

Warszawa, 31.03.1999 r.

Opinia prawna
w sprawie wniosków Konfederacji Związków Zawodowych Górnictwa w Polsce i Porozumienia
Związków Zawodowych "Kadra" skierowanych do
Trybunału Konstytucyjnego (sygn. K. 6/99).

Stosownie do zlecenia z dnia 3 marca 1999 r. uprzejmie przedstawiam następującą opinię w sprawie zasadności wniosków Konfederacji Związków Zawodowych Górnictwa w Polsce i Porozumienia Związków Zawodowych "Kadra" w Katowicach o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją 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 z późn.zm), w brzmieniu nadanym przez art. 52 pkt 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz szczególnych uprawnieniach i zadaniach gmin górniczych (Dz. U. nr 162, poz. 1112).

1. Zdaniem Wnioskodawców, zaskarżony przepis narusza art. 2, art. 7, art. 9, art. 32, art. 54 ust. 4, art. 87 i art. 88 ustawy zasadniczej. Według wniosku, przepis art. 4 ust. 7 ustawy o negocjacyjnym systemie (...), ograniczający przyrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w przedsiębiorstwach realizujących postępowanie oddłużeniowe w latach 1999-2002 do wysokości wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych, założonego na dany rok w projekcie ustawy budżetowej, pozostaje w kolizji:

- a) z konstytucyjną zasadą sprawiedliwości społecznej i zasadą równości w prawie, skoro pracownicy innych, podlegających procesom restrukturyzacyjnym i oddłużeniowym, branż nie są objęci takimi restrykcjami,
- b) z zasadą legalizmu, wyrażoną w art. 7 Konstytucji, zasadą respektowania wiążącego Polskę prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji) oraz z dyspozycją art. 59 ust. 4 ustawy zasadniczej, dopuszczającą ograniczenie wolności związkowych. Zaskarżony przepis prowadzi bowiem "do zmian w Ponadzakładowym Układzie Zbiorowym Pracy Pracowników Górnictwa bez udziału podmiotów, które ten układ zawierały", co stanowi naruszenie Konwencji nr 98 Międzynarodowej Organizacji Pracy;
- c) z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa, ponieważ kwestionowany przepis powoduje, że oczekiwania pracowników górnictwa, oparte o wcześniej opublikowany wskaźnik wzrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w 1999 r. dla wszystkich branż gospodarki, okazały się bezzasadne;
- d) z konstytucyjnym wykazem powszechnie obowiązujących źródeł prawa (art. 87 ustawy zasadniczej). Zdaniem Wnioskodawców przepis art. 4 ust. 7 ustawy traktuje projekt ustawy budżetowej jako podstawę ustalania maksymalnego przyrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia.

2. Zarzut naruszenia zasad sprawiedliwości społecznej i równości obywateli w prawie nie jest zasadny. Powyższa ocena znajduje oparcie w ugruntowanych tezach orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, dotyczących treści i funkcjonowania wymienionych zasad. Tak np. w orzeczeniu z dnia 25 listopada 1996 r. sygn. K. 12/96 "Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje swoje, wielokrotnie wypowiedane stanowisko, że zasada równości wobec prawa oraz sprawiedliwości społecznej nie oznacza konieczności przyznania wszystkim kategoriom obywateli jednakowych praw i jednakowych obowiązków" (OTK ZU nr 6/9 z 1996 r. s. 489). W innym orzeczeniu T.K., posługując się również formułą negatywną, wyraził pogląd, że zasada równości nie zakazuje "różnicowania sytuacji prawnej adresatów danej regulacji prawnej, ale różnicowanie to musi znajdować oparcie w odrębnościach charakterystyki (prawnej lub faktycznej) poszczególnych kategorii adresatów" (ibid. s. 530 - orzecz. z dnia 16 grudnia 1996 r. sygn. U.1/96). Ważne dla ocenianej kwestii jest także twierdzenie Trybunału Konstytucyjnego, że "Rozumowanie na temat równości w prawie sprowadza się do oceny przyjęcia danego kryterium klasyfikacji (prawnych - W.P.) za uzasadnione i sprawiedliwe" (orzecz. z dnia 24 października 1989 r. sygn. K. 6/89 - K.Działocha, St. Paweła: Orzecznictwo T.K. 1986-1993, s. 430).

Analiza przepisów ustawy o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego (...) prowadzi do wniosku, że **przyjęcie przez ustawodawcę postępowania oddłużeniowego jako kryterium ograniczenia w latach 1999-2002 przyrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia u przedsiębiorców realizujących to**

postępowanie nie budzi zastrzeżeń. Górnictwo węgla kamiennego, legitymujące się od kilku lat ujemnym wynikiem finansowym, popadło w pułapkę zadłużeniową, przy czym wielkość zadłużenia sięga już kilkunastu miliardów złotych. Spłata w określonym czasie, odroczenie spłaty lub częściowe umorzenie długu - to przesłanki wyjścia poszczególnych przedsiębiorców z głębokiego kryzysu finansowego i zapewnienia rentowności kopalń węgla kamiennego. W związku z tym ustawa przewiduje, że podstawą realizacji postępowania oddłużeniowego jest spełnienie przed przedsiębiorcą - dłużnikiem szeregu warunków (art. 8). Jednym z tych warunków jest nieprzekroczenie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 7 zaskarżonej regulacji prawnej. Należy stwierdzić, że przepis ten kształtuje odmienną sytuację prawną przedsiębiorców realizujących postępowanie oddłużeniowe górnictwa węgla kamiennego od sytuacji przedsiębiorców innych branż objętych restrukturyzacją. **Jest to jednak całkowicie uzasadnione wystąpieniem zespołu faktów i okoliczności, charakteryzujących obecny stan gospodarki finansowej przedsiębiorstw górnictwa węglowego, o czym już była mowa.** Dalsze tolerowanie rosnącego zadłużenia kopalń, będącego następstwem strat finansowych, mogłoby doprowadzić do destabilizacji budżetu państwa, a przedsiębiorstwa górnicze - do upadłości.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zaskarżony przepis nie jest niezgodny ani z zasadą sprawiedliwości społecznej ani z zasadą równości w prawie. Należy dodać, że ta ostatnia zasada, wyrażona w art. 32 Konstytucji, odnosi się do osób fizycznych, a nie do przedsiębiorstw lub innych jednostek organizacyjnych. Wskazany wyżej przepis jest odpowiednikiem normy wyrażonej w art. 67 ust. 2 uchylonych już Przepisów Konstytucyjnych, która to norma dotyczyła "bezpośrednio (...) sytuacji prawnej obywateli" (orzec. z dnia 9 stycznia 1996 r. sygn. K.18/95 - OTK ZU nr 1 z 1996 r. s. 26). W orzeczeniu wcześniejszym T.K. stwierdził wprost, że zasada równości wyrażona w art. 67 ust. 2 Przepisów Konstytucyjnych "ma zastosowanie tylko w ocenie równości podmiotów będących obywatelami, tj. osób fizycznych (orzec. z dnia 27 czerwca 1995 r. sygn. K. 4/94 - OTK w 1995 r. cz. I, s. 181).

Zarzut naruszenia art. 32 Konstytucji jest więc nietrafny, ponieważ adresatami normy wyrażonej w zaskarżonym przepisie nie są obywatele - osoby fizyczne, lecz określona rodzajowo grupa przedsiębiorstw. Przedmiotem zaś unormowania nie jest przyrost wynagrodzeń indywidualnych, lecz przyrost przeciętnego wynagrodzenia w tych przedsiębiorstwach. Ta ostatnia kategoria odzwierciedla wprawdzie średnią wielkość wynagrodzeń indywidualnych, ale ograniczenie jej wzrostu do wysokości wskaźników podanych w art. 4 ust. 7 ustawy nie jest równoznaczne z "zamrożeniem" wynagrodzeń poszczególnych pracowników górnictwa węglowego, objętego postępowaniem oddłużeniowym.

Art. 4 ust. 7 ustawy nie pozostaje w opozycji także do zasady sprawiedliwości społecznej. Wypada się tu powołać na jeszcze jedno orzeczenie T.K., w którym organ ten wyraził pogląd, że "Sprawiedliwość wymaga, aby zróżnicowanie prawne poszczególnych podmiotów (ich kategorii) pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w sytuacji tych podmiotów" (orzec. z dnia 6 kwietnia 1993 r. sygn. K. 7/92 - K. Działocha, St. Paweła: Orzecznictwo TK 1986-1993, s. 1054-1055). Otóż sytuacja przedsiębiorstw górnictwa węglowego, o której już była mowa, upoważniała ustawodawcę do odmiennego - w porównaniu z innymi branżami - ich potraktowania w zakresie wzrostu przeciętnego wynagrodzenia. Można natomiast mieć wątpliwości, czy zgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej byłoby pozostawienie przedsiębiorcom tej branży całkowitej swobody w podwyższaniu przeciętnego wynagrodzenia w okresie realizacji postępowania oddłużeniowego. Konsekwencją tego byłyby zapewne dalsze wydatki budżetowe na pokrycie strat finansowych kopalń węgla kamiennego.

3. Nie wydaje się uzasadniony również zarzut naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa. Wskaźnik przyrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, ustalony na dany rok w trybie określonym w art. 3 ust. 1-5 ustawy o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń (...), nie jest bowiem wielkością niezmienną. Zgodnie z art. 3 ust. 5a, wprowadzonym ustawą z dnia 2 marca 1995 r. o zmianie ustawy o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. nr 43, poz. 221), wskaźniki ustalone przez Komisję Trójstronną bądź przez Radę Ministrów mogą być zmienione w przypadku, gdy w roku, którego dotyczą, przewidywane wykonanie realnego wzrostu produktu krajowego brutto lub wielkości wskaźnika inflacji będzie różne od prognozy przedstawionej w informacji Rady Ministrów. Chodzi tu o informację o prognozowanych wielkościach makroekonomicznych, stanowiących podstawę do opracowania projektu ustawy budżetowej na rok następny. Zmiana wskaźnika przyrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia może być dokonana zarówno przez Komisję Trójstronną, jak i Radę Ministrów. Na szczeblu przedsiębiorcy przyrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia ustalają strony uprawnione do zawarcia zakładowego układu zbiorowego pracy. Następuje to w drodze porozumienia, które powinno uwzględniać:

a) sytuację i możliwości finansowe przedsiębiorcy oraz

b) wskaźniki ustalone przez Komisję Trójstronną bądź Radę Ministrów.

Wypada podkreślić, że także w tym trybie ustalony przyrost może ulec zmianie, jeśli uzasadnia to zmiana sytuacji i możliwości, o których mowa w pkt a (art.4 ust. 3a ustawy o negocjacyjnym systemie (...)). **W tym stanie prawnym bezzasadne byłoby przyjęcie założenia, że ogłoszony w terminie ustawowym (1 grudnia każdego roku) wskaźnik przyrostu przeciętnego wynagrodzenia jest niezmienny, co z kolei stanowiłoby podstawę ekspektatywy wzrostu wynagrodzeń indywidualnych .**

4. Zarzut naruszenia art. 87 Konstytucji jest chyba wynikiem nieporozumienia. Zawarte w zaskarżonym art. 4 ust. 7 ustawy odesłanie do wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych, założonego na dany rok w projekcie ustawy budżetowej, nie jest równoznaczne z potraktowaniem tego projektu jako źródła prawa w rozumieniu konstytucyjnym. W tym przypadku ustawodawca wskazał projekt ustawy budżetowej tylko jako źródło informacji wiążącej adresatów. Tego rodzaju praktyka ustawodawcza nie jest odosobniona. Tak np. w art. 3 ust. 1 ustawy o negocjacyjnym systemie (...) przewiduje się, że Rada Ministrów przedstawia Komisji Trójstronnej informację o prognozowanych wielkościach makroekonomicznych na następny rok. Dane zawarte w tej informacji, w myśl art. 3 ust. 3 tejże ustawy, służą do ustalenia maksymalnego rocznego wskaźnika przyrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, a także orientacyjnych wskaźników przyrostu w kolejnych kwartałach roku. Wspomniana informacja, mimo że nie jest i nie może być traktowana jako źródło prawa, jest z woli ustawodawcy wiążącym źródłem prognozowanych danych, niezbędnych do ustalania wskaźników.

W konkluzji należałoby przyjąć, że odsyłanie adresatów norm prawnych do dokumentów nie stanowiących źródła prawa w rozumieniu art. 87 Konstytucji jest suwerennym prawem ustawodawcy i nie koliduje z innymi postanowieniami ustawy zasadniczej.

5. Wnioskodawcy nie wskazali, które postanowienia Konwencji nr 98 MOP, dotyczącej stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych, zostały naruszone przez art. 4 ust. 7 ustawy. W każdym razie zarzut naruszenia nie może dotyczyć art. 4 Konwencji, który jedynie zaleca, a nie nakazuje stosować środki odpowiadające warunkom krajowym, w celu "zachęcania i popierania jak najszerzego rozwoju i wykorzystania procedury dobrowolnych rokowań do zawierania układów zbiorowych (...)". Ustawowe ograniczenie przyrostu przeciętnego wynagrodzenia w przedsiębiorstwach objętych restrukturyzacją finansową nie pozostaje w sprzeczności z tym zaleceniem, ponieważ jest to rozwiązanie epizodyczne, uzasadnione okolicznościami wyjątkowymi, w tym zwłaszcza postępowaniem oddłużeniowym.

Uznając zarzut naruszenia postanowień Konwencji nr 98 MOP za nietrafny, należy tym samym oddalić zarzut niekonstytucyjności art. 7, art. 9 i art. 54 ust. 4 Konstytucji.

Opracował: Witold Pawełko