

Warszawa, 30 października 2000 r.

**Opinia na temat
wniosku Konfederacji Pracodawców Polskich
do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie - sygn. K. 19/2000**

I. Konfederacja Pracodawców Polski wystąpiła na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 4 oraz art. 191 ust. 2 Konstytucji RP o stwierdzenie niezgodności:

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

2) art. 4 ust. 2 ustawy z art. 2 Konstytucji;

3) art. 26 ust. 1 ustawy z art. 2 Konstytucji.

II.

ad. 1

1) Zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji przez przepisy wymienione w pkt 1 wnioskodawca uzasadnia tym, iż ingerują one w - wnikające z zasady sprawiedliwości społecznej - prawo jednostki do sprawiedliwego (godziwego) wynagrodzenia - odpowiedniego do wartości świadczonej przez nią pracy.

2) Zarzut naruszenia art. 20 Konstytucji uzasadniony jest tym, że kwestionowane przepisy pozostają w kolizji z wynikającą - w ocenie wnioskodawcy - z art. 20 Konstytucji zasadą, iż w społecznej gospodarce rynkowej o wartości pracy jednostki winny decydować wyłącznie prawa rynku. Stąd ustawowe limitowanie tej wartości przeczy idei gospodarki rynkowej.

3) Wnioskodawca dostrzega także kolizję między kwestionowanymi w pkt 1 przepisami, a art. 65 ust. 4 Konstytucji, z którego wynika skierowany do ustawodawcy zwykłego nakaz

określenia w ustawie minimalnej wysokości wynagrodzenia za pracę lub sposobu jej ustalenia. Wydaje się, iż istotę kolizji autor wniosku dostrzega w tym, że podstawa konstytucyjna dla ustalenia minimalnego wynagrodzenia za pracę wyklucza ustawowe ograniczenie "od góry" wysokości wynagrodzenia. Zdaniem wnioskodawcy ograniczenie wysokości wynagrodzenia "od góry" oznacza, że "będą się zdarzać wypadki, w których praca określonej osoby będzie wynagradzana nieproporcjonalnie do rynkowej wartości świadczonej pracy - a przez to niesprawiedliwie".

4) Zarzut naruszenia art. 22 Konstytucji przez przepisy wymienione w pkt 1 wniosku uzasadniany jest tym, że zasadniczo ograniczają one swobodę zawierania umów menedżerskich, która to swoboda stanowi - w ocenie wnioskodawcy - istotny element wolności działalności gospodarczej, którą statuuje art. 22 Konstytucji.

5) Zarzut naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji przez kwestionowane w pkt 1 przepisy uzasadniany jest tym, że stanowią one taką ingerencję w konstytucyjnie chronione prawa i wolności, która nie odpowiada wymogom zasady proporcjonalności. Zarzut ten wnioskodawca formułuje w kontekście naruszenia: wolności działalności gospodarczej, wolności wyboru wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy, prawa do sprawiedliwego (godziwego) wynagrodzenia, prawa do własności i innych praw majątkowych.

Wnioskodawca przywołując orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, w szczególności orzeczenie z 9 czerwca 1998 r. sygn. K. 28/97 oraz orzeczenie z 31 stycznia 1996 r., K. 9/95, wskazuje, iż art. 31 ust. 3 wyznacza granicę ingerencji państwa w sferę konstytucyjnie chronionych interesów jednostki oraz innych podmiotów. Zdaniem autora wniosku kwestionowane przepisy nie spełniają zasady proporcjonalności, która wynika z art. 31 ust. 3 Konstytucji "bowiem, ustawodawca mógł z równą skutecznością osiągnąć założony cel za pomocą środków nie ingerujących w konstytucyjnie chronione interesy podmiotów podległych jego władzy". Wymienione w pkt. 1 przepisy są regulacją, która wprowadza istotne ograniczenia praw i wolności, mimo, iż nie są one konieczne dla realizacji celu, o który ustawodawcy chodzi. Zdaniem wnioskodawcy "wystarczyłoby w tym przypadku przyjąć określona politykę wynagradzania osób, o których mowa w art. 2 pkt 1-4 i 7 ustawy i konsekwentnie ją realizować, poprzez reprezentantów państwa w organach podmiotów wymienionych w art. 1 pkt 1-7 ustawy, do których ustawowej lub statutowej kompetencji należy podejmowanie decyzji w tej sprawie w oparciu o obowiązujące już regulacje prawne (...)".

6) Naruszenia art. 32 Konstytucji przez przepisy wymienione w pkt 1 wnioskodawca dopatruje się w tym, że zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów w obrębie spółek prawa handlowego według kryterium składu akcjonariatu lub wspólników jest sprzeczne z zasadą równości. W ocenie autora wniosku "zastosowane w ustawie kryterium właścicielskie nie znajduje merytorycznego uzasadnienia, jest dyskryminujące i niesprawiedliwe. Jeżeli bowiem państwo podejmuje decyzje o prowadzeniu działalności gospodarczej (...) to powinno to czynić na jednolitych zasadach, obowiązujących wszystkich".

Ponadto, w ocenie wnioskodawcy przepis art. 1 i 2 ustawy w zakresie określonym w pkt 1 wniosku naruszają zasadę poszanowania własności i innych praw majątkowych wyrażoną w art. 64 Konstytucji. Kwestionowane przepisy godzą w prawa udziałowe (akcyjne) innych niż państwo właścicieli tych podmiotów, ograniczone bowiem zostały możliwości wpływu pozostałych właścicieli na zatrudnianie przez spółkę kadry menedżerskiej i kształtowanie warunków ich zatrudnienia.

7) Wnioskodawca wskazuje, iż zgodnie z brzmieniem art. 1 pkt 7 ustawy znajduje ona zastosowanie, nie tylko do podmiotów w których dominuje kapitał publiczny, ale także do tych jednostek gospodarczych gdzie może przeważać w znacznym zakresie kapitał prywatny. Jak stwierdza autor wniosku "tworzenie przez podmioty z dominującym kapitałem publicznym spółek z innymi podmiotami może prowadzić do rozproszenia kapitału, a w konsekwencji udział Skarbu Państwa lub innych publicznych osób prawnych może być mniejszościowy (...)". Objęcie zakresem przedmiotowym ustawy podmiotów gospodarczych, w których Skarb Państwa lub inne osoby publiczne mają udział mniejszościowy stanowi szczególnie rażąco ingerencję w wolność prowadzenia działalności gospodarczej oraz prawo własności, których ochronę poręcza art. 20, 20 ust. 1, 22 i 64 Konstytucji. Autor wniosku odwołując się do swoich wcześniejszych rozważań na temat naruszenia art. 31 ust. 3 wskazuje, że zasadniczy cel ustawy jakim było ograniczenie wysokości wynagrodzeń osób kierujących podmiotami z dominującym kapitałem publicznym, można było osiągnąć bez uszczerbku dla tych wolności i praw konstytucyjnych.

ad. 2

W pkt 2 wniosku sformułowany został zarzut naruszenia przez art. 4 ust. 2 ustawy art. 2 Konstytucji. Kwestionowany przepis nakłada w dniu wejścia w życie ustawy obowiązek

zrzeczenia się przez członka rad nadzorczych dwóch lub więcej spółek, o których mowa w art. 1 pkt 4-7, członkostwa w radach nadzorczych w odpowiedniej liczbie spółek, a w przypadku, gdyby obowiązek ten nie został wypełniony w terminie 3 miesięcy, następuje wygaśnięcie członkostwa w odpowiedniej liczbie rad z mocy prawa.

W ocenie autora wniosku rozwiązanie takie godzi w wynikające z art. 2 Konstytucji zasady pewności prawa, zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa, ochronę praw nabytych oraz niedziałania prawa wstecz.

ad. 3

Wskazany w pkt 3 wniosku art. 26 ust. 1 ustawy przewiduje, że z upływem trzech miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy nieważne z mocy prawa stają się umowy o pracę oraz umowy cywilnoprawne stanowiące podstawę nawiązania stosunku zatrudnienia, ustalające wynagrodzenie miesięczne, nagrodę roczną, odprawę albo świadczenia dodatkowe w wysokości wyższej niż maksymalna dopuszczona ustawą. W ich miejsce mają być stosowane odpowiednie przepisy ustawy. Rozwiązanie takie jest w ocenie wnioskodawcy niezgodne z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadami: pewności prawa, zaufania obywateli do państwa i prawa, ochrony praw nabytych oraz niedziałania prawa wstecz.

III.

Celem ustawy o wynagrodzeniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi jest ograniczenie wysokości wynagrodzenia miesięcznego osób zatrudnionych na kierowniczych stanowiskach w podmiotach prawa publicznego oraz w tych podmiotach prawa prywatnego, które prowadzą działalność gospodarczą ze znacznym udziałem kapitału państwowego lub które kontrolowane są przez Skarb Państwa lub innych osób prawa publicznego.

Wydaje się, że nie ma kolizji między aksjologią leżącą u podstaw Konstytucji RP a *ratio legis* analizowanej ustawy. Ustawodawca posiada daleko idącą swobodę w zakresie ustanawiania regulacji mających służyć ochronie interesu publicznego, w tych wszystkich przypadkach, gdy podmiot prawa działa w oparciu o majątek publiczny. Jednoznacznym wyrazem intencji ustawodawcy konstytucyjnego w tym zakresie jest art. 203 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym Najwyższa Izba Kontroli może kontrolować z punktu widzenia legalności i gospodarności działalność niepublicznych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe lub

komunalne oraz wywiązują się ze zobowiązań na rzecz państwa. *Ratio legis* zasady przewidzianej w art. 203 ust. 3 jest wyrazem przekonania ustawodawcy konstytucyjnego, że kategoria podmiotów niepublicznych, które w swojej działalności gospodarczej wykorzystują majątek lub środki publiczne może - ze względu na ochronę interesu publicznego - podlegać odmiennym regulacjom prawnym niż kategoria podmiotów niepublicznych, które w swojej działalności nie korzystają z takich środków.

Tym samym wydaje się, iż ustanowienie regulacji określających maksymalne wynagrodzenia w jednostkach gospodarczych, które wykorzystują kapitał publiczny jest zgodne z systemem wartości leżących u podstaw Konstytucji RP i mieści się w zakresie swobody ustawodawcy zwykłego.

ad. pkt 1

1) Zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji przez przepisy wymienione w pkt 1, ze względu na to, iż ingerują one w - wnikające z zasady sprawiedliwości społecznej - prawo jednostki do sprawiedliwego (godziwego) wynagrodzenia - odpowiedniego do wartości świadczonej przez nią pracy wydaje się bezzasadny.

Wnioskodawca błędnie zakłada, iż zasada sprawiedliwości społecznej odnoszona do wysokości wynagrodzenia osób zarządzających podmiotami gospodarczymi, w których w znacznym stopniu wykorzystywany jest kapitał publiczny, oznacza, iż jednym kryterium dla oceny sprawiedliwości wysokości takiego wynagrodzenia jest rynkowa wartość świadczonej pracy. Wydaje się, iż bliższy konstytucyjnemu znaczeniu pojęcia sprawiedliwości społecznej jest pogląd, iż wysokość wynagrodzenia osób zatrudnianych na stanowiskach kierowniczych w podmiotach publicznych, lub podmiotach prawa prywatnego, w których znaczącym udziałowcem są podmioty publiczne, musi uwzględniać możliwości finansowe państwa. Zasada sprawiedliwości oznacza zatem w szczególności, iż wysokość wynagrodzenia poszczególnych kategorii osób zatrudnionych przez państwo lub przez podmioty prywatne, które w istotnym stopniu są własnością państwa, powinna pozostawać w racjonalnej proporcji, której wyznacznikiem jest nie tylko wartość rynkowa wykonywanej pracy, lecz również zakres odpowiedzialności, użyteczność społeczna, a także możliwości budżetowe państwa.

2) Również bezzasadny wydaje się zarzut naruszenia art. 20 Konstytucji przez wymienione w pkt 1 wniosku przepisy. Ustanowiona w art. 20 Konstytucji zasada, zgodnie z którą społeczna gospodarka rynkowa stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej, nie oznacza bynajmniej, iż nie jest możliwe ograniczone limitowanie przez państwo wysokości wynagrodzeń. Możliwość taką *expressis verbis* przewiduje wszak art. 65 ust. 4, zgodnie z którym ustawodawca zwykły zobowiązany został do określenia w ustawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę.

Konstytucyjne pojęcie społecznej gospodarki rynkowej w oczywisty sposób nawiązuje do doktryny "społecznej gospodarki rynkowej", która postulowała odejście od tradycyjnego, liberalnego rozumienia pojęcia gospodarki rynkowej, które odrzucało wszelkie właściwe formy ingerencji państwa w funkcjonowanie mechanizmów rynkowych. Przymiotnik "socjalna" wskazuje, iż ustrój gospodarczy Rzeczypospolitej Polskiej oparty jest nie tylko na idei gospodarki rynkowej, lecz również na idei państwa socjalnego, czyli jest ustrojem, który godzi wymogi praw rynku z potrzebami społecznymi (por. L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu., Warszawa 1998, s. 79-80).

Wydaje się zatem, iż nie ma sprzeczności kwestionowanych przepisów z zasadą "społecznej gospodarki rynkowej".

3) Wydaje się również, iż nie ma żadnej kolizji pomiędzy wymienionymi w pkt 1 wniosku przepisami, a art. 65 ust. 4 Konstytucji. Nakaz określenia w ustawie minimalnej wysokości wynagrodzenia za pracę lub sposobu ustalenia tej wysokości nie może być utożsamiany z zakazem określenia maksymalnego wynagrodzenia, które uzyskiwać mogą osoby zatrudnione na kierowniczych stanowiskach w podmiotach prawa publicznego oraz w tych podmiotach prawa prywatnego, które prowadzą działalność gospodarczą z dominującym udziałem kapitału państwowego.

4) Wątpliwy jest zarzut naruszenia przez kwestionowane przepisy art. 22 Konstytucji. Brzmienie art. 22 jednoznacznie wskazuje, iż zasada wolności działalności gospodarczej nie ma charakteru absolutnego. Ograniczenie swobody działalności gospodarczej jest dopuszczalne jeśli dokonywane jest w drodze ustawy i przemawia za nim ważny interes publiczny.

Jeżeli zatem przyjąć, iż kwestionowane w pkt 1 przepisy stanowią ograniczenie wolności prowadzenia działalności gospodarczej to uznać należy, iż spełnione zostały obie przesłanki uprawomocniające takie ograniczenie. W ocenie autora niniejszej opinii cel, któremu służą analizowane przepisy stanowi realizację "ważnego interesu publicznego".

5) Zarzut naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji oparty jest na szczególnej interpretacji zasady proporcjonalności, o której mowa w tym przepisie. Zgodnie z art. 31 ust. 3 ograniczenia praw i wolności mogą być ustanawiane "tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie". Oznacza to, że ograniczenia te mogą być wprowadzane tylko w koniecznym zakresie. Jak słusznie wskazuje wnioskodawca, powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, ocena czy analizowana regulacja jest "konieczna w demokratycznym państwie" wymaga odpowiedzi na trzy pytania:

- czy wprowadzana regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków,
- czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana,
- czy efekty wprowadzonej regulacji pozostaną w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (orzeczenie K 11/94 z 26 kwietnia 1995 r. i liczne późniejsze).

Wnioskodawca przyjmuje, że ograniczenia wprowadzane przez kwestionowane przepisy nie spełniają trzech wymogów składających się na zasadę proporcjonalności. W jego ocenie ingerencja w prawa i wolności nie jest "konieczna", bowiem cel, któremu służyc mają kwestionowane przepisy może być osiągnięty bez uszczerbku dla praw i wolności osób, objętych regulacją. Dla realizacji tego celu wystarczyłoby "przyjąć określoną politykę wynagradzania (...) i konsekwentnie ją realizować, poprzez reprezentantów państwa w organach podmiotów wymienionych w art. 1 pkt 1-7 ustawy, do których ustawowej lub statutowej kompetencji należy podejmowanie decyzji w tej sprawie w oparciu o obowiązujące już regulacje prawne (...)".

Pogląd, iż reprezentanci państwa w organach podmiotów podlegających ustawie mogliby realizować jednolitą politykę w zakresie wynagradzania osób na stanowiskach kierowniczych jest nierealistyczny, bowiem abstrahuje od stanu rzeczy w tej materii. Postulat taki nie stanowi zatem alternatywy dla regulacji ustawowej. Nieskuteczność obowiązujących

dotychczas mechanizmów kontroli spowodowała, iż dla ochrony interesu publicznego konieczne stało się uchwalenie opiniowanej regulacji.

Rozumowanie prezentowane w uzasadnieniu wniosku oparte jest na założeniu, że "konieczność ingerencji" nie podlega relatywizacji do konkretnych okoliczności faktycznych, lecz odnosić ją można jedynie do idei demokratycznego państwa prawnego.

Założenie takie jest w ocenie autora niniejszej opinii błędne. Rzeczywistość społeczna ma charakter dynamiczny. Ustawodawca ma obowiązek reagować na pojawiające się zagrożenia wartości, o których mówi art. 31 ust. 3 Konstytucji niezależnie od tego jakie są przyczyny tych zagrożeń. Dotyczy to również tych przypadków, gdy źródłem zagrożenia jest nieefektywność mechanizmów kontroli i nadzoru przewidziana w dotychczas obowiązujących regulacjach prawnych. Ocena "konieczności ingerencji" nie może abstrahować od konkretnych uwarunkowań faktycznych i prawnych.

W świetle dotychczasowego orzecznictwa TK, dla przeprowadzenia dowodu niesprzeczności normy prawnej z art. 31 Konstytucji konieczne jest stwierdzenie istnienia konstytucyjnie uzasadnionych przesłanek formalnych dotyczących dopuszczalności wprowadzenia ograniczeń oraz wskazanie proporcjonalności zastosowanego środka. Nie budzi wątpliwości, iż kwestionowana regulacja spełnia przesłankę formalną bowiem ustanowiona została w drodze ustawy.

Rozważając, czy w analizowanym przypadku zachowana została zasada proporcjonalności odnieść trzeba się do zarzutu naruszenia, przez kwestionowane w pkt 1 wniosku przepisy, wolności działalności gospodarczej, wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy, prawa do sprawiedliwego (godziwego) wynagrodzenia, prawa do własności i innych praw majątkowych.

W ocenie autora niniejszej opinii nie ma żadnej kolizji pomiędzy kwestionowaną regulacją a wolnością wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Opiniowane przepisy ustanawiając ograniczenia odnoszące się do wysokości wynagrodzenia osób zarządzających pewnymi jednostkami organizacyjnymi nie stanowią żadnej bariery w zakresie dostępu do zawodu lub do miejsca pracy. Wolności wyboru i wykonywania zawodu, jak również wolność wyboru miejsca pracy nie mogą być rozumiane jako gwarancja jakiegokolwiek konkretnej wysokości wynagrodzenia.

Stwierdzić należy, iż żadne z unormowań konstytucyjnych nie formułuje *expressis verbis* prawa do godziwego wynagrodzenia. Jeżeli nawet przyjąć, iż prawo do sprawiedliwego wynagrodzenia mieści się w pojęciu "sprawiedliwości społecznej", o której mówi art. 2 Konstytucji RP - to brak jest podstaw, by dla oceny "sprawiedliwości" wynagrodzenia osób, o których mowa w kwestionowanych przepisach, stosować wyłącznie kryterium "rynowej wartości pracy". Ocena sprawiedliwości wynagrodzenia w takich przypadkach musi brać pod uwagę możliwości finansowe państwa.

Wydaje się, iż zasadna jest ocena wnioskodawcy, iż kwestionowane w pkt 1 przepisy stanowią ograniczenie swobody prowadzenia działalności gospodarczej, a także ograniczają prawa majątkowe innych niż państwo właścicieli podmiotów objętych kwestionowanym unormowaniem.

W ocenie autora niniejszej opinii ograniczenie to spełnia jednak wymóg proporcjonalności, bowiem podyktowane jest koniecznością ochrony interesu Skarbu Państwa, a tym samym koniecznością ochrony praw podatników, oraz tych wszystkich osób, które są uprawnione do świadczeń ze strony państwa.

Konieczność ochrony praw innych osób jest przesłanką, która - w świetle brzmienia art. 31 ust. 3 - uzasadnia ograniczenie praw i wolności konstytucyjnych.

6) Bezzasadny jest również zarzut naruszenia przez przepisy kwestionowane w pkt. 1 zasady równości. Zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego poglądem zasada równości oznacza, że wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną w stopniu równym mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, tj. bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących, co oznacza także - sprawiedliwie (orzeczenie K. 7/90).

Takie rozumienie zasady równości dopuszcza możliwość różnicowania sytuacji prawnej podmiotów podobnych, jeśli różnicowanie takie jest "usprawiedliwione" czyli znajduje uzasadnienie w aksjologii konstytucyjnej. Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu K 10/96 stwierdził, że "wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonywujących argumentach. Argumenty te muszą mieć: 1) charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma

oraz służyć realizacji tego celu i treści (...); 2) argumenty te muszą mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego traktowania podmiotów podobnych; 3) argumenty te muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych."

Nie może budzić wątpliwości, iż kryterium właścicielskie zastosowane do materii regulowanej w ustawie znajduje pełne uzasadnienie w aksjologii konstytucyjnej. Jest to kryterium jednoznacznie wiążące się z celem i treścią kwestionowanej regulacji. Na gruncie systemu wartości konstytucyjnych oczywiste wydaje się, że ustawodawca zwykły ma szczególny obowiązek ochrony interesu publicznego normując działalność podmiotów gospodarczych wykorzystujących majątek publiczny.

7) Kwestionując konstytucyjność art. 1 pkt 7 ustawy (zarzut naruszenia art. 20, 20 ust. 1, 22 i 64 Konstytucji w kontekście art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) wnioskodawca wskazuje, iż przepis ten włącza obok podmiotów, w których dominuje kapitał publiczny, także jednostki gospodarcze, w których przeważać może w znacznym zakresie kapitał prywatny.

W ocenie autora również w tym wypadku należy oddalić zarzut niekonstytucyjności. Wydaje się, iż jakkolwiek art. 1 pkt 7 włącza w zakres ograniczeń wynikających z ustawy również spółki, w których Skarb Państwa i inne publiczne osoby prawne "pośrednio" dysponują udziałem mniejszościowym, to jednak ochrona interesu publicznego w odniesieniu do sposobu wykorzystywania majątku publicznego uzasadnia kwestionowane ograniczenie. Cel, któremu służy ta regulacja uzasadnia ograniczenie swobody prowadzenia działalności gospodarczej oraz ingerencję w prawa majątkowe. Wydaje, iż również w tym przypadku kwestionowana regulacja spełnia wymóg proporcjonalności (uzasadnienie jak wyżej).

ad. 2

W ocenie autora niniejszej opinii bezzasadny jest - sformułowany w pkt 2 - wniosek zarzut naruszenia zasady pewności prawa, zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa, ochronę praw nabytych oraz niedziałania prawa wstecz przez art. 4 ust. 2 ustawy.

Stwierdzić należy, iż zasada pewności prawa i zasada zaufania obywateli do państwa i prawa nie może być traktowana jako zakaz modyfikowania przez ustawodawcę sytuacji podmiotów, których sytuacja prawna pod rządami starych przepisów była odmienna.

Zgodnie z ukształtowanym od wielu lat orzecznictwem Trybunał Konstytucyjnego zasada ochrony praw nabytych zapewnia ochronę praw podmiotowych - zarówno publicznych jak i prywatnych. Poza zakresem stosowania tej zasady znajdują się natomiast sytuacje prawne, które nie mają charakteru praw podmiotowych ani ekspektatyw tych praw.

Nawet jeśli jednak przyjąć, iż prawo członkostwa w radzie nadzorczej spółki handlowej jest objęte zakresem przedmiotowym zasady ochrony praw nabytych, to pamiętać należy, iż zasada ta nie wyklucza stanowienia regulacji, które znoszą lub ograniczają prawa podmiotowe. Zasada ochrony praw nabytych nie ma charakteru absolutnego i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych dla jednostki. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że odstępianie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna zasada prawnokonstytucyjna.

Trybunał Konstytucyjny uogólniając i precyzując swoje dotychczasowe orzecznictwo dotyczące ochrony praw nabytych, stwierdził w orzeczeniu z 22 czerwca 1999 r.; K. 5/99 (OTK 1999/5/100), że ocena dopuszczalności ograniczeń tych praw wymaga rozważenia:

- 1) czy wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych,
- 2) czy nie istnieje możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych,
- 3) czy wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi u podstaw zasady ochrony praw nabytych, a także
- 4) czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji.

Wydaje się, iż ograniczenie ustanowione w art. 4 ust. 1 znajduje uzasadnienie w konieczności ochrony interesu publicznego, w tych przypadkach gdy w spółkach prawa handlowego zaangażowany jest kapitał publiczny. Ratio legis art. 4 ust.1 spójne jest z konstytucyjną aksjologią. Regulacja taka przeciwdziała łączeniu przez jedną osobą

członkostwa w kilku radach nadzorczych, co w ocenie ustawodawcy utrudnia rzetelne wywiązywanie się z obowiązków członka rady nadzorczej.

Art. 4 ust. 2 ustawy nakładający na osoby łączące sprawowanie funkcji członka w radach nadzorczych dwóch lub więcej spółek objętych zakresem przedmiotowym ustawy obowiązek zrzeczenia się, w ciągu trzech miesięcy od wejścia w życie ustawy, członkostwa w odpowiedniej liczbie rad nadzorczych jakkolwiek może być traktowany jako ingerencja w prawa nabyte to jednak ingerencja taka znajduje pełne uzasadnienie w konieczności ochrony interesu publicznego, o którym wyżej mowa.

Jednocześnie trzymiesięczny termin przewidziany w art. 4 ust. 2, a także półtora miesięczny termin *vacatio legis* świadczy o tym, iż ustawodawca podjął działania mające na celu zapewnienie osobom zainteresowanym przystosowania się do nowej regulacji.

Zarzut naruszenia zasady *lex retro non agit* należy oddalić bowiem nowo ustanowione normy nie są stosowane do zdarzeń zaistniałych przed ich wejściem w życie, a tylko - w sposób prospektywny - modyfikują sytuację podmiotów, których sytuacja prawna była odmienna w świetle starych przepisów. Nowa regulacja nie zmienia niczego wstecz, nie ingeruje w już skonsumowane sytuacje łączenia członkostwa w kilku radach nadzorczych w podlegających ustawie spółkach, a jedynie wprowadza zmianę na przyszłość. Nie ma więc mowy o retroaktywności nowej regulacji (tak np. orzeczenie z 22 sierpnia 1990 r., sygn. akt K. 7/90, OTK w 1990 r., oraz orzeczenie z 23 kwietnia 1996 r., sygn. akt K. 29/95, OTK 1996/2/10).

Konkluzją tej części rozważań jest pogląd, że art. 4 ust. 2 ustawy nie narusza art. 2 Konstytucji RP

ad. 3

Sformułowany w pkt 3 wniosku zarzut naruszenia przez art. 26 ust. 1 ustawy wynikających z art. 2 Konstytucji zasad pewności prawa, zaufania obywateli do państwa i prawa, ochrony praw nabytych oraz niedziałania prawa wstecz Konstytucji poparty został argumentacją zbliżoną do argumentacji uzasadniającej zarzut z pkt 2.

Wydaje się, iż również w tym przypadku, z zastosowaniem analogicznej argumentacji jak w pkt 3, zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji należy.

Jednocześnie wskazać należy, iż uzasadnienie tego zarzut ten nie uwzględnia brzmienia ust. 2 art. 26 ustawy, zgodnie z którym osobom pozostającym w stosunku pracy lub innym stosunku zatrudnienia na czas określony przysługuje prawo do rozwiązania tego stosunku za jednomiesięcznym wypowiedzeniem. Stanowi to dodatkową przesłankę świadcząca, iż "ustawodawca podjął działania mające na celu zapewnienie osobom zainteresowanym przystosowania się do nowej regulacji".

Sporządził: Wojciech Odrowąż-Sypniewski