

Warszawa, 12 stycznia 2015 r.

BAS-WAPEiM-11/15

Tryb pilny

Do druku nr 3034

Pan
Radosław Sikorski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia prawna o zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008-2015 oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Jacek Brzezinka)

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2012 r. poz. 32, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

I. Przedmiot projektu ustawy

Projekt ustawy zmierza do nowelizacji ustawy z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008-2015 (Dz. U. Nr 192, poz. 1379, ze zm.: dalej: ustawa o funkcjonowaniu górnictwa).

Przed wszystkim projekt przewiduje likwidację czasowego charakteru zmienianej ustawy przez uchylenie art. 30, który przewiduje, że ustawa obowiązuje do dnia 31 grudnia 2015 r. Zmianie ma w związku z tym ulec tytuł (proponuje się usunięcie odniesienia do lat 2008-2015). Ponadto projekt przewiduje m.in.:

- uchylenie art. 7, który nakazywał likwidatorowi, w przypadku podjęcia decyzji o likwidacji kopalni, opracowanie programu przemieszczeń pracowników likwidowanej kopalni;
- zmianę daty rozpoczęcia likwidacji kopalni (z 1 stycznia 2015 na 1 stycznia 2016 r.), od której uzależnione jest źródło finansowania działań związanych z likwidacją kopalni. W przypadku rozpoczęcia likwidacji przed tą datą środki pochodzą z dotacji budżetowej, a w przypadku rozpoczęcia likwidacji po wskazanej dacie – z funduszu likwidacji zakładu górniczego w rozumieniu ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnictwo (Dz. U. z 2014, poz. 613, ze zm.; dalej: ustawa Pgg);

- dodanie przepisów regulujących zbycie przed 1 stycznia 2016 r. kopalni prowadzącej wydobycie węgla kamiennego przez przedsiębiorstwo górnicze na rzecz przedsiębiorstwa górniczego, którego podstawowym przedmiotem działalności jest prowadzenie likwidacji kopalni, zabezpieczenie kopalń sąsiednich przed zagrożeniem wodnym, gazowym oraz pożarowym, w trakcie i po zakończeniu likwidacji kopalni, zagospodarowywanie majątku likwidowanej kopalni, zbędnego majątku przedsiębiorstwa górniczego, tworzenie nowych miejsc pracy, w szczególności dla pracowników likwidowanej kopalni¹. Zbycie dokonywane byłoby nieodpłatnie, w celu przeprowadzenia likwidacji kopalni. Nabycie kopalni w tym trybie nie będzie wymagać zgłoszenia Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w celu przeprowadzenia kontroli zamiaru koncentracji, nie będą do niego stosować się także przepisy ustawy Pgg dotyczące ograniczeń w przechodzeniu koncesji na wydobywanie kopalni;
- zwolnienie przedsiębiorstw górniczych, które nabędą likwidowaną kopalnię z obowiązku zapłaty bieżących wpłat wobec Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, opłat i kar wobec Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w części dotyczącej tych funduszy, z wyjątkiem opłat i kar stanowiących dochody jednostek samorządu terytorialnego – w obecnym stanie prawnym zwolnienie takie dotyczy przypadków nabycia likwidowanych kopalni przed 1 stycznia 2015 r.;
- rozszerzenie zakresu przedmiotowego ustawy o regulację zasad restrukturyzacji zatrudnienia w kopalniach likwidowanych. Proponowane przepisy określają m.in. uprawnienia pracowników likwidowanych kopalni, którzy nie posiadają uprawnień emerytalnych: przysługiwałby im urlop górniczy albo jednorazowa bezwarunkowa odprawa pieniężna. Restrukturyzacja zatrudnienia w likwidowanych kopalniach finansowana ma być przez przedsiębiorstwa górnicze, których podstawowym przedmiotem działalności jest prowadzenie likwidacji kopalni z dotacji budżetowych, których wysokość będzie pomniejszana o środki pozyskane na ten cel z innych źródeł, w tym środków własnych oraz z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

Ponadto projekt przewiduje nowelizację ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz. U. z 2013 r. poz. 216, ze zm.). Zmiana polega na dodaniu przepisów, zgodnie z którymi w latach 2016-2018 przychody z prywatyzacji mają być przekazywane również na dochody Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, tytułem kompensaty wydatków Funduszu w 2015 r. z tytułu przekazania środków na wypłaty jednorazowych

¹ W dalszej części opinii przedsiębiorstwa te są nazywane w skrócie przedsiębiorstwami górniczymi, których podstawowym przedmiotem działalności jest likwidacja kopalni.

bezwartunkowych odpraw pieniężnych wypłacanych w latach 2015-2018 pracownikom likwidowanych kopalni z tytułu restrukturyzacji zatrudnienia. Projekt określa górną granicę łącznej kwoty planowanych przychodów z prywatyzacji, która zostanie przekazana w latach 2016-2018 na dochody Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

Wbrew tytułowi projekt przewiduje zmianę jedynie dwóch ustaw.

Ustawa ma wejść w życie po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia.

II. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Ze względu na przedmiot projektu ustawy należy przywołać:

- przepisy art. 107 i art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE) dotyczące pomocy publicznej;
- rozporządzenie Rady (WE) NR 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 83 z dnia 27.3.1999 r., s. 1, ze zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne rozdział 8, tom 1, s. 339);
- dyrektywę 94/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie warunków udzielania i korzystania z zezwoleń na poszukiwanie, badanie i produkcję węglowodorów (Dz. Urz. WE L 164 z 30.6.1994 r. s. 3, Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne rozdział 6 tom 2, s. 262);
- dyrektywę Rady Nr 98/59/WE w sprawie zbliżania ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do zwolnień grupowych (Dz. Urz. UE L 225 z 12.8.1998 r., s. 16; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne rozdział 5, tom 3, s. 327);
- dyrektywę Rady 2001/23/WE z dnia 12 marca 2001 r. w sprawie zbliżania ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do ochrony praw pracowniczych w przypadku przejęcia przedsiębiorstw, zakładów lub części przedsiębiorstw lub zakładów (Dz. Urz. WE L 82 z dnia 22.3.2001 r., s. 16; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne rozdział 5 tom 4, s. 98);
- dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/94/WE z dnia 22 października 2008 r. w sprawie ochrony pracowników na wypadek niewypłacalności pracodawcy (Wersja skodyfikowana) (Dz. Urz. UE L 283 z dnia 28.10.2008 r., s. 36);
- decyzję Rady 2010/787/UE z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie pomocy państwa ułatwiającej zamykanie niekonkurencyjnych kopalń węgla (Dz. Urz. UE L 336 z 21.12.2010 r., s. 24);
- rozporządzenie Rady (WE) Nr 139/2004 z dnia 20 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (rozporządzenie WE w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw) (Dz. Urz. UE L 24 z dnia 29

stycznia 2004 r. s. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne rozdział 8, tom 3, s. 40);

- rozporządzenie Komisji (WE) Nr 802/2004 z dnia 7 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 139/2004 w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (Dz. Urz. UE L 133 z dnia 30.4.2004 r. s. 1, ze zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne rozdział 8, tom 3, s. 88).

III. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

III.1.1. W myśl art. 107 ust. 1 TfUE, niezgodna z rynkiem wewnętrznym jest wszelka pomoc (1) przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która (2) sprzyja (3) niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów i przez to (4) zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji a także (5) wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości UE (dalej: Trybunał, TS), pojęcie pomocy jest bardziej ogólne niż pojęcie subwencji. Obejmuje ono nie tylko świadczenia pozytywne, takie jak same subwencje, ale również interwencje, które w różnych formach zmniejszają obciążenia, jakim zazwyczaj podlega budżet przedsiębiorstwa, i które przez to – mimo że nie są subwencjami w ścisłym znaczeniu tego słowa – mają taki sam charakter i identyczne skutki. Instrument, poprzez który władze publiczne przyznają niektórym przedsiębiorstwom zwolnienie podatkowe, które stawia jego beneficjentów w lepszej sytuacji finansowej niż innych podatników, stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TfUE. Podobnie pomoc państwa może stanowić działanie polegające na przyznaniu niektórym przedsiębiorstwom obniżenia podatku lub odroczenia płatności podatku, który byłby należny zgodnie z regulacją ogólną². Za pomoc publiczną mogą zostać uznane także zwolnienia w zakresie składek na ubezpieczenie społeczne³.

Kolejną cechą wymaganą dla stwierdzenia, że środek ma charakter pomocy publicznej, jest jego selektywność. Środek jest selektywny, jeżeli w ramach danego systemu prawnego przepis krajowy może sprzyjać „niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów” w porównaniu z innymi, które w świetle celu tego systemu znajdują się w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej. Nie stanowią natomiast pomocy państwa korzyści wynikające ze środka o ogólnym charakterze, mającego zastosowanie bez

² Wyrok Sądu z 7 marca 2012 r. w sprawie T-210/02 RENV *British Aggregates Association przeciwko Komisji Europejskiej*, pkt 46; wyrok Trybunału z 18 lipca 2013 r. w sprawie C-6/12 *P Oy*, pkt 18.

³ Wyrok Trybunału z 17 czerwca 1999 r. C-75/97 *Królestwo Belgii przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, pkt 23-25.

rozdzielenia do wszystkich podmiotów⁴. Okoliczność, że ilość przedsiębiorstw, które mogą domagać się przyznania przedmiotowego środka, jest bardzo znacząca, czy też że przedsiębiorstwa te należą do różnych sektorów, nie wystarcza jednak, by podać w wątpliwość selektywny charakter tego środka, a zatem by wykluczyć jego kwalifikację jako pomocy państwa. W wypadku gdy rozpatrywany środek podlega obiektywnym kryteriom stosowania horyzontalnego, okoliczność ta również nie podważa jego selektywnego charakteru, gdyż umożliwia ona jedynie wykazanie, że sporna pomoc stanowi część systemu pomocy, a nie pomoc indywidualną⁵.

Zgodnie z orzecznictwem TS, charakteru selektywnego nie posiada jednak środek, który – jakkolwiek stanowi korzyść dla jego beneficjenta – uzasadniony jest charakterem lub ogólną strukturą systemu podatkowego, w który środek ten się wpisuje. Zainteresowane państwo członkowskie może wykazać, że środek ten wynika bezpośrednio z zasad leżących u podstaw jego systemu podatkowego lub z przewodnich zasad tego systemu⁶. Istotne jest rozróżnienie między celami zewnętrznymi przypisywanymi danemu systemowi podatkowemu z jednej strony oraz mechanizmami immanentnie związanymi z samym systemem podatkowym, które są niezbędne dla osiągnięcia tych celów – z drugiej. Zwolnienia podatkowe wynikające z celu, który nie jest właściwy systemowi podatkowemu, nie mogą stanowić podstawy obejścia wymogów wynikających z art. 107 ust. 1 TfUE⁷.

W odniesieniu do czwartej i piątej przesłanki w orzecznictwie przyjmuje się, że dla stwierdzenia istnienia tych przesłanek nie jest konieczne wykazanie faktycznego wpływu pomocy na wymianę handlową między państwami członkowskimi i rzeczywistego zakłócenia konkurencji, lecz jedynie potencjalnego wpływu pomocy na tę wymianę handlową i zakłócenie

⁴ Wyrok Trybunału (wielka izba) z 15 listopada 2011 r. w sprawach *Komisja Europejska (C-106/09 P) i Królestwo Hiszpanii (C-107/09 P) przeciwko Government of Gibraltar i Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, pkt. 73-75.

⁵ Wyrok Trybunału z 8 września 2011 r. w sprawie C-279/08 P *Komisja Europejska przeciwko Królestwu Niderlandów*, pkt 50.

⁶ Wyrok Sądu z 7 marca 2012 r. w sprawie T-210/02 RENV *British Aggregates Association przeciwko Komisji Europejskiej*, pkt 48.

⁷ Wyrok Sądu z 7 marca 2012 r. w sprawie T-210/02 RENV *British Aggregates Association przeciwko Komisji Europejskiej*, pkt 48. Przykładowo Trybunał orzekł, iż działanie w oparciu o politykę rozwoju regionalnego lub spójności społecznej nie wystarcza, aby środek przyjęty w ramach tego rodzaju polityki został z tego tylko względu uznany za uzasadniony (wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 6 września 2006 r. w sprawie C-88/03 *Republika Portugalska przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, pkt 82); z kolei w sprawie C-6/12 TS uznał, że jeżeli organy podatkowe byłyby uprawnione do określania beneficjentów odliczenia strat na podstawie kryteriów pochodzących spoza regulacji podatkowej, takich jak utrzymanie zatrudnienia, wykonywanie tych uprawnień należałoby w konsekwencji uznać za sprzyjające „niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów” (wyrok Trybunału z 18 lipca 2013 r. w sprawie C-6/12 P *Oy*, pkt 30).

konkurencji⁸. Jednocześnie nie jest konieczne, by przedsiębiorstwa beneficjenci uczestniczyły same w wewnątrzunijnej wymianie handlowej. Przyznane im korzyści mogą bowiem utrudniać wejście na rynek wewnętrzny danego państwa przedsiębiorcom z innych państw członkowskich, a także mogą ułatwić beneficjentom wejście na rynek innego państwa⁹. Co więcej, nawet pomoc o stosunkowo niewielkim znaczeniu może zostać uznana za wpływającą na wymianę handlową między państwami członkowskimi, jeżeli w sektorze, w którym działają przedsiębiorstwa beneficjenci, istnieje silna konkurencja. Jeżeli korzyść jest ograniczona, konkurencja jest zakłócona w sposób ograniczony, niemniej jednak pozostaje ona zakłócona, natomiast zakaz przewidziany w art. 107 TfUE znajduje zastosowanie do wszelkiej pomocy, która zakłóca konkurencję lub stwarza ryzyko zakłócenia konkurencji, bez względu na to jaka jest jej kwota, w zakresie, w jakim wpływa ona na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi¹⁰.

Art. 107 ust. 3 TfUE wymienia kategorie pomocy, które mogą zostać uznane za zgodne z rynkiem wewnętrznym. Przepis ten zawiera również upoważnienie dla Rady do określenia innych kategorii pomocy jako zgodnych z rynkiem wewnętrznym. Na tej podstawie Rada wydała **decyzję 2010/787/UE** w sprawie pomocy państwa ułatwiającej zamykanie niekonkurencyjnych kopalń węgla¹¹. Decyzja stanowi, że pomoc dla przemysłu węglowego może zostać uznana za zgodną z właściwym funkcjonowaniem rynku wewnętrznego, jeżeli jest zgodna z przepisami decyzji. Pomoc może pokrywać wyłącznie koszty związane z węglem do produkcji energii elektrycznej, skojarzonej produkcji ciepła i energii i energii elektrycznej, produkcji koksu i opalania pieców hutniczych w przemyśle stalowym, w przypadku gdy takie zastosowanie ma miejsce w Unii (art. 2). Decyzja szczegółowo wymienia warunki, które musi spełniać planowana pomoc, by została zaakceptowana (art. 3) oraz wymienia koszty, na pokrycie których może być przyznana pomoc (art. 4 w związku z załącznikiem do decyzji).

⁸ Wyrok Sądu pierwszej instancji z dnia 4 września 2009 r. w sprawie T 211/05 *Republika Włoska przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, pkt 152.

⁹ Wyrok Sądu pierwszej instancji z dnia 4 września 2009 r. w sprawie T 211/05 *Republika Włoska przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, pkt 153.

¹⁰ Wyrok Sądu pierwszej instancji z dnia 4 września 2009 r. w sprawie T 211/05 *Republika Włoska przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, pkt. 154-155.

¹¹ W okresie uchwalenia nowelizowanej ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008-2015 obowiązywało rozporządzenie Rady (WE) Nr 1407/2002 z dnia 23 lipca 2002 r. w sprawie pomocy państwa dla przemysłu węglowego (Dz. Urz. UE L 205 z 2.08.2002 r., s. 1) Rozporządzenie ustanawiało zasady udzielania pomocy dla przemysłu węglowego w celu przyczynienia się do restrukturyzacji tego przemysłu. Rozporządzenie przestało jednak obowiązywać z końcem 2010 r.

III.1.2. Zgodnie z **art. 108 ust. 3 TfUE** Komisja Europejska jest informowana, w odpowiednim czasie do przedstawienia swych uwag, o wszelkich planach przyznania lub zmiany pomocy. Państwo członkowskie nie może wprowadzić w życie planowanych środków, dopóki procedura ta nie doprowadzi do wydania decyzji końcowej.

Szczegółowy tryb postępowania w sprawie zgłoszenia Komisji Europejskiej planowanej pomocy publicznej reguluje rozporządzenie Rady (WE) NR 659/1999. Jego uzupełnieniem, na gruncie prawa krajowego, jest ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404, ze zm.).

Należy zwrócić uwagę, że decyzja Rady 2010/787/UE zawiera dodatkowe wymogi związane informowaniem Komisji o planowanej pomocy (art. 7).

III.1.3. Projekt ustawy przewiduje różne formy pomocy publicznej:

- dotacje budżetowe (np. projektowane art. 8 ust. 2, art. 8a ust. 3, art. 11c ust. 4, art. 11f ust. 1 ustawy o funkcjonowaniu górnictwa);
- zwolnienia podatkowe (projektowane art. 8b ust. 1 i 3 ustawy o funkcjonowaniu górnictwa);
- zwolnienia z innych danin publicznych (projektowany art. 10 ustawy o funkcjonowaniu górnictwa).

Mogą one zostać uznane za pomoc publiczna w rozumieniu art. 107 ust. 1 TfUE, gdyż spełniają przedstawione w punkcie III.1.1. opinii kryteria uznania za pomoc publiczną¹². Jednocześnie należy stwierdzić, że przewidziane w projekcie dotacje budżetowe, ze względu na ich cel, są zgodne decyzją Rady 2010/787/UE (art. 4 w związku z załącznikiem do decyzji).

Udzielenie proponowanej pomocy jest uzależnione od zatwierdzenia jej przez Komisję Europejską. Przed dokonaniem notyfikacji projektowanej pomocy Komisji Europejskiej należy wystąpić, w trybie art. 16a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o opinię o projekcie. Opinia ta zawierać będzie w szczególności stanowisko, czy projekt przewiduje udzielenie pomocy publicznej i czy pomoc ta jest zgodna ze wspólnym rynkiem.

III.2. Projektowany **art. 8c ust. 1** ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego przewiduje, że z dniem nabycia kopalni przedsiębiorstwo górnicze, którego podstawowym przedmiotem działalności jest prowadzenie likwidacji kopalń (...) wstępuje we wszystkie prawa i obowiązki nabytej kopalni wynikające z ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze oraz innych ustaw w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne do

¹² Por. opinię Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej z dnia 2 sierpnia 2007 r. dotyczącą zgodności z prawem Unii Europejskiej projektu ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008-2015 (V kadencja, druk sejmowy 2077).

prowadzenia zakładu górniczego, w szczególności staje się stroną umowy o ustanowienie użytkowania górniczego dotyczącego nabytej kopalni oraz wstępuje w prawa i obowiązki wynikające z koncesji oraz innych decyzji wydanych na podstawie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze. Projektowany przepis stanowi również, że do nabycia kopalni, o którym mowa w projektowanym art. 8a ust. 1 ustawy o funkcjonowaniu górnictwa, nie stosuje się art. 36 ust. 11 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2014 r. poz. 613, ze zm.).

Projektowany art. 8a ust. 1 ustawy o funkcjonowaniu górnictwa dotyczy nieodpłatnego nabycia przez przedsiębiorstwo górnicze, którego podstawowym przedmiotem działalności jest prowadzenie likwidacji kopalni (...), przed dniem 1 stycznia 2016 r., od innego przedsiębiorstwa górniczego, kopalni prowadzącej wydobywanie węgla kamiennego w celu przeprowadzenia jej likwidacji.

Natomiast art. 36 ust. 11 w związku z art. 10 ust. 1 ustawy – Prawo geologiczne i górnicze stanowi m.in., że koncesje dotyczące węglowodorów, węgla kamiennego, metanu występującego jako kopalina towarzysząca, węgla brunatnego, rud metali z wyjątkiem darniowych rud żelaza, metali w stanie rodzimym, rud pierwiastków promieniotwórczych, siarki rodzimej, soli kamiennej, soli potasowej, soli potasowo-magnezowej, gipsu i anhydrytu, kamieni szlachetnych nie przechodzą na nabywcę przedsiębiorstwa na podstawie art. 55² Kodeksu cywilnego¹³.

Z powyższego wynika, że jeżeli kopalnia węgla kamiennego przejmowana w celu likwidacji, w trybie projektowanych przepisów, będzie równocześnie beneficjentem koncesji dotyczącej węglowodorów, to prawa i obowiązki wynikające z tej koncesji przejdą¹⁴ na przedsiębiorstwo górnicze, którego podstawowym przedmiotem działalności jest prowadzenie likwidacji kopalni (...). Stanowi to odwrócenie zasady wynikającej z ustawy Pgg, w szczególności z art. 36 ust. 11 pkt 3. W tym kontekście powstaje konieczność oceny zgodności projektowanego art. 8c ust. 1 ustawy o funkcjonowaniu górnictwa z dyrektywą 94/22/WE w sprawie warunków udzielania i korzystania z zezwoleń na poszukiwanie, badanie i produkcję węglowodorów.

Dyrektywa, jak wynika z jej preambuły, została wydana w celu zapewnienia niedyskryminacyjnego dostępu do prowadzenia i prowadzenia działalności związanej z poszukiwaniem, badaniem i produkcją węglowodorów w warunkach, które zachęcają do większego współzawodnictwa w tym sektorze, dając tym samym pierwszeństwo najlepszym systemom prowadzenia poszukiwań, badań i produkcji surowców w państwach członkowskich,

¹³ Przepis ten stanowi, że czynność prawna mająca za przedmiot przedsiębiorstwo obejmuje wszystko, co wchodzi w skład przedsiębiorstwa, chyba że co innego wynika z treści czynności prawnej albo z przepisów szczególnych.

¹⁴ Zgodnie z projektowanym art. 8c ust. 1 ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla - „w zakresie, w jakim jest to niezbędne do prowadzenia zakładu górniczego”.

wzmacniając integrację energetycznego rynku wewnętrznego. Opiera się również na założeniu, że państwa członkowskie są suwerenne i mają suwerenne prawa do złóż węglowodorów na ich terytoriach. Dyrektywa skupia się na zapewnieniu równego dostępu do koncesji dotyczącej poszukiwania węglowodorów (np. art. 3, 4, 5), dopuszcza nakładanie przez państwa członkowskie szczególnych warunków i wymagań w związku z podjęciem działań polegających na poszukiwaniu, badaniu i produkcji węglowodorów (art. 6 ust. 2), reguluje udział państwa w działalności objętej koncesjonowaniem (art. 6 ust. 3). Użyte w dyrektywie pojęcie zezwolenia nie dotyczy udzielenia zezwolenia z powodu zmiany właściciela podmiotu posiadającego ważne zezwolenie (art. 3 ust. 5 lit. a). Należy zatem uznać, że projektowany przepis art. 8c ust. 1 ustawy o funkcjonowaniu górnictwa, który przewiduje przejście na przedsiębiorstwo górnicze, którego podstawowym przedmiotem działalności jest prowadzenie likwidacji kopalni (...) praw i obowiązków z koncesji dotyczącej węglowodorów, która może przysługiwać kopalni węgla kamiennego nabytej przez to przedsiębiorstwo w celu likwidacji, nie narusza dyrektywy 94/22/WE.

III.3. Projektowany art. 8d ust. 1 ustawy o funkcjonowaniu górnictwa stanowi, że przedsiębiorstwo górnicze, którego podstawowym przedmiotem działalności jest prowadzenie likwidacji kopalni (...) z dniem nabycia kopalni staje się stroną w dotychczasowych stosunkach pracy, zgodnie z art. 23¹ Kodeksu pracy.

Przepis art. 23¹ Kodeksu pracy implementuje do krajowego porządku prawnego postanowienia **dyrektywy 2001/23/WE**.

Wobec tego projektowany art. 8d ust. 1 ustawy o funkcjonowaniu górnictwa należy uznać za zgodny z dyrektywą.

Zgodnie z art. 7 ust. 2 i 3 dyrektywy, gdy zbywający i przejmujący przewidują środki w odniesieniu do swoich pracowników, konsultują się w tej sprawie w stosownym czasie z przedstawicielami pracowników w celu osiągnięcia porozumienia.

Należy zaznaczyć, że dyrektywa zawiera normy o charakterze minimalnym i nie narusza prawa państw członkowskich do stosowania lub wprowadzania przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych, które są korzystniejsze dla pracowników, albo do wspierania lub zezwalania na układy zbiorowe lub układy pomiędzy partnerami społecznymi bardziej korzystne dla pracowników (art. 8).

Wobec tego, projektowany przepis art. 8d ust. 2 ustawy o funkcjonowaniu górnictwa, który nakłada na dotychczasowych lub nowych pracodawców obowiązek (podjęcie negocjacji z zakładowymi organizacjami związkowymi w celu zawarcia porozumienia w zakresie warunków zatrudnienia pracowników), nieprzewidziany w art. 23¹ Kodeksu pracy, lecz zgodny z postanowieniami art. 7 ust. 2 i ust. 3 akapit drugi i trzeci jest zgodny z dyrektywą.

III.4. Projektowany **art. 11a ust. 1** ustawy o funkcjonowaniu górnictwa przewiduje, że w okresie likwidacji kopalni nabytej po 1 stycznia 2015 r. przez przedsiębiorstwo, którego podstawowym przedmiotem działalności jest likwidacja kopalni (...), pracownikom nieposiadającym uprawnień emerytalnych przysługiwać będzie urlop górniczy albo jednorazowa bezwarunkowa odprawa pieniężna. Zgodnie projektowanym **art. 11a ust. 5** ustawy o funkcjonowaniu górnictwa, powyższe uprawnienia nie ograniczają uprawnień określonych w ustawie z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (Dz. U. Nr 90, poz. 844, ze zm.).

Ustawa o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników dokonuje implementacji do krajowego porządku prawnego postanowień **dyrektywy Nr 98/59/WE**. Dyrektywa zawiera normy o charakterze minimalnym i nie ma wpływu na prawo państw członkowskich do stosowania lub wprowadzania przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych, które są korzystniejsze dla pracowników, lub na dopuszczanie bądź wspieranie zastosowania korzystniejszych dla pracowników przepisów umów zbiorowych (art. 5). Wobec tego należy uznać, że proponowane **art. 11a ust. 5** w związku z **art. 11a ust. 1** ustawy o funkcjonowaniu górnictwa, które przyznają zwalnianym pracownikom kopalni dodatkowe uprawnienia w stosunku do uprawnień przewidzianych w dyrektywie i implementowanych do prawa krajowego ustawą o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników, nie naruszają postanowień dyrektywy.

III.5. Projektowany **art. 11f** ustawy o funkcjonowaniu górnictwa przewiduje finansowanie w latach 2015-2018 kosztów jednorazowych bezwarunkowych odpraw pieniężnych wypłacanych pracownikom likwidowanych kopalni z tytułu restrukturyzacji zatrudnienia ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Natomiast **art. 2** projektu ustawy dotyczy przekazywania określonej części przychodów z prywatyzacji na rzecz Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych w celu pokrycia planowanych wydatków. Działalność i zadania Funduszu określone są w ustawie z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (Dz. U. z 2014 r. poz. 272, ze zm.). Fundusz pełni m.in. rolę instytucji gwarancyjnej, o której mowa w przepisach **dyrektywy 2008/94/WE** w sprawie ochrony pracowników na wypadek niewypłacalności pracodawcy.

Zgodnie z dyrektywą instytucja gwarancyjna ma zapewnić wypłatę należności z tytułu niezaspokojonych roszczeń pracowników, wynikających z umowy o pracę lub stosunku pracy, włączając w to, jeśli stanowi tak prawo krajowe, wypłatę odprawy w związku z ustaniem stosunku pracy (art. 3). Równocześnie dyrektywa stanowi, że państwa członkowskie ustalają

szczegółowe zasady organizacji, finansowania i funkcjonowania instytucji gwarancyjnych, w szczególności przestrzegając następujących zasad:

- majątek instytucji jest niezależny od majątku pracodawców i nie może być zajęty w ramach postępowania upadłościowego,
- pracodawcy biorą udział w finansowaniu, chyba że jest ono w całości zapewnione przez organy publiczne,
- zobowiązania płatnicze instytucji istnieją niezależnie od wykonywania obowiązków udziału w finansowaniu (art. 5).

Ponadto dyrektywa nie narusza prawa państw członkowskich do stosowania lub wprowadzenia przepisów ustawowych, wykonawczych bądź administracyjnych korzystniejszych dla pracowników (art. 11).

Projektowane przepisy ustawowe dotyczące wydatków i przychodów Funduszu nie naruszają przepisów dyrektywy.

III.6. Projektowany art. 8e ustawy o funkcjonowaniu górnictwa przewiduje, że nieodpłatne nabycie kopalni prowadzącej wydobycie węgla kamiennego, w celu przeprowadzenia jej likwidacji, przed dniem 1 stycznia 2016 r., przez przedsiębiorstwo górnicze, którego podstawowym przedmiotem działalności jest prowadzenie likwidacji kopalni (...), nie wymaga zgłoszenia Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów ani jego zgody. Do takiego nabycia nie stosuje się art. 13 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumenta (Dz. U. Nr 50 nr 50, poz. 331, ze zm.).

Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy, reguluje ona m.in. zasady i tryb przeciwdziałania antykonkurencyjnym koncentracjom przedsiębiorców i ich związków, jeżeli te koncentracje wywołują lub mogą wywołać skutki na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Art. 13 ustawy przewiduje obowiązek zgłoszenia Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zamiaru koncentracji w przypadkach, gdy wielkość obrotu przedsiębiorców uczestniczących w koncentracji przekracza progi określone w tym przepisie.

Nie ulega przy tym wątpliwości, że nabycie kopalni, do którego odnosi się projektowany art. 8e ustawy o funkcjonowaniu górnictwa, stanowi koncentrację w rozumieniu art. 13 ust. 2 ustawy.

Należy wobec tego ustalić stosunek krajowych przepisów dotyczących kontroli koncentracji do analogicznych przepisów prawa Unii Europejskiej oraz ustalić, czy propozycja wyłączenia stosowania przepisów krajowych jest zgodna z prawem UE.

W prawie UE kontrola koncentracji przedsiębiorstw uregulowana jest w rozporządzeniu Nr 139/2004/UE oraz wykonującym je rozporządzeniu Nr 802/2004/UE.

Rozporządzenie 139/2004/UE stosuje się do wszystkich koncentracji o wymiarze wspólnotowym. Wymiar wspólnotowy mają te koncentracje, w przypadku których obrót wszystkich zainteresowanych przedsiębiorstw przekracza wielkości określone w rozporządzeniu (art. 1). Są to progi wyższe

niż te, które określa ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komisja Europejska posiada wyłączne kompetencje do podejmowania decyzji przewidzianych w rozporządzeniu¹⁵. Zgodnie z art. 21 ust. 3 rozporządzenia żadne państwo członkowskie nie stosuje własnego ustawodawstwa krajowego dotyczącego konkurencji w stosunku do koncentracji o wymiarze wspólnotowym.

Z powyższego wynika, że prawo UE dotyczy kontroli koncentracji, w przypadku których przekroczone są wielkości progów określonych w rozporządzeniu 139/2004. Natomiast ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów dotyczy kontroli koncentracji dotyczących znajdujących się poza zakresem regulacji prawa UE. Stąd, proponowane wyłączenie stosowania krajowej regulacji dotyczącej kontroli koncentracji w stosunku do zbywania kopalni w celu ich likwidacji, w trybie przewidzianym w projekcie ustawy, nie narusza prawa UE.

IV. Konkluzja

Przedstawiony poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008-2015 oraz niektórych innych ustaw zawiera przepisy objęte zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej.

Projekt przewiduje udzielanie pomocy publicznej. Z tego powodu konieczne jest notyfikowanie projektu Komisji Europejskiej. Przed dokonaniem notyfikacji Komisji Europejskiej konieczne jest wystąpienie o opinię do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Przyznanie pomocy bez dokonania notyfikacji Komisji Europejskiej stanowić będzie naruszenie prawa Unii Europejskiej.

W zakresie, w którym nie dotyczy udzielania pomocy publicznej, projekt nie narusza prawa Unii Europejskiej.

Szef Kancelarii Sejmu

Lech Czapla

¹⁵ Por. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 22 czerwca 2004 r. w sprawie C-42/01 *Republika Portugalska przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, pkt 50.

Warszawa, 12 stycznia 2015 r.

BAS-WAPEiM-12/15

Tryb pilny

Pan
Radosław Sikorski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia prawna w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008-2015 oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Jacek Brzezinka) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a Regulaminu Sejmu

Projekt ustawy zmierza do nowelizacji ustawy z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008-2015 (Dz. U. Nr 192, poz. 1379, ze zm.: dalej: ustawa o funkcjonowaniu górnictwa).

Przede wszystkim projekt przewiduje likwidację czasowego charakteru zmienianej ustawy przez uchylenie art. 30, który przewiduje, że ustawa obowiązuje do dnia 31 grudnia 2015 r. Zmianie ma w związku z tym ulec tytuł (proponuje się usunięcie odniesienia do lat 2008-2015). Ponadto projekt przewiduje m.in.:

- uchylenie art. 7, który nakazywał likwidatorowi, w przypadku podjęcia decyzji o likwidacji kopalni, opracowanie programu przemieszczeń pracowników likwidowanej kopalni;
- zmianę daty rozpoczęcia likwidacji kopalni (z 1 stycznia 2015 na 1 stycznia 2016 r.), od której uzależnione jest źródło finansowania działań związanych z likwidacją kopalni. W przypadku rozpoczęcia likwidacji przed tą datą środki pochodzić mają z dotacji budżetowej, a w przypadku rozpoczęcia likwidacji po wskazanej dacie – z funduszu likwidacji zakładu górniczego w rozumieniu ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2014, poz. 613, ze zm.; dalej: ustawa Pgg);
- dodanie przepisów regulujących zbycie przed 1 stycznia 2016 r. kopalni prowadzącej wydobycie węgla kamiennego przez przedsiębiorstwo górnicze na rzecz przedsiębiorstwa górniczego, którego podstawowym przedmiotem działalności jest prowadzenie likwidacji kopalni, zabezpieczenie kopalń sąsiednich przed zagrożeniem wodnym, gazowym oraz pożarowym, w trakcie i po zakończeniu likwidacji kopalni, zagospodarowywanie majątku likwidowanej kopalni, zbędnego majątku

przedsiębiorstwa górniczego, tworzenie nowych miejsc pracy, w szczególności dla pracowników likwidowanej kopalni. Zbycie dokonywane byłoby nieodpłatnie, w celu przeprowadzenia likwidacji kopalni. Nabycie kopalni w tym trybie nie będzie wymagać zgłoszenia Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w celu przeprowadzenia kontroli zamiaru koncentracji, nie będą do niego stosować się także przepisy ustawy Pgg dotyczące ograniczeń w przechodzeniu koncesji na wydobywanie kopalin;

- zwolnienie przedsiębiorstw górniczych, które nabędą likwidowaną kopalnię z obowiązku zapłaty bieżących wpłat wobec Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, opłat i kar wobec Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w części dotyczącej tych funduszy, z wyjątkiem opłat i kar stanowiących dochody jednostek samorządu terytorialnego – w obecnym stanie prawnym zwolnienie takie dotyczy przypadków nabycia likwidowanych kopalni przed 1 stycznia 2015 r.,
- rozszerzenie zakresu przedmiotowego ustawy o regulację zasad restrukturyzacji zatrudnienia w kopalniach likwidowanych. Proponowane przepisy określają m.in. uprawnienia pracowników likwidowanych kopalni, którzy nie posiadają uprawnień emerytalnych: przysługiwałby im urlop górniczy albo jednorazowa bezwarunkowa odprawa pieniężna. Restrukturyzacja zatrudnienia w likwidowanych kopalniach finansowana ma być przez przedsiębiorstwa górnicze, których podstawowym przedmiotem działalności jest prowadzenie likwidacji kopalni z dotacji budżetowych, których wysokość będzie pomniejszana o środki pozyskane na ten cel z innych źródeł, w tym środków własnych oraz z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

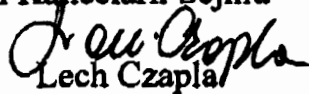
Ponadto projekt przewiduje nowelizację ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz. U. z 2013 r. poz. 216, ze zm.). Zmiana polega na dodaniu przepisów, zgodnie z którymi w latach 2016-2018 przychody z prywatyzacji mają być przekazywane również na dochody Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, tytułem kompensaty wydatków Funduszu w 2015 r. z tytułu przekazania środków na wypłaty jednorazowych bezwarunkowych odpraw pieniężnych wypłacanych w latach 2015-2018 pracownikom likwidowanych kopalni z tytułu restrukturyzacji zatrudnienia. Projekt określa górną granicę łącznej kwoty planowanych przychodów z prywatyzacji, która zostanie przekazana w latach 2016-2018 na dochody Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

Projekt ustawy zawiera przepisy objęte zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej, nie zawiera jednak przepisów mających na celu wykonanie tego prawa.

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008-2015 oraz niektórych innych ustaw nie jest

projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a
Regulaminu Sejmu.

Szef Kancelarii Sejmu


Lech Czapla