

133/11/A/2005

WYROK

z dnia 12 grudnia 2005 r.

Sygn. akt SK 20/04*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Janusz Niemcewicz – przewodniczący
Wiesław Johann
Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska
Miroslaw Wyrzykowski – sprawozdawca
Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącego oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 12 grudnia 2005 r.:

1) skargi konstytucyjnej Zdzisława Wolskiego o zbadanie zgodności art. 55 ust. 1 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), w brzmieniu nadanym przez art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustaw: o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, Prawo energetyczne, o partiach politycznych, o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz szczególnych uprawnieniach i zadaniach gmin górniczych, o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej, Prawo telekomunikacyjne, o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”, o spółdzielniach mieszkaniowych, o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001-2006, o zmianie ustawy o zamówieniach publicznych oraz o utracie mocy ustawy o kasach oszczędnościowo-budowlanych i wspieraniu przez państwo oszczędzania na cele mieszkaniowe (Dz. U. Nr 154, poz. 1802), z art. 2, art. 32 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji,

2) skargi konstytucyjnej Stanisława Migacza o zbadanie zgodności art. 4 ustawy z 21 grudnia 2001 r. powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim zmienia art. 42 oraz art. 55 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), z art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji,

3) skargi konstytucyjnej Józefa Musioła o zbadanie zgodności art. 4 ustawy z 21 grudnia 2001 r. powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim zmienia art. 42 oraz art. 55 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dostosowaniu górnictwa

* Sentencja została ogłoszona dnia 21 grudnia 2005 r. w Dz. U. Nr 250, poz. 2117.

węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz szczególnych uprawnieniach i zadaniach gmin górniczych (Dz. U. Nr 162, poz. 1112), z art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 55 ust. 1 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 oraz z 2001 r. Nr 5, poz. 41 i Nr 154, poz. 1802), w brzmieniu nadanym przez art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustaw: o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, Prawo energetyczne, o partiach politycznych, o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz szczególnych uprawnieniach i zadaniach gmin górniczych, o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej, Prawo telekomunikacyjne, o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”, o spółdzielniach mieszkaniowych, o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001-2006, o zmianie ustawy o zamówieniach publicznych oraz o utracie mocy ustawy o kasach oszczędnościowo-budowlanych i wspieraniu przez państwo oszczędzania na cele mieszkaniowe (Dz. U. Nr 154, poz. 1802), obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 5 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz szczególnych uprawnieniach i zadaniach gmin górniczych (Dz. U. Nr 238, poz. 2020), w części obejmującej zwrot: „z kopalń całkowicie likwidowanych”, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638 oraz z 2001 r. Nr 98, poz. 1070) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE:

I

1. Do Trybunału Konstytucyjnego wpłynęły skargi konstytucyjne: Zdzisława Wolskiego, Stanisława Migacza i Józefa Musioła. Z uwagi na zbieżność przedmiotową, Prezes Trybunału Konstytucyjnego zdecydował zarządzeniami z 26 stycznia 2005 r. oraz 23 maja 2005 r. o łącznym rozpoznaniu wymienionych skarg pod wspólną sygnaturą SK 20/04.

Wszystkie skargi konstytucyjne wniesiono na tle podobnego stanu faktycznego i prawnego. Skarżący są byłymi pracownikami przedsiębiorstw robót górniczych (dalej: PRG), które to przedsiębiorstwa zostały objęte Układem Zbiorowym Pracy dla Pracowników Zakładów Górniczych z 21 grudnia 1991 r. (dalej: Układ Zbiorowy Pracy lub UZP). Z. Wolski, S. Migacz i J. Musioł spełniali określone w art. 55 ust. 1 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 ze zm.; dalej: ustawa z 26 listopada 1998 r. lub ustawa o dostosowaniu górnictwa) przesłanki warunkujące wypłacanie im przez ZUS ekwiwalentu za deputat węglowy. Z dniem 1 stycznia 2002 r. weszła w życie ustawa z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustaw: o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, Prawo energetyczne, o partiach politycznych, o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz szczególnych uprawnieniach i zadaniach gmin górniczych, o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej, Prawo telekomunikacyjne, o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”, o spółdzielniach mieszkaniowych, o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001-2006, o zmianie ustawy o zamówieniach publicznych oraz o utracie mocy ustawy o kasach oszczędnościowo-budowlanych i wspieraniu przez państwo oszczędzania na cele mieszkaniowe (Dz. U. Nr 154, poz. 1802; dalej: ustawa z 21 grudnia 2001 r.), której art. 4 znowelizował wymieniony wyżej art. 55 ust. 1, ograniczając wypłacanie wspomnianego ekwiwalentu jedynie do osób z kopalń całkowicie likwidowanych. W konsekwencji tej zmiany, skarżący utracili prawo do otrzymywania ekwiwalentu z ZUS, co znalazło potwierdzenie w wydanych w ich sprawach wyrokach sądów apelacyjnych. Tym samym w odniesieniu do wszystkich trzech skarżących, po uprzednim wyczerpaniu przez nich środków odwoławczych, zapadły ostateczne rozstrzygnięcia, których podstawę stanowił art. 55 ust. 1 w brzmieniu kwestionowanym w niniejszym postępowaniu (zwany dalej: art. 55 ust. 1 ustawy o dostosowaniu górnictwa po nowelizacji, lub znowelizowany art. 55 ust. 1 ustawy o dostosowaniu górnictwa).

1.1. W skardze konstytucyjnej z 22 grudnia 2003 r. pełnomocnik Zdzisława Wolskiego wniósł o zbadanie konstytucyjności art. 55 ust. 1 ustawy o dostosowaniu górnictwa w brzmieniu nadanym przez art. 4 pkt 2 ustawy z 21 grudnia 2001 r. Na podstawie tego przepisu Sąd Apelacyjny we Wrocławiu, Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, Wydział III, wyrokiem z 28 lipca 2003 r. (sygn. akt III A Ua 1663/02), oddalił jako bezzasadną apelację od wyroku Sądu Okręgowego, Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Świdnicy z 21 marca 2002 r. (sygn. akt VII U 4071/01), w której Z. Wolski domagał się ekwiwalentu pieniężnego z tytułu prawa do bezpłatnego węgla za okres od 1 stycznia 2002 r.

Zdaniem skarżącego kwestionowany przepis jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji, poprzez rażące naruszenie zasady równości obywateli wobec prawa, oraz art. 2 Konstytucji, poprzez złamanie zasady ochrony praw słusznie nabytych, stanowiącej element zasady państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, naruszając przy tym prawo do ochrony słusznie nabytego prawa majątkowego do ekwiwalentu pieniężnego z tytułu prawa do bezpłatnego węgla za okres od 1 stycznia 2002 r. (art. 64 Konstytucji) oraz prawo do tego świadczenia w ramach art. 67 Konstytucji.

Art. 55 ust. 1 ustawy o dostosowaniu górnictwa po nowelizacji, w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2001 r., stanowił, iż osobie uprawnionej na podstawie Układu Zbiorowego Pracy do bezpłatnego węgla, która uzyskała emeryturę lub rentę przed 31 grudnia 2002 r., przysługuje oprócz emerytury lub renty, wypłacany przez ZUS ze środków budżetowych ekwiwalent pieniężny za deputat węglowy. Taka konstrukcja uzasadniona była racjonalnym przyjęciem przez ustawodawcę, że nie istnieje różnica

między rodzajem i charakterem pracy wykonywanej przez pracowników przedsiębiorstwa robót górniczych (dalej: PRG) i pracowników przedsiębiorstw górniczych (dalej: PG). W ustawie z 26 listopada 1998 r. ustawodawca przez pojęcie „górnictwo” nakazał rozumieć zarówno „przedsiębiorstwa górnicze”, jak i „przedsiębiorstwa robót górniczych” (art. 2 ust. 6), co – zdaniem skarżącego – w oczywisty sposób daje wyraz akceptacji poglądu, że pracownicy obydwu typów jednostek organizacyjnych branży górniczej należą do kategorii osób pracujących w kopalniach. Rozróżnienie w ustawie obu typów jednostek dokonane zaś zostało ze względu na funkcjonalny podział ogółu robót górniczych na przygotowawcze i eksploatacyjne (art. 2 ust. 3 i 5). Jednak praca, która jest wykonywana, w obydwu przypadkach polega na tym samym: używając tych samych metod, należy m.in. drążyć chodniki, głębić szyby, wydobywać węgiel, budować wyrobiska itd. Wykonywane przez PRG prace przygotowawcze do eksploatacji złóż mają taki sam charakter (prac górniczych) i wymagają takiego samego nakładu sił (pracy) przy użyciu takich samych metod, jak prace eksploatacyjne. W ocenie skarżącego z tego właśnie względu pracownicy obydwu typów przedsiębiorstw (jakkolwiek rozróżnieni formalnie) byli utożsamiani w sensie materialnym, jeśli chodziło o nabywanie uprawnień pracowniczych, emerytalnych i rentowych.

Art. 4 pkt 2 ustawy z 21 grudnia 2001 r., nowelizujący treść art. 55 ust. 1 ustawy o dostosowaniu górnictwa, bezpodstawnie zróżnicował podobne podmioty charakteryzujące się w równym stopniu wskazaną cechą istotną, gdyż ograniczył zakres osób uprawnionych do ekwiwalentu pieniężnego za deputat węglowy wyłącznie do emerytów i rencistów z kopalń całkowicie likwidowanych, a więc z wyłączeniem byłych pracowników przedsiębiorstw robót górniczych. Zróżnicowania tego nie da się racjonalnie wytłumaczyć, nade wszystko jednak, mając – zdaniem skarżącego – charakter dyskryminacji, zróżnicowanie to narusza wartości i zasady konstytucyjne.

Pełnomocnik Z. Wolskiego, w wykonaniu zarządzenia sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 2 lutego 2004 r. wzywającego do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej, w piśmie z 26 lutego 2004 r. wskazał, że zakwestionowany przepis stanowi „I. naruszenie przysługującej Skarżącemu na podstawie art. 2 Konstytucji R.P. i art. 64 ust. 2 Konstytucji R.P. ochrony nabytego majątkowego prawa podmiotowego; II. naruszenie wynikającego z art. 32 Konstytucji R.P. prawa Skarżącego do bycia traktowanym równo oraz do niebycia dyskryminowanym przez władze publiczne”.

Na gruncie art. 2 Konstytucji, każdy objęty jest ochroną w zakresie prawidłowo nabytych przez niego praw podmiotowych. W ocenie skarżącego ekwiwalent pieniężny stanowi prawo podmiotowe o charakterze majątkowym. Dlatego też należy wskazać dodatkowe uszczegółowienie i potwierdzenie zasady ochrony praw nabytych wyrażone w art. 64 ust. 2 Konstytucji. Treść obu wymienionych przepisów uzasadnia twierdzenie, że prawidłowo (zgodnie z prawem i słusznie) nabyte majątkowe prawa podmiotowe chronione są konstytucyjnie. Nie było żadnego uzasadnienia dla wprowadzenia ograniczenia wpływającego z zakwestionowanego przepisu, który pozbawił pewną grupę nabytych wcześniej praw podmiotowych.

Nowelizując art. 55 ust. 1 ustawy o dostosowaniu górnictwa, prawodawca niesłusznie, w sposób nieusprawiedliwiony, nieracjonalnie i w sposób niedający się wytłumaczyć pozbawił prawa do ekwiwalentu pieniężnego za deputat węglowy funkcjonalnie wyróżnioną część podmiotów podobnych w rozumieniu art. 32 Konstytucji.

1.2. W skardze konstytucyjnej Stanisława Migacza z 27 września 2004 r. zakwestionowana została zgodność art. 4 ustawy z 21 grudnia 2001 r., który zdaniem skarżącego narusza: 1) art. 67 ust. 1 Konstytucji i wyrażoną w nim zasadę zabezpieczenia społecznego w przypadku choroby lub inwalidztwa oraz po osiągnięciu wieku

emerytalnego oraz 2) zasadę równości obywateli wobec prawa (art. 32 Konstytucji), poprzez ograniczenie uprawnienia do ekwiwalentu pieniężnego z tytułu prawa do bezpłatnego węgla wypłacanego przez ZUS tylko do osób (byłych pracowników) z kopalń całkowicie likwidowanych.

Skarga została wniesiona na podstawie następującego stanu faktycznego. Decyzją z 12 lipca 2002 r. ZUS, Oddział w Chorzowie odmówił S. Migaczowi prawa do ekwiwalentu pieniężnego z tytułu prawa do bezpłatnego węgla. Od tej decyzji odwołał się skarżący, któremu w konsekwencji Sąd Okręgowy w Katowicach (zmieniając decyzję ZUS) w wyroku z 30 października 2002 r., sygn. akt XU 1696/02, przyznał prawo do ekwiwalentu pieniężnego za okres od 1 maja 2000 r. do 31 grudnia 2002 r. Od tego wyroku S. Migacz wniósł apelację, żądając przyznania mu prawa do ekwiwalentu pieniężnego z tytułu bezpłatnego węgla na stałe. Sąd Apelacyjny w Katowicach, wyrokiem z 21 kwietnia 2004 r., sygn. akt III AUa 125/03, oddalił apelację, wskazując, że po wejściu w życie ustawy z 21 grudnia 2001 r. (tj. od 1 stycznia 2002 r.), nowe brzmienie art. 55 ustawy o dostosowaniu górnictwa nie pozostawia możliwości interpretacji na korzyść emerytów i rencistów, byłych pracowników zakładów górniczych, w tym przedsiębiorstw robót górniczych.

S. Migacz podniósł, że art. 4 ustawy z 21 grudnia 2001 r., ograniczając wypłatę ekwiwalentu pieniężnego z tytułu prawa do bezpłatnego węgla wobec emerytów i rencistów niebędących byłymi pracownikami kopalń całkowicie likwidowanych, nie wskazał jednoznacznie warunków wypłaty tegoż ekwiwalentu emerytom i rencistom PRG, które „uzyskały inny nieokreślony status prawny w kontekście wypłaty przedmiotowych ekwiwalentów”. Jest to – zdaniem skarżącego – różnicowanie obywateli wedle niejasnych i dowolnych kryteriów.

S. Migacz przedstawił również kwestie związane ze stosowaniem ustawy o dostosowaniu górnictwa w praktyce i podkreślił, że ze względu na niejednoznaczne brzmienie przepisów i częste zmiany wydawanych na jej podstawie aktów wykonawczych, orzecznictwo sądowe kształtuje się w tym zakresie niejednolicie.

W piśmie z 2 listopada 2004 r., nadesłanym w wykonaniu zarządzenia sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 26 października 2004 r. wzywającego do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej, pełnomocnik S. Migacza wskazał, że „zostały naruszone prawa socjalne skarżącego wskazane treścią art. 67 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, iż obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Naruszenie powoływanego prawa nastąpiło poprzez odmowę przyznania skarżącemu prawa do wypłaty ekwiwalentu pieniężnego z tytułu bezpłatnego węgla na stałe”. Zakwestionowany przepis naruszył również art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji „poprzez ograniczenie wypłaty ekwiwalentu pieniężnego z tytułu praw do bezpłatnego węgla w stosunku do innych emerytów i rencistów, poza kopalniami całkowicie likwidowanymi. Zaskarżone przepisy nie wskazują w sposób jednoznaczny warunków wypłaty powoływanego ekwiwalentu emerytom i rencistom Przedsiębiorstw Robót Górniczych, (...) w tym skarżący, wskutek odmowy wypłaty przez ZUS przedmiotowego świadczenia są dyskryminowani w zakresie przyznania powoływanego świadczenia, a różnicowanie obywateli uprawnionych do otrzymania takiego ekwiwalentu jest rażąco sprzeczne z przytoczonym przepisem Konstytucji”.

Ponadto S. Migacz wyraził przekonanie, że chociaż zakwestionowany przepis ustawy z 21 grudnia 2001 r. już nie obowiązuje, to jednak za rozpoznaniem skargi przez Trybunał Konstytucyjny przemawia ważny interes społeczny, w szczególności naruszenie zasad wyrażonych we wskazanych jako wzorce kontroli przepisach Konstytucji oraz praw i wolności obywatelskich.

1.3. Również w skardze konstytucyjnej Józefa Musioła z 17 grudnia 2004 r. zarzucono niezgodność art. 4 ustawy z 21 grudnia 2001 r. z: 1) art. 67 ust. 1 Konstytucji i wyrażoną w nim zasadą zabezpieczenia społecznego w przypadku choroby lub inwalidztwa oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego oraz 2) zasadą równości obywateli wobec prawa (art. 32 Konstytucji), poprzez ograniczenie uprawnień do ekwiwalentu pieniężnego z tytułu prawa do bezpłatnego węgla wypłacanego przez ZUS tylko do osób (byłych pracowników) z kopalń całkowicie likwidowanych.

Skarżący zwrócił wagę, że nowelizacja ustawy o dostosowaniu górnictwa ograniczyła wypłatę ekwiwalentu pieniężnego z tytułu prawa do bezpłatnego węgla w stosunku do emerytów i rencistów przedsiębiorstw robót górniczych, które zostały całkowicie zlikwidowane, a tym samym pozbawiła tę grupę „prawa nabytego, zapracowanego i zagwarantowanego” UZP. W pozostałym zakresie pełnomocnik J. Musioła powtórzył argumentację przedstawioną w skardze S. Migacza.

W piśmie z 14 lutego 2005 r., w wykonaniu zarządzenia sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 1 lutego 2005 r. wzywającego do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej, pełnomocnik J. Musioła przedstawił stanowisko i argumenty identyczne z zawartymi w analogicznie uzupełniającym braku formalne skargi piśmie S. Migacza z 2 listopada 2004 r., przedstawionym w punkcie 1.2. uzasadnienia.

2. Prokurator Generalny, pismem z 2 lipca 2004 r., w związku ze skargą konstytucyjną Z. Wolskiego, przedstawił następujące stanowisko: art. 55 ust. 1 ustawy z 26 listopada 1998 r. o dostosowaniu górnictwa, w brzmieniu nadanym przez art. 4 pkt 2 ustawy z 21 grudnia 2001 r., jest zgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

2.1. Na wstępie Prokurator Generalny wskazał, że ustawa z 26 listopada 1998 r. w art. 2 pkt 4 i 5 różnicuje pojęcia „kopalnia” i „przedsiębiorstwo górnicze”, określając co należy rozumieć pod każdym z nich. Tym samym, ponieważ art. 55 ust. 1 (po nowelizacji) stanowi, iż ekwiwalent pieniężny z tytułu prawa do bezpłatnego węgla wypłacany jest osobom z kopalń całkowicie likwidowanych, to w konsekwencji nie przysługuje ono skarżącemu – zatrudnionemu niegdyś w Przedsiębiorstwie Robót Górniczych w Wałbrzychu.

Prokurator Generalny stwierdził, że prawo do deputatu węglowego wynika ze stosunku pracy, a nie z ubezpieczenia społecznego. Zobowiązaniem do jego wypłaty jest pracodawca. Prawo do ekwiwalentu określonego w skarżonym przepisie związane jest z sytuacją, gdy pracodawca przestaje istnieć na skutek likwidacji zakładu pracy. Na likwidację kopalń wpływ miały działania restrukturyzujące w górnictwie, stąd pewne zobowiązania łagodzące skutki tego procesu przejął na siebie z woli ustawodawcy budżet państwa. Oznacza to, że zakres tego rodzaju pomocy określa ustawodawca w ramach przysługującej mu swobody legislacyjnej.

2.2. Swoboda ustawodawcy do stanowienia prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym nie oznacza dowolności. Jest jednak w ocenie Prokuratora Generalnego niewątpliwe, że w omawianym przypadku zarzut naruszenia ochrony praw nabytych nie może być uznany za uzasadniony, albowiem kwestionowaną regulację prawną należy rozpatrywać w kategoriach nie tyle kontynuacji nabytych wcześniej uprawnień, ile nowego świadczenia mającego charakter łagodzący negatywne skutki likwidacji zakładu pracy. Jest ono wypłacane (obok renty lub emerytury) ze środków budżetowych przez organ ubezpieczeń społecznych, mimo że nie jest świadczeniem związanym ze stosunkiem ubezpieceniowym.

2.3. Zdaniem Prokuratora Generalnego, ograniczenie kręgu osób uprawnionych do ekwiwalentu przewidzianego w kwestionowanym przepisie nie może być również uznane za naruszenie zasady równości, o której mowa w art. 32 Konstytucji. Przepis ten bowiem nie oznacza, że uprawnienia lub obowiązki wszystkich obywateli muszą być jednakowe. Badając zgodność danej regulacji prawnej z wymienioną zasadą, należy ustalić, czy zachodzi podobieństwo określonych podmiotów, a więc czy możliwe jest wskazanie wspólnej cechy istotnej lub faktycznej (relewantnej), uzasadniającej równe ich traktowanie. W przypadku rozpatrywanej sprawy brak jest – w ocenie Prokuratora Generalnego – podstaw do przyjęcia, że cechą wspólną, pozwalającą na zaliczenie do określonej grupy adresatów danej normy prawnej, jest rodzaj pracy. Źródłem uprawnień, o których mowa w skardze konstytucyjnej, były bowiem postanowienia układow zbiorowych pracy, które obejmowały górników zatrudnionych w kopalniach, a na podstawie odrębnego porozumienia – górników zatrudnionych w przedsiębiorstwach robót górniczych. Ustawa o dostosowaniu górnictwa rozróżnia te dwie kategorie zakładów pracy, zatem zatrudnieni w nich pracownicy także stanowią różne grupy pracowników, których uprawnienia określały różne akty normatywne. Można więc według Prokuratora Generalnego zasadnie twierdzić, że choć przed nadaniem nowego brzmienia kwestionowanemu przepisowi także górnicy zatrudnieni w PRG mieli prawo do deputatu (a po likwidacji zakładu pracy, w razie pobierania emerytury lub renty – ekwiwalentu), to cechą istotną danej grupy pracowników był rodzaj przedsiębiorstwa zatrudniającego, a nie rodzaj pracy. Przyjęcie odmiennej tezy podważałoby potrzebę zawierania odrębnego porozumienia, na podstawie którego przyznawane były uprawnienia pracownicze (deputat).

Prawo do ekwiwalentu jest szczególnie. Pozostaje wprawdzie w związku z uprzednim uprawnieniem do deputatu, jednak jego charakter przemawia za przyjęciem, że jest to pewnego rodzaju rekompensata za utratę możliwości otrzymywania deputatu węglowego z powodu likwidacji kopalń, które z reguły następują w wyniku zachodzących w gospodarce przekształceń. Ustawa z 26 listopada 1998 r. wskazuje w swojej nazwie (która brzmi: „o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej”), że regulacje w niej zawarte związane są z restrukturyzacją górnictwa. Wobec tego, zdaniem Prokuratora Generalnego, należy uznać, że nieobjęcie uprawnieniem do ekwiwalentu górników zatrudnionych w innym niż kopalnia zlikwidowanym przedsiębiorstwie nie może być oceniane jako naruszenie zasady równości w rozumieniu art. 32 Konstytucji.

3. W piśmie z 29 marca 2005 r. stanowisko w sprawie skarg konstytucyjnych Z. Wolskiego i S. Migacza, w imieniu Sejmu, zajął Marszałek Sejmu, wnosząc o stwierdzenie zgodności zaskarżonych przepisów z art. 32 ust. 1 i art. 67 ust. 1 oraz niezgodności z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

3.1. Zdaniem Marszałka Sejmu art. 55 ust. 1 ustawy o dostosowaniu górnictwa przyznał skarżącemu ekspektatywę nabycia w okresie do dnia 31 grudnia 2002 r. prawa do ekwiwalentu pieniężnego z tytułu prawa do bezpłatnego węgla, która miała charakter maksymalnie ukształtowany. W rozpatrywanym przypadku, jedynym elementem brakującym do spełnienia wszystkich wymaganych ustawą przesłanek otrzymania świadczenia był upływ czasu. Przez trzy lata obowiązywania pierwotnego brzmienia art. 55 ust. 1 ustawy z 26 listopada 1998 r. pracownik, który spełniał wymogi określone w tym przepisie i mógł stać się emerytem lub rencistą przed 31 grudnia 2002 r., miał ekspektatywę otrzymania świadczenia w postaci ekwiwalentu pieniężnego z tytułu prawa do bezpłatnego węgla, która jako prawo nabyte podlega ochronie na mocy art. 2 Konstytucji.

3.2. Zasada ochrony praw nabytych nie ma charakteru absolutnego – odstępianie od niej jest dopuszczalne w szczególnych okolicznościach, tj. sytuacjach nadzwyczaj wyjątkowych, gdy ze względów obiektywnych zachodzi potrzeba dania pierwszeństwa określonej wartości chronionej, bądź znajdującej oparcie, w przepisach Konstytucji. W niniejszej sprawie – w ocenie Marszałka Sejmu – trudno jest doszukać się takich obiektywnych okoliczności, które usprawiedliwiłyby pogorszenie sytuacji prawnej osób takich jak skarżący.

3.3. Marszałek Sejmu zwrócił również uwagę na dodatkowy, niepodniesiony w skardze konstytucyjnej, element związany z okolicznościami wejścia w życie ustawy nowelizującej. Ustawa ta została uchwalona przez Sejm 21 grudnia 2001 r. i opublikowana w Dzienniku Ustaw 29 grudnia 2001 r., a weszła w życie z 1 stycznia 2002 r., czyli po upływie dwóch dni. Tak krótka *vacatio legis* pozostaje w sprzeczności z wywodzoną również z art. 2 Konstytucji zasadą przyzwoitej legislacji i zasadą zaufania obywateli do państwa. Ustawa z 21 grudnia 2001 r. nie zawiera żadnych przepisów przejściowych, ani dostosowujących, dotyczących zmian w stanie prawnym, co również zasługuje na potępienie i jest niezgodne z wymienionymi zasadami wywodzonymi z art. 2 Konstytucji.

3.4. Cechą istotną, której ustalenie jest konieczne dla dokonania oceny zgodności skarżonej normy z art. 32 Konstytucji, jest w rozpatrywanym przypadku pozostawanie przez pracownika w stosunku pracy z konkretną, jasno określoną kategorią przedsiębiorstwa. W ocenie Marszałka Sejmu, uznanie tych okoliczności za cechę relewantną spełnia kryteria: proporcjonalności, pozostawania w związku z innymi wartościami, zasadami lub normami konstytucyjnymi oraz pozostawania w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów. Zdaniem Marszałka Sejmu, skarżący przyjął bezpodstawnie nazbyt szeroką cechę wspólną łączącą pracowników różnych kategorii zakładów górniczych, mając pełną świadomość (co znajduje wyraz w skardze) różnic w działalności tych zakładów.

3.5. Art. 67 ust. 1 Konstytucji wyznacza obowiązek państwa zagwarantowania obywatelowi takich świadczeń, które w przypadku niezdolności do pracy, ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego, zapewnią mu środki niezbędne do życia na poziomie minimalnym. Nie oznacza to jednak zakazu dokonywania zmian w wysokości lub charakterze świadczeń zabezpieczenia społecznego. Ustawodawca jest uprawniony do zmian przepisów w tym zakresie, pod warunkiem, że zapewni obywatelowi wymagającym świadczeń socjalnych niezbędne minimum życiowe. Zmiany tego rodzaju mogą być wymuszone np. słabą kondycją budżetu państwa, który także podlega ochronie konstytucyjnej. W rozpatrywanym przypadku doszło do odebrania świadczenia o charakterze szczególnym, dotyczącego wąskiej grupy zawodowej i wynikającego pierwotnie z układu zbiorowego pracy w określonej grupie zakładów pracy. Zakwestionowany przepis nie narusza uprawnień skarżącego do świadczeń wynikających z ogólnych zasad polskiego systemu emerytalnego i rentowego przysługujących na podstawie przepisów odrębnych ustaw szerokim kategoriom obywateli. W konsekwencji, w ocenie Marszałka Sejmu, zarzut dotyczący naruszenia art. 67 ust. 1 Konstytucji należy uznać za bezzasadny.

4. W piśmie z 20 czerwca 2005 r., odpowiadając na pytanie przewodniczącego składu orzekającego, działający w imieniu Marszałka Sejmu, Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu Lech Czapla poinformował, że przed końcem kadencji parlamentu Komisja Gospodarki nie przewiduje przedstawienia sprawozdania o poselskim projekcie ustawy o

zmianie ustawy o restrukturyzacji węgla kamiennego w latach 2003-2006 (druk sejmowy nr 4041).

5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego, działając na podstawie art. 44 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o Trybunale Konstytucyjnym) w związku z art. 190 ust. 3 zd. 3 Konstytucji, zwrócił się pismem z 9 czerwca 2005 r. do Rady Ministrów o wydanie opinii o ewentualnych skutkach finansowych orzeczenia w niniejszej sprawie.

W odpowiedzi Prezes Rady Ministrów w piśmie z 29 lipca 2005 r. stwierdził, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego może wywołać skutki finansowe nieprzewidziane w ustawie budżetowej na 2005 r., jednak skala ewentualnych wydatków na ten cel jest trudna do oszacowania.

Instrumentem służącym wykonaniu obecnie obowiązującego rządowego programu pt. „Restrukturyzacja górnictwa węgla kamiennego w latach 2004-2006 oraz strategia na lata 2007-2010” jest ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w latach 2003-2006 (Dz. U. Nr 210, poz. 2037). Zgodnie z art. 34 tej ustawy, w każdym roku budżetowym na wniosek ministra właściwego do spraw gospodarki Rada Ministrów określi w projekcie ustawy budżetowej dotacje na finansowanie m.in. deputatów węglowych dla emerytów i rencistów z kopalń całkowicie likwidowanych oraz ekwiwalentów pieniężnych z tytułu prawa do bezpłatnego węgla przysługującego emerytom i rencistom z kopalń całkowicie likwidowanych, wypłacanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Wymieniony przepis nie obejmuje natomiast byłych pracowników przedsiębiorstw robót górniczych.

Z powyższego wynika, że w przypadku gdyby orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego zmierzało do uznania skargi, a zatem wypłacania ze środków budżetowych ekwiwalentu pieniężnego z tytułu prawa do bezpłatnego węgla byłym pracownikom przedsiębiorstw robót górniczych, wiązać się to będzie ze znacznymi nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w obowiązujących ustawach.

Prezes Rady Ministrów zaznaczył ponadto, że na posiedzeniu 14 czerwca 2005 r. Rada Ministrów zajęła negatywne stanowisko wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w latach 2003-2006, który dotyczył m.in. rozszerzenia kręgu osób uprawnionych do otrzymywania omawianego tu ekwiwalentu o byłych pracowników przedsiębiorstw górniczych.

6. Minister Gospodarki i Pracy, odpowiadając na pytanie przewodniczącego składu orzekającego, przedstawił w piśmie z 13 października 2005 r. informację dotyczącą okoliczności faktycznych dotyczących realizacji prawa do bezpłatnego węgla lub przysługującego z tego tytułu ekwiwalentu pieniężnego przyznanego na mocy UZP emerytom i rencistom – byłym pracownikom przedsiębiorstw górniczych i przedsiębiorstw robót górniczych.

II

Na rozprawę 12 grudnia 2005 r. nie stawili się skarżący S. Migacz i J. Musioł ani ich pełnomocnicy. Pozostali uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone na piśmie i przedstawioną w nich argumentację.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W każdym stadium postępowania – co wielokrotnie podkreślał w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny (zob. m.in. postanowienie z 25 października 1999 r., sygn. SK 22/98, OTK ZU nr 6/1999, poz. 122) – należy badać, czy nie zachodzą ujemne przesłanki, których zaistnienie skutkuje obligatoryjnym umorzeniem postępowania. Podstawowym problemem wymagającym rozważenia w niniejszej sprawie jest ustalenie, jakie przepisy stanowią faktyczny i dopuszczalny przedmiot zaskarżenia oraz określenie, czy konsekwencje późniejszych zmian normatywnych nie wykluczają merytorycznego rozpatrzenia skarg konstytucyjnych.

1.1. W sprawie niniejszej, w rozpatrywanych łącznie skargach konstytucyjnych, zostały zakwestionowane przepisy różnych aktów normatywnych. Z. Wolski jako przedmiot kontroli wskazał art. 55 ust. 1 ustawy o dostosowaniu górnictwa w brzmieniu ustalonym art. 4 pkt 2 ustawy z 21 grudnia 2001 r., natomiast S. Migacz i J. Musioł – art. 4 ustawy z 21 grudnia 2001 r. Rozbieżność ta nasuwa pytanie, który z wymienionych przepisów, bądź czy każdy z nich z osobna, powinien zostać objęty kontrolą Trybunału Konstytucyjnego.

Przed rozstrzygnięciem tej kwestii, warto odwołać się do praktyki legislacyjnej oraz ustaleń doktryny prawa na temat zmiany prawa rozumianej jako zmiana w akcie normatywnym, który jest zbiorem przepisów prawnych. Zgodnie z § 82 Zasad techniki prawodawczej (zob. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”; Dz. U. Nr 100, poz. 908; dalej: ZTP), zmiana ustawy taka polegać może na: 1) uchyleniu niektórych jej przepisów; 2) zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu albo 3) dodaniu do niej nowych przepisów. Zmiana brzmienia przepisu nie musi przy tym pociągać za sobą zmiany treści normy w nim wyrażonej. Z kolei zmiana treści lub brzmienia przepisu może polegać m.in. na dodaniu bądź usunięciu z niego jakiegoś wyrazu, albo na zastąpieniu jakiegoś wyrazu innym wyrazem. Przedmiotem nowelizacji czyni się zawsze pierwotny tekst ustawy lub – gdy ustawa była już wcześniej nowelizowana – tekst pierwotny wraz z wprowadzonymi do niego zmianami (§ 90 ZTP). Nigdy więc nie należy nowelizować ustaw nowelizujących.

S. Wronkowska i M. Zieliński stwierdzają, że jedyną funkcją ustaw nowelizujących „jest wprowadzenie zmian do jakiejś ustawy (ustawy nowelizowanej); ich treść znajduje więc wyraz w treści ustawy nowelizowanej. Inaczej mówiąc – z chwilą wejścia w życie ustawy nowelizującej treść tej ustawy staje się treścią ustawy, którą ona zmienia. W dzienniku urzędowym, w którym ogłoszono ustawę zmieniającą, pozostaje wprawdzie jej tekst, ale sama ta ustawa ulega «skonsumowaniu». Nie jest nawet poprawne powiedzieć, że przestaje obowiązywać, ponieważ samodzielnie nie wyraża ona żadnych norm postępowania. Przez akt uchwalenia i ogłoszenia takiej ustawy, z chwilą jej wejścia w życie, dokonuje się akt zmiany innej ustawy. I od tego momentu obowiązuje owa zmieniona ustawa, i do niej można wprowadzać kolejne zmiany” (S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 190).

Odmienne w pewnej mierze poglądy zostały zaprezentowane w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z 21 marca 2000 r. (sygn. K. 4/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 65), który stwierdził, że przepisy uchylające i zmieniające (tj. nowelizujące), choć w zasadzie nie są stosowane, obowiązują do czasu ich formalnego uchylenia (co z reguły następuje przez uchylenie całego zawierającego je aktu normatywnego, czyli ustawy nowelizującej) i wywierają skutki prawne w postaci nakazu przyjęcia określonej „nowej” treści przepisu i jej stosowania. We wspomnianym orzeczeniu Trybunał założył ponadto istnienie związku prawnego pomiędzy uchyleniem przepisu nowelizującego a mocą

prawną przepisu zmienionego przez ten przepis i w efekcie przyjął, że w takiej sytuacji następuje „odżycie” przepisu obowiązującego przed nowelizacją.

Jeszcze inne stanowisko zajmuje P. Radzewicz, którego zdaniem z faktu, że została zrealizowana dyspozycja przepisu zmieniającego (nastąpiła zmiana innego przepisu) i że przepis ten nie może być dalej stosowany ani poddawany legislacyjnym modyfikacjom, nie wynika, że utracił on moc obowiązującą i w związku z tym pozbawiony jest znaczenia prawnego. Według tego autora można powiedzieć, że przepis zmieniający wyczerpał zakres swojego zastosowania, wypełnił cel, dla którego został uchwalony, że nie jest „aktywnym” elementem systemu prawa. Jednak w opinii P. Radzewicza nie występuje *iunctim* między uchyleniem przepisu zmieniającego a obowiązywaniem przepisu zmienionego. W efekcie podejmowanie przez Trybunał Konstytucyjny kontroli przepisów zmieniających (które weszły w życie) nie pozwala na eliminowanie przepisów prawa przedmiotowego, które uzyskały wadliwe brzmienie za sprawą przepisu zmieniającego (zob. P. Radzewicz, *Przywrócenie mocy obowiązującej przepisu prawnego jako skutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” nr 3/2005, s. 35-38).

Niezależnie od zasadniczych różnic występujących pomiędzy zaprezentowanymi poglądami, wszyscy ich autorzy zgodni są co do tego, że to nie przepis nowelizujący (*ergo* ustawa, której jest elementem) podlega stosowaniu rozumianemu jako wynik subsumcji, lecz przepis nim zmieniony. Tym samym jest zgodność co do tego, że podstawą ostatecznej decyzji lub orzeczenia poprzedzającego wniesienie skargi konstytucyjnej jest przepis ustawy znowelizowanej, podczas gdy przepis nowelizujący stanowi jedynie podstawę ustalenia obowiązującego brzmienia przepisu zmienionego.

Trybunał Konstytucyjny w niniejszym składzie stwierdza więc, że w trybie skargi konstytucyjnej przedmiotem kontroli nie może być przepis nowelizujący (aczkolwiek pewnych wyjątków w tym zakresie, uwarunkowanych np. ścisłym związkiem pomiędzy przepisem nowelizującym a przepisem przejściowym zawartym w tej samej ustawie, nie można z góry definitywnie wykluczyć; zob. np. wyrok z 24 października 2000 r., sygn. SK 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 256), a wynikająca z jego treści zmiana prawa winna być badana poprzez kontrolę konstytucyjności ustawy znowelizowanej.

Zdaniem Trybunału, z wymienionych wyżej powodów, w niniejszej sprawie niedopuszczalne jest badanie konstytucyjności art. 4 ustawy z 21 grudnia 2001 r. a równocześnie uzasadnione ze względu na zasadę *falsa demonstratio non nocet* jest przyjęcie, że istotą skarg S. Migacza i J. Musioła stanowi zakwestionowanie art. 55 ust. 1 oraz art. 42 ust. 2 pkt 4 i ust. 8 pkt 4 ustawy o dostosowaniu górnictwa w brzmieniu nadanym przez art. 4 ustawy z 21 grudnia 2001 r.

1.2. Dopuszczalność skierowania skargi konstytucyjnej jedynie przeciwko przepisowi, który stanowił podstawę rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej, ma w sprawie niniejszej – poza wskazaną wyżej – także inną konsekwencję. Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału (zob. m.in. postanowienie z 10 stycznia 2005 r., sygn. SK 14/02, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 10 i pozostałe, wymienione tam orzeczenia), przepisy określające przesłanki dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej podlegają ścisłej wykładni. Z tego względu unormowanie zawarte w art. 79 ust. 1 Konstytucji należy rozumieć w ten sposób, że przedmiotem kontroli zainicjowanej skargą konstytucyjną nie może być przepis aktu normatywnego, który posiłkowo czy incydentalnie został przywołany w rozstrzygnięciu, w przeciwnym razie nadawałoby to postępowaniu charakter *actio popularis* (por. wyrok z 24 lutego 1999 r., sygn. SK 4/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 24 i wskazane wyżej postanowienie o sygn. SK 14/02).

Zarówno S. Migacz, jak i J. Musioł, doprecyzowując w wykonaniu zarządzeń sędziów Trybunału Konstytucyjnego przedmiot skarg konstytucyjnych, wskazali, że art. 4

ustawy z 21 grudnia 2001 r. kwestionują nie tylko w zakresie, w jakim przepis ten znowelizował art. 55 ust. 1 (o czym dalej), lecz również, w jakim nadał nowe brzmienie art. 42 ustawy o dostosowaniu górnictwa. Art. 42 określa – zgodnie z tytułem rozdziału ustawy, w którym się znajduje – źródła i zasady finansowania realizacji reformy górnictwa węgla kamiennego. Jego zmiana polegała na tym, że o ile przed jej wejściem w życie, dotacje, określane corocznie przez Radę Ministrów w projekcie budżetu państwa, miały być przeznaczane na finansowanie kosztów ekwiwalentów pieniężnych z tytułu prawa do bezpłatnego węgla, przysługujących emerytom i rencistom górniczym, wypłacanych przez ZUS, o tyle po nowelizacji – przysługujących jedynie emerytom i rencistom z kopalń całkowicie likwidowanych. Nie ulega zatem wątpliwości, że ani art. 4 pkt 1 ustawy z 21 grudnia 2001 r., ani znowelizowany w jego następstwie art. 42 ust. 2 pkt 4 i ust. 8 pkt 4 ustawy o dostosowaniu górnictwa – chociaż funkcjonalnie związane z nowymi zasadami wypłacania ekwiwalentu przez ZUS i powoływane w decyzjach tego organu oraz w dotyczących tych decyzji orzeczeniach sądowych – nie mogły być podstawą rozstrzygnięć wydanych w sprawach skarżących: S. Migacza i J. Musioła.

Z tych względów Trybunał stwierdza, że dokonywanie oceny konstytucyjności art. 42 ust. 2 pkt 4 i ust. 8 pkt 4 ustawy o dostosowaniu górnictwa, w brzmieniu ustalonym art. 4 pkt 1 ustawy z 21 grudnia 2001 r., wykraczałoby poza ramy kontroli wyznaczone przez art. 79 ust. 1 Konstytucji. W tym więc zakresie postępowanie, jako niedopuszczalne, należało umorzyć na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

1.3. Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny podniesionych w skargach zarzutów, należało również ustalić, czy w rozpatrywanej sprawie nie zaszła przesłanka umorzenia postępowania związana z późniejszą, kolejną zmianą art. 55 ust. 1 dokonaną ustawą z dnia 5 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz szczególnych uprawnieniach i zadaniach gmin górniczych (Dz. U. Nr 238, poz. 2020), a następnie uchynieniem całej ustawy o dostosowaniu górnictwa przez ustawę z dnia 28 listopada 2003 r. o restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w latach 2003-2006 (Dz. U. Nr 210, poz. 2037; dalej: ustawa z 28 listopada 2003 r. lub ustawa o restrukturyzacji górnictwa).

Art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym stanowi, że Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia. Jednak zgodnie z ust. 3 tego artykułu, wskazanego przepisu nie stosuje się, jeżeli jest to konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Trybunał Konstytucyjny analizował znaczenie art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym m.in. w wyroku z 21 maja 2001 r. (sygn. SK 15/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 85). Stwierdził wówczas, że przesłanką uzasadniającą kontrolę konstytucyjności przepisu jest ustalenie, że zachodzi związek pomiędzy daną regulacją a ochroną konstytucyjnych praw i wolności, co wymaga spełnienia trzech przesłanek:

– po pierwsze, przepis będący przedmiotem oceny zawiera treści normatywne odnoszące się do sfery praw i wolności konstytucyjnie chronionych;

– po drugie, nie istnieje żaden alternatywny instrument prawny (poza ewentualnym uznaniem przepisu za niekonstytucyjny), który mógłby spowodować zmianę sytuacji prawnej ukształtowanej definitywnie, zanim ów przepis utracił moc obowiązującą;

– po trzecie, ewentualna eliminacja danego przepisu z systemu prawnego stanowić będzie skuteczny środek przywrócenia ochrony praw naruszonych obowiązaniem kwestionowanej regulacji prawnej.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego w rozpoznawanej sprawie zostały spełnione przedstawione wyżej przesłanki. Kwestionowany przepis – nie przesądzając w tym

miejscu merytorycznej zasadności skarg – może mieć znaczenie dla realizacji wskazanych przez skarżących praw konstytucyjnych, mających być naruszonymi przez organy władzy publicznej. Z tego względu, art. 55 ust. 1 ustawy o dostosowaniu górnictwa może stanowić przedmiot kontroli konstytucyjnej.

2. Zdaniem Z. Wolskiego, nowelizacja art. 55 ust. 1 ustawy o dostosowaniu górnictwa dokonana ustawą z 21 grudnia 2001 r., pozbawiając go podmiotowego prawa do ekwiwalentu pieniężnego za deputat węglowy, stanowi naruszenie przysługującej mu na podstawie art. 64 ust. 2 Konstytucji ochrony nabytego majątkowego prawa podmiotowego. Skarżący nie postrzega przy tym zakwestionowanej regulacji ustawowej jako chroniącej realizację prawa majątkowego (ekwiwalentu) w niesprawiedliwie zróżnicowanym zakresie podmiotowym, lecz przyjmuje, że regulacja ta, pozbawiając go prawa majątkowego – prawa do ekwiwalentu, pozostaje w sprzeczności z zasadą ochrony nabytych praw majątkowych, o której mowa w art. 64 ust. 2 Konstytucji.

2.1. Art. 64 ust. 2 Konstytucji stanowi, że: „Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej”. Konstrukcja „praw majątkowych innych niż własność” nie doczekała się w orzecznictwie Trybunału ani opracowaniach komentatorskich pozytywnej definicji projektującej; kwalifikując jednak określone uprawnienia z punktu widzenia art. 64 ust. 1 Konstytucji, Trybunał kładł nacisk na aspekt chronionego przez nie typowego interesu (zob. np. wyrok z 12 stycznia 2000 r., sygn. P. 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3; wyrok z 3 października 2000 r., sygn. K. 33/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 188 oraz wyrok z 14 marca 2005 r., sygn. K 35/04, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 23).

Prawo do deputatu węglowego (jak i jego ekwiwalentu pieniężnego) ma charakter majątkowy i jako takie podlega ochronie w świetle art. 64 Konstytucji. Zgodnie z ust. 1 tego przepisu, „Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”. Gwarancją konstytucyjną są więc objęte takie prawa podmiotowe, które mają realizować określony interes majątkowy. Trybunał przyjmuje w swoim orzecznictwie (zob. wyrok z 19 grudnia 2002 r., sygn. K 33/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 97), że powołany przepis Konstytucji nie może być interpretowany w ten sposób, iż dotyczy praw majątkowych wynikających jedynie ze stosunków cywilnoprawnych. W wyroku z 10 października 2000 r. (sygn. P. 8/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 190) Trybunał stwierdził: „Przepisy chroniące własność [a jak należy przyjąć w niniejszej sprawie – również inne prawa majątkowe] zawierają pośrednio w swojej treści także zasadę ochrony podstaw materialnego bytu obywateli. Są to istotne gwarancje umożliwiające każdemu człowiekowi i jego rodzinie zachowanie niezależności materialnej także wobec państwa”. Należy zatem przyjąć, że ochronie wskazanej w art. 64 ust. 2 Konstytucji podlegają również zagwarantowane w układach zbiorowych pracy świadczenia majątkowe związane ze stosunkiem pracy.

2.2. Ochrona prawa majątkowego, o której mowa w art. 64 ust. 2 Konstytucji, nie oznacza gwarancji określonej treści prawa majątkowego. W orzecznictwie Trybunału prezentowany jest pogląd, że na gruncie art. 64 ust. 2 Konstytucji można wskazać dwa aspekty ochrony konstytucyjnej praw majątkowych z punktu widzenia podmiotowego:

- po pierwsze, ochroną taką objęty jest każdy, komu przysługuje prawo majątkowe, bez względu na posiadane cechy osobowe czy inne szczególne przynioty;
- po drugie, ochrona praw podmiotowych musi być równa dla wszystkich tych podmiotów. Oznacza to, że ustawodawca, tworząc określone prawa majątkowe i mając

szeroką swobodę w kreowaniu ich treści, musi liczyć się z koniecznością respektowania zasad wskazanych w art. 64 Konstytucji.

Kontrola konstytucyjności przepisów prawa, w tym także dokonywana na gruncie art. 64 Konstytucji, nie dotyczy zasadniczo – na co Trybunał zwrócił uwagę w wyroku z 19 grudnia 2002 r. (sygn. K 33/02) – warunków stosowania prawa. Nie jest dopuszczalna konstytucyjna ocena możliwości wykonywania określonego, przewidzianego przez ustawodawstwo prawa podmiotowego. Nie należy jednak tracić z pola widzenia faktu, że tworzenie ram prawnych określonych instytucji nie powinno całkowicie abstrahować od okoliczności faktycznych i realiów gospodarczych, w jakich będą funkcjonować tworzone instytucje prawne. Brak uwzględnienia „otoczenia” prawnego, kontekstu systemowego i uwarunkowań faktycznych, od których zależy sama możliwość realizacji prawa podmiotowego, prowadzić może do sytuacji, w której określone rozwiązanie prawne niejako *a priori* jest skazane na niepowodzenie, a więc przybiera charakter czysto fasadowej, pozornej regulacji.

2.3. Rozstrzygnięcie kwestii, czy wymieniony jako wzorzec kontroli art. 64 ust. 2 Konstytucji mieści w sobie normy regulujące wolności lub prawa człowieka i obywatela i – co za tym idzie – jego naruszenie może być przesłanką skargi konstytucyjnej, czy analogicznie do wyrażającego zasadę równości art. 32 Konstytucji nie może stanowić samoistnego punktu odniesienia dla kontroli norm realizowanej w trybie skargi (o czym szerzej w punkcie III.4 uzasadnienia), nastąpiło w wyroku pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 6 października 2004 r. (sygn. SK 23/02, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 89). W orzeczeniu tym ustalono, że ściśle powiązanie „równej dla wszystkich ochrony prawnej” z prawem do własności, stanowiącym niewątpliwie prawo konstytucyjne, oraz innymi prawami majątkowymi i prawem dziedziczenia, których dotyczy art. 64 ust. 2 Konstytucji, powoduje, że tak pojmowana równość staje się nieodłącznym aspektem tego prawa. Równość, o której mowa w art. 64 ust. 2, nie ma zatem charakteru abstrakcyjnego. Odnosi się do konkretnych, wymienionych w tym przepisie praw i do zapewnienia im takiej właśnie, tj. równej, ochrony prawnej. Trybunał przyjął dalej, że art. 64 ust. 2 Konstytucji formułuje podmiotowe prawo do równej dla wszystkich ochrony prawnej własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia. Jest to prawo podmiotowe w tym sensie, że nie tylko rodzi zobowiązanie po stronie ustawodawcy lub organu stosującego prawo do zapewnienia wszystkim równości wobec prawa, ale wyposaża podmioty w uprawnienie do żądania równej ochrony wymienionych w tym przepisie praw: własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia.

2.4. Z. Wolski trafnie wskazał, że zasada ochrony praw słusznie nabytych znajduje w odniesieniu do praw majątkowych potwierdzenie nie tylko w art. 2, ale dodatkowo również w art. 64 ust. 2 Konstytucji (por. wyrok TK z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K. 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40). Jednakże sformułowany w skardze zarzut (formalnie dopuszczalny) stanowi wynik przyjęcia błędnego założenia, że art. 55 ust. 1 ustawy o dostosowaniu górnictwa jest samoistną podstawą normatywną przyznającą wskazanym w nim osobom prawo do ekwiwalentu pieniężnego.

Art. 55, jakkolwiek reguluje niektóre zagadnienia związane z realizacją uprawnień przez emerytów i rencistów – byłych pracowników górnictwa węgla kamiennego, to jednak nie przyznaje im żadnych dodatkowych świadczeń. Przepis ten w ust. 1 wskazuje podmiot zobowiązany zamiast (w miejsce) pracodawcy do wypłaty ekwiwalentu pieniężnego z tytułu prawa do bezpłatnego węgla (ZUS) osobom, które uprawnienie do bezpłatnego węgla uzyskały na podstawie Układu Zbiorowego Pracy, oraz definiuje warunki, po spełnieniu których wypłata ekwiwalentu jest możliwa.

Nie ulega zatem wątpliwości, że to UZP, a nie ustawa, jest źródłem prawa do deputatu węglowego. Układ, o którym mowa, stanowi w art. 22, że emerytom, rencistom i innym osobom niebędącym pracownikami przysługuje bezpłatny węgiel w naturze na warunkach określonych w ust. 2-7, tzn. m.in. zamieszkałym w Polsce emerytom i rencistom w wymiarze 3 ton rocznie. Na podstawie § 1 ust. 4 protokołu dodatkowego nr 7 z 21 listopada 1995 r., do art. 22 UZP dodano ust. 8 stanowiący, że dopuszcza się możliwość wypłaty deputatu węglowego w ekwiwalencie pieniężnym.

Przed przystąpieniem do dalszej charakterystyki prawa do deputatu węglowego i jego pieniężnego ekwiwalentu, należy przypomnieć podstawowe, mające znaczenie w rozpatrywanej sprawie, regulacje dotyczące układów zbiorowych pracy.

2.5. Art. 59 Konstytucji zapewnia wolność zrzeszania się w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników oraz w organizacjach pracodawców (ust. 1). Związkom zawodowym przysługuje prawo do organizowania strajków pracowniczych i innych form protestu w granicach określonych w ustawie (ust. 3), zaś związkom zawodowym i organizacjom pracodawców prawo do rokowań, w szczególności w celu rozwiązywania sporów zbiorowych, oraz do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień (ust. 2). Z przepisu tego wynika m.in. wymóg zagwarantowania związkom zawodowym i organizacjom pracodawców:

- 1) prawa występowania z inicjatywą zawarcia układu zbiorowego,
- 2) prawa uczestniczenia w rokowaniach dotyczących układu zbiorowego,
- 3) swobody podejmowania decyzji w sprawie związania się wynegocjowanym układem zbiorowym oraz
- 4) możliwie szerokiego zakresu swobody w zakresie kształtowania treści układów zbiorowych.

W wyroku z 23 października 2001 r. (sygn. K 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 215) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że analizowany przepis nakłada ponadto na ustawodawcę obowiązek uznania mocy obowiązującej układów zbiorowych, zawieranych zgodnie z zasadami określonymi w ustawie przez partnerów socjalnych. Dla wykładni przepisów konstytucyjnych dotyczących prawa do zawierania układów zbiorowych istotne znaczenie ma społeczna funkcja tego prawa. Prawo to jest nie tylko środkiem realizacji interesów związków zawodowych i związków pracodawców, ale przede wszystkim służy ono realizacji interesów pracowników i pracodawców.

Zgodnie z art. 239 § 1 k.p., układ zbiorowy pracy zawiera się dla wszystkich pracowników zatrudnionych przez pracodawców objętych jego postanowieniami, chyba że strony w układzie postanowią inaczej, a § 2 tego przepisu stanowi, iż „Układem mogą być objęte osoby świadczące pracę na innej podstawie niż stosunek pracy; układem mogą być również objęci emeryci i renciści”. Należy także przypomnieć, że układ zbiorowy pracy określa m.in.: warunki, jakim powinna odpowiadać treść stosunku pracy; wzajemne zobowiązania stron układu (w tym dotyczące jego stosowania i przestrzegania), jak również może dotyczyć innych spraw, nieuregulowanych w przepisach prawa pracy w sposób bezwzględnie obowiązujący (art. 240 § 1 i 2 k.p.).

Zawieranie w układach postanowień przyznających uprawnienia i świadczenia na rzecz emerytów i rencistów jest zatem prawnie dopuszczalne, a w praktyce może być uznane nawet za pewien zwyczaj. Zwraca na to uwagę G. Goździewicz, który stwierdza: „Regulacja prawna w tym zakresie należy do tradycyjnych unormowań układowych. Zwłaszcza gdy chodzi o tzw. świadczenia deputatowe, strony układu przejawiały troskę o byłych pracowników zakładów pracy. Stanowiło to podtrzymywanie swoistych więzi pomiędzy zakładem pracy a tymi grupami osób” (G. Goździewicz, *Układy zbiorowe pracy*).

Komentarz, Bydgoszcz 1994, s. 22, podobnie K. Roszewska, *Wynagrodzenie i inne świadczenia ze stosunku pracy*, Warszawa 1999, s. 139-140).

Z uwagi na to, że uprawnieni na podstawie układu zbiorowego pracy do otrzymywania pewnych świadczeń emeryci i renciści nie są już pracownikami, również przysługujące im prawo do bezpłatnego węgla nie może być uznane za świadczenie ze stosunku pracy. Ze względu na swoją specyfikę winno być zatem klasyfikowane jako świadczenie związane ze stosunkiem pracy. Podobnie wypowiada się w tej sprawie A. M. Świątkowski, który stwierdza: „Konieczną przesłanką uregulowania uprawnień do świadczeń przyznawanych układem zbiorowym pracy jest pozostawanie w stosunku pracy w chwili nabycia uprawnień do świadczeń uregulowanych układem zbiorowym pracy lub w przeszłości z pracodawcą – stroną układu zbiorowego pracy. Prawo do świadczeń uregulowanych układem zbiorowym pracy członków rodzin pracowników, emerytów lub rencistów albo byłych pracowników jest uprawnieniem pochodnym względem uprawnień, jakie przysługują na podstawie układu zbiorowego pracy pracownikom” (A. M. Świątkowski, *Kodeks pracy. Komentarz do art. 190-305*, Warszawa 2004, s. 323-324). Uregulowane w układzie prawo do bezpłatnego węgla realizowane w naturze bądź w formie ekwiwalentu, chociaż beneficjentami czyni emerytów i rencistów (poza nurtem rozważań pozostaje w niniejszej sprawie zagadnienie deputatów przysługujących pracownikom), z pewnością też nie stanowi świadczenia z ubezpieczenia społecznego, ani dodatku emerytalno-rentowego.

W tych okolicznościach należy rozważyć, czy art. 55 ust. 1 ustawy o dostosowaniu górnictwa może zostać uznany za środek (gwarancję) ochrony praw majątkowych, a tym samym podlegać ocenie zgodności z art. 64 ust. 2 Konstytucji. Rozstrzygnięcie tej kwestii wymaga jednak odwołania się do genezy oraz celu ustawy, której przepis stanowi przedmiot prowadzonej analizy.

2.6. Ustawa o dostosowaniu górnictwa została uchwalona na podstawie rządowego projektu (druk sejmowy nr 480/III kad.), w którego uzasadnieniu wskazano, że podstawowa potrzeba przeprowadzenia reformy polskiego górnictwa węgla kamiennego (w tym konieczność likwidacji kopalń) wynika z faktu, iż od wielu lat jest ono nierentowne, czego główną przyczyną są nadmierne – w stosunku do popytu na węgiel – zdolności produkcyjne i zatrudnienie w kopalniach. Dla realizacji celu ustawy, jakim było dostosowanie podmiotów gospodarczych w górnictwie węgla kamiennego do efektywnego ekonomicznie funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej i utrzymania konkurencyjności polskiego węgla na rynku krajowym, jak również zaspokojenie krajowego zapotrzebowania na węgiel, ustawa stwarzać miała przede wszystkim możliwość skutecznego oddłużenia górnictwa. Zdaniem wnioskodawców, proponowane w projekcie ustawy instrumenty osłonowe i aktywizujące dla pracowników objętych restrukturyzacją zatrudnienia miały być korzystniejsze od dotychczas obowiązujących. W omawianym uzasadnieniu Rada Ministrów nie wskazała różnic pomiędzy obowiązującym a projektowanym stanem prawnym w zakresie dotyczącym warunków realizacji przysługującego emerytom i rencistom z mocy UZP prawa do deputatu węglowego i jego ekwiwalentu pieniężnego.

Art. 55 ustawy z 26 listopada 1998 r. w pierwotnym brzmieniu przewidywał, że: „Osobie uprawnionej na podstawie Układu Zbiorowego Pracy do bezpłatnego węgla, która uzyskała lub uzyska emeryturę lub rentę przed dniem 31 grudnia 2002 r., wypłacany jest przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, ze środków budżetowych, oprócz emerytury lub renty, ekwiwalent pieniężny z tytułu prawa do bezpłatnego węgla, z zastrzeżeniem ust. 2-4” (ust. 1) oraz że: „Ekwiwalent pieniężny, o którym mowa w ust. 1, może otrzymać osoba, która pobierała bezpłatny węgiel w naturze lub pobierała z tego tytułu ekwiwalent u pracodawcy objętego reformą górnictwa węgla kamiennego, albo osoba, która na

emeryturę lub rentę przeszła od pracodawcy objętego Układem Zbiorowym Pracy, pod warunkiem że w okresie trzech miesięcy od dnia uzyskania uprawnienia nie złoży wniosku do pracodawcy o pobieranie deputatu węglowego w naturze (...)” (ust. 2).

Z treści powyższego przepisu wynika m.in., że: 1) możliwość otrzymywania z ZUS ekwiwalentu pieniężnego przysługiwała byłym pracownikom przedsiębiorstw objętych UZP, którzy przeszli na emeryturę lub rentę, bez względu na to, czy pracodawca miał postać przedsiębiorstwa górniczego, czy przedsiębiorstwa robót górniczych; 2) do uprawnionego emeryta lub rencisty należała decyzja, od którego podmiotu (byłego pracodawcy czy Zakładu Ubezpieczeń Społecznych) występował będzie o realizację prawa przyznanego mu Układem Zbiorowym Pracy.

Usytuowanie rozpatrywanego art. 55 w rozdziale 9, zatytułowanym „Zmiany w przepisach obowiązujących, przepisy przejściowe i końcowe”, nie może być podstawą dla przyjęcia wniosku, że wypłacanie przez ZUS ww. ekwiwalentu pozostaje bez związku z celem ustawy z 26 listopada 1998 r. Przesądza o tym choćby art. 42 tej samej ustawy, który w pierwotnym brzmieniu stanowił, że Rada Ministrów określi w projekcie ustawy budżetu państwa dotacje w wysokości niezbędnej dla realizacji reformy górnictwa węgla kamiennego, m.in. na finansowanie kosztów ekwiwalentów pieniężnych z tytułu prawa do bezpłatnego węgla, przysługującego emerytom i rencistom górniczym, wypłacanych przez ZUS (ust. 1 w związku z ust. 2 pkt 4 art. 42). Stąd należy wnosić, że zlecenie wypłacania tych ekwiwalentów Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych było rozwiązaniem ściśle powiązaniem z przebiegiem reformy górnictwa.

Jak wspomniano, realizacja reformy górnictwa przewidywała likwidacje kopalń, a także – o czym świadczy m.in. art. 19 ust. 1 pkt 2 oraz art. 31 ustawy z 26 listopada 1998 r. – likwidacje przedsiębiorstw górniczych i przedsiębiorstw robót górniczych. Podmioty podlegające procesowi likwidacji (najczęściej zresztą znajdujące się w trudnej bądź krytycznej sytuacji ekonomicznej) w sposób nieunikniony mają ograniczoną swobodę działania. W przypadku wszczęcia procedur likwidacji bądź upadłości, pozbawieni możliwości otrzymywania ekwiwalentu pieniężnego z ZUS emeryci i renciści mogą mieć istotne trudności w egzekwowaniu swoich uprawnień wynikających z UZP, zwłaszcza gdy się zważy, że podmiot objęty którymś z wymienionych postępowań zaspokaja innych wierzycieli i praktycznie, zmierzając do zaprzestania działalności (co może uniemożliwiać wydawanie deputatów węglowych), nie generuje zysków.

Uwarunkowania te stanowią istotną okoliczność uwzględnianą również w orzecznictwie Sądu Najwyższego. W wyroku z 23 września 2004 r. (sygn. akt I PK 526/03, OSNP nr 7/2005, poz. 93), w którym przedmiotem analizy był problem nabywania uprawnień osłonowych przyznawanych pracownikom górnictwa na podstawie ustawy z 26 listopada 1998 r., Sąd ten stwierdził: „Z założenia bowiem ustawa ta miała ingerować w stosunki pracy w przedsiębiorstwach górniczych i przedsiębiorstwach robót górniczych postawionych w stan likwidacji lub upadłości (art. 19 ust. 1 pkt 2 ustawy). Ustawodawca zakładał zatem, że uprawnienia osłonowe, z którymi wiąże się finansowe obciążenie pracodawcy, mają dotyczyć także pracowników przedsiębiorstw robót górniczych postawionych w stan upadłości, a więc takich, które zaprzestały płacenia długów (stały się niewypłacalne). (...) przepisy rozdziału 4 ustawy – dotyczącego restrukturyzacji zatrudnienia w przedsiębiorstwach górniczych – stosuje się przede wszystkim do pracowników przedsiębiorstw postawionych w stan likwidacji lub upadłości, z założenia niewypłacalnych (niedysponujących środkami finansowymi)”.

Z uwagi na powyższe okoliczności (tj. faktyczną, wynikającą z trudnej sytuacji ekonomicznej, niemożność spełniania świadczeń przez niektóre przedsiębiorstwa) spowodowane, a co najmniej związane z realizacją państwowego programu dostosowania górnictwa węgla kamiennego do warunków gospodarki rynkowej, w ocenie Trybunału

określoną w art. 55 ust. 1 możliwość ubiegania się przez emerytów i rencistów, byłych pracowników przedsiębiorstw objętych UZP, o realizację tego prawa przez ZUS można i należy postrzegać jako zabezpieczenie realizacji tego uprawnienia, a tym samym jako instrument służący ochronie praw majątkowych.

Z. Wolski trafnie więc sformułował wobec kwestionowanego art. 55 ust. 1 ustawy o dostosowaniu górnictwa wzorzec kontroli (art. 64 ust. 2 Konstytucji), który jest dopuszczalny formalnie i adekwatny merytorycznie wobec przedmiotu zaskarżenia. Z tych względów, pomimo przyjętej w skardze błędnej interpretacji znaczenia normatywnego art. 55 ust. 1 ustawy o dostosowaniu górnictwa i dezaktualizacji niektórych pochodnych wobec niej argumentów, Trybunał uznaje za zasadne merytoryczne rozpatrzenie kwestii zgodności znowelizowanego art. 55 ustawy z 26 listopada 1998 r. (jako kształtującego mechanizm ochrony praw majątkowych) z art. 64 ust. 2 Konstytucji. Ponadto, z uwagi na to, że art. 64 ust. 2 Konstytucji wyraża normę regulującą wolności i prawa człowieka i obywatela, w toku rozważań uzupełniająco uwzględniony zostanie również wskazany w skardze Z. Wolskiego art. 32 Konstytucji – jako podstawa kontroli co do dopuszczalnego różnicowania podmiotów równych.

2.7. Określanie zakresu oraz form ochrony praw majątkowych jest zadaniem ustawodawcy i należy do sfery objętej przysługującą mu swobodą. Za sposób i efekty korzystania z kompetencji prawotwórczych członkowie organów władzy ustawodawczej ponoszą odpowiedzialność polityczną przed wyborcami. Poza zakresem kompetencji Trybunału pozostaje ocena, czy rozwiązanie przyjęte w art. 55 ustawy o dostosowaniu górnictwa jest najbardziej słuszne i celowe dla ochrony prawa do otrzymywania bezpłatnego węgla. Kierując się tym założeniem, Trybunał Konstytucyjny ogranicza się więc do rozważenia, czy zakwestionowany w skardze konstytucyjnej Z. Wolskiego przepis jest zgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 Konstytucji.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, brak jest jakichkolwiek podstaw, by rozpatrywane w niniejszej sprawie prawo majątkowe, niezależnie od tego, że związane z wcześniejszym stosunkiem pracy emerytów i rencistów zatrudnionych w przedsiębiorstwach różnych kategorii (tj. przedsiębiorstwach górniczych i przedsiębiorstwach robót górniczych), można było poddać zróżnicowaniu w oparciu o jakieś racjonalne kryterium. Prawo to ma jedno źródło (UZP), taką samą naturę i wartość ekonomiczną w odniesieniu do wszystkich podmiotów, którym zostało przyznane. Wszyscy zatem emeryci i renciści pracujący niegdyś w przedsiębiorstwach objętych UZP, mając takie samo prawo do bezpłatnego węgla realizowane w formie deputatu węglowego lub jego finansowego ekwiwalentu, winni mieć zapewnioną równą ochronę tego prawa. Nakaz ten wynika zarówno z art. 32, jak i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Art. 55 ustawy o dostosowaniu górnictwa, gwarantując wypłatę ekwiwalentu z tytułu prawa do bezpłatnego węgla, chronił prawo majątkowe osób, które na emeryturę lub rentę przeszły od pracodawcy objętego Układem Zbiorowym Pracy, niezależnie od tego, czy miał on postać przedsiębiorstwa górniczego, czy przedsiębiorstwa robót górniczych. Podmioty uprawnione do otrzymywania ww. świadczenia mogły zdecydować, czy będą je egzekwować w naturze od byłego pracodawcy, czy – z przyczyn oczywistych wyłącznie w formie ekwiwalentu – od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

W wyniku nowelizacji art. 55 ust. 1 dokonanej ustawą z 21 grudnia 2001 r., zakres podmiotowy zapewnionej tym przepisem ochrony został ograniczony wyłącznie do osób „z kopalń całkowicie likwidowanych”. Tym samym, ponieważ kopalnie są wyodrębnioną jednostką organizacyjną przedsiębiorstwa górniczego prowadzącą zakład górniczy (art. 2 pkt 4 ustawy z 26 listopada 1998 r.), ochrony prawa wynikającego z UZP pozbawieni zostali emeryci i renciści uprzednio zatrudnieni w przedsiębiorstwach robót górniczych.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza zatem, że znowelizowany art. 55 ust. 1 ustawy o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego, w części obejmującej wyrażenie: „z kopalń całkowicie likwidowanych”, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 Konstytucji, przez to, że w sposób arbitralny różnicuje zakres podmiotowy ochrony majątkowego prawa do ekwiwalentu z tytułu prawa do bezpłatnego węgla.

3. W skardze Z. Wolskiego, zakwestionowanemu art. 55 ust. 1 ustawy o restrukturyzacji górnictwa po nowelizacji zarzucona została również niezgodność z art. 2 Konstytucji. Z treści art. 2 wywodzi on, że prawidłowo (zgodnie z prawem i słusnie) nabyte majątkowe prawa podmiotowe chronione są konstytucyjnie, stąd ekwiwalent pieniężny, stanowiąc podmiotowe prawo o charakterze majątkowym, objęty jest zasadą ochrony praw słusnie nabytych.

3.1. W niniejszej sprawie skarżący Z. Wolski, wskazał jako wzorzec kontroli art. 2 Konstytucji i wynikającą z niego zasadę ochrony praw nabytych. Powstaje zatem pytanie, czy w skardze konstytucyjnej zarzucono naruszenie konstytucyjnych praw i wolności skarżącego w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Wymieniona zasada jest immanentnym elementem klauzuli „państwa prawnego”, jednak nie przybiera ona postaci konstytucyjnej wolności lub prawa (podmiotowego), które mogłyby korzystać z ochrony realizowanej w trybie skargi konstytucyjnej. W postępowaniu skargowym zarzut naruszenia zasady ochrony praw słusnie nabytych mógłby być rozpoznany przez Trybunał Konstytucyjny tylko w razie, gdyby skarżący powołał się na to, że niezgodność z tą zasadą spowodowała naruszenie przysługujących mu konstytucyjnych wolności lub praw. Pogląd ten jest utrwalony w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału, który za niewystarczające uznaje odwoływanie się w ramach skarg konstytucyjnych do norm prawnych wynikających z art. 2 Konstytucji, które przyjmując postać zasad ustroju, adresowane są przede wszystkim do ustawodawcy i wyznaczają sposób, w jaki powinny być normowane poszczególne dziedziny życia publicznego (zob. m.in. postanowienie z 5 stycznia 2004 r., sygn. Ts 161/03, OTK ZU nr 1/B/2004, poz. 86 oraz postanowienie z 12 grudnia 2000 r., sygn. Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 59).

3.2. Powyższy warunek nie został spełniony przez Z. Wolskiego. Skarżący wskazał wprawdzie, że naruszenie zasady ochrony praw nabytych ma polegać na niesłusznym i nieracjonalnym odebraniu mu prawa podmiotowego o charakterze majątkowym, jakim jest ekwiwalent pieniężny. Jednak, co zostało wykazane w poprzednim punkcie uzasadnienia, prawo do ekwiwalentu nie ma rangi konstytucyjnej, lecz stanowi przywilej przyznany w Układzie Zbiorowym Pracy. Stąd ewentualne naruszenie tego prawa nie może być utożsamiane z naruszeniem konstytucyjnych praw i wolności, o którym mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Na marginesie należy zauważyć, że skarżący – podobnie jak inne osoby, które utraciły możliwość otrzymywania ekwiwalentu wypłacanego przez ZUS, wskutek nowelizacji art. 55 ust. 1 ustawy z 26 listopada 1998 r. – nie został przez to pozbawiony prawa do deputatu węglowego, bądź wypłacanego zań ekwiwalentu. Jak trafnie zauważył Sąd Apelacyjny we Wrocławiu w wydanym w sprawie Z. Wolskiego wyroku z 28 lipca 2003 r. (sygn. akt III AUa 1663/02): „Uprawnienie wnioskodawcy do ekwiwalentu pieniężnego z tytułu prawa do bezpłatnego węgla wynika z obszernie omówionego przez Sąd I instancji Układu Zbiorowego Pracy dla Pracowników Zakładów Górniczych (ostatnio UZP z dnia 21.12.1991 r.), zaś zastosowane w sprawie przepisy ustawy (wzmiankowanych wyżej z dnia 26 listopada 1998 r. i z dnia 21 grudnia 2001 r.) dotyczyły

jedynie podmiotu zobowiązanego do realizacji tegoż uprawnienia”. Podobnie w kwestii tej na tle ustawy o dostosowaniu górnictwa wypowiedział się Sąd Apelacyjny w Katowicach w wyroku z 20 maja 2004 r. (sygn. akt III Aua 244/03, niepubl.), który stwierdził: „Skoro nowelizacja tejże ustawy zdjęła z organu rentowego obowiązek wypłacania świadczenia pracownikom podmiotów innych niż likwidowane kopalnie, zasadnie organ rentowy zaprzestał tego wypłacania z dniem 1 stycznia 2002 r. Nie oznacza to jednak likwidacji uprawnienia ubezpieczonego do deputatu węglowego, który jest świadczeniem wynikającym z jego stosunku pracy (...), a jedynie zdjęcie z organu rentowego obowiązku jego wypłaty”.

Konkludując, z uwagi na sposób sformułowania zarzutu skargi, jej merytoryczne rozpatrzenie w zakresie dotyczącym zgodności art. 55 ust. 1 ustawy o dostosowaniu górnictwa z art. 2 Konstytucji należy uznać za niedopuszczalne, a wobec tego postępowanie w sprawie powinno zostać umorzone.

4. Ze względów analogicznych do wyżej omówionych, również wskazanie art. 32 Konstytucji, jako samoistnego wzorca kontroli w łącznie rozpatrywanych w niniejszej sprawie skargach konstytucyjnych S. Migacza i J. Musioła, musi zostać uznane za niedopuszczalne. Zgodnie z dominującym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego stanowiskiem, które znalazło wyraz także w wydanym w pełnym składzie postanowieniu z 24 października 2001 r. (sygn. SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225), mieszczący się w ramach rozdziału II art. 32 Konstytucji nie może stanowić samodzielnej podstawy kontroli dokonywanej w trybie skargi konstytucyjnej, lecz tylko wraz z zarzutem naruszenia innego, konkretnie wskazanego prawa lub wolności konstytucyjnej, co wymaga powołania co najmniej dwóch przepisów Konstytucji, dopiero one wyznaczać mogłyby bowiem konstytucyjny status jednostki, który przez regulację ustawową lub podustawową mógł zostać naruszony. Art. 32 Konstytucji wyraża przede wszystkim zasadę ogólną, mającą charakter niejako prawa „drugiego stopnia”, tzn. przysługującego w związku z konkretnymi normami prawnymi, a nie w oderwaniu od nich – samoistnie. W sytuacji zatem, w której normy te nie mają odniesienia do wolności i praw uregulowanych w Konstytucji, zasada równości nie może być chroniona w drodze skargi konstytucyjnej. Przeciwnie stanowisko mogłoby prowadzić do niedopuszczalnego poszerzenia granic tego środka prawnego, poprzez dochodzenie ochrony praw niemających konstytucyjnego charakteru (por. m.in. postanowienie z 30 marca 2004 r., sygn. Ts 201/03, OTK ZU nr 2/B/2004, poz. 149; postanowienie z 19 grudnia 2001 r., sygn. SK 8/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 272 oraz postanowienie z 3 listopada 1998 r., sygn. Ts 116/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 10).

4.1. W niniejszej sprawie skarżący nie spełnili wspomnianego wyżej warunku, żaden z nich bowiem nie wskazał poza art. 32 Konstytucji jakiegokolwiek przepisu będącego źródłem praw lub wolności, których ochronę zapewniać ma instytucja skargi konstytucyjnej. Zarówno S. Migacz, jak i J. Musioł, kwestionując znowelizowany art. 55 ust. 1 ustawy o dostosowaniu górnictwa, podnieśli zarzut dyskryminowania przez ustawodawcę emerytów i rencistów z przedsiębiorstw robót górniczych wskutek różnicowania w stosunku do nich warunków wypłaty świadczeń z ZUS. Majątkowego prawa do ekwiwalentu za deputat węglowy nie można jednak – stosownie do uwag przedstawionych w poprzednim punkcie uzasadnienia – uznać za mające rangę konstytucyjną. Tym samym nie doszło więc do określenia (ani w *petitum* skarg konstytucyjnych, ani pośrednio – w ich uzasadnieniach) prawa lub wolności konstytucyjnej, której naruszenie wynikałoby z uchybienia wyrażonej w art. 32 Konstytucji zasadzie równości.

W tym zatem zakresie, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, należało umorzyć postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

5. W skargach S. Migacza i J. Musioła, drugim, wskazanym obok art. 32 Konstytucji wzorcem kontroli dla zakwestionowanego art. 55 ust. 1 ustawy o dostosowaniu górnictwa po nowelizacji, jest art. 67 ust. 1 Konstytucji.

5.1. Należy przypomnieć, że wśród zawartych w art. 47 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym elementów składowych skargi, ustawodawca sformułował wymóg wskazania przez skarżącego, jakie konstytucyjne prawa lub wolności i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone. Tym samym wolą ustawodawcy było, aby skarżący nie poprzestał wyłącznie na określeniu przedmiotu postępowania kontrolnego przed Trybunałem Konstytucyjnym, a więc wskazaniu ustawy czy innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego konstytucyjnych prawach czy wolnościach. Ustawowym obowiązkiem skarżącego jest również sprecyzowanie konstytucyjnego wzorca, który ma stanowić odniesienie w toku kontroli kwestionowanych przepisów. Wzorcem tym winny być konkretne prawa podmiotowe, znajdujące swoją podstawę normatywną w przepisach konstytucyjnych.

W wyroku z 6 lutego 2002 r. (sygn. SK 11/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 2) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że z art. 67 ust. 1 Konstytucji płynie jedno z praw socjalnych, przyznanych obywatelom przez Konstytucję. Konieczne jest jednak zwrócenie uwagi na konstrukcję powołanego przepisu: „Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa”. Zdanie drugie przytoczonego wzorca kontroli nie pozostawia wątpliwości co do intencji ustrojodawcy, by sprawy zakresu i formy realizacji tego prawa konstytucyjnego pozostawić ustawodawcy. Z art. 67 ust. 1 Konstytucji nie da się więc wyprowadzić konstytucyjnego prawa do jakiegokolwiek konkretnej postaci świadczenia na rzecz emerytów czy rencistów.

Zwłaszcza więc wobec prawa do zabezpieczenia społecznego szczególne znaczenie ma wynikająca z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, spoczywająca na wnoszącym skargę konstytucyjną dodatkowa powinność związana z określeniem sposobu, w jaki kwestionowana regulacja narusza określony w skardze wzorzec konstytucyjny. Zwrócił na to uwagę Trybunał Konstytucyjny, który w postanowieniu z 25 października 1999 r. (sygn. SK 22/98) przypominał, że w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału już wielokrotnie podkreślano, że dla wskazania naruszonego prawa konstytucyjnego nie wystarczy samo powołanie w skardze odpowiedniego przepisu Konstytucji. Konieczne jest wskazanie, jakie z tego przepisu wynika uprawnienie skarżącego i na czym polega korespondujący z nim obowiązek prawodawcy. Obowiązek wskazania tego uprawnienia ciąży na skarżącym w szczególności, gdy przepis Konstytucji dla ustalenia treści danego prawa odsyła do ustawy (por. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 1 grudnia 1998 r., sygn. Ts 123/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 14).

5.2. Pełnomocnik S. Migacza i J. Musioła nie rozwinął stanowiska ani argumentacji wobec podniesionego w obydwu skargach problemu niezgodności pomiędzy znowelizowanym art. 55 ust. 1 ustawy o dostosowaniu górnictwa a Konstytucją, ograniczając się jedynie do zacytowania brzmienia art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem niniejszego składu Trybunału Konstytucyjnego ustawowy wymóg wskazania sposobu naruszenia konstytucyjnych praw bądź wolności nie może sprowadzać się tylko do przytoczenia treści odpowiedniego przepisu Konstytucji. Obowiązek właściwego uzasadnienia przez skarżącego zarzutu niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów stanowi konsekwencję nałożonego na niego przez ustawodawcę ciężaru dowodu, przedstawiana zaś argumentacja winna doprowadzić do obalenia przyjętego w systemie prawnym domniemania konstytucyjności i legalności przepisów prawa.

Podkreślenia wymaga w tym miejscu również treść art. 66 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, zgodnie z którym Trybunał orzekając jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi. Konsekwencją tej zasady jest zarówno niemożność samodzielnego określania przez Trybunał Konstytucyjny przedmiotu kontroli, jak i zastąpienia skarżącego w obowiązku określenia sposobu naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności przez kwestionowane w skardze przepisy. Dotyczy to także sytuacji, w której skarżący ogranicza się do wskazania i zacytowania treści przepisu Konstytucji, nie precyzując jednakże argumentów na potwierdzenie postawionej w skardze tezy.

Uznając dopuszczalność kontroli formalnej skargi konstytucyjnej także i na tym etapie postępowania, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że merytoryczne rozpoznanie niniejszej skargi stałoby w sprzeczności z zasadami i przesłankami, od których spełnienia ustawodawca uzależnił możliwość prowadzenia merytorycznego postępowania w sprawie skarg konstytucyjnych. Istniejący i nieuszanowany brak formalny skarg konstytucyjnych S. Migacza i J. Musioła skutkuje zatem umorzeniem postępowania w zakresie dotyczącym zarzutu niezgodności znowelizowanego art. 55 ust. 1 ustawy o dostosowaniu górnictwa z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

5.3. Niezależnie od powyższego, w związku z ustaleniami dotyczącymi charakteru prawa do ekwiwalentu pieniężnego za deputat węglowy dokonany w punkcie III 2.2. uzasadnienia, Trybunał zwraca uwagę, że prawo to nie jest – wbrew sugestii wynikającej ze skarg konstytucyjnych S. Migacza i J. Musioła – formą zabezpieczenia społecznego, o którym mowa w art. 67 ust. 1 Konstytucji, lecz tzw. świadczeniem związanym ze stosunkiem pracy. Stanowisko Trybunału zbieżne jest w tym zakresie z poglądem wyrażonym w niniejszej sprawie przez Prokuratora Generalnego w piśmie z 2 lipca 2005 r. (s. 5), a także oceną dokonaną przez Sąd Apelacyjny w Katowicach (wyrok z 20 maja 2004 r., sygn. akt III AUa 244/03, niepubl.) oraz Sąd Apelacyjny we Wrocławiu (wyrok w sprawie skarżącego Z. Wolskiego z 28 lipca 2003 r., sygn. akt III AUa 1663/02).

Tym samym nawet w przypadku podjęcia przez skarżących próby określenia sposobu naruszenia przez zakwestionowany art. 55 ust. 1 ustawy o dostosowaniu górnictwa konstytucyjnych praw i wolności wynikających z art. 67 ust. 1 Konstytucji, wskazany wzorzec kontroli musiałby zostać uznany przez Trybunał za nieadekwatny.

6. Z dniem wejścia w życie niniejszego orzeczenia, które stwierdza częściową niekonstytucyjność zakwestionowanego przepisu, znowelizowany art. 55 ust. 1 ustawy o dostosowaniu górnictwa przyjmie brzmienie: „Osobie uprawnionej na podstawie Układu Zbiorowego Pracy do bezpłatnego węgla, która uzyskała lub uzyska emeryturę lub rentę przed 31 grudnia 2002 r., wypłacany jest przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, ze środków budżetowych, oprócz emerytury lub renty, ekwiwalent pieniężny z tytułu prawa do bezpłatnego węgla, z zastrzeżeniem ust. 2-4”, co w konsekwencji prowadzić będzie do przywrócenia jego pierwotnego brzmienia – sprzed zmiany dokonanej ustawą z 21 grudnia 2001 r. Sentencja niniejszego wyroku została sformułowana przy zastosowaniu techniki derogacji fragmentów jednostek redakcyjnych tekstu aktu normatywnego. Ten sam rezultat mógłby zostać osiągnięty, gdyby Trybunał Konstytucyjny – kierując się zasadą

powściągliwości sędziowskiej – orzekł o częściowej niekonstytucyjności za pomocą wskazania pewnego zakresu niekonstytucyjności normy zawartej w art. 55 ust. 1 (formuła „jest niezgodny z konstytucją w zakresie, w jakim ...”). Trybunał, wybierając pomiędzy dwiema dopuszczalnymi technikami, kierował się troską o prawidłowe i jednolite rozumienie skutków prawnych wyroku w praktyce. Ponieważ nie można wykluczyć negatywnych skutków ewentualnego uznania przez organy stosujące prawo, że orzeczenie o niekonstytucyjności pewnego zakresu normy zawartej w przepisie jest wypowiedzią niewiążącą powszechnie (co się niestety zdarza), Trybunał zdecydował się zastosować formułę stwierdzającą niekonstytucyjność wyraźnie wskazanego fragmentu jednostki redakcyjnej art. 55 ust. 1 ustawy o dostosowaniu górnictwa w brzmieniu nadanym ustawą z 21 grudnia 2001 r. (podobnie m.in.: wyroki z: 14 czerwca 2004 r., sygn. P 17/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 57; 22 lutego 2005 r., sygn. K 10/04, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 17).

7. Niniejszy wyrok Trybunału stanowi podstawę do wznowienia postępowań, w wyniku których doszło do odmowy wypłaty przez ZUS ekwiwalentu pieniężnego emerytom i rencistom uprawnionym na podstawie UZP do bezpłatnego węgla, ze względu na to, że nie były pracownikami „kopalń całkowicie likwidowanych”.

Z punktu widzenia następstw dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny oceny konstytucyjności art. 55 ust. 1 ustawy o dostosowaniu górnictwa w brzmieniu nadanym art. 4 pkt 2 ustawy z 21 grudnia 2001 r., istotne znaczenie ma fakt jego późniejszej, ponownej zmiany. Z mocy art. 1 pkt 19 ustawy z 5 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz szczególnych uprawnieniach i zadaniach gmin górniczych, kolejnej modyfikacji uległ zakwestionowany w skargach konstytucyjnych art. 55 ust. 1, otrzymując brzmienie: „Osobie z kopalń całkowicie likwidowanych uprawnionej na podstawie Układu Zbiorowego Pracy do bezpłatnego węgla, która uzyskała lub uzyska emeryturę lub rentę przed dniem 1 stycznia 2007 r., wypłacany jest przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych ze środków budżetowych, oprócz emerytury lub renty, ekwiwalent pieniężny z tytułu praw do bezpłatnego węgla, z zastrzeżeniem ust. 2-4”. Należy przy tym zauważyć, że w efekcie bezpośrednio zmieniona została tylko część dotychczasowej dyspozycji art. 55 ust. 1, w szczególności bowiem w nowym jego brzmieniu została powtórzona regulacja zakresu osób uprawnionych do ekwiwalentu pieniężnego. Niemniej dokonana nowelizacja musi być oceniana z punktu widzenia wszystkich skutków (także procesowych), jakie wywołała. Jakkolwiek zatem zmianie poddane zostało tylko brzmienie (szyk słów) istotnej w niniejszej sprawie części przepisu, nie zaś jego treść (poza zakresem rozważań pozostaje kwestia zmiany granic czasowych uzyskania emerytury lub renty), w wyniku wejścia w życie wskazanej wyżej ustawy nowelizującej z 5 grudnia 2002 r. doszło do ustanowienia normy prawnej, którą dekodować można z art. 55 ust. 1 ustawy o dostosowaniu górnictwa, natomiast z 31 grudnia 2002 r. utraciła moc obowiązującą dotychczasowa regulacja tego przepisu. Tym samym należy uznać, że wznowienie postępowania na podstawie niniejszego wyroku Trybunału umożliwi dochodzenie wypłaty ekwiwalentu jedynie za okres, w którym obowiązywało brzmienie art. 55 ust. 1 ustawy o dostosowaniu górnictwa zakwestionowane w skargach konstytucyjnych, tj. za okres od 1 stycznia 2002 r. do 31 grudnia 2002 r.

Trzeba wziąć pod uwagę, że nawet wydanie przez Trybunał Konstytucyjny wyroku stwierdzającego niezgodność z Konstytucją art. 55 ust. 1 w brzmieniu określonym przez ustawę z 21 grudnia 2001 r., które zastąpiło brzmienie wskazane w skargach konstytucyjnych (co jednak – z uwagi na związanie Trybunału granicami skargi – jest niedopuszczalne), nie stanowiłoby podstawy wznowienia postępowania w sprawach dotyczących skarżących. Warto przypomnieć, że art. 401¹ § 1 k.p.c. i art. 145a § 1 k.p.a.

traktują jako podstawę wznowienia postępowania orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją aktu normatywnego, „na podstawie którego” zostało wydane orzeczenie (decyzja). Ponieważ przesłanki stosowania procedur nadzwyczajnych winny być – zgodnie z zasadą stabilności prawomocnych orzeczeń – interpretowane ściśle, a nie rozszerzająco, należy stwierdzić (podobnie jak to uczynił Trybunał w postanowieniu z 12 września 2000 r., sygn. SK 13/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 191), że wyrok Trybunału Konstytucyjnego orzekający niekonstytucyjność przepisów innych w sensie formalnym – choćby nawet odpowiadały one materialnie przepisom, będącym podstawą wyroku sądowego (decyzji administracyjnej) – nie daje podstawy do wznowienia postępowania. Przyjęcie odmiennego założenia prowadziłoby do niepewności co do stanu prawnego, gdyż sądy musiałyby indywidualnie stwierdzać, czy w konkretnej sprawie zachodzi, czy też nie, tożsamość przepisów nowych i uchylonych.

8. Obecnie zasady wypłacania ekwiwalentu pieniężnego z tytułu prawa do bezpłatnego węgla reguluje ustawa z 28 listopada 2003 r. o restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w latach 2003-2006. Zgodnie z jej art. 20 ust. 1, ekwiwalent ten wypłacany jest przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ze środków budżetowych) byłemu pracownikowi kopalni całkowicie likwidowanej uprawnionemu do bezpłatnego węgla, który uzyskał lub uzyska emeryturę lub rentę przed 1 stycznia 2007 r. Przepis ten, z mocy art. 47 ustawy o restrukturyzacji górnictwa, stosuje się do ekwiwalentów pieniężnych przyznawanych i wypłacanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych na podstawie ustawy o dostosowaniu górnictwa, tj. ustawy z 26 listopada 1998 r. ze wszystkimi późniejszymi zmianami. Z powyższego wynika, że obecnie ekwiwalent pieniężny z tytułu prawa do bezpłatnego węgla nie przysługuje osobom z przedsiębiorstw robót górniczych, albowiem nie należą one do kategorii byłych pracowników kopalń całkowicie likwidowanych (jak tego wymaga art. 20 ust. 1 ustawy o restrukturyzacji górnictwa), ani nie były one uprawnione do tego ekwiwalentu przez ustawę o dostosowaniu górnictwa, w brzmieniu do którego odnosi się art. 47 (przepis przejściowy) ustawy o restrukturyzacji górnictwa.

Niniejszy wyrok Trybunału Konstytucyjnego – co wynika z sentencji i co zostało podkreślone w poprzednim punkcie uzasadnienia – nie prowadzi do zmiany art. 55 ust. 1 ustawy o dostosowaniu górnictwa w brzmieniu obowiązującym po 30 grudnia 2002 r. Tym samym stwierdzenie, że zróżnicowanie prawa do ekwiwalentu pieniężnego wobec byłych pracowników kopalń i przedsiębiorstw robót górniczych jest niezgodne z Konstytucją, nie wywołuje skutków prawnych wobec art. 55 ust. 1 o dostosowaniu górnictwa w brzmieniu, do którego odnosi się art. 47 ustawy o restrukturyzacji górnictwa, i nie może być podstawą normatywną do bieżącego wypłacania emerytom i rencistom z PRG ekwiwalentu według zasad określonych w art. 20 ustawy o restrukturyzacji górnictwa. Nie ulega jednak wątpliwości, że ustalenia dokonane w niniejszej sprawie oraz motywy, którymi przy wydaniu wyroku kierował się Trybunał, stanowią istotną wskazówkę dla ustawodawcy, który stoi przed koniecznością rozważenia aktualnych rozwiązań prawnych regulujących podmiotowy aspekt prawa do ekwiwalentu pieniężnego.

Należy przy tym zwrócić uwagę, że prace nad nowelizacją ustawy o restrukturyzacji górnictwa, zmierzające do zrównania uprawnień byłych pracowników kopalń i przedsiębiorstw robót górniczych we wskazanym wyżej zakresie, zostały już niegdyś zapoczątkowane. Grupa posłów wystąpiła z inicjatywą ustawodawczą, przedstawiając w Sejmie IV kadencji projekt ustawy o zmianie ustawy o restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w latach 2003-2006 (druk sejmowy nr 4041). Podstawowym, wskazanym przez wnioskodawców celem nowelizacji miało być zniesienie niesprawiedliwości wynikającej z pozbawienia przywilejów przysługujących danej grupie zawodowej pewnej

kategorii byłych górników (pracowników przedsiębiorstw robót górniczych). W uzasadnieniu wspomnianego projektu ustawy zostało wyrażone przekonanie, że zmiana art. 55 ust. 1 ustawy o dostosowaniu górnictwa dokonana ustawą z 21 grudnia 2001 r. wprowadziła różnicowanie dotyczące prawa do ekwiwalentu pieniężnego za deputat węglowy, które narusza zasadę ochrony praw słusznie nabytych i dyskryminuje byłych pracowników PRG, co jest nie tylko sprzeczne z Konstytucją, ale i nieetyczne oraz powoduje utratę zaufania do państwa. Związana z końcem kadencji Sejmu zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych spowodowała przerwanie procesu legislacyjnego w sprawie zmiany regulacji określającej zakres podmiotów uprawnionych do ekwiwalentu pieniężnego. Niemniej jednak Trybunał Konstytucyjny sygnalizuje potrzebę ponownego rozważenia przez Sejm wskazanej wyżej kwestii. Jest to nie tylko obowiązkiem ustawodawcy stanowiącym pośrednią konsekwencję niniejszego wyroku, lecz również powinnością wynikającą z jednolicie wyrażanej przez wszystkie związki i organizacje opiniujące wymieniony projekt ustawy (w tym m.in. Krajową Izbę Gospodarczą, Konfederację Pracodawców Polskich, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych i Zarząd Krajowy Związku Zawodowego Maszynistów Wyciągowych Kopalń w Polsce) aprobaty wobec zgłoszonej w nim propozycji.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.