

**WYROK**  
z dnia 4 maja 2004 r.  
**Sygn. akt K 40/02\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Jerzy Stępień – przewodniczący  
Teresa Dębowska-Romanowska – sprawozdawca  
Biruta Lewaszkiwicz-Petrykowska  
Miroslaw Wyrzykowski  
Marian Zdyb,

protokolant: Dorota Raczkowska-Paluch,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 4 maja 2004 r., wniosku Rady Miasta Poznania o zbadanie zgodności: art. 3 ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 154, poz. 1799 oraz z 2002 r. Nr 152, poz. 1267) z art. 2 i art. 16 ust. 2 Konstytucji RP oraz z art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607),

o r z e k a:

**Art. 3 ust. 1 pkt 2 w związku z ust. 2 i 3 ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 154, poz. 1799 oraz z 2002 r. Nr 152, poz. 1267) w zakresie, w jakim zakazuje wzrostu wielkości wynagrodzeń w 2002 r. w porównaniu z rokiem 2001, jeżeli wzrost ten nie powodował wzrostu planowanego deficytu budżetowego w roku 2002 w porównaniu z rokiem 2001, jest niezgodny z art. 2 i art. 16 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

Ponadto p o s t a n a w i a:

**umorzyć postępowanie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638 oraz z 2001 r. Nr 98, poz. 1070) w zakresie badania zgodności art. 3 ust. 1 pkt 1 oraz pkt. 3-9 w związku z ust. 2 i 3 ustawy, o której mowa w sentencji wyroku, ze względu na niedopuszczalność orzekania.**

UZASADNIENIE:

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 12 maja 2004 r. w Dz. U. Nr 109, poz. 1164.

## I

1. Wnioskiem z 29 maja 2002 r. Rada Miasta Poznania zakwestionowała konstytucyjność art. 3 ustawy z 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 154, poz. 1799), zarzucając mu niezgodność z art. 2 i z art. 16 ust. 2 Konstytucji RP oraz z art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego.

Na wstępie obszernego uzasadnienia przedmiotowego wniosku wnioskodawca przypomniał treść zaskarżonego przepisu, zwracając uwagę na mogącą powstać wątpliwość, czy zawarty w nim zakaz przekraczania w 2002 roku wielkości wynagrodzeń z 2001 roku we wskazanych jednostkach sektora finansów publicznych odnosi się do wynagrodzeń pracowniczych traktowanych ogółem – jako suma wynagrodzeń pracowniczych, czy też do wynagrodzeń pracowniczych indywidualnych. Podkreślił przy tym, iż w jego ocenie, przepis ten odnosi się do wynagrodzeń ogółem, nie dotyczy zaś wynagrodzeń indywidualnych, tj. wynagrodzeń poszczególnych pracowników. Wnioskodawca przypomniał także genezę kwestionowanego przepisu oraz treść uzasadnienia projektu ustawy, z którego wynika, iż została ona uchwalona w celu ograniczenia „wydatków ze środków budżetowych wobec kryzysu finansów publicznych”.

W pierwszej kolejności wnioskodawca uzasadnił zarzut niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 16 ust. 2 Konstytucji.

Wskazał, iż przepis Konstytucji wyrażający zasadę samodzielności finansowej samorządu terytorialnego skonkretyzowany jest w ustawie o samorządzie gminnym, z której wynika, że wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym należą do gminy (art. 6 ust. 1), a gmina wykonuje je we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność (art. 2 ust. 1). Wnioskodawca wywodzi, iż skoro sprawy te należą do gminy, to gmina określać ma również sposób ich realizacji, zwłaszcza w aspekcie zatrudnienia i organizacji pracy.

W ocenie wnioskodawcy zaskarżonym przepisem ustawodawca naruszył zasadę samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego, narzucając im prowadzenie określonej polityki zatrudnienia. Aby spełnić wymóg wynikający z zaskarżonego przepisu, nie naruszając indywidualnych uprawnień pracowniczych wynikających z przepisów prawa pracy, gminy zostały zmuszone do zmniejszenia zatrudnienia.

Zdaniem wnioskodawcy wprowadzone przez zaskarżony przepis ograniczenie zasady samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego nie znajduje uzasadnienia ani w konstytucyjnie określonych celach, ani w wartościach chronionych konstytucyjnie. W jego ocenie „ograniczenie takie w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego na gruncie Konstytucji nie jest wartością ani celem; nie istnieje norma konstytucyjna, która odpowiadałaby dążeniu ustawodawcy do ograniczenia wydatków ze środków budżetowych”.

Uzasadniając zarzut niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 2 Konstytucji, wnioskodawca wskazał, że dotyczy ona zasad: ochrony zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa oraz przyzwoitej legislacji, a wiąże się nie tylko z jego treścią, ale również z samym procesem uchwalania przedmiotowej ustawy oraz jej wejściem w życie. Przypominał przy tym, iż pierwsza z powyższych zasad zobowiązuje ustawodawcę do budowania zaufania do państwa w jego działalności prawodawczej oraz niestwarzania sytuacji zaskoczenia dla adresatów norm prawnych.

Zauważając, że zasada zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa jest sformułowana z perspektywy obywatela, wnioskodawca uznał, iż znajduje ona zastosowanie także do innych adresatów norm prawnych, w tym do jednostek samorządu

terytorialnego, które muszą mieć możliwość „racjonalnego, pewnego planowania realizacji swych zadań”.

W odniesieniu do zasady przyzwoitej legislacji wnioskodawca stwierdził, że wynika z niej nakaz zapewnienia odpowiedniego okresu *vacatio legis* oraz sformułowania przepisów prawa w sposób umożliwiający ich zgodną z wolą ustawodawcy i klarowną interpretację.

Jak podkreślił, przedmiotowa ustawa została uchwalona 21 grudnia 2001 roku i opublikowana w Dzienniku Ustaw nr 154, który ukazał się w sobotę 29 grudnia 2001 r., a weszła w życie 1 stycznia 2002 r. Podkreślił przy tym, że ustawa o samorządzie gminnym zobowiązuje gminy do uchwalania budżetów do końca roku kalendarzowego poprzedzającego rok budżetowy, a do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy gminy zobowiązane są do przedłożenia projektu budżetu Regionalnym Izbowi Obrachunkowym. Oznacza to, że w dniu wejścia w życie ustawy wiele budżetów zostało już uchwalonych i na ich podstawie gminy przystąpiły do zatrudniania nowych pracowników celem należytego wykonywania swoich zadań.

Zwrócił ponadto uwagę, iż kwestionowany przepis nie jest jasno sformułowany i w praktyce jego stosowania może dojść do poważnych rozbieżności.

Odwołując się do zasad zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa oraz przyzwoitej legislacji, wnioskodawca stwierdził też, iż przedmiotowa ustawa nie wprowadziła zmian w ustawach dotyczących samorządu terytorialnego ani w przepisach prawa pracy odnoszących się do pracowników samorządowych, a z uwagi na te zasady zmian takich nie można domniemywać.

W odniesieniu do sformułowanego zarzutu niezgodności zakwestionowanego przepisu z art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego wnioskodawca stwierdził, iż treść tego przepisu, wyrażającego zasadę pełnej swobody społeczności lokalnej działania w każdej sprawie niewyłączonej z jej kompetencji lub niewchodzącej w zakres kompetencji innych organów władzy, należy interpretować przez pryzmat Preambuły do tego aktu. Zawarto tam deklarację manifestującą przekonanie sygnatariuszy, że istnienie społeczności lokalnych wyposażonych w rzeczywiste uprawnienia stwarza warunki do zarządzania skutecznego, a zarazem pozostającego w bezpośredniej bliskości obywatela oraz że społeczności lokalne powinny korzystać z szerokiej autonomii odnośnie do kompetencji, sposobów ich wykonywania oraz środków niezbędnych do realizacji ich zadań. W ocenie wnioskodawcy kwestionowany przepis czyni uprawnienia jednostek samorządu terytorialnego nierzeczywistymi i pozbawionymi autonomii.

Wnioskodawca zwrócił również uwagę na konsekwencje, jakie powoduje „przełożenie” zaskarżonego uregulowania na indywidualne stosunki pracy i uprawnienia pracownicze. Podkreślił przy tym, że przedmiotowa ustawa nie wprowadziła zmian w przepisach prawa pracy dotyczących pracowników samorządowych. Oznacza to, że pracownicy jednostek samorządu terytorialnego mają na mocy przepisów prawa pracy prawo do otrzymania wynagrodzeń ze wszystkimi składnikami, takimi jak dodatek stażowy i nagroda jubileuszowa, które wpływają na wysokość ogólnej sumy wynagrodzeń. Przedstawiając praktyczne konsekwencje, jakie wiążą się z zaskarżonym uregulowaniem, wnioskodawca stwierdził w konkluzji, iż przewidziana nim ingerencja ustawodawcy w sferę samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego nie jest w stanie doprowadzić do zamierzonego przez ustawodawcę celu.

2. W piśmie z 20 stycznia 2003 r. Prokurator Generalny przedstawił stanowisko, iż art. 3 ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw jest zgodny z art. 2 i art. 16 ust. 2 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego.

Uzasadniając przedstawione stanowisko w kwestii zgodności zaskarżonego przepisu ze wskazanym jako wzorzec kontroli art. 16 ust. 2 Konstytucji, Prokurator Generalny stwierdził, iż z przepisu tego wynika, że samorząd terytorialny jest wyposażony przez ustrojodawcę w samodzielność obejmującą również władztwo finansowe, jednak samodzielność tę implikują ustawy. Przypomniawszy w tym zakresie stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym samodzielność samorządu terytorialnego może być ograniczana wówczas, gdy ograniczenie znajduje uzasadnienie w konstytucyjnie chronionych wartościach. Prokurator Generalny przypomniał, iż uchwalenie zaskarżonego przepisu było związane ze złym stanem finansów publicznych. Nie podzielił poglądu wnioskodawcy, iżby nie istniał związek pomiędzy budżetem państwa a budżetem jednostek samorządu terytorialnego. W jego bowiem ocenie stan finansów publicznych wpływa również na sytuację finansową gmin, co wynika z obowiązującego w gminach systemu finansowania.

Ustosunkowując się do zarzutu wnioskodawcy, iż kwestionowany przepis sformułowany jest w sposób stwarzający wątpliwości interpretacyjne w stopniu uzasadniającym jego niekonstytucyjność, Prokurator Generalny stwierdził, że w uzasadnieniu wniosku przedstawiono jego powszechnie stosowaną wykładnię. Wnioskodawca wskazał wprawdzie możliwość innej jego interpretacji, dołączając do wniosku publikację, w której została ona zaproponowana, nie wykazał jednak, aby była ona stosowana. Jak stwierdził Prokurator Generalny, sformułowane w tym zakresie zarzuty prowadzą do tego, że kwestionowany przepis jest dotknięty uchybieniem legislacyjnym z powodu niewłaściwych sformułowań.

W dalszej części uzasadnienia przypomniał stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, iż zasady przyzwoitej legislacji obejmują m.in. „wymaganie określoności przepisów, które muszą być sformułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny”, jednak do uznania, że wymogi te zostały spełnione, wystarczy, iż precyzja przepisu przejawia się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznanych praw, tak by ich treść była oczywista i umożliwiała wyegzekwowanie jej. Uznał przy tym, że treść kwestionowanego przepisu pozwala na stosowanie go zgodnie z wykładnią odpowiadającą intencjom ustawodawcy, a skoro tak, to brak jest podstaw do uznania, że jest on niezgodny z art. 2 Konstytucji z powodu niepoprawnej techniki legislacyjnej.

W odniesieniu do zarzutu niezachowania odpowiedniego okresu *vacatio legis* Prokurator Generalny stwierdził, iż chociaż był on krótki, nie przesądza to o naruszeniu zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Przypomniał, że przedmiotowa ustawa znajdowała się w pakiecie tzw. ustaw okołobudżetowych, a konieczność zrównoważenia budżetu wymagała, ażeby ustawodawca uchwalił ją w terminie pozwalającym na wejście jej w życie z dniem 1 stycznia 2002 r. Wpłynęło to na skrócenie okresu *vacatio legis*. W tym zakresie Prokurator Generalny odwołał się ponadto do stanowiska przedstawionego w sprawie zawisłej przed Trybunałem Konstytucyjnym pod sygn. K 32/02. Zaskarżono w niej przepis inny aniżeli w niniejszym postępowaniu, ale również dotyczący „zamrożenia wynagrodzeń” w roku 2002. Uznał, że wdrożenie kwestionowanego przepisu nie wymagało od organów samorządu terytorialnego szczególnych przygotowań, skoro nakazuje on jedynie, ażeby w całym roku 2002 wielkość wydatków na wynagrodzenia pracowników nie przekraczała wielkości wynagrodzeń ogółem w 2001 roku. Dodatkowo podkreślił, iż w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny dopuszcza nie tylko maksymalne skrócenie, ale nawet rezygnację z ustanowienia *vacatio legis* z powodu ważnego interesu publicznego. Uznał przy tym, że w przedmiotowej sprawie istnieją przesłanki do uznania, że ważny interes publiczny, wynikający z trudnej sytuacji finansów państwa usprawiedliwiał wejście w życie kwestionowanego przepisu w stosunkowo krótkim czasie po jego uchwaleniu.

Ustosunkowując się do zarzutu niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, Prokurator Generalny stwierdził, iż skoro brak jest podstaw do uznania niezgodności tego przepisu z art. 16 ust. 2 Konstytucji, to nie narusza on art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego.

3. W piśmie z 29 lipca 2003 r. Marszałek Sejmu przedstawił stanowisko Sejmu w niniejszej sprawie. Wniósł o stwierdzenie zgodności kwestionowanego przepisu z art. 2 i art. 16 ust. 2 Konstytucji oraz z art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego.

Uzasadniając przedstawione stanowisko, Marszałek Sejmu stwierdził na wstępie, iż zaskarżony przepis nie narusza żadnej z zasad wynikających z art. 2 Konstytucji, a w szczególności zasady zaufania obywateli do państwa i zasady przyzwoitej legislacji. Podkreślił przy tym, że wbrew twierdzeniu wnioskodawcy merytoryczna treść kwestionowanego przepisu nie budzi wątpliwości. Przepis ten dotyczy bowiem wynagrodzeń ogółem w danym podmiocie, a nie wynagrodzeń indywidualnych, sam zaś wnioskodawca wskazuje we wniosku jego prawidłową interpretację. W ocenie Sejmu nie można więc zasadnie twierdzić, iż przepis ten narusza zasadę prawidłowej legislacji, a już na pewno nie w takim zakresie, w jakim miałyby to przesądzać o jego niekonstytucyjności.

Uzasadniając przedstawione stanowisko w odniesieniu do sformułowanego przez wnioskodawcę zarzutu niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 2 Konstytucji w aspekcie nakazu dochowania odpowiedniej *vacatio legis*, Marszałek Sejmu przyznał, że ustawa, w której został on zawarty została uchwalona i weszła w życie w krótkim terminie. Przypomniał jednak, iż objęła ona wyłącznie podmioty sektora finansów publicznych, w stosunku do których zmiany reguł gospodarki finansowej muszą wchodzić w życie z dniem 1 stycznia danego roku budżetowego, przedmiotem zaś całej ustawy było ograniczenie kwot przeznaczonych na wynagrodzenia we wszystkich jednostkach szeroko rozumianego sektora publicznego. Projekt ustawy związany był z innymi projektami ustaw tzw. okołobudżetowych, których celem było dostosowanie ustawodawstwa do założeń przyjętych przez Radę Ministrów w projekcie budżetu państwa. Marszałek Sejmu podkreślił, że w przypadku tego rodzaju ustaw zasada zaufania obywateli do państwa ulega znacznemu ograniczeniu, zwłaszcza, że ustawy te nie dotyczą bezpośrednio obywateli tylko podmiotów o charakterze publicznym. Dla uzasadnienia tego stanowiska Marszałek Sejmu odwołał się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

Odnosząc się z kolei do zgłoszonego zarzutu niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 16 ust. 2 Konstytucji Marszałek Sejmu przedstawił stanowisko, iż samodzielność finansowa samorządu terytorialnego podlega w obowiązujących ustawach licznym ograniczeniom, które akceptowane są w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Przyznając, że zasada samodzielności gminy została w niniejszej sprawie ograniczona, zauważył że spełnione zostały przesłanki, od których Trybunał Konstytucyjny uzależnia dopuszczalność takiego ograniczenia. W tej mierze podkreślił zwłaszcza, że wprowadzone ograniczenie znajduje uzasadnienie w konstytucyjnie chronionych celach i wartościach. Celem ustawy było bowiem ograniczenie wydatków budżetowych dla utrzymania stabilności finansów publicznych. Wskazując na proporcjonalność zastosowanego ograniczenia, Marszałek Sejmu zaznaczył, że ustawodawca nie wkroczył w wewnętrzne regulacje dotyczące wynagrodzeń. Podmioty, których dotyczy ustawa, mogą zatem w ramach limitu ustalonego według wielkości wynagrodzeń w 2001 roku dowolnie kształtować wynagrodzenia poszczególnych pracowników. W ocenie Sejmu, pomimo, że budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego, to odrębne instytucje prawnofinansowe, istnieje związek między celem ustawy ograniczeniem wydatków budżetowych samorządu terytorialnego. Środki pozostające w dyspozycji samorządu

terytorialnego w znacznej części składają się bowiem z subwencji ogólnych i dotacji celowych stanowiących wydatki budżetu państwa.

Przedstawione argumenty Marszałek Sejmu odniósł także do zarzutu niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego. Podkreślił przy tym, że przepis ten zawiera klauzulę, iż społeczności lokalne mają swobodę działań przy wykonywaniu swoich zadań „w zakresie określonym prawem”.

Marszałek Sejmu przedstawił ponadto stanowisko, iż gdyby ograniczenie wynagrodzeń nie dotyczyło jednostek samorządu terytorialnego ze względu na ich samodzielność, to powstałaby istotna różnica w sytuacji pracowników administracji rządowej i samorządowej, co mogłoby być przyczyną zarzutu nierówności wobec prawa.

## II

Na rozprawie 4 maja 2004 r. uczestnicy postępowania podtrzymali wyrażone na piśmie i uprzednio przedstawione Trybunałowi Konstytucyjnemu stanowiska.

Pełnomocnik wnioskodawcy podkreślił, iż wprowadzenie zasady samodzielności gmin nie jest zasadą absolutną i może podlegać ograniczeniom, to jednak muszą być one adekwatne do celu, jakiemu służą. Budżet państwa i budżet gminy to instytucje odrębne i autonomiczne. Brak bezpośredniej zależności pomiędzy tymi budżetami powoduje, iż zamrożenie wynagrodzeń w gminie w roku 2002 na poziomie roku 2001 r. nie prowadzi automatycznie do poprawy stanu finansów publicznych. Zamrożenie wynagrodzeń nie było zatem celem samym w sobie, lecz środkiem ograniczenia wzrostu deficytu budżetowego w państwie. Uznać zatem należy, iż był to środek nadmierny i nieadekwatny do celu, jakim jest ochrona stabilności finansów publicznych.

Przedstawiciel Sejmu wskazał, iż środki pozostające do dyspozycji samorządu w znacznej części składają się z subwencji ogólnych i dotacji celowych stanowiących wydatki budżetu państwa. Utrzymywanie wynagrodzeń pracowników samorządowych na poziomie roku poprzedniego wpływa więc bezpośrednio na wydatki budżetu państwa.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego w swoim wystąpieniu zgłosił wątpliwość, czy zaskarżony przepis może być jeszcze w ogóle przedmiotem badania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym ze względu na to, iż został on już skonsumowany. Nie wniósł jednak o umorzenie postępowania w sprawie.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przed przystąpieniem do merytorycznego rozpoznania zarzutów sformułowanych przez wnioskodawcę rozważenia wymaga zakres zaskarżenia w niniejszej sprawie.

W *petitum* wniosku Rada Miasta Poznania zakwestionowała w całości konstytucyjność art. 3 ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw, wskazując jako wzorzec kontroli art. 2 i art. 16 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego.

Jak wynika z art. 191 ust. 1 pkt 4 oraz ust. 2 Konstytucji, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego uprawnione są do inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym na podstawie legitymacji o charakterze ograniczonym (por. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 42). Zgodnie z tym przepisem organy takie mogą inicjować postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym wtedy tylko, gdy akt

normatywny, którego konstytucyjność kwestionują, dotyczy spraw objętych ich zakresem działania.

W pierwszym rzędzie podkreślić należy, iż zaskarżony w całości art. 3 odnosi się nie tylko do samorządowych, lecz przede wszystkim do państwowych jednostek sektora finansów publicznych oraz innych publicznych osób prawnych (kasy chorych). Jest rzeczą oczywistą, iż w postępowaniu zainicjowanym wnioskiem jednostki samorządu terytorialnego w ogóle nie mogą być badane te treści zaskarżonego przepisu, których adresatem są podmioty niesamorządowe. Tym samym poza zakresem badania pozostaje art. 3 ust. 1 pkt 1, art. 3 ust. 1 pkt 3, 5-8 oraz pkt 4 w zakresie państwowych instytucji kultury i pkt 9 ustawy w zakresie, w jakim odnosi się do państwowych osób prawnych utworzonych na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych oraz państwowych szkół wyższych prowadzących gospodarkę finansową na zasadach określonych w ustawie o szkolnictwie wyższym. W tym zakresie postępowanie podlega zatem umorzeniu.

Następnie TK zbadał, czy sprawy kształtowania wynagrodzeń samorządowych osób prawnych utworzonych na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych oraz w samorządowych instytucjach kultury to sprawy objęte zakresem działania organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.). Tym samym, czy Rada Miasta Poznania może skutecznie żądać kontroli konstytucyjności art. 3 ust. 1 pkt 4 i 9 przedmiotowej ustawy w takim tylko zakresie, w jakim dotyczy on spraw samorządowych podmiotów prawa.

Jeśli chodzi o zamrożenie wynagrodzeń w samorządowych instytucjach kultury (art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy), samorządowych osobach prawnych utworzonych na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych z wyłączeniem przedsiębiorstw komunalnych, samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej utworzonych przez organy j.s.t., to zważyć należy co następuje. Podmioty wymienione wyżej – aczkolwiek powoływane do wykonywania zadań publicznych i utworzone przez organy j.s.t. - działają, formalnie rzecz biorąc, w imieniu własnym i na własny rachunek.

Możliwość skutecznego zainicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym przez podmiot o legitymacji o charakterze ograniczonym na rzecz, czy też w interesie innych podmiotów jest ustawowo wyłączona. W tej części, w której wnioskodawca żąda kontroli konstytucyjności art. 3 ust. 1 pkt. 4 i 9 w zakresie, w jakim odnosi się do podmiotów samorządowych – orzekanie jest niedopuszczalne.

Następnie Trybunał rozważył, w jakim stosunku pozostają ustępy 2 i 3 art. 3 do ustępu 1 pkt 2 tegoż artykułu podlegającego merytorycznemu badaniu. Rada Miasta Poznania nie przedstawiła żadnych odrębnych merytorycznych zarzutów względem tych przepisów. Wskazuje to, że nie mają one znaczenia odrębnego, samoistnego w niniejszej sprawie, lecz stanowią dopełnienie art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy poprzez zdefiniowanie wynagrodzenia oraz określenie skutków zmiany formy organizacyjno-prawnej jednostki określonej w art. 3 ust. 1 pkt 2. Dlatego też zarzuty co do tych przepisów sformułowane zostały tylko w związku z art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy, nie zaś samoistnie.

Zatem w zakresie badania zgodności art. 3 ust. 1 pkt 1, pkt 3-9 z art. 2 i 16 ust. 2 Konstytucji postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym ze względu na niedopuszczalność orzekania.

Dalszemu badaniu podlegał więc art. 3 ust. 1 pkt 2 w związku z ust. 2 i ust. 3 w zakresie, w jakim przepis ten „zamraża” wynagrodzenia w 2002 roku na poziomie roku 2001 w odniesieniu do: 1) samorządowych jednostek budżetowych, 2) samorządowych zakładów budżetowych oraz 3) gospodarstw pomocniczych samorządowych jednostek budżetowych, z wyłączeniem wynagrodzeń nauczycieli: w związku z uzyskaniem kolejnego stopnia awansu zawodowego, o którym mowa w art. 9a ust. 1 ustawy – Karta

Nauczyciela oraz w związku ze zwiększeniem z dniem 1 października 2002 r. średniego wynagrodzenia nauczycieli do wysokości, o której mowa w art. 30 ust. 4 ustawy – Karta Nauczyciela (art. 3 ust. 1 pkt 2).

2. Zaskarżony przepis zakazuje wzrostu wielkości wynagrodzeń w 2002 r. w porównaniu z rokiem 2001 we wszystkich samorządowych jednostkach budżetowych, samorządowych zakładach budżetowych oraz gospodarstwach pomocniczych samorządowych jednostek budżetowych. Należy stwierdzić, iż przedmiotowy zakaz nie odnosi się do poszczególnych indywidualnych wynagrodzeń pracowników, lecz do globalnej wielkości tych wynagrodzeń (ogólnej kwoty tych wynagrodzeń). To oznacza zakaz wzrostu wielkości wynagrodzeń zawartych we wszystkich uchwałach budżetowych wszystkich samorządów w 2002 r. w porównaniu z analogicznymi uchwałami z roku 2001, lub nawet z rzeczywiście dokonanymi wydatkami na wynagrodzenia w 2001 r. (bowiem zwrot „wielkość wynagrodzeń z 2001 r.” nie została w ustawie zdefiniowana).

Tak więc adresatem tego zakazu są wszystkie organy stanowiące i wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego w 2002 r. Jeśli bowiem uznajemy, iż chodzi o globalną kwotę wynagrodzeń, a nie wynagrodzenia indywidualne poszczególnych pracowników tych jednostek, to jest jasne, że za wielkość wynagrodzeń rozumianych jako kwota planowanych wydatków na wynagrodzenia oraz kwota wydatków zrealizowanych odpowiadają odpowiednio organy stanowiące, jako uchwalające budżet i przyjmujące sprawozdanie z jego wykonania, oraz organy wykonawcze, jako odpowiedzialne za wykonywanie budżetu.

Za wykonanie zaskarżonego przepisu odpowiadają także kierownicy samorządowych jednostek i zakładów budżetowych w zakresie, w jakim podlegają oni organom stanowiącym i wykonawczym oraz rygorom dyscypliny finansów publicznych, która zakazuje im przekroczenia zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych (art. 138 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych). Treść zaś tego upoważnienia wynika z odpowiednich uchwał budżetowych – jeśli są one zgodne z zaskarżonym przepisem. Tak więc w uchwałach budżetowych j.s.t. na rok 2002 wielkość wynagrodzeń nie mogła być wyższa niż odpowiednia kwota z 2001 r. Z kolei kierownicy samorządowych jednostek budżetowych, zakładów budżetowych oraz gospodarstw pomocniczych samorządowych jednostek budżetowych nie mogli przekroczyć wielkości wynagrodzeń, które były zaplanowane i uchwalone dla danej jednostki organizacyjnej przez organy wykonawcze i stanowiące j.s.t., w taki sposób, by nie przekroczyć przedmiotowego zakazu.

Zakaz podwyższania wielkości globalnej wynagrodzeń ma zatem znamiona konkretności, jeśli chodzi o wymuszenie повинного zachowania się. Dla każdej jednostki samorządowej zakaz sprowadzał się do konkretnej górnej, nieprzekraczalnej granicy wyrażonej kwotowo, w pieniądzu. Jeśli chodzi jednak o adresatów zaskarżonej normy, to są nimi wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, a przez to wszystkie organy wykonawcze i stanowiące tych jednostek oraz wszyscy kierownicy jednostek organizacyjnych wchodzących w skład struktur organizacyjnych tych samorządów. Zaskarżona norma ma zatem znamiona kategoryalności, jeśli chodzi o adresatów, lecz konkretności, jeśli chodzi o nakaz повинного zachowania, który brzmi: nie wolno przekraczać kwoty wynagrodzeń z 2001 r. Jest zatem swoistym aktem zarządzania.

Z punktu widzenia konstytucyjnych gwarancji samodzielności samorządu (art. 16 ust. 2 w zw. z art. 165 Konstytucji) zaskarżony przepis ma zatem niewątpliwie charakter wyjątkowy – bowiem zgodnie z art. 16 ust. 2 zd. 2 Konstytucji samorząd wykonuje przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych w imieniu własnym i na własny rachunek. Stąd też prawo samorządu do samodzielnego decydowania o sposobie



i kierunkach wydatkowania za pomocą uchwał budżetowych – to niezbywalne prawo tego samorządu. Składa się ono na jego istotę. Prawo do samodzielnego decydowania o kierunkach wydatków samorządowych, choć immanentnie związane z istotą samorządu terytorialnego, nie ma charakteru absolutnego. Ustawodawca – jak to wielokrotnie wskazywał Trybunał – może ograniczać tę swobodę, ukierunkowując politykę wydatkową samorządu, a czasami nawet wręcz obligując samorząd do dokonywania wydatków na określone cele i w określonej wysokości (tak, jak np. przy wydatkach na wypłatę dodatków mieszkaniowych). Takie ustawy muszą być jednak traktowane jako ustanawiające wyjątki od zasady samodzielności wydatkowej samorządu.

Zaskarżony przepis charakteryzuje się jednak pewnymi cechami odrębnymi, wyróżniającymi go nawet spośród innych rozwiązań ustawowych, ograniczających swobodę wydatkową samorządu. Po pierwsze, w przeciwieństwie do tamtych, których celem jest zachęta lub stworzenie systemu zachęt, a nawet w ostateczności zobligowanie do dokonywania określonych wydatków – treścią zaskarżonego przepisu jest zakaz wydatkowania wyższego niż w 2001 r. Po drugie, zaskarżony przepis stwarza dla każdej jednostki samorządu terytorialnego inny, lecz wyrażony konkretnie, nieprzekraczalny limit wydatków. Limit ten nie jest przy tym w żaden sposób uwarunkowany dającymi się ogólnie określić przesłankami. Jego treść w istocie zależy od tego, ile w ubiegłym roku dany samorząd zdecydował się przeznaczyć na wynagrodzenia, co ma w dużej mierze charakter przypadkowy. Dla ustalenia zatem przesłanek wprowadzenia tak skonkretyzowanego zakazu należało szukać przyczyn związanych z pewnymi przejściowymi, lecz bardzo znaczącymi trudnościami finansowymi państwa jako całości. Cel ten wynika jednoznacznie ze stenogramów sejmowych.

Sumując, zaskarżona norma ustawowa wprowadza wyjątek od swobody politycznej samorządu terytorialnego w zakresie decydowania o jego wydatkach, ma skonkretyzowany zakres czasowy i treść wyrażającą się w kwotowym limicie – innym dla każdej j.s.t., w zależności od tego, ile przeznaczyła na wynagrodzenia w poprzednim roku.

W przeciwieństwie do innych przepisów ustawowych ograniczających samodzielność wydatkową samorządu, nie wprowadza nakazu – czyli obowiązku wydatkowania, lecz zakaz wydatkowania; zakaz o charakterze bezwzględny i bezwarunkowy. Jest aktem doraźnego zarządzania mającym przeciwdziałać powstałemu zagrożeniu, jeśli chodzi o zrównoważenie finansów publicznych w skali państwa.

Z tego punktu widzenia stanowi ona nie tylko rozwiązanie wyjątkowe, lecz i w pewnym sensie nadzwyczajne – doraźny instrument przeciwdziałania zagrożeniu dobra wspólnego, jakim jest zrównoważony stan finansów państwa.

Z tych wszystkich względów badany przepis zajmuje miejsce odrębne w systemie ograniczających samorząd unormowań. Stanowi on przybrany w formę ustawową doraźny i przejściowy instrument zarządzania; a co za tym idzie, związany jest ściśle z celem – potrzebą, która determinuje konieczność sięgnięcia do środka tak szczególnego i odrębnego.

Te cechy odrębne i szczególne zaskarżonej normy nie stanowią, same przez się, o jej niekonstytucyjności, lecz wskazują, że w systemie ustawowych ograniczeń swobody wydatkowej samorządu terytorialnego zajmuje ona miejsce szczególne.

3. Następnie zbadać należało, czy zaskarżony przepis w związku z jego czasowym charakterem nie utracił już mocy obowiązującej. Należy podkreślić, że przepis ma niewątpliwie cechy unormowania epizodycznego, tzn. czasowego, a zarazem przejściowego, a nie stałego, systemowego.

Zgodnie z tytułem aktu normatywnego zaskarżona norma miała obowiązywać w 2002 r. – tzn. wejść w życie 1 stycznia 2002 r. i obowiązywać jako zakaz i nakaz przez

cały 2002 r. W zakresie zatem statuowania obowiązku opracowania projektu uchwały budżetowej, uchwalenia budżetu i jego wykonywania w taki sposób, by wydatki budżetowe na wynagrodzenia nie były wyższe niż w 2001 r. – badana norma została skonsumowana, wykonana. Od 1 stycznia 2003 r. nakazy i zakazy z niej wynikające niewątpliwie już nie obowiązują.

Ani jednak epizodyczny, czasowy charakter normy, ani jej spełnienie, wykonanie w pewnym okresie czasowym nie są tożsame z całkowitą utratą jej mocy obowiązującej.

Zgodnie z ustaloną linią orzeczniczą TK przepis traci moc obowiązującą wtedy, gdy nie może mieć już zastosowania do sytuacji z przeszłości, terażniejszości ani przyszłości. Zastrzeżenie takie jest szczególnie istotne w sprawach dotyczących kompetencji do prowadzenia gospodarki finansowej podmiotów publicznych na podstawie uchwał budżetowych. Mają one bowiem, z natury rzeczy, roczny zakres czasowy obowiązywania, tak że ograniczenia kompetencji organów przygotowujących, uchwalających i wykonujących budżet działają w trakcie tego roku.

Zachowanie się przez organy j.s.t. w sposób zgodny z ograniczeniem ich kompetencji konsumuje niejako powinności wynikające z zaskarżonego przepisu. Uznanie zatem, iż konsumpcja ta jest równoznaczna z wygaśnięciem mocy obowiązującej zaskarżonego przepisu w tej części – oznaczałoby, iż Trybunał Konstytucyjny nie może już orzekać po upływie roku budżetowego o takich ustawowych ograniczeniach praw samorządu do samodzielnego prowadzenia gospodarki finansowej. Z reguły bowiem termin rozpoznania sprawy przypada na okres po upływie danego roku budżetowego. Ta sfera gwarancji konstytucyjnych dla samorządu nie doznawałaby zatem de facto nigdy ochrony ze strony Trybunału. Byłoby to niedopuszczalne ograniczenie kognicji TK.

To ogólne zastrzeżenie co do niedopuszczalności wyłączenia kognicji Trybunału znajduje nadto potwierdzenie i rozwinięcie w fakcie, iż zaskarżony przepis może wywoływać jeszcze różnorakie skutki prawne, wymagające jego zastosowania przez: regionalne izby obrachunkowe, sądy administracyjne, a nawet sądy powszechne, gdy chodzi o roszczenia wynikające ze stosunku pracy.

Jak to już wskazano wyżej, przepis ten ma zasadniczo dwie kategorie adresatów: są to organy odpowiedzialne za opracowanie, uchwalanie i wykonywanie budżetów j.s.t. oraz wszyscy samorządowi pracodawcy – kierownicy jednostek i zakładów budżetowych – jeśli wynagrodzenia pracowników objęte są uchwałą budżetową.

Organy j.s.t. uprawnione do opracowywania projektu uchwały budżetowej, jej uchwalania i wykonania obowiązane już były zachować się zgodnie z zaskarżonym przepisem. Na tych, które się tak zachowały, wywarło to skutek nieodwracalny. Ewentualne jednak zachowanie sprzeczne z wprowadzonym ograniczeniem kompetencji podlega nadal badaniu. Tym samym może ono jeszcze być przedmiotem rozstrzygnięcia regionalnych izb obrachunkowych z punktu widzenia zgodności z prawem uchwał budżetowych, uchwał w sprawie zmian budżetowych lub uchwał absolutoryjnych (art. 11 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych w brzmieniu obowiązującym w 2002 r., Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 i Nr 154, poz. 1800).

Izba, prowadząc postępowanie nadzorcze, ma za zadanie doprowadzenia brzmienia aktów budżetowych do takiego stanu, który realizowałby powinności wynikające z obowiązującego prawa (w tym także z zaskarżonego przepisu).

Wyroki w sprawach sporu o zgodność z prawem rozstrzygnięcia regionalnej izby obrachunkowej toczących się jeszcze przed sądami administracyjnymi nie spowodują zmian w samych aktach budżetowych, lecz co najwyżej muszą się ograniczyć do stwierdzenia ich zgodności (niezgodności) z prawem.

Orzeczenie o niezgodności uchwały budżetowej z zaskarżonym przepisem nie może już zmienić ani jej brzmienia, ani sposobu wykonania. Uchwała ta została bowiem wykonana, skonsumowana w 2002 r.

Przepis ten może mieć niewątpliwie jeszcze zastosowanie w sprawach odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez kierowników samorządowych jednostek budżetowych i zakładów budżetowych, jeśli przekroczyli oni limit wydatków na wynagrodzenie wynikający z planu finansowego tych jednostek w taki sposób, iż zagroziło to wzrostem wynagrodzeń w stosunku do kwoty uchwalonej. Wtedy jednak zaskarżony przepis działa w powiązaniu z odpowiednim, konkretnym postanowieniem uchwały budżetowej na rok 2002.

Nie wygasła także moc obowiązująca zaskarżonego przepisu rozumianego jako nakaz określonego zachowania się pracodawcy samorządowego. Może on występować w obrocie prawnym tak długo, jak długo w sporach między pracodawcą a pracownikiem samorządowym będzie on powoływany jako podstawa kształtowania wynagrodzeń przez pracodawców w 2002 r.

Jak zatem wykazano wyżej, zaskarżony przepis nie utracił jeszcze w całości i bez reszty mocy obowiązującej, tak że Trybunał Konstytucyjny jest obowiązany do jego zbadania – analogicznie, jak to przyjęto już w sprawie K 32/02, w której badany był art. 1 pkt 3 tej samej ustawy.

4. Stwierdzenie, iż zaskarżona norma stanowi rozwiązanie odrębne i szczególne nawet w systemie ustawowych ograniczeń swobody wydatkowania przez samorząd terytorialny, choć nie oznacza, samo przez się, jej niekonstytucyjności, to wskazuje, iż użycie takiego instrumentu wobec samorządu wymaga odpowiedniego (adekwatnego) uzasadnienia. Należy wskazać, iż dobro konstytucyjnie chronione, w imię którego wprowadzono przedmiotowy, bezwzględny i bezwarunkowy zakaz, wymaga, by zastosowano możliwie najbardziej precyzyjny instrument prawny. Chodzi zatem o to, by zakres „rażenia” takiego instrumentu był precyzyjny, tj. adekwatny, konieczny i proporcjonalny w stosunku do celu, jakim jest ochrona owego dobra konstytucyjnego.

W badanej sprawie niewątpliwie dobrem konstytucyjnie chronionym jest równowaga finansów publicznych i ochrona przed nadmiernym zadłużaniem się podmiotów publicznych; zarówno na poziomie państwa, jak i samorządu. Dobro to jest w hierarchii konstytucyjnych wartości aż tak wysoko usytuowane, że chroni je restrykcja konstytucyjna (czyli bezwzględny zakaz nadmiernego zadłużania się państwa), tj. art. 216 ust. 5 Konstytucji.

Przyczyną zadłużania się państwa jest dokonywanie większych wydatków publicznych, niż możliwość zgromadzenia dochodów – czyli planowany i osiągnięty deficyt budżetowy. Na wzrost państwowego długu publicznego składa się nie tylko deficyt budżetowy na poziomie centralnym oraz budżetów lokalnych danego roku, ale także „nie wykupione” obligacje i inne papiery oraz niespłacone kredyty na pokrycie deficytów z lat ubiegłych. Na nadmierny wzrost zadłużenia państwa składają się zatem skutki wieloletnich procesów niezrównoważonej gospodarki finansowej, tj. powtarzających się i nie spłaconych deficytów budżetowych; także na poziomie budżetów lokalnych.

W badanym przypadku dobrem chronionym było zatem utrzymanie deficytów budżetowych w samorządach na poziomie nie większym niż w roku 2001. Ustawodawca uznał zatem, że wzrost wynagrodzeń wypłacanych na podstawie uchwały budżetowej w wysokości większej niż w roku 2001 musi zawsze doprowadzić do wzrostu deficytu budżetowego w roku 2002 w porównaniu z rokiem 2001. Założenie takie nie jest jednak do końca prawdziwe. Wzrost wielkość planowanych wydatków na wynagrodzenia nie musi

doprowadzić do powstania lub wzrostu deficytu. Zważyć należy, iż w samorządach istniały 1 stycznia 2002 r. różne sytuacje:

– w samorządach, które nie były deficytowe ani w roku 2001, ani nie planowały deficytu budżetowego w roku 2002 – wzrost wynagrodzeń był obojętny z punktu widzenia zagrożenia równowagi finansów publicznych,

– w samorządach, które potrafiły w roku 2002 zaplanować budżet bez deficytu, mimo że miały deficyt w roku 2001 – wzrost wynagrodzeń nie stwarza żadnych zagrożeń dla równowagi finansów publicznych,

– w samorządach, które zaplanowały na rok 2002 deficyt większy niż w 2001 r., deficyt ten mógł być wynikiem zarówno wzrostu wielkości wynagrodzeń, jak i wzrostu wydatków rzeczowych na zadania samorządu dotąd istniejące, jak i wreszcie wynikiem pojawienia się nowych zadań, które samorząd postanowił sfinansować, ale bez wzrostu wynagrodzeń.

Może wystąpić także sytuacja, gdy mimo utrzymania wynagrodzeń na poziomie roku 2001 – deficyt wzrósł.

Dlatego też Trybunał uznał, iż zaskarżony przepis nie jest adekwatny do celu, dla którego go wprowadzono, w tym tylko zakresie, w jakim zakazuje wzrostu wielkości wynagrodzeń w 2002 r. w porównaniu z rokiem 2001 w sytuacjach, w których wzrost ten nie powodował wzrostu deficytu budżetowego w 2002 r. w porównaniu z 2001 r.

Widać zatem wyraźnie, iż zakaz wzrostu wynagrodzeń ustalony tak generalnie bez powiązania go z dobrem chronionym, jakim było niepodwyższanie deficytów budżetów lokalnych – jest zakazem nie tylko nieprecyzyjnym, ale także niedającym gwarancji osiągnięcia pożądanego stanu – tj. utrzymania stanu zadłużenia państwa przynajmniej na tym samym poziomie co w roku 2001. W stosunku do tych samorządów, które i tak zaplanowały i uchwały wyższy deficyt budżetowy, nakaz zamrożenia wynagrodzeń nie spełnił żadnego celu, ponieważ nie spowodował utrzymania deficytu na poziomie z roku 2001. W stosunku natomiast do tych samorządów, które nie miały deficytu budżetowego w roku 2001 ani też w 2002, zakaz ten był w ogóle niepotrzebny; a przecież spowodował istotne ograniczenie samodzielności finansowej oraz samodzielności organów samorządu jako pracodawców.

Zakaz wprowadzony przez zaskarżony przepis jest również niekonieczny, ponieważ istnieją w polskim prawie inne instrumenty chroniące samorząd przed nadmiernym zadłużaniem się. Do nich należą w szczególności przepisy ustalające górne granice zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wartość emitowanych obligacji przez samorząd. Do nich należą także procedury ostrożnościowo-sanacyjne określone w rozdziale 3 ustawy o finansach publicznych, których skutkiem jest możliwość nałożenia na samorząd obowiązku, aby zaplanowany przez nią i uchwalony deficyt budżetowy nie był wyższy niż stosunek deficytu z roku poprzedniego do dochodów budżetowych z poprzedniego roku.

Należy zauważyć jednak, iż zaskarżony przepis był uchwalony i wprowadzony w życie, gdy ogólny państwowy dług publiczny nie przekroczył jeszcze 50%. Stąd nie sięgnięto do tamtych rozwiązań, które stwarzają efektywną ochronę przed wzrostem długu publicznego, a jednocześnie znacznie mniej ograniczają samodzielność wydatkową samorządu. Może on swobodnie dysponować wydatkami w ramach górnej granicy ogólnej.

Należy jeszcze raz podkreślić, iż chociaż państwowy dług publiczny w roku 2002 nie był jeszcze wyższy niż 50% PKB, to ustawodawca, kierując się oceną polityczną zagrożenia równowagi finansów państwa, mógł wprowadzić nadzwyczajne instrumenty prawne, ograniczające samodzielność wydatkową samorządów. Instrumenty te jednak winny być adekwatne do celu, który ustawodawca pragnął osiągnąć, konieczne do jego

realizacji oraz proporcjonalne. To ostatnie wymaganie oznacza, iż nie powinny nadmiernie, bez potrzeby wkraczać ograniczająco w sferę swobody politycznej samorządu.

Zaskarżony przepis, w zakresie w jakim zakazuje wzrostu wielkości wynagrodzeń w 2002 r. w porównaniu z rokiem 2001 tym samorządom, którym wzrost ten nie mógł spowodować wzrostu deficytu budżetowego ze względu na to, iż deficytu takiego nie planowały lub zaplanowały go w wysokości równej albo mniejszej od tej, jaka była przewidziana w roku 2001 – okazał się instrumentem prawnym wprowadzonym bez uzasadnienia. Ograniczając samodzielność wydatkową samorządu, w efekcie nie gwarantował realizacji celu, dla którego go wprowadzono.

Z tego względu zaskarżony przepis jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego. Z art. 2 Konstytucji wynika zasada proporcjonalności oddziaływania ograniczającego w stosunku do samorządu terytorialnego. Zachowanie owej proporcjonalności jest szczególnie istotne wtedy, gdy ustawodawca wkracza w taką sferę kompetencji samorządu, która przesądza o jego istocie i możliwości dalszego funkcjonowania. Taką właśnie sferą jest sfera swobody politycznej samorządu w kształtowaniu swoich wydatków.

W badanej sprawie wnioskodawca żądał rozpoznania, czy zaskarżony przepis jest zgodny z art. 2 Konstytucji także i w innym zakresie. Chodziło o wymagania przyzwoitej legislacji związane z zachowaniem odpowiedniej *vacatio legis*. Skoro Trybunał stwierdził niezgodność z art. 2 Konstytucji ze względu na to, iż ingerencja prawna przewidziana zaskarżonym przepisem była nieuzasadniona oraz nieproporcjonalna – to nie zachodzi już potrzeba rozważania w 2004 roku, czy wprowadzenie zaskarżonego przepisu w życie 1 stycznia 2002 r. było zgodne z wymaganiami państwa prawnego, jeśli chodzi o zachowanie odpowiedniej *vacatio legis*.

Zaskarżony przepis jest także niezgodny z art. 16 ust. 2 zd. 2 Konstytucji, gdyż w sposób nieuprawniony, nadmierny i niecelowy wkroczył w sferę tej działalności samorządów, która winna być wykonywana w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Te bowiem samorzady, które nie stwarzały zagrożenia wzrostem zadłużenia własnego, czy też całego państwa, winny we własnym zakresie i na własną odpowiedzialność kształtować wynagrodzenia pracowników sfery samorządowej.

Powtórzyć trzeba, iż swoboda kształtowania wynagrodzeń mogłaby być ograniczana ustawowo także i z innych powodów, niż zagrożenie wzrostem zadłużenia państwa. Wtedy jednak przyczyny, dla których to ograniczenie się wprowadza, jak i jego konstrukcja, byłyby oceniane z punktu widzenia innych zasad i wartości konstytucyjnie chronionych. To zaś badanej sprawy nie dotyczy.

5. Ustosunkowując się do zarzutu niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, Trybunał stwierdził, co następuje.

Art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego nie zawiera gwarancji pełnej swobody działania społeczności lokalnych we wszelkich sprawach jej dotyczących. Natomiast przepis ten gwarantuje swobodę społeczności lokalnych działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. Granice swobody działania społeczności lokalnych wyznaczają zatem wewnętrzne przepisy poszczególnych państw-sygnatariuszy, które określają kompetencje samorządu terytorialnego. Dopiero w granicach wyznaczonych przez te przepisy jednostkom samorządu terytorialnego przydana została pełna swoboda działania. Zakres tej swobody mogą jednak zmieniać wewnętrzne przepisy poszczególnych państw-sygnatariuszy, modyfikujące kompetencje samorządu terytorialnego, a zatem także i ograniczające kompetencje samorządu terytorialnego w określonym zakresie.

W tej mierze prawodawcy wewnętrzni nie mogą jednak działać na zasadzie pełnej dowolności. Deklaracja zawarta w Preambule do Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, w zakresie w jakim odwołuje się do niej wnioskodawca, wyraża przekonanie sygnatariuszy, że istnienie społeczności lokalnych wyposażonych w rzeczywiste uprawnienia stwarza warunki dla zarządzania skutecznego i pozostającego zarazem w bezpośredniej bliskości obywatela oraz że społeczności lokalne korzystając winny z szerokiej autonomii odnośnie do kompetencji, sposobów ich wykonywania oraz środków niezbędnych do realizacji zadań. Interpretując art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego przez pryzmat wskazanego przez wnioskodawcę fragmentu Preambuły do tego aktu prawnego, trzeba zatem stwierdzić, że określając kompetencje jednostek samorządu terytorialnego, państwa-sygnatariusze Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego zobligowane są do takiego ich ukształtowania, które będzie nawiązywać do treści Preambuły do tego aktu, w szczególności zaś do zapewnienia społecznościom lokalnym szerokiej autonomii. Zwrócić należy uwagę, że w Preambule tego aktu mowa jest o szerokiej, nie zaś o pełnej autonomii.

Zaskarżony przepis niewątpliwie ogranicza samodzielność gmin, jeśli chodzi o swobodę wydatkowania i kształtowanie zatrudnienia oraz wynagrodzeń pracowników samorządowych. Ograniczenia takie są dopuszczalne w świetle art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, ponieważ ustrój terytorialny Polski oparty jest na zasadzie decentralizacji, a nie autonomii terytorialnej. To ustawy zwykle zatem wyznaczają granice swobody działania wspólnot lokalnych, a samodzielność finansowa j.s.t. nie oznacza i nie jest tożsama z autonomią finansową. Niewątpliwie jednak przyczyny, dla których uznano, iż mamy do czynienia z nadmierną, nieproporcjonalną i niekoniczną ingerencją ustawodawcy w kompetencje organów j.s.t. w sprawach budżetowych oraz w sprawach kształtowania wynagrodzeń pracowników samorządowych, przemawiają również za uznaniem tej normy za niezgodną z art. 4 ust. 2 EKST.

Z tych wszystkich względów Trybunał orzekł, jak w sentencji.