

5/1/A/2005

**WYROK**

z dnia 18 stycznia 2005 r.

**Sygn. akt K 15/03\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marian Zdyb – przewodniczący  
Jerzy Ciemniowski  
Marian Grzybowski  
Jerzy Stępień – sprawozdawca  
Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 18 stycznia 2005 r., wniosku Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” o zbadanie zgodności:

art. 1 pkt 2 i art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2002 r. Nr 4, poz. 33) z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

**Art. 1 pkt 2 i art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2002 r. Nr 4, poz. 33) są zgodne z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

**UZASADNIENIE:**

**I**

1. Pismem z 29 listopada 2002 r. uzupełnionym następnie pismem z 19 marca 2003 r. Komisja Krajowa Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” złożyła do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o zbadanie zgodności art. 1 pkt 2 i art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2002 r. Nr 4, poz. 33) z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Wnioskodawca stwierdził, że wyżej przywołane przepisy ustawy spowodowały odłożenie w czasie zagwarantowanej wcześniej podwyżki płac dla pracowników państwowych szkół wyższych przepisem art. 117a ustawy z 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym. Przepis ten został wprowadzony do ustawy o szkolnictwie wyższym na mocy art. 1 pkt 22 ustawy z dnia 20 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym, ustawy o wyższych szkołach zawodowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 85, poz. 924). Odłożenie podwyżki płac nastąpiło w drodze przełożenia każdego z dwóch pozostałych jej

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 25 stycznia 2005 r. w Dz. U. Nr 14, poz. 122.

etapów o rok, co – *per saldo* – spowodowało mniejszą sumę podwyżki przypadającą na indywidualnego pracownika. Zdaniem wnioskodawcy przywołana ustawa została uchwalona przy naruszeniu ustawowego trybu konsultacji z reprezentatywnym związkiem zawodowym założeń i projektu ustawy. Z tego względu wprowadzenie w życie przepisów tej ustawy narusza konstytucyjną zasadę państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji. W szczególności wnioskodawca podniósł tu okoliczność, że zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854 ze zm.) organizacje związkowe reprezentatywne – w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz. U. Nr 100, poz. 1080 ze zm.), a do takich zalicza się wnioskodawca – mają prawo opiniowania założeń i projektów ustaw, a także aktów wykonawczych do nich, w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. Przedmiot omawianej legislacji, obejmując istotne sprawy pracownicze, dotyczył więc sfery działalności związku zawodowego. Ponadto, zgodnie z art. 19 ust. 2 i 3 ustawy o związkach zawodowych, odpowiednie organy państwa mają obowiązek skierować do władz statutowych reprezentatywnych związków zawodowych projekty aktów normatywnych celem ich zaopiniowania, określając przy tym czas na wyrażenie opinii, nie krótszy jednak niż 30 dni, a w razie jej odrzucenia, związek zawodowy winien być poinformowany na piśmie zarówno o samym fakcie odrzucenia opinii związku, jak i jego przyczynach. Tymczasem, w odniesieniu do skarżonych przepisów, projekt ustawy został przesłany do zaopiniowania Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” przez Prezesa Rady Ministrów pismem z 21 listopada 2001 r. i doręczony 27 listopada 2001 r., zaś Sejm uchwalił skarżoną ustawę 17 grudnia 2001 r., tj. przed upływem terminu do wyrażenia ustawowej opinii o projekcie. Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” wyraziło swoją opinię o projekcie decyzją podjętą 10 grudnia 2001 r., lecz – jak wynika z treści wniosku – stanowisko to nie dotarło na czas do Sejmu i nie mogło być wzięte pod uwagę przy uchwalaniu ustawy.

Ponadto, zdaniem wnioskodawcy, ustawa z 17 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym oraz o zmianie niektórych innych ustaw, nowelizująca wcześniejszą ustawę gwarantującą odpowiednie podwyżki płac pracowników wyższych uczelni, nie narusza co prawda praw nabytych, lecz ich ekspektatywę w postaci spodziewanej, uchwalonej już w formie ustawy i ogłoszonej w Dzienniku Ustaw podwyżki płac na określonym poziomie i z określonymi terminami obowiązywania etapów tej podwyżki. Odstąpienie od zapowiedzianej podwyżki i zastąpienie jej mniej korzystną nastąpiło w formie ustawy, która weszła w życie przed terminem, w którym wejść miała w życie ustawa wprowadzająca poprzednią podwyżkę. Z tego względu przepis ten narusza także zasadę sprawiedliwości społecznej, czego nie uzasadniał żaden istotny interes społeczny. Zdaniem wnioskodawcy powodem nowelizacji ustawy były jedynie uwarunkowania makroekonomiczne (brak pieniędzy w budżecie na podwyżki), a uchybienia w procesie uchwalania ustawy nowelizującej ustawę wprowadzającą podwyżki są równoznaczne z naruszeniem obowiązku działania organów państwa na podstawie i w granicach prawa – a zatem naruszają art. 7 Konstytucji – i tym samym czynią niezgodnymi z Konstytucją tak wprowadzone zmiany ustawy.

2. Prokurator Generalny przedstawił stanowisko w sprawie pismem z 8 października 2003 r., stwierdzając, że skarżone przepisy są zgodne z Konstytucją.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, przepisy ustawy z 17 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym oraz o zmianie niektórych innych ustaw nie zmieniły wysokości podwyżek, lecz jedynie przesunęły je w czasie. Prokurator Generalny zaznaczył, że nowelizacja ustawy o szkolnictwie wyższym z 17 grudnia 2001 r. związana była z tzw. ustawami okobudżetowymi i stąd „czas uchwalenia tego rodzaju ustaw miał istotne znaczenie”, przez co należy rozumieć, że działania ustawodawcy w tej mierze były

determinowane terminem uchwalenia budżetu. Wprawdzie przy takim trybie procedowania nastąpiło naruszenie tych przepisów ustawy o związkach zawodowych, które tyczą się terminów obligatoryjnego opiniowania projektów odpowiednich aktów normatywnych przez reprezentatywne związki zawodowe, to jednak „nie wydaje się, aby w omawianej sprawie zachodziły przesłanki uzasadniające zarzut naruszenia przepisu” art. 7 Konstytucji, gdyż Trybunał Konstytucyjny nigdy nie wyraził poglądu o niekonstytucyjności przepisu z powodu wyłącznie naruszenia trybu konsultacji ze związkami zawodowymi, a ponadto wyraził pogląd (w sprawie o sygn. K 18/92), że szczególna sytuacja związana z koniecznością przedstawienia przez rząd projektu ustawy budżetowej usprawiedliwia niepełne dochowanie trybu określonego w tym przepisie, zaś sam tryb konsultacji nie jest wymogiem konstytucyjnym, lecz ustawowym, na co Trybunał Konstytucyjny wskazał przy okazji orzekania w sprawie o sygn. K 10/94.

Ponadto, zdaniem Prokuratora Generalnego, dbałość o zachowanie równowagi budżetowej państwa jest także wartością konstytucyjną i z tego względu ustawodawca miał obowiązek podjąć określone działania legislacyjne – co też uczynił. Z tego względu w omawianym przypadku nie ma większego znaczenia, czy chodzi o prawa nabyte, czy ich ekspektatywę.

Wreszcie, dowodzi Prokurator Generalny, Trybunał Konstytucyjny interweniuje tylko wtedy, gdy ustawodawca przekroczył zakres swobody regulacyjnej nie tylko „drastycznie”, co zdaniem Prokuratora Generalnego w badanym przypadku nie miało miejsca, ale i gdy zarazem nastąpiło naruszenie zasad demokratycznego państwa prawnego, a w tej ostatniej kwestii wnioskodawca nie przedstawił przekonujących argumentów za przyjęciem takiej oceny.

3. Pismem z 21 listopada 2003 r. stanowisko w sprawie w imieniu Sejmu zajął Marszałek Sejmu, który podzielił pogląd Prokuratora Generalnego w kwestii zgodności skarżonych przepisów z Konstytucją.

Uzasadniając swoje stanowisko, powtórzył niektóre uwagi Prokuratora Generalnego. Podniósł ponadto szczególne okoliczności faktyczne towarzyszące uchwaleniu ówczesnej nowelizacji ustawy o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym i niektórych innych ustaw. Zdaniem Marszałka Sejmu, wprowadzenie nowelizacji ustawy o szkolnictwie wyższym było nierozzerwalnie związane z przygotowaniem nowego, zrównoważonego budżetu państwa. Działo się to w sytuacji zmiany rządu, która nastąpiła ledwie miesiąc wcześniej. Ustępujący rząd przesłał do Sejmu projekt budżetu, lecz nowy rząd uznał, że projekt ten grozi destabilizacją finansów publicznych, gdyż nie jest dostatecznie zrównoważony. Z tego względu nowy gabinet zdecydował się na bardzo szybkie przygotowanie własnego projektu budżetu i ustaw okołobudżetowych, działając w tym względzie pod presją terminów wymaganych do uchwalenia budżetu. W ten sposób przesłano 21 listopada 2001 r. do reprezentatywnych związków zawodowych, w tym do NSZZ „Solidarność”, projekt ustawy nowelizującej ustawę dotyczącą płac pracowników państwowych szkół wyższych. Jednocześnie rząd przesłał ten sam projekt ustawy do Sejmu, przy czym odpowiedni druk sejmowy nosi także datę 21 listopada 2001 r. Przesłany projekt nie zawierał wyników konsultacji ze związkami zawodowymi i nie mógł ich zawierać – co stanowiło naruszenie art. 31 ust. 3 Regulaminu Sejmu. Marszałek Sejmu nie zwrócił jednak projektu rządowi. W dniu 3 grudnia 2001 r., a więc przed uchwaleniem ustawy, co nastąpiło 17 grudnia 2001 r., do odpowiedniej komisji sejmowej wpłynęła opinia do projektu nowelizacji ustawy Krajowej Sekcji Nauki NSZZ „Solidarność”, zaś 5 grudnia 2001 r. opinia Krajowej Rady Nauki NSZZ „Solidarność”. Marszałek Sejmu poinformował przy tym Trybunał Konstytucyjny, że przedstawiciele związków zawodowych, w tym i NSZZ „Solidarność”, brali udział także w posiedzeniach właściwych komisji sejmowych. Natomiast co do stanowiska Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”, wyrażonego w decyzji z 10 grudnia 2001 r. nr

182/2001, Marszałek Sejmu stwierdza, że zostało ono wydane na 3 dni przed drugim czytaniem ustawy, gdy możliwe było jeszcze wprowadzenie poprawek do ustawy, a więc jeśli „Sejm 17 grudnia 2001 r. zdecydował się na przyjęcie propozycji rządowych dotyczących szkolnictwa wyższego, to nie dlatego, że nie miał świadomości, jakie jest stanowisko związków zawodowych w tym względzie, lecz mimo tego stanowiska”. Z pisma Marszałka Sejmu nie wynika jednak, kiedy wspomniane stanowisko NSZZ „Solidarność” wpłynęło do Sejmu – przed drugim czytaniem czy po nim, a więc czy mogło być doreczone posłom przed drugim czytaniem projektu ustawy.

Marszałek Sejmu wyraził także pogląd, iż w omawianym przypadku nieuzasadniony jest zarzut naruszenia konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej, gdyż ustawodawca poszukiwał środków finansowych pozwalających zachować równowagę finansową państwa, nie dyskryminując przy tym żadnej z grup zawodowych, w tym pracowników szkół wyższych, a odwołując się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego – sygn. akt sprawy K 8/98 – podkreślił, że samą zasadę należy odczytywać także w świetle art. 1 Konstytucji i wynikającej z niej zasady dobra wspólnego, co uzasadnia konieczność właściwego wyważenia interesu ogólnego i interesów jednostki.

## II

Na rozprawie 18 stycznia 2005 r. przedstawiciele Sejmu, Prokuratora Generalnego oraz wnioskodawcy podtrzymali stanowiska wyrażone na piśmie.

Ponadto, odpowiadając na pytanie Trybunału Konstytucyjnego, przedstawiciel wnioskodawcy stwierdził, że stanowisko Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”, wyrażone w decyzji nr 182/2001 z 10 grudnia 2001 r., zostało niezwłocznie po podjęciu przesłane do Sejmu, nie był jednak w stanie przywołać tu konkretnej daty ani innych okoliczności. Przedstawiciel wnioskodawcy przyznał także, że zgadza się, iż samo uchwalenie ustawy, będącej przedmiotem wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, związane było z koniecznością uchwalenia ustawy budżetowej.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że wnioskodawca, podnosząc zarzut naruszenia w procesie legislacyjnym, którego przedmiotem była ustawa z dnia 17 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2002 r. Nr 4, poz. 33), przepisów art. 19 ust. 1 i 2 ustawy o związkach zawodowych, błędnie wskazał, iż przepisy ustawy o związkach zawodowych nakazywały odpowiednim organom władzy publicznej konsultować projekty aktów normatywnych z organizacjami związkowymi reprezentatywnymi „w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz. U. Nr 100, poz. 1080 ze zm.)”. W rzeczywistości art. 36 ustawy z 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, wprowadzający ustawę w życie, różnicował czas rozpoczęcia obowiązywania jej przepisów na trzy grupy: miesiąc po publikacji w Dzienniku Ustaw, z dniem 1 lipca 2002 r. oraz „po upływie 2 miesięcy od dnia powołania pierwszego składu Komisji”. Ten ostatni termin dotyczył m.in. art. 21 ustawy, mocą którego następowała zmiana dotychczasowej treści art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych w ten sposób, że związkami „reprezentatywnymi” w myśl tego przepisu, a więc tymi, z którymi należało konsultować

projekty i założenia odpowiednich aktów prawnych, stawały się jedynie te organizacje związkowe, które były nimi na podstawie ustawy o Komisji Trójstronnej.

Ze względu na datę powołania Komisji Trójstronnej, art. 21 ustawy o Komisji Trójstronnej, a tym samym nowelizacja art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych, wszedł w życie dopiero 24 stycznia 2002 r., czyli zarówno po czasie, w którym odbywały się konsultacje projektu skarżonej przez wnioskodawcę ustawy z 17 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym oraz o zmianie niektórych innych ustaw, jak i po jej uchwaleniu. Tym samym należy uznać, że na rządzie, jako wnoszącym pod obrady Sejmu projekt rzeczonyj ustawy, ciążył obowiązek jej konsultowania w zakresie wówczas obowiązującym, a więc wynikającym wyłącznie z art. 19 ust. 1 i 2 ustawy o związkach zawodowych w brzmieniu tekstu jednolitego ustawy opublikowanego obwieszczeniem Marszałka Sejmu z dnia 31 maja 2001 r. (Dz. U. Nr 79, poz. 854), bez uwzględnienia zmian późniejszych. Obie jednak wersje przepisów, wcześniejsza i późniejsza, powodowały, iż wnioskodawca – NSZZ „Solidarność” winien być traktowany jako związek „reprezentatywny”, a termin do wydania przezeń opinii na temat projektu ustawy winien wynosić co najmniej 30 dni. Jednak krąg podmiotów konsultowanych w pierwszej – obowiązującej wówczas – wersji ustawy mógł być szerszy i obejmować także np. struktury branżowe związku.

2. Zebrany w sprawie materiał dowodowy wskazuje, że przy uchwalaniu ustawy z dnia 17 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2002 r. Nr 4, poz. 33) nastąpiło w odniesieniu do wnioskodawcy naruszenie przez ówczesny rząd przepisów ustawy o związkach zawodowych w zakresie, w jakim przepisy te nakładały obowiązek przesłania odpowiednich projektów aktów normatywnych do reprezentatywnych związków zawodowych celem ich zaopiniowania, dając przy tym związkowi zawodowemu nie mniej niż 30 dni na przedstawienie takiej opinii. Należy przy tym zauważyć, iż wnioskodawca – NSZZ „Solidarność” – nie czekał na ostatnie dni terminu ustawowego do wyrażenia swej opinii w sprawie, lecz przedstawił swoje stanowisko, działając co najmniej bez zbędnej zwłoki. Nie zostało ono wzięte pod uwagę przez autora projektu ustawy, ani przez ustawodawcę, gdyż nie było to możliwe ze względów czasowych. Zaznaczyć należy, że rząd w ogóle nie brał pod uwagę możliwości wpływu wnioskodawcy na kształt kierowanego do Sejmu projektu ustawy, z uwagi na to, iż swój projekt przesłał jednocześnie zarówno do reprezentatywnych związków zawodowych, jak i do Sejmu. Nasuwa się wniosek, że rząd potraktował przesłanie projektu ustawy do związków zawodowych jedynie w sposób formalny. Tymczasem konsultacje właściwych projektów aktów normatywnych winny być nie „formalne”, lecz rzeczywiste, takie bowiem jest *ratio legis* przepisów ustawy o związkach zawodowych, co nie oznacza, że opinie organizacji związkowych muszą być wiążące.

3. Samo ustalenie faktu naruszenia przepisów ustawy o związkach zawodowych w procesie ustawodawczym dotyczącym innego aktu normatywnego nie musi jednak przesądzać o automatycznej niekonstytucyjności tego ostatniego ze względu na naruszenie konstytucyjnych zasad państwa prawnego i praworządności. Przede wszystkim nie nastąpiło bowiem bezpośrednie naruszenie przepisów Konstytucji, lecz przepisów rangi ustawowej, co może (ale w szczególnej sytuacji nie musi) oznaczać naruszenie powyższych zasad konstytucyjnych. W omawianej sytuacji dopuszczalne jest przyjęcie rozumowania, iż ustawodawca (*sensu largo*) działał w sytuacji szczególnej – w swoistym stanie wyższej konieczności, tj. miał do wyboru naruszenie przez niepełne zastosowanie ustawowej zasady konsultacji projektu ustawy ze związkami zawodowymi albo konstytucyjnej zasady dbałości o finanse publiczne.

Rozumowanie takie musi jednak być wsparte przynajmniej uprawdopodobnieniem, że nie było tu alternatywy, a brak właściwych konsultacji nie wynikał z niedowładu administracyjnego, czy opieszałości, lecz z obiektywnego zbiegu terminów: zmiany rządu, konieczności złożenia projektu nowego budżetu i w związku z nim przygotowania projektów odpowiednich ustaw okołobudżetowych, wśród nich ustawy dotyczącej podwyżek wynagrodzeń dla pracowników wyższych uczelni. W okolicznościach badanej sprawy brak jest przesłanek stwierdzających złą wolę projektodawcy i ustawodawcy skarżonej ustawy, a przedstawione argumenty dotyczące przyczyn późniejszego przesłania do zaopiniowania, niż wymagała tego ustawa, projektu aktu normatywnego oraz terminu uchwalenia ustawy bez należytego zapoznania się ze stanowiskiem wnioskodawcy – NSZZ „Solidarność” wydają się racjonalne. Należy w tym miejscu przywołać wcześniejszą ocenę ówczesnego stanu rzeczy dokonaną przez Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 17 listopada 2003 r. (sygn. K 32/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 93) w sprawie dotyczącej innej ustawy okołobudżetowej związanej z uchwaleniem budżetu państwa na ten sam, co w niniejszej sprawie, rok budżetowy. W sprawie tej Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że zarówno krótki okres funkcjonowania nowego rządu po wyborach do Sejmu z roku 2001, jak i pilna potrzeba zachowania równowagi budżetowej „w warunkach wysoce niekorzystnego stanu finansów publicznych”, spowodowały, iż sprawą priorytetową było dochowanie wartości konstytucyjnej w postaci zachowania równowagi budżetowej państwa, „nawet kosztem niezachowania w pełni ustawowo wymaganych terminów konsultowania projektów ze związkami zawodowymi”.

Nie bez znaczenia jest też fakt uczestnictwa w pracach właściwych komisji sejmowych przedstawicieli merytorycznie zainteresowanych struktur związkowych wnioskodawcy, jak również przesłanie do Sejmu ich stanowisk w kwestii projektu skarżonej ustawy. Z pewnością nie zastępuje to formalnie określonych wymogów wynikających z ustawy o związkach zawodowych w kwestii konsultowania projektów odpowiednich aktów normatywnych ze związkami zawodowymi, jednak powodowało, że reprezentanci wnioskodawcy mieli faktyczną możliwość przedstawienia swego stanowiska w sprawie – co było przecież ideą konsultacji szczegółowo unormowaną w ustawie o związkach zawodowych. Można zatem uznać, że na etapie prac parlamentarnych przeprowadzona konsultacja była częściowa, niepełna i wadliwa, tj. taka, jaka w konkretnych warunkach była możliwa na etapie prac ustawodawczych, lecz nie można przyjąć, iż nie było jej w ogóle. Konsultacje te – szczególnie w odniesieniu do stanowiska Krajowej Sekcji Nauki NSZZ „Solidarność” z 3 grudnia 2001 r. – wypełniają w pewnej mierze dyspozycję przepisów ustawy o związkach zawodowych w jej wcześniejszym, obowiązującym wówczas brzmieniu, gdyż zamiast centralnej struktury organizacji związkowej wypowiedziała się jej struktura branżowa, której projektowane zmiany ustawowe bezpośrednio dotyczyły.

4. Przesunięcie w czasie zapowiedzianych w art. 1 pkt 22 ustawy z dnia 20 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym, ustawy o wyższych szkołach zawodowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 85, poz. 924) i częściowo zrealizowanych już podwyżek wynagrodzeń pracownikom szkół wyższych z pewnością spowodowało, że określeni pracownicy nie otrzymali podwyżek płac, na które mogli słusznie liczyć, bo zostały zapowiedziane w ogłoszonym akcie normatywnym, co prawda nie za pomocą kwot podanych w liczbach bezwzględnych, lecz odpowiednich, konkretnie określonych współczynników. Opóźnienie wprowadzenia tak zapowiedzianych ustawowo podwyżek mocą skarżonych przepisów art. 1 pkt 2 i art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2002 r. Nr 4, poz. 33) nie zostało wyposażone w żaden mechanizm przywracający pracownikom utracone w ten sposób wielomiesięczne wyższe dochody. Jednak ze względu na to, że zmiana przepisów dotyczących dwóch pozostałych do realizacji etapów podwyżki wynagrodzeń nastąpiła w

chwili, gdy przepis ich dotyczący znajdował się w okresie *vacatio legis*, a więc jeszcze formalnie nie obowiązywał, nie można mówić w tym wypadku o pozbawieniu określonych pracowników praw nabytych.

Rozważenia wymaga natomiast zagadnienie, czy skarżone przepisy naruszyły ekspektatywę tych praw. Z pewnością nie można traktować ustawowej zapowiedzi podwyżek płac pracownikom jako niesłusznie nabytej. Zapowiedziane podwyżki, poprzez użycie konkretnych, wyrażonych liczbowo, współczynników zostały także w wystarczający sposób określone, by stanowić przedmiot ochrony prawa wynikający z art. 2 Konstytucji. Jednak na przeszkodzie w takim potraktowaniu tych przepisów stoi to, że nigdy nie weszły one w życie i zostały zmienione w okresie *vacatio legis*. Z tego względu Trybunał Konstytucyjny pragnie przypomnieć swój pogląd wyrażony w wyroku z 24 października 2000 r. w sprawie o sygn. SK 7/00 (OTK ZU nr 7/2000, poz. 256) i rozwinięty w wyroku z 18 lutego 2004 r. w sprawie o sygn. K 12/03 (OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8), zgodnie z którym z maksymalnie ukształtowaną ekspektatywą mamy do czynienia jedynie wówczas, gdy spełnione zostały wszystkie zasadnicze przesłanki nabycia praw pod rządami danej ustawy. Gdy zaś określone przepisy nie stały się obowiązującym prawem, nie mogą być także podstawą konstruowania praw podmiotowych, a co za tym idzie nie mogą także być uznane za podstawę, z której wywieść można chronioną ekspektatywę takich praw.

Ten pogląd Trybunału Konstytucyjnego nie oznacza, że Trybunał nie przestał negatywnie oceniać praktyki legislacyjnej polegającej na zmianie przepisów po podaniu do publicznej wiadomości w sposób formalny ich treści, a przed ich wejściem w życie, czemu dał wyraz także we wspomnianym wyżej wyroku. Należy jednak zaznaczyć, że ustawodawca, mając generalne prawo zmiany przepisów w dowolnym czasie po wejściu w życie ustawy, o ile nie narusza to wynikających z Konstytucji norm, ma także prawo zmiany tych przepisów, zanim zaczną one obowiązywać, pod tymi samymi wszakże warunkami.

Ponadto, idąc za stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego we wspomnianym wyżej wyroku w sprawie o sygn. K 32/02, Trybunał wyraża pogląd, iż w konkretnym przypadku zaistniała sytuacja także „znajduje usprawiedliwienie w konieczności ochrony innej wyraźnie chronionej wartości konstytucyjnej, jaką jest dbałość o zachowanie równowagi budżetowej (art. 220 Konstytucji)”. Powoduje to, że wynikająca z ustawy norma dotycząca wprowadzenia w określonym czasie mechanizmu podwyższającego wynagrodzenia pracowników szkół wyższych ustąpić może bezpośrednio wyrażonej zasadzie konstytucyjnej chroniącej inne ważne dla państwa dobro.

Również i w swoim wcześniejszym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że „nie można wykluczyć sytuacji, iż drastyczne załamanie się równowagi budżetowej może stanowić podstawę ograniczenia, a nawet przejściowego zniesienia indeksacji wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej. Jednakże może to nastąpić z zachowaniem określonych warunków”, wśród których wymienione zostały: niedziałanie nowych przepisów z mocą wsteczną, zachowanie odpowiedniej *vacatio legis* oraz brak niesprawiedliwego rozłożenia dolegliwości związanych z trudną sytuacją budżetową na różne grupy zawodowe (orzeczenie z 29 stycznia 1992 r., sygn. K 15/91, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 8). W omawianym przypadku zachowany został zarówno długi okres *vacatio legis* dla wprowadzenia nowych rozwiązań ustawowych, jak i nie zostały przedstawione przez wnioskodawcę dowody, że na tle pozostałych ustaw o budżetowych, związanych z uchwalaniem budżetu państwa na rok 2002, rozwiązania wprowadzone przepisami art. 1 pkt 2 i art. 2 pkt 2 ustawy z 17 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym oraz o zmianie niektórych innych ustaw miały charakter dyskryminacyjny, zaś Trybunał Konstytucyjny – jak zaznaczył już we wcześniej cytowanym swoim wyroku w sprawie o sygn. K 12/03 – nie jest upoważniony do badania przyczyn decyzji budżetowych parlamentu.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.