

WYROK
z dnia 15 kwietnia 2002 r.
Sygn. akt K 23/01*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jadwiga Skórzewska-Łosiak – przewodnicząca
Marian Zdyb – sprawozdawca
Jerzy Ciemniowski
Janusz Niemcewicz
Marian Grzybowski,

protokolant: Grażyna Szalygo,

po rozpoznaniu w dniu 15 kwietnia na rozprawie sprawy z wniosku Rady Miejskiej w Będzinie, z udziałem przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Rady Ministrów i Prokuratora Generalnego o stwierdzenie niezgodności:

- 1) art. 25 ust. 6 i 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.) oraz wydanego na tej podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz. U. Nr 61, poz. 710),
- 2) art. 20 ust. 2-4 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 21, poz. 124 i Nr 43, poz. 253, z 1994 r. Nr 98, poz. 471, z 1997 r. Nr 9, poz. 43 i Nr 28, poz. 153, z 1998 r. Nr 162, poz. 1118 i 1126 oraz z 2000 r. Nr 12, poz. 136 i Nr 26, poz. 306) oraz wydanego na tej podstawie 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) w części obejmującej zasady wynagradzania pracowników samorządowych według kryterium liczby mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego z art. 16 ust. 2, art. 32, art. 165 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 6 ust. 2 i art. 7 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607),

o r z e k a :

1. Art. 25 ust. 6 i 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591) oraz wydane na podstawie art. 25 ust. 7 wymienionej ustawy rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie

* Sentencji została ogłoszona dnia 21 maja 2002 r. w Dz. U. Nr 60, poz. 549.

maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz. U. Nr 61, poz. 710),

2. Art. 20 ust. 2-4 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593) oraz wydane na podstawie art. 20 ust. 2 wymienionej ustawy rozporządzenie 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), w części obejmującej zasady wynagradzania pracowników samorządowych według kryterium liczby mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego,

są zgodne z art. 16 ust. 2, art. 32 i art. 165 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 6 ust. 2 i art. 7 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607).

UZASADNIENIE:

I

1. Powołując się na uchwałę z 25 września 2000 r. Rada Miejska Będzina wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem z 30 marca 2001 r. (uzupełnionym pismem procesowym z 14 listopada 2001 r.), w którym wniosła o stwierdzenie niezgodności art. 25 ust. 6 w związku z ust. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity z 1996 r. Dz. U. Nr 13, poz. 74 ze zm.) oraz wydanego na tej podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz. U. Nr 61, poz. 710), a także art. 20 ust. 3 i ust. 4 w związku z ust. 2 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 21, poz. 124 ze zm.) oraz wydanego na tej podstawie 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), w części obejmującej zasady wynagradzania pracowników samorządowych według kryterium liczby mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego – z art. 165 ust. 2 w związku z art. 16 ust. 2, art. 163 i art. 32 Konstytucji oraz z art. 6 ust. 2 i art. 7 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607).

Uchwała Rady Miejskiej w Będzinie z 25 września 2000 r. (*Nr XXVI/343/2000*) dotyczyła węższego zakresu przedmiotowego, niż ten, który został przedstawiony we wniosku. W związku z tym pełnomocnik wnioskodawcy, pismem procesowym z 14 listopada 2001 r., zgodnie z nową uchwałą Rady Miejskiej w Będzinie z 27 września 2001 r. (*XLI/571/2001*) rozszerzył zakres przedmiotowy wniosku, dokonując jednocześnie zmiany wzorców kontroli. Ostatecznie wnioskodawca wniósł o zbadanie konstytucyjności art. 25 ust. 6 i ust. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz wydanego na tej podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz. U. Nr 61, poz. 710), a także 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 ze zm.) oraz wydanego na tej podstawie 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) w części obejmującej zasady wynagradzania pracowników samorządowych według kryterium liczby mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego. Według wnioskodawcy zaskarżone przepisy są niezgodne z art. 16 ust. 2, art. 32, art. 165 ust. 2 Konstytucji oraz z art. 6 ust. 2 i art. 7 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607).

W uzasadnieniu wnioskodawca przedstawił istotne zastrzeżenia co do wyrażonych w kwestionowanych przepisach reguł określania wysokości diet przysługujących radnym, a także zasad wynagradzania członków zarządu jednostek samorządu terytorialnego oraz kierowników i zastępców kierowników jednostek budżetowych, gospodarstw pomocniczych tych jednostek oraz zakładów budżetowych samorządu terytorialnego. Według niego różnicowanie wielkości wynagrodzeń członków zarządu czy wysokości diet radnych w zależności od ilości mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego jest niedopuszczalne. Ma to o tyle istotne znaczenie – podkreśla – że ustawodawca nie zdecydował się, aby analogicznymi unormowaniami objąć również radnych województwa, co byłoby uzasadnione kategoryczną jednorodnością radnych wszystkich szczebli jednostek samorządu terytorialnego. Uważa, że narusza to wyrażoną w art. 32 Konstytucji zasadę równości. Odwołał się przy tym do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zwracając szczególną uwagę na orzeczenie z 23 kwietnia 1996 r. (K. 29/95), w którym Trybunał, w sprawie związanej z problematyką *incompatibilitas*, stanął na stanowisku, iż fakt piastowania mandatu radnego ma dostatecznie relewantny charakter, by uzasadniać odrębne traktowanie radnych.

Skarżąca gmina uważa, że kryteria którymi posłużył się ustawodawca są niesprawiedliwe i dyskryminujące, ponieważ ustawodawca kwalifikuje radnych gmin (członków zarządów) poprzez umieszczanie ich w odrębnych grupach (z czym wiąże się uzyskanie prawa do wyższego lub niższego wynagrodzenia i diety), w oparciu o niczym nie uprawnione zasady. Radni (członkowie zarządów) jednostek samorządu terytorialnego na każdym szczeblu zasadniczego podziału terytorialnego państwa tworzą – uważa – nie podlegającą dalszym wewnętrznym podziałom, jednorodną klasę podmiotów. Ich funkcje publiczne są określone jednakowo. Także ich obowiązki we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego są tożsame. Ustawodawca podważa więc podstawowe zasady konstytucyjne dotyczące równości pozycji prawnej jednostek samorządu terytorialnego ujęte w art. 165 Konstytucji. Zdaniem wnioskodawcy, różnić się mogą i powinny, zadania i kompetencje jednostek samorządu terytorialnego, ale nie ich pozycja prawno-ustrojowa. Nie ma bowiem różnicy w odpowiedzialności publicznoprawnej radnego z małej i z dużej gminy, nie różni się także ich sposób wykonywania ustawowych zadań publicznych.

Wnioskodawca podważa także celowość istnienia delegacji ustawowej dla Rady Ministrów, ponieważ art. 25 ust. 6 ustawy o samorządzie gminnym stanowi wystarczającą podstawę do zrealizowania celu, dla którego ustawa o wynagradzaniu została wprowadzona w życie. Ustawowy maksymalny limit wynagrodzeń (diet) – uważa – jest wystarczającą barierą dla wzrostu wynagrodzeń radnych i członków zarządów. Nie kwestionuje generalnej możliwości ustawowego ograniczenia wynagrodzeń osób pełniących funkcje publiczne w strukturach organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego. Wątpliwości jego budzi nie tyle zasada wiązania wynagrodzeń ustawowymi regułami, lecz sposób w jaki ograniczeń dokonano w tym konkretnym przypadku oraz stopień (zakres) intensywności ingerencji w sferę publicznoprawnej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Ingerencja ustawodawcy w demokratycznym państwie prawnym może mieć miejsce tylko w razie konieczności i tylko w koniecznym wymiarze. Tak rozumiana zasada proporcjonalności została naruszona przez nadmierną

ingerencję w samodzielność jednostek samorządu terytorialnego i nieuzasadnione różnicowanie statusu radnych. Prowadzi to do niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 6 ust. 2 oraz art. 7 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego.

2. Do wniosku Rady Miejskiej w Będzinie w jego pierwotnej wersji – pismem z 30 lipca 2001 r. – ustosunkował się Prokurator Generalny. Jego zdaniem art. 25 ust. 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity z 1996 r. Dz. U. Nr 13, poz. 74 ze zm.) i art. 20 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 21, poz. 124 ze zm.) nie są niezgodne z art. 165 ust. 2 Konstytucji oraz z art. 6 ust. 2 i art. 7 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607), zaś w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, ponieważ wydanie w tej części orzeczenia jest niedopuszczalne. W związku z tym nie odniósł się do przepisów, których uchwała nie obejmowała.

Zdaniem Prokuratora Generalnego przepis art. 25 ust. 6 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – w kontekście przedstawionych w uzasadnieniu wniosku zarzutów – nie pozostaje w żadnym związku z przepisem art. 165 ust. 2 Konstytucji, ponieważ wnioskodawca nie kwestionuje generalnej możliwości ustawowego ograniczenia wynagrodzeń osób pełniących funkcje publiczne w strukturach organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego, uznając oczywistość prawa ustawodawcy do kształtowania sfery praw i obowiązków osób działających w imieniu państwa. To, że samodzielność gmin nie może w całości lub w części przesądzającej o jej istocie być zniesiona, nie wyklucza możliwości ustawowego jej ograniczania. Kwestionowany przepis nie godzi w istotę samodzielności gmin, gdyż określa jedynie maksymalną wysokość diety przysługującej radnemu, co zresztą nastąpiło zgodnie z oczekiwaniami społecznymi. Wprawdzie samodzielność gmin nie została zdefiniowana przez ustawodawcę konstytucyjnego, nie ulega jednak wątpliwości, że chodzi w szczególności o samodzielność finansową gmin. Przepis o ochronie sądowej samodzielności gmin jest raczej formalnoprawną przesłanką, umożliwiającą organom stanowiącym samorządu terytorialnego zwrócić się z odpowiednim wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o wydanie orzeczenia stwierdzającego zasadność zarzutów o niekonstytucyjności lub nielegalności zakwestionowanych przepisów niż wzorcem konstytucyjnej kontroli przepisu niepozostającego w bezpośrednim związku z treścią zarzutów podnoszonych przez Radę Miejską w Będzinie.

W takim stanie rzeczy – uważa Prokurator Generalny – art. 25 ust. 6 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym nie jest niezgodny z art. 165 ust. 2 Konstytucji. Te same argumenty uzasadniają pogląd, że przepisy art. 20 ust. 3 i 4 ustawy z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych nie są niezgodne z art. 165 ust. 2 Konstytucji. Kwestionowane przepisy nie naruszają także art. 6 ust. 2 i art. 7 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego. Wnioskodawca nie wykazał, by z powodu wprowadzenia górnej granicy wynagradzania dla członków zarządu jednostek samorządu terytorialnego w określonych wysokościach kwoty bazowej, został naruszony status tych osób.

3. Pismem z 27 sierpnia 2001 r. do wniosku Rady Miejskiej w Będzinie (także w jego pierwotnej wersji) odniósł się Prezes Rady Ministrów, przedstawiając stanowisko, zgodnie z którym art. 25 ust. 6 i 7 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz wydane na tej podstawie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz. U. Nr 61, poz. 710), a także art. 20 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 21, poz. 124 ze zm.) oraz wydane na tej podstawie rozporządzenie 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) w części obejmującej zasady wynagradzania pracowników samorządowych według kryterium liczby mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego są zgodne z art. 165 ust. 2 w związku z art. 16 ust. 2 i art. 163 oraz z art. 32, Konstytucji, a w konsekwencji zgodne także z art. 6 ust. 2 i art. 7 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607).

Kwestionowane przepisy nie ograniczają – jego zdaniem – samodzielności gminy, ponieważ określają wyłącznie zasady przyznawania diet radnym, a w szczególności ustanawiają górną ich granicę. Uważa też, iż konstytucyjna zasada samodzielności oznacza, że jednostki samorządu terytorialnego wykonując zadania publiczne uczestniczą w zakresie określonym przez ustawodawcę w sprawowaniu władzy w granicach przyznanych im przez prawo i w ramach prawem chronionej samodzielności. Zasada samodzielności gminy jest ściśle związana z wykonywaniem ustawowych zadań publicznych samorządu terytorialnego, a uprawnienie do ustalania zasad wynagrodzeń radnych nie jest formą wykonywania zadań publicznych gmin. Podziela dotychczasowe stanowisko Trybunału (*K. 40/97*), że wszelka ingerencja w sferę samodzielności samorządu wymaga zachowania rangi ustawowej przepisów wkraczających w tę sferę oraz zupełności ich sformułowań, aby nie mogły być interpretowane rozszerzająco.

Za niesprzeczne z Konstytucją należy uznać takie ograniczenia, które odpowiadają wymogom konstytucyjnym zarówno pod względem formalnym jak i materialnym. Ograniczenia wysokości diet radnych mają bowiem formę ustawową, a ustawodawca przy ich konstruowaniu przestrzegał zasad prawidłowej legislacji. Utożsamianie naruszenia konstytucyjnej zasady samodzielności samorządu terytorialnego z przepisami gwarantującymi radnym określony poziom dochodów jest jego zdaniem nieuprawniony, podobnie jak zarzut naruszenia przez art. 25 ust. 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym przepisów art. 6 ust. 2 i art. 7 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607). Ograniczenie wynagrodzeń radnych pozostaje w racjonalnym związku z interesem publicznym, któremu służą radni. Zakres tych ograniczeń jest współmierny do rangi tego interesu.

Prezes Rady Ministrów nie podzielił także zarzutów dotyczących zgodności z Konstytucją art. 20 ust. 3 i 4 ustawy z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych. Uważa, że kwestionowane przepisy, jak i przepisy rozporządzeń wydanych na ich podstawie, są zgodne z art. 32 Konstytucji. Istotną cechą wspólną, łączącą podmioty do których odnoszą się kwestionowane przepisy, jest w tym przypadku fakt pełnienia funkcji w jednostkach samorządu terytorialnego o mniejszej lub większej liczbie mieszkańców. Tym samym zróżnicowanie ich wynagrodzeń jest uzasadnione zakresem obowiązków. Przyjęcie jednolitych rozwiązań nie byłoby sprawiedliwe, skoro istnieją obiektywne różnice w zakresie zadań publicznych w gminach większych i mniejszych. Z tego względu – uważa – zaskarżone przepisy mieszczą się w zakresie swobody regulacyjnej przysługującej ustawodawcy, a tym samym są zgodne z zasadą równości wynikająca z art. 32 Konstytucji.

4. Do zarzutów podniesionych we wniosku, w piśmie z 8 kwietnia 2002 r. ustosunkował się także Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Wniósł on, o stwierdzenie zgodności zaskarżonych przepisów z przywołanymi jako wzorzec kontroli przepisami konstytucyjnymi i normami międzynarodowymi. Zdaniem Sejmu RP kwestionowane przepisy nie naruszają konstytucyjnej zasady równości, zarówno w zakresie wprowadzonych maksymalnych diet i wynagrodzeń, jak również różnicowania diet

zależnie od ilości mieszkańców w gminie. “Kierując się szeroko określonymi przesłankami ograniczenia uprawnień osób wykonujących funkcje publiczne – stwierdził Marszałek Sejmu – należy przyjąć, że ich diety i wynagrodzenie mogą być również zróżnicowane ze względu na szczebel i liczbę mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego. Liczba mieszkańców jest w zasadzie jedynym obiektywnym kryterium takiego różnicowania”. Odnosząc się do zarzutu ograniczenia samodzielności gmin, Marszałek Sejmu podkreślił, że gwarancje samodzielności jednostek samorządu terytorialnego wynikające z art. 16 ust. 2 Konstytucji nie wykluczają ich ograniczenia, pod warunkiem, że następuje ono w drodze ustawowej i służy ochronie ważnego interesu publicznego. Nie widzi bezpośredniego związku między zaskarżonymi przepisami i art. 165 ust. 2 Konstytucji. W takim stanie rzeczy – jego zdaniem – stanowisko wnioskodawcy jest bezzasadne i nie ma podstaw do stwierdzenia niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów.

II

Na rozprawie 15 kwietnia 2002 r. uczestnicy postępowania podtrzymali merytoryczne stanowiska zaprezentowane wcześniej w odpowiednich pismach procesowych.

Przedstawiciel wnioskodawcy, rozwijając argumentację przyjętą we wniosku, wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 25 ust. 6 i ust. 7 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz wydanego na tej podstawie rozporządzenie Rady Ministrów z 26 lipca 2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy, a także art. 20 ust. 3 i 4 w związku z 22 ust. 2 ustawy z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych oraz wydanego na tej podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 26 lipca 2000 r. w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich w części obejmującej zasady wynagradzania pracowników samorządowych według kryterium liczby mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego, z podanymi we wniosku wzorcami kontroli.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego – w związku ze zmianą treści wniosku w stosunku do tej, która była przedmiotem jego analiz w piśmie procesowym z 27 sierpnia 2001 r. – odstąpił od żądania umorzenia postępowania w określonym tam zakresie. W całości utrzymał natomiast swoje stanowisko w odniesieniu do zarzutów merytorycznych wnioskodawcy.

Przedstawione wcześniej stanowiska podtrzymali przedstawiciele Sejmu RP oraz Prezesa Rady Ministrów.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zaskarżone przepisy prawa wprowadzone zostały ustawą z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz. U. Nr 26, poz. 306). Zgodnie z art. 27 te same ustawy, rady gmin i powiatów oraz sejmiki województw w ciągu 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, zobowiązane zostały do podjęcia uchwał w sprawie diet radnych i wynagrodzeń przewodniczących zarządów jednostek samorządu terytorialnego z uwzględnieniem zmian wprowadzonych ustawą. W przypadku niedotrzymania terminu, dotychczasowe uchwały w sprawie diet i wynagrodzeń straciły moc w zakresie w jakim ustalały diety i wynagrodzenia w wysokości przewyższającej maksymalną kwotę ustaloną na podstawie te same ustawy.

Pośród zaskarżonych regulacji prawnych wnioskodawca wyróżnił dwie grupy przepisów. Pierwszą z nich stanowią przepisy dotyczące diet radnych gminy. Stosownie do art. 25 ust. 6 ustawy o samorządzie gminnym, wysokość diet przysługujących radnemu nie może przekroczyć w ciągu miesiąca łącznie 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; zm.: z 2000 r. Nr 19, poz. 239). Rada Ministrów w kwestionowanym rozporządzeniu przyjęła zaś, że w relacji do maksymalnej wysokości diety, wysokość diet w będzie wynosiła odpowiednio w gminach: powyżej 100 tys. mieszkańców – 100%, do 100 tys. mieszkańców – 75% i poniżej 15 tys. mieszkańców – 50%.

Drugą grupę kwestionowanych przepisów stanowią art. 20 ust. 2-4 ustawy o pracownikach samorządowych (tekst jednolity z 2001 r. Dz. U. Nr 142, poz. 1593) oraz wydane na tej podstawie rozporządzenie Rady Ministrów z 26 lipca 2000 r. w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich, w części obejmującej zasady wynagradzania pracowników samorządowych według kryterium liczby mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego. W świetle ustawy o pracownikach samorządowych maksymalne wynagrodzenie członka zarządu jednostki samorządu terytorialnego nie może przekroczyć w ciągu miesiąca (łącznie z dodatkiem za wieloletnią pracę) – siedmiokrotności (art. 20 ust. 3), zaś kierowników i zastępców kierowników jednostek budżetowych, gospodarstw pomocniczych tych jednostek oraz zakładów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego – czterokrotności (art. 20 ust. 4) kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów ustawy z 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw. Przepisy te budzą wątpliwości wnioskodawcy m.in. ze względu na treść art. 20 ust. 2 kwestionowanej ustawy, który nakłada na Radę Ministrów obowiązek określenia w drodze rozporządzenia zasad wynagradzania członków zarządu z uwzględnieniem liczby mieszkańców poszczególnych rodzajów samorządu terytorialnego.

Biorąc pod uwagę naturę postawionych przez wnioskodawcę zarzutów obie kategorie zaskarżonych przepisów należy rozpatrywać łącznie.

2. Kwestionowane przez wnioskodawcę przepisy ustalają wysokość diet oraz zasady wynagradzania odnoszone do wskazanej tam kategorii funkcjonariuszy samorządowych. W świetle obowiązującego prawa radnego obejmują reguły kształtowania i ochrony praw i obowiązków odnoszone do funkcjonariuszy publicznych, na co wskazują przepisy odpowiednich ustaw samorządowych (por. art. 25 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 21 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 23 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa), kodeksu karnego (art. 115 § 13 pkt 2) oraz kodeksu cywilnego (art. 420¹ §1-§2). Funkcjonariuszami publicznymi jednostek samorządu terytorialnego są nie tylko radni ale i także członkowie zarządów gmin i pracownicy samorządowi, do których stosuje się przepisy o pracownikach samorządowych. Za funkcjonariuszy jednostek samorządu terytorialnego uważa się także osoby działające na zlecenie organów jednostek samorządu terytorialnego oraz ich związków (zob. J. Jagoda, *Pojęcie funkcjonariusza samorządowego*, Samorząd Terytorialny 1999, nr 1-2, s. 91 i nast.).

Radni, a także członkowie zarządów są funkcjonariuszami publicznymi (samorządowymi) wykonującymi zadania przypisane wspólnotom lokalnym. Relacja wspólnot lokalnych do państwa zdeterminowana jest normatywnie ukształtowaną zasadą subsydiarności. Stąd też ich działań i kompetencji (tak jak i samorządu terytorialnego) nie

można stawiać w opozycji do państwa (działań funkcjonariuszy państwowych, np. administracji rządowej). Samorząd terytorialny działa bowiem w strukturach państwa i dla państwa. Nie zmienia tego stanu rzeczy okoliczność, że poszczególne jednostki samorządu terytorialnego posiadają osobowość prawną i niezależną od Skarbu Państwa podmiotowość prawną. Przy założeniu, że samorząd terytorialny jest istotnym elementem ładu publicznego państwie, ustawodawca – w zakresie kształtowania statusu prawnego funkcjonariuszy samorządowych ustawodawca – ma w gruncie rzeczy taką samą możliwość prawotwórczej aktywności jak i w przypadku innych funkcjonariuszy publicznych (np. posłów, senatorów, urzędników administracji rządowej itd.). Uzasadnia to takie uregulowanie wyznaczników ich działalności, które odpowiadać będą stosownym standardom odnoszonym do innych publicznych osób prawnych i organów państwa.

Organy samorządu terytorialnego realizują ważne zadania publiczne, tyle tylko, że o znaczeniu lokalnym. Nadanie osobowości prawnej wspólnotom lokalnym prowadzi do umocnienia ich podmiotowości i samodzielności kompetencyjnej (także majątkowej). Nie zmienia to okoliczności, że funkcjonariusze publiczni gmin (radni, członkowie zarządów, pracownicy samorządowi) poprzez realizowanie zadań publicznych, tak jak i inni funkcjonariusze publiczni podlegają zasadom kształtowanym przez władzę prawodawczą państwa. Taki stan rzeczy znalazł zresztą odzwierciedlenie w regulacjach prawnych dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej opartej na majątku publicznym (państwowym, komunalnym). Wymowne w tym kontekście jest orzecznictwo Trybunału dotyczące wolności gospodarczej odnoszonej do podmiotów, które wyposażone zostały w majątek Skarbu Państwa lub majątek komunalny. W wyroku z 7 maja 2001 r. (K. 19/00, OTK ZU Nr 1/2001, poz. 6) Trybunał przyjął, iż konstytucyjna zasada wolności działalności gospodarczej nie ma zasadniczo zastosowania do działań państwa podejmowanych w formie bezpośredniego lub pośredniego jej prowadzenia. Stąd też status “publicznych podmiotów gospodarczych”, z istoty rzeczy różni się od podmiotów prywatnych. Państwo ma bowiem możliwość ich tworzenia i likwidacji, określania zakresu i form ich działalności, określania i modyfikowania ich struktury organizacyjnej. Analogiczne założenia dotyczą działalności gospodarczej jednostek samorządu terytorialnego, która także oparta jest na własności publicznej. Skoro ustawodawca, a także orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, dopuszczają szczególną ingerencję ustawodawcy w sprawy wynagradzania pracowników publicznego sektora gospodarczego, to tym bardziej taka możliwość jest uprawniona w odniesieniu do funkcjonariuszy publicznych realizujących inne zadania publiczne wspólnot lokalnych, połączone z eksponowaniem różnych form władztwa publicznego.

Ponieważ w świetle art. 16 ust. 2 i art. 163 Konstytucji samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej i wykonuje zadania publiczne w oparciu o ukształtowane ustawowo instytucje prawne, dopuszczalne jest ustawowe uregulowanie wszelkich aspektów związanych ze statusem funkcjonariuszy publicznych poprzez których te zadania są realizowane, w tym też problematyki szeroko pojmowanego ich wynagradzania. Uprawnień radnych nie można traktować jako li tylko przywilejów, lecz przede wszystkim jako instrumenty prawne służące prawidłowemu wykonywaniu obowiązków wynikających z mandatu radnego (A. Dral, *Szczególna ochrona stosunku pracy radnych*, Prawo i Zabezpieczenie Społeczne 1992, z. 7, s. 49 i nast.). Na potrzebę zapewnienia funkcjonariuszom władz lokalnych wyrównania finansowego kosztów poniesionych w związku z wykonywaniem mandatu, utraconych zysków, wynagrodzenia za pracę i odpowiedniego zabezpieczenia społecznego zwraca uwagę Europejska Karta Samorządu Terytorialnego (art. 7 ust. 1). Osoby pełniące funkcje publiczne w jednostkach samorządu terytorialnego, w zamian za swą działalność otrzymują więc z mocy prawa wynagrodzenie i inne świadczenia. Powinny one rekompensować ich zaangażowanie w

działalność publiczną, jednakże niezależnie od tego jak oni sami oceniają ich wysokość i zakres (por. R. Suwaj, *Analiza stanu prawnego w zakresie problematyki antykorupcyjnej na poziomie gminy*, Samorząd Terytorialny, Nr 4/2000, s. 25).

Rada gminy może ustalić wysokość diet, zwrotu kosztów podróży służbowych a także wynagrodzenia członków zarządu i innych pracowników samorządowych w drodze uchwały podjętej w trybie art. 14 ustawy o samorządzie gminnym. Działa tu w ramach swojej władzy dyskrecjonalnej, której granice wyraźnie określa prawo. Uchwały dotyczące diet i wynagrodzeń członków zarządu oraz innych pracowników samorządowych, tak jak i inne uchwały właściwych organów samorządu terytorialnego będące aktami prawa miejscowego, powinny czerpać swoją moc z ustaw. Ustawa jest więc i w tym przypadku źródłem praw funkcjonariuszy publicznych (samorządowych). Stąd też w ustawie winny być wyrażone zasady określania górnych limitów i różnicowania wynagrodzeń, diet itd. Nie ma podstaw do traktowania uchwał organów samorządu terytorialnego będących aktami prawa miejscowego inaczej niż innych aktów podustawowych wydanych na podstawie konkretnych ustawowych delegacji. W całej rozciągłości znajduje tu zastosowanie art. 94 Konstytucji oraz orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące prawodawstwa podustawowego. Brak ogólnych reguł różnicowania w zakresie wynagrodzeń i diet mógłby stwarzać podstawę do kwestionowania legitymacji uchwał ustanawiających ich wysokość. Art. 216 Konstytucji wręcz obliguje do ustawowego uregulowania problemów związanych z wydatkowaniem środków finansowych na cele publiczne.

Prawo radnego do diety i zwrotu kosztów podróży oraz wynagradzanie członków zarządu i innych pracowników samorządowych mają i powinny mieć umocowanie ustawowe. Rada gminy określa jedynie szczegółowe i techniczne zasady realizacji tego prawa. Do kompetencji rady należy np. szczegółowe ustalanie zasad na jakich diety i zwrot kosztów podróży przysługują radnym, członkom komisji rady (art. 25 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym) oraz przewodniczącym organów wykonawczych jednostek pomocniczych gminy (art. 37b ustawy o samorządzie gminnym), jednakże w granicach limitów określonych w rozporządzeniu przez upoważnionego ustawami ministra (por. J. Boć (red.), *Powiat. Z teorii. Kompetencje. Komentarz*, Kolonia Limited 2001, s. 367).

Brak ustawowo określonych czytelnych granic wysokości przychodów radnych gmin, członków zarządów i innych pracowników samorządowych przed wejściem w życie kwestionowanych przepisów, był zdecydowanie krytykowany zarówno w doktrynie, jak i debatach parlamentarnych (por. A. Hanusz, A. Niezgoda, *Wydatki na diety i wynagrodzenia a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, *Przegląd Sądowy* 1999, nr 7-8, s. 70). Znaczny zakres swobody w ustalaniu diet i wynagrodzeń prowadził do tego, że diety radnych i wynagrodzenia niektórych pracowników samorządowych ustalane były na poziomie, który nie znajdował społecznej aprobaty.

3. Wobec uzależnienia pozycji prawnej radnych, członków zarządu jednostek samorządu terytorialnego, itd. od liczby mieszkańców gminy (jednostki samorządu terytorialnego), podstawowe znaczenie dla niniejszej sprawy ma ocena zaskarżonych przepisów w kontekście konstytucyjnej zasady równości. W odniesieniu do zakresu podmiotowego kwestionowanych przepisów konieczne jest ustalenie czy w odniesieniu do wymienionych tam grup funkcjonariuszy publicznych jest możliwe wskazanie wspólnej cechy istotnej, która dawałaby podstawy do odrębnego ich traktowania. Zgodnie z poglądem Trybunału wyrażonym w sprawie K. 29/95 (OTK ZU Nr 2/1996, poz. 10), ustawodawca może nakładać na radnych różnego rodzaju ograniczenia w dotyczące działalności zawodowej, pod warunkiem, że ograniczenia te pozostawać będą w racjonalnym związku z interesem publicznym, któremu mają służyć i że zakres tych

ograniczeń pozostanie współmierny do rangi tego interesu. Odstępstwa od równego traktowania podmiotów podobnych muszą: po pierwsze, pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią danego unormowania oraz służyć realizacji tego celu i treści; po drugie, mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, 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 jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, w szczególności z zasadami sprawiedliwości społecznej.

W innym wyroku, z 31 marca 1998 r. (*sygn. K. 24/97*, OTK ZU Nr 2/1997, poz. 13), Trybunał uznał, iż fakt piastowania mandatu radnego ma relewantny charakter, wyróżniający radnego spośród pozostałych obywateli. Zdaniem Trybunału, w będącej przedmiotem rozważań sprawie brak było przesłanek do uznania, iż interes społeczny przemawia za potrzebą wewnętrznego zróżnicowania sytuacji prawnej zbiorowości radnych na gruncie przepisów ustawy o gospodarce komunalnej. Nie oznacza to, że ustawodawca w ogóle nie może wprowadzać odrębnych uregulowań różnicujących status radnych. Fakt piastowania mandatu radnego, wykonywania funkcji członka zarządu czy innych funkcji samorządowych może mieć relewantny charakter wyłącznie w odniesieniu do wyraźnie określonych sytuacji i konkretnego układu odniesienia, co oznacza, że mogą istnieć i takie, które uzasadniają różnicowanie. Cechą uprawniającą różnicowanie może być np. liczba mieszkańców gminy, która ma z reguły wpływ na zakres obowiązków radnych, członków zarządów i innych pracowników samorządowych. Istnieją niewątpliwie różnice w zakresie zadań publicznych w gminach większych i mniejszych. Szczegółowa identyfikacja tych różnic – gdyby brać pod uwagę wyłącznie zakres zadań – byłaby bardzo trudna, a poza tym – jeżeli uwzględni się swoistą dynamikę zmian w tej materii – niecelowa. Wymagałaby poza tym ciągłego dookreślania. Rodziłaby wreszcie problem nieostrości i płynności granic pomiędzy tak wyodrębnionymi grupami funkcjonariuszy samorządowych.

Ze względu na naturę działalności samorządowej oraz charakter pracy funkcjonariuszy publicznych związanych z tą działalnością, odwołanie się do innych kryteriów rodzić mogłoby uprawnione kontrowersje i wątpliwości, chociaż ich zastosowania nie można wykluczać. Kryteria różnicujące radnych nie muszą więc przyjmować charakteru jakościowego. Dopuszczalne jest w takich sytuacjach – a czasem konieczne – stosowanie kryteriów ilościowych, do których ustawodawca odwołał się w kwestionowanych przepisach, zwłaszcza, że pozostają one – co do zasady – w związku z zadaniami funkcjonariuszy publicznych, do których się odnoszą. Zaskarżone przepisy niewątpliwie mieszczą się w zakresie swobody regulacyjnej przysługującej ustawodawcy i są zgodne z zasadą równości wynikająca z art. 32 Konstytucji. Dotyczą przecież regulacji wysokości wynagrodzeń (diet) określonej klasy osób – radnych i członków zarządów jednostek samorządu terytorialnego, sprawujących swoje funkcje publiczne w większych lub mniejszych jednostkach samorządu terytorialnego.

Zwrócić należy też uwagę na to, że wysokość diet radnych w poszczególnych (tzn. tych samych) jednostkach samorządu terytorialnego nie zawsze jest jednakowa. Przepisy prawne uzależniają bowiem wysokość diet od odpowiedniej kategorii zaszeregowania, dodatków funkcyjnych, a także zajmowanego stanowiska. Przy ich ustalaniu bierze się pod uwagę funkcje pełnione przez radnego. Nie jest więc możliwe ustawowe zrównanie diet przysługujących radnym, skoro nawet w obrębie tej samej jednostki samorządu terytorialnego, radni a także członkowie zarządów jednostek samorządu terytorialnego, mogą faktycznie otrzymywać wynagrodzenie w różnej wysokości. Wysokość ta uzależniona jest od szeregu czynników i nie budzi zastrzeżeń potrzeba ich uwzględniania.

Biorąc pod uwagę powyższy stan rzeczy zauważyć należy, że art. 65 ust. 4 Konstytucji zobowiązuje ustawodawcę do ustalenia minimalnej wysokości wynagrodzenia (diet) lub sposobu ustalania tej wysokości. Władza ustawodawcza z samej swej istoty uprawniona jest do regulowania w sposób pierwotny określonych sfer życia publicznego, w tym też wynagrodzeń funkcjonariuszy publicznych. Nie ma jednoznacznego sposobu określenia sprawiedliwego wynagrodzenia. Wysokość wynagrodzeń pracowników samorządowych (także diet radnych) w jednostkach samorządu terytorialnego, powinna być oceniana w sensownej relacji do wynagrodzeń innych funkcjonariuszy publicznych, przy uwzględnieniu możliwości finansowych budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Określona w ustawie górna wysokość wynagrodzeń pracowników samorządowych jak i zróżnicowanie wysokości diet radnych ze względu na liczbę mieszkańców – nie powoduje, że są one niegodziwe lub niesprawiedliwe. Należy zauważyć bowiem, że ustawodawca wprowadził także możliwość otrzymywania przez te osoby świadczeń dodatkowych. Dopuszczono też różne możliwości ich podwyższenia. Regulacje zawarte w kwestionowanych ustawach określają jedynie ich górne granice, różnicując je w oparciu o liczbę mieszkańców. Ustawodawca miał nie tylko prawo, ale i swoisty obowiązek wprowadzenia takiego unormowania. Służy ono uregulowaniu sfery bardzo wrażliwej w społecznym odbiorze, a także roztropnej trosce o interes publiczny (dobro wspólne). Wynagrodzenia funkcjonariuszy publicznych nie można odrywać od idei służby publicznej i treści, które z nią się wiążą.

Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje stanowisko wyrażone w orzeczeniach z 3 września 1996 r. (*K. 10/96*, OTK ZU Nr 4/1996, poz. 33) i z 24 marca 1998 r. (*K. 40/97*, OTK ZU Nr 2/1998, poz. 12), iż naruszenie zasady równości ma miejsce tylko wtedy, gdy zróżnicowanie sytuacji prawnej dotyczy podobnych podmiotów i ma charakter dyskryminacyjny. Nie ulega wątpliwości, że w przypadku kwestionowanych przepisów chodzi nie o ograniczenie praw indywidualnie oznaczonych osób fizycznych czy prawnych, lecz o rozwiązanie dotyczące klasy podmiotów, wyodrębnionej w oparciu o kryterium sprawowania funkcji publicznej w gminie o większej lub mniejszej liczbie mieszkańców. W ramach ogólnej kategorii podmiotów jaką są radni, wyróżnionej ze względu na dość czytelne zasady, wyodrębnić można w oparciu o bardzo różne kryteria konkretne grupy (klasy) radnych. Takimi kryteriami, które są powszechnie stosowane na gruncie prawa polskiego jest kryterium rodzaju jednostki samorządowej, w której realizują swój mandat, funkcji realizowanych przez radnych czy wielkości jednostki samorządu terytorialnego. Kontestowane w niniejszej sprawie kryterium zróżnicowania wysokości wynagrodzeń i diet ma niewątpliwie charakter umowny. Jednakże umowność kryterium różnicowania podmiotów nie dyskwalifikuje go z punktu widzenia zasady równości, ponieważ większość kryteriów różnicujących ma i może mieć taki charakter. Zresztą znajduje ono swoiste umocowanie w celach i zadaniach poszczególnych gmin. Nie ma więc przeszkód w uznaniu iż taki model różnicowania mieści się w zakresie swobody ustawodawcy. Pewien zakres umowności towarzyszy bowiem wszelkim innym podziałom różnicującym.

Okoliczność, że zakres zadań w gminie, w której mieszka np. 14 tys. mieszkańców (wysokość diety równa 50% maksymalnej wysokości diety) i w gminie, którą zamieszkuje 16 tys. osób. (75% diety) może być podobny, nie stanowi przekonującego argumentu przeciw przyjętemu rozwiązaniu, ponieważ to właśnie rady gmin ustalają ostateczną wysokość diet. Należy założyć, że ustalane one będą w stopniu odpowiednim do zadań realizowanych przez radnych na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego. Dużo większe wątpliwości pojawić musiałyby się wtedy, gdyby wysokość diet radnych i wynagrodzeń członków zarządu oraz innych pracowników samorządowych była we wszystkich gminach jednakowa i osoby sprawujące swe funkcje w gminach dużych

(powyżej 100 tys. mieszkańców) otrzymywaliby identyczne wynagrodzenia i diety jak w gminach małych (poniżej 15 tys. mieszkańców).

Przyjęcie przez ustawodawcę umownego kryterium liczby mieszkańców gminy jako podstawy do określenia wysokości wynagrodzeń i diet jest uzasadnione i mieści się w zakresie władzy dyskrecyjnej ustawodawcy. Jego niewątpliwą zaletą, w stosunku do innych kryteriów, jest przejrzystość i czytelność. Zastosowanie takiego kryterium – co wydaje się oczywiste – rodzi określone skutki prawne w stosunku do radnych poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Zróżnicowanie, które jest ich konsekwencją jest jednak konstytucyjnie uprawnione. Dokonując pewnego uproszczenia, można przyjąć, iż liczba osób zamieszkująca daną gminę ma istotny wpływ na skalę zadań realizowanych na określonym terytorium. Wskazane różnice ilościowe, powiązane często ze zróżnicowaną skalą zadań, mogą uzasadniać różnicowanie w poziomie wynagrodzeń i diet w poszczególnych gminach.

Gdyby iść tokiem rozumowania wnioskodawcy, można byłoby dojść do wniosku, że istotne wątpliwości budzić mogłaby również zasadność przepisów prawnych określających liczbę radnych w poszczególnych gminach. A takie rozwiązania w polskim systemie prawnym funkcjonują. Przykładem tego typu zróżnicowania może być art. 17 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.). Opaczne rozumienie zasady równości prowadziłyby do tego, iż zarówno w gminie do 4 tys. mieszkańców jak i w gminie powyżej 200 tys. mieszkańców byłoby tylu samo radnych otrzymujących identyczne diety. Tak ukształtowane przepisy prawa bardzo wyraziście sankcjonowałyby nierówność między radnymi, którzy otrzymywaliby identyczne diety, chociaż zakres wykonywanych przez nich zadań publicznych byłby nieporównywalny.

4. Odrębnego potraktowania wymaga zarzut naruszenia przez wskazane w *petitum* wniosku przepisy, art. 16 ust. 2 i art. 165 ust. 2 Konstytucji. Zgodnie z art. 165 ust. 2 Konstytucji, samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie. Art. 16 ust. 2 stanowi zaś, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Samodzielność samorządu terytorialnego – na co wielokrotnie wskazywał Trybunał – nie jest wartością absolutną. Może być ograniczona w drodze ustawy, pod warunkiem, że ograniczenia takie znajdują uzasadnienie w konstytucyjnie chronionych wartościach.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego (zob. np. *orzeczenie z 23 października 1996 r., sygn. K. 1/96*, OTK ZU Nr 6/1996, poz. 38), konstytucyjna zasada samodzielności oznacza, że jednostki samorządu terytorialnego wykonując zadania publiczne uczestniczą (w zakresie określonym przez ustawodawcę i prawem chronionej samodzielności) w sprawowaniu władzy. Wszelka ingerencja w sferę samodzielności samorządu terytorialnego wymaga zachowania formy ustawowej oraz zupełności uregulowania, tak aby nie mogło być interpretowane rozszerzająco. Nie może być ona także nadmierna, co oznacza, że nie powinna zawierać ograniczeń przekraczających stosowne proporcje pomiędzy wagą interesu jednostki a rangą interesu publicznego, który podlega ochronie (*wyrok z 24 marca 1998 r., sygn. K. 40/97*, OTK ZU Nr 2/1998, poz. 12).

Łączenie przepisów gwarantujących radnym, członkom zarządów i innym pracownikom samorządowym określony poziom dochodów z konstytucyjną zasadą samodzielności samorządu terytorialnego nie jest uprawnione. W orzecznictwie Trybunału wielokrotnie podkreślano, że do oceny racjonalności i współmierności wprowadzanych ograniczeń w pierwszym rzędzie jest powoływany ustawodawca, a ingerencja Trybunału dopuszczalna jest dopiero wtedy, gdy ustawodawca przekroczy zakres swojej swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że naruszenie klauzul konstytucyjnych stanie się

ewidentne (por. *orzeczenia z: 26 kwietnia 1995 r., K. 11/94*, OTK w 1995 r., cz. I, s. 134; *23 kwietnia 1996 r., K. 29/95*, OTK ZU Nr 2/1996, s. 109). Trybunał nie kwestionując swobody ustawodawcy w ustalaniu zakresu ograniczeń, które mogą być kształtowane w różnych okresach w odmienny sposób, bada czy ustawodawca realizując zakładany cel, nie przekroczył granic władzy dyskrecjonalnej w sposób naruszający przepisy konstytucyjne. Taka okoliczność w niniejszej sprawie nie ma miejsca.

Ustawodawca jest uprawniony do stanowienia prawa zgodnie z przyjmowanymi przez siebie celami politycznymi i gospodarczymi. Trybunał nie jest władny do oceny celowości stanowionych regulacji prawnych. Może interweniować tylko w przypadku oczywistego naruszenia norm konstytucyjnych. Przy określaniu zasad ograniczania wysokości diet radnym i wynagrodzeń członkom zarządów jednostek samorządu terytorialnego nie miało miejsca naruszenie Konstytucji, co więcej kwestionowane przepisy wprowadzone zostały zgodnie z oczekiwaniami opinii publicznej. Zwracano na to uwagę w trakcie debaty parlamentarnej (zob. stenogramy z 51 posiedzenia Senatu RP IV kadencji i posiedzenia Sejmu RP III kadencji). Także wyniki głosowania w Sejmie i w Senacie dotyczące tzw. ustawy kominowej wyraźnie wskazują na determinację ustawodawcy w tym zakresie.

Samodzielność finansowa jest istotną cechą gmin. O jej zakresie decydują m.in. uprawnienia dotyczące gromadzenia dochodów i ich wydatkowania, z czym wiąże się oczywiście problem diet radnych i wynagradzania pracowników samorządowych (por. A. Hanusz, A. Niezgoda, *Wydatki na diety i wynagrodzenia a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Przegląd Sądowy 1999, nr 7-8, s. 64 i nast.). Tam gdzie chodzi o gospodarowanie środkami publicznymi, samodzielność żadnej jednostki organizacyjnej, a tym bardziej organu państwa lub jednostek samorządu terytorialnego nie może być absolutna. Oznacza ona przede wszystkim, że w granicach wynikających z ustaw gmina, powiat bądź województwo samorządowe wykonuje na podstawie prawa część zadań administracji publicznej nie zastrzeżoną ustawami do kompetencji administracji rządowej (por. *orzeczenie z 24 czerwca 1994 r., K. 14/93*, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 13). Zasada ustawowego kształtowania zakresu działania samorządu odnosi się również do wydatków. Znajduje ona swój wyraz zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. *orzeczenie z 24 marca 1998 r. K. 40/97*), jak i w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. np. *wyroki NSA z: 20 listopada 1990 r., II SA 747/90*, ONSA 1990, nr 4, poz. 9; *3 stycznia 1995 r., II SA 1825/94*, ONSA 1995, nr 5, poz. 183).

5. Odnosząc się do zarzutu naruszenia przez kwestionowane przepisy, art. 6 ust. 2 i art. 7 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607), Trybunał stwierdza, że zarzut ten jest nieuzasadniony. Zgodnie z art. 6 ust. 2 Karty, status pracowników samorządowych powinien umożliwiać zatrudnianie pracowników wysoko wykwalifikowanych, w oparciu o kryterium umiejętności i kompetencji. W tym celu należy przewidzieć odpowiednie zasady szkolenia, wynagradzania oraz możliwości awansu zawodowego. Zaś art. 7 ust. 1 Karty określa, że status przedstawicieli wybieranych do władz lokalnych powinien zapewniać swobodne wykonywanie ich mandatu. Kwestionowane przepisy – jak zauważył to m.in. Prezes Rady Ministrów – w żaden sposób nie stanowią przeszkody w zatrudnianiu pracowników wysoko kwalifikowanych i o odpowiednich umiejętnościach. Ustawowo uregulowana górna granica diet radnych a także wynagrodzeń kierowników i zastępców kierowników jednostek budżetowych, gospodarstw pomocniczych tych jednostek oraz zakładów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego, nie jest ustanawiana w oderwaniu od realiów ekonomicznych i zakresu ich obowiązków oraz uprawnień. Ukształtowana na podstawie kwestionowanych przepisów wysokość diet w żadnym razie nie obniża statusu tychże podmiotów i ich

autorytetu. Nie stanowi także przeszkody w swobodnym wykonywaniu ich mandatu, a ograniczenie wynagrodzeń funkcjonariuszy publicznych (samorządowych) pozostaje w racjonalnym związku z interesem publicznym, któremu służą. Zakres tych ograniczeń jest współmierny do rangi interesu prawnego, któremu służy.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.