

Warszawa, 2 grudnia 1999 r.

## Opinia prawna

**w sprawie zasadności wniosku Federacji Związków Zawodowych Pracowników Telekomunikacji o zbadanie zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 26 listopada 1998 roku o zmianie ustawy o łączności (Dz.U. Nr 150, poz.984), (sygn. akt K.31/99).**

### 1. stan faktyczny

Pismem z dnia 8 marca 1999 roku, zatytułowanym jako: Skarga konstytucyjna, Federacja Związków Zawodowych Pracowników Telekomunikacji zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją trybu uchwalenia ustawy o łączności, a w szczególności uchwalenia zmiany art. 82 ustawy.

W uzasadnieniu podano, iż w dniu 25 sierpnia 1998 roku Rada Ministrów wniosła pod obrady Sejmu projekt ustawy zmieniającej ustawę o łączności. Projekt, określony jako pilny przewidywał nowelizację art. 16 i art. 82 ustawy o łączności. W następstwie pierwszego czytania i zgłoszonych w jego trakcie poprawek, Marszałek Sejmu zwrócił się do Rady Ministrów z wnioskiem o konsultację zgłoszonego projektu ze związkami zawodowymi w trybie art. 19 ustawy o związkach zawodowych. W odpowiedzi Rada Ministrów wycofała wniosek w zakresie dotyczącym zmiany art. 82 ustawy o łączności pozostawiając jedynie inicjatywę ustawodawczą w zakresie nowelizacji art. 16 .

W trakcie prac sejmowych (posiedzenie wspólne Komisji Skarbu Państwa i Komisji Łączności) zgłoszono wniosek zmierzający do nowelizacji art. 82 ustawy o łączności, mimo wcześniejszego wycofania inicjatywy w tym zakresie. Treścią wniosku była nowelizacja art. 82 treściowo różna od zaproponowanej wcześniej przez Radę Ministrów. Zgłoszona poprawka została przyjęta, i ostatecznie weszła do treści ustawy z dnia z dnia 26 listopada 1998 roku o zmianie ustawy o łączności.

Tymczasem zdaniem Federacji Związków Zawodowych Pracowników Telekomunikacji, w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, a w szczególności orzeczenia K 18/95, poprawki wykraczające poza zakres regulacji objęty inicjatywą ustawodawczą są nieuprawnione, szczególnie w świetle okoliczności, iż projekt nowelizacji art. 16 ustawy o łączności wniesiony został jako projekt pilny. Nadto, w opinii Federacji Związków Zawodowych Pracowników Telekomunikacji, treść zgłoszonej poprawki, ze względu na to iż wykraczała poza zakres przedłożenia rządowego, jak i z uwagi na zamierzony przedmiot regulacji, winna być bezwzględnie skonsultowana ze związkami zawodowymi.

Jednakże w uzasadnieniu pisma skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego, Federacja Związków Zawodowych Pracowników Telekomunikacji, nie ograniczyła się jedynie (na co wskazywała by treść petitum pisma) do kwestionowania trybu powzięcia ustawy z dnia z dnia 26 listopada 1998 roku

o zmianie ustawy o łączności. Treścią uzasadnienia wniosku są bowiem również daleko idące zarzuty odnoszące się do treści znowelizowanego art. 82 ustawy o łączności.

Naruszenia zasady ochrony praw nabytych Federacja Związków Zawodowych Pracowników Telekomunikacji upatruje w zmianie na podstawie znowelizowanego przepisu art. 82 ustawy o łączności określenia kategorii osób uprawnionych do nieodpłatnego nabycia akcji TP S.A., w okresie po rozpoczęciu prywatyzacji. Za datę rozpoczęcia prywatyzacji Federacja przyjmuje 7 listopada 1998 roku - to jest dzień sprzedaży pierwszej akcji spółki na rynku publicznym. W uzasadnieniu pisma podniesiono również, iż wprowadzone nowe brzmienie art. 82 a w szczególności jego ust. 3 nie spełnia wymogów prawidłowej techniki legislacyjnej, gdyż następuje trudności interpretacyjne w odniesieniu do możliwości precyzyjnego ustalenia kręgu osób uprawnionych do nieodpłatnego nabycia akcji. Błędy z zakresu techniki legislacyjnej, Federacja zarzuca również przepisowi znowelizowanego art. 82 ust. 22 ustawy o łączności. Wynikają one ze sformułowania części początkowej tego przepisu który wskazuje iż przesłanka bycia pracownikiem PPTiT w dniu przekształcenia tej jednostki w PP i TP S.A. ma charakter podstawy samej w sobie jeszcze nie wystarczającej do uzyskania uprawnienia do nabycia akcji TP S.A. Jednocześnie z tą przesłanką muszą być bowiem spełnione kolejne przesłanki określone w art. 82 ust. 2 pkt 1 i 2. Jak podnosi Federacja Związków Zawodowych Pracowników Telekomunikacji uwzględnienie wszystkich wynikających z art. 82 przesłanek powodujących powstanie przez do nabycia akcji, prowadzi może do powstania niejasności a nawet sytuacji logicznie niemożliwych.

Interpretacja art. 82 ust. 2 znowelizowanej ustawy o łączności prowadzi do wyłączenia z kategorii osób uprawnionych do nieodpłatnego nabycia akcji TP S.A. dużych grup osób, którym na zasadzie słuszności prawo to przysługiwać powinno.

Niejasności interpretacyjne wynikłe z nowego brzmienia art. 82 ustawy o łączności, oraz wadliwy zdaniem Federacji Związków Zawodowych Pracowników Telekomunikacji tryb przyjęcia nowelizacji ustawy prowadzi do braku pewności co do konstytucyjności uchwalonej przez Sejm ustawy z dnia 26 listopada 1998 roku o zmianie ustawy o łączności, a zatem zasługuje na rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego.

Pismem z dnia 26 marca 1999 roku rpr J. Krynicki reprezentujący Federację Związków Zawodowych Pracowników Telekomunikacji stwierdził iż pismo wspomnianej Federacji a dnia 8 marca 1999 roku zatytułowane jako skarga konstytucyjna, ma charakter wniosku w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 4, oraz ust. 2 Konstytucji RP.

Pismem z dnia 14 czerwca 1999 roku, pełnomocnik wnioskodawcy dokonał sprecyzowania zarzutów podniesionych we wniosku. Zdaniem Wnioskodawcy kwestionowane przepisy ustawy z dnia 26 listopada 1998 roku o zmianie ustawy o łączności naruszają art. 118 ust. 1 i 123 ust. 1 Konstytucji oraz art. 40 ust. 3 w zw. z art. 56d ust. 3 Uchwały Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 Regulamin Sejmu.

Nadto zdaniem wnioskodawcy art. 1 ust. 2 kwestionowanej ustawy z dnia 26 listopada 1998 roku o zmianie ustawy o łączności jest niezgodny z art. 2 i art. 64 Konstytucji w części w jakiej wprowadza do ustawy o łączności uprawnienie do nieodpłatnego nabycia akcji spółki TP S.A. przez osoby, które po przepracowaniu 10 lat w PP lub TP S.A. zostały przejęte przez inne zakłady pracy w trybie art. 23' kodeksu pracy.

## **2. analiza zarzutów**

Jak wynika z treści wniosku, jak i dołączonych do niego pism procesowych, przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie nie jest jedynie (na co wskazywałoby petitum wniosku) tryb powzięcia kwestionowanej ustawy z dnia 26 listopada 1998 roku o zmianie ustawy o łączności, ale również zagadnienie zgodności normatywnej treści pomieszczonych w tej ustawie przepisów z przepisami Konstytucji RP. Rozważając zagadnienie zasadności wniosku należy zatem odnieść się zarówno do kwestii poprawności zachowania trybu przewidzianego dla procesu ustawodawczego, jak i do zagadnienia konstytucyjności przepisów zakwestionowanej ustawy.

Przystępując do analizy zarzutów odnoszących się do wadliwości trybu powzięcia kwestionowanej ustawy z dnia 26 listopada 1998 roku o zmianie ustawy o łączności należy ustalić co następuje. W dniu 25 sierpnia 98 Rada Ministrów skierowała do Sejmu rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o łączności w trybie art. 123 ust. 1 Konstytucji (druk sejmowy nr 571) Przedmiotem projektu była nowelizacja treści art. 16 i art. 82 ustawy o łączności. W dniu 11 września 1998 roku odbyło się pierwsze czytanie projektu ustawy. Na podstawie jego wyników, w trybie art. 39 ust. 4 w zw. z art. 56d ust. 3 Regulaminu Sejmu, Marszałek Sejmu zwrócił się z wnioskiem do Rady Ministrów o dopracowanie wniesionego projektu oraz jego konsultację ze związkami zawodowymi. W dniu 23 września 1998 roku Rada Ministrów złożyła do Sejmu projekt ustawy o zmianie ustawy o łączności. Zakres przedmiotowy projektu obejmował nowelizację jedynie art. 16 ustawy o łączności (druk nr 571 A). Jednocześnie Rada Ministrów nie wycofała w sposób formalny projektu z dnia 25 sierpnia 1998 roku nowelizującego treść art. 16 i 82 ustawy o łączności.

Wobec takiej sytuacji połączone Komisje: Skarbu Państwa, Uwłaszczenia i Prywatyzacji a także Transportu i łączności w sprawozdaniu z dnia 13 października 1998 roku wniosły o uchwalenie ustawy w brzmieniu wynikającym z późniejszego projektu nowelizacji - tj. w odniesieniu jedynie do art. 16 (druk 656). Do sprawozdania dołączono zgłoszony w trakcie posiedzenia komisji wniosek mniejszości dotyczący zmiany art. 82 ustawy o łączności stanowiący w znacznej mierze powtórzenie zapisów pierwszego projektu zmiany ustawy o łączności.

Projekt zmiany ustawy w odniesieniu do art. 16 i 82 ustawy o łączności zawarty w druku sejmowym nr 571 został przez Radę Ministrów w trybie art. 33 ust. 2 Regulaminu Sejmu wycofany po

posiedzeniu Komisji. W związku z tym, na kolejnym posiedzeniu połączone komisje rozpatrzyły jedynie projekt ustawy o zmianie ustawy o łączności w zakresie wynikającym z druku 571 A - to jest w odniesieniu do art. 16. Do sprawozdania z posiedzenia Komisji (druk nr 656 A) dołączono ponownie wniosek mniejszości dotyczący zmiany art. 82 ustawy o łączności. Na posiedzeniu w dniu 8 listopada 1998 roku Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy o łączności w zakresie dotyczącym zmiany zarówno art. 16 jak i art. 82 tej ustawy. Do treści uchwalonej nowelizacji Senat RP wniósł dwie poprawki (druk nr 725). Na posiedzeniu Sejmu w dniu 26 listopada 1998 po odrzuceniu jednej z poprawek Senatu, Sejm ostatecznie uchwalił ustawę o zmianie ustawy o łączności w zakresie dotyczącym nowelizacji art. 16 i art. 82 ustawy o łączności. Ustawa została podpisana przez Prezydenta.

Analizując stan prawny w zakresie dopuszczalności zastosowania przyjętego trybu powzięcia kwestionowanego aktu normatywnego należy stwierdzić co następuje. Art. 123 ust. 1 Konstytucji, przyznaje Radzie Ministrów prawo do wniesienia projektu ustawy jako projektu pilnego. Wniesiony projekt ustawy o zmianie ustawy o łączności nie mieścił się w katalogu negatywnego wyliczenia zawartego w tym przepisie, a zatem ze względu na przedmiot normowania Rada Ministrów uprawniona była do wniesienia projektu tej treści w trybie pilnym. Dalsza specyfika prac nad projektem ustawy rozpatrywanym w ramach trybu pilnego wynika z przepisów art. 56a i nast. Uchwały Sejmu RP Regulamin Sejmu. Należy podkreślić, iż powołane przez wnioskodawcę w piśmie z dnia 14 czerwca 1999 roku, a stanowiące wzorzec odniesienia do badania legalności trybu powzięcia ustawy - przepisy art. 40 ust. 3 i art. 56d ust. 3 Regulaminu Sejmu nie zawierają ograniczeń dotyczących możliwości wnoszenia poprawek w trakcie prac nad wniesionym projektem, zarówno w komisjach, jak i na forum Izby.

Zgłoszona w dniu 13 października 1998 roku poprawka do projektu ustawy o zmianie ustawy o łączności (druk nr 656) wniesiona została w czasie w którym przedmiotem obrad połączonych komisji sejmowych były dwie inicjatywy ustawodawcze - jedna w odniesieniu do art. 16 i art. 82 (druk nr 571), druga w zakresie nowelizacji wyłącznie art. 16 (druk nr 571A). Na tym etapie wniesienie poprawki do projektu nowelizacji art. 82, jako stanowiącego przedmiot inicjatywy ustawodawczej, było dopuszczalne i całkowicie zgodne z obowiązującym prawem. Zgoła inaczej sytuacja przedstawia się w przypadku poprawki uwidocznionej w druku 656A.

Zarówno Konstytucja w art. 119 ust. 4 jak i Regulamin Sejmu w art. 33 ust. 2 dopuszcza możliwość wycofania przez wnioskodawcę wniesionego przez siebie projektu ustawy do czasu zakończenia drugiego czytania. Należy zatem stwierdzić, iż do czasu zakończenia drugiego czytania w Sejmie, podmiot występujący z inicjatywą ustawodawczą jest współgospodarzem procesu ustawodawczego, w tym sensie, iż także od jego decyzji zależy ostateczny wynik postępowania ustawodawczego (fakt uchwalenia ustawy). Interpretacja taka wydaje się uprawniona również na

gruncie innych przepisów Regulaminu Sejmu. Art. 33 ust. 3a stwierdza, iż do czasu zakończenia drugiego czytania wnioskodawca może wnosić poprawki do zgłoszonego przez siebie projektu. W tej fazie postępowania Marszałek Sejmu może również zwrócić się do wnioskodawcy o przepracowanie projektu (art. 39 ust.4).

Jak wynika z powołanych powyżej przepisów intencją ustawodawcy kształtującego proces legislacyjny było stworzenie praktyki ścisłej współpracy podmiotu inicjującego postępowanie ustawodawcze z organami i strukturami wewnętrznymi Sejmu. W tej fazie postępowania nie było zatem przeszkód aby Rada Ministrów wycofała pierwszy z wniesionych przez siebie projektów ustawy o zmianie ustawy o łączności. Do tego też czasu możliwe było wnoszenie poprawek zarówno do projektu nowelizacji art. 16, jak i nowelizacji art. 82 ustawy o łączności. Nowelizacja obydwu przepisów była bowiem przedmiotem jednej z dwu znajdujących się w Sejmie inicjatyw.

Zgoła inna sytuacja powstała w chwili wycofania przez Radę Ministrów wniesionego w dniu 25 sierpnia 1998 roku projektu ustawy o zmianie ustawy o łączności, a pozostawienia jedynie projektu odnoszącego się do zmiany art. 16 ustawy o łączności. Należy podkreślić, iż projekt ten wniesiony został pod obrady Sejmu jako pilny. Należy zgodzić się z argumentacją wnioskodawcy i powołanymi przez niego tezami orzeczeń TK, iż rozpatrywanie przez Sejm projektów ustaw w trybie pilnym ma charakter wyjątkowy i może mieć miejsce jedynie ze względu na szczególną wagę uchwalanych ustaw, lub też inne szczególne okoliczności skłaniające do uchwalenia ich w tym trybie. Dzieje się tak przede wszystkim z uwagi na drastyczne skrócenie terminów jakie poszczególne organy parlamentu, izby, a także Prezydent mają na powzięcie merytorycznych decyzji istotnych tak dla kierunku przebiegu procesu legislacyjnego, jak i dla ostatecznych jego rezultatów. Uchwalanie projektów ustaw w trybie pilnym ma ateni na tle ogólnych regulacji dotyczących procesu legislacyjnego charakter wyjątkowy. Tego typu wyjątki (w szczególności jeśli ograniczają inne gwarancje poprawności i rzetelności procesu ustawodawczego) nie mogą być traktowane w sposób rozszerzający. Ma tutaj zastosowanie zasada zakazująca rozszerzającego interpretowania norm o charakterze wyjątkowym (*exceptiones non sunt excendendae*).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt opiniowanego wniosku stwierdzić należy, iż o ile wniesienie poprawki wykraczające przedmiotowym zakresem poza treść inicjatywy ustawodawczej byłoby w pewnych sytuacjach dopuszczalne w przypadku zwykłego trybu postępowania ustawodawczego, o tyle nie powinno mieć miejsca w przypadku postępowań prowadzonych w trybie pilnym. Dzieje się tak nie tylko - jak podkreślił TK - ze względu na możliwość przekształcenia się prawa do wniesienia poprawki w prawo inicjatywy ustawodawczej (które przecież pojedynczemu posłowi nie przysługuje), ale przede wszystkim ze względu na ograniczenie w pilnym procesie legislacyjnym formalnych gwarancji poprawności i rzetelności przeprowadzenia postępowania.

Stwierdzić zatem należy, iż przyjęcie przez Sejm poprawki wykraczającej poza przedmiotowy zakres inicjatywy ustawodawczej wniesionej do Sejmu i rozpatrywanej w trybie pilnym, stanowi naruszenie reguł postępowania ustawodawczego. Jako takie, może być przez Trybunał Konstytucyjny (który na zasadzie art. 42 ustawy o TK bada zarówno treść aktu jak i zachowanie trybu do jego wydania) uznane za niezgodne z Konstytucją.

Odnosząc się do zarzutów dotyczących niekonstytucyjności treści ustawy z dnia 26 listopada 1998 roku o zmianie ustawy o łączności w zakresie w jakim przepis ten dokonuje nowelizacji art. 82 ustawy o łączności należy stwierdzić co następuje. W pierwszej kolejności rozważyć należy istotę zmian wprowadzonych do art. 82 ustawy o łączności kwestionowaną nowelizacją, a zatem sprecyzować nową treść normatywną wprowadzoną do tego przepisu. Istotą nowelizacji jest rozszerzenie przez art. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 roku o zmianie ustawy o łączności, kręgu osób uprawnionych do nieodpłatnego nabycia akcji prywatyzowanej TP S.A. Pierwotny krąg uprawnionych poszerzony został o dwie grupy osób:

1. osoby, które po przepracowaniu 10 lat w PPTiT lub spółce TP S.A. zostały przejęte przez inne zakłady pracy w trybie art. 32<sup>1</sup> kp - w szczególności obecnych pracowników PP
2. pracowników spółki TP S.A. zatrudnionych po dniu przekształcenia PPTiT, którzy pozostawali ze spółką w stosunku pracy w dniu 30 czerwca 1998 roku.

Istotą sporu w niniejszej sprawie jest zatem dookreślenie kręgu podmiotów uprawnionych do nieodpłatnego nabycia akcji prywatyzowanej spółki. Wydaje się, iż kwestie dotyczące przydziału akcji prywatyzowanych przedsiębiorstw państwowych ich pracownikom, są materią, która może pozostawać w zakresie swobody decyzji ustawodawcy. Prywatyzowane przedsiębiorstwa stanowią bowiem własność państwową (Skarbu Państwa) i dalsza decyzja o ich losie należy do organów państwa. Sytuacja taka ma zatem miejsce w zakresie decyzji o samym fakcie przystąpienia do prywatyzacji, w odniesieniu do decyzji określającej sposób prywatyzacji, jak również w odniesieniu do tego czy i ile akcji zostanie udostępnionych pracownikom.

Kwestie dotyczące roszczeń pracowniczych (w tym również roszczeń majątkowych) winny być rozstrzygane w drodze konsultacji i dialogu społecznego. W żadnym jednak razie realizacja roszczeń pracowniczych nie może mieć miejsca w drodze wniosku o stwierdzenie zgodności ustawy z Konstytucją. Taka realizacja roszczeń wskazywałaby na całkowite niezrozumienie istoty i celu kontroli konstytucyjności prawa.

W przedmiotowej sprawie nie można mówić o naruszeniu przez kwestionowaną nowelizację art. 82 ustawy o łączności przepisu art. 64 ust. 2 Konstytucji. Przepis ten odnosi się do konstytucyjnej ochrony własności, zaś w chwili uchwalenia ustawy pracownicy TP S.A. nie byli jeszcze właścicielami akcji, a posiadali jedynie uprawnienie do ich nabycia.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia przez kwestionowany przepis ustawy z dnia 26 listopada 1998 roku o zmianie ustawy o łączności przepisu art. 2 Konstytucji w zakresie w jakim zawiera on zasadę ochrony praw nabytych należy stwierdzić co następuje. Jak wynika z ugruntowanego w orzecznictwie TK poglądu, zasada ochrony praw nabytych ma zastosowanie jedynie w przypadku praw nabytych w sposób słuszny (praw dobrze nabytych). W przedmiotowej sprawie nabycie uprawnień do otrzymania akcji przez pracowników TP S.A. w pierwotnej wersji ustawy o łączności nastąpiło z pominięciem osób, które przed likwidacją przedsiębiorstwa państwowego PPTiT w przedsiębiorstwie tym pracowały i nie zostały zatrudnione w TP S.A., a zatem miały wkład w tworzenie prywatyzowanego majątku. Pracownicy ci (w szczególności obecni pracownicy PP) zostali uwzględnieni w znowelizowanym przepisie art. 82, co jednakże prowadzi do tego, że obecni pracownicy TP S.A. będą zmuszeni "podzielić się" przysługującą im pulą akcji z osobami, które nabyły uprawnienia w drodze kwestionowanych przepisów. Ze sposobu obliczania ilości akcji przypadających pojedynczemu uprawnionemu wynika, że im więcej będzie uprawnionych do otrzymania akcji, tym mniejsza ich liczba przypadnie poszczególnym uprawnionym. Pula akcji pracowniczych jest bowiem stała.

W przedmiotowym przypadku posługiwanie się zasadą ochrony praw nabytych w kontekście chęci otrzymania większej liczby akcji z pominięciem niektórych osób zatrudnionych w PPTiT przed jej podziałem, a więc osób pracujących niegdyś na powiększenie prywatyzowanego majątku, było by sprzeczne z zasadą sprawiedliwości społecznej, a nawet godziło w uprzednie w stosunku do regulacji prawnopozytywnych intuicyjne poczucie słuszności.

### **3. wnioski**

**Art. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 roku o zmianie ustawy o łączności (taki bowiem zakres zaskarżenia ostatecznie wynika z uzasadnień wniosku i pism procesowych) nie jest niezgodny z art. 2 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.**

**Sposób powzięcia tego przepisu budzi natomiast wątpliwość co do poprawności przeprowadzenia postępowania ustawodawczego. Przyjęcie przez Sejm poprawki wykraczającej poza przedmiotowy zakres inicjatywy ustawodawczej wniesionej do Sejmu i rozpatrywanej w trybie pilnym może być uznane przez Trybunał Konstytucyjny – w świetle jego dotychczasowego orzecznictwa i pojmowania przez TK istoty trybu pilnego – za niezgodne z Konstytucją.**

*Sporządził: Mirosław Granat*