



Warszawa, dnia 4 maja 2021 r.

**RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTERSTWO FINANSÓW
PODSEKRETARZ STANU
Piotr Patkowski**

PG7.034.2.2021

Pan
Artur Soboń

Sekretarz Stanu,
Pełnomocnik Rządu do spraw
transformacji spółek energetycznych i
górnictwa węglowego
Ministerstwo Aktywów Państwowych

Szanowny Panie,

W odpowiedzi na pismo z dnia 26 kwietnia 2021 r., znak: DGA.II.022.1.2021 IK: 591057 przy którym przekazano *projekt ustawy o zmianie ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego oraz niektórych innych ustaw* Ministerstwo Finansów uprzejmie informuje, co następuje.

Przedłożony projekt ustawy skutkuje zwiększonym i długoletnim obciążeniem budżetu państwa, bowiem limit wydatków budżetowych przeznaczonych na likwidację kopalń postawionych w stan likwidacji po dniu 1 stycznia 2015 roku został powiększony z 7 mld zł do 12 mld zł, a okres ich wydatkowania wydłużony został do 2027 roku. Projekt OSR wymaga uzupełnienia o przedstawienie rozliczenia dotychczas wydatkowanych środków w ramach ww. limitu ze wskazaniem, na ile kwota ta wypełnia umowę społeczną zawieraną obecnie z górnikiem. Należy również zauważyć, że w ustawie budżetowej na 2021 rok na realizację zadań w sektorze górnictwa węgla kamiennego zaplanowano 408,5 mln zł, a wykazana w OSR do projektu ustawy kwota wydatków z budżetu państwa na 2021 w wysokości 535 mln zł stanowi dodatkową potrzebę, która nie została zabezpieczona w ustawie budżetowej na 2021 rok. **Wobec powyższego, Ministerstwo Finansów zgłasza uwagę, aby przedstawione w projekcie nowe wydatki przeznaczone na likwidację kopalń w maksymalnie możliwym stopniu ponoszone były nie przez budżet państwa, a przez Spółkę Restrukturyzacji Kopalń S.A. (która zostałaby wyposażona w dodatkowe zasoby finansowe).**



W pkt. 6 OSR Wpływ na sektor finansów publicznych w pozycji Źródła finansowania wskazana została tylko część 48 – Gospodarka złożami kopalni. Natomiast w art. 3 projektowanej ustawy, została dokonana zmiana zapisów art. 11 i uchylenie art. 12 w ustawie z dnia 6 lipca 2007 r. o ekwiwalencie pieniężnym z tytułu prawa do bezpłatnego węgla dla osób uprawnionych z przedsiębiorstw robót górniczych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1192). Powoduje ona, że ekwiwalent oraz koszty związane z obsługą wypłaty ekwiwalentu będą finansowane ze środków budżetu państwa z części, której dysponentem jest Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, a nie jak było do tej pory z dotacji udzielanej ZUS na ten cel przez ministra właściwego do spraw gospodarki złożami kopalni. W związku z proponowaną zmianą podstawy naliczania ekwiwalentu pieniężnego z tytułu prawa do bezpłatnego węgla koniecznym wydaje się uzupełnienie uzasadnienia o informacje, jak zmiana sortymentu węgla kamiennego z „Orzech II” na „Orzech” na potrzeby ustalania wysokości ekwiwalentu pieniężnego z tytułu prawa do bezpłatnego węgla dla emerytów i rencistów z kopalń zlikwidowanych oraz dla osób uprawnionych z przedsiębiorstw robót górniczych wpłynie na realizowane przez ZUS wydatki na ekwiwalenty pieniężne do emerytur i rent. **W związku z powyższym w pkt. 6 OSR powinny zostać wyszczególnione poszczególne źródła wydatków (części budżetowe), na realizację zadań przewidzianych w każdym roku w zmienianej ustawie.**

Projektowana nowelizacja ustawy wprowadza możliwość skorzystania od dnia 1 lipca 2021 r. z jednorazowych odpraw pieniężnych oraz zmienia źródło ich finansowania na dotację budżetową. Do tej pory środki na jednorazowe odprawy pieniężne pochodziły z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych a projektodawca nie zamieścił w projekcie ustawy uzasadnienia dla zmiany źródła ich finansowania. Obniżono również próg wymaganego stażu pracy w przedsiębiorstwie górniczym, uprawniający do otrzymania jednorazowej odprawy, z 5 lat do 1 roku, co powoduje zwiększenie obciążenia dla budżetu oraz sprawia, że odprawy otrzymają osoby z krótszym stażem, teoretycznie również takie, które zostaną zatrudnione po wejściu w życie przedmiotowej ustawy. Do rozważania pozostaje także powierzenie realizacji zadań określonych w ustawie w zakresie jednorazowych odpraw pieniężnych SRK S.A.

W projekcie ustawy brak jest również powiązania planowanych kwot z wskaźnikami mierzącymi postęp prac restrukturyzacyjnych i efektywność wydatkowania środków publicznych. Zgodnie z art. 50 ust. 1a ustawy o finansach publicznych, wszystkie wydatki wynikające z projektowanej nowelizacji, powinny być przedstawione w treści projektu ustawy w formie maksymalnego limitu tych wydatków, wyrażonego kwotowo na okres 10 lat budżetowych

wykonywania ustawy, oddzielnie dla każdego roku, poczynając od pierwszego roku planowanego wejścia w życie ustawy oraz w podziale na budżet państwa (osobno dla każdego dysponenta) i inne jednostki.

Ponadto projekt przewiduje wprowadzenie preferencyjnych rozwiązań podatkowych:

1. dla przedsiębiorstw górniczych - w zakresie podatku CIT,
2. dla zwalnianych pracowników restrukturyzowanych przedsiębiorstw górniczych – w zakresie podatku PIT.

Ad. 1.

Zmiana w art. 8b ustawy z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego (art. 1 pkt 4 projektu), polega na dodaniu w art. 8b ust. 2a w brzmieniu:

„2a. Dla przedsiębiorstwa górniczego, o którym mowa w art. 8a ust. 1a, które od dnia 1 lipca 2021 r. do dnia 31 grudnia 2023 r. zbyło nieodpłatnie na rzecz przedsiębiorstwa, o którym mowa w art. 8 ust. 1, kopalnię, zakład górniczy lub jego oznaczoną część, prowadzące wydobywanie węgla kamiennego lub roboty górnicze, kosztem uzyskania przychodów w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych jest również wartość początkowa środków trwałych w części niepokrytej sumą odpisów amortyzacyjnych, o których mowa w art. 16h ust. 1 pkt 1 tej ustawy, wchodzących w skład takiej kopalni, zakładu górniczego lub jego oznaczonej części.”;

Przepis ten wchodziłby w życie, podobnie jak większość zmian, z dniem 1 lipca 2021 r. (art. 7 projektu), a jego skutkiem byłaby możliwość zaliczenia przez przedsiębiorstwo górnicze do kosztów uzyskania przychodów niezamortyzowanej dla celów podatkowych wartości składników majątku trwałego przekazywanych przedsiębiorstwu górniczemu, o którym mowa w art. 8 ust. 1 ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego (podstawowym przedmiotem jego działalności jest prowadzenie likwidacji kopalń i związanych z tym czynności, o których mowa w tym przepisie).

Choć rozwiązanie to jest przeniesieniem na wymieniony w nim okres normy wyrażonej w art. 8b ust.2 nowelizowanej ustawy, która dotyczyła tego samego rodzaju czynności dokonanych przed dniem 1 stycznia 2019 r., to niewątpliwie należy je traktować jako rozwiązanie preferencyjne.

Powiązanie nieodpłatnego przekazania majątku ze skutkiem, jaki ta czynność miałaby wywołać po stronie kosztowej, stanowi bowiem odstępstwo od ogólnych zasad obowiązujących w podatku

dochodowym, a w szczególności od zasady wyrażonej w art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, dotyczącej przesłanek pozwalających na uznanie kosztów za koszty uzyskania przychodów.

Dla przedsiębiorstwa wyzbywającego się zbędnego majątku, który faktycznie stanowiłby dla niego w przyszłości znaczne obciążenie, tego rodzaju rozwiązanie oznacza dodatkową korzyść, wynikającą z możliwości obniżania w bieżącym i kolejnych okresach rozliczeniowych podstawy opodatkowania podatkiem CIT o podatkową wartość przekazanego mienia.

Trzeba też zauważyć, że przedsiębiorstwa górnicze w trakcie eksploatacji złóż tworzą, na podstawie przepisów Prawa geologicznego i górniczego, fundusz likwidacji zakładu górniczego, a dokonywane na niego odpisy obciążają ich koszty uzyskania przychodów dla celów podatkowych. Środki funduszu są przeznaczone na pokrycie kosztów likwidacji zakładu górniczego lub jego oznaczonej części, a także zbędnych ze względów technicznych i technologicznych urządzeń, instalacji, obiektów lub wyrobisk górniczych tego zakładu. Nie powinny być wykorzystane na inny cel, a ich wydatkowanie nie powinno generować kosztów podatkowych, bowiem to oznaczałoby podwójne zaliczenie tych samych środków do tej kategorii kosztów. Z projektu nie wydaje się jednak wynikać (krótki czas na wydanie opinii utrudnia taką analizę), aby te kwestie zostały wyjaśnione.

Ad. 2

W art. 1 dotyczącym zmiany ustawy z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1821), w zmianie 8 w art. 11d po ust. 4 dodaje się ust. 4a–4c w brzmieniu:

„4a. Jednorazowa odprawa pieniężna, o której mowa w art. 11a ust. 1 pkt 3, przysługuje pracownikom nie posiadającym uprawnień do urlopu górniczego albo urlopu dla pracowników zakładu przeróbki mechanicznej węgla:

- 1) zatrudnionym w dniu zbycia, o którym mowa w art. 8a ust. 1a na powierzchni kopalni, w tym w zakładzie mechanicznej przeróbki węgla, i posiadającym staż pracy w przedsiębiorstwie górnicznym co najmniej rok lub
- 2) zatrudnionym w dniu zbycia, o którym mowa w art. 8a ust. 1a pod ziemią i posiadającym staż pracy pod ziemią w przedsiębiorstwie górnicznym co najmniej rok.

4b. Pracownikom, o których mowa w ust. 4a, przysługuje jednorazowa odprawa pieniężna, o której mowa w art. 11a ust. 1 pkt 3, w wysokości 120 000 zł, jeżeli umowa o pracę zostanie rozwiązana w okresie do 3 miesięcy od dnia zbycia, o którym mowa w art. 8a ust. 1a.

4c. Kwota jednorazowej odprawy pieniężnej, o której mowa w ust. 4b, nie stanowi podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie zdrowotne.”

Natomiast w art. 2, dotyczącym zmiany ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1426, z późn. zm.), dalej: „ustawa PIT” dodaje się po art. 52zc, art. 52zd w brzmieniu:

„Zwalnia się od podatku dochodowego kwoty jednorazowych odpraw pieniężnych, o których mowa w ustawie z dnia r. o zmianie ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego (Dz. U. poz.).”.

Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy, przedłużenie okresu stosowania rozwiązań zawartych w ustawie spowodowało konieczność wydłużenia terminów skorzystania z jednorazowych odpraw pieniężnych przez pracowników (art. 1 pkt 8 ustawy zmieniającej).

W związku z tym, w art. 11d ustawy dodano ust. 4a–4c.

Jak wynika z dodanych przepisów, w stosunku do przepisów obowiązujących do dnia 31 grudnia 2018 r., oprócz możliwości skorzystania z jednorazowej odprawy pieniężnej przez pracowników powierzchni, rozszerzono grupę uprawnionych o pracowników dołowych, posiadających co najmniej roczny staż pracy pod ziemią w przedsiębiorstwie górniczym. Obniżono również próg wymaganego stażu pracy w przedsiębiorstwie górniczym z 5 lat do 1 roku.

Projektodawca założył, że skala restrukturyzacji powinna być większa niż poprzednio (zupełnie inna sytuacja na rynku węgla i energii), a nie będzie możliwe zrealizowanie zakładanego poziomu restrukturyzacji bez odejść większej liczby pracowników zatrudnionych zarówno na powierzchni, jak i pod ziemią.

Na wniosek strony społecznej zmianie uległa także wysokość jednorazowej odprawy pieniężnej. Dotychczasowa wielokrotność należnego przeciętnego wynagrodzenia pracownika z pierwszego półrocza roku poprzedzającego rozwiązanie umowy o pracę, która obowiązywała do końca 2018 r. została zastąpiona kwotą 120 000 zł dla każdego pracownika (art. 1 pkt 8 ustawy zmieniającej). Zmiana obejmuje wyłącznie pracowników z kopalń, których likwidację rozpoczęto po dniu wejścia w życie ustawy zmieniającej.

Należy zauważyć, że zasadą prawa podatkowego, wynikającą z postanowień Konstytucji RP, jest powszechność opodatkowania. W związku z tym, zwolnienia podatkowe stanowią wyjątek

i odstępstwo od zasady sprawiedliwości podatkowej. Pogląd ten znajduje potwierdzenie w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego (np. w wyroku z dnia 29 maja 1996 r. sygn. akt K 22/95) oraz w orzecznictwie sądów administracyjnych. Między innymi w wyroku z dnia 15 lutego 1994 r., sygn. akt S.A./Łd 90/94, Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że: „w demokratycznym państwie prawnym utrzymywanym z danin obywateli – ponoszenie ciężaru podatkowego stosownie do zdolności podatkowej podatnika oraz w oparciu o zasadę równości obywatelskiej – uznać należy za naczelną zasadę tego państwa”.

W związku z powyższym, w ocenie Ministerstwa Finansów właściwym wydaje się rezygnacja z projektowanego zwolnienia od podatku dochodowego kwoty odpraw jednorazowych przy jednoczesnym podwyższeniu proponowanej kwoty 120.000 zł o należny podatek dochodowy i zapisaniu w projekcie ustawy kwoty „brutto”. Takie rozwiązanie nie będzie tworzyło wyłomu w systemie podatkowym przy jednoczesnym zapewnieniu wypłaty jednorazowej odprawy pieniężnej w wysokości postulowanej przez stronę społeczną.

Z poważaniem

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów

Piotr Patkowski

(podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym)