

Warszawa, dnia 1 lipca 2002 r.

Opinia prawna
w sprawie wniosku Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”, skierowanego do
Trybunału Konstytucyjnego (sygn akt. K. 23/02)

Stosownie do zlecenia z dnia 5 czerwca 2002 r. uprzejmie przedstawiam następującą opinię w sprawie wniosku Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” z dnia 14 marca 2002 r. o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 1 pkt 2 i art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 4, poz. 33).

Zdaniem Wnioskodawcy, zaskarżone przepisy są niezgodne z art. 2 i art. 7 Konstytucji. Zarzut niekonstytucyjności dotyczy:

- a) sposobu uchwalenia ustawy i wprowadzenie jej w życie oraz
- b) treści kwestionowanych przepisów.

Wnioskodawca formułuje zarzut, że Rada Ministrów nie czekając na opinię NSZZ „Solidarność” o projekcie ustawy, przesłanym adresatowi do zaopiniowania dopiero w dniu 27 listopada 2001 r., skierowała projekt do Sejmu, który uchwalił ustawę przed upływem 30-dniowego terminu nadesłania wspomnianej opinii. W rezultacie NSZZ „Solidarność” nie miał możliwości przedstawienia swego stanowiska w przedmiotowej sprawie na forum właściwej komisji sejmowej lub senackiej.

Zdaniem Wnioskodawców, przesunięcie o rok terminu realizacji tzw. drugiego i trzeciego etapu podwyżek wynagrodzeń dla pracowników szkolnictwa wyższego stanowi naruszenie ich praw podmiotowych, a więc narusza konstytucyjną zasadę sprawiedliwości społecznej.

NSZZ „Solidarność” wyraża przy tym pogląd, że naruszenie zasad konsultacji projektów ustaw z reprezentatywnymi organizacjami związkowymi oraz naruszenie ekspektatywy wzrostu wynagrodzeń pracowników szkolnictwa wyższego nie było uzasadnione istotnym interesem publicznym.

* *

*

Oceniając zasadność wniosku NSZZ „Solidarność” należy przede wszystkim przypomnieć, że zaskarżona ustawa jest jedną z kilkunastu ustaw „okołobudżetowych”, uchwalonych w listopadzie i grudniu 2001 r. Celem tych ustaw było ograniczenie wydatków budżetu państwa w 2002 r. ze względu na katastrofalny, w ocenie Rządu, stan finansów publicznych. Powszechnie wiadomo, że według wstępnego projektu budżetu nadwyżka wydatków nad dochodami wynosiła ponad 80 mld zł. W tej sytuacji zabiegiem koniecznym okazały się znaczne „cięcia” projektowanych na 2002 r. wydatków budżetowych, w celu zmniejszenia deficytu do około 40 mld zł. Cel ten osiągnięto m. in. w drodze redukcji wydatków wynikających z ustaw uchwalonych wcześniej. Do grupy regulacji ustawowych „dotkniętych” wspomnianą redukcją należy ustawa z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz. U. nr 65, poz. 385). Zmiana tej ustawy, dokonana ustawą z dnia 17 grudnia 2001 r. (Dz. U. z 2002 r. nr 4, poz. 33), przesunęła termin realizacji kolejnych etapów podwyżek wynagrodzeń pracowników szkolnictwa wyższego o jeden rok.

Należy zgodzić się z zarzutem Wnioskodawcy, że kwestionowana ustawa przedłuża okres oczekiwania pracowników szkół wyższych na zagwarantowany ustawą wcześniejszą dalszy wzrost ich wynagrodzeń. Wbrew jednak twierdzeniu NSZZ „Solidarność”, w opiniowanym przypadku naruszenie ekspektatywy było zabiegiem ustawodawczym podyktowanym ochroną ważnego interesu publicznego. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego eksponowana jest teza, że „zapewnienie równowagi budżetowej jest wartością konstytucyjną, gdyż od niej zależy zdolność państwa do działania i rozwiązywania jego różnorodnych interesów” (J. Oniszczyk: Konstytucja RP w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Zakamycze 2000 r. s. 129). W innym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że państwo może być zmuszone zmienić obowiązujące regulacje prawne, także na niekorzyść określonej grupy zawodowej, w celu ich dostosowania do nowej rzeczywistości gospodarczej (por. *ibid.* s. 944).

Należy stwierdzić, że zaskarżone przepisy ustawy naruszają zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa oraz ochrony praw nabytych. W konkretnym jednak przypadku zasady te muszą ustąpić pierwszeństwa ochronie równowagi budżetowej jako wartości konstytucyjnej nadrzędnej. Zgodnie bowiem z utrwalonym kierunkiem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, w wypadku ingerencji ustawodawcy w sferę praw i wolności jednostki powinna być uwzględniana zasada proporcjonalności. Uznając, że w opiniowanym przypadku owa

ingerencja naruszała zakaz wydłużania ekspektatyw ukształtowanych przez obowiązujące ustawy (zob. wyrok z dnia 10 lipca 2000 r. SK 21/99 – Wybór tez i sentencji orzeczeń T.K, II półrocze 2000 r. s. 9) według Trybunału należy odpowiedzieć na pytania:

- 1) czy kwestionowana ustawa była środkiem właściwym dla osiągnięcia zamierzonych celów,
- 2) czy była niezbędna dla ochrony i realizacji interesu publicznego, z którym jest związana,
- 3) czy efekty tej ustawy pozostają w odpowiedniej proporcji do zakresu dolegliwości obciążających obywatela.

Moim zdaniem, na wszystkie trzy pytania uzasadniona jest odpowiedź twierdząca. Tylko bowiem w drodze ustawy możliwe było przesunięcie niektórych wydatków budżetowych na następne lata. Interes zaś publiczny wymagał, aby w budżecie na rok 2002 r. różnica między wydatkami i dochodami uległa wydatnemu zmniejszeniu. Wypada przy tym zauważyć, że pracownicy szkół wyższych nie są jedyną grupą społeczno-zawodową, która odczuła niekorzystne dla nich skutki ustaw okołobudżetowych.

Bezzasadny jest również zarzut naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej. Zdaniem T.K. klauzula sprawiedliwości społecznej może być stosowana przede wszystkim jako argument **dodatkowo** uzasadniający fakt naruszenia konkretnej normy czy zasady konstytucyjnej (por. J. Oniszczyk: *ibid.* s. 161). W wyroku z dnia 4 listopada 2000 r. K. 7/00 Trybunał wyraził pogląd, że „Stosowanie zasady sprawiedliwości społecznej jako podstawy kontroli konstytucyjności prawa wymaga zachowania szczególnej powściągliwości (...). Przyjęcie odmiennego stanowiska prowadziłoby do wkraczania przez sądownictwo konstytucyjne w sferę, która w demokratycznym państwie prawnym należy do ustawodawcy” (Wybór tez i sentencji (...) II półrocze 2000 r. s. 27). Nietrafność zarzutu Wnioskodawcy jest oczywista także w świetle wypowiedzi T.K. w orzeczeniu z dnia 19 lutego 2001 r. SK. 14/00. Mianowicie, według Trybunału na treść zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) składa się szereg wartości które muszą być chronione i realizowane przez państwo, np. tworzenie warunków zdrowego i stabilnego rozwoju gospodarczego oraz równowaga budżetowa (zob. Wybór tez i sentencji (...) I półrocze 2001 r. s. 28).

Trafny jest natomiast zarzut NSZZ „Solidarność”, że naruszenie zasad konsultacji projektu ustawy z organizacjami związkowymi pozostaje w sprzeczności z zasadą legalizmu, wyrażoną w art. 7 Konstytucji. Dyspozycja tego przepisu jest adresowana do wszystkich organów władzy publicznej, w tym także do Sejmu RP. W orzeczeniu z dnia 15 lipca 1996 r. U. 3/96 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że z zasady legalizmu wynika, iż wszelkie akty normatywne muszą być ustanawiane zgodnie z określoną w przepisach prawa procedurą (J. Oniszczyk (...) s. 168).

Uchybienia w zakresie sposobu i terminu przeprowadzenia konsultacji, o których mowa, nie uzasadniają jednak zarzutu niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów ustawy w sytuacji, gdy celem ich była ochrona równowagi budżetowej, a więc wartości mającej rangę szczególną. Również w tym przypadku ma zastosowanie zasada proporcjonalności, która nakazuje udzielić pierwszeństwa ochronie budżetu nawet kosztem naruszenia innych zasad i norm konstytucyjnych.

Wniosek NSZZ „Solidarność” należałoby zatem oddalić w całości jako bezzasadny.

Sporządził: Witold Pawełko