

WYROK

z dnia 13 stycznia 1998 r.

Sygn. akt K. 5/97

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Lech Garlicki – przewodniczący

Zdzisław Czeszejko-Sochacki

Krzysztof Kolasiński – sprawozdawca

Ferdynand Rymarz

Błażej Wierzbowski

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 13 stycznia 1998 r. na rozprawie sprawy z wniosku Sejmiku Samorządowego Województwa Bydgoskiego z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Prokuratora Generalnego o stwierdzenie:

– niezgodności art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 89, poz. 401), w zakresie wypłaty radnym przez gminy wynagrodzenia za dotychczasowy urlop bezpłatny jak za urlop wypoczynkowy z art. 2 i art. 167 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483) poprzez brak ustawowego zagwarantowania pokrycia kosztów wypłat za urlop wypoczynkowy radnym, którzy skorzystali z tej możliwości na podstawie art. 8 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 124, poz. 601),

o r z e k a :

Art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 89, poz. 401), nie jest niezgodny z art. 2 i art. 167 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483).

Uzasadnienie:

I

1. Sejmik Samorządowy Województwa Bydgoskiego wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niekonstytucyjności przepisu art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 89, poz. 401) – zwaną dalej “ustawą zmieniającą” – w zakresie wypłaty radnym przez gminy wynagrodzenia za dotychczasowy urlop bezpłatny jak za urlop wypoczynkowy z tego powodu, że przepis ten nie gwarantuje gminom pokrycia kosztów tego wynagrodzenia.

W uzasadnieniu wnioskodawca stwierdza, że ustawa zmieniająca jest konsekwencją przyjęcia przez Sejm orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 23 kwietnia 1996 r. sygn. K. 29/95 stwierdzającego niekonstytucyjność przepisów art. 8 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 124, poz. 601) i zamiarem ustawodawcy jest przywrócenie, w miarę możliwości, stanu prawnego istniejącego przed wejściem w życie wyżej wymienionej ustawy z 29 września 1995 r. Wnioskodawca stwierdza, że ustawodawca osiągnął zamierzony cel jeżeli chodzi o przywrócenie radom gmin stabilizacji personalnej w okresie bieżącej kadencji, ale kosztami tego działania obciążył pracodawcę gminnego. Przepisy ustawy zmieniającej nakładają bowiem na pracodawcę gminnego obowiązek wypłaty wynagrodzenia, jak za urlop wypoczynkowy, tym radnym którzy nie chcą zrzekać się mandatu, zgodnie z art. 8 ust. 1 i 2 ustawy z 29 września 1995 r. złożyli wniosek o urlop bezpłatny. Ustawa zmieniająca nie precyzuje jednak czy i na jakich zasadach gminy otrzymają zwrot wymienionych wyżej wydatków.

Wnioskodawca stwierdza, że przerzucenie na gminy obowiązku ponoszenia obciążeń finansowych będących wynikiem naruszenia przez ustawodawcę konstytucji, stoi w sprzeczności z zasadą państwa prawnego wyartykułowaną z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto wnioskodawca zarzuca, nie uzasadniając szerzej, że zakwestionowany przepis – poprzez brak ustawowego zagwarantowania pokrycia kosztów wypłat za urlop wypoczynkowy radnym, którzy skorzystali z tej możliwości na podstawie art. 8 ust. 1 i 2 ustawy z 29 września 1995 r. – jest sprzeczny z art. 167 konstytucji.

2. Prokurator Generalny, w skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego piśmie z 25 marca 1997 r., przedstawił stanowisko, że przepis art. 3 ust. 2 ustawy zmieniającej jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że nie zapewnia gminom koniecznych środków finansowych na pokrycie kosztów realizacji wynagrodzeń, o których mowa w tym przepisie, i nie jest niezgodny z art. 167 konstytucji.

Prokurator Generalny przychylił się do argumentacji wnioskodawcy odnośnie niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 2 konstytucji, dodając – w oparciu o badanie procesu legislacyjnego ustawy zmieniającej – że ustawodawca zakładał potrzebę refundacji gminom poniesionych przez nie kosztów na realizację obowiązku wynikającego z art. 3 ust. 2 ustawy zmieniającej. Jednak nie dał temu wyrazu w uchwalonej ustawie, uznając w toku prac legislacyjnych, że gminom służy droga sądowa do dochodzenia roszczeń regresowych na podstawie bliżej nie określonych przepisów ogólnych.

Zdaniem Prokuratora Generalnego nie ulega wątpliwości, że celem działania ustawodawcy było dostosowanie przepisów wprowadzających zakaz łączenia mandatu radnego z zatrudnieniem w ramach systemu organizacyjnego gmin, do wymogów konstytucyjnych. Jednakże regulacja zawarta w zakwestionowanym przepisie, jakkolwiek jest wyrazem daleko idącej dbałości ustawodawcy o interesy radnych – pracowników samorządowych, to jednak nie była niezbędna dla realizacji tego celu. Ochrona interesu publicznego, wyrażającego się w zapewnieniu stabilności personalnej urzędujących rad gmin, nie wymagała bowiem tworzenia fikcji prawnej świadczenia pracy przez radnych korzystających (na skutek własnego wyboru) z urlopów bezpłatnych. Skoro jednak ustawodawca uznał za słuszne wprowadzenie takiego rozwiązania, to powinien był ustawowo zagwarantować pokrycie kosztów jego realizacji z budżetu państwa, tym

bardziej, że – jak wynika z historii legislacyjnej – zakładał legalność żądań gmin dotyczących zwrotu tych kosztów.

Prokurator Generalny odnośnie przepisów dotyczących finansowania gmin stwierdza, że prawo dochodzenia należnego świadczenia na drodze sądowej odnosi się wyłącznie do dotacji celowych na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami. Wypłata radnym wynagrodzenia za czas urlopu bezpłatnego, o którym mowa w art. 3 ust. 1 i 2 ustawy zmieniającej, nie jest zadaniem zleconym, bowiem wynika ze stosunku pracy łączącego radnego – pracownika samorządowego z pracodawcą gminnym, i przez to należy do zadań własnych gminy. Obowiązek wypłaty wynagrodzenia wynikający z art. 3 ust. 2 ustawy zmieniającej jest jednak szczególnym zadaniem własnym, jakkolwiek o charakterze przejściowym. Jest on bowiem wynikiem wprowadzonej przez ustawodawcę fikcji prawnej, i w tym sensie można go określić jako nowe zadanie własne. W tej sytuacji gmina winna mieć zapewnione konieczne środki finansowe na realizację takiego zadania, zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95 ze zm.).

Zdaniem Prokuratora Generalnego obciążenie wyłącznie budżetów gmin skutkami “naprawczego” działania ustawodawcy stanowi w omawianej sytuacji nieuzasadnioną ingerencję w samodzielność finansową gmin i tym samym jest niezgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego.

Prokurator Generalny nie zgodził się z zarzutem wnioskodawcy naruszenia przez zakwestionowany przepis art. 167 konstytucji, ponieważ nie stanowi on właściwego odniesienia dla badania konstytucyjności tego przepisu. Skutki zaspokojenia roszczeń wynikających z art. 3 ust. 2 zakwestionowanej ustawy nie mają bowiem wpływu na zmniejszenie lub zwiększenie zadań publicznych gmin.

3. Przedstawiciel Ministra Finansów, w piśmie z 5 listopada 1997 r., w pełni podzielił stanowisko i argumenty zajęte w sprawie przez Prokuratora Generalnego.

II

Na rozprawie wnioskodawca wniósł o ograniczenie zakresu wniosku do zbadania zgodności zakwestionowanego przepisu zaskarżonej ustawy z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Nie przedstawił jednak uchwały Sejmiku Samorządowego

zmieniającej zakres wniosku. Uczestnicy postępowania - przedstawiciele Prokuratora Generalnego i Ministra Finansów podtrzymali stanowiska złożone na piśmie. Przedstawiciel Sejmu wniósł o stwierdzenie zgodności z konstytucją zakwestionowanych przepisów zaskarżonej ustawy.

III

1. Trybunał Konstytucyjny rozpatrzył sprawę w granicach wniosku Sejmiku Samorządowego z uwagi na to, że pełnomocnik wnioskodawcy nie przedstawił uchwały sejmiku zmieniającej zakres wniosku.

Zaskarżona ustawa została wydana w celu wykonania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 23 kwietnia 1996 r., sygn. akt K. 29/95, w którym Trybunał stwierdził, iż wprowadzenie artykułem 8 ustawy z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 124, poz. 601) normy stanowiącej, iż “w przypadku radnego, który w dniu wejścia w życie ustawy pozostaje w stosunku pracy w urzędzie gminy w której uzyskał mandat, lub jest kierownikiem jednostki organizacyjnej tej gminy, niezłożenie w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy wniosku o urlop bezpłatny jest równoznaczne ze zrzeczeniem się mandatu”, jest niezgodne z art. 3 ust. 1 przepisów konstytucyjnych, gdyż w nadmierny sposób ingeruje w nakaz stabilizacji stanu osobowego rad gmin w okresie kadencji, przez co narusza zasadę kadencyjności składu tych organów. Ustawa ta pozostawiała radnym łączącym stanowisko radnego z zatrudnieniem w urzędzie gminy lub na stanowisku kierownika jednostki organizacyjnej tej gminy swobodę podjęcia decyzji o zrzeczeniu się mandatu albo skorzystania z urlopu bezpłatnego i kontynuowania funkcji radnego.

Ustawodawca przyjmując zaskarżoną ustawę uznał, iż tym radnym, którzy chcą kontynuować funkcję radnego wystąpili o urlop bezpłatny, należy zrekompensować utracony zarobek i to w ten sposób, iż za okres tego urlopu przyznano im wynagrodzenie na takich samych zasadach jak za urlop wypoczynkowy.

Wnioskodawca zarzucił zaskarżonej ustawie naruszenie zasady demokratycznego państwa prawa, wyrażonej w art. 2 konstytucji. Zasadę tę konkretyzują dalsze przepisy konstytucji, a w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego przepisy rozdziału VII konstytucji, zatytułowanego “Samorząd terytorialny”.

W przypadkach, gdy generalną zasadę demokratycznego państwa prawa konkretyzują dalsze przepisy konstytucji, określające reguły funkcjonowania poszczególnych instytucji tegoż demokratycznego prawa, należy przeprowadzić ocenę trafności zarzutu naruszenia tej zasady, z uwzględnieniem odpowiednich szczególnych regulacji konstytucji, a w rozważanej sprawie dotyczących samorządu terytorialnego.

W uzasadnieniu wniosku wskazano, że dotyczy on sprawy mieszczącej się “w zakresie funkcjonowania samorządu terytorialnego” i przez to jest prawnie uzasadniony.

Na podstawie art. 191 ust. 2 konstytucji organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą występować do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami o zbadanie konstytucyjności aktów normatywnych, które dotyczą spraw objętych ich zakresem działania.

Przyjęte w uzasadnieniu wniosku sformułowanie “zakres funkcjonowania samorządu terytorialnego” nie jest terminem konstytucyjnym ani ustawowym. Należy przeto przyjąć, iż stanowi on w rozumieniu wnioskodawcy synonim pojęcia prawnego “zakres działania samorządu terytorialnego”.

Zakres działania samorządu terytorialnego określa art. 163 konstytucji stanowiąc, iż “samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych”. Artykuł zaś 166 konstytucji wprowadza rozróżnienie zadań publicznych samorządu terytorialnego na zadania własne i zadania zlecone.

Podzielić należy stanowisko Prokuratora Generalnego, że nałożenia na gminę zaskarżoną ustawą obowiązku wypłaty wynagrodzenia za okres wskazanego urlopu bezpłatnego, nie można zakwalifikować jako zadania zleconego gminie. Wynika to zarówno z przepisów konstytucji, jak i poprzednio obowiązującej ustawy konstytucyjnej, oraz ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym. Wskazana ustawa art. 8 ust. 1 przewiduje możliwość nakładania przez ustawy na gminę obowiązku wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Zgodnie z ust. 3 tego artykułu zadania te są wykonywane po zapewnieniu środków finansowych przez administrację rządową. Podobnie art. 71 ust. 3 Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 r. przewidywał, iż w zakresie uregulowanym ustawami, jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania administracji rządowej i w tym celu zostają wyposażone w odpowiednie środki finansowe. Tak też art. 166 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej stanowi, że ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych, niż

zadania własne, jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa. Ustawa określa wtedy tryb przekazywania i sposób wykonywania zadań zleconych.

Nałożony na gminy zaskarżoną ustawą obowiązek wypłaty wynagrodzenia za wskazany okres urlopu bezpłatnego pracownikom gminy będącymi równocześnie radnymi nie jest zadaniem publicznym administracji rządowej zleconym gminie i wobec tego ani z art. 166 ust. 2 i z art. 167 konstytucji, ani z art. 8 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym nie można wywieść obowiązku administracji rządowej zrekompensowania wydatków gminy na wypłaty wskazanych wynagrodzeń.

Rozważany obowiązek wypłaty przez gminy tych wynagrodzeń nie jest też zadaniem własnym gminy w rozumieniu konstytucji i ustawy o samorządzie terytorialnym. Zadania własne jednostki samorządu terytorialnego określa art. 166 ust. 1 konstytucji jako zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Podobnie art. 71 ust. 2 Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 r. stanowił, iż jednostki samorządu terytorialnego wykonują przysługujące im zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców. Tak też ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym w art. 6 ust. 1 zalicza do zakresu działania gminy sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżone ustawą dla innych podmiotów.

Cechą wspólną zadań zleconych i własnych jednostek samorządu terytorialnego jest ich publiczny charakter. W tej kategorii zadań nie mieści się obowiązek wypłaty wynagrodzenia za urlop bezpłatny pracownikom gminy, urlopowanym w związku z pełnieniem funkcji radnego. Obowiązek ten został nałożony na gminę jako pracodawcę urlopowanych pracowników. Należy więc go zakwalifikować jako obowiązek ze stosunku pracy łączącego gminę z urlopowanym pracownikiem. Gminie jako pracodawcy nie przysługuje zaś szczególna pozycja konstytucyjnoprawna. Nie oznacza to natomiast poddania w wątpliwość konstytucyjnego obowiązku państwa zapewnienia gminom odpowiednich środków na wykonywanie zadań publicznych, tak własnych, jak i zleconych.

Należy w końcu rozważyć, czy obciążenie gminy, jako pracodawcy radnych, którzy skorzystali z urlopu bezpłatnego, aby zachować mandat radnego obowiązkiem wypłaty wynagrodzenia za okres tego urlopu stanowi nadmierne obciążenie budżetu gminy.

Zaskarżona ustawa skróciła w art. 3 ust. 1 okres urlopu bezpłatnego udzielonego radnemu w okresie od 18 listopada 1995 r. – do 18 maja 1996 r. do dnia wejścia w życie tej ustawy, to znaczy do 19 lipca 1996 r. Nie dotyczy to z mocy ust. 5 tego artykułu radnych, którzy po uzyskaniu urlopu bezpłatnego, a przed wejściem w życie zaskarżonej ustawy nawiązali stosunek pracy, nie kolidujący z wykonywaniem mandatu radnego.

Ustawa zaś z 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz o zmianie niektórych ustaw pozostawiła radnemu (art. 8 ust. 1), który w dniu wejścia w życie tej ustawy, a więc 18 listopada 1995 r., pozostawał w stosunku pracy w urzędzie gminy lub był kierownikiem jednostki organizacyjnej tej gminy, okres 6 miesięcy na podjęcie decyzji, czy rezygnuje z mandatu radnego, czy wystąpi o urlop bezpłatny, a więc do 18 maja 1996 r. Nie wystąpienie w tym terminie, a więc najpóźniej 18 maja 1996 r. z wnioskiem o urlop bezpłatny powodowało wygaśnięcie mandatu radnego.

Okres urlopu bezpłatnego, za który gmina wypłaciła wynagrodzenie radnemu przekraczał więc na ogół nieznacznie okres dwóch miesięcy. Wynagrodzenie wypłacane radnemu za okres tego urlopu stanowiło dodatkowy wydatek gminy tylko wtedy, jeżeli na miejsce radnego został zatrudniony inny pracownik. Z reguły w przypadkach okresowych nieobecności pracownika w pracy, spowodowanych urlopami pracowniczymi, takimi jak wycieczkowe, macierzyńskie itp. czy też nieobecnością w pracy spowodowaną chorobą, nie zatrudnia się dodatkowego pracownika, lecz powierza się wykonywanie obowiązków nieobecnego innym pracownikom.

Wnioskodawca przyznaje w uzasadnieniu wniosku, iż rzeczywiste koszty, jakie poniosą gminy z tytułu przyznania radnym wynagrodzeń za okresy urlopów bezpłatnych nie są duże, gdyż większość radnych, którzy stanęli przed dylematem zrzeczenia się mandatu lub wystąpienia o urlop bezpłatny postanowiła “przeczekać” (*de facto* zrzekając się mandatu) w oczekiwaniu na kwestionowaną ustawę z lipca 1996 r. Akcentuje, iż chodzi mu raczej o potwierdzenie zasady niezależności jednostek samorządu terytorialnego.

Ramy konstytucyjnej zasady niezależności samorządu jednostek samorządu terytorialnego od ingerencji ustawodawczej zostały sprecyzowane w przepisach rozdziału VII konstytucji. Zgodnie z art. 163 konstytucji obejmują one wykonywanie zadań publicznych, tak własnych, jak i zleconych. Do żadnej z kategorii zadań publicznych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego nie należy ustawowe zobowiązanie gmin do wypłaty wynagrodzeń pracownikom, którzy w celu zachowania mandatu radnego skorzystali z urlopu bezpłatnego. Gminie, z tytułu wypełniania

nałożonych ustawą obowiązków pracodawcy wobec jej pracowników, nie przysługuje szczególna pozycja prawno–ustrojowa. Zobowiązanie w drodze ustawowej gminy, jako pracodawcy w rozumieniu prawa pracy, do określonych wypłat gwarancyjnych na rzecz zatrudnionych przez nią pracowników, nie narusza art. 167 Konstytucji Rzeczypospolitej, zobowiązującego ustawodawcę do zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań, a tym bardziej nie narusza zasady demokratycznego państwa prawa, sformułowanej w art. 2 konstytucji.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.