

**WYROK**  
z dnia 28 maja 2002 r.  
**Sygn. akt P 10/01\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Janusz Niemcewicz – przewodniczący  
Teresa Dębowska-Romanowska  
Marian Grzybowski  
Marek Mazurkiewicz  
Jadwiga Skórzewska-Łosiak – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu, Ministra Skarbu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 28 maja 2002 r. pytania prawnego Sądu Okręgowego Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Gdańsku z siedzibą w Gdyni – Wydział VII Pracy o zbadanie zgodności:

art. 82 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 23 listopada 1990 r. o łączności, w brzmieniu po nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 26 listopada 1998 r. o zmianie ustawy o łączności (Dz. U. Nr 150, poz. 984) z art. 1 i art. 32 Konstytucji,

o r z e k a:

**Art. 82 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 23 listopada 1990 r. o łączności (Dz. U. z 1995 r. Nr 117, poz. 564, z 1996 r. Nr 106, poz. 496, z 1997 r. Nr 43, poz. 272, Nr 88, poz. 554, Nr 106, poz. 675, Nr 121, poz. 770 i Nr 137, poz. 926, z 1998 r. Nr 137, poz. 887 i Nr 150, poz. 984, z 1999 r. Nr 47, poz. 461 oraz z 2000 r. Nr 73, poz. 852), w brzmieniu obowiązującym od dnia 29 grudnia 1998 r. do dnia 31 grudnia 2000 r., nie jest niezgodny z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

UZASADNIENIE:

**I**

1. Postanowieniem z 23 sierpnia 2001 r. Sąd Okręgowy Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Gdańsku z siedzibą w Gdyni – Wydział VII Pracy wystąpił z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności art. 82 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 23 listopada 1990 r. o łączności, w brzmieniu po nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 26 listopada 1998 r. o zmianie ustawy o łączności (Dz. U. Nr 150, poz. 984), z art. 1 i art. 32 Konstytucji. Pytanie prawne zostało przedstawione w związku ze sprawą z powództwa Ludwika Kubiaka przeciwko Telekomunikacji Polskiej S.A. – Dyrekcji Spółki Pion Zasobów Ludzkich oraz Ministrowi Skarbu Państwa o odszkodowanie z tytułu odmowy nieodpłatnego przekazania

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 14 czerwca 2002 r. w Dz. U. Nr 74, poz. 689.

powodowi akcji spółki Telekomunikacja Polska S.A. Powód wskazał jako podstawę faktyczną powództwa pozostawanie w okresie od 4 kwietnia 1951 r. do 31 grudnia 1981 r. w stosunku pracy z zakładami przedsiębiorstwa państwowego Państwowe Stacje Radiowe i Telewizyjne w Gdańsku oraz ustanie stosunku pracy w wyniku przejścia na emeryturę. Z dniem 1 stycznia 1982 r. nastąpiło połączenie szeregu przedsiębiorstw państwowych, w tym m.in. Państwowych Stacji Radiowych i Telewizyjnych w Gdańsku poprzez przejęcie przez przedsiębiorstwo państwowe Poczta Polska, Telegraf i Telefon.

Sąd Okręgowy Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Gdańsku zwraca uwagę, że stosownie do przepisów ustawy z 23 listopada 1990 r. o łączności Minister Łączności przekształcił w 1991 r. państwową jednostkę organizacyjną "Poczta Polska, Telegraf i Telefon" w przedsiębiorstwo użyteczności publicznej Poczta Polska (dalej: pup Poczta Polska) oraz w Telekomunikację Polską Spółkę Akcyjną. Pracownicy jednostki organizacyjnej "Poczta Polska, Telegraf i Telefon" stali się pracownikami jednej z dwóch wymienionych osób prawnych. Ustawa o łączności oraz ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz. U. Nr 118, poz. 561) przyznały pracownikom prywatyzowanych przedsiębiorstw uprawnienie do nabywania akcji powstałej spółki, w razie ich sprzedaży. W przypadku Telekomunikacji Polskiej S.A., od dnia wejścia w życie ustawy z 26 listopada 1998 r. uprawnienia te przysługiwały:

1) osobom będącym w dniu przekształcenia dokonanego na podstawie art. 76 ustawy o łączności pracownikami Poczty Polskiej, Telegrafu i Telefonu,

2) osobom, które przepracowały co najmniej 10 lat w Poczcie Polskiej, Telegrafie i Telefonie, lub spółce Telekomunikacja Polska S.A., a rozwiązanie stosunku pracy nastąpiło wskutek przejścia na emeryturę lub rentę albo z przyczyn dotyczących pracodawcy,

3) osobom, które po przepracowaniu 10 lat w Poczcie Polskiej, Telegrafie i Telefonie lub spółce Telekomunikacja Polska S.A. zostały przejęte w trybie art. 23<sup>1</sup> Kodeksu pracy, a także

4) pracownikom spółki Telekomunikacja Polska S.A. zatrudnionym w spółce po dniu przekształcenia, którzy pozostawali z tą spółką w stosunku pracy w dniu 30 czerwca 1998 r.

Ustawodawca nie przyznał natomiast uprawnienia do nieodpłatnego nabycia akcji spółki Telekomunikacja Polska S.A. pracownikom jednostek organizacyjnych, będących podmiotami mienia przejętego przez jednostkę organizacyjną "Poczta Polska, Telegraf i Telefon", bądź zarządzających takim mieniem, jeżeli stosunek pracy został rozwiązany przed tym przejęciem (niezależnie od przyczyn jego rozwiązania – także np. w związku z przejściem pracownika na emeryturę czy rentę lub z przyczyn dotyczących zakładu pracy). W ocenie Sądu Okręgowego ustawodawca dopuścił w ten sposób do zróżnicowania sytuacji prawnej podmiotów należących do tej samej kategorii, tj. byłych pracowników zakładów pracy należących do struktury organizacyjnej p.p. Poczta Polska, Telegraf i Telefon w momencie jego przekształcenia w przedsiębiorstwo użyteczności publicznej Poczta Polska oraz w Telekomunikację Polską S.A. Istnienie stosunku pracy między podmiotem a jednostką organizacyjną, której mienie zostało nabyte przez pup Poczta Polska i spółkę Telekomunikacja Polska S.A., jest – w świetle treści i celu przepisów przyznających uprawnienia do nieodpłatnego nabycia akcji spółki Telekomunikacja Polska S.A., niewątpliwie istotną cechą prawną. Wątpliwe jest, czy można przedstawić argumenty za przyjętym przez ustawodawcę różnicowaniem wymienionych podmiotów.

Celem przyznania pracownikom, z którymi stosunek pracy został rozwiązany przed prywatyzacją spółki, uprawnienia do nabycia akcji było ich dodatkowe wynagrodzenie, w potocznym znaczeniu tego słowa, za świadczoną pracę, która przyczyniła się do powstania majątku prywatyzowanego przedsiębiorstwa. Mienie przedsiębiorstw przejętych przez p.p. Poczta Polska, Telegraf i Telefon miało wpływ na wartość rynkową jej akcji w takim samym stopniu, co prawa na innych przedsiębiorstwach, wchodzących w skład p.p. Poczta Polska,

Telegraf i Telefon od momentu jego utworzenia. Dyskryminacja byłych pracowników jednostek, których prawa zostały przejęte przez p.p. Poczta Polska, Telegraf i Telefon jest tym większa, iż ustawodawca przyznał uprawnienia do nieodpłatnego nabycia akcji Telekomunikacji Polskiej S.A. osobom świadczącym pracę na rzecz jednostek przyjętych po likwidacji p.p. Polska, Telegraf i Telefon nie przez Telekomunikację Polską, lecz pup Poczta Polska.

W ocenie Sądu Okręgowego, celem wyłączenia uprawnienia byłych pracowników jednostek organizacyjnych, których stosunki pracy ustały przed ich włączeniem w strukturę p.p. Poczta Polska, Telegraf i Telefon, było ograniczenie kręgu osób uprawnionych do nieodpłatnego nabycia akcji, a tym samym zwiększenie dochodów budżetowych ze sprzedaży akcji, bądź zwiększenie ilości akcji przekazywanych osobom pozostającym aktualnie w stosunku pracy ze spółką, czy wchodzącą w jej skład jednostką organizacyjną oraz ułatwienie Skarbowi Państwa przeprowadzenia procesu rozdziału akcji. Zamiar ograniczenia kręgu osób uprawnionych jest racjonalny, jednak przyjęte kryterium różnicowania należy uznać za dowolne. Interesy Skarbu Państwa mogły być zapewnione w inny sposób niż całkowite pozbawienie uprawnienia pewnych kręgów osób.

Zdaniem Sądu Okręgowego przy ustalaniu wykładni art. 32 ust. 1 Konstytucji należy mieć na uwadze art. 1 Konstytucji, który stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. W świetle tego przepisu, ustawodawca, wprowadzając regulacje skutkujące rozporządzeniem mieniem państwowym, zwłaszcza pod tytułem darmym, winien przedstawić szczególnie uzasadnione argumenty dyferencjacji beneficjentów ustanowionych regulacji.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 27 listopada 2001 r. wyraził pogląd, że przepis art. 82 ust. 2 pkt 1 ustawy z 23 listopada 1990 r. o łączności, w brzmieniu nadanym ustawą z 26 listopada 1998 r. o zmianie ustawy o łączności, nie jest niezgodny z art. 1 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie Prokuratora Generalnego art. 1 Konstytucji zawiera przede wszystkim treści mobilizujące i edukacyjne, i nie może być podstawą do kwestionowania przepisów, które ze swej natury nie obejmują wszystkich obywateli i nie odnoszą się do urzędów i instytucji w ich dyspozycji.

Zdaniem Prokuratora Generalnego wspólną cechą istotną w rozpoznawanej sprawie było pozostawanie w stosunku pracy w określonej dacie albo legitymowanie się dziesięcioletnim okresem zatrudnienia w Poczcie Polskiej, Telegrafie i Telefonie lub w spółce Telekomunikacja Polska, jeżeli stosunek pracy ustał z przyczyn wskazanych w kwestionowanym przepisie. Taką cechą nie charakteryzowali się pracownicy wymienionych w uzasadnieniu pytania przedsiębiorstw państwowych, których stosunek pracy ustał przed datą zmian organizacyjnych, w wyniku których w roku 1982 r. nastąpiło przejście majątku tych przedsiębiorstw przez Poczta Polską, Telegraf i Telefon.

3. Minister Skarbu Państwa pismem z 28 lutego 2002 r. wyraził pogląd, że zaskarżony przepis jest zgodny z art. 1 i art. 32 Konstytucji. W ocenie Ministra Skarbu Państwa podstawowym kryterium ustalania kręgu osób uprawnionych do preferencyjnego lub nieodpłatnego nabycia akcji prywatyzowanych spółek, powstałych w wyniku komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych, było związanie tego prawa z pozostawaniem w stosunku zatrudnienia z komercjalizowanym i prywatyzowanym podmiotem. Ustawodawca konsekwentnie unikał rozszerzenia uprawnień do nabywania akcji na rzecz innych osób, nie związanych stosunkiem zatrudnienia z danym podmiotem, z wyjątkiem rolników i rybaków, a więc osób związanych umowami kontraktacyjnymi z prywatyzowanym przedsiębiorstwem.

Zdaniem Ministra Skarbu Państwa osoby, które nigdy nie były pracownikami prywatyzowanego przedsiębiorstwa i spółki powstałej w wyniku komercjalizacji tego

przedsiębiorstwa nie są osobami uprawnionymi do nieodpłatnego nabycia akcji. Przejęcie mienia po innej państwowej jednostce organizacyjnej przez Poczta Polska, Telegraf i Telefon nie powoduje powstania uprawnienia do nabycia akcji po stronie osób, które odeszły z tej jednostki przed jej przejściem przez PPTiT. Przyjęcie zasady, w myśl której podstawą prawa do nabycia akcji jest zatrudnienie w danym podmiocie nie ma charakteru dyskryminującego kogokolwiek. Ustawodawca miał prawo do ustalenia grup osób, które chciał wyposażyć w akcje prywatyzowanych spółek, zgodnie założonym celem politycznym i gospodarczym prywatyzacji. Skoro grupy osób uprawnionych do nieodpłatnego nabycia akcji zostały ustalone i obejmują bez wyjątku członków danej grupy, nie może być mowy o jakiegokolwiek dyskryminacji. W założeniu przedstawionego pytania prawnego tkwi błąd, polegający na tym, że zdaniem Sądu niektóre osoby zostały pozbawione w wyniku nowelizacji prawa do akcji, gdy tymczasem ustawa o zmianie ustawy o łączności wyłącznie rozszerza krąg osób uprawnionych do nieodpłatnego nabycia akcji, a sytuacja osób, takich jak powód nie ulega zmianie.

Minister Skarbu zwrócił uwagę, że proces nieodpłatnego zbywania akcji Telekomunikacji Polskiej S.A. został zakończony z dniem 29 grudnia 1999 r. Pula 15% akcji Telekomunikacji Polskiej S.A. przeznaczonych do nieodpłatnego objęcia przez uprawnionych pracowników została już rozdysponowana. Uznanie za niezgodne z Konstytucją zaskarżonych przepisów oznaczałoby konieczność powtórzenia całego procesu nieodpłatnego zbywania akcji Telekomunikacji Polskiej S.A. w skali całego kraju, dla ponad 100 000 uprawnionych osób.

4. W piśmie z 15 maja 2002 r. stanowisko w sprawie przedstawił Marszałek Sejmu. W jego ocenie przepis art. 82 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 23 listopada 1990 r. o łączności (Dz. U. z 1995 r., Nr 117, poz. 564 ze zm.) w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 26 listopada 1998 r. o zmianie ustawy o łączności (Dz. U. Nr 150, poz. 984), jest zgodny z art. 1 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Marszałek Sejmu wskazał, że wyrażona w art. 1 Konstytucji zasada, iż Rzeczpospolita jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli jest ważną regułą interpretacyjną wywodzącą się z zasad państwa prawnego, sprawiedliwości, dobra ogółu oraz równości. Jednakże pojęcie “dobra wspólnego” nie może być interpretowane, jako zakaz zróżnicowania uprawnień do nieodpłatnego nabycia akcji. Marszałek zwrócił uwagę na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, według którego zakazane jest nierówne traktowanie podmiotów podobnych, co nie wyklucza nierównego traktowania podmiotów, które ze względu na daną cechę istotną, nie są podobne. Cechą wspólną kategorii uprawnionych do nieodpłatnego nabycia akcji jest pozostawanie w określonym czasie w stosunku pracy z określonymi w art. 82 ustawy o łączności zakładami pracy. Stąd brak jest relewantności między kategorią pracowników uprawnionych do nabycia akcji w myśl art. 82 ustawy o łączności a kategorią pracowników wskazanych przez Sąd Okręgowy – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Gdańsku, których stosunek pracy ustał przed zmianami organizacyjnymi umożliwiającymi ich identyfikację z zakładami pracy, o których mowa w art. 82 ustawy. Konkludując, Marszałek Sejmu wyraził pogląd, że nieprzyznanie uprawnienia do nieodpłatnego nabycia akcji pracownikom jednostek organizacyjnych, będących podmiotami mienia przejętego przez przedsiębiorstwo Poczta Polska, Telegraf i Telefon, bądź zarządzających takim mieniem, jeżeli wiążący ich z tymi jednostkami stosunek pracy został rozwiązany przed tym przejściem, nie stanowi niesprawiedliwej dyskryminacji tych ostatnich i nie koliduje z konstytucyjną zasadą równości obywateli wobec prawa.

Na rozprawie 28 maja 2002 r., wobec niezgłoszenia udziału przez sąd, który przedstawił pytanie prawne, stan faktyczny sprawy oraz treść i zasadnicze motywy pytania prawnego przedstawiła sędzia sprawozdawca.

Pozostali uczestnicy postępowania podtrzymali w całości stanowiska wyrażone wcześniej na piśmie i wnieśli o uznanie art. 82 ust. 2 pkt 1 ustawy o łączności za zgodny z art. 1 i 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Przedstawiciel Sejmu podkreślił, że uprawnienie do określania kryteriów decydujących o ustaleniu prawa do nieodpłatnego nabycia akcji jest uprawnieniem Sejmu, a kryterium zastosowane w art. 82 ust. 1 pkt 1 ustawy o łączności jest związane z celem ustaw prywatyzacyjnych.

Także przedstawiciel Ministra Skarbu Państwa podtrzymał wcześniejsze pisemne stanowisko. W swym wystąpieniu podkreślił m.in., że udział załóg w prywatyzacji to – z założenia – prawo dostępne tylko pewnym grupom, dlatego przy ocenie konstytucyjności uprawnień do nieodpłatnego nabycia akcji art. 1 Konstytucji nie jest właściwym wzorcem. Nie można też uznać, że ustawa o łączności narusza zasadę równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji. Ustawa posługuje się bowiem racjonalnym i określonym kryterium różnicowania, jakim jest związek personalny uprawnionej osoby z prywatyzowanym przedsiębiorstwem, wyrażający się istnieniem przez określony czas stosunku pracy. Przedstawiciel Ministra Skarbu zauważył również, że pytanie prawne zmierza w istocie do zakwestionowania całej koncepcji komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw z udziałem załóg, jako niesprawiedliwej, a przez to niezgodnej z Konstytucją. Tymczasem, powszechnemu uwłaszczeniu służyły inne instrumenty (“powszechna prywatyzacja”, dokonana zgodnie z ustawą z 30 kwietnia 1993 r. o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji). Natomiast nadanie uprawnień do nieodpłatnego nabywania akcji pracownikom prywatyzowanych przedsiębiorstw służyło innym celom, a ustawodawca był upoważniony do stanowienia prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym prywatyzacji.

### III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Ocena zasadności przedstawionych zarzutów wymaga zwięzłego przedstawienia regulacji prawnych dotyczących Polskiej Poczty, Telegrafu i Telefonu oraz prawa do nieodpłatnego nabywania akcji Spółki Telekomunikacja Polska S.A. Polska Poczta, Telegraf i Telefon została utworzona rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o utworzeniu państwowego przedsiębiorstwa “Polska Poczta, Telegraf i Telefon” (Dz. U. Nr 38, poz. 379 ze zm.). Rozporządzenie to regulowało status wymienionego przedsiębiorstwa do czasu jego uchylenia z dniem 14 lutego 1961 r. działalność Polskiej Poczty Telegrafu i Telefonu podlegała odtąd przepisom ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o łączności (Dz. U. Nr 8, poz. 48 ze zm.), a następnie ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o łączności (Dz. U. Nr 54, poz. 275 ze zm.), uchylonej ustawą z dnia 23 listopada 1990 r. o łączności (Dz. U. Nr 86, poz. 504 ze zm.). Ta ostatnia ustawa, w swoim pierwotnym brzmieniu, nakazywała Ministrowi Łączności przekształcenie państwowej jednostki organizacyjnej Polska Poczta, Telegraf i Telefon w przedsiębiorstwo użyteczności publicznej Poczta Polska oraz w Telekomunikację Polską – Spółkę Akcyjną, w terminie do dnia 31 grudnia 1991 r. (art. 76 ust. 1). Tryb przekształcenia miał zostać określony przez Radę Ministrów. Minister Łączności zarządzeniem nr 16 z dnia 28 listopada 1991 r. w sprawie podziału państwowej jednostki organizacyjnej “Poczta Polska, Telegraf i Telefon” (Dz.Urz. Ministerstwa Łączności Nr 6, poz. 11) podzielił majątek wymienionej jednostki. Część tego majątku stała się majątkiem przedsiębiorstwa państwowego użyteczności publicznej Polska Poczta, pozostała część została wniesiona do spółki akcyjnej Telekomunikacja Polska.

W myśl przepisów ustawy pracownicy Polskiej Poczty, Telegrafu i Telefonu, stosownie do przeprowadzonych przekształceń, stali się z mocy prawa odpowiednio pracownikami Poczty Polskiej i Telekomunikacji Polskiej S.A. Osoby te zachowały dotychczasowe stosunki pracy i wynikające z nich prawa i obowiązki. Jednocześnie ustawodawca postanowił, że pracownicy Telekomunikacji Polskiej w wypadku sprzedaży akcji spółki korzystają z uprawnień przewidzianych dla pracowników przedsiębiorstw państwowych podlegających prywatyzacji (art. 82 ustawy w swoim pierwotnym brzmieniu). Ustawa z 23 listopada 1990 r. o łączności nie zawierała samodzielnej regulacji prawnej dotyczącej praw pracowników do nabywania akcji prywatyzowanej spółki, odsyłała natomiast do ogólnych unormowań zawartych w innych ustawach.

2. Uprawnienia pracowników przedsiębiorstw podlegających prywatyzacji początkowo określiła ustawa z 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz. U. Nr 51, poz. 298). W myśl przepisów ustawy, pracownikom przedsiębiorstwa państwowego przekształconego w spółkę przysługiwało prawo zakupu na zasadach preferencyjnych do 20% ogólnej liczby akcji tej spółki należących do Skarbu Państwa. Akcje zbywane na zasadach preferencyjnych były sprzedawane pracownikom po cenie obniżonej o połowę w stosunku do ceny ustalonej dla osób fizycznych, obywateli polskich, oferowanej w pierwszym dniu sprzedaży. Łączna wartość ulg przypadających pracownikom przedsiębiorstwa przekształconego w spółkę nie mogła przekroczyć iloczynu średniej wartości wynagrodzeń wypłaconych w gospodarce państwowej na jednego zatrudnionego w okresie 12 miesięcy poprzedzających wpisanie spółki do rejestru handlowego oraz liczby pracowników nabywających akcje. Liczbę akcji sprzedawanych na zasadach preferencyjnych poszczególnym grupom pracowników określał statut spółki.

Ustawa z 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych została uchylona przez ustawę z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz. U. Nr 118, poz. 561 ze zm.). Nowa ustawa odmiennie uregulowała istotę oraz zakres podmiotowy uprawnień do nabywania akcji prywatyzowanych spółek. Ustawodawca zagwarantował „uprawnionym pracownikom” prawo do nieodpłatnego nabywania do 15% akcji spółki należącej do skarbu państwa. Łączna wartość nominalna akcji przeznaczonych do nieodpłatnego nabycia przez uprawnionych pracowników nie mogła przekroczyć iloczynu liczby uprawnionych pracowników oraz kwoty osiemnastu średnich wynagrodzeń miesięcznych w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat z zysku, obliczonych z okresu sześciu miesięcy poprzedzających miesiąc, w którym następuje nabycie tych akcji przez pracowników. W przypadku spółki powstałej w wyniku komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego, które miało na dzień wykreślenia z rejestru przedsiębiorstw państwowych uregulowane zobowiązania wobec budżetu państwa oraz z tytułu ubezpieczeń społecznych, łączna wartość nominalna akcji przeznaczonych do nieodpłatnego nabycia przez uprawnionych pracowników nie mogła przekroczyć iloczynu liczby uprawnionych pracowników oraz kwoty dwudziestu czterech średnich wynagrodzeń miesięcznych w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat z zysku, obliczonych z okresu sześciu miesięcy poprzedzających miesiąc, w którym następuje nabycie tych akcji przez pracowników. Uprawnienie do nabycia akcji powstawało z dniem zbycia przez Skarb Państwa pierwszych akcji na zasadach określonych w rozdziale 1 działu IV ustawy i wygasło z upływem sześciu miesięcy od dnia zbycia przez Skarb Państwa pierwszych akcji na zasadach ogólnych. W myśl art. 2 pkt 5 ustawy termin „uprawnieni pracownicy” obejmował swoim zakresem:

- a) osoby będące w dniu wykreślenia z rejestru przedsiębiorstwa państwowego przekształconego w spółkę pracownikami tego przedsiębiorstwa państwowego,
- b) osoby, które w dniu wykreślenia przedsiębiorstwa państwowego z rejestru przedsiębiorstw państwowych były stroną umowy o zarządzanie przedsiębiorstwem

państwowym, zawartej na podstawie przepisów rozdziału 8a ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz. U. z 1991 r. Nr 18, poz. 80 ze zm.),

c) osoby, które przepracowały w przekształcanym przedsiębiorstwie co najmniej dziesięć lat, a rozwiązanie stosunku pracy nastąpiło wskutek przejścia na emeryturę lub rentę albo z przyczyn określonych w art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 1990 r. Nr 4, poz. 19 ze zm.).

Wymienione osoby, które przepracowały w przekształcanym przedsiębiorstwie co najmniej dziesięć lat, mogły skorzystać z prawa do nabycia akcji nieodpłatnie, o ile w ciągu sześciu miesięcy od dnia wpisania spółki do rejestru złożyły pisemne oświadczenie o zamiarze nabycia akcji. Niezłożenie oświadczenia w powyższym terminie powodowało utratę prawa do nieodpłatnego nabycia akcji. Podmiotem zobowiązanym do realizacji prawa do nieodpłatnego nabycia akcji był Minister Skarbu Państwa, który w imieniu Skarbu Państwa zawierał z osobami uprawnionymi umowy o nieodpłatne nabycie akcji.

Wobec odesłania zawartego w art. 82 ustawy o łączności, pracownicy Telekomunikacji Polskiej w wypadku sprzedaży akcji spółki powinni skorzystać z uprawnień określonych w ustawie o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Odesłanie zwarte w art. 82 ustawy wywoływało jednak poważne trudności interpretacyjne. Po pierwsze, w art. 2 pkt 5 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, określającym krąg osób uprawnionych do nieodpłatnego nabycia akcji, była mowa o dniu wykreślenia przedsiębiorstwa państwowego z rejestru przedsiębiorstw państwowych. Tymczasem Telekomunikacja Polska S.A. nigdy nie była przedsiębiorstwem państwowym. Również "Polska Poczta, Telegraf i Telefon" w chwili jej przekształcenia w Telekomunikację Polską S.A. i Poczta Polska nie była przedsiębiorstwem państwowym, chociaż na podstawie ustawy z 15 listopada 1984 r. podlegała ona wpisowi do rejestru przedsiębiorstw państwowych. Po drugie, wątpliwości budziło rozumienie terminu "pracownik Telekomunikacji Polskiej" w art. 82 ustawy o łączności. Jak słusznie zauważa Sąd Okręgowy, użycie tego terminu w art. 82 ustawy o łączności mogło *prima facie* sugerować, że uprawnienie do nabycia akcji przysługiwało wyłącznie osobom, które były pracownikami tego zakładu pracy w chwili powstania uprawnienia do nabycia akcji. Taka wykładnia tego terminu prowadziłaby jednak do wyłączenia osób, które przepracowały w Polskiej Poczcie Telegrafie i Telefonie, co najmniej dziesięć lat, a rozwiązanie stosunku pracy nastąpiło wskutek przejścia na emeryturę lub rentę albo z przyczyn określonych w art. 1 ust. 1 ustawy z 28 grudnia 1989 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy oraz o zmianie niektórych ustaw.

Zakres osób uprawnionych do nieodpłatnego nabywania akcji, określony w art. 2 pkt 5 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, zmieniła następnie ustawa z dnia 21 lutego 1997 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz. U. Nr 32, poz. 184). Zmiana ta weszła w życie 8 kwietnia 1997 r. W wyniku nowelizacji termin "uprawnieni pracownicy" obejmował swoim zakresem:

1) osoby będące w dniu wykreślenia z rejestru komercjalizowanego przedsiębiorstwa państwowego pracownikami tego przedsiębiorstwa lub osoby będące pracownikami przedsiębiorstwa państwowego w dniu zawarcia umowy rozporządzającej przedsiębiorstwem poprzez jego wniesienie do spółki,

2) osoby fizyczne, które w dniu wykreślenia komercjalizowanego przedsiębiorstwa państwowego z rejestru przedsiębiorstw państwowych, lub osoby fizyczne, które w dniu zawarcia umowy rozporządzającej przedsiębiorstwem poprzez jego wniesienie do spółki były stroną umowy o zarządzanie przedsiębiorstwem państwowym, zawartej na podstawie przepisów rozdziału 8a ustawy z 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych,

3) osoby, które przepracowały co najmniej dziesięć lat w komercjalizowanym przedsiębiorstwie państwowym lub w przedsiębiorstwie, które zostało sprywatyzowane poprzez

wniesienie do spółki, a rozwiązanie stosunku pracy nastąpiło wskutek przejścia na emeryturę lub rentę albo z przyczyn określonych w art. 1 ust. 1 ustawy z 28 grudnia 1989 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy oraz o zmianie niektórych ustaw,

4) osoby, które po przepracowaniu dziesięciu lat w przedsiębiorstwie państwowym podlegającym prywatyzacji zostały przejęte przez inne zakłady pracy w trybie art. 23<sup>1</sup> Kodeksu pracy.

Wobec brzmienia art. 82 ustawy o łączności, zmiany wprowadzone w art. 2 pkt 5 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych miały znaczenie dla określenia zakresu osób uprawnionych do nieodpłatnego nabycia akcji spółki Telekomunikacja Polska S.A.

Kolejną zmianę kręgu osób uprawnionych do nieodpłatnego nabycia akcji spółki Telekomunikacja Polska wprowadziła ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o zmianie ustawy o łączności (Dz. U. Nr 150, poz. 984). Ustawa ta zmieniła m.in. art. 82 ustawy o łączności z dniem 29 grudnia 1998 r. Przepis ten stanowił odtąd:

“1. W zakresie dotyczącym prawa do nieodpłatnego nabycia akcji spółki Telekomunikacja Polska S.A. przez uprawnionych pracowników stosuje się przepisy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, z zastrzeżeniem ust. 2 i 3 oraz art. 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o zmianie ustawy o łączności (Dz. U. Nr 150, poz. 984).

2. Uprawnionymi pracownikami, o których mowa w ust. 1, są, z zastrzeżeniem ust. 3, osoby będące w dniu przekształcenia dokonanego na podstawie art. 76 pracownikami PPTT oraz:

1) osoby, które przepracowały co najmniej dziesięć lat w PPTT lub w spółce Telekomunikacja Polska S.A., a rozwiązanie stosunku pracy nastąpiło wskutek przejścia na emeryturę lub rentę albo z przyczyn określonych w art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 1990 r. Nr 4, poz. 19, Nr 10, poz. 59 i Nr 51, poz. 298, z 1991 r. Nr 83, poz. 372, Nr 106, poz. 457 i Nr 113, poz. 491, z 1992 r. Nr 21, poz. 84, z 1994 r. Nr 1, poz. 1 oraz z 1996 r. Nr 24, poz. 110),

2) osoby, które po przepracowaniu dziesięciu lat w PPTT lub w spółce Telekomunikacja Polska S.A. zostały przejęte przez inne zakłady pracy w trybie art. 23<sup>1</sup> Kodeksu pracy.

3. Uprawnionymi pracownikami są również pracownicy spółki Telekomunikacja Polska S.A. zatrudnieni w tej spółce po dniu przekształcenia, o którym mowa w ust. 2, którzy pozostawali z tą spółką w stosunku pracy w dniu 30 czerwca 1998 r.”

Ustawodawca zrezygnował zatem z określenia kręgu osób uprawnionych do nieodpłatnego nabycia akcji Telekomunikacji Polskiej przez odesłanie do ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, wprowadzając w to miejsce odrębną regulację. Cytowany przepis, w brzmieniu ustalonym przez ustawę z 28 listopada 1998 r. o zmianie ustawy o łączności, obowiązywał do 1 stycznia 2001 r. Został on uchylony przez ustawę z dnia 21 lipca 2000 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. Nr 73, poz. 852).

3. W myśl art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Przepisu tego nie stosuje się jednak, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego formalna derogacja określonego przepisu nie jest równoznaczna z utratą przez niego mocy obowiązującej. Przepis prawa traci



moc obowiązującą, jeżeli nie może być stosowany do żadnej sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości. Zaskarżony przepis, mimo formalnej derogacji, może jeszcze w chwili obecnej znaleźć zastosowanie w odniesieniu do sytuacji z przeszłości, o czym świadczy postępowanie toczące się przed Sądem Okręgowym, który wystąpił z pytaniem prawnym.

4. Zarzut przedstawiony w pytaniu prawnym dotyczy naruszenia zasady równości, wyrażonej w art. 32 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny, interpretując wymieniony przepis ustawy zasadniczej, zwracał uwagę, że stanowi on całość normatywną. Jego ustęp 1 formułuje w sposób ogólny zasadę równości jako normę konstytucyjną adresowaną do wszelkich organów władzy publicznej – zarówno do organów stosujących prawo jak i do organów stanowiących prawo. Z kolei ustęp 2 precyzuje bliżej znaczenie konstytucyjnej zasady równości. Wyraża uniwersalny charakter zasady równości i określa bliżej granice dopuszczalnych różnicowań podmiotów prawa. W myśl tego przepisu żadne kryterium nie może stanowić podstawy dla różnicowań niesprawiedliwych, dyskryminujących określone podmioty.

Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego z zasady równości, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących. Oceniając regulację prawną z punktu widzenia zasady równości należy w pierwszej kolejności rozważyć, czy można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa. Ustalenie to wymaga analizy celu i treści aktu normatywnego, w którym zawarta została kontrolowana norma prawna.

Jeżeli prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza on odstępstwo od zasady równości. Takie odstępstwo nie musi jednak oznaczać naruszenia art. 32 Konstytucji. Jest ono dopuszczalne, jeżeli zostały spełnione następujące warunki:

1) kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji;

2) waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania;

3) kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami, czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

Zgodnie z poglądami wyrażanymi w piśmiennictwie, ciężar wykazania, że wprowadzone różnicowanie podmiotów posiadających wspólną cechę istotną spełnia wymienione wyżej wymogi spoczywa przede wszystkim na organie państwowym, który ustanowił zakwestionowany akt prawotwórczy. Z drugiej strony przedstawiciele doktryny zwracają uwagę, że zasada równości powinna być stosowana przy poszanowaniu zasady powściągliwości sędziowskiej (por. L. Garlicki, *Zasada równości i zakaz dyskryminacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, w: *Obywatel – jego wolności i prawa*, Warszawa 1998, s. 67 i 72).

Przypominając znaczenie konstytucyjnej zasady równości, Trybunał Konstytucyjny pragnie jednocześnie podkreślić, że – na gruncie obowiązującej Konstytucji – ustawodawca dysponuje szerokim zakresem swobody w regulowaniu życia społeczno-gospodarczego. W odniesieniu do zasady równości oznacza to, że wybór kryteriów różnicowania w poszczególnych dziedzinach życia społeczno-gospodarczego należy do ustawodawcy. Prawodawca, nakładając obowiązki lub przyznając określone uprawnienia, nie może jednak określać kręgu podmiotów objętych tymi obowiązkami lub uprawnieniami w sposób dowolny. Ustanowione obowiązki oraz przyznane uprawnienia powinny – w miarę możliwości – obejmować wszystkie podmioty charakteryzujące się daną wspólną cechą istotną z punktu widzenia danej regulacji prawnej.

Jednocześnie wszelkie odstępstwa od zakazu różnicowania podmiotów podobnych muszą mieścić się w granicach wyznaczonych przez przedstawione wyżej kryteria dopuszczalnego różnicowania tych podmiotów. Do Trybunału Konstytucyjnego należy ocena, czy ustanowione regulacje prawne nie prowadzą do istotnego naruszenia wymienionych kryteriów.

5. W okresie funkcjonowania Polskiej Poczty, Telegrafu i Telefonu miało miejsce łączenie przedsiębiorstw państwowych i innych jednostek organizacyjnych z wymienioną jednostką. W sprawie rozpoznawanej przez Sąd Okręgowy w Gdańsku istotne znaczenie ma zarządzenie Nr 56 Ministra Łączności z dnia 31 grudnia 1981 r. w sprawie połączenia jednostek organizacyjnych zgrupowanych w Zjednoczeniu Stacji Radiowych i Telewizyjnych z Państwowym Przedsiębiorstwem "Polska Poczta, Telegraf i Telefon" (Dziennik Łączności Nr 10, poz. 105). Zarządzenie to zostało wydane na podstawie uchwały nr 273/81 Rady Ministrów z 18 grudnia 1981 r. w sprawie zniesienia Zjednoczenia Stacji Radiowych i Telewizyjnych. W myśl przepisów zarządzenia z dniem 1 stycznia 1982 r. uległy połączeniu następujące przedsiębiorstwa państwowe i jednostki organizacyjne nie będące przedsiębiorstwami:

- 1) Przedsiębiorstwo Państwowe Stacje Radiowe i Telewizyjne w Białymstoku,
- 2) Przedsiębiorstwo Państwowe Stacje Radiowe i Telewizyjne w Gdańsku,
- 3) Przedsiębiorstwo Państwowe Stacje Radiowe i Telewizyjne w Katowicach,
- 4) Przedsiębiorstwo Państwowe Stacje Radiowe i Telewizyjne w Krakowie,
- 5) Przedsiębiorstwo Państwowe Stacje Radiowe i Telewizyjne w Łodzi,
- 6) Przedsiębiorstwo Państwowe Stacje Radiowe i Telewizyjne w Poznaniu,
- 7) Przedsiębiorstwo Państwowe Stacje Radiowe i Telewizyjne w Szczecinie,
- 8) Przedsiębiorstwo Państwowe Stacje Radiowe i Telewizyjne w Warszawie,
- 9) Przedsiębiorstwo Państwowe Stacje Radiowe i Telewizyjne we Wrocławiu,
- 10) Centralne Laboratorium Radiokomunikacji,
- 11) Biuro Linii Radiowych,
- 12) Centrala Zaopatrzenia Radiokomunikacji,
- 13) Zakład montażu i konserwacji, działający w ramach Państwowego Przedsiębiorstwa Zakłady Radiowe i Telewizyjne "Zarat" w Warszawie,
- 14) Państwowe Przedsiębiorstwo "Polska Poczta, Telegraf i Telefon".

Państwowe Przedsiębiorstwo "Polska Poczta, Telegraf i Telefon" przejęło zadania wymienionych jednostek oraz ich majątek, według stanu na dzień 31 grudnia 1981 r. Pracownicy wymienionych jednostek organizacyjnych, połączonych z "Polską Poczta Telegrafem i Telefonem", stali się pracownikami tego przedsiębiorstwa z zachowaniem dotychczasowych zasad wynagradzania. Jednocześnie zarządzenie Ministra powierzyło pracownikom na kierowniczych stanowiskach pełnienie obowiązków, do czasu ostatecznego unormowania warunków pracy i płacy.

W ocenie Sądu Okręgowego zaskarżony przepis ustawy o łączności różnicuje podmioty posiadające wspólną cechę istotną, nie przyznając prawa do nieodpłatnego nabycia akcji Telekomunikacji Polskiej osobom, które przepracowały co najmniej dziesięć lat w przedsiębiorstwach i jednostkach organizacyjnych połączonych później z jednostką organizacyjną Polska Poczta, Telegraf, Telefon, a które spełniają przesłanki nabycia tego prawa, inne niż staż pracy w wymienionej jednostce. Tak sformułowany zarzut nie dotyczy treści zawartych w zaskarżonym przepisie, ale faktu pominięcia w nim regulacji przyznających prawo do nieodpłatnego nabycia akcji wymienionej kategorii osób. Kwestia dopuszczalności kontroli zaniechań ustawodawcy stanowiła przedmiot rozważań Trybunału Konstytucyjnego w orzeczeniu z 3 grudnia 1996 r., sygn. K. 25/95. Trybunał Konstytucyjny wyraził wówczas pogląd, że nie ma "kompetencji do orzekania o zaniechaniach ustawodawcy polegających na niewydaniu aktu ustawodawczego, choćby obowiązek jego wydania wynikał z norm konstytucyjnych. W przypadku natomiast aktu ustawodawczego wydanego i obowiązującego

Trybunał Konstytucyjny ma kompetencję do oceny jego konstytucyjności również z tego punktu widzenia, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których ze względu na naturę objętej aktem regulacji, może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pomiął, choć postępując zgodnie z konstytucją powinien był unormować” (OTK ZU nr 6/1996, s. 499; cytowany pogląd został przypomniany m.in. w wyroku z 5 maja 1998 r., sygn. K. 35/97, OTK ZU nr 3/1998, s. 198).

6. Punktem wyjścia dla oceny zasadności zarzutu naruszenia zasady równości jest ustalenie celu kwestionowanej regulacji prawnej. W pierwszym rzędzie należy zatem zwrócić uwagę, że wprowadzenie preferencji pracowniczych w ustawie o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz późniejsze nadanie na mocy przepisów ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych określonym grupom osób prawa do nieodpłatnego nabycia akcji spółek powstałych w wyniku komercjalizacji przedsiębiorstw, pozostawało w ścisłym związku z podstawowym celem tych ustaw tj. przekształceniem własności państwowej przedsiębiorstw we własność prywatną.

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w następujący sposób scharakteryzował prywatyzację: “prywatyzacja jest fragmentem szerszego procesu przemian własnościowych, jaki trwa w naszym kraju, a mianowicie uwalniania działalności gospodarczej od administracyjnego nadzoru państwa (...). Głównym zatem zadaniem prywatyzacji, jaką rozpoczynamy, będzie tak szybkie, jak to możliwe, ustanowienie w dotychczasowych przedsiębiorstwach “uspołecznionych” zidentyfikowanych, autentycznych właścicieli, w tym również z zagranicy. Pozwoli to na realizację podstawowego celu prywatyzacji – zwiększenia efektywności gospodarowania” (uchwała Sejmu RP z 9 listopada 1990 r., M.P. Nr 43, poz. 333).

Na gruncie przepisów ustawy z 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych prawo do nabycia akcji na zasadach preferencyjnych mieli pracownicy przedsiębiorstwa państwowego przekształconego w spółkę, a więc osoby pozostające w danym momencie w stosunku pracy. Prawo do nabycia akcji na zasadach preferencyjnych mieli również producenci rolni na trwale związani w danym momencie z przedsiębiorstwem poprzez kontraktację lub kooperację. Ustawa z 13 lipca 1990 r., co wielokrotnie podkreślano podczas prac parlamentarnych, prowadziła do fundamentalnych zmian ustroju gospodarczego kraju. W toku prac parlamentarnych wskazano, że głównym celem prywatyzacji jest jak najszybsze doprowadzenie do zastąpienia własności państwowej własnością prywatną, pozwalającą na znacznie efektywniejsze wykorzystywanie zasobów majątkowych i sprawniejsze zarządzanie przedsiębiorstwami. Podkreślano również, że prywatyzacja nie ma być narzędziem powszechnego uwłaszczenia, czemu służyć miały odrębne uregulowania. Posłowie wskazywali, że akcjonariatu pracowniczego nie należy traktować “jako dotacji budżetu państwa dla pracowników prywatyzowanego przedsiębiorstwa, ale jako inwestycję w celu podniesienia jego wartości. Akcjonariat pracowniczy służyć powinien również większemu zainteresowaniu załóg prywatyzacją, która w znacznej mierze od nich będzie zależała. W ten sposób akcjonariat pracowniczy staje się elementem przyspieszającym prywatyzację” (debata sejmowa, sprawozdanie stenograficzne z 35 posiedzenia Sejmu X kadencji, s. 24).

Z powyższego jednoznacznie wynika, że preferencyjne zasady nabywania akcji przez pracowników zostały wprowadzone do ustawy z 13 lipca 1990 r., nie jako forma rekompensaty, ani też dodatkowego wynagrodzenia za wkład pracy, czy też za wytworzenie majątku prywatyzowanych przedsiębiorstw ale jako zachęta dla załóg służąca przyspieszeniu procesu prywatyzacji (zob. też B. Litak-Zarębska, Z. Gawlik, *Prywatyzacja przedsiębiorstw o szczególnym znaczeniu dla gospodarki. Prywatyzacja spółek-córek*, Warszawa – Zielona Góra 1996, s. 26).

Ustawa z 13 lipca 1990 r. została zastąpiona przez ustawę z 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. W świetle uzasadnienia projektu ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (druk sejmowy II kadencja, nr 1397), celem przyznania uprawnienia do nieodpłatnego nabycia akcji byłym pracownikom prywatyzowanej spółki akcyjnej było zwiększenie udziału pracowników w efektach ekonomicznych prywatyzacji. Ustawodawca dążył do zapewnienia takiego udziału osobom zatrudnionym w przedsiębiorstwie państwowym objętym komercjalizacją i zatrudnionym w spółce powstałej w wyniku komercjalizacji danego podmiotu. Prawo do nieodpłatnego nabycia akcji prywatyzowanego przedsiębiorstwa państwowego służy realizacji idei akcjonariatu pracowniczego. Akcje przyznawane nieodpłatnie pracownikom miały na celu powiązanie ich dochodów z wynikami finansowymi spółki oraz włączenie ich w procesy decyzyjne w sprywatyzowanych spółkach. Przedstawione cele ustawodawcy uzasadniają przyznanie tego prawa wyłącznie ściśle określonej grupie osób, spełniającej określone przesłanki. Wspólną cechą istotną z punktu widzenia analizowanego prawa jest pozostawanie w stosunku pracy z prywatyzowanym podmiotem w chwili rozpoczęcia procesu prywatyzacji, ustalonej przez ustawodawcę, ewentualnie świadczenie w danym momencie pracy na rzecz tego podmiotu w ramach innego stosunku prawnego.

W myśl przepisów ustawy z 30 sierpnia 1996 r., prawo do nieodpłatnego nabycia akcji przysługuje osobom związanym w dniu wykreślenia z rejestru komercjalizowanego przedsiębiorstwa państwowego (lub w dniu zawarcia umowy rozporządzającej przedsiębiorstwem poprzez jego wniesienie do spółki):

- 1) stosunkiem pracy,
- 2) umową o zarządzanie przedsiębiorstwem państwowym, zawartą na podstawie przepisów rozdziału 8a ustawy z 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych, a także
- 3) w przypadku rolników i rybaków – dostarczaniem do tego przedsiębiorstwa surowców o określonej wartości.

Ustawodawca przyznał ponadto w 1996 r. prawo do nieodpłatnego nabycia akcji byłym pracownikom, którzy przepracowali co najmniej dziesięć lat w danym przedsiębiorstwie państwowym, jeżeli zostali oni przejęci przez inne zakłady pracy w trybie art. 23<sup>1</sup> Kodeksu pracy albo jeżeli rozwiązanie stosunku pracy nastąpiło wskutek przejścia na emeryturę lub rentę albo z przyczyn określonych w art. 1 ust. 1 ustawy z 28 grudnia 1989 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy oraz o zmianie niektórych ustaw.

Oceniając cele ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw, w zakresie przyznania przez tę ustawę prawa do nieodpłatnego nabywania akcji prywatyzowanych spółek należy wziąć pod uwagę, że uchwalenie tej ustawy zamknęło proces legislacyjny służący uwzględnieniu w obowiązujących przepisach ustaleń Paktu o przedsiębiorstwie państwowym w trakcie jego przekształcenia z 22 lutego 1993 r. (dalej Pakt), będącego wynikiem trójstronnych negocjacji rządu, związków zawodowych i Konfederacji Pracodawców Polskich. W postanowieniach Paktu wskazano na istotną rolę prywatyzacji jako elementu reformy gospodarki. Ponownie rozróżniono koncepcję powszechnego uwłaszczenia od współuczestnictwa pracowników w prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Uzgodniono również, iż zakres tego współuczestnictwa powinien zostać rozszerzony. W toku prac parlamentarnych nad ustawą z 30 sierpnia 1996 r. wskazywano, że przyjęte rozwiązania realizując Pakt zmierzają do zwiększenia społecznej akceptacji procesów przekształcania i prywatyzacji przedsiębiorstw, a przez to winny przyspieszyć prywatyzację. Podkreślano przy tym niezmiennie, że “pierwszoplanowym celem prywatyzacji (...) winno być zwiększenie efektywności przedsiębiorstwa poddanego procesom przekształceń własnościowych” (debata sejmowa nad projektem ustawy, sprawozdanie stenograficzne z 83 posiedzenia Sejmu II

kadencji, s. 26, podobnie wystąpienie podsekretarza stanu w Ministerstwie Przekształceń Własnościowych, tamże, s. 46).

Powyższe dowodzi, że co do zasady, uprawnienia pracownicze związane z prywatyzacją nie stanowiły formy dodatkowego wynagrodzenia dla pracowników danego przedsiębiorstwa, nie miały charakteru rekompensaty, wreszcie nie służyły powszechnemu uwłaszczeniu obywateli. Celem zagwarantowania ustawą z 30 sierpnia 1996 r., a także na podstawie art. 82 ustawy o łączności uprawnień do nieodpłatnego nabycia akcji było stworzenie warunków społecznych sprzyjających jak najszybszej transformacji ustroju gospodarczego państwa.

Ustawa o łączności, w brzmieniu obowiązującym w okresie od 29 grudnia 1998 r. do 31 grudnia 2000 r., przyznawała prawa do nabycia akcji osobom pozostającym w stosunku pracy z Polską Poczta, Telegrafem i Telefonem w dniu jej przekształcenia na podstawie art. 76 ustawy, a więc również tym osobom, które zostały pracownikami Poczty Polskiej. Prawo to przysługiwało również osobom pozostającym w stosunku pracy ze spółką Telekomunikacja Polska S.A. w dniu 30 czerwca 1998 r. Do nieodpłatnego nabycia akcji byli ponadto uprawnieni byli pracownicy PPTT lub Telekomunikacji Polskiej S.A., którzy przepracowali co najmniej dziesięć lat w tych jednostkach, jeżeli zostali oni przejęci przez inne zakłady pracy w trybie art. 23<sup>1</sup> Kodeksu pracy albo jeżeli rozwiązanie stosunku pracy nastąpiło wskutek przejścia na emeryturę lub rentę albo z przyczyn określonych w art. 1 ust. 1 ustawy z 28 grudnia 1989 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy oraz o zmianie niektórych ustaw.

Na gruncie analizowanych ustaw, warunkiem uzyskania prawa do nieodpłatnego nabycia akcji przez byłych pracowników prywatyzowanego przedsiębiorstwa jest zatrudnienie w danym przedsiębiorstwie przez okres co najmniej dziesięciu lat. Dla celów ustalenia tego prawa bierze się pod uwagę wyłącznie staż pracy w tym podmiocie prawnym, który został przekształcony w prywatyzowaną spółkę kapitałową. W przypadku akcji Telekomunikacji Polskiej istotne znaczenie ma wyłącznie staż pracy w jednostce organizacyjnej "Polska Poczta Telegraf i Telefon" lub w spółce Telekomunikacja Polska S.A. Fakt, że dana osoba była pracownikiem podmiotu, którego następcą prawnym, było przedsiębiorstwo państwowe objęte procedurą prywatyzacją, nie ma na gruncie wymienionych wyżej ustaw znaczenia z punktu widzenia prawa do nieodpłatnego nabycia akcji. Ustawodawca posługuje się w tym przypadku formalnym kryterium pozostawania w stosunku pracy z danym podmiotem przez określony czas.

Analiza ustaw regulujących procesy prywatyzacyjne prowadzi do wniosku, że podstawowym kryterium nieodpłatnego nabycia akcji było pozostawanie w stosunku pracy z prywatyzowanym przedsiębiorstwem. Zarówno ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych jak i ustawa o łączności, w brzmieniu obowiązującym w okresie od 29 grudnia 1998 r. do 31 grudnia 2000 r., przyznawały prawo do nieodpłatnego nabycia akcji pewnej grupie byłych pracowników, którzy przepracowali w danej jednostce co najmniej dziesięć lat i spełnili inne przesłanki określone w ustawie. Takie rozszerzenie grupy podmiotów uprawnionych ma charakter wyjątku od pierwotnie przyjętego kryterium pozostawania w stosunku pracy z przekształcanym przedsiębiorstwem w momencie komercjalizacji. W ocenie Sądu Okręgowego, przyznanie prawa do nieodpłatnego nabycia akcji wymienionym kategoriom osób wiązało się z faktem, że osoby te przyczyniły się do wypracowania majątku prywatyzowanego przedsiębiorstwa. W świetle poglądów doktryny, analizowane prawo ma specyficzny charakter. Nie jest prawem z tytułu świadczenia pracy, ponieważ liczba akcji nie jest ściśle zależna od wielkości wkładu pracy, mierzono – na przykład – wysokością uzyskiwanych zarobków (W. Sanetra, *Nieodpłatne nabycie akcji jako uprawnienie pracownicze*, "Prawo pracy" nr 3/1997, s. 20). Prawo do nieodpłatnego nabycia akcji przez byłych pracowników nie ma bezpośredniego związku z wielkością majątku prywatyzowanego przedsiębiorstwa wypracowanego przez uprawnione osoby. Wspólną cechą wyróżniającą

omawianą kategorię osób uprawnionych do nieodpłatnego nabycia akcji jest fakt, że ustanie stosunku pracy łączącego te osoby z pracodawcą nie wynikało z wyboru przez nie innego pracodawcy. Uprawnienie do nieodpłatnego nabycia akcji obejmuje w tym przypadku osoby, które związały swoją aktywność zawodową z danym pracodawcą.

Status prawny przedsiębiorstw państwowych oraz regulacja różnego rodzaju przekształceń organizacyjnych tych podmiotów podlegała daleko idącej ewolucji po drugiej wojnie światowej. Od 3 lutego 1947 r. sprawy te regulował dekret z dnia 3 stycznia 1947 r. o tworzeniu przedsiębiorstw państwowych (Dz. U. Nr 8, poz. 42), następnie, od 28 października 1950 r., dekret z dnia 26 października 1950 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz. U. Nr 49, poz. 439 ze zm.), a od 1 października 1981 r. ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz. U. Nr 24 poz. 122 ze zm.). Organy, które tworzyły przedsiębiorstwa państwowe, przekazywały im określone środki, przy czym podmiotem praw majątkowych było państwo, a przedsiębiorstwa te wykonywały uprawnienia płynące z jednolitej własności państwowej. Na gruncie ustawy z 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 listopada 1981 r. w sprawie wykonania ustawy o przedsiębiorstwach państwowych (Dz. U. Nr 31, poz. 170), łączenie przedsiębiorstw polegało na utworzeniu jednego przedsiębiorstwa, w skład którego wchodziły załogi i części mienia ogólnonarodowego należące do łączonych przedsiębiorstw. Z chwilą połączenia przestawały istnieć dotychczasowe przedsiębiorstwa, a w ich miejsce powstawało nowe przedsiębiorstwo. Połączenie przedsiębiorstw wiązało się z przejściem całokształtu praw i obowiązków majątkowych łączonych przedsiębiorstw przez nowo powstałe przedsiębiorstwo, utworzone w wyniku połączenia. Inny charakter miały przekształcenia dokonane na podstawie zarządzenia nr 56 Ministra Łączności z 31 grudnia 1981 r. w sprawie połączenia jednostek organizacyjnych zgrupowanych w Zjednoczeniu Stacji Radiowych i Telewizyjnych z Państwowym Przedsiębiorstwem "Polska Poczta, Telegraf i Telefon". W tym przypadku połączenie nie wiązało się z powstaniem nowego podmiotu prawnego. Dotychczas istniejący podmiot – Państwowe Przedsiębiorstwo "Polska Poczta, Telegraf i Telefon", który przejął majątek i zadania innych jednostek, funkcjonował nadal w obrocie prawnym. Przestały natomiast istnieć wymienione w zarządzeniu jednostki organizacyjne zgrupowane w Zjednoczeniu Stacji Radiowych i Telewizyjnych.

Różnego rodzaju przekształcenia przedsiębiorstw państwowych dokonywane w okresie przed ich komercjalizacją i prywatyzacją mogły mieć bardzo różne skutki dla majątku ogólnonarodowego znajdującego się w zarządzie przedsiębiorstw państwowych. Łączone przedsiębiorstwa mogły mieć bardzo różną wartość ekonomiczną. Mogły one w istotny sposób zwiększać wartość tej części mienia ogólnonarodowego, która znajdowała się w zarządzie przedsiębiorstwa powstałego w wyniku połączenia. Mogły również mieć miejsce sytuacje, w których połączenie prowadziło do ujemnych skutków majątkowych dla nowo powstałego przedsiębiorstwa. W tych warunkach nie jest uprawnione generalne twierdzenie, że pracownicy przedsiębiorstw i innych jednostek organizacyjnych, których majątek został przejęty przez dane przedsiębiorstwo, przyczyniali się do powstania majątku przedsiębiorstwa na równi z osobami zatrudnionymi w przedsiębiorstwie, które przejęło majątek wymienionych jednostek. W praktyce nie wydaje się też możliwe stworzenie sprawiedliwego systemu rozdziału akcji, który uwzględniałby wartość majątku wypracowanego przez poszczególnych uprawnionych w łączonych ze sobą przedsiębiorstwach i jednostkach. Trybunał Konstytucyjny podziela w związku z tym pogląd Ministra Skarbu Państwa, że sam fakt przejścia przez dane przedsiębiorstwo majątku innych osób prawnych lub jednostek organizacyjnych przed jego komercjalizacją nie uzasadnia przyznania prawa do nieodpłatnego przyznania akcji pracownikom tych osób prawnych i jednostek organizacyjnych, jeżeli nie posiadają one odpowiedniego stażu pracy w tym przedsiębiorstwie. Przesłankę prawa do nieodpłatnego nabycia akcji przez byłych pracowników może stanowić zatrudnienie tylko w tym podmiocie

prawnym, który został przekształcony w prywatyzowaną spółkę kapitałową. Istotne znaczenie ma w tym przypadku więź łącząca pracownika z konkretnym pracodawcą.

Analiza przepisów dotyczących prawa do nieodpłatnego nabycia akcji prowadzi do wniosku, że wspólną cechą istotną z punktu widzenia tego prawa jest fakt świadczenia pracy – obecnie lub w przeszłości – na rzecz danego przedsiębiorstwa oraz spółki powstałej w wyniku przekształcenia tego przedsiębiorstwa w spółkę. W rozpoznawanej sprawie wspólną cechą jest fakt świadczenia pracy na rzecz jednostki Poczta Polska, Telegraf i Telefon lub spółki Telekomunikacja Polska S.A. W konsekwencji nie można zgodzić się z poglądem, że kwestionowany przepis różnicuje osoby posiadające wspólną cechą istotną z punktu widzenia badanej regulacji. Osoby, które nigdy nie były pracownikami jednostki Poczta Polska, Telegraf i Telefon ani spółki Telekomunikacja Polska S.A., ale świadczyły pracę na rzecz innych przedsiębiorstw i jednostek organizacyjnych, które zostały przejęte przez Poczta Polska, Telegraf i Telefon, nie posiadają wspólnej cechy istotnej z osobami, które pozostawały w stosunku zatrudnienia z jednostką Poczta Polska, Telegraf i Telefon lub spółką Telekomunikacja Polska S.A.

Ocena, czy ustawodawca w sposób najbardziej słuszny i celowy uregulował normowaną kwestię pozostaje poza zakresem kompetencji Trybunału Konstytucyjnego. Zagadnienie to należy do sfery objętej swobodą przysługującą organowi władzy ustawodawczej, której członkowie ponoszą odpowiedzialność polityczną. W tym zakresie Trybunał podtrzymuje dotychczasowe stanowisko wyrażone m.in. w wyrokach: z 20 listopada 1995 r., K. 23/95, OTK ZU nr 3/1995, poz. 14, z 29 maja 1996 r., K. 22/95, OTK ZU nr 3/1996, poz. 21, z 20 grudnia 1999 r., K. 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165, z 10 lipca 2000 r., SK 21/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 144.

7. Sąd Okręgowy wskazuje w petitum pytania prawnego – jako podstawę kontroli – art. 1 Konstytucji. Jednocześnie z uzasadnienia pytania prawnego wynika, że przepis ten został powołany jako dyrektywa wykładni art. 32 Konstytucji. Sąd Okręgowy nie wyprowadza natomiast z art. 1 Konstytucji norm prawnych, które nie zostały wyrażone w innych przepisach wskazanych jako podstawa kontroli. Analiza argumentacji zawartej w pytaniu prawnym, prowadzi do wniosku, że art. 1 Konstytucji został powołany dla potwierdzenia wymogu, aby ustawodawca – przyznając prawa do nieodpłatnego nabycia praw majątkowych od państwa – przedstawiał szczególnie uzasadnione argumenty dyferencjacji beneficjentów ustanowionych regulacji. Należy w związku z tym zwrócić uwagę, że wymieniony wymóg wynika z zasady równości wyrażonej art. 32 Konstytucji. Dlatego też nie zachodzi potrzeba powoływania art. 1 Konstytucji jako odrębnej podstawy kontroli.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.