

Dz. U. 1999 Nr 99 poz. 1169**WYROK**

z dnia 7 grudnia 1999 r.

Sygn. K. 6/99**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Jadwiga Skórzewska-Łosiak – przewodnicząca

Teresa Dębowska-Romanowska

Lech Garlicki

Stefan J. Jaworski

Marian Zdyb – sprawozdawca

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 7 grudnia 1999 roku na rozprawie sprawy z połączonych wniosków: Konfederacji Związków Zawodowych Górnictwa w Polsce, Porozumienia Związków Zawodowych „Kadra”, Komisji Krajowej Wolnego Związku Zawodowego „Sierpień 80”, z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawców, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz Prokuratora Generalnego, o stwierdzenie:

I. z wniosków Konfederacji Związków Zawodowych Górnictwa w Polsce i Porozumienia Związków Zawodowych „Kadra”:

niezgodności art. 4 ust. 7 ustawy z dnia 16 grudnia 1994 roku o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1995 r. Nr 1, poz. 2 i Nr 43, poz. 221 oraz z 1997 r. Nr 121, poz. 770) w brzmieniu nadanym przez art. 52 ustawy z dnia 26 listopada 1998 roku o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz szczególnych uprawnieniach i zadaniach gmin górniczych (Dz.U. Nr 162, poz. 1112) z : art. 2, art. 7, art. 9, art. 32., art. 59 ust. 4, art. 87 i art. 88 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z Konwencjami Międzynarodowej Organizacji Pracy Nr 98 i Nr 111,

II. z wniosku Komisji Krajowej Wolnego Związku Zawodowego „Sierpień 80”:

niezgodności art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 roku o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz szczególnych uprawnieniach i zadaniach gmin górniczych (Dz.U. z 1998 r. Nr 162, poz. 1112), w części dotyczącej warunków stanowiących podstawę realizacji postępowania oddłużeniowego w przedsiębiorstwach górniczych, a w związku z tym rozdziału 2 ustawy pt. „Restrukturyzacja finansowa przedsiębiorstw górniczych” (art. 4-11) z art. 2, art. 7, art. 9, art. 32, art. 59 ust. 4, art. 87 i art. 88 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

oraz

niezgodności art. 37 w związku z art. 36 ustawy z dnia 26 listopada 1998 roku o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz szczególnych uprawnieniach i zadaniach gmin górniczych (Dz.U. z 1998 r. Nr 162, poz. 1112) z: art. 7, art. 32 ust. 2, art. 64 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

orzeka:

1. Art. 4 ust. 7 ustawy z dnia 16 grudnia 1994 r. o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1995 r. Nr 1, poz. 2, Nr 43, poz. 221; zm.: z 1997 r. Nr 121, poz. 770; z 1998 r. Nr 162, poz. 1112) w brzmieniu nadanym przez art. 52 ustawy z dnia 26 listopada 1998 roku o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz szczególnych uprawnieniach i zadaniach gmin górniczych (Dz.U. z 1998 r. Nr 162, poz. 1112), jest zgodny z art. 2, art. 7 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 9, art. 59 ust. 4, art. 87 i art. 88 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także z Konwencją Międzynarodowej Organizacji Pracy Nr 98 dotyczącą stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych (Dz.U. z 1958 r. Nr 29, poz. 126) i Konwencją Międzynarodowej Organizacji Pracy Nr 111 dotyczącą dyskryminacji w zakresie zatrudniania i wykonywania zawodu (Dz.U. z 1961 r. Nr 42, poz. 218);

2. Art. 8 ust. 2 pkt 1, a także związane z nim pozostałe postanowienia rozdziału 2 zatytułowanego „Restrukturyzacja finansowa przedsiębiorstw górniczych” (art.4-11) ustawy z 26 listopada 1998 roku powołanej w pkt 1, są zgodne z art. 2, art. 7 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie są niezgodne z art. 9, art. 59 ust. 4, art. 87 i art. 88 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej a także z Konwencją Międzynarodowej Organizacji Pracy Nr 98 dotyczącą stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych (Dz.U. z 1958 r. Nr 29, poz. 126) i Konwencją Międzynarodowej Organizacji Pracy Nr 111 dotyczącą dyskryminacji w zakresie zatrudniania i wykonywania zawodu (Dz.U. z 1961 r. Nr 42, poz. 218);

3. Art. 37 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 36 powołanej w pkt 1 ustawy z 26 listopada 1998 roku nie jest niezgodny z: art. 7, art. 32 ust. 2 i art. 64 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie:

1. Prezes Trybunału Konstytucyjnego, biorąc pod uwagę merytoryczny związek pomiędzy przedmiotem zaskarżenia z wniosków Komisji Krajowej Wolnego Związku Zawodowego „Sierpień 80”, Porozumienia Związków Zawodowych „Kadra” i Konfederacji Związków Zawodowych Górnictwa w Polsce, zarządzeniem z 17 maja 1999 roku postanowił o łącznym rozpoznaniu tych spraw pod wspólną sygnaturą akt K. 6/99.

2. Wnioskiem z 23 lutego 1999 roku, Komisja Krajowa Wolnego Związku Zawodowego „Sierpień 80” zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie: 1) niezgodności art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy z 26 listopada 1998 roku o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz szczególnych uprawnieniach i zadaniach gmin górniczych, w części dotyczącej warunków stanowiących podstawę realizacji postępowania oddłużeniowego w przedsiębiorstwach górniczych, a w związku z tym rozdziału II pt. „Restrukturyzacja finansowa przedsiębiorstw górniczych” (art. 4-11) tejże ustawy z: art. 2, art. 7, art. 9, art. 32 ust. 1 i 2, art. 59 ust. 4, art. 87 i art. 88 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej; 2) niezgodności art. 37 w związku z art. 36 ustawy z dnia 26 listopada 1998 roku o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz szczególnych uprawnieniach i zadaniach gmin górniczych, w części dotyczącej obowiązku

współdziałania przedsiębiorstwa górniczego z gminami górnictwami w realizacji reformy górnictwa węgla kamiennego w celu zagospodarowania majątku nieprodukcyjnego kopalń, z: art. 7, art. 32 ust. 2, art. 64 ust. 1 Konstytucji RP.

W uzasadnieniu wniosku KK WZZ „Sierpień 80” stwierdza iż, proces restrukturyzacji finansowej dotyczy wszystkich podmiotów, które ustawa uznaje za przedsiębiorstwa górnicze. Zgodnie z art. 2 pkt 3 ustawy z 26 listopada 1998 r. za przedsiębiorstwa górnicze uznaje się: „spółki węglowe; spółki, w których akcje lub udziały Skarbu Państwa albo spółek węglowych lub przedsiębiorstw górniczych przekraczają 50 % wartości kapitału akcyjnego lub zakładowego, prowadzących wydobywanie węgla kamiennego na podstawie koncesji, albo które prowadzą lub prowadziły likwidację zakładu górniczego; przedsiębiorstwa państwowe wydobywające węgiel kamienny na podstawie koncesji, albo które prowadzą lub prowadziły likwidację zakładu górniczego”.

Restrukturyzacja finansowa takich przedsiębiorstw górniczych przeprowadzana jest w drodze postępowania oddłużeniowego, którego warunki określa art. 8 ustawy z 26 listopada 1998 r. Podstawowym warunkiem, który musi zostać spełniony przy realizacji postępowania oddłużeniowego jest nieprzekroczenie przez dłużnika w okresie od wejścia w życie ustawy do 31 grudnia 2002 r. przyrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 6 i ust. 7 ustawy z 14 grudnia 1994 r. Przepisy te zostały dodane przez art. 52 ust. 2 ustawy z 26 listopada 1998 r. w brzmieniu: „W latach 1999-2002 przyrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia nie może przekroczyć średniorocznego wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych, założonego na dany rok w projekcie ustawy budżetowej. Wyższy wzrost wynagrodzeń dopuszcza się wyłącznie w przypadku poprawy wyniku finansowego netto, jednakże nie więcej niż wskaźnik wzrostu ustalony na dany rok przez Komisję Trójstronną”. Zdaniem wnioskodawcy, uregulowanie takie jest sprzeczne z zasadą równości wobec prawa wyrażoną w art. 32 ust. 1 konstytucji oraz z zasadą niedyskryminacji w życiu gospodarczym, której dotyczy art. 32 ust. 2 konstytucji, przez to, że uniemożliwia realny wzrost wynagrodzeń w jednej tylko branży przemysłu, pomimo, że procesowi restrukturyzacji i oddłużenia podlega szereg innych przedsiębiorstw.

Wnioskodawca odwołuje się do art. 24 ust. 2 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, który wprowadza z mocy prawa umorzenie wierzytelności wobec budżetu państwa komercjalizowanych z konwersją wierzytelności przedsiębiorstw państwowych, oraz wierzytelności z tytułu ubezpieczeń społecznych i składek na rzecz Funduszu Pracy, Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób

Niepełnosprawnych, oraz Funduszy Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych w części stanowiącej 70% tych wierzytelności z dniem rejestracji. Realizacja postępowania oddłużeniowego na zasadach określonych w art. 24 ust. 2 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych nie powoduje wprowadzenia uregulowań ograniczających wzrost wynagrodzeń pracowników tych przedsiębiorstw.

Wnioskodawca przywołał orzeczenie Trybunału w sprawie U. 7/87, w którym stwierdza się, iż wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się cechą w równym stopniu istotną, mają być traktowane równo, według jednakowej miary. Zasada równości wobec prawa oznacza – jego zdaniem – więc zakaz różnicowania sytuacji prawnej adresatów danej normy, jeżeli charakteryzują się oni daną cechą w równym stopniu. Cechą wspólną w przedmiotowej sprawie jest proces restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw państwowych, prowadzony za pomocą postępowania oddłużeniowego. W przedsiębiorstwach państwowych, w których postępowanie oddłużeniowe odbywa się na zasadach określonych w art. 24 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych restrukturyzacja finansowa nie wiąże się z prawnymi ograniczeniami przyrostu wynagrodzeń pracowników tych przedsiębiorstw. Takie ograniczenie, w przypadku przedsiębiorstw górniczych, realizujących postępowanie oddłużeniowe wprowadza art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy z 26 listopada 1998 r. w związku z art. 4 ust. 7 ustawy z 14 grudnia 1994 r. dodany przez art. 52 ust. 2 ustawy z 26 listopada 1998 r. Nastąpiło w ten sposób naruszenie zasady równości wobec prawa i prawa do równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 ust. 1 konstytucji) oraz zasady niedyskryminacji w życiu gospodarczym (art. 32 ust. 2 konstytucji).

Zdaniem wnioskodawcy takie ograniczenie sprzeczne jest też z art. 7 i 87 konstytucji, gdyż ustawodawca uzależnił dopuszczalność przeprowadzenia postępowania oddłużeniowego od nieprzekroczenia przez przedsiębiorstwo górnicze wskaźnika, określonego w projekcie ustawy budżetowej na dany rok. Tym samym ustawodawca uznał projekt ustawy za źródło prawa, podczas gdy według art. 87 konstytucji źródłem prawa w RP są: konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia, a wyliczenie to ma charakter enumeratywny. Wobec tego nastąpiło naruszenie nie tylko art. 87 konstytucji, ale również art. 7 konstytucji, w którym stwierdza się, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Warunkiem przeprowadzenia postępowania oddłużeniowego jest nieprzekroczenie wskaźnika, zawartego w projekcie ustawy budżetowej, który to projekt w świetle art. 87 konstytucji nie może być uznany za źródło prawa. Zaskarżana ustawa

nakłada na przedsiębiorstwo górnicze oraz na organ nadzorujący przebieg postępowania oddłużeniowego, obowiązek spełnienia warunku, który wobec niemożności uznania projektu ustawy budżetowej za źródło prawa uznany musi być za bezprawny. Wnioskodawca przywołuje przepis art. 8 ust. 5 ustawy z 26 listopada 1998 r., który stanowi, iż w przypadku niespełnienia któregośkolwiek z warunków określonych w art. 8 ust. 2, postępowanie oddłużeniowe podlega umorzeniu, a objęte tym postępowaniem zobowiązania wraz z odsetkami stają się wymagalne, co w jego rozumieniu oznacza, że ustawodawca wymusił na przedsiębiorstwach górniczych naruszenie konstytucji w celu osiągnięcia rentowności, pod sankcją umorzenia postępowania oddłużeniowego. Ponadto, projekt ustawy – twierdzi – nie jest nigdzie oficjalnie ogłaszany, wobec czego odwołanie się do projektu ustawy budżetowej w art. 8 ust. 2 w związku z art. 52 ust. 2 ustawy z 26 listopada 1998 r. stanowi naruszenie art. 88 ust. 1 konstytucji. Zarzuca także, że w ustawie nie został określony procent poprawy wyniku finansowego netto zezwalający na zastosowanie przyjętych przez Komisję Trójstronną wskaźników wzrostu przeciętnych wynagrodzeń.

Zaskarżone przepisy ustawy – zdaniem wnioskodawcy – prowadzą do zmian w Ponadzakładowym Układzie Zbiorowym Pracy Pracowników Górnictwa, bez udziału podmiotów które ten układ zawierały, co stanowi naruszenie Konwencji Nr 98 MOP dotyczącej zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych. Tym samym, ze względu na naruszenie obowiązującego RP prawa międzynarodowego doszło do naruszenia art. 59 ust. 4 oraz art. 7 i art. 9 konstytucji. Naruszona została też Konwencja Nr 111 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu. Przepisy te dyskryminują pracowników górnictwa, ponieważ tylko tej grupie uniemożliwiono uzyskanie wzrostu wynagrodzeń.

W drugiej części wniosku KK WZZ „Sierpień 80” stwierdza, iż art. 37 w związku z art. 36 ustawy z 26 listopada 1998 r. zamieszczony w rozdziale 5 ustawy „Szczególne uprawnienia i zadania gmin górniczych” w części która stanowi, iż „...przedsiębiorstwo górnicze może, w zakresie zagospodarowania majątku nieprodukcyjnego kopalń (...) zrzec się na rzecz gminy górniczej, za jej zgodą, własności lub prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, które stały się dla niego zbędne (...)”, naruszają art. 7, art. 32 ust. 2 oraz art. 64 ust. 1 konstytucji.

Zaskarżone przepisy – zdaniem KK WZZ „Solidarność 80” – umożliwiają prywatyzowanie majątku socjalnego powstałego z odpisów dokonywanych na podstawie ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych, bez zgody pracowników tych

przedsiębiorstw, ze składek których powstanie większości tych obiektów sfinansowano. Przepisy te uniemożliwiają przedsiębiorstwom górniczym decydowanie o przydatności bądź nieprzydatności mienia nieprodukcyjnego, a także umożliwiają przekazanie tego mienia gminom górniczym przez przedsiębiorstwa. Mienie wyłączone z majątku trwałego przedsiębiorstwa górniczego, powoduje – zdaniem wnioskodawcy – zmniejszenie wartości tego przedsiębiorstwa, a przez to zakresu partycypacji załogi w prywatyzowanym majątku. Uprawnienie do nieodpłatnego nabycia akcji prywatyzowanego przedsiębiorstwa przysługuje pracownikom w nich zatrudnionych na mocy art. 36-38a, art. 49, art. 63 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.

Poprzez taką a nie inną treść zaskarżonych przepisów przedsiębiorstwa górnicze mają możliwość swobodnego i niczym nie ograniczonego dysponowania mieniem nieprodukcyjnym, bez wiedzy i zgody ogółu zatrudnionych pracowników. Takie rozwiązanie stanowi ograniczenie praw pracowników przedsiębiorstw górniczych do decydowania o losie tego mienia, co stanowi marginalizację roli organizacji związkowych. Skoro mienie nieprodukcyjne, którego przedsiębiorstwo górnicze może pozbyć się, powstało ze składek i odpisów zatrudnionych w przedsiębiorstwie pracowników, to mogą oni rościć sobie prawo do współdecydowania o jego przeznaczeniu. Nieprzyznanie pracownikom przedsiębiorstw górniczych takiego prawa stanowi naruszenie konstytucyjnych zasad niedyskryminacji w życiu gospodarczym oraz prawa do własności i innych praw majątkowych.

3. Także Konfederacja Związków Zawodowych Górnictwa w Polsce, wnioskiem z 18 stycznia 1999 r., zwróciła się do Trybunału o wydanie orzeczenia stwierdzającego niezgodność art. 4 ust. 7 ustawy z 16 grudnia 1994 r., w brzmieniu nadanym przez art. 52 ustawy z 26 listopada 1998 r. z: art. 2, art. 7, art. 9, art. 32 i 54 ust. 4, art. 87 i art. 88 konstytucji oraz Konwencją MOP Nr 98 i Nr 111.

W uzasadnieniu stwierdza, iż kwestionowany przepis wprowadził zmianę stanu prawnego, która prowadzi do „zamrożenia” płac w górnictwie w latach 1999-2002 i realnego ich wzrostu. Przyjęcie takiego rozwiązania narusza zasadę równości wobec prawa. W związku z tym przywołuje art. 24 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, podkreślając, że nie przewiduje on prawnych ograniczeń wzrostu płac pracowników tych przedsiębiorstw. Pojawia się więc problem niedopuszczalnego różnicowania przedsiębiorców. Art. 24 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych nie przewiduje ograniczeń przyrostu

wynagrodzeń. W odniesieniu natomiast do przedsiębiorstw górniczych realizujących postępowanie oddłużeniowe zaskarżony przepis takie ograniczenia wprowadza. Funkcjonujące dotychczas rozwiązania prawne, których zadaniem było hamowanie przyrostu wynagrodzeń, dotyczyły wszystkich zatrudnionych u przedsiębiorców zatrudniających powyżej 50 osób, bez względu na ich strukturę własnościową oraz branżę. Zaskarżony przepis stanowi istotne odstępstwo od tej reguły.

Ustawodawca przyjmując, że wzrost płac nie może przekraczać średniorocznego wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych, założonego na dany rok w projekcie ustawy budżetowej, spowodował naruszenie art. 7 i art. 87 konstytucji, gdyż projekt ustawy budżetowej nie może być źródłem prawa, a określone w nim wskaźniki nie mogą stanowić podstawy do ustalania maksymalnego przyrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia pracowników górnictwa. Odwołanie się do projektu budżetu w zaskarżonym przepisie podczas gdy nie jest on nigdzie oficjalnie ogłaszany, narusza też art. 88 ust. 1 konstytucji. Za niedopuszczalne, uważa wnioskodawca, brak w ustawie określenia jaki procent poprawy wyniku finansowego będzie zezwalał na zastosowanie przyjętych przez Komisję Trójstronną wskaźników wzrostu przeciętnych wynagrodzeń (czy będzie to np. 0,1%, czy też będzie to musiał być wzrost o 10%). Zaskarżony przepis – w jego rozumieniu – prowadzi też do zmian w Ponadzakładowym Układzie Zbiorowym Pracy Pracowników Górnictwa bez udziału podmiotów które ten układ zawierały, przez co naruszony został art. 59 ust. 4 konstytucji, a w dalszej kolejności Konwencja Nr 98 MOP, dotycząca stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych, która jest prawem międzynarodowym wiążącym Polskę. Przepis ten dyskryminuje pracowników górnictwa i stanowi pogwałcenie praw wyrażonych w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka oraz Konwencji Nr 111 MOP dotyczącej dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu. Takie uregulowanie narusza art. 7 i art. 9 konstytucji, gdyż naruszono wiążące prawo międzynarodowe, a także zasadę praworządności.

Konfederacja Związków Zawodowych Górnictwa w Polsce wskazuje też na naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa oraz pewności prawa, przez to, że wskaźnik wzrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w roku 1999 dla wszystkich sektorów gospodarki, zawarty w rozporządzeniu RM z 18 listopada 1998 roku został opublikowany w 1998 r., natomiast zaskarżone przepisy w 1999 r., co mogło prowadzić do podjęcia szeregu zobowiązań finansowych, z których nie sposób się już wycofać.

4. Z identycznym w swej treści wnioskiem jak Konfederacja Związków

Zawodowych Górnictwa w Polsce, wystąpiło 26 stycznia 1999 r. Porozumienie Związków Zawodowych „Kadra”, które zwróciło się do Trybunału o wydanie orzeczenia stwierdzającego niezgodność art. 4 ust. 7 ustawy z 16 grudnia 1994 r., w brzmieniu nadanym przez art. 52 ustawy z 26 listopada 1998 r. z: art. 2, art. 7, art. 9, art. 32 i 54 ust. 4, art. 87 i art. 88 konstytucji oraz Konwencji MOP Nr 98 i Nr 111.

5. Pismem z 20 kwietnia 1999 roku stanowisko w przedmiotowej sprawie przedstawił Prokurator Generalny. W jego rozumieniu przepis art. 8 ust. 2 pkt 1 oraz przepisy rozdziału 2 zatytułowanego „Restrukturyzacja finansowa przedsiębiorstw górniczych” ustawy z 26 listopada 1998 r. są zgodne z art. 2, art. 7, art. 9, art. 32, art. 59 ust. 4, art. 87 i art. 88 Konstytucji RP. Także art. 37 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 36 powołanej ustawy jest zgodny z art. 7, art. 32 ust. 2 oraz art. 64 ust. 1 Konstytucji RP.

Prokurator Generalny podniósł w pierwszej kolejności, iż KK ZZW „Solidarność 80” kwestionuje konstytucyjność wyłącznie art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy z 26 listopada 1998 r. mimo że treści normatywnej tego przepisu nie da się ustalić w oderwaniu od treści art. 4 ust. 6 i ust. 7 ustawy z 14 grudnia 1994 r. Obydwa przepisy stanowią bowiem nierozdzielalną całość, jakkolwiek zamieszczone zostały w dwu odrębnych ustawach. Uważa, że art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy z 26 listopada 1998 r. ustanawia jeden z warunków realizacji postępowania oddłużeniowego, którego przesłanki określa art. 4 ust. 6 i ust. 7 ustawy z 14 grudnia 1994 r. Art. 4 ust. 6 tej ostatniej ustawy można jego zdaniem – pominać, z uwagi na to, że utracił on moc obowiązującą, ponieważ dotyczył przyrostu przeciętnych wynagrodzeń w 1998 r. Z kolei art. 4 ust. 7 określa górną granicę przyrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w latach 1999-2002 u przedsiębiorców realizujących postępowanie oddłużeniowe na podstawie przepisów ustawy z 26 listopada 1998 r. Zamieszczenie tego przepisu w ustawie z 14 grudnia 1994 r. stanowi o wyłączeniu możliwości stosowania w tych przedsiębiorstwach maksymalnych rocznych wskaźników przyrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia ustalonych zgodnie z art. 3 ust. 3 lub ust. 5 tej ustawy. Orzeczenie w przedmiocie zgodności, bądź niezgodności z konstytucją któregośkolwiek z tych przepisów, musi obejmować drugi z nich.

Dokonując analizy ustawy z 26 listopada 1998 r. zauważa, że ustawa ta ma charakter epizodyczny, obowiązuje bowiem do dnia 31 grudnia 2002 r. Określa zasady reformy górnictwa węgla kamiennego oraz instrumenty niezbędne dla osiągnięcia rentowności przez przedsiębiorstwo górnicze (art.1). Reforma opiera się m.in. na restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw górniczych, która przeprowadzana jest w

drodze postępowania oddłużeniowego, wszczynanego na wniosek przedsiębiorstwa górniczego nie później niż do 30 czerwca 1999 roku. Integralną częścią tego wniosku jest program naprawczy określający sposoby i środki działania. Mają one zapewnić przedsiębiorstwu górniczemu osiągnięcie dodatniego wyniku finansowego, najpóźniej do końca 2000 r., w przeciwnym wypadku wdrożony zostanie program likwidacji kopalń (art. 7 ust. 1-4).

Art. 8 ust. 2 określa warunki realizacji postępowania oddłużeniowego, które muszą być spełnione przez dłużnika w okresie wejścia w życie ustawy do dnia 31 grudnia 2002 r. Warunków tych nie można traktować rozdzielnie, bowiem tylko ich łączne spełnienie, stwarza szansę powodzenia reformy. Ich niespełnienie rodzi rygor w postaci umorzenia postępowania oddłużeniowego, co pociąga za sobą wymagalność zobowiązań objętych tym postępowaniem wraz z odsetkami (art. 8 ust. 5). Reforma oparta jest na zasadzie dobrowolności, co oznacza, że podjęcie decyzji o przeprowadzeniu reformy konkretnego przedsiębiorstwa górniczego jest równoczesnym zobowiązaniem się przedsiębiorstwa do przestrzegania warunków określonych ustawą.

Ustawowe ograniczenie przyrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w przedsiębiorstwach górniczych, w latach 1999-2002, do wysokości zapewniającej jedynie zachowanie jego realnej wartości, jest jednym z warunków realizacji postępowania oddłużeniowego i jednym z elementów ogólnej konstrukcji, na której oparta jest reforma górnictwa. Kryzys w górnictwie węgla kamiennego, zagrażający finansom publicznym, zobowiązał ustawodawcę do podjęcia odpowiednich kroków legislacyjnych mających na celu przeciwdziałanie temu zjawisku. Ustawodawca musi mieć w tym względzie szerokie pole swobody w kształtowaniu prawa, które doprowadzić ma do poprawy istniejącego stanu rzeczy (K.14/91). Mógł więc wprowadzić ograniczenia wynikające z zakwestionowanej regulacji prawnej, jeżeli uznał je za niezbędne dla osiągnięcia zamierzonego celu. Tym bardziej, że regulacja ta ma charakter przejściowy i nie powoduje pogorszenia sytuacji pracowników przedsiębiorstw górniczych w zakresie wynagrodzeń, a jedynie przejściowo, ogranicza możliwość ich realnego wzrostu.

Prokurator Generalny uważa, że przepis art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy z 26 listopada 1998 r. nie jest sprzeczny z zasadą równości wobec prawa wyrażoną w art. 32 konstytucji. Reforma górnictwa ma swoją specyfikę, co powoduje, że sytuacja reformowanych przedsiębiorstw górniczych jest zasadniczo odmienna od sytuacji przedsiębiorstw państwowych podlegających procesom przekształceniowym na podstawie innej ustawy i na innych zasadach. Rzutuje to na sytuację pracowników zatrudnionych w

przedsiębiorstwach górniczych i czyni ją nieporównywalną z sytuacją pracowników innych przedsiębiorstw, które podlegają procesom przekształceniowym. Już sam fakt przeprowadzenia reformy uzasadnia i usprawiedliwia rozwiązania przyjęte w zakwestionowanym przepisie. Nie można więc uznać, że zakwestionowana regulacja prowadzi do dyskryminacji pracowników reformowanych przedsiębiorstw górniczych w stosunku do innych pracowników. Nie podziela zarzutu niezgodności art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy z 26 listopada 1998 r. z art. 87 i art. 88 ust. 1 i art. 7 konstytucji. Jego zdaniem, odwołanie się przez ustawodawcę do określonych wskaźników, założonych na dany rok w ustawie budżetowej nie czyni z tego projektu źródła prawa. Źródłem prawa w omawianym zakresie jest bowiem ustawa z 26 listopada 1998 r. Posłużenie się natomiast wskaźnikami z projektu ustawy budżetowej znajduje racjonalne uzasadnienie w tym, że w czasie ustalania wielkości przyrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia przez przedsiębiorców realizujących postępowanie oddłużeniowe, ustawa budżetowa może być jeszcze nie uchwalona. Z tego samego powodu Komisja Trójstronna również opiera się na prognozowanych wielkościach makroekonomicznych stanowiących podstawę do opracowania projektu ustawy budżetowej na następny rok (art. 2 pkt 4, art. 3 ust. 1 ustawy z 14 grudnia 1994 r.), czego związki zawodowe dotychczas nie kwestionowały. Niezależnie od tego, konstytucja nadaje projektowi ustawy budżetowej szczególną rangę, stanowiąc, że jeżeli ustawa budżetowa albo ustawa o prowizorium budżetowym nie weszły w życie w dniu rozpoczęcia roku budżetowego, Rada Ministrów prowadzi gospodarkę finansową na podstawie przedłożonego projektu ustawy.

Zakwestionowany przepis nie jest też sprzeczny z art. 59 ust. 4 oraz art. 7 i art. 9 konstytucji, ponieważ nie ogranicza ani zakresu wolności zrzeszania się w związkach zawodowych, ani innych wolności związkowych. Uprawnienia związków zawodowych do uzgadniania i ustalania wskaźników przyrostu wynagrodzeń realizowane są bowiem w ramach Komisji Trójstronnej do Spraw Społeczno-Gospodarczych, w sposób określony w ustawie z 14 grudnia 1994 r. Uprawnienia te nie ulegają zmianie, a dokonane w trybie tej ustawy ustalenia na rok 1999 są obowiązujące również w odniesieniu do przedsiębiorstw górniczych, które nie wystąpią z wnioskiem o wszczęcie postępowania oddłużeniowego w ramach reformy górnictwa.

W warunkach reformy górnictwa - stwierdza Prokurator Generalny – uprawnienia związków zawodowych realizowane są na szczeblu przedsiębiorstwa m.in. na podstawie art. 26 pkt 2 ustawy o związkach zawodowych. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z 14 grudnia 1994 r. przyrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia u przedsiębiorcy w danym

roku, ustalają w drodze porozumienia strony uprawnione do zawarcia zakładowego układu zbiorowego pracy w terminie do końca lutego każdego roku albo w drodze zarządzenia pracodawcy – jeżeli porozumienie takie nie zostało zawarte – w terminie do dnia 10 marca każdego roku. Porozumienie to powinno uwzględniać między innymi sytuację i możliwości finansowe przedsiębiorcy. Sposób ustalania przyrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w przedsiębiorstwach górniczych realizujących postępowanie oddłużeniowe, w latach 1999-2002, o tyle ulega zmianie, że górna granica tego przyrostu określona została przez ustawodawcę, z zatem tylko w tym zakresie nie może stanowić przedmiotu negocjacji stron uprawnionych do zawarcia zakładowego układu zbiorowego. Zakwestionowane przepisy są usprawiedliwione i uzasadnione istniejącą kryzysową sytuacją w górnictwie węgla kamiennego. Nie naruszają też wiążących Polskę norm prawa międzynarodowego. To czyni niezasadnym zarzut niekonstytucyjności rozdziału 2 ustawy, pt. „Restrukturyzacja finansowa przedsiębiorstw górniczych”.

Odnosząc się zakwestionowanego przez wnioskodawców art. 37 ustawy z 26 listopada 1998 r., Prokurator Generalny wskazuje, że wnioskodawca odnosi je do ust. 1 pkt 2, w związku z czym stanowisko swoje odnosi tylko do art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy. Jego zdaniem twierdzenie wnioskodawcy, że przepis art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy narusza uprawnienia właścicielskie pracowników przedsiębiorstw górniczych jest stwierdzeniem nieuprawnionym i w istocie pozostaje bez związku z treścią tego przepisu. Przepis ten bowiem dotyczy tych nieruchomości, które nie są własnością przedsiębiorstwa górniczego, albo co do których służy przedsiębiorstwu prawo użytkowania wieczystego. Do istoty prawa własności (prawa użytkowania wieczystego) należy korzystanie z własności i rozporządzanie nią zgodnie z wolą właściciela. Zakwestionowany przepis określa jedynie dopuszczalny sposób rozporządzania własnością (prawem użytkowania wieczystego), pozostawiając właścicielowi swobodę w tym zakresie, zgodnie z treścią służącego mu prawa. Zarzuty wnioskodawcy są więc merytorycznie niezasadne, gdyż to uprawnienie innych podmiotów, którym nie służy prawo własności do tych nieruchomości prowadziłoby do naruszenia tego prawa.

Konkludując rozważania, Prokurator Generalny stwierdza, iż jego zdaniem, przepis art. 37 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 36 ustawy nie jest sprzeczny z art. 64 ust. 1, art. 32 ust. 2 oraz art. 7 Konstytucji RP.

Na rozprawie 7 grudnia 1999 r. przedstawiciele wnioskodawców podtrzymali sformułowane w pisemnych wnioskach zarzuty i argumenty dotyczące niekonstytucyjności kwestionowanych przez nich przepisów prawnych. Nie zmienił dotychczasowego stanowiska co do zgodności tychże przepisów z konstytucją przedstawiciel Prokuratora Generalnego. Także przedstawiciel Sejmu uznał, że art. 8 ust. 2 pkt 1 i art. 37 w związku z art. 36 ustawy z 26 listopada 1998 roku o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz szczególnych uprawnieniach i zadaniach gmin górniczych a także art. 4 ust. 7 ustawy z 16 grudnia 1994 roku o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz o zmianie niektórych ustaw, są zgodne z wymienionymi we wnioskach przepisami konstytucji.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje:

1. Ocena celowości i trafności rozstrzygnięć parlamentu wykracza poza zakres kompetencji sądownictwa konstytucyjnego. Do Trybunału Konstytucyjnego należy wyłącznie kontrola zaskarżonych aktów normatywnych z punktu widzenia ich zgodności z aktami normatywnymi wyższego rzędu. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału, punktem wyjścia dla kontroli konstytucyjności prawa jest zawsze założenie racjonalnego działania ustawodawcy oraz domniemanie zgodności ustaw z konstytucją.

Pierwszą grupę zakwestionowanych przepisów łącznie funkcjonujące w obrocie prawnym – art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy z 26 listopada 1998 r. o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz szczególnych uprawnieniach i zadaniach gmin górniczych i art. 4 ust. 7 ustawy z 16 grudnia 1994 r. o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz o zmianie niektórych ustaw.

Trybunał podziela stanowisko Prokuratora Generalnego, co do tego, że treść normatywną art. 8 ust. 1 pkt ustawy z 26 listopada 1998 r. oraz art. 4 ust. 7 ustawy z 16 grudnia 1994 r. należałoby ustalić biorąc pod uwagę ich wzajemny związek, mimo że zamieszczenie ich w dwu odrębnych ustawach wyznacza im różne funkcje. Orzeczenie w przedmiocie zgodności z konstytucją któregośkolwiek z tych przepisów, dotyczy także drugiego z nich.

Oddzielnie natomiast potraktować należy rozpatrywany w związku z art. 36 ustawy z 26 listopada 1998 r. art. 37 tejże ustawy. Składa się on z 6 ustępów, przy czym ust. 1 zawiera dwa punkty o różnej treści. Uzasadnienie zarzutów wskazuje, że wnioskodawcy odnoszą je do ust. 1 pkt 2 powołanego przepisu. W związku z tym zakres konstytucyjności zaskarżonego przepisu ograniczyć należy do art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy z 26 listopada 1998 r. Wnioskodawca zarzuca temu przepisowi niezgodność z art. 7, art. 32 ust. 2 i art. 64 ust. 1 konstytucji.

2. Podstawowym zadaniem ustawy z 16 grudnia 1994 r. o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz o zmianie niektórych ustaw, jest określenie zasad kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń w odniesieniu do wskazanych w ustawie przedsiębiorców. Zgodnie z art. 1 ustawy, do uzgadniania i ustalania wskaźników przyrostu wynagrodzeń, wliczanych w ciężar kosztów przedsiębiorców upoważniona została Komisja Trójstronna do Spraw Społeczno-Gospodarczych. W zakresie pojęcia przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy mieszczą się m.in. przedsiębiorstwa górnicze, którymi w świetle art. 2 pkt 3 lit a-c ustawy z 26 listopada 1998 r. są spółki węglowe, spółki, w których akcje lub udziały Skarbu Państwa albo spółek węglowych lub przedsiębiorstw górniczych przekraczają 50 % wartości kapitału akcyjnego lub zakładowego, prowadzących wydobywanie węgla kamiennego na podstawie koncesji, albo które prowadzą lub prowadziły likwidację zakładu górniczego; przedsiębiorstwa państwowe wydobywające węgiel kamienny na podstawie koncesji, albo które prowadzą lub prowadziły likwidację zakładu górniczego. Okoliczność, że w ustawie z 26 listopada 1998 r. ustawodawca posługuje się pojęciem przedsiębiorstwa górniczego a w ustawie z 16 grudnia 1994 r. – przedsiębiorcy, jest w odniesieniu do pierwszego przypadku konsekwencją rodzajowego określenia przedsiębiorców, prowadzących działalność gospodarczą, której dotyczy ustawa.

W art. 4 ust.1 ustawy z 16 grudnia 1994 r. ustawodawca określił, iż ogólne zasady przyrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w przedsiębiorstwach na dany rok będą ustalone w drodze porozumienia przez strony uprawnione do zawarcia zakładowego układu zbiorowego pracy. Powinno ono uwzględniać sytuację i możliwości finansowe przedsiębiorcy oraz szczegółowe wskaźniki ustalone zgodnie z art. 3 ust. 3 lub art. 3 ust. 5 tejże ustawy. Rozwiązanie takie stanowi ogólną zasadę kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń osób zatrudnionych u poszczególnych przedsiębiorców. W art. 4 ust. 6 i ust. 7 ustawy z 16 grudnia 1994 r. zawarte są też szczególne rozwiązania w

stosunku do ogólnych zasad kształtowania wzrostu tych wynagrodzeń. Aktualność zachował jedynie art. 4 ust. 7 ustawy, wprowadzony w następstwie art. 52 pkt 2 ustawy z 26 listopada 1998 r. w świetle którego w latach 1999-2002 przyrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia nie może przekroczyć średniorocznego wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych, założonego na dany rok w projekcie ustawy budżetowej. Wyższy wzrost wynagrodzeń dopuszcza się wyłącznie w przypadku poprawy wyniku finansowego przedsiębiorstwa górniczego, skorygowanego o skutki postępowania oddłużeniowego, maksymalnie do wysokości połowy wskaźnika poprawy wyniku finansowego netto, jednakże nie więcej niż wskaźnik wzrostu ustalony na dany rok przez Komisję Trójstronną.

Wskazany wyżej zabieg legislacyjny stanowi o szczególnym charakterze rozwiązania podjętego przez ustawodawcę, w stosunku do – mającej niewątpliwie kluczowe znaczenie dla gospodarki – branży górniczej. Dodany do ustawy z 16 grudnia 1994 r. art. 4 ust. 7 pozostaje w ścisłym związku z kwestionowanym art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy z 26 listopada 1998 r., zamieszczonym w rozdziale 2 pt. „Restrukturyzacja finansowa przedsiębiorstw górniczych”. Rozdział ten określa ogólne zasady restrukturyzacji przedsiębiorstw górniczych w drodze tzw. postępowania oddłużeniowego. Postępowanie wszczyna się na wniosek przedsiębiorstwa górniczego, który powinien być złożony wierzycielowi nie później niż do dnia 30 czerwca 1999 roku (art. 7 ust. 2). Integralną częścią wniosku jest program naprawczy określający sposoby i środki działania, które zapewnić mają przedsiębiorstwu górniczemu osiągnięcie dodatniego wyniku finansowego z działalności operacyjnej, najpóźniej do 2000 roku, albo program likwidacji kopalń (art. 7 ust. 1-4). Ustawa przyjmuje zasadę, iż podstawą realizacji postępowania oddłużeniowego jest spełnienie przez dłużnika – w okresie od dnia wejścia w życie ustawy, do dnia 31 grudnia 2002 roku – kilku enumeratywnie wymienionych warunków. Są to: 1) nieprzekroczenie przyrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 6 i 7 ustawy z 16 grudnia 1994 r.; 2) niedokonywanie darowizn, chyba że dotyczy to nieodpłatnego przekazywania obiektów majątku nieprodukcyjnego przynoszącego straty; 3) nieudzielanie poręczeń i gwarancji; 4) realizowanie przez dłużnika restrukturalizacji przedsiębiorstwa górniczego zgodnie z programem naprawczym; 5) terminowe realizowanie bieżących zobowiązań z tytułu ubezpieczeń społecznych, składki na Fundusz Pracy oraz Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, począwszy od dnia 1 stycznia 1999 r. Nie można traktować ich rozdzielnie, gdyż warunkiem uczestnictwa w programie naprawczym jest łączne

wypełnienie ich wszystkich. W art. 8 ust. 5 ustawy z 26 listopada 1998 r. przewidziano umorzenie postępowania oddłużeniowego w przypadku niespełnienia któregokolwiek z tych warunków. Pociąga to za sobą skutek w postaci wymagalności zobowiązań objętych tym postępowaniem wraz z odsetkami.

Podjęcie decyzji o przeprowadzeniu restrukturyzacji konkretnego przedsiębiorstwa górniczego nie jest ustawowym obowiązkiem. Nie skorzystanie z takiej możliwości może jednak mieć istotne znaczenie dla przyszłej egzystencji przedsiębiorstwa. Jeżeli jednak przedsiębiorstwa górnicze zdecydują się na proces restrukturyzacji, oznacza to równoczesne zobowiązanie się ich do przestrzegania warunków określonych ustawą. Ustawa bowiem umożliwia przeprowadzenie takiej reformy przy wykorzystaniu postępowania oddłużeniowego, wyszczególniając warunki, które bezwzględnie muszą zostać spełnione w trakcie realizacji tego postępowania.

Jednym z podstawowych warunków prawidłowego przeprowadzenia postępowania oddłużeniowego jest nieprzekroczenie przyrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 6 i ust. 7 ustawy z 16 grudnia 1994 r. Ustawodawca wprowadzając taki warunek nie przekroczył dopuszczalnej granicy władzy dyskrecyjnej.

Dodatkowy warunek, od którego uzależniony jest proces restrukturyzacji górnictwa został wprowadzony, w następstwie narastającego kryzysu w górnictwie węgla kamiennego, który w istotnym stopniu zagrażał finansom publicznym. Poddanie się procesowi oddłużeniowemu ma służyć zarówno przedsiębiorstwom górniczym jak i ochronie stanowiącej konstytucyjną wartość budżetu państwa, przed będącymi konsekwencją dotychczasowej sytuacji w górnictwie zagrożeniami. Ustawodawca w celu zapobieżeniu temu niebezpieczeństwu przyjął rozwiązania prawne, które mają temu zapobiec. Przyjęte rozwiązanie jest konsekwencją miarkowania obu interesów prawnych, zarówno interesu branży górniczej jak i interesu publicznego, z uwzględnieniem wszelkich okoliczności faktycznych i prawnych. Jego konsekwencją są rozwiązania prawne, które nie naruszają wskazanych we wnioskach przepisów konstytucji. Podkreślić należy, iż nieprzekroczenie kwestionowanego przez wnioskodawców wskaźnika nie jest jednoznaczne z niemożnością wzrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w ogóle. Przyjęcie rozwiązania – określającego górny limit wzrostu wynagrodzeń – służyć ma ochronie miejsc pracy, które niewątpliwie zagrożone byłyby przy likwidacji kopalń. Pamiętać też należy, iż proces oddłużeniowy przeprowadzany jest na podstawie wniosku przedsiębiorstwa górniczego i nie muszą one przyjąć warunków przewidzianych w

ustawie. Liczyć się jednak muszą z wszelkimi konsekwencjami, które są następstwem takiego wyboru, włącznie z likwidacją takich przedsiębiorstw.

Art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy z 26 listopada 1998 r. – zgodnie z jej art. 58 – podobnie jak art. 4 ust. 7 ustawy z 16 grudnia 1994 r. obowiązują tylko w latach 1999-2002 (do 31 grudnia 2002 r.). Oba przepisy prawne, tzn. art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy z 26 listopada 1998 r. (poza wyjątkami przewidzianymi w art. 58), jak i art. 4 ust. 7 ustawy z 16 grudnia 1994 r., mają charakter rozwiązań prawnych epizodycznych. Trybunał uwzględnił w swej ocenie również normatywny kontekst i cel podjętych prac ustawodawczych zmierzających do trwałej przebudowy górnictwa, co przy aktualnym jego stanie, stanowi okoliczność usprawiedliwiającą wprowadzenie szczególnych rozwiązań w stosunku do tej branży, tym bardziej, że kwestionowana regulacja ma charakter przejściowy (obejmuje lata 1999-2002) i nie powoduje pogorszenia sytuacji pracowników przedsiębiorstw górniczych w zakresie wynagrodzeń, a jedynie przejściowo, ogranicza możliwość ich realnego wzrostu.

Takie rozwiązania nie są zresztą czymś nowym w polskim systemie prawa. Ogólne zasady postępowania oddłużeniowego usprawiedliwiają potrzebę wzięcia pod uwagę rozwiązań i sposobów postępowania, uwzględniających specyficzne elementy stosunków prawnych związanych z branżą górnictwem. Może to rodzić konieczność włączenia do systemu normatywnego instytucji prawnych wprowadzających odstępstwa od stosowanych dotąd zasad.

Nieuzasadnione jest odwołanie się przez wnioskodawców do art. 24 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, także dlatego, że ustawa ta należy do tej samej kategorii źródeł prawa co zakwestionowana ustawa. Są to więc akty normatywne równorzędne. Trzeba też mieć na uwadze, że ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych dotyczy zasad komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w ogóle (także komercjalizacji z konwersją wierzytelności), zaś ustawa z 26 listopada 1998 r. przewiduje specyficzne rozwiązania przewidziane tylko dla przedsiębiorstw górniczych. Przy równorzędności w hierarchii źródeł dwu ustaw, pierwszeństwo należy dać tej, która przewiduje rozwiązania szczególne i szczegółowe zarazem. Traktowanie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych – także ze względu na konkretnie określony zakres przedmiotowy tejże ustawy – jako aktu do którego mają się odnosić rozwiązania przyjęte w innych ustawach, przy braku stosownych ustawowych odesłań jest nieuprawnione. W systemie prawa polskiego nie przyjęła się bowiem instytucja ustaw wiodących, czego wyrazem jest też brak stosownych w tym zakresie rozwiązań w konstytucji.

Nie uzasadnione są także zarzuty dotyczące naruszenia konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, o której mowa w art. 2 i zasady równości wobec prawa, wynikającej z art. 32 konstytucji. Wnioskodawcy stwierdzają bowiem, iż rozwiązania przyjęte w kwestionowanych przepisach uniemożliwiają realny wzrost wynagrodzeń w jednej tylko branży przemysłu, pomimo, że procesom restrukturyzacyjnym i oddłużeniowym podlega szereg przedsiębiorstw innych branż. Powołanie się w tym przypadku na art. 24 ustawy z 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych jest nieuprawnione. W dziale III tejże ustawy dopuszcza się w ściśle określonych sytuacjach możliwość przekształcenia przez Ministra Skarbu Państwa przedsiębiorstwa państwowego w spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością z udziałem wierzycieli. Zasadne byłoby w takim stanie rzeczy zwrócenie uwagi na treść wszystkich przepisów tegoż działu, które dopiero łącznie tworzą normatywny układ odniesienia pozwalający na dokonanie wykładni poszczególnych przepisów w nim zawartych. Okoliczność, że w art. 24 tejże ustawy nie wprowadzono przepisu ograniczającego wzrost wynagrodzeń dla pracowników przedsiębiorstw państwowych czy jakichkolwiek innych przepisów dotyczących wynagrodzeń, jest m.in. konsekwencją tego, że z chwilą ich przekształcenia przestają one być przedsiębiorstwami a stają się spółkami prawa handlowego. Brak takich przepisów nie musi oznaczać niemożności wprowadzenia ograniczeń w tej materii. Mając na względzie specyfikę branży górniczej, należy także zwrócić uwagę, że celem przyjęcia rozwiązania – które nawet jeżeli w jakiejś perspektywie czasowej jest dla górników niekorzystne – jest doprowadzenie do sytuacji, która pozwoli zapobiec rozwiązaniom bardziej niekorzystnym.

Wnioskodawcy przytoczyli orzeczenie Trybunału w sprawie U. 7/87, w którym przyjął on, iż wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się cechą w równym stopniu istotną, mają być traktowane równo, według jednakowej miary. Tyle tylko, że nie sposób uznać, iż cechą istotną, wspólną dla wszystkich przedsiębiorców, jest proces restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw państwowych, przeprowadzany za pomocą postępowania oddłużeniowego. Zaprezentowany przez wnioskodawców tok myślenia mógłby w efekcie doprowadzić do wniosków, które dla branży górniczej byłyby bardziej niekorzystne od przyjętych w kwestionowanych przepisach ustaw, zwłaszcza gdyby taką formułę zasady równości przenieść na wszystkie aspekty działalności przedsiębiorstw górniczych i całokształt obowiązujących w tej materii regulacji prawnych. Sam proces restrukturalizacji przedsiębiorstw górniczych jest jedynie mechanizmem rozwiązywania sytuacji kryzysowej w odniesieniu do podmiotów, które cechuje wspólna cecha

(wydobywanie węgla). Zasada równości odnosi się bowiem do zakazu różnicowania sytuacji prawnej adresatów danej normy, ma więc zakres podmiotowy, nie zaś jak wynikać mogłoby z zarzutów wnioskodawców – zakres przedmiotowy, odnoszący się do restrukturyzowanych przedsiębiorstw państwowych, w tym kopalń węgla kamiennego. Istotną cechą wspólną w badanym, normatywnym układzie odniesienia jest to, że, adresatami art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy z 28 listopada 1998 r. i art. 4 ust. 7 ustawy z 16 grudnia 1994 r. są pracownicy przedsiębiorstw górniczych. Zasada ta zostałaby naruszona w sytuacji, gdyby ustawa przykładowo inaczej traktowała pracowników branży górniczej w poszczególnych regionach Polski, albo tworzyła naruszające zasadę równości bariery w zakresie przystąpienia do restrukturalizacji. Można byłoby wówczas twierdzić, iż adresaci danej normy, charakteryzujący się określoną cechą istotną zostali przez prawo potraktowani niesprawiedliwie, sprzecznie z zasadą równości wobec prawa i zasadą niedyskryminacji w życiu gospodarczym (art. 32 ust. 1 i ust. 2 konstytucji). Przejściowe ograniczenie przyrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w reformowanych przedsiębiorstwach górniczych służy realizacji uprawnionego celu jakim jest reforma górnictwa i pozostaje w racjonalnej proporcji do tego celu. Istotą postępowania oddłużeniowego jest usprawiedliwione koniecznością sanacji branży górniczej czasowe odejście od zasad gospodarki rynkowej, połączone z większym lub mniejszym finansowaniem z budżetu państwa negatywnych ekonomicznych konsekwencji dotychczasowej działalności. Taki proces uzasadnia specyficzne rozwiązania prawne także w zakresie wynagrodzeń. Przedsiębiorstwa górnicze mają możliwość przyjęcia rozwiązania alternatywnego, które wiąże się z możliwością stosowania mechanizmów rynkowych, także w zakresie wynagrodzeń. Jednakże przyjęcie rozwiązania odmiennego oznacza przyjęcie wszelkich tego konsekwencji, w tym także możliwości likwidacji przedsiębiorstwa, obniżenia wynagrodzenia czy utraty miejsc pracy. Rozwiązania alternatywne są trudne do przyjęcia przez przedsiębiorstwa górnicze, ponieważ mogą być dla nich mniej korzystne od rozwiązań przyjętych w ustawie. I w tym sensie można mówić nawet o sytuacyjnym przymusie w odniesieniu do kwestionowanego rozwiązania, ale to właśnie taki argument przemawia za jego normatywną zasadnością.

Trybunał nie podziela także zarzutu dotyczącego sprzeczności kwestionowanych przepisów z art. 87, art. 88 oraz art. 7 konstytucji. Podane jako wzorzec odniesienia przepisy konstytucji, określają zamknięty katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego, którymi są konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego na obszarze działania organów, które je

ustanowiły (art.87 konstytucji). Podstawowym warunkiem wejścia w życie ustaw jest ich ogłoszenie (art.88 ust. 1 konstytucji), co pozwala twierdzić iż organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (art. 7 konstytucji).

Zasadniczym warunkiem, który musi zostać spełniony przez przedsiębiorstwo górnicze, aby mogło ono zostać poddane procesom restrukturyzacji finansowej przez przeprowadzenie postępowania oddłużeniowego, jest nieprzekroczenie przyrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia o którym mowa w art. 4 ust. 6 i ust. 7 ustawy z 16 grudnia 1994 r. Podstawą określenia tego przyrostu jest średnioroczny wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych, przyjęty na dany rok w projekcie ustawy budżetowej. Nie znajduje uzasadnienia twierdzenie, iż ustawodawca wbrew konstytucji uznał projekt ustawy za źródło prawa. Odwołując się bowiem do określonych wskaźników, założonych na dany rok w projekcie ustawy budżetowej, ustawodawca nie stanowi o tym, że projekt ustawy budżetowej staje się przez to źródłem prawa. Posłużenie się wskaźnikami z projektu ustawy budżetowej znajduje racjonalne uzasadnienie w tym, że w czasie ustalania wielkości przyrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia przez przedsiębiorców realizujących postępowanie oddłużeniowe, ustawa budżetowa może być jeszcze nie uchwalona. Trudno też kwestionować fakt, iż źródłem prawa w tym wypadku jest ustawa z 26 listopada 1998 r. w związku z odpowiednimi przepisami ustawy z 16 grudnia 1994 r. Twierdzenie, iż źródłem prawa stają się określone w przepisach ustaw wskaźniki, algorytmy, prognozy lub inne przewidywane wartości makroekonomiczne, nie znajduje uzasadnienia na gruncie obowiązującego prawa, orzecznictwa oraz w poglądach doktryny. I ustawodawca takiego stanu rzeczy nie podważa. Nie oznacza to jednak iż tego rodzaju instrumenty nie mają znaczenia prawnego i nie mogą być wykorzystane. Należałoby rozróżnić będące źródłem prawa powszechnie obowiązującego przepisy prawne (normy prawne) oraz reguły, zasady i normy pozasystemowe, do których będące źródłem prawa przepisy prawne odsyłają.

Nie ulega wątpliwości, że podstawę normatywnych stosunków, nie tylko w sferze gospodarczej, stanowią normy prawne wynikające z przepisów prawnych zawartych w aktach normatywnych będących źródłem prawa powszechnie obowiązującego. Jednakże nie oznacza to, że inne niż prawne normy, wskaźniki, reguły i zasady nie mają znaczenia prawnego. Wprost przeciwnie – ich znaczenie w okresie ważnych cywilizacyjnych zmian wzrasta, a normy prawne niejednokrotnie stwarzają dla nich normatywne zabezpieczenie. Przepisy prawne i wynikające z nich normy spełniają nie tylko funkcję bezpośredniego lub pośredniego regulatora życia gospodarczego, ale mają być także środkiem umożliwiającym

łączność z innymi pozaprawnymi regulatorami.

Znaczenie norm, reguł i zasad do których prawo odsyła uwidacznia się, gdy na problem ten spojrzy się z perspektywy kształtowania ładu gospodarczego. Dzięki nim: 1) uzyskuje się pełniejsze a niekiedy kompleksowe uregulowanie konkretnych zagadnień prawno-gospodarczych; reguły, wskaźniki, normy i zasady pozaprawne dopełniają prawo, czynią go bardziej komplementarnym i wrażliwym na ekonomiczną rzeczywistość i związane z nią problemy społeczne; 2) normy prawne przy pomocy środków pozaprawnych uzyskują prawne zabezpieczenie ich wykonania; 3) możliwe jest uelastycznienie przepisów prawnych, wprowadza się bowiem do systemu obok norm prawnych, reguły i zasady, wskaźniki itd. niosące w sobie element wrażliwości na zmiany sytuacji (np. na rynku gospodarczym), przez co cały system staje się bardziej dynamiczny; formalizacja dokonywana tylko w oparciu o przepisy prawne niosłaby w sobie niebezpieczeństwo zbytniego usztywnienia podstawowych elementów ładu gospodarczego oraz wszelkich działań, w tym też decyzji gospodarczych; 4) unika się przelegalizowania problematyki gospodarczej; prawo stanowione (pozytywne), jest tym elementem, w którym zawsze tkwi w mniejszym lub większym stopniu element konserwatyizmu i zachowawczości, co w odniesieniu do szybko zmieniającej się rzeczywistości ekonomicznej oznaczać może istotne ograniczenie; 5) uzyskuje się możliwość wkroczenia w sfery, w które prawo wkroczyć nie mogłoby. Akty normatywne stanowiące źródło prawa i zawierające przepisy prawne odsyłające, spełniają wtedy funkcję równoważnika prawnego w relacjach pomiędzy przepisami prawa oraz wskaźnikami, regułami i zasadami pozasystemowymi.

Normy prawne odsyłając pozasystemowo do norm reguł i zasad, które przez sam fakt odesłania nie stają się normami prawnymi. Niemniej ich przestrzeganie może być obowiązkiem adresata normy odsyłającej. Prawo w ten sposób spełnia nie tylko rolę bezpośredniego regulatora stosunków gospodarczych ale może być także środkiem łączności z innymi regulatorami.

Prowadzi to do wniosku, że w rozpatrywanej sprawie źródłem prawa są wyżej wymienione ustawy, a nie wskaźniki określone w projekcie ustawy budżetowej. Twierdzenie, iż projekt ustawy budżetowej nie jest nigdzie oficjalnie ogłaszany, a warunkiem wejścia w życie ustaw jest ich ogłoszenie (art. 88 ust. 1 konstytucji) nie ma znaczenia prawnego w niniejszej sprawie. Odesłania pozasystemowe są bowiem dopuszczalne a normy, wskaźniki, zasady i reguły do których przepis prawny odsyła nie muszą być normami prawnymi dla których obowiązywania konieczne jest ich ogłoszenie

w odpowiednim trybie i we właściwym dzienniku urzędowym. Kwestia, jaki charakter mają wskaźniki zawarte w projekcie ustawy budżetowej nie przesądza o możliwości lub niedopuszczalności odwoływania się do nich.

Mimo, iż nie przesądza to o uznaniu lub odrzuceniu zarzutów wnioskodawców, stwierdzić należy, że konstytucja nadaje projektowi ustawy budżetowej szczególną rangę, stanowiąc iż, jeżeli ustawa budżetowa albo ustawa o prowizorium budżetowym nie weszły w życie w dniu rozpoczęcia roku budżetowego, Rada Ministrów prowadzi gospodarkę finansową na podstawie przedłożonego projektu ustawy (art. 219 ust. 4 konstytucji).

Odnosząc się do twierdzenia wnioskodawców w świetle których nawet jeśli jakieś przedsiębiorstwo górnicze poprawi swój wynik finansowy netto skorygowany o wynik postępowania oddłużeniowego, to i tak ustawa nie określa jaki procent poprawy wyniku finansowego będzie dawał podstawę do zastosowanie przyjętych przez Trójstronną Komisję ds. Społeczno-Gospodarczych wskaźników wzrostu przeciętnych wynagrodzeń, Trybunał uważa, iż takie uregulowanie nie jest konieczne. Każde uregulowanie zawierające konkretyzację wyniku finansowego, który pozwalał na wzrost wynagrodzenia, może rodzić pytania, dlaczego taki właśnie wskaźnik został przyjęty. Niezależnie od tego, w takim stanie rzeczy, nie bierze się pod uwagę możliwości finansowych przedsiębiorstw, które nie muszą iść w parze z wynikami finansowymi osiąganymi przez przedsiębiorstwa górnicze. Dlatego też przyjęta przez ustawodawcę ogólna zasada, określająca iż wyższy wzrost wynagrodzeń dopuszcza się wyłącznie w wypadku „poprawy wyniku finansowego” zdaje się być rozwiązaniem, zgodnym z celem ustawy, gdyż inne – dowolne lub niczym nie ograniczone – wydatkowanie środków na wzrost wynagrodzeń, pozostawałoby w sprzeczności z celem reformy i oddaliłoby możliwości oddłużenia nierentownych przedsiębiorstw górniczych. Wzrost wynagrodzeń w przedsiębiorstwach, które nie przynoszą dodatnich wyników finansowych, a dodatkowo same nie odprowadzają należnych środków do budżetu państwa, budzić może wątpliwości z punktu widzenia wynikającej z art. 2 konstytucji zasady sprawiedliwości społecznej.

W uzasadnieniu wnioskodawcy podnoszą również, iż zaskarżone przepisy naruszają zasady zaufania obywateli do państwa oraz pewności prawa, przez to że wskaźnik wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w 1999 r. dla wszystkich sektorów gospodarki został opublikowany w 1998 r., natomiast zaskarżone przepisy prawne opublikowane zostały dopiero w 1999 r. Zdaniem Trybunału ograniczenie wysokości wskaźników wzrostu wynagrodzenia (będącego ekspektatywą prawa) wprowadzone w kwestionowanych przepisach jest uzasadnione w kontekście całościowych zmian w branży

górnictwa. Ustawa z 26 listopada 1998 r. jest wprowadzającą ustawą późniejszą w stosunku do rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wskaźników przyrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w 1999 r., wydanego na podstawie art. 3 ust. 5 ustawy z 16 grudnia 1994 r., jednakże jest aktem normatywnym wyższej rangi i może dokonywać zmian w treści przepisów, które wprowadzone zostały w akcie wykonawczym, zwłaszcza, że pozostaje on w harmonii z ustawą, która zawierała delegację do jego wydania. Ochrona zaufania do prawa nie oznacza nienaruszalności tych praw, ponieważ nie ma charakteru absolutnego i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych dla jednostki. Zasada pewności prawa podlega ograniczeniu w szczególności gdy przemawia za tym inna zasada prawnokonstytucyjna albo gdy ze względów obiektywnych zachodzi potrzeba dania pierwszeństwa określonej wartości chronionej bądź znajdującej oparcie w przepisach konstytucji. „Z konstytucyjnej zasady ochrony zaufania do prawa stanowionego przez państwo – orzekł Trybunał w sprawie K. 3/99 – nie wynika, że każdy może zawsze ufać, iż prawne unormowanie jego praw i obowiązków nie ulegnie na przyszłość zmianie na jego niekorzyść. Ocena zależy od treści dokonywanych przez prawodawcę zmian i sposobu ich wprowadzenia, przy uwzględnieniu całokształtu okoliczności oraz konstytucyjnego systemu wartości. Ustanawiając kwestionowane przez wnioskodawcę ograniczenia, ustawodawca pozostaje w zgodzie z systemem ocen wynikających z konstytucji i ustawodawstwa lat 90”.

Przedsiębiorstwa górnicze muszą liczyć się z tym, że w warunkach kształtowania nowego ładu gospodarczego przy niekorzystnych wynikach finansowych ich działalności i realnej perspektywie ich likwidacji przy braku radykalnych działań prawno-gospodarczych, państwo może być zmuszone zmienić obowiązujące regulacje prawne, także na ich niekorzyść, po to aby dostosować je do nowej rzeczywistości gospodarczej. Zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać zmian regulacji prawnych, w tym również zmian, które znoszą lub ograniczają dotychczas zagwarantowane prawa górników. Zasada zaufania do prawa nie oznacza zakazu modyfikacji i zmian tegoż prawa, wręcz odwrotnie – nowe zasady ustroju społecznego Rzeczypospolitej Polskiej nakazują tworzenie nowego normatywnego układu odniesienia także dla branży górniczej i w interesie tej branży. Dokonywać to jednak musi się z uwzględnieniem możliwości budżetu państwa, tak aby reforma nie stworzyła realnego dla niego zagrożenia. Wartością konstytucyjnie chronioną, która usprawiedliwia ograniczenie praw górników do wynagrodzenia, jest równowaga budżetu państwa, ponieważ postępowanie oddłużeniowe dotyczy należności daninowych Skarbu Państwa,

przesądżających o uszczupleniu dochodów Państwa i zwiększeniu jego wydatków.

Ważne znaczenie w perspektywie ochrony zaufania do prawa ma wielokrotnie wyrażana przez Trybunał teza, że pełnej ochronie podlegają wyłącznie ekspektatywy maksymalnie ukształtowane. Trybunał Konstytucyjny – m.in. w sprawie K. 14/91 – stanął na stanowisku objęcia ochroną ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych, tj. takich, które spełniają wszystkie zasadniczo przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy bez względu na stosunek do nich późniejszej ustawy. „(...) Dalej idące stanowisko utrudnić mogłoby (...) zasadniczą reformę (...) stosownie do nowych zasad społeczno-gospodarczego ustroju państwa” (K. 14/91). Zasada ta została potwierdzona w orzecznictwie Trybunału po wejściu w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. (SK 7/98).

W świetle przyjętej przez Trybunał linii orzeczniczej (por. K. 9/92), ustawodawca może zdecydować się na bezpośrednie (natychmiastowe) działanie nowego prawa, jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny. Niewątpliwie proces restrukturyzacji branży górniczej, usprawiedliwia późniejsze dookreślenie zasad procesu dostosowawczego przedsiębiorstw górniczych do gospodarki rynkowej oraz wynikających z tego konsekwencji w postaci określenia górnej granicy wzrostu przeciętnego wynagrodzenia. Ustanowienie maksymalnego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w tym przypadku nie daje podstaw do twierdzenia, że narusza to zasadę zaufania obywateli do państwa i pewności stanowionego przezeń prawa.

Trybunał nie uznał zarzutów wnioskodawców, co do niezgodności kwestionowanych we wnioskach przepisów ustaw z art. 59 ust. 4, art. 7 oraz art. 9 konstytucji, a w związku z tym dodatkowo z Konwencjami MOP Nr 98 i Nr 111 oraz – na co wskazuje się jedynie w uzasadnieniu – Powszechną Deklaracją Praw Człowieka, dostrzegając bardzo luźny ich związek z treścią wymienionych aktów prawa krajowego i międzynarodowego. Wnioskodawcy w zasadzie nie podejmują próby wyczerpującego uzasadnienia tychże zarzutów. Niezależnie od tego nie wskazują konkretnych przepisów wskazanych konwencji, które stanowić miałyby wzorzec odniesienia przy badaniu zgodności z nimi kwestionowanych przepisów.

Należy zgodzić się z wnioskodawcami, iż konstytucja przypisuje organizacjom związkowym ważne znaczenie. Wolności związkowe, mogą podlegać jedynie takim ograniczeniom ustawowym, jakie są dopuszczalne ze względu na potrzebę ochrony ważnych, konstytucyjnych wartości. Możliwości ograniczeń uprawnień związkowych przewidują także przywołane przez wnioskodawców konwencje międzynarodowe.

Konwencja MOP Nr 98 (dotycząca zasad stosowania prawa organizowania się i rokowań zbiorowych) oraz Konwencja Nr 111 (dotycząca dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu), a także Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, niewątpliwie stanowią przepisy prawa międzynarodowego wiążące Polskę. Jednakże trudno byłoby wykazać, iż kwestionowane przez wnioskodawców przepisy naruszają którąkolwiek z przytoczonych Konwencji. Nie ograniczają one możliwości wypłaty miesięcznego wynagrodzenia dla pracowników górnictwa, a jedynie ustalają ich maksymalny wzrost.

W warunkach reformy górnictwa uprawnienia związków zawodowych – na podstawie art. 26 pkt 2 ustawy o związkach zawodowych – realizowane są na szczeblu przedsiębiorstwa, gdyż reforma przeprowadzana jest na wniosek przedsiębiorstwa górniczego, a więc dobrowolnie. Oznacza to, że zakładowa organizacja związkowa nie zostaje pozbawiona możliwość przedstawienia swojego stanowiska w tej sprawie. „Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z 14 grudnia 1994 r. przyrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia u przedsiębiorcy, w danym roku – słusznie zauważa Prokurator Generalny – ustalają w drodze porozumienia strony uprawnione do zawarcia zakładowego układu zbiorowego pracy w terminie do końca lutego każdego roku albo w drodze zarządzenia pracodawcy – jeżeli porozumienie takie nie zostało zawarte – w terminie do dnia 10 marca każdego roku. Porozumienie to powinno uwzględniać między innymi sytuację i możliwości finansowe przedsiębiorcy. Sposób ustalania przyrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w przedsiębiorstwach górniczych realizujących postępowanie oddłużeniowe, w latach 1999-2002, o tyle ulega zmianie, że górna granica tego przyrostu określona została przez ustawodawcę, z zatem tylko w tym zakresie nie może stanowić przedmiotu negocjacji stron uprawnionych do zawarcia zakładowego układu zbiorowego”.

Przekroczenie kwestionowanego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń, jako bardzo ważnego elementu w procesie dostosowawczym górnictwa węgla kamiennego do gospodarki rynkowej, prowadziłoby do faktycznej niemożności dokonania przeobrażeń zadłużonych przedsiębiorstw górniczych. W dalszej konsekwencji prowadzić mogłoby do likwidacji kopalń. Taka sytuacja nie sprzyjałaby więc, ani interesom prawnym pracowników reprezentowanym przez związki zawodowe, ani interesom państwa, usiłującego przy wykorzystaniu prawem przewidzianych środków doprowadzić do restrukturyzacji tej branży przemysłu. Tym samym zarzut niezgodności kwestionowanych przepisów ze wskazanymi wyżej przepisami konstytucji, Konwencjami MOP oraz Powszechną Deklaracją Praw Człowieka jest nietrafny. Wnioskodawcy nie wykazali w

sposób przekonywujący który przepis Konwencji Nr 98 MOP stanowi podstawę do uznania art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy z 26 listopada 1998 r. i art. 4 ust. 3 ustawy z 14 grudnia 1994 r. jako prowadzących do praktyk dyskryminacyjnych. Podobny wniosek sformułować należy w odniesieniu do Konwencji MOP Nr 111, gdzie w art. 1 określono zakres pojęcia dyskryminacji. W świetle art. 1 a) tejże Konwencji dyskryminacja oznacza: „wszelkie rozróżnienie, wyłączenie lub uprzywilejowanie oparte na rasie, kolorze skóry, płci, religii, poglądach politycznych, pochodzeniu narodowym lub społecznym, które powoduje zniweczenie albo naruszenie równości szans lub traktowania w zakresie zatrudnienia lub wykonywania zawodu”. W pkt b) zakazuje się także innego różnicowania, wyłączania lub uprzywilejowania powodującego zniweczenie lub naruszenie równości szans wykonywania zawodu lub zatrudnienia. Treść kwestionowanych przepisów ustaw nie daje żadnych podstaw do stwierdzenia aby którakolwiek z tych form dyskryminacji miała miejsce w niniejszej sprawie.

3. Drugą grupę zakwestionowanych przez wnioskodawców przepisów, stanowią art. 37 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 36, zawarte w ustawie z 26 listopada 1998 r. o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz szczególnych uprawnieniach i zadaniach gmin górniczych.

Ustawa ta zawiera rozdział 5 zatytułowany: „Szczególne uprawnienia i zadania gmin górniczych”, w którym mieszczą się kwestionowane przepisy. Ustawodawca nie podaje definicji mienia przedsiębiorstwa górniczego, a dokonuje jedynie rozróżnienia w ramach tego mienia majątku produkcyjnego i majątku nieprodukcyjnego kopalń. Przedsiębiorstwo górnicze – zgodnie z treścią art. 36 – obowiązane jest współdziałać w realizacji reformy górnictwa węgla kamiennego z gminami górniczymi w celu zagospodarowania majątku nieprodukcyjnego kopalń i tworzenia alternatywnych miejsc pracy. W związku z tym, ustawodawca powiązał restrukturyzację branży górniczej, z odpowiednim zagospodarowaniem majątku nieprodukcyjnego na terytorium na którym do tej pory działały kopalnie (terytorium gmin górniczych).

Majątek nieprodukcyjny stanowią nieruchomości przykładowo wyliczone w art. 36 ust. 2 ustawy. Są to nieruchomości: zabudowane budynkami mieszkalnymi, hotelowymi, szkolnymi lub wykorzystywanymi do działalności kulturalnej, obiektami sportowymi, domami wypoczynkowymi i kolonijnymi, budynkami szpitalnymi lub związanymi z profilaktyką zdrowotną, budynkami wyłączonymi z działalności produkcyjnej, lub innymi nie wykorzystywanymi na cele produkcyjne.

Ustawodawca w art. 37 ust. 1 stworzył dla przedsiębiorstw górniczych możliwość przyjęcia dwóch rozwiązań. Po pierwsze – w stosunku do mienia nieprodukcyjnego (lub zbędnego majątku produkcyjnego), które może ewentualnie przynosić dochody (np. hotele), przedsiębiorstwo górnicze może zawiązać z gminami górnictwa i innymi przedsiębiorcami spółki akcyjne lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w celu aktywizacji gospodarczej gminy, pokrywając obejmowane akcje lub udziały w tych spółkach wkładem niepieniężnym w postaci określonych składników majątku (art. 37 ust. 1 pkt 1). Takie rozwiązanie może doprowadzić do pomnożenia majątku przedsiębiorstw górniczych, aktywizując je i dostosowując sposób korzystania z nieruchomości będących własnością tych przedsiębiorstw, do warunków gospodarki rynkowej. Po drugie – przedsiębiorstwo górnicze może zrzec się na rzecz gminy górnictwa (za jej zgodą), własności lub prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, które stały się dla niego zbędne, niepotrzebne, a w stosunku do których przedsiębiorstwa nie planują rozwiązań polegającego na zawiązaniu z gminami górnictwa spółek w celu aktywizacji tych gmin (np. takie które przynoszą straty finansowe – art. 37 ust. 1 pkt 2). Przedsiębiorstwo górnicze, jak wynika z treści przepisów, może skorzystać z rozwiązań przyjętych w ustawie lub ich nie przyjąć. Nie można więc mówić o ustawowym nakazie określonego postępowania. Z tej też racji nie prowadzi ono do dyskryminacji przedsiębiorstw górniczych i do naruszenia ich prawa własności. Przedsiębiorstwo górnicze obowiązane jest (nakaz ustawowy) współdziałać z gminami górnictwa, lecz takie współdziałanie nie jest jednoznaczne z obowiązkiem zrzeczenia się majątku nieprodukcyjnego tych kopalń na rzecz gmin górnictwa. Ustawodawca przewidując możliwość zrzeczenia się takiego majątku przedsiębiorstwa, nie wprowadza przymusu działania ani warunków uzależniających takie postępowanie od późniejszych przywilejów, udogodnień finansowych, albo też jakichkolwiek innych korzyści. We wszystkich tych przypadkach stanowisko swoje mogą wyrazić działające w przedsiębiorstwie związki zawodowe.

Zakwestionowany przepis art. 37 ust. 1 pkt 2, w żadnym przypadku nie narusza uprawnień właścicielskich przedsiębiorstw górniczych, które są podmiotem prawa własności. Do istoty bowiem prawa własności (prawa użytkowania wieczystego) należy – jak słusznie zauważa Prokurator Generalny – korzystanie z własności i rozporządzanie nią zgodnie z wolą właściciela. Kwestionowany przepis określa jedynie dopuszczalny sposób rozporządzania własnością. Gdyby nawet przepis taki nie istniał, to i tak przedsiębiorstwo górnicze będące właścicielem lub mające prawo użytkowania wieczystego, mogłoby w sposób identyczny rozporządzać własnym majątkiem. Przyjęte w ustawie rozwiązanie

stanowi jedynie jedną z możliwości postępowania przedsiębiorstw górniczych w stosunku do będącego jego własnością mienia, co nie oznacza iż takie rozwiązanie w praktyce będzie miało miejsce. Stąd też kwestionowany przepis nie narusza art. 64 ust. 1 konstytucji. Z tego właśnie prawa własności przedsiębiorstwo górnicze, w zakresie dysponowania mieniem nieprodukcyjnym, może swobodnie korzystać. Nie może więc być mowy o naruszeniu art. 7 konstytucji. Związki zawodowe poprzez ich uczestnictwo w działalności przedsiębiorstwa uczestniczą w realizowaniu prawa własności, jednakże nie są przez to niezależnym od przedsiębiorstwa górniczego podmiotem prawa własności, także w odniesieniu do tej części majątku przedsiębiorstwa, który powstał przy rzeczywistym zaangażowaniu jego pracowników. Samodzielne związki zawodowe mogą rozporządzać tylko tym majątkiem, który jest własnością związku zawodowego jako osoby prawnej. W przypadku organizacji związkowej o ogólnopolskim zasięgu, prawa takie nie przysługują organizacjom związkowych tychże związków zawodowych, które działają w konkretnym przedsiębiorstwie, ponieważ działająca w nim organizacja związkowa nie jest samodzielnym podmiotem praw i obowiązków majątkowych.

Twierdzenia wnioskodawców, iż kwestionowane przepisy umożliwiają prywatyzowanie majątku socjalnego, bez zgody pracowników tych przedsiębiorstw, których składki miały wpływ na powstanie większości tychże obiektów, są niezasadne. Co więcej nie mają bezpośredniego związku z zaskarżonymi przepisami. Także w związku z przeprowadzaną reformą górnictwa uprawnienia związków zawodowych są realizowane. Zakładowa organizacja związkowa ma (miała) więc możliwość przedstawienia swojego stanowiska, zarówno co do uczestnictwa w procesie oddłużeniowym jak i w innych sprawach (np. w sprawach, których dotyczy art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy z 26 listopada 1998 r.). W takim stanie rzeczy przedstawione we wniosku zarzuty uznać należy za nietrafne i niemożliwe do uwzględnienia.

Z tych wszystkich względów Trybunał Konstytucyjny nie dopatrywał się niezgodności kwestionowanych przepisów ustaw z konstytucją i przepisami prawa międzynarodowego wiążącego Rzeczpospolitą Polską i orzekł jak w sentencji.