

Warszawa, dnia 25 czerwca 2001 r.

Opinia prawna
w sprawie wniosku rady Miejskiej w Będzinie,
skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego (sygn akt K. 23/01).

Stosownie do zlecenia z dnia 8 czerwca 2001 r. uprzejmie przedstawiam następującą opinię w sprawie wniosku Rady Miejskiej w Będzinie z dnia 30 marca 2001 r. o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją:

- 1) art. 25 ust. 6 w związku z ust. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. z 1996 r. nr 13, poz. 74 z późn.zm),
- 2) art. 20 ust. 3 i 4 w związku z ust. 2 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. nr 21, poz. 124 z późn.zm),
- 3) rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz. U. nr 61, poz. 710) oraz
- 4) rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich (Dz. U. nr 61, poz. 707).

Zdaniem Wnioskodawcy zaskarżone przepisy są niezgodne:

- a) z art. 165 ust. 2 w związku z art. 16 ust. 2 i art. 163 Konstytucji,
- b) z art. 32 Konstytucji oraz
- c) z art. 6 ust. 2 i art. 7 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego.

Ustawodawca zróżnicował bowiem pozycję prawną radnych i członków zarządów jednostek samorządu terytorialnego, wprowadzając kategoryzację tych jednostek – według liczby mieszkańców – jako kryterium różnicujące wysokość diet przysługujących radnemu w ciągu miesiąca oraz wysokość wynagrodzeń pracowników samorządowych. W końcowej części wniosku Wnioskodawca wywodzi, że zakwestionowane unormowania naruszają zasadę proporcjonalności poprzez

nadmierne naruszenie zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego oraz konstytucyjnie nieuzasadnione zróżnicowanie statusu radnych.

1. Wniosek nie jest zasadny z kilku względów, a mianowicie:

- 1) stosownie do dyspozycji art. 216 ust. 1 Konstytucji, **środki finansowe na cele publiczne są wydatkowane w sposób określony w ustawie** (podkr. W.P.). Jest rzeczą oczywistą, że finansowanie diet radnych oraz wynagrodzeń członków zarządu jednostek samorządu terytorialnego jest celem *par excellence* publicznym. Wydatki na ten cel podlegają więc regulacji ustawowej, która powinna określać zasady (sposób) wynagradzania osób pełniących mandat radnego lub wykonujących funkcje członków zarządu tych jednostek;
- 2) zasady dotyczące diet radnych zostały określone w art. 25 ust. 6 – 9 ustawy o samorządzie gminnym, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz. U. Nr 26, poz. 306). Jedną z tych zasad określa **wysokość diet** przysługujących radnemu w ciągu miesiąca (ust. 6). Łącznie, nie może ona przekroczyć półtorakrotności 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 z późn.zm). Zgodnie z dyspozycją ust. 7, ustalony w ten sposób miesięczny limit diet oznacza maksymalną wysokość diet przysługujących radnym w gminach o największej liczbie mieszkańców. Ten sam przepis upoważnił Radę Ministrów do zróżnicowania wysokości diet, uwzględniającego liczbę mieszkańców gminy. **Podstawą zróżnicowania jest więc kategoryzacja gmin (wg liczby mieszkańców), a nie statusu radnych, jak to usiłuje wykazać Wnioskodawca;**
- 3) dyspozycję ustawodawcy nakazującą uwzględnienie liczby mieszkańców gminy przy ustalaniu maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu w ciągu miesiąca należy uznać za racjonalną. Wielkością pochodną tej liczby są bowiem dochody budżetu gminy z tytułu: podatków i opłat lokalnych pobieranych od ludności oraz udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych. **Ogólna zaś kwota dochodów własnych tej jednostki samorządu terytorialnego wyznacza dopuszczalną granicę jej wydatków budżetowych;**

4) wbrew twierdzeniu Wnioskodawcy, jednakowa pozycja prawno-ustrojowa oraz funkcja publiczna radnego nie mogą stanowić przeszkody prawnej w różnicowaniu wysokości diet radnych na podstawie kryterium liczby mieszkańców gminy. Różnicowanie to nie podważa zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego wyrażonej w art. 165 ust. 2 Konstytucji. Ani powołany wyżej przepis, ani art. 16 ust. 2 i art. 163 ustawy zasadniczej nie wyłączają – w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego – obowiązku respektowania postanowienia art. 216 ust. 1 Konstytucji. Należy zatem uznać, że ustawodawca, formułując dyspozycje art. 25 ust. 6 i 7 ustawy o samorządzie gminnym, nie naruszył postanowień ustawy zasadniczej. W tym przypadku ingerencja ustawy w sferę samodzielności gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego była uzasadniona zróżnicowaniem zarówno wielkości dochodów własnych gmin, jak i wielkości oraz struktury rodzajowej wykonywanych przez nie zadań publicznych. Ta ostatnia zaś okoliczność nie pozostaje bez wpływu na zakres obowiązków radnego;

5) bezpodstawny jest również zarzut naruszenia konstytucyjnej zasady równości wobec prawa. Zgodnie z § 3 zaskarżonego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy, w gminach powyżej 100 tys. mieszkańców radnemu przysługuje 100% maksymalnej diety (określonej w art. 25 ust. 6 ustawy o samorządzie gminnym), w gminach od 15 tys. do 100 tys. mieszkańców – 75% tej diety, zaś w gminach poniżej 15 tys. mieszkańców – 50% diety. Zróżnicowanie wysokości diet radnych jest tu logicznym następstwem ustawowej kategoryzacji gmin według liczby mieszkańców. **W ramach zaś danej kategorii gmin wysokość diet radnych jest jednakowa.**

Ustawodawca nie naruszył więc postanowienia art. 32 Konstytucji, zgodnie z którym wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. **W opiniowanym przypadku sytuacja prawna radnych wykonujących mandat w gminach należących do tej samej kategorii pod względem liczby mieszkańców jest identyczna: wysokość przysługujących im diet jest jednakowa.** Zarzut Wnioskodawcy oparty jest o błędnie utożsamianie klasyfikacji gmin wg kryterium liczby ludności z konsekwencją tej klasyfikacji w postaci zróżnicowania wysokości diet radnych.

2. Wywody dotyczące diet radnych należy odnieść w całej rozciągłości do wynagrodzeń członków zarządu jednostek samorządu terytorialnego, które to wynagrodzenia zostały ograniczone przepisem art. 20 ust. 3 ustawy o

pracownikach samorządowych. Zgodnie z tym przepisem maksymalne wynagrodzenie członka zarządu jednostki samorządu terytorialnego nie może przekroczyć w ciągu miesiąca, łącznie z dodatkiem za wieloletnią pracę, siedmiokrotności kwoty bazowej, o której już była mowa. Podobnie jak w przypadku radnych, Rada Ministrów przy ustalaniu zasad wynagradzania członków zarządu jednostek samorządu terytorialnego uwzględnia liczbę mieszkańców jednostki samorządu. Czyni to odrębnie dla każdego stopnia zasadniczego podziału terytorialnego (art. 20 ust. 2 ustawy). Dyspozycję tę wypełnia „Tabela stanowisk, zaszeregowania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników urzędów gmin, miast (miast na prawach powiatu)”, stanowiąca załącznik nr 3 do zaskarżonego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych (...).

Konstytucyjność przepisów art. 20 ust. 3 w związku z art. 20 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych nie budzi więc wątpliwości. Brak jest również podstaw do kwestionowania zgodności z Konstytucją art. 20 ust. 4 tej ustawy, który określa maksymalne miesięczne wynagrodzenie kierowników i zastępców kierowników jednostek budżetowych, gospodarstw pomocniczych tych jednostek oraz zakładów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego.

Przytoczone w pkt. 1 opinii argumenty za oddaleniem zarzutu niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów ustawy o samorządzie gminnym uzasadniają także oddalenie analogicznych supozycji dotyczących art. 20 ust. 3 i 4 ustawy o pracownikach samorządowych.

3. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalony jest pogląd o dopuszczalności ingerencji ustawodawcy w sferę konstytucyjnie zastrzeżonej samodzielności gmin pod warunkiem, że znajduje to uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i konstytucyjnie chronionych wartościach, których „przedkładanie nad zasadę samodzielności samorządu terytorialnego zależy od oceny ustawodawcy” (zob. OTK ZU nr 5 z 1996 r., s. 330). W orzeczeniu zaś z dnia 4 maja 1998 r. sygn. K. 38/97 Trybunał Konstytucyjny, nawiązując do postanowień art. 16 ust. 2 i art. 165 ust. 2 Konstytucji wyraził pogląd, że „samodzielność gmin jest wartością chronioną lecz nie absolutną. Ochrona tej wartości nie może wykluczać lub znosić całkowicie albo w istotnej części prawa ustawodawcy do kształtowania stosunków w państwie. Samodzielność ta polega

m. in. na działaniu samorządu w ramach ustaw, co należy rozumieć także i tak, iż celem ustaw ograniczających samodzielność samorządu, w tym zwłaszcza gmin jako jednostek podstawowych (art. 165 ust. 1 Konstytucji) – musi być stworzenie norm prawnych, w których ta samodzielność w państwie jednolitym by się realizowała” (OTK ZU nr 3 z 1998 r. s. 183-184).

W związku z pierwszą tezą Trybunału Konstytucyjnego wypada zauważyć, że jednym z celów zaskarżonych przepisów, limitujących wysokość diet radnych i wynagrodzeń pracowników samorządu terytorialnego, **jest ochrona zdolności gmin do finansowania zadań publicznych służących zaspokajaniu potrzeb jej mieszkańców** (art. 166 ust. 1 Konstytucji). Nie trzeba udowadniać, że brak jakichkolwiek ograniczeń co do wysokości diet i wynagrodzeń tych osób nie sprzyjałby realizacji tego celu. Wartością zaś konstytucyjnie chronioną, którą ustawodawca miał zapewne na względzie przy ustanawianiu zaskarżonych ograniczeń, jest sprawiedliwość społeczna jako zasada ustrojowa (art. 2 Konstytucji). Zasada ta nakazuje ustawodawcy zapobiegać m. in. wszelkim nieuzasadnionym dysproporcjom w podziale dochodu narodowego, naruszającym społeczne poczucie sprawiedliwości.

W orzeczeniu z dnia 24 marca 1998 r. sygn. K. 40/97, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że samodzielności finansowej gminy nie można interpretować jako pełnej autonomii w zakresie gospodarowania środkami finansowymi, a więc także w zakresie ustalania swoich wydatków (J. Oniszczyk: Konstytucja RP w orzecznictwie TK, Zakamycze 2000 r. s. 700). Z kolei, w wyroku z dnia 24 listopada 1998 r. sygn. K. 22/98 Trybunał podkreślił, że „w ramach gospodarki finansowej gminom wolno tylko to, na co zezwalają im ustawy”, ponieważ „zagadnienia finansów gminy należą do prawa publicznego, a w prawie publicznym obowiązuje zasada iż dozwolone jest to, na co zezwala ustawa” (ibid. s. 704).

Wypada wreszcie przytoczyć ogólniejszy wniosek Trybunału Konstytucyjnego, że „samodzielności gminy, w tym jej samodzielności finansowej nie można rozumieć w ten sposób, że oznacza ona zakaz wszelkiej ingerencji w gospodarkę finansową gminy także ze strony ustawodawcy. Uwaga ta odnosi się zarówno do jej tzw. władztwa dochodowego, jak też władztwa wydatkowego realizowanego w ramach gospodarki budżetowej na podstawie ustaw, w celu wykonywania funkcji publicznych” (ibid. s. 706).

Wprowadzone zaskarżonymi przepisami ograniczenia samodzielności gmin nie naruszają zasady proporcjonalności, sformułowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Zakwestionowane unormowania były niezbędne dla ochrony interesu publicznego. Ustawodawca uznał, że w interesie publicznym leży zapobieganie nieuzasadnionym dysproporcjom w wydatkowaniu finansów publicznych, pozostających w gestii jednostek samorządu terytorialnego, na wynagrodzenia radnych i członków zarządu tych jednostek. Przepisy limitujące wydatki na ten cel nie naruszają zakazu nadmiernej ingerencji w sferę konstytucyjnych praw samorządu terytorialnego.

W konkluzji wyrażam pogląd, że zaskarżone przepisy nie są niezgodne z Konstytucją. W opiniowanym przypadku zakres ingerencji ustawodawcy w sferę samodzielności gminy należałoby uznać za dopuszczalny i zarazem uzasadniony innymi celami (wartościami) podlegającymi ochronie konstytucyjnej.

Na zakończenie wypada jeszcze raz powołać się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, który wielokrotnie zwracał uwagę, że „kontrola konstytucyjności prawa przebiega w oparciu o domniemanie, że badane normy są zgodne z Konstytucją”. W związku z tym „Wnioskodawca musi przedstawić przekonujące argumenty, uzasadniające tezę o niekonstytucyjności zaskarżonej regulacji” (wyrok z dnia 7 lutego 20001 r. sygn. K. 27/00; OTK ZU nr 2 z 2001, s. 163) W opiniowanym wniosku, moim zdaniem, brak takich argumentów.

Sporządził: Witold Pawełko