

Wyrok z 7 maja 2001 r., [K 19/00](#)
**PRZECIWDZIAŁANIE „KOMINOM PŁACOWYM”
W SEKTORZE PUBLICZNYM**

Rodzaj postępowania: kontrola abstrakcyjna Inicjator: Konfederacja Pracodawców Polskich	Skład orzekający: 5 sędziów	Zdania odrębne: 0
---	---------------------------------------	-----------------------------

Przedmiot kontroli	Wzorce kontroli
Objęcie ograniczeniami wynikającymi z ustawy państwowych i samorządowych osób prawnych prowadzących działalność gospodarczą, spółek z większościowym udziałem Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego oraz tzw. podmiotów zarządzających [Ustawa z 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi: art. 1 pkt 2-7, art. 2 pkt 1-7, art. 3 ust. 1 w związku z art. 5-13]	Zasady sprawiedliwości społecznej Zasada społecznej gospodarki rynkowej Ochrona własności Wolność działalności gospodarczej Zasada proporcjonalności Zasada równości i zakaz dyskryminacji Wymóg ustawowego określenia płacy minimalnej [Konstytucja: art. 2, art. 20, art. 21 ust. 1, art. 22, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 64, art. 65 ust. 4]
Wymaganie zrzeczenia się, przez osoby objęte ograniczeniami przewidzianymi w ustawie, członkostwa w niektórych radach nadzorczych spółek w razie zasiadania w więcej niż jednej radzie nadzorczej [Ustawa jw.: 4 ust. 2]	Zasada państwa prawnego [Konstytucja: art. 2]
Nieważność postanowień aktów będących podstawą zatrudnienia, ustalających świadczenia w wysokości wyższej od dopuszczonej przez ustawę [Ustawa jw.: art. 26 ust. 1]	

W celu przeciwdziałania nadmiernie wysokim, w ocenie ustawodawcy, wynagrodzeniom („kominom płacowym”) dla osób zajmujących wysokie stanowiska w sektorze publicznym 3 marca 2000 r. Sejm uchwalił ustawę o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi, popularnie zwaną „ustawą kominową”. Reguły ustalania maksymalnych stawek składników wynagrodzenia osób podlegających ustawie są w niej ściśle określone, zaś informacje o pobieranych przez nich świadczeniach są jawne i nie są objęte ochroną danych osobowych ani tajemnicą handlową.

Według przepisów ustawy wskazanych w punkcie pierwszym sentencji wyroku ma ona zastosowanie do określonych stanowisk między innymi w przedsiębiorstwach państwowych i innych państwowych osobach prawnych, w komunalnych osobach prawnych, w spółkach z większościowym udziałem Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, oraz do podmiotów, które zawarły z jedną z jednostek objętych ustawą cywilnoprawną umowę o świadczenie usług w zakresie zarządzania (tzw. podmiotów zarządzających).

Konfederacja Pracodawców Polskich (KPP) zarzuciła, że przepisy ustawy wskazane w punkcie pierwszym sentencji wyroku są niezgodne z zasadą wolności działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji), a także naruszają prawo jednostki do wynagrodzenia odpowiedniego do wartości świadczonej pracy, wynikające z zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), oraz zasadę społecznej gospodarki rynkowej (art. 20 Konstytucji). W opinii KPP ustawowe określenie maksymalnego wynagrodzenia za pracę jest sprzeczne również z art. 65 ust. 4 Konstytucji, który przewiduje, iż ustawa może określać wynagrodzenie minimalne, nie wspominając o jego górnej granicy. Ponadto omawiana regulacja jest, zdaniem wnioskodawcy, niezgodna z konstytucyjnymi zasadami równości i niedyskryminacji (art. 32) oraz proporcjonalności (art. 31 ust. 3), a także z gwarancjami własności i innych praw majątkowych (art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji).

Z kolei art. 4 ustawy zaskarżonej ustawy przewiduje, że jedna osoba może być członkiem rady nadzorczej tylko jednej spośród spółek, do których stosuje się tę ustawę (ust. 1). Jeżeli w dniu wejścia w życie ustawy czyjś status jest niezgodny z tym ograniczeniem, to osoba taka powinna zrzec się członkostwa w odpowiedniej liczbie rad nadzorczych w ciągu 3 miesięcy od wejścia ustawy w życie; w przeciwnym razie pozostaje ona członkiem jedynie tej rady nadzorczej, w skład której weszła najwcześniej (ust. 2). Zdaniem wnioskodawcy to ostatnie unormowanie jest niezgodne z konstytucyjnymi zasadami: pewności prawa, zaufania obywatela do państwa i prawa, niedziałania prawa wstecz oraz ochrony praw nabytych – wywodzonymi z klauzuli państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

Ostatni z zaskarżonych przepisów – art. 26 ust. 1 ustawy „kominowej” – przewiduje, że postanowienia umów i innych aktów stanowiących podstawę zatrudnienia ustalające wynagrodzenie miesięczne lub inne świadczenia w wysokości wyższej niż dopuszczona przez ustawę jako maksymalna, stają się nieważne z mocy prawa po upływie trzech miesięcy od wejścia w życie ustawy. KPP zarzuciła powyższemu unormowaniu niezgodność z zasadami: pewności prawa, zaufania obywatela do państwa i prawa, niedziałania prawa wstecz, ochrony prawa nabytych, nieingerencji państwa w stosunki umowne oraz związania ważnie zawartymi umowami (*pacta sunt servanda*) – wynikającymi z zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

Przed przystąpieniem do merytorycznego rozpatrzenia zarzutów przedstawionych przez Konfederację Pracodawców Polskich Trybunał Konstytucyjny rozważył kwestię legitymacji KPP do inicjowania kontroli konstytucyjności norm w trybie art. 191 ust. 1 pkt 4 w związku z ust. 2 tego samego artykułu Konstytucji (tezy 22 i 23). KPP bezpośrednio zrzesza nie pracodawców, lecz organizacje będące związkami pracodawców.

ROZSTRZYGNIECIE

1. Art. 1 pkt 1, pkt 4-7, a także 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 o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi są zgodne z przepisami Konstytucji wskazanymi przez wnioskodawcę.

2. Art. 4 ust. 2 i art. 26 ust. 1 ustawy nie są niezgodne z art. 2 Konstytucji.

GŁÓWNE TEZY UZASADNIENIA

1. Zasada wolności działalności gospodarczej (w tym swoboda umów zawieranych w ramach takiej działalności) nie dotyczy w jednakowym stopniu wszystkich podmiotów faktycznie prowadzących działalność gospodarczą. Wyrażona w art. 20 i 22 Konstytucji gwarancja wolności działalności gospodarczej odnosi się do jednostek (osób fizycznych) oraz instytucji niepublicznych – podmiotów, które korzystają z praw i wolności przysługujących człowiekowi i obywatelowi.
2. Państwo i inne instytucje publiczne nie są adresatem uprawnień wynikających z konstytucyjnej gwarancji wolności działalności gospodarczej. Z punktu widzenia tej gwarancji państwo jest jedynie podmiotem zobowiązanym do poszanowania uprawnień osób fizycznych i innych podmiotów spoza sektora publicznego.
3. Status samorządu terytorialnego nie jest wyznaczony przez przepisy dotyczące praw i wolności człowieka i obywatela, ale przez przepisy rozdziału VI Konstytucji. Ponieważ samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej i wykonuje zadania publiczne (art. 16 ust. 2 i art. 163 Konstytucji), to działalność gospodarcza jego jednostek organizacyjnych zalicza się do sektora publicznego, a jej konstytucyjnym odniesieniem są w szczególności przepisy art. 165 ust. 1 zdanie drugie, art. 165 ust. 2 i art. 167 ust. 2.
4. Do oceny działań prawodawczych w sprawach szeroko pojętego publicznego sektora gospodarczego nie stosuje się art. 31 ust. 3 Konstytucji, nie chodzi bowiem o ograniczenie praw i wolności podmiotów, które mogłyby korzystać z zagwarantowanych konstytucyjnie praw podstawowych, dla których źródłem jest godność człowieka (por. art. 30).
5. Z art. 20 Konstytucji wynika, iż prowadzenie przez państwo i jego agendy działalności gospodarczej powinno mieć charakter wyjątku. Działalność taka powinna być uzasadniona realizacją innych wartości konstytucyjnych, w szczególności powinna służyć zapewnieniu społecznego charakteru gospodarki narodowej i zrównoważonemu rozwojowi (por. art. 5). Działalność gospodarcza państwa nie może przy tym naruszać fundamentalnej dla gospodarki rynkowej zasady swobodnej konkurencji, co łączy się z zakazem preferencji dla podmiotów państwowych i dyskryminacji podmiotów niepaństwowych. Zasada społecznej gospodarki rynkowej wymaga ponadto, aby państwo i inne instytucje publiczne w stosunkach gospodarczych z podmiotami sektora prywatnego działały w formach i na zasadach rynkowych.
6. W świetle art. 20 Konstytucji podmioty publiczne mają działać nie tylko w ramach prawa popytu i podaży, lecz także powinny wprowadzać w gospodarce elementy społeczne. W związku z tym do ich działalności gospodarczej mogą odnosić się pewne ograniczenia i regulacje, które z punktu widzenia konkurencyjności są traktowane jako dodatkowe utrudnienie i obciążenie.
7. Jeżeli w uzasadnionych przypadkach państwo decyduje się na uczestnictwo w życiu gospodarczym, to ma ono swobodę kształtowania instytucji prawnych, w jakich uczestnictwo to jest realizowane. Do tego celu państwo może wybrać funkcjonujące w systemie prawnym instytucje charakterystyczne dla prawa prywatnego (np. spółki), tworzyć nowe

formy organizacyjne, wyposażając je w odrębną osobowość prawną (np. przedsiębiorstwa państwowe), albo zezwolić na prowadzenie działalności gospodarczej bezpośrednio przez jednostki budżetowe. Status wszystkich tych – jak je można ogólnie określić – „publicznych podmiotów gospodarczych” z istoty różni się od statusu podmiotu prywatnego, państwo ma bowiem możliwość ich tworzenia i likwidacji, określania zakresu i form ich działalności, określania i modyfikowania ich struktury organizacyjnej.

8. Przepis art. 216 ust. 2 Konstytucji wymienia tylko najważniejsze czynności zarządzania mieniem Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych, co nie oznacza, że ustawodawca nie jest uprawniony do regulowania także innych zagadnień. Przeciwnie – treść art. 216 ust. 2 w związku z art. 218 można uznać za konstytucyjną akceptację bardzo głębokiej ingerencji ustawodawczej w działalność gospodarczą państwowych osób prawnych.
9. Powyższe stwierdzenia dotyczące zakresu swobody ustawodawcy w sprawach szeroko pojętego publicznego sektora gospodarczego odnoszą się także, *a maiori ad minus*, do kształtowania struktury wewnętrznej i zasad funkcjonowania publicznych podmiotów gospodarczych, w tym systemu wynagradzania ich kadry kierowniczej.
10. W przypadku spółek mieszanych pod względem kapitałowym („prywatno-publicznych”) dla oceny, czy określona spółka może zgodnie z Konstytucją podlegać ograniczeniom dopuszczalnym w przypadku publicznych podmiotów gospodarczych, nie bez znaczenia jest kryterium ekonomiczne, odwołujące się do rzeczywistego udziału majątku Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego w kapitale zakładowym lub akcyjnym tej spółki; ponadto należy brać pod uwagę wpływ Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego na podejmowanie uchwał przez organy kolegialne spółki. Z tego punktu widzenia należy przyjąć, że Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego są podmiotami kontrolującymi określoną spółkę kapitałową także wówczas, gdy większość udziałów lub akcji w tej spółce należy do spółek o charakterze mieszanym, a Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, będąc podmiotami kontrolującymi owe spółki, określają stanowisko tychże – jako udziałowców (akcjonariuszy) danej spółki – w ramach jej organów uchwałodawczych w sprawach kierowania tą spółką, nawet jeśli z ekonomicznego punktu widzenia udział mienia publicznego w jej kapitale zakładowym (akcyjnym) ma charakter mniejszościowy.
11. W demokratycznym państwie prawnym władza ustawodawcza z samej swej istoty jest uprawniona do ustanawiania w sposób pierwotny – pod warunkiem niesprzeczności z normami rangi konstytucyjnej – regulacji prawnej określonych dziedzin i zagadnień życia społecznego, a nie tylko do „wykonywania” delegacji konstytucyjnej. Relacja między Konstytucją i ustawą jest odmienna od relacji między ustawą i wydanym na jej podstawie rozporządzeniem.
12. Z art. 65 Konstytucji wynika zobowiązanie ustawodawcy do wydania norm w zakresie określonym w tym artykule, nie oznacza on natomiast, iż niedopuszczalna jest ustawowa regulacja innych zagadnień z zakresu wysokości wynagrodzeń.
13. Z art. 65 ust. 4 Konstytucji wynika – stanowiąca konkretyzację ogólnej zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2) – zasada, w myśl której praca, niezależnie od wartości rynkowej, ma być wynagradzana godziwie w takim rozumieniu, iż płaca wystarcza na zaspokojenie pewnych uzasadnionych potrzeb życiowych jednostki (minimalnego standardu godnego życia).
14. Dla Trybunału Konstytucyjnego istotne jest pytanie, czy nowe regulacje ustawowe wyznaczają wynagrodzenia w sposób niesprawiedliwy z punktu widzenia art. 2 Konstytucji.

Nie jest natomiast zadaniem Trybunału ocena, czy nowy model jest bardziej sprawiedliwy od poprzedniego; tego rodzaju oceny należą do organów sprawujących władzę ustawodawczą, które ponoszą za nie odpowiedzialność przez wyborcami.

15. Z retroaktywnym działaniem przepisów mamy do czynienia wówczas, gdy prawodawca nakazuje pewne prawnie relewantne fakty zaistniałe przed dniem wejścia w życie nowych przepisów oceniać w świetle tychże, wprowadzając fikcję, jakoby przepisy te obowiązywały już w dacie nastąpienia owych faktów.
16. Zasada niedziałania prawa wstecz nie jest jedynym ograniczeniem swobody prawodawcy w ingerowaniu w zastane stosunki. Z zasady ochrony praw nabytych i zasady ochrony zaufania do państwa i prawa wynikają także inne ograniczenia, w tym – stanowiący konsekwencję ostatniej z wymienionych zasad – zakaz zaskakiwania adresatów przepisów prawnych nowymi regulacjami.
17. Ogólna zasada państwa prawnego oraz wynikające z niej zasady chroniące bezpieczeństwo prawne, zaufanie do państwa i prawa oraz prawa nabyte nie oznaczają generalnego zakazu zmiany obowiązujących przepisów; dotyczy to zwłaszcza tych dziedzin życia społecznego, które podlegają szybkim zmianom. Wymienione zasady wyznaczają natomiast warunki, od których zależy ocena dopuszczalności zmian stanu prawnego.
18. Zważywszy, że zakwestionowany przepis wchodzi w życie „pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie miesiąca od dnia ogłoszenia”, a osoby, których wynagrodzenia zostają przez ten przepis ograniczone, mają dodatkowo trzy miesiące na dostosowanie się do nowej regulacji, trudno mówić o zaskoczeniu i o naruszeniu przez to zasady ochrony zaufania do państwa i prawa.
19. Z uwagi na ustawową konstrukcję stosunku pracy, dopuszczającą zmianę warunków pracy i płacy, Trybunał Konstytucyjny uznał, że wprowadzona z zachowaniem okresu dostosowawczego regulacja przewidująca inny sposób obliczania wynagrodzenia, a nawet jego obniżenie, nie narusza zasady ochrony praw nabytych.
20. Jeżeli obowiązująca regulacja prawna nie gwarantuje stabilności określonego stosunku prawnego, to nie można twierdzić, że wydanie przepisu prowadzącego do przedterminowego zakończenia tego stosunku narusza zasadę ochrony praw nabytych lub zasadę ochrony zaufania do państwa i prawa.
21. Sytuacja prawna osoby powołanej do rady nadzorczej spółki nie może być ujmowana w kategoriach „prawa nabytego” do zasiadania w składzie rady do końca kadencji.
22. Przepis art. 191 Konstytucji wyznacza trzy podstawowe przesłanki dopuszczalności złożenia wniosku przez organy, o których mowa w ust. 1 pkt 4 tego artykułu. Po pierwsze, organizacja, której organ występuje z wnioskiem, musi posiadać status prawny związku zawodowego, organizacji pracodawców lub organizacji zawodowej. Po drugie, zakwestionowany we wniosku akt normatywny (jego część) powinien dotyczyć prawnie lub statutowo określonego zakresu działania danego podmiotu; na wnioskodawcy ciąży powinność wykazania tej okoliczności przez wskazanie stosownego przepisu prawa lub postanowienia statutu (art. 32 ust. 2 ustawy o TK). Po trzecie, wniosek powinien być złożony przez ogólnokrajowy organ danej organizacji upoważniony przez stosowne przepisy lub postanowienia statutu do jej reprezentowania i występowania w jej imieniu na zewnątrz.
23. Konfederacje i federacje związków pracodawców mogą być uznane za „organizacje pracodawców” w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji (zakładającym autonomiczne na gruncie normy konstytucyjnej znaczenie tego terminu, podobnie jak terminu „związki

zawodowe”) tylko wówczas, gdy chodzi o działania niejako „delegowane” przez związki pracodawców wchodzące w skład określonej organizacji „wyższego stopnia”, podjęte w ramach realizacji funkcji reprezentowania interesów pewnej grupy pracodawców.

Przepisy Konstytucji i ustawy o TK

Konstytucja

Art. 2. Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Art. 5. Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju.

Art. 16. [...] 2. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

Art. 20. Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej.

Art. 21. 1. Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia.
2. Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.

Art. 22. Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.

Art. 30. Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych.

Art. 31. [...] 3. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Art. 32. 1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.
2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

Art. 64. 1. Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia.
2. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.
3. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

Art. 65. 1. Każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Wyjątki określa ustawa.
2. Obowiązek pracy może być nałożony tylko przez ustawę.
3. Stałe zatrudnianie dzieci do lat 16 jest zakazane. Formy i charakter dopuszczalnego zatrudniania określa ustawa.
4. Minimalną wysokość wynagrodzenia za pracę lub sposób ustalania tej wysokości określa ustawa.
5. Władze publiczne prowadzą politykę zmierzającą do pełnego, produktywnego zatrudnienia poprzez realizowanie programów zwalczania bezrobocia, w tym organizowanie i wspieranie poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz robót publicznych i prac interwencyjnych.

Art. 163. Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych.

Art. 165. 1. Jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe.
2. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej.

Art. 167. [...] 2. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa.

Art. 191. 1. Z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 188, do Trybunału Konstytucyjnego wystąpić mogą:

- 1) Prezydent Rzeczypospolitej, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, 50 posłów, 30 senatorów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokurator Generalny, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich,
- 2) Krajowa Rada Sądownictwa w zakresie, o którym mowa w art. 186 ust. 2,
- 3) organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego,
- 4) ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych,
- 5) kościoły i inne związki wyznaniowe,
- 6) podmioty określone w art. 79 w zakresie w nim wskazanym.

2. Podmioty, o których mowa w ust. 1 pkt 3-5, mogą wystąpić z takim wnioskiem, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania.

Art. 216. [...] 2. Nabywanie, zbywanie i obciążanie nieruchomości, udziałów lub akcji oraz emisja papierów wartościowych przez Skarb Państwa, Narodowy Bank Polski lub inne państwowe osoby prawne następuje na zasadach i w trybie określonych w

ustawie.

Art. 218. Organizację Skarbu Państwa oraz sposób zarządzania majątkiem Skarbu Państwa określa ustawa.

Ustawa o TK

Art. 32. [...] 2. Wniosek pochodzący od organu lub organizacji, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji, powinien zawierać także powołanie przepisu prawa lub statutu, wskazującego, że kwestionowana ustawa lub inny akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania.