



**KANCELARIA  
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 20 września 2019 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2019, ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych oraz ustawy o Karcie Dużej Rodziny**

**(druk nr 1304)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Celem ustawy jest zwiększenie jeszcze w tym roku, od dnia 1 sierpnia 2019 r., odpisu na fundusz socjalny utworzony dla osób pobierających emeryturę, rentę inwalidzką lub rentę rodzinną na podstawie ustaw o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy i funkcjonariuszy „mundurowych” oraz zwiększenie odpisu na fundusz świadczeń socjalnych, naliczanego w stosunku do przeciętnej liczby zatrudnionych, u pracodawców zobowiązanych (lub dobrowolnie się tego podejmujących) do utworzenia takiego funduszu.

Drugim celem ustawy jest zwiększenie w 2019 r. limitów wydatków na realizację ustawy o Karcie Dużej Rodziny.

**II. Przebieg prac legislacyjnych**

Ustawę wniosła Rada Ministrów 28 sierpnia 2019 r. W wyniku prac legislacyjnych dokonano nielicznych poprawek o charakterze porządkującym oraz dodano przepisy zawarte w art. 4 ustawy upoważniające właściwych ministrów do podziału rezerwy celowej przeznaczonej na realizację ustawy o Karcie Dużej Rodziny.

### III. Uwagi szczegółowe

Art. 2 - ponieważ przepis art. 2 nowelizujący art. 5h ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych wchodzi w życie trakcie roku, *de facto* z mocą wsteczną, od 1 sierpnia 2019 r., wątpliwości budzi brak okresu dostosowawczego dla pracodawców, na których ciąży obowiązek utworzenia zakładowego funduszu świadczeń socjalnych albo którzy utworzyli taki fundusz dobrowolnie. O ile można pominąć jednostki budżetowe otrzymujące środki na funkcjonowanie z budżetu państwa to już jednostki samorządu terytorialnego oraz pracodawcy „prywatni” mogą być zaskoczeni koniecznością uwzględnienia zwiększenia kosztów działalności.

W związku z tym powstaje wątpliwość, czy zaproponowana regulacja nie narusza zasady ochrony interesów w toku, która zapewnia ochronę jednostki w sytuacjach, w których rozpoczęła ona określone przedsięwzięcia na gruncie dotychczasowych przepisów, czy też bardziej ogólnej zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa co przejawia się brakiem odpowiednich przepisów przejściowych.

Należy wspomnieć, iż zgodnie z art. 5 ust. 7 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych wysokość odpisu powinna być znana nie później niż 20 lutego danego roku. Wysokość odpisu jest określana na cały rok kalendarzowy. Od 2012 roku przez 9 kolejnych lat wysokość odpisu była określana w ustawach „okołobudżetowych” i to zawsze z wyprzedzeniem roku kalendarzowego, w którym dokonywano odpisy. Taka sytuacja pozwalała pracodawcom, ze stosownym wyprzedzeniem, dostosować swoje plany finansowe i budżety do określonych w przepisach warunków.

Pomimo, że zasada ochrony interesów w toku nie ma charakteru bezwzględny, na ustawodawcy ciąży szczególny obowiązek ochrony tych interesów w sytuacji wystąpienia następujących przesłanek: „1) przepisy prawa wyznaczają pewien horyzont czasowy dla realizowania określonych przedsięwzięć; 2) dane przedsięwzięcie ma charakter rozłożony w czasie; 3) jednostka faktycznie rozpoczęła realizację danego przedsięwzięcia w okresie obowiązywania danej regulacji” (tak Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. K 45/01). Obowiązkiem ustawodawcy, jest ustanowienie przepisów, które umożliwią dokończenie przedsięwzięć rozpoczętych na gruncie przepisów obowiązujących w chwili ich rozpoczynania albo stworzą inną możliwość dostosowania się do zmienionej regulacji prawnej.

Wydaje się, aby być w zgodzie z zasadą ochrony interesów w toku, że należałoby sformułować przepis przejściowy, który spełniałby następujące postulaty:

1) podwyższenie odpisu od 1 sierpnia jest obowiązkowe dla pracodawców, innych niż jednostki samorządu terytorialnego, prowadzący działalność w formie jednostek budżetowych,

2) podwyższenie odpisu od 1 sierpnia jest fakultatywne dla wszystkich innych pracodawców.

*Adam Niemczewski*

*Wicedyrektor*