



**KANCELARIA  
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 3 stycznia 2022 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego  
(druk nr 602)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Ustawa stanowi podstawę prawną systemu wsparcia publicznego dla sektora górnictwa węgla kamiennego, który został określony w rządowych dokumentach strategicznych, przyjętych w celu stopniowego wygaszania działalności wydobywczej węgla kamiennego. System ten polegać będzie w szczególności na udzieleniu dopłat do redukcji zdolności produkcyjnych przedsiębiorstw górniczych oraz pokryciu kosztów wynikających z zakończenia wydobycia węgla kamiennego i likwidacji jednostek produkcyjnych, które nie są związane z bieżącą produkcją.

W myśl przepisów ustawy dopłaty będą przekazywane w formie dotacji z budżetu państwa lub podwyższenia kapitału zakładowego przedsiębiorstwa górniczego objętego systemem wsparcia skarbowymi papierami wartościowymi przez Skarb Państwa na podstawie odpowiednio umowy o przyznanie dotacji na finansowanie dopłaty lub umowy o podwyższeniu kapitału zakładowego, zawartej między ministrem właściwym do spraw gospodarki złożami kopalni a przedsiębiorstwem górniczym objętym systemem wsparcia.

Ustawa nakłada na ministra właściwego do spraw gospodarki złożami kopalni obowiązek określenia, w drodze rozporządzenia, między innymi szczegółowych warunków systemu wsparcia w zakresie dopłat, w tym sposobu ustalania ich wysokości, warunków i trybu przyznawania, a także ich rozliczania.

Jednocześnie ustawa przewiduje, że udzielanie i rozliczanie dopłat oraz funkcjonowanie przedsiębiorstwa górniczego i wchodzących w jego skład wyznaczonych jednostek

produkcyjnych w ramach systemu wsparcia będzie podlegało monitoringowi, kontroli i weryfikacji.

Ustawa określa, że w latach 2022–2031 minister właściwy do spraw finansów publicznych będzie mógł przekazać przedsiębiorstwu górniczemu objętemu systemem wsparcia, na wniosek ministra właściwego do spraw gospodarki złożami kopalni, skarbowe papiery wartościowe z przeznaczeniem na podwyższenie kapitału zakładowego tego przedsiębiorstwa, jeżeli będzie to niezbędne do realizacji jego zadań określonych w ustawie, do wysokości określonej w ustawie budżetowej na dany rok budżetowy.

Przedsiębiorstwo górnicze objęte systemem wsparcia będzie także zwolnione z dokonywania odpisów i gromadzenia środków na fundusz likwidacji zakładu górniczego.

Niezależnie od powyższego przyjęte rozwiązania przewidują zawieszenie a następnie umorzenie pozostałych do spłaty zobowiązań pieniężnych przedsiębiorstwa górniczego objętego systemem wsparcia z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne w części finansowej przez ubezpieczonych i płatnika, Fundusz Pracy, Fundusz Solidarnościowy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Fundusz Emerytur Pomostowych oraz na ubezpieczenie zdrowotne, które na mocy umów zawartych przed dniem 31 grudnia 2021 r. zostały rozłożone na raty lub których termin płatności został odroczoney.

Ponadto ustawa przewiduje zawieszenie a następnie umorzenie wymagalnych oraz niewymagalnych zobowiązań pieniężnych przedsiębiorstwa górniczego objętego systemem wsparcia z tytułu wsparcia finansowego udzielonego przez Polski Fundusz Rozwoju Spółka Akcyjna, w ramach rządowego programu udzielania dużym przedsiębiorcom wsparcia finansowego, o którym mowa w art. 21a ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju.

Umorzenie wymienionych zobowiązań pieniężnych ma nastąpić w dniu wydania przez Komisję Europejską decyzji stwierdzającej, że umorzenie to jest zgodne z rynkiem wewnętrznym.

Ustawa określa maksymalny limit wydatków z budżetu państwa przeznaczonych na realizację zadań i wykonanie działań z niej wynikających, który w latach 2022–2031 ma wynieść 28 821 mln zł.

Ustawa ma wejść w życie w z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

## II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt ustawy o zmianie ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego (druk sejmowy nr 1847) pochodził z przedłożenia poselskiego.

Marszałek Sejmu skierowała projekt do Komisji do Spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych. Komisja, po przeprowadzeniu pierwszego czytania oraz rozpatrzeniu projektu ustawy na posiedzeniu w dniu 14 grudnia 2021 r. wniosła o jego uchwalenie w brzmieniu przyjętego przez nią sprawozdania (druk nr 1848). W odniesieniu do przedłożenia poselskiego zostały wprowadzone zmiany o charakterze legislacyjnym, redakcyjnym i porządkowym.

Podczas drugiego czytania na posiedzeniu Sejmu w dniu 15 grudnia 2021 r. zostało zgłoszonych 10 poprawek. Poprawki te w szczególności miały na celu usunięcie regulacji dotyczących systemu wsparcia publicznego dla sektora górnictwa węgla kamiennego, a także nałożenie na Radę Ministrów obowiązku składania Sejmowi corocznego sprawozdania z realizacji ustawy.

Podczas głosowania w dniu 17 grudnia 2021 r. poprawki nie uzyskały poparcia i Sejm uchwalił ustawę w brzmieniu przedłożenia Komisji do Spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych.

Za przyjęciem ustawy opowiedziało się 276 posłów, 11 było przeciw, 165 posłów wstrzymało się od głosu.

## III. Uwagi szczegółowe

1. W art. 1 w pkt 3, w art. 5a w ust. 2 oraz w art. 5b w ust. 2 sprecyzowano, że spłata określonych zobowiązań pieniężnych podlega zawieszeniu do dnia wydania decyzji Komisji Europejskiej, o której mowa w art. 4 ust. 2 albo 3 rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiającego szczególne zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 248 z 24.09.2015, str. 9), albo decyzji, o której mowa w art. 9 tego rozporządzenia, **albo innego zakończenia postępowania** przed Komisją Europejską.

Ponadto w art. 1 w pkt 3, w art. 5b w ust. 3 wskazano, że w relacjach pomiędzy podmiotami będącymi stronami umowy pożyczki stanowiącej podstawę do udzielenia wsparcia finansowego, o którym mowa w ust. 1, ich wzajemne prawa i obowiązki określone

w tej umowie wygasają z chwilą umorzenia zobowiązań pieniężnych, o których mowa w ust. 1, za wyjątkiem praw i obowiązków dotyczących poufności informacji oraz obowiązków informacyjnych wobec Komisji Europejskiej **lub innego odpowiedniego organu**.

W związku z redakcją przytoczonych przepisów pojawia się pytanie, co należy rozumieć przez wyrażenie „albo innego zakończenia postępowania przed Komisją Europejską” oraz „lub innego odpowiedniego organu” tzn. o jakie inne postępowanie przed Komisją Europejską może chodzić (inne niż to, które ma się zakończyć decyzją uznającą pomoc za zgodną ze wspólnym rynkiem) oraz o jaki inny, niż Komisja Europejska, odpowiedni organ.

Zastosowane w przytoczonych przepisach wyrażenia powodują, że na adresatach tych norm będzie ciążył obowiązek ich zidentyfikowania, co może budzić wątpliwości w odniesieniu do zasady określoności prawa.

„Z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika, że każda regulacja prawna, nawet o charakterze ustawowym, musi m.in. spełniać wymóg dostatecznej określoności. Przepisy prawne muszą być sformułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Naruszeniem Konstytucji RP jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, niepozwalających jednostce przewidzieć konsekwencji prawnych jej zachowań. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny powinien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresata, niezależnie od tego, czy jest nim podmiot profesjonalny czy podmiot nieprofesjonalny. Od racjonalnego prawodawcy oczekują oni stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu powinna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, aby ich treść była oczywista dla adresata regulacji prawnej i pozwalała na wyegzekwowanie. Jasne i jednocześnie precyzyjne tworzenie przepisów to warunek należytego komunikowania się prawodawcy z adresatami regulacji”<sup>1)</sup>.

W związku z tym wydaje się zasadnym rozważenie jednoznacznego określenia *innego zakończenia postępowania przed Komisją Europejską*, a także wskazania organów, wobec

---

<sup>1)</sup> Jacek Zaleśny, *Określoność przepisów prawa na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011/1, s. 160.

których nie wygasają prawa i obowiązki dotyczące poufności informacji oraz obowiązki informacyjne.

2. W art. 1 w pkt 4 został dodany rozdział 2a „Redukcja zdolności produkcyjnych”. Należy jednak zauważyć, że w rozdziale tym uregulowane są przede wszystkim ogólne kwestie dotyczące udzielania wsparcia publicznego w postaci dopłaty do redukcji zdolności produkcyjnych, które ma być przyznawane przedsiębiorstwom górniczym objętym systemem wsparcia. W rozdziale tym nie są zawarte regulacje dotyczące samej redukcji zdolności produkcyjnych, na co wskazuje jego tytuł.

„Określenie treści lub zakresu spraw regulowanych przepisami zawartymi w danej jednostce redakcyjnej musi być adekwatne do jej rzeczywistej zawartości. Należy bowiem pamiętać o tym, że systematyka tekstu aktu normatywnego pełni również funkcję interpretacyjną (zob. komentarz do § 60 ZTP). Organy stosujące prawo w procesie wykładni przyjmują takie a nie inne znaczenie danego przepisu, odwołując się do tytułu jednostki systematyzacyjnej, w której przepis ten się znajduje (zob. np. uchwała SN z dnia 6 listopada 2002 r., III CZP 68/02, OSNC 2003, nr 7-8, poz. 103; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 8 marca 2006 r., II SA/Go 714/05, CBOSA)<sup>2)</sup>”.

W związku z powyższym wydaje się zasadnym rozważenie przyjęcia poprawki, tak aby tytuł rozdziału odpowiadał zawartej w nim treści.

*Propozycja poprawki:*

– w art. 1 w pkt 4, tytuł rozdziału otrzymuje brzmienie:

„Dopłata do redukcji zdolności produkcyjnych”;

3. W art. 1 w pkt 6, w art. 26b wskazano, że w każdym roku budżetowym Rada Ministrów w projekcie ustawy budżetowej określi wysokość dotacji lub nominalną wartość skarbowych papierów wartościowych na podwyższenie kapitału zakładowego przedsiębiorstwa górniczego objętego systemem wsparcia, z przeznaczeniem na finansowanie dopłat, o których mowa w art. 5f **ustawy**. W przepisie tym, stosując odsyłanie do art. 5f w ramach tej samej ustawy, niewłaściwym jest wskazywanie, że jest to art. 5f ustawy.

*Propozycja poprawki:*

– w art. 1 w pkt 6, w art. 26b wyrazy „art. 5f ustawy” zastępuje się wyrazami „art. 5f”;

---

<sup>2)</sup> G. Wierczyński, Komentarz do Zasad techniki prawodawczej.

4. W art. 1 w pkt 6, art. 26e precyzuje, że system wsparcia stanowi pomoc publiczną i podlega notyfikacji do Komisji Europejskiej.

Należy zauważyć, że przepis ten nie zawiera normy prawnej i ma charakter informacyjny.

Zgodnie z § 11 Zasad techniki prawodawczej w ustawie nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, a w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm.

W związku z powyższym wydaje się zasadnym rozważenie przyjęcia poprawki w celu usunięcia zbędnego przepisu.

*Propozycja poprawki:*

– w art. 1, w pkt 6 skreśla się art. 26e;

5. W art. 2 ustawa określa maksymalny limit wydatków z budżetu państwa przeznaczonych na realizację zadań i wykonanie działań z niej wynikających w latach 2022–2031. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 50 ust. 1a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wymóg zamieszczania maksymalnego limitu wydatków, których skutkiem finansowym może być zmiana poziomu wydatków jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów, dotyczy projektów ustaw przyjmowanych przez Radę Ministrów.

Projekt przedmiotowej ustawy został wniesiony z inicjatywy poselskiej i w związku z tym tego rodzaju regulacja nie powinna być w nim zamieszczona.

Jednakże niezależnie od powyższego należy wskazać, że w myśl przywołanego art. 50 ust. 1a w przyjmowanych przez Radę Ministrów projektach ustaw, których skutkiem finansowym może być zmiana poziomu wydatków jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów, określa się w treści projektu maksymalny limit tych wydatków wyrażony kwotowo, na okres 10 lat budżetowych wykonywania ustawy, oddzielnie dla każdego roku, poczynając od pierwszego roku planowanego wejścia w życie ustawy, w podziale na:

- 1) budżet państwa;
- 2) jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne;
- 3) pozostałe jednostki sektora finansów publicznych.

W myśl art. 50 ust. 4 ustawy o finansach publicznych projekt takiej ustawy powinien zawierać mechanizmy korygujące, mające zastosowanie w przypadku przekroczenia lub zagrożenia przekroczenia przyjętego na dany rok budżetowy maksymalnego limitu wydatków polegające na:

- 1) limitowaniu liczby udzielanych świadczeń w zależności od środków przeznaczonych na ten cel w ustawie budżetowej lub
- 2) uzależnieniu wypłat od kryterium dochodowego lub majątkowego albo zmianie kryterium dochodowego lub majątkowego uprawniającego do nabycia świadczeń finansowanych ze środków publicznych, lub
- 3) zmianie kosztów realizacji zadań publicznych wykonywanych na rzecz obywateli.

Ponadto tego rodzaju projekt powinien wskazywać organ, który monitoruje wykorzystanie limitu wydatków na wykonywanie zadania publicznego przez jednostki sektora finansów publicznych oraz odpowiada za wdrożenie mechanizmów korygujących.

Art. 2 przedmiotowej ustawy określa jedynie maksymalny limit wydatków z budżetu państwa w latach 2022–2031, a tym samym nie spełnia wymogów ustawy o finansach publicznych w wyżej określonym zakresie.

*Danuta Drypa*

*Główny legislator*