

18/2/A/2006

WYROK

z dnia 21 lutego 2006 r.

Sygn. akt K 1/05*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Mirosław Wyrzykowski – przewodniczący

Marian Grzybowski

Adam Jamróz

Wiesław Johann

Marian Zdyb – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 21 lutego 2006 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

- 1) art. 1 ust. 3 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej (Dz. U. Nr 160, poz. 1080 ze zm.),
- 2) art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 4 marca 2004 r. o zmianie ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 116, poz. 1202),
– z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 1 ust. 3 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej (Dz. U. Nr 160, poz. 1080, z 1998 r. Nr 155, poz. 1014, z 1999 r. Nr 72, poz. 802 i Nr 110, poz. 1255, z 2002 r. Nr 74, poz. 676, z 2003 r. Nr 199, poz. 1939 i Nr 223, poz. 2217, z 2004 r. Nr 116, poz. 1202 oraz z 2005 r. Nr 249, poz. 2104) jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 4 marca 2004 r. o zmianie ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 116, poz. 1202) jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 32 Konstytucji.

UZASADNIENIE:

I

1. Pismem z 7 stycznia 2005 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o zbadanie zgodności art. 1 ust. 3 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym

* Sentencja została ogłoszona dnia 1 marca 2006 r. w Dz. U. Nr 34, poz. 243.

wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej (Dz. U. Nr 160, poz. 1080 ze zm.; dalej ustawa o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym) i art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 4 marca 2004 r. o zmianie ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 116, poz. 1202; dalej: ustawa z 4 marca 2004 r.) z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji.

Ustawa z 4 marca 2004 r. między innymi pozbawiła prawa do dodatkowego wynagrodzenia rocznego trzech grup osób: po pierwsze – posłów i senatorów, po drugie – osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz. U. Nr 20, poz. 101 ze zm.), po trzecie – pracowników samorządowych wymienionych w art. 2 pkt 1 lit. a-c i pkt 3 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 ze zm.).

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich odebranie prawa do dodatkowego wynagrodzenia rocznego posłom, senatorom oraz osobom zajmującym kierownicze stanowiska państwowe nie budzi wątpliwości co do zgodności takich rozwiązań z Konstytucją. Wątpliwości Rzecznika dotyczą pozbawienia prawa do dodatkowego wynagrodzenia rocznego niektórych pracowników samorządowych, tym bardziej że w orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że uprawnienie do tego wynagrodzenia jest elementem treści stosunku pracy (zob. uchwała SN z 11 marca 1998 r., sygn. akt. III ZP 3/98, OSNP nr 20/1998, poz. 588). W konsekwencji zmian wprowadzonych ustawą z 4 marca 2004 r. przepisów ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej nie stosuje się do zatrudnionych na podstawie wyboru: w urzędzie marszałkowskim (marszałka województwa, wiceprzewodniczącego zarządu oraz pozostałych członków zarządu, jeżeli statut tak stanowi), w starostwie powiatowym (starosty, wicestarosty oraz pozostałych członków zarządu, jeżeli statut tak stanowi), w urzędzie gminy (wójta, burmistrza, prezydenta miasta). Ponadto przepisami o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym nie są objęci pracownicy samorządowi zatrudnieni na podstawie powołania, tj. zastępca wójta (burmistrza, prezydenta), sekretarz gminy, sekretarz powiatu, skarbnik gminy (główny księgowy budżetu), skarbnik powiatu (główny księgowy), skarbnik województwa (główny księgowy). Zgodnie zaś z art. 4 ustawy z 4 marca 2004 r., za rok 2004 dodatkowe wynagrodzenie roczne dla wymienionych grup pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru bądź powołania przysługuje w wysokości połowy dodatkowego wynagrodzenia rocznego.

Art. 1 ust. 3 pkt 2 ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym przewiduje również, że jej przepisów nie stosuje się do żołnierzy oraz funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Służby Celnej, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej oraz Biura Ochrony Rządu. Nie oznacza to jednak, że wymienionej grupie podmiotów nie służy prawo do dodatkowego wynagrodzenia rocznego. Prawo to wynika z odrębnych przepisów regulujących treść poszczególnych stosunków służbowych.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się o zajęcie stanowiska w omawianej sprawie do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, którego zdaniem sposób nawiązania stosunku pracy (na podstawie wyboru bądź mianowania) uzasadniał odmienne potraktowanie przez ustawodawcę tej właśnie grupy pracowników jednostek sfery budżetowej. Zdaniem Rzecznika podjęta w tym zakresie decyzja prawodawcza charakteryzuje się jednak dowolnością. Rzecznik nie podziela tezy, że podstawę do wprowadzenia zróżnicowania w zakresie prawa do dodatkowego wynagrodzenia rocznego stanowi forma nawiązania stosunku pracy z pracownikiem sfery budżetowej w rozumieniu ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym. Można bowiem wskazać stanowiska

zajmowane przez pracowników jednostek sfery budżetowej, które są obsadzone na podstawie powołania, a których zajmowanie nie powoduje utraty prawa do dodatkowego wynagrodzenia rocznego (np. wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego, okręgowy inspektor pracy, państwowy wojewódzki inspektor sanitarny, rzecznik konsumentów, sędziowie Trybunału Konstytucyjnego z wyjątkiem Prezesa i Wiceprezesa). Przedstawione przykłady, wskazują w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, że odwołanie się przez ustawodawcę do formy nawiązania stosunku pracy jako kryterium usprawiedliwiającego zróżnicowanie pracowników jednostek sfery budżetowej w zakresie prawa do dodatkowego wynagrodzenia rocznego nosi cechy przypadkowości.

Celem dodatkowego wynagrodzenia rocznego wypłacanego pracownikom jednostek sfery budżetowej jest zapewnienie dodatkowej gratyfikacji tym pracownikom za efektywnie i nienagannie świadczoną pracę. Stąd też cechami relewantnymi są: status pracownika jednostki sfery budżetowej, efektywnie przepracowany okres warunkujący nabycie prawa do wynagrodzenia. Cechami takimi charakteryzują się także pracownicy samorządowi zatrudnieni na podstawie wyboru lub powołania. W związku z tym nie powinno budzić wątpliwości, że w omawianym zakresie nastąpiło odstępstwo od zasady równego traktowania. Zróżnicowania nie można bowiem dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium. Ponadto musi ono mieć charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których jest zawarta norma będąca przedmiotem oceny, oraz służyć realizacji tego celu. Zróżnicowanie musi także pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy też normami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

Zdaniem Rzecznika, kwestionowana regulacja nie służy realizacji głównego celu ustawy, jakim jest zapewnienie dodatkowego wynagrodzenia rocznego pracownikom jednostek sfery budżetowej za efektywnie i nienagannie świadczoną pracę. Zastosowane przez ustawodawcę kryterium wprowadzenia zróżnicowania w zakresie prawa do tego wynagrodzenia w postaci prawnej formy nawiązania stosunku pracy nosi cechy przypadkowości, a nie przemyślanej decyzji prawodawczej. Równocześnie bowiem inni pracownicy jednostek sfery budżetowej zatrudnieni na podstawie wyboru bądź powołania (w tym pracownicy samorządowi) posiadają prawo do dodatkowego wynagrodzenia rocznego. Nie istnieje także uzasadniony związek pomiędzy wprowadzonym zróżnicowaniem a konstytucyjną zasadą sprawiedliwości społecznej. Wręcz przeciwnie, za niezgodną z tą zasadą należy uznać sytuację, że osoby, od których w dużej mierze zależy prawidłowe funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego i które z tego tytułu ponoszą zwiększoną odpowiedzialność (np. odpowiedzialność z zakresu dyscypliny finansów publicznych), zostały pozbawione prawa do dodatkowego wynagrodzenia rocznego.

Podobne uwagi Rzecznik Praw Obywatelskich odniósł również do treści art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy z 4 marca 2004 r., który pozbawił wymienionych pracowników samorządowych w roku 2004 prawa do połowy dodatkowego wynagrodzenia rocznego.

2. W piśmie z 6 kwietnia 2005 r. Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie, że art. 1 ust. 3 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej (Dz. U. Nr 160, poz. 1080 ze zm.) jest zgodny z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz że art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 4 marca 2004 r. o zmianie ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 116, poz. 1202; dalej: ustawa z 4 marca 2004 r.) nie jest niezgodny z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji.

Zdaniem Prokuratora Generalnego ustawa z 4 marca 2004 r. została uchwalona zgodnie z oczekiwaniami społecznymi i uzyskała powszechne poparcie w Sejmie, gdyż głosowało za nią 429 posłów, nikt się nie wstrzymał od głosu, tylko 2 posłów było przeciwnych jej uchwaleniu. W postępowaniu legislacyjnym, krąg osób, w stosunku do których ograniczono prawo do „trzynastej” pensji, nie budził zastrzeżeń. Ustawa pozbawiła posłów i senatorów prawa do dodatkowego uposażenia, pozbawiła też prawa do dodatkowego wynagrodzenia rocznego osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych pracowników samorządowych. W opinii Prokuratora Generalnego należy rozważyć, czy zachodzi relewantność między tymi pracownikami samorządowymi, których stosunek służbowy nawiązuje się wskutek wyboru lub powołania, a pracownikami jednostek sfery budżetowej, których stosunek służbowy powstaje na takiej samej podstawie.

W konsekwencji zmian wprowadzonych ustawą z 4 marca 2004 r., przepisów ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym nie stosuje się do pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru: w urzędzie marszałkowskim (marszałka województwa, wiceprzewodniczącego zarządu oraz pozostałych członków zarządu, jeżeli statut tak stanowi), w starostwie powiatowym (starosty, wicestarosty oraz pozostałych członków zarządu, jeżeli statut tak stanowi), w urzędzie gminy (wójta, burmistrza, prezydenta miasta). Jeżeli natomiast chodzi o pracowników samorządowych, których stosunek służbowy wynika z powołania, są to: zastępca wójta (burmistrza, prezydenta), sekretarz gminy, sekretarz powiatu, skarbnik gminy (główny księgowy budżetu), skarbnik powiatu (główny księgowy), skarbnik województwa (główny księgowy). Zdaniem Prokuratora Generalnego nie wydaje się, aby ta grupa pracowników samorządowych charakteryzowała się relewantnością w odniesieniu do pracowników jednostek sfery budżetowej, których Rzecznik przywołuje jako przykłady pracowników pełniących swoją funkcję z wyboru (np. sędziowie Trybunału Konstytucyjnego) lub powołania (np. wojewódzki inspektor budowlany) zachowujących prawo do dodatkowego wynagrodzenia rocznego. Dokonując analizy sytuacji prawnej osób wykonujących wymienione funkcje, Prokurator Generalny stwierdził, że różnią się one w sposób istotny, co nie pozwala na zaliczenie ich do takiej samej grupy pracowników. Odrębności dotyczą np. statusu służbowego (prawo do dodatkowych urlopów na poratowanie zdrowia), uprawnień emerytalnych (stan spoczynku u sędziów). Zasady wynagradzania pracowników samorządowych z wyboru, z mocy prawa, podlegają ograniczeniom, o których mowa w ustawie o pracownikach samorządowych, co dostrzega również Rzecznik. Odrębności w określeniu wysokości wynagrodzenia tych pracowników (m.in. podleganie „ustawie kominowej”) przemawiają za możliwością odmiennego potraktowania w zakresie uprawnień do dodatkowej nagrody rocznej. Prokurator Generalny nie zgadza się z poglądem, że cechami relewantnymi, w odniesieniu do omawianej kategorii pracowników, jest status pracownika jednostki sfery budżetowej oraz efektywnie przepracowany okres, warunkujący nabycie prawa do dodatkowego wynagrodzenia rocznego.

Wnioskodawca upatruje naruszenie zasady równości i sprawiedliwości społecznej przez wskazane we wniosku przepisy, gdyż przyjął kryterium zróżnicowania prawnej formy nawiązania stosunku pracy. Zdaniem Prokuratora Generalnego, owe kryterium nie ma wpływu na uprawnienia do dodatkowego wynagrodzenia rocznego pracowników jednostek sfery budżetowej, których stosunek służbowy nawiązuje się na podstawie wyboru lub powołania. Pracownicy samorządowi podlegają odrębnej regulacji prawnej niż pracownicy jednostek sfery budżetowej. Są to więc różne grupy pracownicze o niejednakowym statusie uregulowanym odrębnymi aktami prawnymi.

Dokonując analizy art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy z 4 marca 2004 r., Prokurator Generalny stwierdził, że przepis ten pozostaje w związku z datą wejścia w życie regulacji

prawnej, odnoszącej się do ograniczenia uprawnień do dodatkowego wynagrodzenia rocznego. Jest to przepis, który uwzględnia dokonane nowelizacją zmiany, zachowując przy tym wymóg odpowiedniego okresu dostosowawczego. W rozważanej sprawie, ze względu na treść podnoszonych zarzutów, przepis ten nie mógłby jednak stanowić odrębnego zakwestionowania. Nie przesądza bowiem, kto zachowuje uprawnienia do dodatkowego wynagrodzenia, lecz określa jego wysokość w sytuacji, gdy z innego przepisu wynika, że z dniem 1 lipca 2004 r. następuje zniesienie tego uprawnienia. Wysokość ta odpowiada okresowi, gdy prawo do dodatkowego wynagrodzenia przysługiwało. Z tego względu w opinii Prokuratora Generalnego, wzorzec kontroli konstytucyjnej, przywołany przez Rzecznika Praw Obywatelskich, nie wydaje się adekwatny do oceny regulacji prawnej zawartej w tym przepisie.

3. Marszałek Sejmu w piśmie z 30 stycznia 2006 r. przedstawił stanowisko, w którym uznał, że art. 1 ust. 3 pkt 1 lit. b ustawy z 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej jest zgodny z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji, zaś art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy z 4 marca 2004 r. o zmianie ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej oraz niektórych innych ustaw nie jest niezgodny z tymi wzorcami. W uzasadnieniu stwierdził, że utrata przywileju, jakim jest dodatkowe wynagrodzenie roczne, dotyczy kilku różnych grup podmiotów o odmiennej sytuacji prawnej (posłów i senatorów, osób pełniących funkcje organów państwa zaliczonych do grupy osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, osób wchodzących w skład zarządów jednostek samorządu terytorialnego oraz pracowników samorządowych zajmujących wyodrębnione ustawowo stanowiska). Ustawa z 4 marca 2004 r. o zmianie ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej oraz niektórych innych ustaw wprowadziła wewnętrzną dyferencjację „pracowników sfery budżetowej” poprzez wyłączenie z zakresu regulacji tej ustawy określonych grup pracowników. Zdaniem Marszałka Sejmu, za nietrafne należy uznać zarzuty Rzecznika Praw Obywatelskich odnoszące się do kwestii pozbawienia prawa do dodatkowego wynagrodzenia rocznego członka zarządu jednostki samorządu terytorialnego oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 3 ustawy o pracownikach samorządowych, maksymalne wynagrodzenie tych osób nie może przekroczyć w ciągu miesiąca, łącznie z dodatkiem za wieloletnią pracę, siedmiokrotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 110, poz. 1255 ze zm.). Można zatem w odniesieniu do tych osób powiedzieć, że ustawodawca zdecydował się w sposób odrębny od ogólnie obowiązujących reguł określić kwestie związane z ich wynagrodzeniem.

Analiza ustaw regulujących ustrój samorządu terytorialnego oraz ustawy o pracownikach samorządowych wskazuje na wyraźną dysharmonię między rozwiązaniami określającymi odpowiednio status członków zarządu danej jednostki oraz status pracowników jej urzędu. Z przepisów ustaw ustrojowych wynika dystynkcja pomiędzy „zarządem” i osobami wchodzącymi w jego skład a „urzędem” z jego pracownikami. W odniesieniu do osób niepełniących funkcji organu państwa, dwa stanowiska wchodzące w skład urzędu jednostki samorządu terytorialnego zostały wyodrębnione ustawowo. Są to sekretarz (w gminie i powiecie) oraz skarbnik (we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego). Wyodrębnienie to zauważalne jest zarówno na gruncie ustaw ustrojowych, jak i w przepisach regulujących status pracowniczy.

Zdaniem Marszałka Sejmu, ustawowe wyodrębnienie omawianych stanowisk oraz ustawowe określenie ich zadań i kompetencji uzasadnia dyferencjację w obrębie pracowników samorządowych. Ponadto, celem kwestionowanych przepisów było także przysporzenie oszczędności budżetowych oraz zadośćuczynienie poczuciu sprawiedliwości i solidarności społecznej. Istotny, z punktu widzenia oceny konstytucyjności kwestionowanych przepisów, jest finansowy aspekt ustawy z 4 marca 2004 r. Rozwiązania w niej zawarte wynikały bowiem z trudnej sytuacji budżetu państwa, a równowaga budżetowa i stan finansów publicznych są wartościami podlegającymi ochronie konstytucyjnej.

Odnosząc się do zarzutów sformułowanych w stosunku do art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy z 4 marca 2004 r. o zmianie ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej oraz niektórych innych ustaw, Marszałek Sejmu stwierdził, że jest to przepis o charakterze przejściowym, będący konsekwencją zmian dokonanych w art. 1 tej ustawy. Przepis ten zapewnił zachowanie prawa do połowy dodatkowego wynagrodzenia rocznego w 2004 r. przez osoby, które na mocy przedmiotowej ustawy prawo to utraciły z dniem 1 stycznia 2005 r. Nie przesądza on jednak o tym, które podmioty tracą prawo do dodatkowego wynagrodzenia rocznego. Nie można zatem mówić o niezgodności tego przepisu z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji.

II

Na rozprawie 21 lutego 2006 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone w pisemnych wystąpieniach.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

U podstaw ładu prawnego Rzeczypospolitej leży oparta na czytelnych aksjologicznych podstawach i wysłowiona w art. 2 Konstytucji zasada państwa prawnego, a także przekonanie, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli (art. 1), a przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela (art. 30). Do tego należałoby dodać przekonanie o prawości woli ustawodawcy oraz zdolności widzenia każdej ze stanowionych regulacji w perspektywie systemowych standardów i uwarunkowań, a także przyszłych konsekwencji przyjętych rozwiązań prawnych. Rozwiązania prawne nie mogą tworzyć takich odstępstw od podstawowych konstytucyjnych zasad i standardów, które mogłyby rodzić poczucie niepewności co do przyszłych zachowań prawodawcy. Szczególne zagrożenia w tym zakresie tworzyć mogą rozwiązania pozorne i fikcyjne albo stanowiące wyraz działań ukierunkowanych na efekt wyłącznie polityczny. Być może, że w odniesieniu do badanych przepisów efekt ten został osiągnięty. Jednakże poprzez takie rozwiązanie przełamana została ważna zasada, która na przyszłość rodzić może mniej lub bardziej uzasadnioną obawę, że kilkaset tysięcy obywateli pozbawionych zostanie „trzynastek”. Skoro bowiem w następstwie pewnych prawodawczych gestów dokonuje się wyłomu w funkcjonującym i niekwestionowanym modelu prawa w zakresie wynagrodzeń, to obawy, że może to prowadzić do dalszych konsekwencji (być może także przypadkowych) oraz że ostatecznie rachunek ekonomiczny i prawny może zostać wystawiony tej części osób sfery budżetowej, która z reguły zarabia mało, nie jest tylko konsekwencją wydumanych obaw, ale i uruchomienia mechanizmów prawnych, które do materializacji tych obaw mogą prowadzić. A to nie tylko nie służy zasadzie solidaryzmu społecznego, lecz przeradza się

w jego przeciwieństwo. Ustawodawca musi być wyjątkowo wyczulony na wszelkie odstępstwa od ukształtowanych standardów dotyczących wynagrodzeń (ich odpowiedników) oraz rent i emerytur (i ich odpowiedników), zwłaszcza w odniesieniu do tzw. sfery budżetowej, gdzie wynagrodzenia są często bardzo niskie. Prawodawca nie może ani budzić nieuzasadnionych nadziei, ani tym bardziej powodować poczucia zagrożenia prawnego obywateli. Ten drugi przypadek jest przedmiotem niniejszej sprawy, pierwszy zaś znany jest ze sprawy tzw. ustawy 203 dotyczącej wynagrodzeń służby zdrowia, gdzie parlament zdjął z siebie obowiązek odpowiedzialności za realizację tejże ustawy, przerzucając ją na podmioty, które nie zostały wyposażone w stosowne środki finansowe umożliwiające wykonanie ustawy. Tego typu „inflantyzacja” prawa osłabia autorytet zarówno państwa, jak i prawa.

Mając to na uwadze, Trybunał już na wstępie podkreśla, że u podstaw niniejszego wyroku leżą ważne, wynikające z zasady państwa prawnego, argumenty znajdujące umocowanie w Konstytucji, w tym przekonanie, że:

Po pierwsze – przepisy prawne w zaskarżonym przez RPO zakresie (Trybunał nie badał zgodności z Konstytucją pozostałych przepisów tejże ustawy) dotyczą wynagrodzenia określonej grupy osób zatrudnionej w szeroko rozumianej sferze budżetowej. Jednakże okoliczność taka ma dość istotne znaczenie, także w związku z prawami osób, których przepisy te nie dotyczą. Sama konstrukcja wynagrodzenia i jego podstawowych elementów została wyraziście zakreślona nie tylko na gruncie obowiązującego w Polsce prawa, ale także w doktrynie i orzecznictwie sądowym. Wynagrodzenie, bez względu na to, o jaką jego część chodzi, nie jest w żadnym wypadku przywilejem osoby świadczącej pracę, ale jej prawem oraz związanym z nim stosownym obowiązkiem pracodawcy (także gdy chodzi o sferę budżetową). Stąd też także „trzynastki”, zarówno ze względu na ich charakter, jak i zakres, nie mogą być ujmowane w kategoriach przywilejów.

Po drugie – ustawodawca, pozbawiając „trzynastek” określoną kategorię samorządowców, a poza tym ujmując je w kategoriach przywilejów, nie stworzył instrumentów prawnych gwarantujących osiągnięcie zamierzonych w odniesieniu do budżetów jednostek samorządu terytorialnego efektów ekonomicznych. Nie wyeliminował przecież możliwości – bo też i nie mógł – wyrównywania sobie przez te osoby poniesionych w następstwie zakwestionowanych przepisów strat związanych ze zmniejszeniem się wynagrodzenia. Gdyby się okazało, że w rzeczywistości w ramach prawem dopuszczalnych granic, osobom tym uszczerbek w ich wynagrodzeniach został wyrównany przez odpowiedni wzrost wynagrodzenia podstawowego (a taka możliwość istnieje), to zakwestionowane przepisy nie tylko nie przyczyniłyby się do wzrostu dochodów budżetowych, ale i rodziłyby niedopuszczalną z punktu widzenia państwa prawnego fikcję prawną i szkodziłyby autorytetowi państwa (jego organów) i prawa. Rozwiązania pozorne, osłabiając poczucie prawa i bezpieczeństwa prawnego, osłabiają też także autorytet państwa.

Zakwestionowane przepisy – i to wydaje się szczególnie ważne – rodzą bardzo niebezpieczny precedens oraz zagrożenie odstąpienia od podstawowych zasad wynagradzania w odniesieniu do pozostałych osób zatrudnionych w sferze budżetowej. Skoro ustawodawca – a także Sejm w prezentowanym w niniejszej sprawie stanowisku – uznał „trzynastki” w odniesieniu do wskazanej kategorii osób za przywileje, to w konsekwencji przyznał też, że przywilejami takimi są także „trzynastki” pobierane przez pozostałe osoby sfery budżetowej (zwykli urzędnicy, pracownicy obsługi technicznej, lekarze, pielęgniarki, nauczyciele itd.). Konsekwencją takiego stanu rzeczy – w wypadku gdyby Trybunał nie orzekł niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów – mogłaby być legitymizowana orzeczeniem TK możliwość pozbawiania „trzynastek”, w ramach

jakieś „akcji” likwidowania przywilejów, wszystkich kategorii osób zatrudnionych w tzw. sferze budżetowej. Ustawodawca, uchwalając kwestionowane przepisy, stworzył istotne zagrożenie dla pewności stosunków prawnych w tym zakresie i niepozabawione realnych podstaw obawy, że problem ten może z czasem dotyczyć także większości czy wszystkich obywateli w tej sferze.

Po trzecie – o przywilejach można mówić wtedy, gdy wynagrodzenie nie jest w jakiś racjonalny sposób powiązane z nakładem pracy, kwalifikacjami, odpowiedzialnością a przede wszystkim wtedy, gdy osoby zatrudnione mają (zwykle poza wynagrodzeniem) możliwość czerpania majątkowych i niemajątkowych profitów z racji pełnionych funkcji i ról. Zakres przywilejów osób pełniących funkcje publiczne może być bardzo szeroki i w zależności od konkretnych sytuacji może to być np. korzystanie z mieszkań służbowych (zwłaszcza gdy osoby te zamieszkują blisko miejsca pracy) czy korzystanie z samochodów służbowych w sposób niczym nieograniczony. Swoistym, prawnie niewyartykułowanym, ale praktycznie spotykanym przywilejem może być korzystanie z praktyk nepotycznych (których prawo w stopniu zadowalającym nie eliminuje), niejasne i nieprecyzyjne określenie zasad finansowania biur poselskich i senatorskich, zwłaszcza wtedy gdy istnieją możliwości wykorzystania części tych środków dla własnych celów indywidualnych posłów i senatorów, majątkowe zadośćuczynienie za pełnienie funkcji w jednostkach organizacyjnych (np. organach spółek komunalnych czy spółek Skarbu Państwa) przez osoby, które z racji pełnionych funkcji w organach państwa, zobowiązane są do wykonywania funkcji nadzorczych i kontrolnych nad tymi podmiotami. Niewątpliwie zakres bezpośrednich i ukrytych przywilejów osób czerpiących dodatkowe w stosunku do wynagrodzenia korzyści majątkowe z racji zatrudnienia w niektórych segmentach sfery budżetowej jest dość szeroki. I w tym zakresie niewątpliwie ustawodawca ma różne możliwości poszukiwania dodatkowych środków finansowych dla budżetu państwa. Zasady przyzwoitości wskazywać mogłyby, że gesty związane z likwidacją przywilejów spotykają się z pozytywnym odbiorem, gdy dotyczą tych, którzy z nich w rzeczywistości korzystają, i gdy chodzi faktycznie o przywileje. Także odwołanie się do idei państwa taniego ma sens, gdy umożliwi realizację idei państwa dobrego i sprawiedliwego. Tak samo odwołanie się do zasady równowagi budżetowej, jako wartości konstytucyjnej, nie może usprawiedliwiać rozwiązań przypadkowych i nieudolności prawodawcy. Należy także pamiętać, że z punktu widzenia ładu konstytucyjnego w państwie ważne znaczenie ma trwałość zasad dotyczących wynagrodzeń, rent, emerytur i ich odpowiedników.

Po czwarte – w odniesieniu do zakwestionowanych przepisów, problem likwidacji „trzynastek” dotyczy osób pełniących określone funkcje w jednostkach samorządu terytorialnego. W świetle art. 165 Konstytucji jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną, przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe, a samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej. Co do zasady (zob. art. 166 ust. 1 Konstytucji) zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. Jednostki samorządu terytorialnego prowadzą też samodzielnie gospodarkę finansową na podstawie budżetu gminy. Budżety tychże jednostek nie są częścią budżetu państwa. Jednostki samorządu terytorialnego posiadają w tym zakresie swoistą autonomię. Finansowane z budżetu jednostek samorządu terytorialnego wynagrodzenia obciążają finanse gmin. W związku z tym zwiększenie lub zmniejszenie kwot przeznaczonych na te cele nie zwiększa ani nie zmniejsza dochodów budżetu państwa. W takim stanie rzeczy efekty finansowe związane z treścią zakwestionowanych przepisów nie służą wprost realizacji celu, który legł u podstaw uchwalenia ustawy. Ustawodawca, ingerując w konstytucyjnie chronioną samodzielność jednostek samorządu terytorialnego, musi przestrzegać konstytucyjnie określonych rygorów. Samodzielność

gmin jest bowiem istotnym elementem siły państwa. Stąd też muszą niepokoić wszelkie próby powrotu do peerelowskich metod sterowania jednostkami tego typu, osłabiają bowiem ukształtowane po 1990 r. standardy ładu publicznego w państwie oraz leżące u jego podstaw zasady pomocniczości i subsydiarności. Ustawowa ingerencja w sferę wynagrodzeń nie powinna też prowadzić do stanu, który wskazywałby na to, że w rzeczywistości chodzi o swoistą formę ograniczania autonomii, niezawisłości czy samodzielności podmiotów, do których się odnosi.

Ta syntetyczna identyfikacja głównych argumentów przemawiających za wyrażonym w wyroku rozstrzygnięciem pozwala na bardziej szczegółową analizę problemów pojawiających się w niniejszej sprawie.

IV

1. Otóż Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu do rozstrzygnięcia dwa, ściśle ze sobą powiązane, problemy prawne. Pierwszy problem jest związany z odpowiedzią na pytanie, czy odebranie prawa do dodatkowego wynagrodzenia rocznego („trzynastki”) niektórym (wybranym) pracownikom samorządowym pozostaje w zgodzie z zasadą równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji) oraz czy takie wyłączenie ma cechy przypadkowości (dowolności), co oznaczałoby niezgodność z art. 2 Konstytucji. Drugi problem, polega na tym, że w kwestionowanej ustawie wprowadzono epizodyczny przepis, wedle którego niektórzy pracownicy samorządowi otrzymali za rok 2004 dodatkowe wynagrodzenie roczne w wysokości tylko połowy dodatkowego wynagrodzenia rocznego należnego za ten rok. Przepis ten stanowi konsekwencję wprowadzenia pierwszej z omawianych regulacji i pozostaje z nią w ścisłym związku. Nie jest więc przepisem samodzielnym, lecz jego funkcjonowanie ma związek z pozbawieniem już w połowie roku 2004 niektórych dotąd uprawnionych podmiotów „trzynastki”.

2. Zdaniem Trybunału, w pierwszej kolejności należy dokonać analizy istoty prawa do dodatkowego wynagrodzenia rocznego. Aktualnie kwestie te reguluje ustawa z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej (Dz. U. Nr 160, poz. 1080 ze zm.; dalej: ustawa o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym), która weszła w życie 1 stycznia 1998 r. Ustawa określa zasady nabywania prawa oraz ustalania wysokości i wypłacania dodatkowego wynagrodzenia rocznego dla pracowników jednostek sfery budżetowej (art. 1). Za pojęcie tożsame z pojęciem „dodatkowe wynagrodzenie roczne dla pracowników jednostek sfery budżetowej” ustawodawca uznaje pojęcie „nagroda z zakładowego funduszu nagród”, używane w odrębnych przepisach prawa (art. 6).

W ustawie o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym w sposób enumeratywny został określony zakres podmiotowy ustawy. Zakres ten zawiera sama nazwa ustawy. Ustawa dotyczy bowiem „pracowników jednostek sfery budżetowej”, za których się w niej uważa pracowników: 1) państwowych jednostek sfery budżetowej, dla których środki na wynagrodzenia są kształtowane na podstawie odrębnej ustawy, 2) zatrudnionych w urzędach organów władzy państwowej, kontroli, ochrony prawa, sądach i trybunałach, wymienionych w art. 83 ust. 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.) oraz w Rządowym Centrum Legislacji, 3) samorządowych jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych prowadzących gospodarkę finansową na zasadach wymienionych w ustawie o finansach publicznych, 4) biur poselskich, senatorskich lub poselsko-senatorskich oraz klubów, kół albo zespołów parlamentarnych.

3. Nabycie prawa do dodatkowego wynagrodzenia rocznego uzależnione jest od posiadania określonego stażu pracy u danego pracodawcy (por. A. Kosut, *Regulacje prawne w zakresie prawa do dodatkowego wynagrodzenia rocznego pracowników jednostek sfery budżetowej*, PiZS nr 12/1998, s. 23). Pracownik jednostki sfery budżetowej nabywa prawo do wynagrodzenia rocznego w pełnej wysokości po przepracowaniu u danego pracodawcy całego roku kalendarzowego (art. 2 ust. 1 ustawy o wynagrodzeniu rocznym), natomiast w wysokości proporcjonalnej do okresu przepracowanego, jeżeli okres ten wynosi przynajmniej 6 miesięcy (art. 2 ust. 2). Wynagrodzenie roczne ustala się w wysokości 8,5% sumy wynagrodzenia za pracę otrzymanego przez pracownika w roku kalendarzowym, za który przysługuje wynagrodzenie, uwzględniając wynagrodzenie i inne świadczenia ze stosunku pracy przyjmowane do obliczenia ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy, a także wynagrodzenie za urlop wypoczynkowy oraz wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy przysługujące pracownikowi, który podjął pracę w wyniku przywrócenia do pracy (art. 4 ust. 1). Wypłacane jest ono z wyodrębnionych na ten cel środków na wynagrodzenia, nie później niż w ciągu pierwszych trzech miesięcy roku kalendarzowego następującego po roku, za który przysługuje to wynagrodzenie (art. 5 ust. 1 i 2).

4. Problem dodatkowego wynagrodzenia rocznego („trzynastek“) był przedmiotem analiz Trybunału Konstytucyjnego w kontekście obciążenia zaległościami finansowymi publicznych zakładów opieki zdrowotnej (zob. wyrok TK z 5 października 1999 r., sygn. U. 4/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 118). Trybunał orzekł wówczas niekonstytucyjność zaskarżonej regulacji, uznając także, że skoro „trzynastki” powinny być wypłacone w ciągu pierwszych trzech miesięcy roku kalendarzowego następującego po roku, za który przysługuje to wynagrodzenie, to uprawnieni do ich otrzymania mają prawo domagania się także odsetek z tytułu opóźnienia. Ani uchylene aktu prawnego, ani też zmiana ustawy nie powodują w tym wypadku utraty prawa dochodzenia roszczeń o te świadczenia (por. sygn. U. 4/99).

5. Dodatkowe wynagrodzenie roczne stanowi niewątpliwe element wynagrodzenia za pracę. Wynagrodzenie za pracę jest pojęciem ekonomicznym i prawnym. W znaczeniu ekonomicznym wynagrodzenie jest przysporzeniem po stronie otrzymującego, zwiększa jego aktywa. Z prawnego punktu widzenia wynagrodzenie jest świadczeniem jednego podmiotu na rzecz drugiego w zamian za jego świadczenie (zob. K. Roszewska, *Wynagrodzenie i inne świadczenia ze stosunku pracy*, Warszawa 1999, s. 15). Wynagrodzenie za pracę składa się z reguły z wynagrodzenia zasadniczego oraz takich składników uzupełniających jak: dodatki stawkowe, dopłaty, premie, deputaty, dodatki wyrównawcze, prowizje. Dodatkowe wynagrodzenie roczne w doktrynie prawa pracy traktowane jest jako specyficzna premia. Stanowi ona składnik wynagrodzenia za pracę (por. T. Liszcz, *Prawo pracy*, Warszawa 2004, s. 277-279). Wynagrodzenie to zastąpiło dawną nagrodę z zakładowego funduszu nagród, która była regulowana w ustawie z dnia 19 lipca 1985 r. o rocznych nagrodach z zakładowego funduszu nagród w państwowych jednostkach organizacyjnych nie będących przedsiębiorstwami państwowymi (Dz. U. Nr 32, poz. 141 ze zm.). Zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego, uprawnienie do rocznej nagrody, przysługujące na podstawie przepisów tejże ustawy, stanowi element treści stosunku pracy pracowników zakładu pracy przejętego w trybie art. 23¹ k.p. i wiąże nowego pracodawcę do czasu zmiany treści tego stosunku (por. uchwałę SN z 11 marca 1998 r., sygn. akt. III ZP 3/98, OSNAPiUS nr 20/1998, poz. 588 i uchwałę SN z 24

października 1997 r., sygn. akt III ZP 35/97, OSNAPiUS nr 16/1998, poz. 474). Teza ta pozostaje nadal aktualna w odniesieniu do dodatkowego wynagrodzenia rocznego.

W doktrynie prawa pracy pojęcie wynagrodzenia za pracę jest interpretowane szeroko (por. J. Jończyk, *Prawo pracy*, Warszawa 1995, s. 344 i n.). W uzasadnieniu uchwały siedmiu sędziów z 30 grudnia 1986 r. (sygn. akt III PZP 42/86, OSNCP nr 8/1987, poz. 106) Sąd Najwyższy, podejmując ciężar określenia tegoż pojęcia, przyjął zasadniczą tezę, wedle której „jest to świadczenie konieczne o charakterze przysparzająco-majątkowym, które zakład pracy jest zobowiązany wypłacać okresowo pracownikowi w zamian za wykonaną pracę, świadczoną w ramach stosunku pracy, odpowiednio do rodzaju, ilości i jakości pracy”. Takie rozumienie wynagrodzenia dotyczy wynagrodzenia *sensu stricto*, jak też innych świadczeń związanych z wykonywaniem pracy. Rozróżnienie takie ma znaczenie praktyczne w prawie materialnym, zwłaszcza gdy chodzi o wliczanie (lub nie) określonych wypłat dla ustalania zasiłków, podatków itp. Pojęcie „trzynastki” – co podkreślał także Trybunał Konstytucyjny – mieści się w szeroko rozumianym pojęciu wynagrodzenia, gdyż ma charakter stały, jest związane ze stosunkiem pracy, a nadto ustawodawca dla świadczenia tego używa nazwy dodatkowe „wynagrodzenie” roczne (por. sygn. U. 4/99).

6. Zmiany w zakresie prawa do dodatkowego wynagrodzenia rocznego wprowadziła ustawa z dnia 4 marca 2004 r. o zmianie ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 116, poz. 1202). Głównym celem ustawy było ograniczenie prawa do dodatkowego wynagrodzenia rocznego niektórych podmiotów (tzw. erki). Ustawa wprowadziła cztery zasadnicze modyfikacje w zakresie prawa do dodatkowego wynagrodzenia rocznego.

Po pierwsze – poprzez uchylenie art. 37 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2003 r. Nr 221, poz. 2199 ze zm.) pozbawiła posłów i senatorów dodatkowego uposażenia.

Po drugie – pozbawiła prawa do dodatkowego wynagrodzenia rocznego osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz. U. Nr 20, poz. 101 ze zm.) oraz niektórych pracowników samorządowych (tj. tych o których mowa w art. 2 pkt 1 lit. a-c i pkt 3 ustawy z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych; Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 ze zm.).

Po trzecie – zmodyfikowała katalog podmiotów, w stosunku do których ustawa o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym nie ma zastosowania, poprzez wyłączenie z zakresu jej działania dodatkowo: funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu oraz Biura Ochrony Rządu. Wcześniej ustawa dotyczyła tylko żołnierzy, funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Służby Celnej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej.

Po czwarte – wprowadziła epizodyczny przepis określający, że w roku 2004 dodatkowe wynagrodzenie roczne dla szczegółowo wymienionych w ustawie podmiotów przysługuje w wysokości połowy dodatkowego wynagrodzenia rocznego albo uposażenia dodatkowego.

7. W wyniku zmian wprowadzonych ustawą z 4 marca 2004 r. (art. 1), zasadniczej zmianie uległ zakres podmiotowy wyłączeń od stosowania ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym. Zgodnie z aktualnym brzmieniem przepisów, ustawy nie stosuje się do trzech grup podmiotów.

Po pierwsze – osób, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz. U. Nr 20, poz. 101 ze zm.). Ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym nie stosuje się zatem w stosunku do: Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, Prezesa Rady Ministrów, wicemarszałka Sejmu, wicemarszałka Senatu, wiceprezesa Rady Ministrów, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, ministra, Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego, wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli, Szefa Kancelarii Sejmu, Szefa Kancelarii Senatu, zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu, zastępcy Szefa Kancelarii Senatu, Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Głównego Inspektora Pracy, zastępcy Głównego Inspektora Pracy, Kierownika Krajowego Biura Wyborczego, Ministra Stanu, Szefa Kancelarii Prezydenta, zastępcy Szefa Kancelarii Prezydenta, zastępcy Prokuratora Generalnego, Prezesa Polskiej Akademii Nauk, sekretarza stanu, członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, pierwszego zastępcy Prezesa Narodowego Banku Polskiego, podsekretarza stanu (wiceministra), wiceprezesa Narodowego Banku Polskiego, Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej, Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich, Zastępcy Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Rzecznika Ubezpieczonych, kierownika urzędu centralnego, wiceprezesa Polskiej Akademii Nauk, wojewody, zastępcy kierownika urzędu centralnego, wicewojewody.

Po drugie – żołnierzy oraz funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Służby Celnej, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej oraz Biura Ochrony Rządu. Nie oznacza to jednak, że wymienionej grupie podmiotów nie służy prawo do dodatkowego wynagrodzenia rocznego. Prawo to wynika z odrębnych przepisów regulujących treść poszczególnych stosunków służbowych. Taki dualizm przepisów, zdaniem Trybunału, gdzie podstawowa ustawa o dodatkowym wynagrodzeniu wyłącza daną grupę osób, zaś inne akty szczegółowe prawne przyznają takie prawo do dodatkowego uposażenia rocznego – nie służy klarowności i jasności przepisów prawnych. Tworzy poza tym fałszywy obraz rzeczywistości prawnej kształtowanej przez podstawowy w tej materii akt normatywny. Szersza ocena tego zjawiska pozostaje jednak poza sferą rozważań Trybunału, związanego granicami wniosku.

Po trzecie – ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym nie stosuje się do osób, o których mowa w art. 2 pkt 1 lit. a-c i pkt 3 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 ze zm.). To właśnie wyłączenie budzi wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich, co do jego zgodności z art. 2 i art. 32 Konstytucji. Osobami wyłączonymi z zakresu oddziaływania ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym są: marszałek województwa, wiceprzewodniczący zarządu oraz pozostali członkowie zarządu, jeżeli statut tak stanowi, starosta, wicestarosta oraz pozostali członkowie zarządu, jeżeli statut tak stanowi, wójt (burmistrz, prezydent miasta), zastępca wójta (burmistrza, prezydenta), sekretarz gminy, sekretarz powiatu, skarbnik gminy (główny księgowy budżetu), skarbnik powiatu (główny księgowy budżetu powiatu), skarbnik województwa (główny księgowy budżetu województwa).

8. Zakres podmiotowy zmian ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym budził kontrowersje już w czasie procesu legislacyjnego (zob. druk sejmowy nr 2569-A). Kwestionowane przepisy zostały zresztą wprowadzone dopiero w czasie drugiego czytania

poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników sfery budżetowej (zob. sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych (nr 136) i Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich (nr 83) z 3 marca 2004 r. – biuletyn nr 2884/IV). Zdaniem posłów zgłaszających poprawki, istotą poprawek była „(...) zmiana polegająca na zrównaniu praw wszystkich uprawnionych do otrzymywania dodatkowego wynagrodzenia rocznego, tzw. trzynastki. Wnioskodawcy kierowali się przekonaniem, iż realizacja idei państwa oszczędnego nie może ograniczać się do pozbawienia trzynastej pensji tylko centralnego szczebla administracji państwowej, lecz musi i powinna obejmować także szczebel samorządowej administracji terenowej. Zasada funkcjonowania trzynastej pensji stanowi pewien relikwitu epoki realnego socjalizmu, ale przetrwała do dziś, a naszym zadaniem jest przystosowanie jej do wymogów aktualnej sytuacji finansowej państwa. Pierwotny projekt omawianej ustawy przewidywał pozbawienie „trzynastki” tylko funkcjonariuszy administracji publicznej najwyższego szczebla, a więc premiera, wicepremierów, ministrów, wiceministrów oraz szefów urzędów centralnych. Idea oszczędnego państwa (...) zakłada oszczędności na każdym szczeblu administracji państwowej, a więc także na poziomie wójta, starosty i marszałka województwa. Stąd koncepcja poprawki, która wnosi o pozbawienie prawa do trzynastej pensji wyższych funkcjonariuszy samorządowej administracji terenowej. Dodatkowym argumentem dla przyjęcia takiej regulacji ustawowej jest fakt istnienia w innych aktach prawnych regulujących działalność samorządów stosownych przepisów umożliwiających przyznawanie gratyfikacji finansowych dla członków samorządu poprzez nagrody kwartalne, półroczne, roczne albo okresowe. Takie nagrody w każdej sytuacji może przyznać burmistrzowi lub wójtowi rada samorządu odpowiedniego szczebla. Poprawka nie obejmowała swoim zakresem świadczenia przysługującego z tytułu wysługi lat, ponieważ świadczenie to gwarantowane jest z mocy innej ustawy (...)”. Za przyjęciem poprawki w drugim czytaniu, na forum połączonych komisji głosowało 11 posłów, 7 było przeciw i 7 wstrzymało się od głosu. Dodatkowo można wskazać, że zgodnie z opinią prawną z 25 lutego 2004 r. na temat ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym pracowników jednostek sfery budżetowej, „(...) zajmowania kierowniczego stanowiska państwowego, jak również pełnienia mandatu parlamentarnego nie można stawiać na równi z wykonywaniem pracy m.in. w charakterze urzędnika państwowego. Wynagrodzenie z budżetu państwa nie jest cechą wspólną, relewantną, charakteryzującą z jednej strony posłów, senatorów i osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe, a z drugiej pracowników jednostek sfery budżetowej. Z tego względu brak jest racjonalnych powodów do jednakowego traktowania obu grup. Proponowane zróżnicowanie sytuacji pracowników jednostek sfery budżetowej oraz posłów i tzw. erki pod względem prawa do dodatkowego wynagrodzenia rocznego nie jest niezgodne z zasadą równości wynikającą z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. Sejm na posiedzeniu 4 marca 2004 r. uchwalił zaproponowane przez połączone komisje poprawki (429 głosów za, nikt się nie wstrzymał, 2 głosy przeciw).

Senat na 58 posiedzeniu w uchwale z 19 marca 2004 r. (druk nr 2687) w sprawie zmiany ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej oraz niektórych innych ustaw wprowadził do jej tekstu poprawki. W uzasadnieniu uchwały Senat stwierdził, że „(...) zaproponowana zmiana w zakresie podmiotowym ustawy wzbudza kontrowersje. Zdaniem Senatu, celem ustawy było pozbawienie dodatkowego wynagrodzenia rocznego osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz dodatkowego uposażenia posłów i senatorów. Poddanie reżimowi ustawy również niektórych pracowników samorządowych powoduje, że jej zakresowi podmiotowemu – w kontekście konstytucyjnej zasady równości – brak

jednolitego kryterium wyodrębnienia. Zdaniem Senatu może to oznaczać zasadność zarzutu naruszenia konstytucyjnej zasady równości”. Senat uznał zatem za stosowne wprowadzenie do ustawy poprawek zmierzających do tego, aby katalog pracowników samorządowych, którym nie przysługuje dodatkowe wynagrodzenie roczne, ograniczał się jedynie do członków zarządów jednostek samorządu terytorialnego (wójta, burmistrza, prezydenta miasta) oraz ich zastępców. Poprawki senackie nie zostały przyjęte. Sejm na 73 posiedzeniu 16 kwietnia 2004 r. odrzucił poprawki Senatu (360 posłów za, 26 – przeciw, nikt się nie wstrzymał od głosu). 10 maja 2004 r. Prezydent podpisał zmianę ustawy w brzmieniu przyjętym przez Sejm.

9. Podstawową kwestią, którą należy rozstrzygnąć, jest odpowiedź na pytanie, czy odebranie prawa do dodatkowego wynagrodzenia rocznego pracownikom samorządowym o których mowa w art. 2 pkt 1 lit. a-c i pkt 3 ustawy z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych, tj. marszałkowi województwa, wiceprzewodniczącemu zarządu oraz pozostałym członkom zarządu, jeżeli statut tak stanowi, staroście, wicestarście oraz pozostałym członkom zarządu, jeżeli statut tak stanowi, wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), zastępcy wójta (zastępcy burmistrza, prezydenta), sekretarzowi gminy, sekretarzowi powiatu, skarbnikowi gminy (głównemu księgowemu budżetu), skarbnikowi powiatu (głównemu księgowemu budżetu powiatu), skarbnikowi województwa (głównemu księgowemu budżetu województwa), ma cechy przypadkowości (dowolności), co byłoby niezgodne z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji, oraz czy pozostaje w zgodzie z zasadą równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji).

10. Zasada poprawnej legislacji, stanowiąca element demokratycznego państwa prawnego, była już wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału (m.in. w uchwale z 8 marca 1995 r., sygn. W. 13/94, OTK w 1995 r., t. I, poz. 21 oraz w wyrokach: z 11 stycznia 2000 r., sygn. K. 7/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 2, z 21 marca 2001 r., sygn. K. 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51, z 30 października 2001 r., sygn. K. 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217, z 9 kwietnia 2002 r. sygn. K. 21/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 17 oraz z 24 lutego 2003 r., sygn. K. 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13). Trybunał konsekwentnie reprezentuje stanowisko, że z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasady te nakazują, aby przepisy prawa były formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Warunek jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy mogą oczekiwać stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Z zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny powinien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów.

Poprawność legislacyjna to także stanowienie przepisów prawa w sposób logiczny i konsekwentny, z poszanowaniem zasad ogólnosystemowych oraz z zachowaniem należytych aksjologicznych standardów. Niezgodne z tą zasadą będzie więc wprowadzanie do obrotu prawnego przepisów (nawet gdy celowość takich przepisów mogłaby się wydawać słuszną), które tworzą regulacje prawne niekonsekwentne i niedające się

wytłumaczyć w zgodzie z innymi przepisami prawa. Celowość i ewentualna zasadność wprowadzania w życie danych regulacji prawnych nie może być wytłumaczeniem dla tworzenia prawa w sposób chaotyczny i przypadkowy. Dowolność i przypadkowość wprowadzanych w życie przepisów prawnych jest zatem złamaniem zasady poprawnej legislacji. Stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji.

11. Niewątpliwie stwierdzenie niezgodności kwestionowanych przepisów z art. 2 Konstytucji jest w niniejszej sprawie przesłanką wystarczającą do wyeliminowania tychże przepisów z porządku prawnego i w zasadzie nie istnieje potrzeba szczegółowego analizowania zgodności tychże przepisów z art. 32 Konstytucji, chociaż – co należy podkreślić – w niniejszej sprawie naruszenie art. 2 Konstytucji może prowadzić do naruszenia art. 32 Konstytucji. W rzeczywistości wzorzec ten ma jednak drugoplanowe znaczenie i zasadne jest jego łączne rozpatrywanie z wzorcem podstawowym.

Mimo że Trybunał w badanej sprawie nie widzi potrzeby dogłębnego zajmowania się problemem naruszenia zasady równości, uprawnione jest jednak zwrócenie uwagi na kilka istotnych problemów. Otóż zasada równości, zarówno wtedy gdy łączono ją z art. 2 Konstytucji, jak i z art. 32 ust. 1, była wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego (por. wyrok z 11 lipca 2000 r., sygn. K. 30/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 145, czy też wyrok z 18 stycznia 2000 r., sygn. K. 17/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 4). Zgodnie z dotychczasową linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego zasada równości oznacza nakaz jednakowego traktowania wszystkich obywateli w obrębie określonej klasy („kategorii”). Wszystkie podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (zob. wyrok z 5 listopada 1997 r., sygn. K. 22/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 41).

Zasada równości nie ma jednak charakteru absolutnego i ustawodawca może od niej w pewnych, ściśle określonych przypadkach odstąpić. Odstępstwo takie jest konstytucyjnie dopuszczalne, jeżeli ustawodawca łącznie spełni następujące warunki: 1) kryterium przyjęte za podstawę różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; 2) waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesu, który zostaje naruszony w wyniku przyjętego różnicowania; 3) kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi normami, zasadami i wartościami konstytucyjnymi, które uzasadniają przyjęte przez ustawodawcę różnicowanie podmiotów podobnych. Na ustawodawcy – co należy podkreślić – spoczywa ciężar wykazania, że odstępstwo od tak rozumianej zasady równości jest konstytucyjnie dopuszczalne (zob. np. wyrok TK z 10 czerwca 2003 r., sygn. K 16/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 52).

Według utrwalonego orzecznictwa Trybunału konstytucyjna zasada równości wobec prawa nakazuje identyczne traktowanie wszystkich adresatów określonej normy prawnej, znajdujących się w takiej samej lub w podobnej sytuacji prawnie relewantnej. Z zasady równości wobec prawa wynika zatem nakaz równego, czyli jednakowego traktowania wszystkich adresatów normy prawnej, co oznacza zarówno zakaz dyskryminowania, jak i zakaz faworyzowania takich osób. Ustalenie, czy zasada równości wobec prawa została w konkretnym przypadku naruszona, wymaga określenia kręgu adresatów, do których odnosi się dana norma prawna, oraz wskazania elementów charakteryzujących ich sytuację prawną, które są prawnie istotne. Zasada równości wobec prawa wymaga jednocześnie zasadności kryterium, na podstawie którego dokonano zróżnicowania sytuacji określonych podmiotów (por. wyroki TK z: 24 lutego 1999 r., sygn. SK 4/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 24; 17 stycznia 2001 r., sygn. K 5/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 2; 17 maja 2004 r., sygn. SK 32/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 44).

12. Oceniając zasadność zarzutów odnoszących się do naruszenia przez kwestionowane przepisy zasady równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji), należy: po pierwsze – zbadać, czy istnieje jakaś cecha wspólna, uzasadniająca podobne traktowanie adresatów wskazanej normy prawnej; po drugie – należy ustalić kryterium, według którego te podmioty zostały przez kwestionowany przepis różnie potraktowane; po trzecie zaś – rozważyć, czy ta odmienność jest uzasadniona (por. wyrok TK z 16 grudnia 1997 r., sygn. K. 8/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 70). Równość wobec prawa to także problem zasadności wyboru takiego, a nie innego kryterium różnicowania. Aby odpowiedzieć na pytanie, czy dane kryterium może stanowić podstawę różnicowania podmiotów prawa, należy rozstrzygnąć: czy kryterium to pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; czy waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania; czy kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych. Różnicowanie podmiotów podobnych winno: po pierwsze – mieć charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści; po drugie – mieć charakter proporcjonalny, a więc waga problemu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych; po trzecie – pozostawać w jakimkolwiek związku z normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (por. wyrok TK z 11 lutego 2003 r., sygn. P 12/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 10).

13. Podstawą do przypadkowego pozbawienia „trzynastek” pewnej kategorii pracowników samorządowych, a przez to zróżnicowania pracowników samorządowych w zakresie prawa do dodatkowego wynagrodzenia rocznego, był art. 2 ustawy o pracownikach samorządowych. Na ten bowiem przepis, ustawa z 4 marca 2004 r. wskazuje, jako podstawę wyodrębnienia określonych podmiotów wyłączonych z zakresu stosowania ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym. Przepis ten określa formy zatrudniania pracowników samorządowych. Pracownicy ci mogą być zatrudniani w czterech formach.

Po pierwsze – na podstawie wyboru. W tej grupie pracowników samorządowych, kwestionowana ustawa pozbawiła prawa do „trzynastki” (art. 2 pkt 1 lit. a-c) marszałka województwa, wiceprzewodniczącego zarządu oraz pozostałych członków zarządu (jeżeli statut tak stanowi), starostę, wicestarostę oraz pozostałych członków zarządu (jeżeli statut tak stanowi), a także wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Dodatkowe wynagrodzenie roczne będą mogli jednak otrzymać, po zatrudnieniu – również na podstawie wyboru – w związkach jednostek samorządu terytorialnego: przewodniczący zarządu związku i pozostali członkowie zarządu (jeżeli statut tak stanowi) – por. art. 2 pkt 1 lit. d ustawy o pracownikach samorządowych. Podmioty te nie są wyłączone z zakresu stosowania ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym. Ustawodawca nie zachował więc koniecznej przy tego typu rozwiązaniach konsekwencji.

Po drugie – na podstawie mianowania. Grupa ta obejmuje pracowników zatrudnianych na stanowiskach pracy określonych w statucie gminy bądź związku międzygminnego. Pracownicy z tej grupy nie zostali wyłączeni z prawa do „trzynastki”.

Po trzecie – na podstawie powołania. W tej grupie podmiotów znaleźli się pracownicy, których kwestionowana ustawa pozbawiła prawa do dodatkowego wynagrodzenia rocznego. Są to: zastępca wójta (burmistrza, prezydenta), sekretarz gminy, sekretarz powiatu, skarbnik gminy (główny księgowy budżetu), skarbnik powiatu (główny

księgowy budżetu powiatu), skarbnik województwa (główny księgowy budżetu województwa).

Po czwarte – na podstawie umowy o pracę. Grupa ta obejmuje pozostałych pracowników samorządowych niewymienionych we wcześniejszych przepisach. Pracownicy ci nie zostali wyłączeni z prawa do dodatkowego wynagrodzenia rocznego.

Analizując treść art. 2 ustawy o pracownikach samorządowych, nie można przyjąć, że podstawę wprowadzenia zróżnicowania w zakresie prawa do dodatkowego wynagrodzenia rocznego stanowiła forma nawiązania stosunku pracy z pracownikiem sfery budżetowej (w rozumieniu ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej). Nie była to zatem cecha, na podstawie której uprawnione mogło być odmienne traktowanie podobnych podmiotów. Należy się zgodzić z Rzecznikiem Praw Obywatelskich, że bez trudu można wskazać stanowiska zajmowane przez pracowników jednostek sfery budżetowej w rozumieniu powołanej ustawy, które są obsadzone na podstawie np. powołania, a których zajmowanie nie powoduje utraty prawa do dodatkowego wynagrodzenia rocznego. Dotyczy to np.: wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego (art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane; Dz. U. z 2003 r. Nr 207, poz. 2016 ze zm.), okręgowych inspektorów pracy i ich zastępców oraz innych pracowników inspekcji pracy (art. 25 ust. 3 ustawy z dnia 6 marca 1981 r. o Państwowej Inspekcji Pracy; Dz. U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1362 ze zm.), państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego i jego zastępcy, państwowego powiatowego inspektora sanitarnego i ich zastępców (art. 11 ust. 1-4 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej; Dz. U. z 1998 r. Nr 90, poz. 575 ze zm.), rzecznika konsumentów powoływanego przez radę powiatu (art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów; Dz. U. z 2003 r. Nr 86, poz. 804 ze zm.). Przykłady takie potwierdzają, że forma nawiązania stosunku pracy nie jest kryterium usprawiedliwiającym różne traktowanie pracowników jednostek sfery budżetowej w zakresie prawa do dodatkowego wynagrodzenia rocznego. Regulacja taka nosi więc znamiona przypadkowości, gdyż niektórzy pracownicy sfery budżetowej (pracownicy samorządowi) zatrudnieni na podstawie wyboru bądź powołania posiadają prawo do „trzynastki”, inni zaś – wskazani w zasadzie przypadkowo – takiego prawa nie posiadają.

Zdaniem Trybunału, analizując wskazane wyżej grupy pracowników samorządowych, niewątpliwie można stwierdzić, że kwestionowana ustawa, wyłączająca niektórych pracowników samorządowych z prawa do „trzynastki” miała cechy przypadkowości i dowolności. Takie rozwiązanie pozostaje w sprzeczności przede wszystkim z art. 2 Konstytucji, ale prowadzi też do naruszenia art. 32 Konstytucji. Prawa nie można tworzyć koniunkturalnie, nie zwracając uwagi na zasady konstytucyjne, w tym na zasady poprawnej legislacji, zasadę równości wobec prawa, poczucie bezpieczeństwa prawnego. To osłabienie poczucia bezpieczeństwa prawnego – co istotne – odnosi się nie tylko czy może nie tyle do adresatów zakwestionowanych przepisów, ile do osób, których przepisy te „jeszcze” nie dotyczą, a wśród których może powstać przekonanie i obawa, że w przyszłości tak może się stać. Zwłaszcza, że daje pretekst ku temu uzasadnienie ustawy oraz stanowisko Sejmu w niniejszej sprawie, gdzie się stwierdza, że ustawa ma spowodować „większy stopień akceptacji reformy finansów publicznych przez większość społeczeństwa”. Siłą rzeczy pojawia się pytanie, czy ten konkretny przykład nie ma służyć usprawiedliwieniu w przyszłości likwidacji „trzynastek” w ogóle, co w sposób drastyczny uderzałoby przede wszystkim w grupy osób najmniej zarabiających. Obawy takie narastają, jeżeli weźmie się pod uwagę, że problem likwidacji „trzynastek”, rozpatruje się w kontekście likwidacji przywilejów (zob. stanowisko Sejmu). „Trzynastki” nie są przywilejami, są natomiast istotnym elementem wynagrodzenia.

Niewątpliwie prawo tworzone w sposób chaotyczny, dla „potrzeby chwili”, „akcyjnie” i dla osiągnięcia efektów emocjonalnych, a do tego sprzeczne z podstawowymi zasadami poprawnej legislacji, nie może pozostawać w obrocie prawnym. Narusza bowiem fundamentalne zasady państwa prawnego. Idea państwa oszczędnego zasługuje na uznanie, o ile nie wiąże się z tworzeniem dowolnych regulacji prawnych i służy kształtowaniu systemu prawnego, który sprzyja budowaniu czy nawet „ratowaniu” równowagi budżetowej w państwie. Niewątpliwie niebezpieczne dla poczucia bezpieczeństwa prawnego i poczucia prawa w ogóle są rozwiązania prawne pozorne, a więc takie, które tylko pozornie prowadzą do zamierzonego celu. W rzeczywistości zaś możliwość osiągnięcia celu jest fikcyjna, bo np. przyjęte rozwiązanie prawne nie uwzględniło okoliczności prawnych i faktycznych, które w rzeczywistości mogą wyeliminować zamierzony przez ustawodawcę efekt ekonomiczno-prawny (możliwe jest to poprzez podwyższenie w granicach dopuszczalnych prawem zasadniczego wynagrodzenia czy innych niż „trzynastki” elementów wynagrodzenia dodatkowego). Skoro więc „trzynastki” stanowią element wynagrodzenia za pracę i przysługują pracownikom jednostek sfery budżetowej, to nie można wprowadzać wyjątków od takiej zasady, które różnicowałyby w sposób nieuzasadniony pracowników jednostek sfery budżetowej posiadających takie same cechy relewantne. Odmiennosc taka nie jest uzasadniona w związku z zasadą państwa prawnego. Ustawodawca ma niewątpliwie w odniesieniu do tzw. sfery budżetowej dużą swobodę kształtowania zasad prawnych dotyczących wynagrodzenia (także w odniesieniu do uważanych za relikty przeszłości „trzynastek”). Powinien jednak stanowić prawo, które tworzyć będzie logicznie spójną systemową całość i nie będzie prowadzić do naruszania konstytucyjnie chronionych wartości. Kwestionowany przepis prawny nie czyni zadość tego rodzaju wymaganiom i nie gwarantuje osiągnięcia celu, na który ustawodawca się powołuje. Co więcej – może, zwłaszcza w przypadku pracowników samorządowych, sprzyjać obchodzeniu prawa i eliminowaniu skutków wprowadzonego rozwiązania, poprzez inne niż dotychczas wykorzystanie istniejących instrumentów prawnych służących kształtowaniu wynagrodzenia.

14. Zdaniem Trybunału, kwestionowana regulacja pozbawiająca pewną grupę osób prawa do „trzynastki” niewątpliwie ma cechy przypadkowości. Nie sposób bowiem ustalić kryterium, według którego niektórzy pracownicy samorządowi zostali przez kwestionowane przepisy różnie potraktowani. Odmiennosc taka nie jest uzasadniona, gdyż już z treści samej ustawy wynika, że ustawa ta określa „zasady nabywania prawa oraz ustalania wysokości i wypłacania dodatkowego wynagrodzenia rocznego dla „pracowników jednostek sfery budżetowej” (art. 1 ust. 1 ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym). Należy zatem się zgodzić z opinią Rzecznika Praw Obywatelskich, że w omawianym zakresie sam ustawodawca za podmioty podobne uznał wszystkie osoby będące pracownikami jednostek sfery budżetowej. Jak zaś należy rozumieć pojęcie „pracownicy jednostek sfery budżetowej”, ustawodawca wyjaśnił w art. 1 ust. 2 ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym. Pojęciem tym zostali objęci wszyscy pracownicy samorządowych jednostek budżetowych (art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym). Literalne brzmienie ustawy nie pozostawia zatem wątpliwości, że wszyscy pracownicy samorządowi charakteryzują się cechą istotną w postaci statusu pracownika jednostki samorządowej. Nie można zatem uznać, że w zgodzie z zasadą równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji), pozbawia się prawa do „trzynastki” dowolnie wybraną grupę osób spośród podmiotów uprawnionych do otrzymania dodatkowego wynagrodzenia rocznego. Jest to tym bardziej niemożliwe, gdyż „trzynastka”, o czym była już mowa, stanowi element wynagrodzenia za pracę, nie jest zaś dodatkiem uznaniowym, dowolnie kształtowanym przez pracodawcę.

Celem dodatkowego wynagrodzenia rocznego wypłacanego pracownikom jednostek sfery budżetowej jest zapewnienie dodatkowej gratyfikacji tym pracownikom za efektywnie i nienagannie świadczoną pracę. Nie jest bowiem wypłacane dodatkowe wynagrodzenie roczne, nawet osobom spełniającym formalne warunki do nabycia takiego prawa (status pracownika jednostki sfery budżetowej, przepracowany okres), w przypadkach określonych w art. 3 ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym. Przypadkami takimi są:

- a) nieusprawiedliwiona nieobecność w pracy trwająca dłużej niż dwa dni,
- b) stawienie się do pracy lub przebywanie w pracy w stanie nietrzeźwości,
- c) wymierzenie pracownikowi kary dyscyplinarnej wydalenia z pracy lub ze służby,
- d) rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, można zatem przyjąć, że cechy relewantne pozwalające na wypłatę dodatkowego wynagrodzenia rocznego to status pracownika jednostki sfery budżetowej oraz efektywnie i nienagannie przepracowany okres uprawniający nabycie prawa do dodatkowego wynagrodzenia.

15. Odrębnego potraktowania wymaga drugi z kwestionowanych przepisów, tj. art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy z 4 marca 2004 r. To typowy przepis epizodyczny – obowiązywał tylko w 2004 r. Istotą tej regulacji było to, że dodatkowe wynagrodzenie roczne za rok 2004 przysługujące niektórym pracownikom samorządowym (tj. wymienionym w art. 2 pkt 1 lit. a-c i pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych), zostało wypłacone w wysokości połowy dodatkowego wynagrodzenia rocznego (uposażenia dodatkowego). Taka regulacja miała związek z wejściem w życie ustawy z 4 marca 2004 r. Zgodnie bowiem z art. 5 tejże ustawy, weszła ona w życie 1 stycznia 2005 r., z wyjątkiem art. 4, który wszedł w życie 1 lipca 2004 r. Takie rozwiązanie miało na celu zachowanie praw nabytych pracowników samorządowych do „trzynastki” w czasie trwającego już roku 2004. Prawa do dodatkowego wynagrodzenia rocznego pracownicy samorządowi pozbawieni zostali od połowy roku 2004, czyli po wejściu w życie ustawy zmieniającej (tj. ustawy z 4 marca 2004 r.). Istotą zmian było zatem pozbawienie prawa do „trzynastki” od roku 2005 i wypłata połowy wysokości tego wynagrodzenia za rok 2004.

Rozwiązanie przewidziane w kwestionowanym przepisie jest pochodną koncepcji przyjętej we wcześniejszej regulacji pozbawiającej prawa do „trzynastki” niektórych pracowników samorządowych. Stwierdzenie niekonstytucyjności art. 1 ust. 3 pkt 1 lit. b ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym ma zatem bezpośredni wpływ na rozwiązanie zawarte w art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy z 4 marca 2004 r. Z podobnych względów należy więc uznać, że rozwiązanie takie pozostaje w sprzeczności z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

16. Istotne znaczenie w niniejszej sprawie mają konsekwencje wyroku Trybunału. Podstawowym skutkiem wyroku jest wyeliminowanie z obrotu prawnego wskazanych w *petitum* wyroku przepisów. Oznacza to, że zarówno art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 4 marca 2004 r. o zmianie ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 116, poz. 1202), jak i art. 1 ust. 3 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej (Dz. U. Nr 160, poz. 1080 ze zm.) zostają wyeliminowane z obrotu prawnego. Nie będzie więc w ustawie o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej zakwestionowanych przepisów wyłączających niektórych pracowników samorządowych z prawa do dodatkowego wynagrodzenia rocznego. Zatem po ogłoszeniu wyroku w odpowiednim dzienniku urzędowym – podmioty wymienione w zakwestionowanych

przepisach odzyskają prawo do dodatkowego wynagrodzenia rocznego dla pracowników jednostek sfery budżetowej na zasadach ogólnych, tak jak to było przed nowelizacją dokonaną ustawą z 4 marca 2004 r. o zmianie ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej oraz niektórych innych ustaw.

17. Eliminacja z obrotu prawnego niekonstytucyjnych przepisów nie powoduje jednak konieczności zwrotu (wraz z odsetkami) części niewypłaconego dodatkowego wynagrodzenia rocznego za rok 2004 i całości dodatkowego wynagrodzenia rocznego za rok 2005 w stosunku do niektórych (wymienionych w kwestionowanych przepisach) pracowników samorządowych. Przemawia za tym kilka względów.

Po pierwsze – zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego (zob. postanowienie z 21 marca 2000 r., sygn. K. 4/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 65), bezpośrednim skutkiem orzeczenia Trybunału o niezgodności aktu normatywnego (określonych przepisów lub norm) z Konstytucją, jest utrata mocy obowiązującej przepisów niezgodnych z Konstytucją z dniem wejścia w życie orzeczenia Trybunału lub w innym terminie określonym przez Trybunał (art. 190 ust. 3 zd. 1 Konstytucji). Przepisy uznane przez Trybunał za niezgodne z Konstytucją zostają zatem usunięte z porządku prawnego, przestają być jego elementem. Orzeczenie takie powoduje bowiem bezwzględne, bezwarunkowe i bezpośrednie zniesienie (kasację) przepisów (norm) w nim wskazanych. Następuje to niezależnie od działań innych organów państwowych. Użyty w art. 190 ust. 3 Konstytucji termin „utrata mocy obowiązującej” nie może być uważany ani za w pełni tożsamy z uchynieniem określonego przepisu z mocą *ex nunc*, ani ze stwierdzeniem jego nieważności z mocą *ex tunc*. Oznacza on bowiem, że orzeczenie – z wyjątkami przewidzianymi w art. 190 ust. 4, które nie dotyczą niniejszej sprawy, rodzi – co do zasady – skutki na przyszłość, ma więc znaczenie dla stanów prawnych powstałych w momencie ogłoszenia wyroku, albo w terminie ustalonym przez Trybunał.

Po drugie – okoliczność, że wyrok Trybunału wywiera skutki prawne od dnia ogłoszenia w sposób określony w art. 190 ust. 2 Konstytucji (a więc na przyszłość), oznacza, że zasadniczo nie ma on mocy wstecznej, czyli nie odnosi się do kwestii obowiązywania tego przepisu w okresie od dnia jego wejścia w życie do dnia ogłoszenia w Dzienniku Ustaw wyroku TK. Biorąc jednak pod uwagę art. 190 ust. 4 Konstytucji, należy stwierdzić, że orzeczenia w sprawach indywidualnych mimo ich wydania na podstawie obowiązujących przepisów prawa, których niezgodność z Konstytucją stwierdził później Trybunał, podlegać mogą weryfikacji w szczególnych trybach postępowania. Nie dotyczy to jednak sytuacji, gdy takich indywidualnych rozstrzygnięć (decyzji, orzeczeń) nie było, bo prawa (obowiązki) powstawały z mocy konkretnej ustawy.

Utrata mocy obowiązującej w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego jest więc czymś z założenia innym niż uchynienie aktu normatywnego w wyniku działań organów prawodawczych. Uchynienie nie jest jednoznaczne z likwidacją skutków prawnych, które w okresie swego obowiązywania wywołał uchylony przepis, a także nie powoduje, że przepis ten nie będzie nadal stosowany na mocy norm międzyczasowych. Uchynienie nie jest więc całkowitym wyeliminowaniem określonego przepisu z porządku prawnego, ale z reguły tworzy szczególną sytuację współistnienia „nowej” regulacji z poprzednio obowiązującą (sygn. K. 4/99).

Po trzecie – prawo do dodatkowego wynagrodzenia rocznego powstaje *ex lege*, po spełnieniu przez określone podmioty kilku wymienionych w ustawie przesłanek. Ustawa określa bowiem zasady „nabywania” prawa oraz ustalania wysokości i wypłacania dodatkowego wynagrodzenia rocznego dla pracowników jednostek sfery budżetowej. Co do zasady można zatem przyjąć, że podmioty określone w ustawie nabywają prawo do „trzynastki” *ex lege* na mocy ustawy (po spełnieniu określonych przesłanek), a nie na

podstawie decyzji administracyjnej czy w wyniku rozstrzygnięcia wydanego w postępowaniu sądowym. Niekonstytucyjność wskazanej przez Trybunał regulacji nie będzie zatem oznaczała możliwości zastosowania art. 190 ust. 4 Konstytucji (wznowienia postępowania), gdyż w sprawie dodatkowego wynagrodzenia rocznego nie były wydawane decyzje administracyjne lub inne rozstrzygnięcia wydawane w postępowaniu sądowym. Nie będzie zatem możliwości skorzystania z instytucji wznowienia postępowania, gdyż takie postępowania, co do zasady, nie miały miejsca.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.