

**WYROK**  
z dnia 29 września 2003 r.  
**Sygn. akt K 5/03\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Janusz Niemcewicz – przewodniczący  
Wiesław Johann  
Ewa Łętowska – sprawozdawca  
Marek Mazurkiewicz  
Mirośław Wyrzykowski,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy, Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 29 września 2003 r. wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności: art. 56 ust. 1 pkt 5 oraz ust. 5 i ust. 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz. U. z 2000 r. Nr 171, poz. 1397 ze zm.) z art. 2, art. 32, art. 64 ust. 1 oraz z art. 75 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

**Artykuł 56 ust. 1 pkt 5 oraz ust. 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397 i Nr 240 poz. 2055 oraz z 2003 r. Nr 60, poz. 535 i Nr 90, poz. 844) jest zgodny z art. 2, art. 32 oraz art. 64 ust. 1 i nie jest niezgodny z art. 75 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

UZASADNIENIE:

**I**

1. Ustawą z dnia 29 marca 2000 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz ustawy o wykorzystaniu wpływów z prywatyzacji części mienia Skarbu Państwa na cele związane z reformą systemu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 31, poz. 383) dodano w ustawie z 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych nowy przepis, art. 56a. Jego mocą utworzono rezerwę na cele uwłaszczeniowe ze źródeł prywatyzacyjnych, wskazanych w tym samym przepisie. Źródła te ulegały modyfikacjom w trakcie kolejnych dwóch nowelizacji ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji – w 2000 i 2001 roku. Artykuł 56a zderogowano, znosząc jednocześnie rezerwę na cele uwłaszczeniowe. Nastąpiło to na mocy art. 39 pkt 5 ustawy z dnia 1 marca 2002 r. o zmianie w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 25, poz. 253). Zmiana ta

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 10 października 2003 r. w Dz. U. Nr 176, poz. 1724.

nie wskazała dalszych losów środków pieniężnych zgromadzonych jako rezerwa na cele uwłaszczenia.

Zagospodarowanie tych środków nastąpiło z dniem 1 stycznia 2003 r., mocą ustawy z dnia 5 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 240, poz. 2055), która jest zaskarżona w niniejszej sprawie. Mocą art. 2 pkt 18 tej ostatniej ustawy, w art. 56 ust. 1 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji dodano pkt 5, który zmienił przeznaczenie rezerwy na cele uwłaszczenia, przeznaczając zgromadzone tam środki na wspieranie rządowych programów służących aktywizacji zawodowej oraz dodano ust. 5 i 6, które uregulowały sposób realizacji nowych zadań – gospodarkę finansową oraz realizatorów zadań.

2. Grupa posłów wniosła o stwierdzenie niezgodności „art. 56 ust. 1 i 5 oraz ust. 5 i 6” ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji z art. 2, art. 32, art. 64 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji. Z uzasadnienia wniosku wynika jednak, że w *petitum* wniosku nastąpiła oczywista omyłka, bowiem uzasadnienie dotyczy niekonstytucyjności art. 56 ust. 1 pkt 5 oraz ust. 5 i 6 tego artykułu.

3. Niezgodność zaskarżonych przepisów z art. 2 Konstytucji wnioskodawcy uzasadniają tym, że środki z rezerwy na cele uwłaszczeniowe zostały przekazane na inne cele niż ten, na które były zgromadzone, a który to cel określał zderogowany art. 56a ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji. Wedle wniosku zmiana przeznaczenia środków z rezerwy na uwłaszczenie na realizację zadań rządowych programów aktywizacji zawodowej narusza zasadę sprawiedliwości społecznej i zasadę pewności prawa i zaufania obywatela do demokratycznego państwa i stanowionego prawa, wyrażone w art. 2 Konstytucji. Natomiast niezgodność art. 56 ust. 1 pkt 5 i ust. 5 i 6 z art. 32, art. 64 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji wnioskodawcy uzasadniają derogacją art. 56a ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji, bowiem:

– obywatele nie zatrudnieni w skomercjalizowanych przedsiębiorstwach państwowych, głównie pracownicy tzw. strefy budżetowej, zostali wyłączeni z udziału w prywatyzacji polskiego majątku, co narusza zasadę równości,

– „... naruszyło konstytucyjne prawo do uzyskania własności wobec obywateli, którzy nie uczestniczyli w prywatyzacji skomercjalizowanych spółek Skarbu Państwa (pracownicy tzw. sfery budżetowej) – wyrażone w art. 64 ust. 1 oraz art. 75 ust. 1 Konstytucji RP”.

Wnioskodawcy podkreślili także, że zaskarżone przepisy mogą uwłaszczać podwójnie niektórych obywateli w ramach tej samej ustawy, gdyż grupy społeczne, które skorzystały już z uwłaszczenia w ramach nieodpłatnie nabywanych akcji, mogą teraz ubiegać się o ponowne dobrodziejstwo w postaci preferencyjnych pożyczek, bądź stypendium dla dziecka. „Natomiast osoby z grup społecznych, które nie skorzystały wcześniej z żadnego uwłaszczenia i jednocześnie nie zamierzają podejmować działalności gospodarczej celem pobrania pożyczki z BGK, nie są studentami, zostali pominięci po raz kolejny w uwłaszczeniu i tym razem już nieodwracalnie, gdyż rezerwa uwłaszczeniowa ma być obecnie przeznaczona na całkiem inny cel i dla innych zupełnie osób niż było to ustalone dotychczas”.

4. Prokurator Generalny w piśmie z 12 maja 2003 r. przedstawił stanowisko, że art. 56 ust. 1 pkt 5, ust. 5 i 6 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji nie jest niezgodny z art. 2, art. 64 ust. 1, art. 75 ust. 1 i z art. 32 Konstytucji.

Prokurator Generalny wskazał, że rezerwa na cele uwłaszczeniowe utworzona na mocy art. 56a ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji miała finansowo zabezpieczać realizację ustawy o powszechnym uwłaszczeniu. Prace nad ustawą o powszechnym uwłaszczeniu przebiegały równolegle z ustawą o zmianie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, która wprowadziła do tej ustawy art. 56a, tworząc rezerwę na cele uwłaszczeniowe. Ustawa ta została uchwalona i weszła w życie. Natomiast uchwalona 8 września 2000 r. ustawa o zasadach realizacji powszechnego uwłaszczenia obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, która przewidywała, że akcje i udziały Skarbu Państwa z rezerwy uwłaszczeniowej (utworzonej na podstawie art. 56a ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji) wniesione zostaną do Narodowego Funduszu Uwłaszczeniowego i stanowić będą kapitał uwłaszczenia pośredniego – nie weszła w życie. W konsekwencji zgromadzone w rezerwie uwłaszczeniowej środki nie zostały na ten cel przekazane.

Zdaniem Prokuratora Generalnego art. 56 ust. 1 pkt 5 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji nie znosi więc rezerwy na cele uwłaszczeniowe a określa jedynie, jakie przychody podlegają przekazaniu na wspieranie rządowych programów aktywizacji zawodowej. Na mocy zaskarżonych przepisów – art. 56 ust. 1 pkt 5 oraz ust. 5 i 6 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji – została dokonana wyłącznie alokacja środków uzyskanych ze sprzedaży akcji i udziałów, które do 31 marca 2002 r. stanowiły rezerwę na cele uwłaszczenia.

Odnosząc się do art. 64 ust. 1 Konstytucji, wskazanego jako wzorzec kontroli zaskarżonych przepisów Prokurator Generalny stwierdził, że z tej normy konstytucyjnej nie wynika, aby na władze publiczne nałożony został obowiązek uwłaszczenia wszystkich obywateli. Norma ta stanowi natomiast gwarancję, że w razie wprowadzenia regulacji dotyczących nabywania własności przez uwłaszczenie, podmiotowi o tych samych cechach relewantnych przyznane zostanie prawo nabycia tą drogą własności na jednakowych zasadach.

Zdaniem Prokuratora Generalnego zaskarżone przepisy nie dotyczą prawa własności. Przepisy te określają środki podlegające przekazaniu na określony w nich cel. Nabycia prawa własności nie dotyczył również derogowany art. 56a ustawy o komercjalizacji o prywatyzacji. Nie określał ani wskazanego przez wnioskodawców kręgu podmiotów uprawnionych do zgromadzonych w rezerwie uwłaszczeniowej środków, ani nie ukształtował ekspektatywy prawa tych podmiotów do własności majątku zgromadzonego w rezerwie uwłaszczeniowej. Wydzielenie części majątku Skarbu Państwa na realizację określonego ustawą celu – zdaniem Prokuratora Generalnego – nie oznacza, że w ten sposób ukształtowane zostały prawa podmiotowe wskazanych przez wnioskodawców kręgów obywateli do tej części majątku. Zatem skonstatował Prokurator Generalny – art. 64 ust. 1 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli zaskarżonych regulacji.

Zdaniem Prokuratora Generalnego nie można również poddać kontroli zaskarżonych przepisów w aspekcie ich zgodności z art. 32 Konstytucji. Zasada równości wobec prawa oznacza nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonych kategorii. Zaskarżane przepisy nie dotyczą wskazanych przez wnioskodawcę podmiotów. Nie można zatem podzielić zarzutu, że różnicują one sytuację prawną tych podmiotów i pracowników uprawnionych do nabywania akcji skomercjalizowanych przedsiębiorstw.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, z tych samych względów nie można poddać kontroli zaskarżonych przepisów w aspekcie ich zgodności z zasadą sprawiedliwości społecznej i z zasadą zaufania do państwa i stanowionego prawa.

Prokurator Generalny stwierdził również, że art. 75 ust. 1 Konstytucji również nie jest adekwatnym wzorcem kontroli zaskarżonej regulacji. Ten przepis konstytucyjny odnosi się do obowiązków władzy publicznej w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli, nie konkretyzując jej działań w tym zakresie. Zgodnie z art. 81 Konstytucji, praw określonych w art. 75 ust. 1 Konstytucji można dochodzić w granicach określonych w ustawie. Jednak zarówno zaskarżone przepisy, jak i obowiązujący do 31 marca 2002 r. art. 56a ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji nie dotyczą praw chronionych przez art. 75 ust. 1 Konstytucji.

5. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej pismem z 19 września 2003 r. wniósł o stwierdzenie zgodności zaskarżonych przepisów ze wszystkimi wymienionymi we wniosku wzorcami konstytucyjnymi.

Marszałek Sejmu wyraził opinię, że art. 64 ust. 1 Konstytucji nie został naruszony z tej racji, że nie chroni on bliżej niesprecyzowanych, co do treści, oczekiwań uzyskania hipotetycznego prawa własności. Wskazał również na niemożność ustalenia kręgu podmiotów uprawnionych do uzyskania tego hipotetycznego uprawnienia. Podobnie zarzut naruszenia art. 32 Konstytucji przez zaskarżone przepisy w ocenie Marszałka jest nietrafny, gdyż „nie można wskazać jakiegokolwiek kategorii podmiotów objętych tą regulacją”. Ponieważ więc zaskarżone przepisy „nie są skierowane do żadnej kategorii adresatów” (w sensie kreowania na ich rzecz uzasadnionych oczekiwań czy uprawnień), nie można mówić o naruszeniu zasad równego traktowania. Ten sam fakt przesądza o niezasadności zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji.

Zarzut naruszenia art. 75 ust. 1 Konstytucji Marszałek Sejmu uznał za niezrozumiały, z uwagi na brak związku między normą nakazującą prowadzenie polityki sprzyjającej zaspakajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli a rozdysponowaniem rezerwy prywatyzacyjnej.

## II

Na rozprawie wnioskodawca na wstępie sprecyzował zarzut wniosku wskazując, iż przedmiotem zaskarżenia jest art. 56 ust. 1 pkt 5 i ust. 5 oraz ust. 6 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Poza tym podtrzymał zarzuty wniosku. Pozostali uczestnicy postępowania podtrzymali swe stanowiska wyrażone na piśmie.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje.

### 1. Przedmiot i istota zarzutu naruszenia Konstytucji przez zaskarżone przepisy

1.1. Przedmiot zarzutu: przeznaczenie na wspieranie rządowych programów służących aktywizacji zawodowej funduszy tworzących rezerwę na cele uwłaszczenia. Zaskarżony przepis art. 56 ust. 1 pkt 5 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, został (w brzmieniu zakwestionowanym we wniosku) wprowadzony przez art. 1 pkt 18 ustawy nowelizującej z 5 grudnia 2002 r. (o zmianie ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz niektórych innych ustaw). Zgodnie z tą zmianą fundusze, jakie dotychczas zebrano w wyniku utworzenia rezerwy na cele uwłaszczenia, przeznaczono na wspieranie rządowych programów służących aktywizacji zawodowej. Chodziło tu o środki uzyskane w trybie art. 56a ustawy

z 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz. U. Nr 118, poz. 561 ze zm.). Ten ostatni przepis (art. 56a) został wprowadzony do obrotu prawnego w nowelizacji ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji, przeprowadzonej ustawą z dnia 29 marca 2000 r. (Dz. U. Nr 31, poz. 383). Zgodnie z art. 56a ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przewidywano utworzenie rezerwy na cele uwłaszczenia, ze źródeł prywatyzacyjnych, wskazanych w tym samym przepisie (źródła te zresztą ulegały modyfikacjom w czasie kolejnych nowelizacji ustawy z 30 sierpnia 1996 r. – Dz. U. z 2000 r. Nr 31, poz. 383, z 2001 r. Nr 72, poz. 745, z 2001 r. Nr 76, poz. 807). Zniesienie rezerwy na cele uwłaszczenia (poprzez derogację art. 56a ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych z 1996 r.) nastąpiło w art. 39 pkt 5 ustawy z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 25, poz. 253). Derogacja nastąpiła z dniem 1 kwietnia 2002 r., bez wskazania dalszych losów funduszy zgromadzonych w okresie obowiązywania uchylonego przepisu, a więc w okresie między 13 kwietnia 2000 r. a 31 marca 2002 r. (we wniosku twierdzi się zresztą, że derogacja art. 56a nastąpiła z dniem wejścia w życie zakwestionowanej ustawy z 5 grudnia 2002 r., co nie odpowiada faktom i pozostaje w sprzeczności z prawidłowo wskazanym we wniosku okresem 23 miesięcy jako okresem tworzenia rezerwy). Zagospodarowanie tego funduszu nastąpiło dopiero w zaskarżonej ustawie z 5 grudnia 2002 r., przez wprowadzenie zaskarżonej zmiany w art. 56 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji. Zmiana ta (wprowadzona z mocą od 1 stycznia 2003 r.) przewidywała przeznaczenie rezerwy na cele uwłaszczenia (art. 56 ust. 1 pkt 5) oraz regulowała dalszy prawny reżim realizacji nowych zadań (aktywizacja zawodowa) finansowanych tymi środkami (art. 56 ust. 5 i 6).

1.2. Omyłka wniosku w prawidłowym określeniu przedmiotu zarzutu. Formułując przedmiot zaskarżenia w osnowie wniosku wskazano „art. 56 ust. 1 i 5 oraz ust. 5 i 6” ustawy z 1996 r. Sformułowanie to już samym swym ujęciem wskazuje na pomyłkę, ponieważ niezrozumiałe byłoby dwukrotne wymienienie w tej formule ust. 5. Z uzasadnienia wynika jednak, że wnioskodawcom, gdy wymieniają art. 56 ust. 1 ustawy, chodzi o art. 56 ust. 1 pkt 5 oraz ust. 5 i 6. Tak więc zaskarżeniem nie jest objęty art. 56 ust. 1 w pozostałej części, poza pkt 5. Uzasadnienie w zakresie, w jakim zajmuje się art. 56 ust. 1 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji zmierza bowiem do zakwestionowania przeznaczenia zgromadzonej rezerwy na cele uwłaszczenia. Wniosek zatem nie odnosi się do art. 56 ust. 1 pkt 1-4 tejże ustawy. Zaznaczyć przy tym należy, że spośród punktów 1-4 art. 56 ust. 1 tylko pkt 2 w ogóle był zmieniany zaskarżonym aktem, wskazanym w *petitum* wniosku, tj. ustawą z 5 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz niektórych innych ustaw. Przyjęcie więc wbrew wywodowi uzasadnienia wniosku, że w sprawie chodzi o zakwestionowanie całego art. 56 ust. 1 ustawy z 1996 r. musiałoby się wiązać z założeniem rozbieżności między zaskarżonym aktem a osnową wniosku. Należało zatem podzielić pogląd wyrażony w stanowisku Prokuratora Generalnego i uznać, że w *petitum* wniosku omyłkowo wskazano także inne poza pkt 5 fragmenty art. 56 ust. 1 ustawy z 1996 r. Potwierdził to także na rozprawie przedstawiciel wnioskodawcy.

1.3. Niejasności co do przedmiotu zarzutu. Między *petitum* wniosku a jego uzasadnieniem zachodzą jednak dalsze niespójności. Osnowa wniosku wskazuje na przepis, mocą którego zgromadzoną rezerwą uwłaszczeniową przeznaczono na cele aktywizacji zawodowej (art. 56 ust. 1 pkt 5 ustawy z 1996 r. w wersji określonej ustawą z

5 grudnia 2002 r., obowiązującej od 1 stycznia 2003 r.). Natomiast motywacja wniosku koncentruje się na zakwestionowaniu zaprzestania tworzenia rezerwy uwłaszczeniowej, a więc kwestionuje „skreślenie” art. 56a ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. To zaś nastąpiło innym, wcześniejszym aktem, z 1 marca 2002 r., z mocą od 1 kwietnia 2002 r. W konsekwencji, ponieważ inne przepisy (wcześniejsze o dziewięć miesięcy i nie wskazane w żądaniu wniosku) przesądziły o zaprzestaniu tworzenia rezerwy, a inne (zaskarżone, późniejsze) – przeznaczały zgromadzone środki na cele aktywizacji zawodowej, między osnową wniosku i jego uzasadnieniem istnieje niespójność. Nie jest bowiem jasne, czy wniosek kwestionuje tylko zmianę przeznaczenia środków zgromadzonych pod rządem dawnego art. 56a ustawy z 1996 r. w okresie między 13 kwietnia 2000 r. a 31 marca 2002 r. (na co wskazuje *petitum*), czy też fakt zaniechania tworzenia rezerwy na cele uwłaszczenia (na co wskazuje uzasadnienie). Formalnie rzecz biorąc we wniosku nie kwestionuje się przy tym zniesienia powinności tworzenia rezerwy na cele uwłaszczeniowe (a więc derogacji art. 56a ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji), lecz jedynie zmianę przeznaczenia zgromadzonych wcześniej środków w ramach tej rezerwy. Na marginesie należy zauważyć, że zagospodarowanie tych funduszy nastąpiło z dziewięciomiesięcznym opóźnieniem, wynikającym z faktu, iż derogacja art. 56a ustawy z 1996 r. dokonała się z datą 1 kwietnia 2002 r., zaś zmiana alokacji rezerwy z datą wejścia w życie znowelizowanego (i zaskarżonego w niniejszym wniosku) art. 56 ust. 1 pkt 5 i ust. 5 i 6 ustawy z 1996 r., tj. 1 stycznia 2003 r.

1.4. Istota zarzutu wniosku sprowadza się do odmówienia ustawodawcy swobody normowania (z uwagi na powołane przeszkody konstytucyjne, wskazane w powołanych wzorcach kontroli). Nie jest przy tym jasne, czy wnioskodawcy uważają, że ustawodawcy nie było wolno dokonać zmiany w zakresie gromadzenia rezerwy uwłaszczeniowej (tak uzasadnienie), czy też przeznaczenia zgromadzonych środków (tak *petitum*). Wnioskodawcy ponadto twierdzą, że rezygnacja z tworzenia rezerwy uwłaszczeniowej a później zmiana przeznaczenia zgromadzonych funduszy, godzi w osoby które – w przyszłości, w razie skonstruowania odpowiednich mechanizmów uwłaszczeniowych – skorzystałyby z tych środków. Są też osoby ze sfery budżetowej, dotychczas nie objęte innymi formami prywatyzacji (wedle twierdzenia wniosku będącej *de facto* uwłaszczeniem). Zarzut w tym zakresie dotyczy naruszenia art. 2 Konstytucji (zasady sprawiedliwości, pewności i zaufania do prawa) ponieważ „cała grupa obywateli (głównie będących pracownikami tzw. sfery budżetowej) została pozbawiona możliwości uczestniczenia w uwłaszczeniu”. W konsekwencji zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji i inkorporowanej w niej zasady zaufania sprowadza się do twierdzenia, że zaskarżone przepisy uniemożliwiają dokonanie uwłaszczenia dotychczas pominiętej prywatyzacją sfery budżetowej. Ponadto uważają, że doszło do naruszenia art. 32 Konstytucji (zasada równości), przez dyskryminację obywateli pozbawionych udziału w prywatyzacji, a także przez fakt, iż nowe przeznaczenie środków na rezerwę uwłaszczeniową (wspieranie aktywizacji zawodowej) powoduje, że niektóre osoby będą beneficjentami tego przeznaczenia, jakkolwiek już uprzednio korzystały z innych postaci prywatyzacji; art. 64 Konstytucji przez pozbawienie „prawa do uzyskania własności”, a także (w tym zakresie zarzutu w ogóle nie umotywowano) istnieje naruszenie art. 75 ust. 1. Przepis ten głosi, iż „władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania”.

2. Swoboda legislatora co do normowania zagadnień uwłaszczenia z uwagi na referendum o niektórych kierunkach wykorzystania majątku państwowego. W uzasadnieniu wniosku podniesiono argument, iż za wnioskiem przemawia fakt, że kwestie uwłaszczeniowe były przedmiotem referendum przeprowadzonego 18 lutego 1996 r. i jakkolwiek wnioskodawcy przyznają, że z uwagi na niską frekwencję jego wyniki nie były wiążące, to jednak (takiego argumentu użyto we wniosku): „9 milionów obywateli stanowiących ponad 90% głosujących opowiedziało się za równym dostępem kapitałowym w prywatyzowanych przedsiębiorstwach”. W związku z tym należy stwierdzić, że: po pierwsze, procent głosujących jest we wniosku liczony nie od liczby uprawnionych, lecz głosujących. Ponadto pytania dotyczyły tego, czy z prywatyzowanego majątku państwowego należy zaspokoić zobowiązania wobec emerytów, rencistów oraz pracowników sfery budżetowej, wynikające z zapadłych wcześniej orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, kwestionujących braki w zakresie waloryzacji; czy prywatyzacja ma zasilić powszechne fundusze emerytalne; czy należy zwiększyć wartość świadectw udziałowych NFI przez objęcie tym programem dalszych przedsiębiorstw; czy w programie uwłaszczeniowym należy uwzględniać bony prywatyzacyjne. W związku z niewiązącymi wynikami referendum Sejm (z uwagi na brak frekwencji) przyjął rezolucję z 29 sierpnia 1996 r. (M. P. z 1996 r. Nr 55, poz. 503), gdzie zawarto „wezwanie” do Rządu, aby przedstawił program „prywatyzacji z uwzględnieniem możliwości” powszechnego uwłaszczenia i przygotował projekty aktów służących realizacji celów dwóch pierwszych pytań referendum. Wyniki referendum, z uwagi na sposób sformułowania i przedmiot pytań (niezależnie od braku wiążącego charakteru referendum z przyczyny frekwencji) nie mogą być odczytane jako przeszkoda do uchwalenia przez Sejm zaskarżonej ustawy. Nawet bowiem przy bardzo szerokim ujmowaniu związku między ideą powszechnej prywatyzacji i potrzebą objęcia nią sfery budżetowej nie można w zaskarżonym przepisie dopatrywać się przeszkody przeprowadzenia zaskarżonej zmiany przeznaczenia zgromadzonej rezerwy. Zarówno bowiem pytania referendum, jak i rezolucja Sejmu z sierpnia 1996 r. nie nakładały na Sejm ograniczeń co do podejmowania działań legislacyjnych o tym stopniu szczegółowości, który reprezentuje zaskarżona ustawa. Dlatego brak jest podstaw do wnioskowania, że wyniki referendum miały by przemawiać za zakazem dyspozycji rezerwą uwłaszczeniową na cele aktywizacji zawodowej, a tym samym że Sejm uchwalając ustawę w tym przedmiocie wykroczył poza ramy przysługującej mu swobody regulacyjnej.

3. Problem dyskryminacji niektórych uczestników prywatyzacji. We wniosku zgłoszono ten zarzut podnosząc, że niektóre grupy osób, które już w innych formach wzięły udział w prywatyzacji będą mogły korzystać także z funduszy, na które przeznaczono rezerwę uwłaszczeniową, w zaskarżonych przepisach. To zaś spowoduje, że niektóre osoby będą beneficjentami prywatyzacji w kilku formach, a inne w żadnej. Po pierwsze należy wskazać, że powszechna prywatyzacja nigdy w Polsce nie doznała tak dalece idącego skonkretyzowania normatywnego, w obowiązującym prawie, aby w stosunku do niej dało się określić jakie kategorie osób i z powodu jakich cech prawnie relewantnych traktuje jako równe. To zaś powoduje, że z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości i braku dyskryminacji nie można stwierdzić, że powszechne uwłaszczenie, będące (w braku regulacji ustawowej) raczej ideą, niż skonkretyzowanym programem mającym kształt jurydyczny, wyklucza korzystanie przez pewne grupy z różnych form korzystania ze środków, na jakie przeznaczono dochody z prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Kwestia sprawiedliwości takiego rozwiązania może być przedmiotem oceny moralnej lub politycznej, ale nie jurydycznej, a tym bardziej konstytucyjnej. Nie doszło do normatywnego, a tym, bardziej konstytucyjnego

sprecyzowania zasad ogólnych powszechnego uwłaszczenia w taki sposób, aby miało ono wyraźny, z góry określony zakres podmiotowy, przedmiotowy i generalne reguły proceduralne. Tylko zaś wtedy można byłoby w takich ramach oceniać na płaszczyźnie konstytucyjnej problem równości czy dyskryminacji poszczególnych grup w dostępie do poszczególnych form prywatyzacji. Dlatego wymyka się spod oceny, z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości kwestia, że beneficjenci prywatyzacji w postaci akcjonariatu nie byli wyłączeni z możliwości korzystania ze środków przeznaczonych np. na zasilanie funduszy emerytalnych i dlatego też nie można skutecznie podnosić argumentu, że zaskarżone przepisy mogą doprowadzić do tego, że niektóre osoby już korzystające z prywatyzacji bezpośredniej będą mogły w przyszłości być beneficjentami środków przeznaczonych na aktywizację zawodową. Sytuacje te bowiem nie naruszają zasady (nieistniejącej w polskim prawie konstytucyjnym) o dopuszczalności korzystania tylko z jednego źródła czy formy prywatyzacji.

4. Zarzut naruszenia art. 75 Konstytucji. Cytowany przepis Konstytucji ma charakter normy programowej, formułującej strategiczne priorytety polityki państwa. Ani sposób realizacji tego programu, gdy idzie o konkretne instrumenty prawne nie jest w takiej normie w wiążący sposób przesadzony, ani nawet sam priorytet strategiczny wskazanego w przepisie celu – nie ma bezwzględne charakteru. Władza publiczna (legislator) zachowuje tu w wysokim stopniu swobodę wyboru czasu, intensywności, dynamiki i sposobu realizacji celów programowych. Z tej przyczyny przepisy programowe do których należy art. 75 Konstytucji nie mogą być wzorcem konstytucyjnym w ramach skargi konstytucyjnej, albowiem nie stwarzają prawa podmiotowego. Natomiast powoływane jako wzorzec kontroli abstrakcyjnej (tak jest na tle niniejszej sprawy), stawiają wnioskodawcom wysokie wymaganie w kwestii przeprowadzenia skutecznego dowodu sprzeczności wzorca z zaskarżoną normą. Nie wystarcza czysto werbalne stwierdzenie, że konkretny, kwestionowany przepis jest sprzeczny z programową normą Konstytucji. Potrzeba tu bowiem wywodu, wyjaśnienia i umotywowania, dlaczego przepis, któremu odmawia się konstytucyjności we wniosku – jest sprzeczny z normą programową. Rozpatrywany wniosek w tym zakresie nie zawiera w ogóle żadnego wywodu dotyczącego uzasadnienia przekonania, dlaczego czy to sama rezygnacja z tworzenia rezerwy uwłaszczeniowej, czy jej przeznaczenie na cele aktywizacji zawodowej (tego dotyczy zaskarżony przepis) mają być niezgodne z Konstytucją, jako godzące we wspieranie rozwoju budownictwa mieszkaniowego. Po pierwsze nie wiadomo dlaczego zakłada się milcząco, że rezerwa uwłaszczeniowa miałaby służyć (gdyby w ogólności uchwalono ustawę uwłaszczeniową) polepszeniu sytuacji mieszkaniowej beneficjentów tego przyszłego uwłaszczenia. Do stwierdzenia braku konstytucyjności przeznaczenia rezerwy uwłaszczeniowej z uwagi na sprzeczność z art. 75 Konstytucji nie wystarcza przypuszczenie, że gdyby ustawę uwłaszczeniową uchwalono, to spowodowałoby ona zapewne, zgodnie z życiowym doświadczeniem, realizację celów mieszkaniowych (bynajmniej niejednorodnych i bynajmniej nie zhierarchizowanych w ramach samego przepisu konstytucyjnego) wymienionych w art. 75 Konstytucji. Brak zatem związku między wskazanym we wniosku wzorcem konstytucyjnym a zaskarżonym przepisem. Wskazuje na to okoliczność, że nawet gdyby rezerwy uwłaszczeniowej w ogóle nie zniesiono, to jej dalsze istnienie samo w sobie bynajmniej nie spowodowałoby uzyskania wyższego stopnia realizacji normy programowej, jaką tworzy art. 75 Konstytucji. Musiałoby temu towarzyszyć wiele działań legislacyjnych w stosowny sposób pozytywny ukierunkowujących zagospodarowanie tej rezerwy. Brak jest zatem związku między postawionym zarzutem a wskazanym wzorcem. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego art. 75 Konstytucji nie ograniczał ustawodawcy przy podjęciu decyzji ani o rezygnacji



tworzenia rezerwy uwłaszczeniowej, ani o zmianie jej przeznaczenia. Art. 75 Konstytucji w ogóle nie oddziaływał w zarzucanym zakresie. Tym sposobem powołanie tego wzorca konstytucyjnego w ogóle nie ma związku ze sformułowanym zarzutem – niezależnie zresztą od tego, czy przedmiotem kontroli konstytucyjności uczyni się zniesienie art. 56a ustawy z 1996 r. (zniesienie rezerwy uwłaszczeniowej) czy art. 56 ust. 1 pkt 5 oraz ust. 5 i 6 tejże ustawy w brzmieniu obowiązującym po zaskarżonej nowelizacji (zmiana przeznaczenia zgromadzonej rezerwy).

5. Zarzut naruszenia art. 64 Konstytucji. Powołanie tego wzorca konstytucyjnego wniosek uzasadnia faktem, iż zniesienie rezerwy uwłaszczeniowej pozbawiło „prawa do nabycia własności” osoby, które miałyby być w przyszłości beneficjentami uwłaszczenia, na które przeznaczono by zniesioną obecnie rezerwę.

Konstytucja nigdzie samoistnie nie gwarantuje „prawa do nabycia własności”. Wniosek, przypisując „prawo do nabycia własności” (terminologia wniosku) przenosi gośłownie ochronę przewidzianą w art. 64 Konstytucji (ochrona własności) na etap poprzedzający samo istnienie własności. Powołany we wniosku jej art. 64 chroni natomiast własność istniejącą, zarówno zresztą w postaci prawa własności *sensu stricto*, jak i innych praw majątkowych. Nie czyni tego zresztą nawet w tym wypadku w sposób bezwzględny, nie dopuszczający wyjątków poprzez stosowne działanie legislatora. Obowiązujący system prawny w wielu wypadkach dopuszcza bowiem pozbawienie własności (czasem nawet bez odszkodowania, np. w wypadku przepadku rzeczy orzeczonej jako sankcja karna) albo jej ograniczenie. Konstytucja w art. 64 w ogóle natomiast nie chroni nadziei czy przypuszczenia, że dany podmiot stanie się w przyszłości podmiotem własności lub innego prawa majątkowego, na skutek uchwalenia w przyszłości jakiejś ustawy, korzystnej dla ewentualnych beneficjentów. Z faktu więc, iż zmieniono przeznaczenie środków, które miały być (w przyszłości, po uchwaleniu stosownej ustawy uwłaszczeniowej, której ostatecznie nie uchwalono, a której uchwalenia wnioskodawcy się spodziewali) wykorzystane na realizację takiej ustawy, nie można wyciągać wniosku, iż kogokolwiek pozbawiono własności lub że czyjąkolwiek własność ograniczono. Tylko zaś taka sytuacja na tle art. 64 mogłaby być uznana za podlegającą ochronie, jako naruszenie prawa własności w sensie konstytucyjnym, a przepis na skutek którego to naruszenie miałyby nastąpić – za sprzeczny z wzorcem, jaki tworzy art. 64 Konstytucji. Ochronie na tle art. 64 Konstytucji podlega bowiem prawo własności i inne prawa majątkowe, nie zaś niesprecyzowane co treści, zakresu podmiotowego i przedmiotowego oczekiwania, iż rozwój ustawodawstwa doprowadzi w przyszłości do nabycia własności przez osoby, które miałyby skorzystać na uwłaszczeniu. W tej sytuacji nie można uznać, że zaskarżony przepis ustawy z 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, jest sprzeczny z art. 64 Konstytucji.

6. Zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji. Zarzut naruszenia tego przepisu wniosek uzasadnia jako naruszenie zasady pewności prawa i zaufania do stanowionego prawa, ponieważ „cała grupa obywateli (głównie będących pracownikami tzw. sfery budżetowej) została pozbawiona możliwości uczestniczenia w uwłaszczeniu”.

6.1. Po pierwsze należy wskazać, że z art. 2 Konstytucji i inkorporowanej w tym przepisie zasady zaufania nie wynika tak daleko idące ograniczenie swobody normotwórczej ustawodawcy, jak to przyjęto we wniosku. Zasada zaufania chroni jedynie oczekiwania usprawiedliwione. Sam fakt tworzenia rezerwy uwłaszczeniowej nie dawał żadnych usprawiedliwionych oczekiwań co do tego, kto będzie beneficjentem ewentualnego uwłaszczenia, jaki będzie miało ono konkretny kształt, zasięg i postać. W tej

sytuacji zarówno same zasady tworzenia rezerwy uwłaszczeniowej, jak i zaprzestanie jej tworzenia, czy odmienne przeznaczenie zgromadzonych środków dawały ustawodawcy swobodę decydowania. Nie została ona naruszona ani ustawą o zaprzestaniu gromadzenia rezerwy, ani zaskarżoną we wniosku ustawą o zmianie jej przeznaczenia.

6.2. O ile zasada zaufania jako ograniczenie swobody decyzyjnej ustawodawcy dotyka często sposobu, w jaki prawo bywa tworzone i zasad towarzyszących temu procesowi (np. w zakresie prawa intertemporalnego), o tyle argumentacja, iż zasada zaufania wymaga pozytywnego działania ustawodawczego o określonej treści – stawia w tym zakresie znacznie wyższe wymagania. Trzeba w tym wypadku wykazać, iż na ustawodawcy ciążył taki obowiązek, i to na tyle skonkretyzowany, aby dało się ustalić istnienie usprawiedliwionych konstytucyjnie oczekiwań. Jeżeli zatem we wniosku twierdzi się, że ustawodawca miał obowiązek (i to gwarantowany konstytucyjnie) wydania ustawy uwłaszczeniowej stosownej treści, to na tle rozumowania przytoczonego we wniosku brak jest podstaw do przyjęcia takiego obowiązku. W szczególności o jego istnieniu nie da się wnioskować z faktu istnienia przez pewien czas obowiązku gromadzenia rezerwy na cele uwłaszczenia oraz prowadzenia przez pewien czas prac nad ustawą przewidującą takie uwłaszczenie – jeżeli ta ostatnia ustawa ostatecznie nie weszła w życie. Istnienia konstytucyjnie usprawiedliwionych oczekiwań (czego nie można utożsamiać z oczekiwaniami politycznymi) bowiem nie wykazano. W szczególności nie można twierdzić, że istnieje lub istniał obowiązek wydania ustawy uwłaszczeniowej o treści odpowiadającej oczekiwaniom wnioskodawców.

6.3. Celem kontroli konstytucyjności jest ewentualne usunięcie normy, której istnienie powoduje stan niekonstytucyjności. Gdyby z porządku prawnego usunięto zakwestionowany we wniosku fragment ustawy (przeznaczający dotychczasową rezerwę uwłaszczeniową na cele aktywizacji zawodowej), wówczas – jeżeli przyjąć, że naruszeniem zasady zaufania jest brak przeprowadzenia uwłaszczenia pracowników sfery budżetowej, którzy dotychczas nie czerpali profitów z prywatyzacji – określany we wniosku jako niekonstytucyjne naruszenie zaufania, stan ten istniałby nadal. To samo dotyczyłoby ewentualnego wyeliminowania z obrotu (nie zaskarżonego w osnowie wniosku, lecz szeroko w tym kierunku omawianego w jego uzasadnieniu) przepisu o likwidacji rezerwy uwłaszczeniowej. Jeżeli więc naruszenia zasady zaufania (art. 2) upatrywać w zarzucie, iż nie przeprowadzono uwłaszczenia pewnych grup pracowniczych, to zarzut ten nie uzasadnia niekonstytucyjności przepisów wskazanych we wniosku (osnowa i motywy).

6.4. Ustawodawca ma prawo zmiany celów strategicznych prowadzonych przez siebie polityk, o ile nie narusza przy tym praw nabytych w niewadliwy sposób i uzasadnionych oczekiwań, a zmiana dokonuje się we właściwym trybie legislacyjnym. Granice te w niniejszej sprawie zdaniem Trybunału Konstytucyjnego nie zostały naruszone, a zaskarżone przepisy mieszczą się w granicach swobody wykonywania działalności ustawodawczej.

7. Stwierdzenie niekonstytucyjności ustawy wymaga obalenia przemawiającego za nią domniemania, iż jest ona konstytucyjna. Osiągnięcie tego celu wymaga po pierwsze precyzyjnego wskazania przedmiotu zaskarżenia. Rozpatrywany wniosek wykazuje w tym zakresie rozbieżności między zarzutem i jego motywacją. Nie wiadomo, czy zarzuca się niekonstytucyjność przepisom znoszącym tworzenie rezerwy prywatyzacyjnej, czy przepisom zmieniającym przeznaczenie zgromadzonych funduszy. Zarzuty braku

konstytucyjności zbudowano nie na podstawie treści Konstytucji, lecz na podstawie wyobrażenia o rzekomym istnieniu w Konstytucji nakazu przeprowadzenia prywatyzacji w określonym kształcie przedmiotowym, podmiotowym i zakresowym treści oraz na podstawie wyobrażenia o zagwarantowaniu w Konstytucji prawa do nabywania własności. Tego rodzaju argumentacja oznacza, że wartości i pojęcia konstytucyjne, oraz treść jej poszczególnych przepisów wyklada się poprzez treść i przedmiot dysputy prowadzonej w imię urzeczywistnienia programu politycznego, która może być realizowana w parlamencie, ale nie przed Trybunałem Konstytucyjnym, w ramach sporu na tle konstytucyjności ustawy.

8. Z tych przyczyn Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.