



Warszawa, dnia 04 maja 2021 r.

RZĄDOWE CENTRUM LEGISLACJI

WICEPREZES

Monika Salamończyk

RCL.DPG.550.15/2021

Dot. DGA.II.022.1.2021

Pan

Artur Soboń

Sekretarza Stanu

w Ministerstwie Aktywów Państwowych

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 26 kwietnia 2021 r., przy którym przekazano do uzgodnień *projekt ustawy o zmianie ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego oraz niektórych innych ustaw (UD157)*, Rządowe Centrum Legislacji uprzejmie zauważa, co następuje:

1. Zmieniane przepisy art. 11c ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego, zwanej dalej „ustawą”, wprowadzają różnicowanie stawki przysługującego górnikom świadczenia socjalnego (75% i 80% wynagrodzenia). Uzasadnienie projektu nie wskazuje przy tym, by regulacja określająca wysokość świadczenia według niższej stawki (75% wynagrodzenia) miała znaczenie jedynie „historyczne”. Kryterium różnicującym wysokość wypłacanego obu grupom uprawnionych świadczenia wydaje się zatem wyłącznie data nabycia uprawnienia do urlopu górniczego albo urlopu dla pracowników zakładu przeróbki mechanicznej węgla (**przed** albo **od** dnia 1 lipca 2021 r., tj. dnia wejścia w życie projektowanej ustawy). Może budzić wątpliwości, czy data nabycia prawa stanowi cechę relewantną uzasadniającą zróżnicowane traktowanie osób w podobnej sytuacji – w świetle konstytucyjnej zasady równości (art. 32 Konstytucji RP). Niezbędne jest zatem pogłębienie uzasadnienia przyjętego rozwiązania (wykazanie relewantności przyjętego kryterium zróżnicowania wysokości świadczenia bądź odmiennej sytuacji prawnej obu grup uprawnionych

uzasadniającej ich odmienne traktowanie) pod kątem respektowania zasady równego traktowania.

2. Zgodnie z dodawanym art. 11c ust. 2b ustawy świadczenie socjalne wypłacane pracownikowi korzystającemu z urlopu górniczego albo urlopu dla pracowników zakładu przeróbki mechanicznej węgla „wyczerpuje wszelkie roszczenia pracownika z tytułu stosunku pracy”. Uzasadnienie projektu nie wyjaśnia intencji tej regulacji – nie można jej jednak uznać za wskazane na str. 7 uzasadnienia „doprecyzowanie”. Ze względu na nadmiernie ogólny a przez to bardzo szeroki charakter wprowadzonej regulacji może ona wywoływać skutki prawne, które nie zostały przedstawione przez projektodawcę, a które mogą powodować istotne wątpliwości. W szczególności zauważa się, że:

- 1) dodana regulacja może być uznana za ustawową przesłankę wygaśnięcia roszczeń ze stosunku pracy:

- a) powstałych także przed dniem uzyskania prawa do świadczenia socjalnego (wynikających ze stosunku pracy w okresie przed rozpoczęciem urlopu górniczego lub urlopu dla pracowników zakładu przeróbki mechanicznej węgla, w tym z dotychczasowego stosunku pracy w zbytym przedsiębiorstwie), w tym także roszczeń, których dochodzenie przed sądem rozpoczęto przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy,

- b) również osób uprawnionych (objętych normą nowelizowanego art. 11c ust. 1 pkt 1), które rozpoczęły korzystanie ze świadczenia socjalnego przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy, a zatem wnioskowały o przyznanie prawa do urlopu (z którym związane jest wypłacanie świadczenia), które nie było w czasie składania wniosku determinowane wygaśnięciem ich roszczeń ze stosunku pracy.

W tym zakresie projektowany przepis może być uznany za naruszający zasadę ochrony praw nabytych (art. 2 Konstytucji RP), jak również budzić wątpliwości w świetle prawa do sądu (art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP);

- 2) ogólne sformułowanie dotyczące „wyczerpania wszelkich roszczeń pracownika z tytułu stosunku pracy” powoduje, że niejasna jest relacja tego przepisu do innych przepisów ustawy regulujących kwestię uprawnień pracowniczych w okresie korzystania z urlopu – zarówno wyłączających określone uprawnienia (jak art. 11c ust. 3 ustawy wyłączający prawo do urlopu wypoczynkowego), jak i rozstrzygających o ich przysługiwaniu (jak art. 11c ust. 2a ustawy wskazujący na uprawnienie do

korzystania z uznaniowych świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych);

- 3) wprowadzany przepis odnosi się wyłącznie do osób korzystających ze świadczeń socjalnych; *a contrario* prowadzi to do wniosku, że wypłata jednorazowej odprawy pieniężnej nie wyczerpuje wszystkich roszczeń pracownika ze stosunku pracy – wprowadzone w tym zakresie zróżnicowanie sytuacji prawnej górników zależnie od rodzaju uprawnienia przewidzianego ustawą, z którego korzystają, nie zostało uzasadnione w kontekście konstytucyjnej zasady równości.

Zasadne jest zatem wyjaśnienie intencji projektowanej regulacji i doprecyzowanie jej zakresu przedmiotowego przez jednoznaczne wskazanie, jakie roszczenia ze stosunku pracy nie powstają w związku z korzystaniem ze świadczenia socjalnego, bądź jakie roszczenia wygasają – przy uwzględnieniu wskazanych wyżej zasad konstytucyjnych.

3. Odnośnie dodawanych regulacji art. 11d ust. 4a i 4b ustawy zauważa się, że:
 - 1) przewidują one możliwość skorzystania przez pracownika z jednorazowej odprawy pieniężnej – nie precyzując jednak trybu rozwiązania umowy o pracę. Zasadna jest weryfikacja zgodności takiego rozwiązania z intencją projektu (odmiennie bowiem od rozwiązań dotychczasowych oznacza ono przyznanie prawa do takiej odprawy np. również pracownikowi, z którym została rozwiązana umowę o pracę bez wypowiedzenia z powodu rażącego naruszenia obowiązków pracowniczych, czy też pracownikowi, który rozwiązał umowę o pracę za wypowiedzeniem) oraz wyjaśnienie go w uzasadnieniu projektu;
 - 2) może budzić wątpliwości, jakie skutki ma wywoływać (odmienne od dotychczas regulujących takie uprawnienie przepisów art. 11d ust. 1 i 3 ustawy) określenie osób uprawnionych do jednorazowej odprawy pieniężnej jako pracowników „nieposiadających uprawnień do urlopu górniczego albo urlopu dla pracowników zakładu przeróbki mechanicznej węgla” – alternatywny (rozłączny) charakter przyznawanych uprawnień do urlopu górniczego albo urlopu dla pracowników zakładu przeróbki mechanicznej węgla, albo jednorazowej odprawy pieniężnej wynika już ze statuującego te uprawnienia art. 11a ust. 1 ustawy. Projektowany art. 11d ust. 4a ustawy – zgodnie z jego literalnym brzmieniem odniesionym do posiadania uprawnienia a nie skorzystania z niego – wyłącza natomiast możliwość wyboru jednego z uprawnień (urlop albo odprawa) przez osoby spełniające przesłanki do

skorzystania z każdego z nich. Rozwiązanie to nie zostało wyjaśnione w uzasadnieniu projektu.

4. Treść dyspozycji upoważnień ustawowych zawartych w art. 11h ustawy oraz dodawanym art. 11i cechuje – od strony przedmiotowej – istotne podobieństwo. Upoważnienie zawarte w art. 11h ustawy dotyczy m.in. warunków i trybu przyznawania oraz sposobu wykorzystania „środków przeznaczonych na wypłatę jednorazowych odpraw pieniężnych”, ich rozliczania, cofnięcia lub wstrzymania ich wypłaty. W kategorii takich „środków” mieszczą się środki z dotacji budżetowej objęte upoważnieniem wprowadzonym w art. 11i ustawy. Częściowe nakładanie się dyspozycji obecnego art. 11h ustawy i projektowanego art. 11i może wywołać wątpliwości co do skutków projektowanej zmiany (wpływu zmiany na zakres upoważnienia dotychczasowego i obowiązywanie wydanego na jego podstawie aktu) oraz problemy interpretacyjne dotyczące zakresu regulacji wykonawczych wydawanych na podstawie ww. przepisów.

Zarazem z treści uzasadnienia projektu (str. 9) można wnioskować, że rozporządzenie wydane na podstawie art. 11h ustawy, ma już charakter „historyczny”. Zasadne jest zatem wyjaśnienie, czy jest uzasadnione utrzymywanie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11h ustawy (czy w jakimkolwiek stopniu akt wykonawczy wydany na podstawie tego przepisu jest jeszcze stosowany). Rozstrzygnięcie tej kwestii jest istotne z punktu widzenia zastosowania odpowiednich środków legislacyjnych służących usunięciu wskazanych wyżej wątpliwości.

5. Ustanawiane w dodawanym art. 52zd ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (art. 2 projektu) zwolnienie od podatku dochodowego od osób fizycznych kwot jednorazowych odpraw pieniężnych powinno zostać dodatkowo uzasadnione również w świetle konstytucyjnej zasady równości oraz zasady powszechności ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatkowych (art. 32 i art. 84 Konstytucji RP). Analogiczna uwaga dotyczy dodawanego art. 11d ust. 4c ustawy (wyłączenie odprawy z podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne).

Zauważyć przy tym należy, że art. 52zd ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych powinien odsyłać nie do projektowanej ustawy zmieniającej ale do ustawy zmienianej (objęcie zwolnieniem od podatku jedynie „nowych” odpraw otrzymanych na podstawie ustawy zmienionej projektowaną nowelizacją, można wyrazić w inny sposób, np. przez wskazanie odpraw wypłacanych w związku z likwidacją kopalni, zakładu górniczego lub jego oznakowanej części, o których mowa w art. 8a ust. 1a ustawy).

7. Odnośnie art. 4 i art. 5 projektu zauważa się, że przepisy określające maksymalny limit wydatków będących skutkiem wejścia w życie projektowanych rozwiązań powinny zostać zamieszczone w projektowanej ustawie nowelizującej – czyli w ustawie, która wprowadza te rozwiązania do systemu prawa (i wywołuje te skutki finansowe) – pozwoliłoby to ująć w tej regulacji także wydatki z budżetu państwa przewidziane na wypłatę rent wyrównawczych, o których mowa w art. 5 projektu. Jakkolwiek przy tym art. 4 projektu (zmieniający art. 6 ustawy z dnia 22 stycznia 2015 r. *o zmianie ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008–2015 oraz niektórych innych ustaw*) kontynuuje dotychczasową praktykę legislacyjną w tym zakresie, podkreślić należy, że praktyka ta jest niespójna z art. 50 ust. 1a, 1b, 4 i 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dodatkowo – zgodnie z powołanymi przepisami ustawy o finansach publicznych:
- 1) maksymalny limit wydatków powinien być określony oddzielnie dla każdego roku (w okresie kolejnych 10 latach obowiązywania ustawy lub w krótszym okresie, jeśli przewiduje się obowiązywanie ustawy przez krótszy okres);
 - 2) należy określić również mechanizm korygujący oraz wskazać organ, który monitoruje wykorzystanie limitu wydatków oraz odpowiada za wdrożenie mechanizmów korygujących.
8. W związku z zawartą w pkt 6 oceny skutków regulacji informacją o będącej skutkiem projektowanej ustawy zmianie poziomu dochodów jednostek samorządu terytorialnego, należy wskazać na zasadność zaopiniowania projektu przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. Wymagania w tym zakresie ustanawiają także przepisy art. 50 ust. 2 i 3 ustawy o finansach publicznych (przewidujące w takim przypadku określenie wysokości skutków tych zmian, wskazanie źródeł ich sfinansowania oraz zaopiniowanie przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego).
9. Biorąc pod uwagę aktualny etap prac nad projektem, zasadne jest zweryfikowanie aktualności projektowanego terminu wejścia w życie ustawy (wyznaczonego na 1 lipca 2021 r.).

Niezależnie od powyższego zauważa się, że projekt wymaga dopracowania pod względem redakcyjno-legislacyjnym, przykładowo:

- 1) dodawany art. 11g ust. 2 ustawy należy uzupełnić o odnośnik wskazujący Dzienniki Urzędowe UE, w których ogłoszono zmiany przywołanego w tym przepisie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679;
- 2) uchylenie art. 12 ust. 2 ustawy powoduje, że zawarte w ust. 1 tego artykułu zastrzeżenie nawiązujące do ust. 2 staje się bezprzedmiotowe;
- 3) wobec odesłania w dodawanym art. 12 ust. 16 ustawy do „przepisów o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych”, należy zwrócić uwagę na wprowadzony w art. 11b ust. 6a ustawy skrót określenia właściwej w tym zakresie ustawy.

Z poważaniem

Monika Salamończyk
Wiceprezes
Rządowego Centrum Legislacji

/-podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym
weryfikowanym przy pomocy ważnego
kwalifikowanego certyfikatu/