

WYROK*

z dnia 7 maja 2001 r.

Sygn. K. 19/00**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Jadwiga Skórzewska-Łosiak – przewodnicząca
Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska
Andrzej Mączyński – sprawozdawca
Marek Safjan
Marian Zdyb

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu na rozprawie 7 maja 2001 r. wniosku Konfederacji Pracodawców Polskich, z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Prokuratora Generalnego o stwierdzenie niezgodności:

- 1) art. 1 pkt 1, 4-7, a także pkt 2 i 3 w zakresie odnoszącym się do tych państwowych lub samorządowych jednostek organizacyjnych mających osobowość prawną, które prowadzą działalność gospodarczą, art. 2 pkt 1-7 oraz art. 3 ust. 1 w związku z art. 5-13 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz.U. Nr 26, poz. 306) z art. 2, art. 20, art. 21 ust. 1, art. 22, art. 31 ust. 3, art. 32 i art. 64 oraz art. 65 ust. 4 Konstytucji;
- 2) art. 4 ust. 2 ustawy z 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi z art. 2 Konstytucji;
- 3) art. 26 ust. 1 ustawy z 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi z art. 2 Konstytucji

o r z e k a :

1. Art. 1 pkt 1, pkt 4-7, a także pkt 2 i 3 w zakresie odnoszącym się do tych państwowych lub samorządowych jednostek organizacyjnych mających osobowość prawną, które prowadzą działalność gospodarczą, art. 2 pkt 1-7 oraz art. 3 ust. 1 w związku z art. 5-13 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz.U. Nr 26, poz. 306) są zgodne z art. 2, art. 20, art. 21 ust. 1, art. 22, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 64 i art. 65 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 4 ust. 2 i art. 26 ust. 1 ustawy wskazanej w pkt. 1 nie są niezgodne z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

* Tekst sentencji opublikowano w Dz.U. Nr 43, poz. 489.

Uzasadnienie:

I

1.A. Prezydent Konfederacji Pracodawców Polskich skierował do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o stwierdzenie niezgodności: 1) art. 1 pkt 1, 4-7, a także pkt 2 i 3 w zakresie odnoszącym się do tych państwowych lub samorządowych jednostek organizacyjnych mających osobowość prawną, które prowadzą działalność gospodarczą, art. 2 pkt 1-7 oraz art. 3 ust. 1 w związku z art. 5-13 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz.U. Nr 26, poz. 306; dalej: ustawa z 3 marca 2000 r.) z art. 2, art. 20, art. 21 ust. 1, art. 22, art. 31 ust. 3, art. 32 i art. 64 oraz art. 65 ust. 4 Konstytucji; 2) art. 4 ust. 2 ustawy powołanej w pkt. 1 z art. 2 Konstytucji; 3) art. 26 ust. 1 ustawy powołanej w pkt. 1 z art. 2 Konstytucji.

Wnioskodawca stwierdził, że jest uprawniony do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, gdyż Konfederacja Pracodawców Polskich jest ogólnokrajową organizacją związkową, która działa na podstawie ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz.U. Nr 55, poz. 235 ze zm.). A zatem – zdaniem wnioskodawcy – Konfederacja Pracodawców Polskich spełnia kryteria z art. 191 ust. 4 Konstytucji. Wnioskodawca wskazał, że przedmiotem wniosku są rozwiązania prawne, które w istotny sposób wpływają na funkcjonowanie przedsiębiorców, a w związku z tym dotyczą spraw objętych zakresem działania Konfederacji Pracodawców Polskich. Tym samym spełniona została przesłanka zawarta w art. 191 ust. 2 Konstytucji.

Wnioskodawca oparł uzasadnienie merytoryczne wniosku na następujących argumentach:

Art. 1 pkt 1, 4-7, a także pkt 2 i 3 w zakresie odnoszącym się do tych państwowych lub samorządowych jednostek organizacyjnych mających osobowość prawną, które prowadzą działalność gospodarczą, art. 2 pkt 1-4 i 7 oraz art. 3 ust. 1 w związku z art. 5-13 ustawy z 3 marca 2000 r. zasadniczo ograniczają swobodę zawierania umów menedżerskich, która stanowi istotny element wolności działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji), w odniesieniu do niektórych podmiotów gospodarczych oraz osób, które nimi kierują.

Przepisy wskazane w pkt. 1 wniosku ingerują również w prawo jednostki do sprawiedliwego (godziwego) wynagrodzenia, odpowiedniego do wartości świadczonej pracy, wynikające z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady sprawiedliwości społecznej. Ustawowe limitowanie wartości pracy jednostki przeczy idei gospodarki rynkowej. Zgodnie z art. 65 ust. 4 Konstytucji minimalną wysokość wynagrodzenia za pracę lub sposób ustalenia tej wysokości ma określać ustawa. Jest to przejaw troski ustrojodawcy o właściwe rozłożenie proporcji pomiędzy społecznym a rynkowym charakterem gospodarki. Oczywiście nie ma podobnego przepisu w stosunku do wynagrodzenia maksymalnego. Harmonijne rozwijanie zarówno społecznego, jak i rynkowego charakteru gospodarki, w zgodzie z zasadą sprawiedliwości społecznej, nie może bowiem oznaczać równania wynagrodzeń “w dół”.

Kwestionowane przepisy naruszają także wolność wyboru i wykonywania zawodu, wolność wyboru miejsca pracy oraz prawo do własności i innych praw majątkowych.

Wprowadzone przez kwestionowane przepisy ograniczenia wskazanych wolności i praw nie są zgodne z zasadą proporcjonalności. Założony przez ustawodawcę cel mógł być osiągnięty za pomocą środków, które nie naruszałyby konstytucyjnie chronionych interesów. A zatem ingerencja ustawodawcy nie spełnia warunku konieczności.

Przepisy kwestionowane w pkt. 1 wniosku, powodując obniżenie wynagrodzeń pewnej grupy zawodowej tylko z uwagi na fakt zatrudnienia w określonych podmiotach oraz z uwagi na przesłankę, że wynagrodzenia te (także odprawy i nagrody) były w ocenie społecznej za wysokie, naruszają zasadę równości oraz zakaz dyskryminacji.

Zasada równości została naruszona także poprzez zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów w obrębie spółek prawa handlowego według kryterium składu akcjonariatu lub wspólników. Ustawodawca spośród wszystkich spółek prawa handlowego wyodrębnił jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, spółki, w których udział Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% procent liczby akcji oraz spółki, w których udział wymienionych spółek przekracza 50% kapitału zakładowego lub liczby akcji. Zastosowane kryterium właścicielskie nie znajduje merytorycznego uzasadnienia.

Kwestionowane w pkt. 1 wniosku przepisy ingerują w zasadę poszanowania prawa własności i innych praw majątkowych (art. 64 Konstytucji). Ustawa ma zastosowanie do podmiotów o różnym stopniu zaangażowania kapitału państwowego. W wielu przypadkach rozwiązania te godzą w prawa udziałowe (akcyjne) innych niż państwo podmiotów. W przypadku spółek określonych w art. 1 pkt 7 ustawy z 3 marca 2000 r. udział Skarbu Państwa może być nawet mniejszościowy (i nie przekraczać nawet 25%).

Uregulowania zawarte w art. 4 ust. 2 ustawy z 3 marca 2000 r. naruszają wynikające z art. 2 Konstytucji zasady pewności (stabilności) prawa, zaufania obywateli do państwa i prawa, niedziałania prawa wstecz oraz zasadę ochrony praw nabytych. Osoby, do których ma zastosowanie art. 4 ust. 2 ustawy z 3 marca 2000 r., zostały wybrane do rad nadzorczych spółek wymienionych w art. 1 pkt 4-7 ustawy w stanie prawnym, w którym nie obowiązywały ograniczenia wprowadzone przez kwestionowaną ustawę. Działając w zaufaniu do państwa i prawa, mogły one oczekiwać, że do czasu upływu kadencji albo odwołania ze składu rady przez właściwy organ w trybie określonym przez obowiązujące prawo i oparty na nim statut lub umowę spółki, zachowają swe członkostwo w radzie i żadne ograniczenia nie zostaną wprowadzone przez ustawodawcę *ex post*.

Przepis art. 26 ust. 1 ustawy z 3 marca 2000 r. narusza wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadę demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności wynikające z niej zasady pewności (stabilności) prawa, zaufania obywateli do państwa i prawa (niedziałania prawa wstecz oraz ochrony praw nabytych), nieingerencji państwa w stosunki umowne oraz związania i obowiązku wykonywania ważnie zawartych umów (*pacta sunt servanda*). Ustawodawca dokonał ingerencji w istniejący stan prawny uregulowany w oparciu o prawo pracy poprzez unieważnienie z mocy prawa podpisanych kontraktów. Kwestionowane uregulowania godzą w pewność obrotu i gwarancję, że ustalone w umowach warunki świadczenia pracy nie będą dowolnie zmieniane. Tym bardziej, że zmiany te godzą w kształtowanie własnych warunków życia i rozwoju – zaplanowanych zgodnie z przewidywanymi dochodami.

Art. 26 ustawy z 3 marca 2000 r. narusza pewność obrotu także z punktu widzenia pracodawców (przedsiębiorców), którzy objęci są zakresem przedmiotowym ustawy. Mogą oni bowiem utracić wysokokwalifikowaną kadrę specjalistów, co w konsekwencji może spowodować niekorzystne zmiany w planowaniu przedsiębiorstwa, w szczególności w zakresie planów finansowych.

Regulacja zawarta w art. 26 ustawy z 3 marca 2000 r. narusza także zakaz niedziałania prawa wstecz, gdyż wpływa na treść stosunków prawnych powstałych pod rządami dawnych norm, a trwających w okresie wejścia w życie norm nowo ustanowionych, jednocześnie wywołując ujemne następstwa prawne dla bezpieczeństwa obrotu prawnego i poszanowania praw nabytych.

B. W toku postępowania Trybunał Konstytucyjny zwrócił się do Konfederacji Pracodawców Polskich o wskazanie wchodzących w jej skład związków pracodawców zrzeszających osoby, których dotyczą kwestionowane we wniosku przepisy.

W piśmie z 11 października 2000 r. Konfederacja Pracodawców Polskich zamieściła wykaz tych związków. Są to: Związek Pracodawców Górnictwa Węgla Kamiennego, Związek Pracodawców Przemysłu Hutniczego, Związek Pracodawców Przedsiębiorstw Przemysłu Obronnego i Lotniczego, Porozumienie Producentów Węgla Brunatnego – Związek Pracodawców, Związek Pracodawców Przemysłu Dziwiarskiego, Związek Pracodawców Przemysłu Tekstylnego, Ogólnopolski Związek Pracodawców Transportu Samochodowego, Federacja Pracodawców i Przedsiębiorców Przemysłu Budowlanego RP, Związek Pracodawców Przemysłu Chemicznego w Polsce, Federacja Związków Pracodawców Energetyki Polskiej i inne związki. Konfederacja dołączyła także uchwałę Rady Wykonawczej Nr 3/04/2000 z 7 kwietnia 2000 r. o wystąpienie z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego.

2. W piśmie z 31 sierpnia 2000 r. Prokurator Generalny stwierdził, że: 1) art. 1 pkt 1, pkt. 4-7 oraz pkt 2 i 3 (w zakresie odnoszącym się do państwowych lub samorządowych jednostek organizacyjnych mających osobowość prawną, które prowadzą działalność gospodarczą) w związku z art. 2 pkt 1-7 oraz art. 3 ust. 1 w związku z art. 5-13 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz.U. Nr 26, poz. 306) jest zgodny z art. 2, art. 20, art. 21 ust. 1, art. 22, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 64 oraz art. 65 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej; 2) art. 4 ust. 2 i art. 26 ust. 1 wymienionej w pkt. 1 ustawy są zgodne z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Na wstępie Prokurator Generalny wyraził wątpliwości co do złożenia wniosku przez Prezydenta Konfederacji Pracodawców Polskich. Prokurator Generalny zauważył, że w przypadku skierowania wniosku do Trybunału Konstytucyjnego konieczna jest uchwała organu reprezentującego całą organizację (kolegialnego), zawierająca upoważnienie do złożenia wniosku w ściśle określonym zakresie. Zgodnie z § 16 statutu Konfederacji Pracodawców Polskich Prezydent jest wprawdzie organem Konfederacji, jednakże jego kompetencje mają charakter wykonawczy.

Odnosząc się do zarzutów wnioskodawcy Prokurator Generalny oparł uzasadnienie swego stanowiska na następujących argumentach:

W *petium* wniosku wskazany został szerszy zakres art. 2 ustawy z 3 marca 2000 r. (pkt 1-7) niż w uzasadnieniu (pkt 1-4 i pkt 7). Wnioskodawca domaga się stwierdzenia niekonstytucyjności zarówno art. 1 pkt 1-7 ustawy, dotyczących podmiotów prawnych (pracodawców), jak art. 2 pkt 1-7 ustawy oraz art. 3 ust. 1 ustawy, odnoszących się do osób w podmiotach tych zatrudnionych lub zarządzających. Taki zakres zaskarżenia nie znajduje uzasadnienia z punktu widzenia normatywnej treści całej ustawy. W przypadku wyłączenia spod jej unormowań art. 1 pkt 1-7 bezprzedmiotowy staje się zarzut odnoszący się do osób zatrudnionych na określonych stanowiskach. Zarzut niekonstytucyjności art. 1 pkt 1-7 ustawy z 3 marca 2000 r. może być rozpatrywany jedynie w związku z art. 2 pkt 1-7 w związku z art. 3 ust. 1 w związku z art. 5-13 ustawy.

Zasada wolności gospodarczej, wynikająca z art. 20 i art. 22 Konstytucji, obejmuje wolność wyboru działalności gospodarczej oraz wolność wykonywania danej działalności. Ograniczenie tej wolności jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Ze względu na brak absolutnego charakteru tej wolności ustawodawca mógł wprowadzić ograniczenie co do wysokości wynagrodzenia pewnej grupy osób zatrudnionych w podmiotach określonych w art. 1 pkt 1-7 ustawy z 3 marca 2000 r. Konstytucyjne gwarancje wolności gospodarczej nie mogą istnieć w oderwaniu od

aktualnie istniejącego porządku prawnego. Omawiane podmioty mają wprowadzić różnorodną formę organizacyjnoprawną, lecz łączy je fakt dysponowania majątkiem publicznym.

Ograniczenie swobody gospodarczej podmiotów określonych w art. 1 pkt 1-7 ustawy z 3 marca 2000 r. nie jest nadmierne, nie jest także niezgodne z zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Cel, jakim jest ochrona majątku publicznego, uzasadnia ustawowe określenie maksymalnych stawek wynagrodzenia osób zatrudnionych w tych podmiotach. Niezbędność wprowadzenia takich ograniczeń podyktowana została koniecznością zniesienia nieuzasadnionych “kominów płacowych” pomiędzy pracownikami zajmującymi stanowiska kierownicze a pozostałymi pracownikami. Społeczeństwo bowiem poddało krytycznej ocenie brak powiązania wynagrodzeń ze stopniem odpowiedzialności i efektywności zarządzania (*sprawozdanie stenograficzne z 70 posiedzenia Sejmu w dniu 20 stycznia 2000 r.*, s. 98). Przy tym ustawodawca nie mógł założonego celu osiągnąć w inny sposób.

Również zarzut naruszenia przez kwestionowane przepisy art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji nie jest zasadny. Oceniając przepisy ustawy z 3 marca 2000 r. z punktu widzenia dopuszczalnych ograniczeń prawa własności trzeba także wziąć pod uwagę przesłankę “konieczności” zawartą w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zachowuje tu aktualność przedstawiona wcześniej argumentacja dotycząca spełnienia przesłanki niezbędności i przydatności. Natomiast rozważyć należy dodatkowo przesłankę proporcjonalności.

Nie można zgodzić się z poglądem, że ustanowienie maksymalnej kwoty wysokości wynagrodzenia w bezpośredni sposób ogranicza możliwość “pozyskiwania najlepszych menedżerów, których fachowość gwarantuje uzyskiwanie przez właścicieli spółki (w tym Skarb Państwa) satysfakcjonującej stopy zainwestowanego kapitału”. Nie istnieje ścisła zależność między wynagrodzeniem kadry kierowniczej podmiotu gospodarczego a uzyskiwanym przez niego zyskiem. Na kondycję podmiotów gospodarczych wpływa cała organizacja ich gospodarki finansowej. A zatem nie można przyjąć, że kwestionowana regulacja nadmiernie godzi w prawa właścicielskie, nawet gdy w danym podmiocie gospodarczym przeważa kapitał prywatny (art. 1 pkt 7 ustawy z 3 marca 2000 r.).

Zakwestionowane w punkcie 1 wniosku przepisy nie są także niezgodne z art. 2 i art. 32 Konstytucji. Urzeczywistnienie zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2) nie może prowadzić do naruszenia istoty innych konstytucyjnych wartości, może jednak wpływać na ustalenie granic, w jakich mogą być one realizowane. Kwestionowana regulacja nie narusza ani istoty wolności działalności gospodarczej, ani istoty prawa własności. Jest ona wynikiem pogodzenia realizacji sprawiedliwości społecznej i wolności działalności gospodarczej.

W konstytucyjnym ujęciu podstawą ustroju gospodarczego jest społeczna gospodarka rynkowa (art. 20 Konstytucji). Termin “społeczna” wskazuje, że jest to ustrój gospodarczy, który z jednej strony akceptuje zasadę liberalizmu i gospodarkę rynkową, z drugiej zaś ustanawia pewne regulatory przebiegu procesów gospodarczych w celu zapewnienia realizacji postulatów społecznych. Socjalna gospodarka różni się zatem tym od gospodarki wolnorynkowej, że odrzuca jej skrajności, dopuszcza interwencję państwa w gospodarce i zakłada ocenę stosunków gospodarczych według kryterium równości społecznej (*Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1998, s. 157–158).

Racjonalny sposób zarządzania majątkiem Skarbu Państwa wymaga, aby w jednostkach gospodarczych, których jest on właścicielem lub współwłaścicielem, lub gdy jednostki te korzystają z majątku publicznego, o wynagrodzeniu osób w nim zatrudnionych decydowało prawo pozytywne, a nie było ono ustalane dowolnie. Skoro swobodne ustalanie wynagrodzeń doprowadziło do rażącego zawyżenia ich wysokości, to likwidacja powstałych dysproporcji i dążenie do osiągnięcia “w miarę sprawiedliwej” ich

relacji nie może oznaczać naruszenia konstytucyjnych zasad równości i sprawiedliwości społecznej.

Według obliczeń, uwzględniających maksymalne kwoty wynagrodzenia miesięcznego wraz z przewidzianymi w ustawie z 3 marca 2000 r. jego zwiększeniami, wysokość wynagrodzenia może kształtować się w granicach od 6 do 40 tys. zł (A. Semkowicz, *Komentarz do ustawy o wynagrodzeniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi*, Komentarz do Dziennika Ustaw Nr 14, s. 43). W świetle tej potencjalnej wysokości wynagrodzenia zarzut pozbawienia “prawa jednostki do sprawiedliwego (godziwego) wynagrodzenia – odpowiednio do świadczonej przez nią pracy” jest nieuprawniony.

Ponadto brak jest uzasadnionej relacji pomiędzy zaskarżonymi przepisami a art. 65 ust. 4 Konstytucji. Norma zawarta w tym przepisie nakazuje ustawodawcy ustalenie minimalnej wysokości wynagrodzenia za pracę lub określenie sposobu jej ustalenia. Przepis ten nie może być odczytywany jako zakaz ustalania w ogóle wysokości wynagrodzeń, jeśli ich wysokość zapewnia minimum zaspokojenia podstawowych potrzeb materialnych pracującego. W polskim systemie prawa obowiązuje wiele przepisów, które określają maksymalną wysokość wynagrodzenia (np. ustawa z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagradzaniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe; Dz.U. Nr 20, poz. 101 ze zm.).

Nie można także zgodzić się z poglądem, że art. 4 ust. 2 ustawy z 3 marca 2000 r. narusza wynikające z art. 2 Konstytucji zasady: zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, ochrony praw nabytych oraz niedziałania prawa wstecz.

System gospodarczy jest pojęciem dynamicznym, ulegającym ciągłym zmianom. Spółki prawa handlowego z kapitałem Skarbu Państwa są formą przejściową. Dopóki proces ich przekształcania nie zostanie zakończony, osoby związane z działalnością tych podmiotów nie mogą oczekiwać niezmienności regulacji prawnych w tym zakresie. Co więcej, art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. nie pozbawia generalnie prawa członkostwa w radach nadzorczych – ogranicza jedynie ich liczbę. Umożliwia także dostosowanie się adresatów do nowej sytuacji przez wprowadzenie odpowiedniej *vacatio legis* (art. 30 ustawy z 30 marca 2000 r.) i 3 miesięcznego terminu na zrzeczenie się członkostwa.

Chybiony jest również zarzut niezgodności art. 26 ust. 1 ustawy z 3 marca 2000 r. z art. 2 Konstytucji. Ustawodawca był uprawniony do ingerencji w stosunki zatrudnienia w podmiotach, w których zaangażowany jest majątek publiczny. Regulacja przewidziana w art. 26 ust. 1 ustawy nie prowadzi także do zaskoczenia jej adresatów. Ustawa z 3 marca 2000 r., poprzedzona długą debatą sejmową, została ogłoszona 10 kwietnia 2000 r., weszła zaś w życie 1 czerwca 2000 r. Zmienione warunki wynagradzania zaczęły obowiązywać po upływie 3 miesięcy po wejściu w życie tej ustawy.

Ustalenie maksymalnej wysokości omawianych wynagrodzeń znajduje podstawę w konieczności racjonalnego zarządzania majątkiem Skarbu Państwa, który stanowi wartość konstytucyjną (art. 218 Konstytucji). Ochrona tego majątku nie była możliwa przy zachowaniu dotychczasowych przepisów.

3. W piśmie z 25 stycznia 2001 r. Marszałek Sejmu stwierdził, że przepisy kwestionowane we wniosku są zgodne z powołanymi jako wzorce kontroli przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Marszałek Sejmu oparł uzasadnienie swego stanowiska na następujących argumentach.

Działanie podmiotów publicznych oraz tych podmiotów niepublicznych, których funkcjonowanie opiera się na kapitale pochodzenia publicznego, może być ze względu na

ochronę interesu publicznego regulowane szczególnie. Ustawodawca posiada w tym zakresie znaczną swobodę.

Ograniczenia wynikające z ustawy z 3 marca 2000 r. dotyczą ściśle określonego kręgu podmiotów prawnych i osób fizycznych. W sferze podmiotów prowadzących działalność gospodarczą dotyczą one wyłącznie podmiotów, których działanie opiera się na własności o charakterze publicznym lub jest związane z wykonywaniem zadań publicznych. Do tego typu podmiotów nie mają w pełni zastosowania dyrektywy wynikające z zasad swobody działalności gospodarczej, ochrony własności, a nawet równości wobec prawa. Ustawodawca ma prawo, kierując się zasadą proporcjonalności, odmiennie ukształtować sytuację prawną jednostek sektora publicznego.

Konstytucyjne pojęcie społecznej gospodarki rynkowej jest pojmowane elastycznie, godząc podejście liberalne z podejściem socjalnym. Ustawa z 3 marca 2000 r. jest właśnie przejawem uwzględnienia społecznych uwarunkowań działania wolnego rynku, który w szeroko rozumianym sektorze publicznym może doznawać ograniczeń.

Zasada swobody działalności gospodarczej nie może prowadzić do usprawiedliwienia wygórowanych wynagrodzeń kadry kierowniczej jednostek działających w oparciu o majątek publiczny. W wielu przypadkach wynagrodzenia te były odwrotnie proporcjonalne do wyników finansowych danej jednostki, a odprawy dla kadry kierowniczej ustalane były w kwotach niewspółmiernych do zasług.

Przepisy ustawy z 3 marca 2000 r. nie naruszają także zasady równości i zasady ochrony własności. Dopuszczalne jest bowiem ze względu na ważny interes publiczny różnicowanie sytuacji niektórych grup podmiotów prawnych i ograniczenie ich praw, jeżeli to zróżnicowanie jest proporcjonalne do potrzeb związanych z chronionym interesem i ma charakter konieczny ze względu na rodzaj chronionego interesu. Ponadto Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał możliwość odmiennego traktowania własności prywatnej i publicznej. Podmioty działające w oparciu o ten drugi rodzaj własności muszą zawsze liczyć się ze słabszą ochroną, jeżeli zachodzi konieczność uwzględnienia przez ustawodawcę powszechnie akceptowanych potrzeb społecznych (jak reprivatyzacja, uwłaszczenie), w tym ograniczenia do rozsądnych granic korzyści materialnych osób wykorzystujących mienie publiczne. Podobna argumentacja może być powtórzona co do przesłanek określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Powyższe uwagi odnoszą się również do art. 1 pkt 7 ustawy z 3 marca 2000 r., który obejmuje jednostki, w których przeważać może kapitał pochodzenia prywatnego. Ochrona interesu publicznego uzasadniona jest w tym przypadku koniecznością usunięcia luki, jaka mogłaby być wykorzystana dla obejścia przepisów ustawy przez odpowiednią dywersyfikację własności kapitału w spółkach z udziałem majątku publicznego.

Stwierdzenie, że kwestionowane przepisy nie naruszają art. 20, art. 21 ust. 1, art. 22, art. 31 ust. 3, art. 32 i art. 64 Konstytucji oznacza, iż nie są także sprzeczne z art. 2 Konstytucji. Wręcz przeciwnie, to właśnie wynikająca z art. 2 Konstytucji zasada sprawiedliwości społecznej zezwala na ograniczenia, jakie ustawodawca wprowadził kwestionowanymi przepisami.

Ponadto nietrafny jest zarzut naruszenia art. 65 ust. 4 Konstytucji. Przepis ten ma zupełnie inną funkcję niż ograniczenia wprowadzone ustawą z 3 marca 2000 r. Stanowi on bowiem gwarancję socjalną dla grup najniżej zarabiających.

Nie można także zgodzić się z zarzutami naruszenia przez art. 4 ust. 2 i art. 26 ust. 1 ustawy z 3 marca 2000 r. art. 2 Konstytucji. Co do art. 4 ust. 2 ustawy dopuszczalne było zniesienie "uprawnienia do zasiadania" jednej osoby w kilku radach nadzorczych, gdyż w większości przypadków tego rodzaju członkostwo było pochodną szeroko rozumianej funkcji publicznej sprawowanej przez osobę fizyczną. Takie umocowanie praw nabytych jest zdecydowanie słabsze niż członkostwo osoby reprezentującej interesy prywatne.

Dopuszczalne jest więc w ramach ochrony ważnego interesu publicznego pozbawienie tego prawa urzędnika lub osoby rekomendowanej przez partię lub organizację.

Ustawodawca zastosował ponad jednomiesięczną *vacatio legis* i trzymiesięczny okres dostosowawczy. Nie można zatem mówić o naruszeniu zasady pewności i stabilności prawa. Nie została także naruszona zasada *lex retro non agit*. Art. 4 ust. 2 i art. 26 ust. 1 ustawy z 3 marca 2000 r. są wprawdzie stosowane do stosunków prawnych powstałych przed wejściem w życie ustawy, ale nie zmieniają sytuacji prawnej adresatów z mocą wsteczną.

II

Podczas rozprawy przedstawiciele uczestników postępowania podtrzymali swoje stanowiska wyrażone w pismach procesowych

III

Przed przystąpieniem do merytorycznego rozpoznania sprawy Trybunał Konstytucyjny rozważył, czy jednostka organizacyjna występująca w sprawie jako wnioskodawca jest podmiotem uprawnionym do wystąpienia z takim wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego. Kwestię tę Trybunał Konstytucyjny winien zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK) zbadać z urzędu, niezależnie od tego, że zarzut braku legitymacji procesowej przedstawił w swoim stanowisku Prokurator Generalny.

Ogólnie rzecz biorąc, art. 191 Konstytucji wyznacza trzy podstawowe przesłanki dopuszczalności złożenia wniosku przez organy, o których mowa w ust. 1 pkt 4 tego przepisu. Po pierwsze, organizacja, której organ (władza) występuje z wnioskiem, musi posiadać status prawny związku zawodowego, organizacji pracodawców lub organizacji zawodowej. Po drugie, zakwestionowany we wniosku akt normatywny (jego część) winien dotyczyć prawnie lub statutowo określonego zakresu działania danego podmiotu (art. 191 ust. 2 Konstytucji). Na wnioskodawcy ciąży przy tym powinność wykazania tej okoliczności przez wskazanie stosownego przepisu prawa lub postanowienia statutu (art. 32 ust. 2 ustawy o TK). Po trzecie, wniosek winien być złożony przez ogólnokrajowe organy (ogólnokrajowe władze) określonej organizacji upoważnione przez stosowne przepisy lub postanowienia statutu do jej reprezentowania i występowania w jej imieniu na zewnątrz.

Wnioskodawca uzasadnia swoje uprawnienie do wystąpienia z wnioskiem powołując się na art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji i stwierdza, że jest “ogólnokrajową władzą organizacji pracodawców”. Nie ulega wątpliwości, że jest to jedyna kategoria spośród wymienionych w tym przepisie, do której Prezydent Konfederacji Pracodawców Polskich może należeć, z całą pewnością bowiem Konfederacja ta nie jest ani związkiem zawodowym, ani organizacją zawodową. Analizy wymaga wobec tego, czy przytoczone twierdzenie wnioskodawcy jest uzasadnione treścią obowiązujących przepisów.

Niewątpliwie Konfederacja Pracodawców Polskich jest organizacją ogólnokrajową (§ 2 ust. 1 statutu Konfederacji Pracodawców Polskich; dalej: statut KPP). Zastrzeżenia co do jej zaliczenia do kategorii podmiotów uprawnionych do kierowania do Trybunału Konstytucyjnego wniosków w sprawach wskazanych w art. 188 Konstytucji wynikają z faktu jej zarejestrowania jako federacji pracodawców (wyciąg z rejestru prowadzonego przez Sąd Okręgowy w Warszawie z 25 lutego 2000 r.). Należy bowiem podkreślić, iż z

tego, że Konfederacja Pracodawców Polskich działa na podstawie ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz.U. Nr 55, poz. 235 ze zm.; dalej: ustawa o organizacjach pracodawców) nie wynika automatycznie, że jest ona organizacją pracodawców w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji. Uprawnienie do kierowania wniosku do Trybunału Konstytucyjnego wynika bowiem z samej konstytucji i nie mogą o jego istnieniu całkowicie przesądzać rozwiązania przyjęte w ustawach “zwykłych”. Przy odmiennej interpretacji to nie konstytucja, ale ustawa decydowałaby bowiem w istocie o tym uprawnieniu (zdolności lub legitymacji do wystąpienia przed Trybunałem Konstytucyjnym w roli wnioskodawcy).

Z czysto językowego punktu widzenia “organizacją pracodawców” jest organizacja typu zrzeszeniowego, której członkami są wyłącznie osoby będące pracodawcami. Należy tu zauważyć, iż Trybunał Konstytucyjny przyjmował w swoim dotychczasowym orzecznictwie, iż pojęcie związku zawodowego, występujące w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji, obejmuje także ogólnokrajowe zrzeszenia (federacje) związków zawodowych, utworzone na podstawie art. 11 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. Nr 55, poz. 234 ze zm.), a więc nie tylko organizacje zrzeszające osoby będące pracownikami. Choć przemawiałoby to za analogicznym rozszerzeniem pojęcia “organizacji pracodawców” przez objęcie jego zakresem także zrzeszeń związków pracodawców, to jednak niezbędna jest dokładniejsza analiza tego zagadnienia.

Trybunał Konstytucyjny uważa, że o przynależności do konstytucyjnej kategorii organizacji pracodawców nie decyduje kryterium czysto formalne, tj. działanie na podstawie określonej ustawy, ale kryterium materialne, tj. posiadanie przez dane zrzeszenie pewnych koniecznych cech, wynikających nie tylko z wykładni językowej, ale i systemowej tekstu Konstytucji. Pojęcie organizacji pracodawców, użyte w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji, winno być więc traktowane w pewnym stopniu autonomicznie wobec takiego samego pojęcia na gruncie ustawy o organizacjach pracodawców. Choć są to pojęcia naturalnie z sobą powiązane, to niekoniecznie muszą być w pełni tożsame pod względem swego znaczenia i zakresu.

Ustawa o organizacjach pracodawców reguluje status prawny trzech typów organizacji: związków pracodawców, federacji związków pracodawców oraz konfederacji związków pracodawców, wspomina ona także o międzynarodowych organizacjach pracodawców. Te ostatnie z uwagi na swój międzynarodowy, a więc nie “ogólnokrajowy” charakter, nie posiadają prawa występowania z wnioskami do Trybunału Konstytucyjnego. Oznacza to, że nie wszystkie typy organizacji, o których wspomina ustawa o organizacjach pracodawców, są podmiotami, których dotyczy art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji. Ponadto nie posiadają prawa występowania do Trybunału Konstytucyjnego organizacje pracodawców, których zakres terytorialny nie obejmuje obszaru całego kraju (zob. *postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 30 marca 1999 r., T. 3/99, dotyczące analogicznego problemu co do związków zawodowych*).

Pojęcie organizacji pracodawców winno być interpretowane przede wszystkim przez pryzmat pojęcia pracodawcy. Organizacja pracodawców to bowiem z istoty rzeczy zrzeszenie podmiotów posiadających taki charakter prawny. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego zarówno interpretacja językowa tego pojęcia, jak i definicje legalne zawarte w ustawach obowiązujących w dniu wejścia w życie Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. (art. 3 kodeksu pracy i art. 1 ust. 2 ustawy o organizacjach pracodawców) nakazują przyjąć, iż pracodawcą jest osoba fizyczna lub inny podmiot stosunków prawnych (nawet nie posiadający osobowości prawnej), które zatrudniają (choćby okresowo) pracowników. Na tej podstawie stwierdzić można, że organizacje pracodawców to tworzone przez pracodawców zrzeszenia, których członkostwo jest w zasadzie ograniczone tylko do osób mających status pracodawcy. Oznacza to, że prawo

występowania z wnioskami do Trybunału Konstytucyjnego mają przede wszystkim związki pracodawców w rozumieniu ustawy o organizacjach pracodawców.

Jak wynika z art. 2 ustawy o organizacjach pracodawców, prawo tworzenia federacji i konfederacji przysługuje nie samym pracodawcom, ale ich związkom. Stąd do takiej federacji lub konfederacji należeć mogą organizacje społeczne (związki pracodawców), które same nie muszą posiadać statusu pracodawcy. Ustawa o organizacjach pracodawców nie wprowadza zbiorowego członkostwa pracodawców – członków związku w federacji lub konfederacji, do której ten związek należy. Potwierdza to § 8 statutu KPP z którego nie wynika, aby członkami tej organizacji musieli być pracodawcy.

Dla wyjaśnienia, czy zrzeszenia związków pracodawców są podmiotami uprawnionymi do składania wniosków do Trybunału Konstytucyjnego, odwołać się także należy do wykładni systemowej obowiązującej Konstytucji. Pojęcie organizacji pracodawców występuje przede wszystkim w jej art. 59, który gwarantuje pracodawcom wolność zrzeszania się we “własne” organizacje. Konstytucja gwarantuje organizacjom pracodawców prawo do rokowań ze związkami zawodowymi (w szczególności w celu rozwiązywania sporów zbiorowych) oraz do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień (art. 59 ust. 2 Konstytucji). W tym zakresie ustawowe uprawnienia federacji i konfederacji z jednej, a związków pracodawców z drugiej strony, są zróżnicowane, bowiem zgodnie z art. 17 ustawy o organizacjach pracodawców tylko związki pracodawców uczestniczą w prowadzeniu rokowań zbiorowych, w zawieraniu układów zbiorowych oraz innych porozumień w zakresie objętym ich celami statutowymi. Jednak statut KPP, z którego nie wynika by organizacja ta realizowała swoje cele poprzez zawieranie układów zbiorowych i innych porozumień ze związkami zawodowymi stanowi, że bierze ona udział w negocjacjach umów zbiorowych i rozstrzyganiu sporów zbiorowych (§ 6 pkt 1). Potwierdza to potrzebę przyjęcia pewnych zastrzeżeń, jeśli chodzi o jej uprawnienie do występowania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w roli wnioskodawcy.

Federacje i konfederacje, tworzone przez związki pracodawców, są wyrazem przyznanego tym ostatnim prawa zrzeszania się. Zgodnie z art. 5 ustawy o organizacjach pracodawców, celem federacji i konfederacji jest ochrona praw i reprezentowanie interesów “zrzeszonych członków”. Stąd też federacje i konfederacje pracodawców reprezentują interesy pracodawców, choć z ustawy wynika jednoznacznie “pośredni” charakter tej reprezentacji. Zwrócić tu należy także uwagę na wyłączne prawo federacji i konfederacji do opiniowania założeń i projektów ustaw oraz aktów wykonawczych do tych ustaw w zakresie objętym zadaniami związków pracodawców (art. 16 ust. 1 ustawy o organizacjach pracodawców). Potwierdza to, że ustawowym zadaniem federacji i konfederacji jest pośrednie reprezentowanie samych pracodawców, nie tylko ich związków. Podkreśla to wyraźnie § 5 statutu KPP.

Wynika stąd, że konfederacje i federacje związków pracodawców nie mogą być bezwarunkowo uznane za organizacje pracodawców w rozumieniu art. 191 ust. 1 Konstytucji. Sytuacja taka ma miejsce tylko wówczas, jeżeli chodzi o działania niejako “delegowane” (“przekazane”) przez związki pracodawców, wchodzące w skład określonej organizacji “wyższego stopnia”, podjęte w ramach realizacji funkcji reprezentowania interesów pewnej grupy pracodawców. Uprawnienie federacji i konfederacji pracodawców do występowania z wnioskami do Trybunału Konstytucyjnego jest pewną pochodną tego uprawnienia, przysługującego w pierwszej kolejności samym związkom pracodawców, należącym do danego zrzeszenia.

Dlatego Trybunał Konstytucyjny uznał za niezbędne wyjaśnienie, czy zaskarżona regulacja ustawowa dotyczy zakresu działalności związki pracodawców zrzeszonych w Konfederacji Pracodawców Polskich. Uprawnienie Konfederacji, nie ma bowiem ogólnego

i nieograniczonego zakresu, ale jest pochodną funkcji reprezentowania wobec m.in. organów władzy państwowej interesów pracodawców, którzy są z nią organizacyjnie powiązani poprzez przynależność do określonego związku pracodawców. Z udzielonej przez Konfederację Pracodawców Polskich odpowiedzi wynika, że istotnie część związków do niej należących skupia bez wątpienia pracodawców, do których zastosowanie mają przepisy ustawy z 3 marca 2000 r. Jest bowiem faktem powszechnie znanym znaczny udział Skarbu Państwa w sektorach gospodarki, do których należą pracodawcy skupieni w organizacjach wymienionych w piśmie Konfederacji Pracodawców Polskich z 11 października 2000 roku.

Wobec przytoczonych powyżej argumentów stwierdzić można, że w niniejszej sprawie wnioski Konfederacji Pracodawców Polskich jest dopuszczalny w świetle art. 191 Konstytucji.

IV

Rozpoznając merytorycznie sprawę Trybunał Konstytucyjny ustalił i zważył, co następuje:

1. Wnioskodawca w punkcie pierwszym swego wniosku kwestionuje objęcie przepisami art. 5-13 ustawy z 3 marca 2000 r. niektórych z podmiotów wskazanych w art. 1 ustawy. Zgodnie z uzasadnieniem wniosku chodzi tu o instytucje (spółki prawa handlowego, przedsiębiorstwa państwowe, państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne, posiadające osobowość prawną), których celem jest prowadzenie działalności gospodarczej lub które faktycznie działalność taką prowadzą. Wnioskodawca nie kwestionuje przy tym ani samych zasad ustalania wysokości wynagrodzenia, ani poszczególnych rozwiązań w tej materii wprowadzonych przez ustawę z 3 marca 2000 r., podnosi tylko, że objęcie nimi osób, zajmujących stanowiska wskazane w art. 2 pkt 1-7 ustawy w wymienionych we wniosku jednostkach organizacyjnych, narusza zestawione przez wnioskodawcę przepisy konstytucji.

Rozpoznając sprawę w granicach wniosku Trybunał Konstytucyjny nie zajmował się w niniejszym postępowaniu oceną zgodności z konstytucją mechanizmu kształtowania wynagrodzeń wprowadzonego przez kwestionowaną ustawę, a tylko zbadał zasadność objęcia nim wskazanych we wniosku podmiotów.

Wnioskodawca nie zarzuca, że określenie stanowisk (art. 2 pkt 1-7) lub samo objęcie regulacją ustawy umów o świadczenie usług w zakresie zarządzania (art. 3 ust. 1) narusza przepisy konstytucji. Przepisy te przytoczone zostały jako "ilustracja" zakresu i form ingerencji ustawodawcy w istniejące i przyszłe stosunki prawne podmiotów, do których ustawa ma zastosowanie. Z uzasadnienia wynika, że przepisy te nie są wprost sprzeczne z konstytucją, ich niezgodność z nią jest natomiast pochodną zbyt szerokiego zakresu regulacji określonego w art. 1 ustawy.

2. Najważniejszy z zarzutów zawartych we wniosku opiera się na założeniu, iż regulacja prawna zawarta w ustawie z dnia 3 marca 2000 r. stanowi ograniczenie swobody umów, a dokładniej – jak to określa wnioskodawca – "umów menedżerskich". Chodzi tu o umowy, będące podstawą nawiązania stosunku pracy i inne umowy, stanowiące podstawę zatrudnienia (art. 5 ust. 1 ustawy). W istocie należy jednak zarzut ten ująć szerzej, jako ograniczenie swobody określania treści stosunku prawnego w zakresie ustalenia wysokości wynagrodzenia osób, których dotyczy ustawa. Nie we wszystkich bowiem opisanych we wniosku przypadkach wynagrodzenie zostaje ustalone wyłącznie w drodze umownej (np.

jeśli chodzi o stosunek pracy z powołania). Nie jest to punktu widzenia zasadności oceny wniosku istotne, w obu bowiem przypadkach chodzi o ograniczenia w treści, jaką może wyrażać akt prawny, będący podstawą zatrudnienia określonej osoby przez podmiot wskazany w ustawie, a prowadzący przy tym działalność gospodarczą. Należy tu zwrócić uwagę, że przepisy ustawy stosuje się także do umów o świadczenie przez osoby fizyczne i spółki cywilne usług w zakresie zarządzania zawartych z podmiotami wymienionymi w art. 1 pkt 1 i pkt 4-10 ustawy (art. 3 ust. 1 ustawy). Regulacja prawna wprowadzona ustawą z 3 marca 2000 r. dotyczy więc nie tylko treści umów i czynności prawnych, będących podstawą stosunku pracy i zatrudnienia, ale także *sui generis* – choć w ograniczonym przez art. 3 ust. 2 ustawy zakresie – umów zlecenia (umów o świadczenie usług w zakresie zarządzania).

Trybunał Konstytucyjny podziela stanowisko wnioskodawcy, iż swoboda umów zawieranych w ramach prowadzonej działalności gospodarczej, a dokładniej – swoboda kształtowania ich treści, należy do istotnych elementów przedmiotowych wolności działalności gospodarczej w konstytucyjnym rozumieniu tego terminu.

Zwrócić należy jednak uwagę, że zasada wolności działalności gospodarczej – patrząc pod kątem podmiotowym – nie obejmuje w jednakowym stopniu wszystkich podmiotów faktycznie zajmujących się jej prowadzeniem. Z użycia w art. 20 i art. 22 Konstytucji zwrotu “wolność działalności gospodarczej” wynika, że chodzi o działalność jednostek (osób fizycznych) oraz instytucji “niepaństwowych” (czy też – szerzej rzecz ujmując – niepublicznych), które mają prawo samodzielnego decydowania o udziale w życiu gospodarczym, zakresie i formach tego udziału, w tym możliwie swobodnego podejmowania różnych działań faktycznych i prawnych, mieszczących się w ramach prowadzenia działalności gospodarczej. Chodzi tu więc o osoby fizyczne i inne podmioty, które korzystają z praw i wolności przysługujących człowiekowi i obywatelowi.

Formuły wolnościowej nie można używać w odniesieniu do państwa i innych instytucji publicznych, których bezpośredni udział lub pośredni wpływ na gospodarkę nie jest wykluczony, ale których działalność podlegać musi innemu reżimowi pod względem konstytucyjnym niż działalność podmiotów prywatnych.

Państwo i inne instytucje publiczne (w tym władze publiczne) nie mogą być adresatem uprawnień, wynikających z konstytucyjnej gwarancji dla wolności działalności gospodarczej. Państwo może być bowiem w tym przypadku jedynie podmiotem zobowiązanym do poszanowania uprawnień jednostek i innych podmiotów spoza “sektora publicznego”. Państwo nie może być na podstawie samej konstytucji zobowiązane wobec samego siebie, ani wobec swoich jednostek organizacyjnych. Z konstytucyjnej zasady wolności działalności gospodarczej nie mogą wynikać żadne uprawnienia instytucji publicznych wobec samego państwa, w tym także roszczenie o zaniechanie ingerencji. Instytucje te działają bowiem na podstawie i w granicach ustaw. Tak więc pod względem podmiotowym państwowe jednostki organizacyjne w szerokim tego słowa znaczeniu nie są adresatem konstytucyjnej gwarancji wolności działalności gospodarczej.

Nie oznacza to oczywiście, że regulacja prawna nie może przyznawać określonym państwowym jednostkom organizacyjnym prawa do występowania z roszczeniami wobec Skarbu Państwa, zależy to jednak od woli ustawodawcy, który jest władny przyznawać określonym publicznym jednostkom organizacyjnym odrębną od państwa (Skarbu Państwa) osobowość prawną i – co za tym idzie – zdolność sądową.

Też, w myśl której zasada wolności gospodarczej nie odnosi się do publicznego sektora gospodarczego, potwierdza wykładnia systemowa przepisów konstytucyjnych. Art. 20 Konstytucji, określający w sposób najogólniejszy ustrój gospodarczy RP, uznaje społeczną gospodarkę rynkową za jego podstawę. “Filarami”, na których wspiera się społeczna gospodarka rynkowa, są wolność działalności gospodarczej i własność

prywatna, a także solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych. To wyrażone w art. 20 Konstytucji sprzężenie wolności działalności gospodarczej z własnością prywatną świadczy, że konstytucyjną gwarancją wynikającą z art. 22 Konstytucji objęta jest działalność gospodarcza, dla której materialną podstawą jest szeroko pojęta własność prywatna, nie jest natomiast objęta nią działalność prowadzona przez państwo i różne instytucje publiczne z wykorzystaniem majątku Skarbu Państwa, innych państwowych osób prawnych lub mienia należącego do jednostek samorządu terytorialnego.

Stanowisko takie znajduje także swoje potwierdzenie w wykładni historycznej. Art. 6 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy przez art. 77 tzw. małej konstytucji, proklamujący swobodę działalności gospodarczej wyraźnie podkreślał, iż zasada ta gwarantowana jest “bez względu na formę własności”. Natomiast Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. stwierdzenia takiego nie zawiera, a w art. 20 wyraźnie eksponuje rolę własności prywatnej.

Nie oznacza to bynajmniej, że państwo może całkowicie swobodnie kształtować swój udział (lub ma całkowicie zaniechać udziału) w życiu gospodarczym. Po pierwsze, z art. 20 Konstytucji wypływa wniosek, iż prowadzenie przez państwo i jego agendy działalności gospodarczej winno mieć charakter wyjątku. Z uwagi na sytuację faktyczną, wynikającą z założeń poprzedniej formacji ekonomicznej, założenie to jest w stadium realizacji, stąd m.in. skala problemu, którego dotyczy niniejsze postępowanie. Po drugie, prowadzenie przez państwo działalności gospodarczej winno być uzasadnione realizacją innych wartości konstytucyjnych, w szczególności służyć powinno zapewnieniu społecznego charakteru gospodarki narodowej i zrównoważonemu rozwojowi (art. 5 Konstytucji). Po trzecie, działalność państwa nie może naruszać fundamentalnej dla gospodarki rynkowej zasady swobodnej konkurencji, co polega w szczególności na zakazie preferencji dla podmiotów państwowych. Łączy się to ściśle z zakazem jakiegokolwiek dyskryminacji w tym zakresie podmiotów niepaństwowych. Po czwarte, zasada społecznej gospodarki rynkowej wymaga, aby państwo i inne instytucje publiczne w stosunkach z podmiotami z sektora prywatnego (w stosunkach zewnętrznych z punktu widzenia instytucji publicznych) działały w formach i na zasadach rynkowych. Jeżeli państwo pośrednio lub bezpośrednio uczestniczy w życiu gospodarczym w formie kooperacji z podmiotami prywatnymi i dopuszcza tę kooperację w formach właściwych dla prawa prywatnego winno przestrzegać zasad ustanowionych dla analogicznej kooperacji podmiotów prywatnych.

Szczególny status “sektora publicznego w działalności gospodarczej” nie wyklucza nałożenia w tym zakresie szczególnych warunków lub ograniczeń. Jego funkcjonowanie opiera się bowiem – konstytucyjnie rzecz ujmując – także na przepisach rozdziału X Konstytucji, który reguluje nie tylko problematykę budżetową, ale upoważnia ustawodawcę do uregulowania sposobu zarządzania majątkiem Skarbu Państwa (art. 218 Konstytucji) oraz zasad i trybu nabywania zbywania, obciążania nieruchomości, udziałów lub akcji oraz emisji papierów wartościowych przez Skarb Państwa, Narodowy Bank Polski lub inne państwowe osoby prawne (art. 216 ust. 2). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego powyższy przepis konstytucyjny wymienia tylko najważniejsze czynności zarządzania mieniem Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych (także tych, które prowadzą działalność gospodarczą), co nie oznacza, że ustawodawca nie jest upoważniony do regulowania także innych zagadnień. Wprost przeciwnie – art. 216 ust. 2 Konstytucji uznać można za upoważnienie (a przynajmniej konstytucyjną akceptację) do bardzo głębokiej ingerencji ustawodawczej w działalność gospodarczą państwowych osób prawnych. Przepis ten powinien być interpretowany według reguły *a maiori ad minus*.

Rozważania powyższe prowadzą do wniosku, że konstytucyjna zasada wolności działalności gospodarczej nie ma zasadniczo zastosowania do działań państwa

podejmowanych w formie bezpośredniego lub pośredniego jej prowadzenia, oddziaływa na nie natomiast pośrednio jako zakaz rozbudowy sektora publicznego ponad uzasadnione konstytucyjnie potrzeby oraz nakaz przestrzegania zasady swobodnej konkurencji w gospodarce i nienaruszania praw “prywatnych” podmiotów gospodarczych. Jeśli w uzasadnionych przypadkach państwo decyduje się na uczestnictwo w życiu gospodarczym ma swobodę kształtowania instytucji prawnych, w jakich to następuje. Oznacza to, że może wybrać funkcjonujące w systemie prawnym instytucje właściwe dla prawa prywatnego (np. spółki), czy też stworzyć nowe formy organizacyjne, wyposażając je w odrębną od państwa osobowość prawną (np. przedsiębiorstwa państwowe), albo zezwolić na prowadzenie takiej działalności bezpośrednio przez jednostki budżetowe, nie wyposażone w odrębną osobowość prawną. Status tych, jak je można ogólnie określić “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 samorządu terytorialnego, który jest niewątpliwie instytucją prawa publicznego, przy czym zdaniem Trybunału Konstytucyjnego jego status nie jest wyznaczony przez przepisy dotyczące praw i wolności człowieka i obywatela, ale przez przepisy rozdziału VI Konstytucji. Ponieważ w świetle art. 16 ust. 2 i art. 163 samorząd terytorialny (a więc jego jednostki organizacyjne) uczestniczą w sprawowaniu władzy publicznej i mają wykonywać zadania publiczne, nie może ulegać wątpliwości, że w sytuacji, gdy samorząd terytorialny prowadzi działalność gospodarczą, jest to działalność sektora publicznego, a jego konstytucyjnym odniesieniem nie są przepisy wskazane we wniosku, ale art. 165 ust. 1 zd. 2, art. 165 ust. 2 i art. 167 ust. 2 Konstytucji. Ocena rozwiązań ustawy z 3 marca 2000 r. z punktu widzenia gwarancji samorządu terytorialnego pozostaje jednak poza zakresem rozpoznania w niniejszym postępowaniu.

Stwierdzenia powyższe dotyczące zakresu swobody ustawodawcy w sprawach szeroko pojętego “publicznego sektora gospodarczego” odnoszą się na zasadzie *argumentum a maiori ad minus* do kształtowania struktury wewnętrznej i zasad funkcjonowania “publicznych podmiotów gospodarczych”, a więc także systemu wynagrodzeń ich kadry kierowniczej. Skoro bowiem państwo ma w tym zakresie swobodę kształtowania form organizacyjnych i zasad funkcjonowania określonych jednostek, to może ono również określać wysokość wynagrodzeń, zwłaszcza jeśli dotyczy to osób zajmujących w nich stanowiska kierownicze. Zgodnie z powołanymi wyżej przepisami konstytucyjnymi określenie zasad zarządzania majątkiem Skarbu Państwa należy do ustawodawcy. Nawet przed wejściem w życie ustawy z 3 marca 2000 r. wynagrodzenia w podmiotach, których ona dotyczy, nie były kształtowane całkowicie dowolnie, było bowiem określane przez organy administracji (np. organy założycielskie przedsiębiorstw państwowych), ustawodawca w części zmienił tylko obowiązujące wcześniej zasady.

Można tu również przypomnieć, iż jeszcze pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów konstytucyjnych Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 4 kwietnia 1995 r. (K. 10/94, OTK w 1995 r., cz. II, poz. 9) stwierdził, że przyznanie przedsiębiorstwom państwowym osobowości prawnej nie oznacza “zakazu oddziaływania na te przedsiębiorstwa w celu dyscyplinowania prowadzonej przez nie polityki wynagradzania pracowników”, a poszukiwanie metod skutecznego i równocześnie najmniej dotkliwego oddziaływania na przedsiębiorstwa państwowe w celu dyscyplinowania prowadzonej przez nie polityki wynagradzania pracowników jest zadaniem rządu, a przede wszystkim organów ustawodawczych”. Naturalnie w związku z istotną zmianą treści norm konstytucyjnych stwierdzenia powyższe nie mają rozstrzygającego dla niniejszej sprawy znaczenia, tym niemniej potwierdzają założenie dopuszczalności szczególnej ingerencji

ustawodawczej w sprawie wynagradzania pracowników “publicznego sektora gospodarczego”.

3. Wnioskodawca wskazuje, że państwo mogło zrealizować cele, przyświecające ustawie przez decyzje reprezentantów Skarbu Państwa w odpowiednich organach statutowych lub organach nadzorczych. W istocie rzeczy ustawodawca zrealizował wskazane założenie. Art. 6 ustawy z 3 marca 2000 r. wyraźnie określa organy władzy publicznej, będące organami założycielskimi lub organy reprezentujące Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego, do których należy “wykonanie” ustawy. W przypadku spółek prawa handlowego, objętych regulacją ustawy, należy to do walnych zgromadzeń akcjonariuszy lub zgromadzeń wspólników. Ponieważ organy władzy publicznej lub osoby reprezentujące Skarb Państwa w organach osób prawnych nie działają we własnym imieniu, ale na zlecenie państwa, ustawodawca mógł nałożyć na nie obowiązek realizacji określonych przepisów. Osoby te i organy wykonują szeroko pojęty zarząd majątkiem publicznym i posiadają tylko tyle swobody, ile wyznaczają im przepisy ustawowe i udzielone im na podstawie obowiązujących przepisów polecenia i wytyczne. Osoby te i organy, jako działające z upoważnienia ustawodawcy, nie mają w istocie “własnych” uprawnień, a tym samym ustawodawca może zmienić zasady ich działalności, a nawet “wyłączyć” pewien zakres spraw z zakresu ich względnie swobodnej decyzji i wprowadzić ściśle i jednoznaczne “wytyczne” wprost w tekście ustawy.

Inną kwestią pozostaje odpowiedź na pytanie, czy określanie stanowiska przedstawicieli Skarbu Państwa w organach konkretnych podmiotów gospodarczych, działających w udziale mienia państwowego, nie powinno należeć do uprawnień organów władzy wykonawczej, a więc czy przyjęta regulacja nie narusza zasady podziału i równowagi władz (art. 10 ust. 1 i 2 Konstytucji). Z uwagi na granice wniosku kwestia musi jednak pozostać poza zakresem rozpoznania w niniejszym postępowaniu.

4. Biorąc powyższe pod uwagę Trybunał Konstytucyjny nie dopatrył się w kwestionowanych w punkcie pierwszym wniosku przepisach naruszenia konstytucyjnych zasad: społecznej gospodarki rynkowej (art. 20 Konstytucji), wolności gospodarczej (art. 22 Konstytucji) i ochrony własności (art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji) w związku z zasadą proporcjonalności (zakazem nadmiernych ograniczeń), uznając, że kwestionowane przepisy mieszczą się w ramach przyznanej ustawodawcy swobody określania zasad zarządu mieniem Skarbu Państwa i innych podmiotów publicznoprawnych. Nie nastąpiło także naruszenie zasady równości wobec prawa. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego art. 20 Konstytucji daje jednoznaczną podstawę do odmiennego traktowania przez ustawodawcę działalności gospodarczej, która nie jest prowadzona z wykorzystaniem mienia prywatnego. Przepis ten daje podstawę do pewnego zróżnicowania sytuacji ustawowej sektora publicznego i sektora prywatnego w gospodarce. Istotne jest założenie, iż sektor publiczny nie może być traktowany w sposób uprzywilejowany w stosunku do podmiotów prywatnych, natomiast z uwagi na jego inne funkcje mogą być tu wprowadzane ograniczenia i regulacje, które z punktu widzenia konkurencyjności mogą być traktowane jako dodatkowe utrudnienie i obciążenie. Pamiętać jednak należy, że z punktu widzenia art. 20 Konstytucji podmioty publiczne działać mają nie tylko w ramach “czystych” zasad rynkowych (prawa popytu i podaży), ale wprowadzać powinny w gospodarce elementy społeczne, które stanowią uzupełnienie i podstawę do pewnych korekt zasad rynkowych.

Należy przy tym zaznaczyć, że legitymacja dla działań prawodawczych nie wynikała w tym przypadku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jak bowiem podkreślono, nie chodzi o ograniczenie praw i wolności podmiotów, które mogłyby korzystać z konstytucyjnie

opisanych praw podstawowych, dla których źródłem jest godność człowieka (art. 30 Konstytucji). Trudno utrzymywać, iż uprawnienia nadane różnego rodzaju podmiotom gospodarczym, dla których materialną podstawą działalności jest własność podmiotów publicznoprawnych i które utworzone zostały na podstawie rozstrzygnięć organów władzy publicznej (nawet jeśli faktycznie podjęte one zostały w formach typowych dla prawa prywatnego), ma bezpośredni i genetyczny związek z godnością osoby ludzkiej.

Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że dla ewentualnej oceny zgodności rozwiązań ustawowych z konstytucją z punktu widzenia art. 31 ust. 3 Konstytucji, w szczególności spełnienia przesłanki konieczności ograniczeń praw i wolności, bardzo ograniczone znaczenie ma uzasadnienie odwołujące się do poglądów społeczeństwa. Konieczność wprowadzenia ustawowych ograniczeń praw i wolności wynika bowiem nie z subiektywnego przekonania o takiej potrzebie, ale obiektywnej ich niezbędności, związanej z niezbędną ochroną jednej z wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Choć w państwie demokratycznym organy władzy publicznej nie powinny w żadnym razie lekceważyć opinii publicznej, to jednak żądania wysuwane przez przedstawicieli różnych grup społecznych i wyniki badania opinii publicznej nie mogą stanowić samostojącej podstawy do wprowadzania ograniczeń w korzystaniu z praw i wolności człowieka i obywatela.

5. Odrębnego potraktowania wymaga zarzut naruszenia art. 65 ust. 4 Konstytucji. Przepis ten zobowiązuje ustawodawcę do ustalenia minimalnej wysokości wynagrodzenia za pracę lub sposobu ustalania tej wysokości. Wnioskodawca dostrzega naruszenie konstytucji w tym, że ustawodawca określił w kwestionowanej ustawie maksymalną wysokość wynagrodzenia. Zarzut ten opiera się na nieporozumieniu co do roli ustawodawcy w demokratycznym państwie prawnym. Władza ustawodawcza z samej swej istoty uprawniona jest do ustanawiania w sposób pierwotny i pod warunkiem niesprzeczności z normami rangi konstytucyjnej regulacji prawnej określonych dziedzin i zagadnień życia społecznego, a nie tylko do "wykonywania" delegacji konstytucyjnej. Relacja między konstytucją i ustawą jest odmienna od relacji między ustawą i wydanym na jej podstawie rozporządzeniem. Stąd istotne z punktu widzenia art. 65 jest konstytucyjne zobowiązanie ustawodawcy do wydania norm w zakresie określonym w tym przepisie i wynikający stąd zakaz dotyczący innych organów państwowych. Przepis ten nie oznacza natomiast niedopuszczalności ustawowej regulacji innych zagadnień z zakresu wysokości wynagrodzeń. Dlatego też zarzut wnioskodawcy w tym zakresie jest całkowicie chybiony.

6. W niniejszym postępowaniu kwestionowana jest także dopuszczalność wprowadzonej regulacji z punktu widzenia ochrony konstytucyjnych interesów osób zatrudnionych (obecnie lub w przyszłości) na stanowiskach, o których mowa art. 2 ustawy.

Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd, że przepisy konstytucyjne, a w szczególności art. 65 i art. 2 w części odwołującej się do zasad sprawiedliwości społecznej, dają pełną podstawę do uznania zasady sprawiedliwego (godziwego) wynagradzania za świadczoną pracę jako założenia o randze konstytucyjnej. Trybunał Konstytucyjny nie podziela natomiast poglądu, że sprawiedliwe i godziwe wynagrodzenie wyznaczone jest przez wartość pracy, o której decydują prawa rynku. Już sam art. 65 ust. 4 Konstytucji zaprzecza takiemu wnioskowi. Niezależnie bowiem od wartości rynkowej praca ma być wynagradzana godziwie w takim rozumieniu, iż wystarcza na zaspokojenie pewnych uzasadnionych potrzeb życiowych jednostki (minimalnego standardu godnego życia). Przepis ten nie jest tylko – jak to ujmuje wnioskodawca – wyjątkiem od zasady swobodnego kształtowania treści umów o pracę (i wynikających z nich stosunków pracy), ale także konkretyzacją ogólnej zasady sprawiedliwości społecznej.

Należy tu zaznaczyć, że w sytuacji, gdy tak jak w przypadku wysokości wynagrodzeń, konstytucja nie wyznacza jednoznacznych kryteriów oceny, poprzestając na ogólnych zasadach i klauzulach generalnych, regulacja prawna i wybór sposobu realizacji określonych założeń konstytucyjnych należy w pierwszej kolejności do ustawodawcy. Trybunał Konstytucyjny kontroluje tylko, czy ustanowione przepisy nie naruszają granic wyznaczonych przez konstytucję. Trzeba tu podkreślić, iż konstytucja, a w szczególności zasady zawarte w jej rozdziale I, tworzą ogólne ramy porządku prawnego, które są podstawą w działalności prawodawczej, nie wyznaczają jednak dokładnej regulacji wszystkich problemów życia społecznego.

Trybunał Konstytucyjny reprezentuje pogląd, że nie ma jednoznacznego sposobu określenia sprawiedliwego wynagrodzenia. Obok bowiem elementów czysto rynkowych, na które słusznie wskazuje wnioskodawca, istotną rolę powinny odgrywać m.in. gospodarcza efektywność określonej działalności (pracy), posiadanie wymaganych kompetencji itp. Tytułem przykładu o wysokości wynagrodzenia decyduje w polskich warunkach także okres dotychczasowego zatrudnienia, lub też zatrudnienia w jednym zakładzie pracy. Postuluje się także, aby wysokość wynagrodzenia w zakładzie pracy, prowadzącym działalność obliczoną na osiągnięcie zysku, była w pewnym stopniu proporcjonalna do wielkości tego zysku, a wreszcie, by poziom wynagrodzeń odpowiadał wielkości ogólnego dochodu narodowego.

W wyniku tych rozważań Trybunał Konstytucyjny doszedł do przekonania, że stanowisko, zgodnie z którym wysokość wynagrodzenia winna być wyznaczona przez prawa rynku i wyłącznie w drodze ustaleń między stronami stosunku pracy (zatrudnienia), nie znajduje podstawy konstytucyjnej. Założenie to jest jednym z dopuszczalnych, ale nie jedynym determinującym wysokość wynagrodzenia z tytułu zatrudnienia. Ustawodawca ograniczając wysokość wynagrodzeń w niektórych instytucjach, związanych majątkowo z państwem lub jednostkami samorządu terytorialnego, nie narzucił stronom odpowiednich umów całkowicie "sztywnych" warunków. Przecież nie wszystkie osoby, objęte ustawą, zarabiają lub miałyby zarabiać więcej niż przewiduje ustawa z 3 marca 2000 r. Ponadto zdaniem Trybunału Konstytucyjnego wysokości wynagrodzeń w jednostkach organizacyjnych, do których ustawa ma zastosowanie, nie powinny być oceniane w porównaniu do prywatnego sektora gospodarczego, ale odniesione do wysokości wynagrodzeń funkcjonariuszy publicznych i innych pracowników zatrudnionych w instytucjach publicznych. Biorąc pod uwagę powyższy splot okoliczności Trybunał Konstytucyjny doszedł do przekonania, że określona w ustawie wysokość wynagrodzeń nie powoduje, że są one niegodziwe lub niesprawiedliwe.

Należy podkreślić, że ustawodawca wprowadził przy tym możliwość otrzymywania przez osoby, których dotyczy ustawa, świadczeń dodatkowych. Nie jest więc tak, że wynagrodzenie obejmuje jedynie "sztywną" kwotę bez żadnych możliwości jej podwyższenia, związanych ze szczególnym wysiłkiem lub efektem ekonomicznym.

Trybunał Konstytucyjny uznał więc po pierwsze, że ingerencja w sferę wynagrodzeń w jednostkach, objętych wnioskiem, nie jest *a priori* objęta zasadą wolności działalności gospodarczej, stąd też kwestionowane przepisy nie dotyczą w zasadzie regulacji zawartej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ponieważ kwestionowana regulacja nie stanowi ograniczenia wolności jednostek lub podmiotów, którym przysługuje wolność prowadzenia działalności gospodarczej, nie narusza ona tym samym postanowień art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nie zwalnia to jednak od dokonania oceny, czy sposób i "głębokość" ingerencji nie stanowiły naruszenia wskazanych we wniosku uregulowań konstytucyjnych, a w szczególności zasad sprawiedliwości społecznej i zasady proporcjonalności, których realizację nakazuje art. 2 Konstytucji.

Wbrew twierdzeniom wnioskodawcy ustawodawca nie ograniczył w tym przypadku ani zasady społecznej gospodarki rynkowej, ani zasady sprawiedliwości społecznej, a wybrał tylko jeden ze sposobów rozumienia tych zasad. W ocenie ustawodawcy system “swobodnego” kształtowania wynagrodzeń prowadził do społecznie niesprawiedliwych skutków. Nie jest zadaniem Trybunału Konstytucyjnego ocena ani czy model poprzedni był istotnie niesprawiedliwy społecznie, ani czy nowy jest “bardziej sprawiedliwy”. Ocen tych dokonują organy sprawujące władzę ustawodawczą, one też ponoszą za nie odpowiedzialność przez wyborcami. Dla Trybunału Konstytucyjnego istotne jest natomiast ustalenie, czy nowe regulacje wyznaczają wynagrodzenia w sposób niesprawiedliwy w rozumieniu art. 2 Konstytucji.

7. Powyższe rozważania opierały się na założeniu, że podmioty objęte wnioskiem należą do “sektora publicznego”. Przynależność do tej kategorii podmiotów wskazanych w art. 1 pkt 1, 2, 3 i 4 ustawy z 3 marca 2000 r. nie budzi żadnych wątpliwości. Państwu lub jednostkom samorządu terytorialnego przysługują w sensie ekonomicznym uprawnienia właścicielskie w stosunku do ich majątku. Jeśli chodzi o spółki wskazane w art. 1 pkt 5 i 6 ustawy z 3 marca 2000 r., to dominuje w nich sektor publiczny. Ustawodawca założył, że posiadanie ponad 50% kapitału zakładowego lub ponad 50% liczby akcji oznacza, że Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego posiadają decydujący głos w sprawach bieżącego zarządu sprawami danej spółki, i stąd może ona podlegać szczególnej regulacji ustawowej, jako część sektora publicznego w szerokim tego słowa znaczeniu. Co do zasady można takie założenie zaakceptować.

Pewne wątpliwości mogłoby budzić rozszerzenie zakresu pojęcia “sektora publicznego” na spółki, o których mowa w art. 1 pkt 7 ustawy z 3 marca 2000 r. Zasada społecznej gospodarki rynkowej, która opiera się na własności prywatnej, oznacza, że w przypadku “prywatno-publicznych”, a więc mieszanych pod względem kapitałowym, form prowadzenia działalności gospodarczej nie bez znaczenia jest kryterium ekonomiczne. Kryterium to odwołuje się do rzeczywistego udziału majątku Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego w kapitale zakładowym lub akcyjnym określonej spółki. Nie można tu bowiem pomijać udziału kapitałowego własności prywatnej w tych spółkach, będących z kolei akcjonariuszami lub udziałowcami innych spółek, które również objęto regulacją ustawy z 3 marca 2000 r. Wnioskodawca słusznie zauważa, że gdy w określonej spółce prawa handlowego spółki wskazane w art. 1 pkt 6 ustawy mają ponad 50% akcji lub udziałów, to – ponieważ same są tylko w części “własnością” Skarbu Państwa lub innych podmiotów publicznoprawnych – ustawa może mieć zastosowanie także do spółek o jednoznacznej “dominacji ekonomicznej” sektora prywatnego.

Należy tu jednak wziąć pod uwagę generalne założenie dotyczące funkcjonowania tzw. spółek kapitałowych, do których odnosi się art. 1 pkt 7 ustawy z 3 marca 2000 r. Uchwały organów kolegialnych spółek prawa handlowego zapadają zasadniczo większością głosów (“większością udziałów lub akcji”), zatem w istocie rzeczy podmiot posiadający powyżej 50 % akcji lub udziałów decyduje o sposobie prowadzenia spraw spółki. Zasada ta w jednakowym stopniu dotyczy Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych, jednostek samorządu terytorialnego, innych osób prawnych i osób fizycznych. Potocznie mówi się w takim przypadku o sprawowaniu kontroli nad określoną spółką przez udziałowca lub akcjonariusza dysponującego “większościowym pakietem akcji czy udziałów”. Jej istotnym elementem jest decydowanie o składzie organów zarządzających i kontrolno-nadzorczych w spółce. Akcjonariusze lub udziałowcy “mniejszościowi” mają prawo do uczestniczenia w podziale zysku i w podejmowaniu uchwał przez odpowiednie zgromadzenia. Jedynie w przypadku rozstrzygnięć o najistotniejszym dla spółki znaczeniu ich prawa chronione są poprzez wymóg uzyskania kwalifikowanej większości głosów.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego kwestia wysokości wynagrodzeń kadry zarządzającej określoną spółką nie ma takiego ciężaru gatunkowego, aby wymagać w tym przypadku szczególnego trybu podejmowania rozstrzygnięć. Analogiczne spostrzeżenie dotyczy sposobu określania stanowiska przedstawicieli określonej spółki w organach innej spółki, w której ta pierwsza jest zaangażowana kapitałowo.

Nie ulega wątpliwości, iż decydowanie o sposobie wykonania praw wynikających z posiadania akcji lub udziałów należy formalnie rzecz biorąc do odpowiednich organów zarządzających spółką, w istocie rzeczy decyzja ta podejmowana jest w oparciu o wolę podmiotu (podmiotów) posiadających większość udziałów lub akcji. Faktycznie więc problem zarządzania majątkiem i prowadzenia spraw spółek, o których mowa w art. 1 pkt 7 ustawy z 3 marca 2000 r., nie różni się w istocie od problemu spółek, wskazanych w art. 1 pkt 6 ustawy. W obu bowiem przypadkach – niezależnie od składu akcjonariatu lub udziałowców – z uwagi na ogólnie przyjęte dla wszystkich podmiotów założenia kierowania działalnością spółek prawa handlowego, to Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego pozostają podmiotami kontrolującymi daną spółkę. Jedyna różnica dotyczy tego, że w przypadku spółek wspomnianych w art. 1 pkt 6 ustawy zależność ma charakter bezpośredni, a w przypadku spółek wskazanych w pkt. 7 – pośredni.

Niewątpliwie pośredni lub bezpośredni charakter zależności określonych spółek od podmiotów publicznoprawnych ma znaczenie dla dopuszczalnej „głębokości” bezpośredniej ingerencji prawodawczej. Można ogólnie powiedzieć, iż jest on dużo większy w pierwszym przypadku. Natomiast w drugim przypadku wymaga to oceny z punktu widzenia zasady proporcjonalności, występuje tu bowiem ograniczenie swobody występowania na zewnątrz podmiotów gospodarczych, które powinny czynić to na zasadach uwzględniających zasady gospodarki rynkowej i które czasem tylko w pewnym stopniu są własnością Skarbu Państwa.

Oceniając zakwestionowaną regulację ustawową w zakresie wynikającym z art. 1 pkt 7 ustawy z punktu widzenia zasady proporcjonalności Trybunał Konstytucyjny uznał, iż nie została ona naruszona. Ustawodawca dążył do poprawy zarządzania majątkiem Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Uznać to należy niewątpliwie za cel konstytucyjnie legitymowany. Za nieprawidłowe ustawodawca uznał nadmierne wynagrodzenia kadry kierowniczej, niewspółmierne do efektów ekonomicznych i zastosował rozwiązania bezpośrednio i w sposób racjonalny zmierzające do usunięcia tych nieprawidłowości. Jeśli chodzi o ocenę stopnia uciążliwości to Trybunał Konstytucyjny uznał, że wynagrodzenia kadry kierowniczej nie zostały ustalone w sposób drastycznie niski, a przede wszystkim dopuszczono pewne możliwości ich podwyższenia, regulacja zawarta w ustawie ma więc w pewnym stopniu charakter elastyczny, a nie absolutnie sztywny. Należy tu podkreślić, iż z punktu widzenia spółek, których dotyczy ustawa, ma ona także pewne skutki pozytywne. Wynagrodzenia osób kierujących spółką należą do kosztów działalności gospodarczej, a tym samym ograniczenie ich wysokości może wpłynąć na zwiększenie zysku. Natomiast wskazywane przez wnioskodawcę negatywne konsekwencje w postaci niemożliwości zatrudnienia osób o najwyższych kwalifikacjach nie zostały w sposób przekonujący udowodnione, lecz opierają się jedynie na przypuszczeniach. Biorąc to wszystko pod uwagę Trybunał Konstytucyjny uznał, iż rozciągnięcie przepisów ustawy z 3 marca 2000 r. na spółki wskazane w art. 1 pkt 7 pozostaje w zgodzie z normami konstytucji, wskazanymi przez ustawodawcę jako podstawa kontroli.

Trybunał Konstytucyjny wziął także pod uwagę argument przytoczony w piśmie Marszałka Sejmu, gdzie rozszerzenie zakresu podmiotowego ustawy z 3 marca 2000 r. uzasadniono niebezpieczeństwem obejścia jej przepisów przez “odpowiednią

dywersyfikację własności kapitału w spółkach z udziałem majątku publicznego”. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego tego rodzaju argumentacja, odwołująca się do potrzeby prewencyjnych zakazów, winna być jednak traktowana z dużą ostrożnością. Po pierwsze, zakłada ona bowiem swego rodzaju “nierzetelność” adresatów norm prawnych, która nie jest oczywiście wykluczona, ale wprowadzanie w takiej sytuacji dodatkowych zakazów musi być uzasadnione nie tylko czysto hipotetycznie, ale mieć swoje realne i racjonalne podstawy (np. w postaci wyników kontroli przestrzegania dotychczasowych przepisów dokonanych przez właściwe organy państwowe lub odpowiednie rzetelne dane statyczne). Po drugie, w sytuacji potencjalnego zagrożenia obchodzenia norm prawnych lub wykorzystywania luk w przepisach szczególnie ważną rolę przypisać należy zachowaniu zasady proporcjonalności i zminimalizowaniu ograniczeń. Władza ustawodawcza ma pełne prawo dokonywania prognozy zachowań adresatów wprowadzanych norm prawnych i przyjęcia na tej podstawie rozwiązań przeciwdziałającym ich obchodzeniu. Jednak prognoza winna być dokonywana na obiektywnych podstawach, a wprowadzone środki mogą ograniczać prawa i wolności jednostek tylko w stopniu niezbędnym.

8. Odnosząc się do zarzutu naruszenia Konstytucji przez art. 4 ust. 2 ustawy z 3 marca 2000 r. zauważyć należy na wstępie, że wnioskodawca nie kwestionuje wprowadzenia samej zasady, w myśl której jedna osoba może być członkiem rady nadzorczej tylko w jednej spośród spółek, do których zastosowanie ma powyższa ustawa. Zasada ta wynika z założenia, iż kumulacja stanowisk w dwóch lub większej liczbie rad nadzorczych powoduje, iż jedna osoba pobiera odpowiednio dwa lub więcej wynagrodzenia, co mogłoby prowadzić do obejścia oczywistego celu ustawy, którym jest ograniczenie wysokości uposażeń w szeroko pojętym “sektorze publicznym”.

Zaskarżony przepis ma w istocie charakter regulacji intertemporalnej, dotyczy bowiem stosunków prawnych istniejących w dniu wejścia w życie ustawy z 3 marca 2000 r. Krytycznie ocenić należy to, że ustawa ta wbrew zasadom poprawnej legislacji nie została podzielona na rozdziały, a problematyka międzyczasowa uregulowana została także przez jej początkowe przepisy.

Ustawodawca przyjął zasadę bezpośredniego działania nowego prawa, przy czym w art. 26 ust. 1 wprowadził trzymiesięczny okres dostosowawczy. Wnioskodawca kwestionuje to rozwiązanie, powołując się na naruszenie chronionych przez art. 2 Konstytucji interesów prawnych osób, zajmujących w dniu wejścia w życie stanowiska w radach nadzorczych spółek, których ustawa dotyczy.

Zarzut naruszenia zasady zakazującej wstecznego działania prawa opiera się na rozpowszechnionym, ale uproszczonym i nieprawidłowym rozumieniu tej zasady. Z retroaktywnym działaniem przepisów mamy bowiem do czynienia wówczas, gdy prawodawca nakazuje określone fakty prawnie relewantne zaistniałe przed dniem wejścia w życie “nowych” przepisów oceniać w świetle tych “nowych” przepisów, wprowadzając fikcję, jakoby przepisy te obowiązywały już w dacie nastąpienia ocenianych faktów. W kwestionowanym w niniejszej sprawie przepisie ustawodawca nie przekreślił ważności powołania określonej osoby w skład rady nadzorczej, regulacja zawarta w tym przepisie w oczywisty sposób działa *pro futuro*, a przy tym wywołuje skutki prawne dopiero w trzy miesiące po wejściu ustawy w życie.

Nie oznacza to, że nie naruszając zasady niedziałania prawa wstecz prawodawca może dowolnie ingerować w istniejące stosunki prawne i swobodnie je modyfikować. Granicą jest tu przede wszystkim przestrzeganie zasady ochrony praw nabytych i zasady ochrony zaufania do państwa i prawa. W przypadku rozpatrywanej obecnie sprawy Trybunał Konstytucyjny nie dopatrywał się naruszenia zasady ochrony zaufania do państwa i prawa. Zasada ta oznacza przede wszystkim zakaz zaskakiwania adresatów przepisów

prawnych nowymi regulacjami prawnymi. Biorąc pod uwagę, że zgodnie z art. 30 ustawy z 3 marca 2000 r. miała ona zasadniczo wejść w życie “pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie miesiąca od dnia ogłoszenia” trudno mówić o zaskoczeniu wejściem jej przepisów w życie. Dodatkowo osoby, których art. 4 ust. 2 ustawy dotyczy, miały trzy miesiące na dostosowanie się do nowej regulacji. Natomiast dla oceny konstytucyjności wprowadzonych rozwiązań jedynie ograniczone i pośrednie znaczenie ma okoliczność, iż projekt rozwiązań ustawowych znany był już wcześniej opinii publicznej.

W związku z zarzutem naruszenia zasady ochrony praw nabytych powstaje pytanie, czy sytuacja prawna osoby powołanej do rady nadzorczej do zasiadania w jej składzie do końca kadencji może być ujmowana w kategoriach “prawa nabytego”. Szukając odpowiedzi na to pytanie trzeba wziąć pod uwagę, że na treść stosunku prawnego wynikającego z aktu powołania na określone stanowisko składają się nie tylko uprawnienia, ale także – a nawet – przede wszystkim – obowiązki. Pierwzoplanowe znaczenie ma jednakże to, że ustalenie określonej kadencji (okresu zajmowania stanowiska) oznacza, iż dany stosunek nie będzie trwał (bez nowego aktu powołania) po upływie kadencji, z czego nie wynika jednak, że nie może on zakończyć się przed jej upływem. W sytuacji, gdy przepisy nie gwarantują stabilności danego stosunku prawnego (a tak przedstawia się sprawa funkcji w organach spółek prawa handlowego), nie można twierdzić, że wydanie przepisu prowadzącego do przedterminowego zakończenia danego stosunku narusza zasadę ochrony praw nabytych. Podobnie zasada ochrony zaufania do państwa i prawa nie dotyczy sytuacji, gdy określona sytuacja prawna z założenia uznawana jest za nietrwałą. Skoro więc na płaszczyźnie regulacji ustawowej powołanie do rady nadzorczej spółki nie gwarantuje trwałości sprawowania tej funkcji, to ustawowe ograniczenie dopuszczalności pełnienia funkcji w radzie nadzorczej nawet w trakcie kadencji nie jest konstytucyjnie wykluczone.

9. W ocenie wnioskodawcy w art. 26 ustawy z 3 marca 2000 r. naruszone zostały wynikające z Konstytucji zasady pewności prawa, zaufania obywateli do państwa, nieingerencji państwa w stosunki umowne oraz związania i obowiązku wykonywania ważnie zawartych umów.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że ogólna zasada państwa prawnego i wynikające z niej zasady chroniące bezpieczeństwo prawne, zaufanie do państwa i prawa oraz prawa nabyte nie oznacza generalnego zakazu zmiany obowiązujących przepisów. Dotyczy to zwłaszcza tych dziedzin życia społecznego, które podlegają szybkim zmianom faktycznym, jak to ma obecnie miejsce w gospodarce. Wymienionych zasad nie można rozumieć jako nakazu niezmienności prawa i zakazu ingerencji ustawodawcy w stosunki prawne rozciągnięte w czasie. Zasady te wyznaczają natomiast warunki, od których zależy ocena dopuszczalności zmian stanu prawnego.

Oceniając konstytucyjność art. 26 ustawy z punktu widzenia wskazanych we wniosku zasad konstytucyjnych zauważyć należy, po pierwsze, iż ustawodawca ustanowił w nim trzymiesięczny okres dostosowawczy do nowych przepisów. Dodatkowo uwzględnić tu należy okres *vacatio legis*, przepis ten wchodził bowiem w życie zgodnie z art. 30 ustawy pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie miesiąca od jej ogłoszenia. Biorąc pod uwagę, że ustawę ogłoszono w Dzienniku Ustaw oznaczonym datą 10 kwietnia 2000 r., dawało to jej adresatom niemal 5 miesięcy czasu na podjęcie decyzji. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego nie można w tej sytuacji mówić o zaskoczeniu adresatów wejściem w życie skutków nowej regulacji. Należy tu jeszcze raz podkreślić, iż kwestionowana regulacja ustawowa nie działa wstecz, gdyż nieważność odpowiednich postanowień umów nastąpiła dopiero po wejściu w życie ustawy, nie wywołując żadnych

skutków co do okresu wcześniejszego. Mimo użycia w tekście ustawy słowa “nieważność” ustawodawcy chodziło w istocie o zmianę postanowień umów polegającą na wykreśleniu dotychczasowych ustaleń i bezpośrednim wprowadzeniu nowych unormowań ustawowych do treści nawiązanych i trwających w tym czasie stosunków prawnych (umów).

Z kolei, biorąc pod uwagę cel ustawy, jakim było wyeliminowanie wygórowanych a przez to niesprawiedliwych i nieproporcjonalnych wynagrodzeń osób zatrudnionych w szeroko pojętym sektorze publicznym, za uzasadnione uznać można oparcie regulacji intertemporalnej na zasadzie bezpośredniego działania nowego prawa, a nie na konkurencyjnej wobec niej zasadzie przedłużonego działania dawnego prawa. Zwrócić tu należy uwagę, że treść stosunku pracy nie jest z uwagi na jego konstrukcję prawną niezmienna w czasie. Kodeks pracy przewiduje możliwość modyfikacji treści tego stosunku także w drodze jednostronnego oświadczenia woli jednej ze stron. Oznacza to, że zarówno pracodawca jak i pracownik winien liczyć się z możliwością zmian treści łączącego ich stosunku prawnego, także w zakresie wysokości wynagrodzenia za pracę. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego ocena ingerencji ustawodawcy w istniejące stosunki prawne z punktu widzenia zasady ochrony praw nabytych wymaga odwołania się do trwałości pewnych uprawnień do gruncie obowiązujących wcześniej przepisów ustawowych. Oczywiście jest bowiem, że nie wszystkie uprawnienia, nabyte na podstawie ustaw, których realizacja rozłożona jest w czasie, korzystają z tego samego stopnia trwałości i niezmienności. Z uwagi na ustawową konstrukcję stosunku pracy, zakładającą pewną swobodę pracodawcy w zmianie warunków pracy i płacy, Trybunał Konstytucyjny uznał, że wprowadzona z zachowaniem okresu dostosowawczego regulacja przewidująca inny sposób obliczania wynagrodzenia, a nawet jego obniżenie, nie narusza zasady ochrony praw nabytych. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego także z uwagi na możliwość jednostronnego rozwiązania stosunku pracy, uprawnienie do wynagrodzenia w określonej wysokości za okresy przyszłe nie jest objęte konstytucyjną gwarancją ochrony praw nabytych. Ze względu na istniejące możliwości modyfikacji treści stosunku pracy nie można więc mówić o nabytym prawie do niezmienniania w przyszłości wysokości umówionego wynagrodzenia.

Zważywszy przedstawione okoliczności, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.