



Warszawa, dnia 18 grudnia 2018 r.

## **Opinia do ustawy o promowaniu energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji**

**(druk nr 1058)**

### **I. Cel i przedmiot ustawy**

Ustawa wprowadza nowy system wsparcia dla jednostek kogeneracji, który zastąpi dotychczas istniejący mechanizm bazujący na formule świadectw pochodzenia. Ustawa ma ograniczyć niekorzystne zjawiska środowiskowe przy jednoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa dostaw ciepła i energii elektrycznej, a także ma poprawić efektywność wykorzystania nośników energii poprzez rozwój wysokosprawnej kogeneracji.

Powyższe cele mają zostać osiągnięte poprzez promowanie energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji z czterech kategorii instalacji wytwórczych:

- 1) istniejących i zmodernizowanych jednostek kogeneracji (o mocy zainstalowanej elektrycznej 1–50 MW) oraz małych jednostek kogeneracji (o mocy zainstalowanej elektrycznej do 1 MW);
- 2) nowych i znacznie zmodernizowanych jednostek kogeneracji (o mocy zainstalowanej elektrycznej 1–50 MW);
- 3) nowych i znacznie modernizowanych jednostek kogeneracji (o mocy zainstalowanej elektrycznej powyżej 50 MW) oraz
- 4) istniejących i zmodernizowanych jednostek kogeneracji (o mocy zainstalowanej elektrycznej powyżej 50 MW).

Ustawa zakłada wspieranie wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji, jedynie w tych instalacjach, które wprowadzą ciepło użytkowe wytworzone w tym samym procesie do sieci ciepłowniczej. Wprowadzenie wskazanego kryterium zrealizuje kluczowy cel mechanizmu, którym jest zmniejszenie zjawiska niskiej emisji, a w konsekwencji, poprawa jakości powietrza. Publiczna sieć ciepłownicza na potrzeby

systemu wsparcia rozumiana będzie jako sieć służąca do przesyłania lub dystrybucji ciepła, do której przyłączona może być nieokreślona liczba odbiorców końcowych i do której jest już przyłączony co najmniej jeden odbiorca niebędący właścicielem, współwłaścicielem lub operatorem jednostki kogeneracji przyłączonej i wprowadzającej ciepło do tej sieci ciepłowniczej. Warunkiem uczestnictwa w systemie wsparcia jest wprowadzanie do sieci ciepłowniczej co najmniej 70% ciepła użytkowego wytworzonego w wysokosprawnej kogeneracji, w danej jednostce kogeneracyjnej. Powyższy warunek współpracy z publiczną siecią ciepłowniczą nie obejmuje jednostek o mocy zainstalowanej elektrycznej mniejszej niż 1 MW oraz istniejących i zmodernizowanych jednostek opalanych metanem uwalnianym i ujmowanym przy dołowych robotach górniczych w czynnych, likwidowanych lub zlikwidowanych kopalniach węgla kamiennego (o mocy zainstalowanej elektrycznej do 50 MW).

W przypadku jednostek kogeneracji niespełniających ww. kryterium wprowadzania do sieci ciepłowniczej co najmniej 70% ciepła użytkowego wytworzonego w wysokosprawnej kogeneracji dopuszczona zostanie możliwość wsparcia jedynie tej części energii elektrycznej wytworzonej w wysokosprawnej kogeneracji, która proporcjonalnie odpowiadać będzie ilości ciepła użytkowego wprowadzonego do sieci ciepłowniczej.

Nowe i znacznie zmodernizowane jednostki kogeneracji będą uczestniczyć w konkurencyjnej procedurze aukcyjnej. W pierwszym kroku, na etapie projektowym, poddane zostaną ocenie w procedurze prekwalifikacji, sprawdzającej kwalifikowalność projektowanej jednostki do systemu wsparcia i przypisującej do odpowiednich koszyków aukcyjnych. Następnie będą uczestniczyć w aukcji, w ramach której dla jednostek kogeneracji opalanych poszczególnymi rodzajami paliw (paliwo stałe, paliwo gazowe, biomasa oraz pozostałe paliwa) wyznaczone zostaną wartości referencyjne, stanowiące górną granicę ofert składanych w aukcji. Aukcję wygrają oferty z najniższą wysokością premii ofertowej. Dodatkowo, w odniesieniu do znacznie zmodernizowanych jednostek kogeneracji, aby umożliwić dostosowanie wysokości oferty do poniesionych nakładów inwestycyjnych na znaczną modernizację, ustalane będą odrębne wartości referencyjne dla tego typu jednostek, biorąc pod uwagę wartość udziału procentowego poniesionych kosztów inwestycyjnych znacznej modernizacji do wartości kosztów poniesionych dla nowej porównywalnej jednostki kogeneracji oraz rodzaj paliwa, którym opalana jest dana jednostka. Wytworzenie pierwszej

energii będzie mogło nastąpić dopiero po rozstrzygnięciu aukcji. Premia będzie wypłacana po uruchomieniu instalacji, wprowadzeniu energii do sieci oraz sprzedaży tej energii.

Ze względu na nadmierne obciążenia administracyjne nowe małe jednostki oraz jednostki istniejące i modernizowane będą zwolnione z konieczności uczestniczenia w aukcjach. Po przeprowadzeniu prekwalfikacji, otrzymają one premię, której wysokość zostanie ustalona administracyjnie w oparciu o uśrednione koszty wytworzenia energii w tego rodzaju instalacjach, w przypadku istniejącej jednostki kogeneracji oraz istniejącej małej jednostki kogeneracji – biorąc pod uwagę jedynie koszty operacyjne.

Duże jednostki, których udział w aukcji mógłby deformować jej wyniki, będą ubiegały się o premię w procedurze indywidualnej.

W przypadku istniejących jednostek kogeneracji, wsparcie będzie przysługiwało jednostkom, które w przypadku braku jego otrzymania ponosiłyby straty operacyjne na działalności, co uniemożliwiłoby ich dalsze funkcjonowanie. Premia będzie uwzględniała jedynie koszty operacyjne – bez uwzględnienia nakładów inwestycyjnych.

Ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Sejm uchwalił opiniowaną ustawę na 74. posiedzeniu w dniu 14 grudnia 2018 r. w oparciu o przedłożenie rządowe (druk sejmowy nr 3052). Projekt stanowił przedmiot prac sejmowej Komisji do Spraw Energii i Skarbu Państw. Komisja wniosła do projektu poprawki mieszczące się w materii przedłożenia.

Sejm uchwalił ustawę w brzmieniu uwzględniającym część poprawek zgłoszonych w trakcie drugiego czytania, w tym poprawkę wprowadzającą czternastodniową *vacatio legis*.

## **III. Uwagi szczegółowe**

1. Poprawka redakcyjna:

w art. 2 w pkt 45 wyraz „wiążące” zastępuje się wyrazem „wiążący”;

2. W art. 15 w ust. 6 pkt 1–5 wskazano współczynniki wykorzystywane przy obliczaniu wartości referencyjnych wykorzystywanych przy aukcjach na premię kogeneracyjną.

Współczynniki rosną odpowiednio do wzrostu kosztów inwestycyjnych modernizacji jednostek kogeneracji od wartości 0,68, która przysługuje w przypadku modernizacji, której koszty są większe niż 50% kosztów porównywalnej nowej jednostki kogeneracji, do wartości 1,00 dla kosztów wynoszących nie więcej niż 100% kosztów porównywalnej nowej jednostki kogeneracji.

Przepisy zostały sformułowane w ten sposób, że im wyższe koszty modernizacji tym wyższa wartość wsparcia kogeneracji, chyba że modernizacja jest droższa niż 100% – w takim przypadku wsparcie nie przysługuje, co wydaje się pomyłką ustawodawcy.

Rozsądnym rozwiązaniem wydaje się zrównanie pomocy dla instalacji, których koszt modernizacji przekroczył 100% porównywalnych nowych instalacji, z pomocą dla instalacji, których koszt modernizacji wynosi 100%.

Uwaga dotyczy odpowiednio art. 15 ust. 6 pkt 6–15.

Propozycja poprawki:

w art. 15 w ust. 6 w pkt 5, 10 i 15 skreśla się wyrazy „, ale nie większych niż 100%”;

3. Na podstawie art. 21 ust. 3 pkt 10 uczestnik aukcji jest obowiązany w ofercie zawrzeć oświadczenie o określonej w przepisie treści. W oświadczeniu wskazano, że naruszenie przepisu zagrożone jest karą za złożenie fałszywego oświadczenia, a zawarta w oświadczeniu klauzula zastępuje pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań.

Art. 233 K.k. typizuje dwa różne przestępstwa. Pierwszym jest złożenie fałszywych zeznań (art. 233 § 1 K.k.) natomiast drugim jest złożenie fałszywego oświadczenia (art. 233 § 6 K.k.).

Ponieważ odpowiedzialnością karną jest zagrożone złożenie fałszywego oświadczenia, co znajduje swoje odzwierciedlenie w brzmieniu klauzuli zawartej w oświadczeniu, to

przepis powinien odnosić się konsekwentnie do odpowiedzialności za złożenie fałszywego oświadczenia, a nie fałszywych zeznań.

Uwaga odnosi się odpowiednio do art. 30 ust. 3 pkt 14, art. 37 ust. 2 pkt 11, art. 44 ust. 3 pkt 6 i art. 47 ust. 3 pkt 12).

Propozycja poprawki:

*w art. 21 w ust. 3 w pkt 10, w art. 30 w ust. 3 w pkt 14, w art. 37 w ust. 2 w pkt 11, w art. 44 w ust. 3 w pkt 6 i w art. 47 w ust. 3 w pkt 12 wyrazy „fałszywych zeznań” zastępuje się wyrazami „fałszywego oświadczenia”;*

4. Na podstawie art. 21 ust. 7 oferta złożona na godzinę przed zamknięciem sesji aukcji wiąże uczestnika aukcji do końca danej sesji aukcji i nie może zostać wycofana. Dosłowne brzmienie przepisu oznacza, że wiążące są dla uczestnika tylko te oferty, które zostały złożone przed rozpoczęciem ostatniej godziny przed zamknięciem sesji aukcji. *A contrario* można wycofać oferty, które zostały złożone w ostatniej godzinie sesji aukcji, np. na 15 min. przed zamknięciem aukcji. Wydaje się, że zamiar ustawodawcy był odwrotny, tzn. dopiero w ostatniej godzinie oferty mają być nieodwoływalne.

Ponadto w przepisie posłużono się wyrazem „wiąże”, zawierającym w sobie zakaz wycofania oferty oraz jej modyfikacji. Dookreślenie przepisu poprzez wyraźny zakaz wycofania oferty oraz pominięcie zakazu jej modyfikowania może być interpretowane, jako możliwość zmian złożonej oferty. By wyeliminować wątpliwości interpretacyjne należy wyraźnie zakazać zmiany oferty albo wyeliminować z brzmienia przepisu zakaz wycofania oferty.

Uwaga dotyczy odpowiednio art. 47 ust. 5.

Aby uczynić zadość domniemanej woli ustawodawcy należy wprowadzić następujące poprawki:

*1) w art. 21 ust.7 otrzymuje brzmienie:*

*„7. W ostatniej godzinie przed zamknięciem sesji aukcji uczestnik aukcji nie może wycofać oferty albo jej zmienić.”;*

2) w art. 47 ust.5 otrzymuje brzmienie:

*„5. W ostatniej godzinie przed zamknięciem naboru uczestnik naboru nie może wycofać oferty albo jej zmienić.”;*

albo

1) w art. 21 ust.7 otrzymuje brzmienie:

*„7. W ostatniej godzinie przed zamknięciem sesji aukcji uczestnik aukcji jest związany złożoną ofertą.”;*

2) w art. 47 ust.5 otrzymuje brzmienie:

*„5. W ostatniej godzinie przed zamknięciem naboru uczestnik naboru jest związany złożoną ofertą.”;*

5. W wyniku przeprowadzenia aukcji dla wytwórców energii elektrycznej, o których mowa w art. 4 ust. 1 Prezes URE dokonuje jednej z trzech czynności:

- 1) rozstrzyga aukcję wyłaniając wytwórców wygrywających aukcję;
- 2) nie rozstrzyga aukcji ze względu na złożenie mniej niż trzech ofert spełniających wymagania określone w ustawie;
- 3) unieważnia aukcję (art. 23 ust. 3).

Informację o czynnościach określonych w pkt 1 i 3 Prezes URE zamieszcza na swojej stronie internetowej. Natomiast o unieważnieniu aukcji nie informuje na stronie internetowej. Takie rozróżnienie wydaje się nieuzasadnione, gdyż nie ma istotnej z punktu widzenia zainteresowania wynikami aukcji różnicy pomiędzy nierozstrzygnięciem, o którym mowa w pkt 2, a unieważnieniem aukcji. Oceniając przepis należy zauważyć, że w analogicznej procedurze dotyczącej wyników naboru na premię kogeneracyjną indywidualną Prezes URE zamieszcza na stronie internetowej informację o każdym rozstrzygnięciu, w tym o unieważnieniu naboru (art. 50 ust. 5).

Propozycja poprawki:

w art. 23 w ust. 2 pkt 3 otrzymuje brzmienie:

„3) podaje do publicznej wiadomości na swojej stronie internetowej informację o unieważnieniu aukcji.”;

6. W art. 23 ust. 7 wskazuje się na uprawnienie wytwórcy do wypłaty premii. Jest to niezręczność językowa, gdyż wytwórca jest uprawniony do otrzymania premii, a nie do jej wypłaty. Ustawa w szeregu przepisów powtarza ten błąd (art. 24 ust. 6, art. 26 ust. 3, art. 27 ust. 2 pkt 1 i 2, art. 30 ust. 8 pkt 2, art. 31 ust. 6, art. 39 ust. 6, art. 50 ust. 10, art. 51 ust. 2 pkt 1 i 2, art. 52 ust. 6, 54 ust. 4 art. 76 ust. 1, art. 95 pkt 8, ust. 9 i art. 101 ust. 6), w innych zaś prawidłowo formułuje uprawnienie wytwórcy (art. 78 ust. 1, art. 79, art. 80 ust. 1 pkt 1 i art. 98 pkt 1, ust. 1a).

Wobec powyższego należy ujednoclić terminologię ustawy, w sposób eliminujący błędy.

Propozycja poprawki:

w art. 23 w ust. 7, w art. 24 w ust. 6, w art. 26 w ust. 3, w art. 27 w ust. 2 w pkt 1 i 2, w art. 30 w ust. 8 w pkt 2, w art. 31 w ust. 6, w art. 39 w ust. 6, w art. 50 w ust. 10, w art. 51 w ust. 2 w pkt 1 i 2, w art. 52 w ust. 6, w art. 54 w ust. 4, w art. 76 w ust. 1, w art. 95 w pkt 8, w ust. 9 we wprowadzeniu do wyliczenia i w art. 101 w ust. 6 wyrazy „wypłaty” zastępuje się wyrazem „otrzymywania”;

7. Na podstawie art. 86 pkt 2 Prezes URE, w drodze postanowienia, odmawia uznania gwarancji pochodzenia, o której mowa w art. 84 ust. 1, w przypadku, o którym mowa w art. 84 ust. 2. Przepis jest powtórzeniem norm prawnych zawartych w:

- 1) art. 219 Kodeksu postępowania administracyjnego (Odmowa wydania zaświadczenia bądź zaświadczenia o treści żądanej przez osobę ubiegającą się o nie następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie.), który na podstawie art. 82 ust. 4 znajduje zastosowanie do wydania gwarancji pochodzenia oraz innych dokumentów potwierdzających wydanie gwarancji pochodzenia;
- 2) art. 84 ust. 2 (Prezes URE odmawia uznania gwarancji pochodzenia, o której mowa w ust. 1, w przypadku gdy wystąpią uzasadnione wątpliwości co do jej autentyczności lub wiarygodności).

Przepis, jako niewnoszący treści normatywnej powinien zostać skreślony. W takim przypadku należy przenieść treść zawartą w art. 86 pkt 1 do art. 82 regulującego procedurę wydania gwarancji pochodzenia. Ponadto należy przereklamować przepis przenoszony fragment, gdyż w obecnym kształcie zdaje się wykluczać odmowę wydania gwarancji pochodzenia z innego powodu niż złożenie wniosku po terminie, co oczywiście nie uwzględniałoby potrzeby wydania postanowienia odmownego w przypadku np. złożenia wniosku przez nieuprawniony podmiot albo braku przesłanek do wydania gwarancji pochodzenia.

Propozycja poprawek:

*1) w art. 82 w ust. 2 po wyrazie „wnioskiem” dodaje się wyrazy „, pod rygorem odmowy wydania gwarancji pochodzenia”;*

*2) skreśla się art. 86;*

8. W art. 87 ust. 1 pkt 4 stypizowano czyn zabroniony pod groźbą administracyjnej kary pieniężnej polegający na „nieinformowaniu pisemnie w terminie, o którym mowa w art. 85 ust. 5”. Przepis nie określa przedmiotu informacji, co czyni go dysfunkcyjnym. Projektodawca chciał prawdopodobnie zapewnić wykonanie obowiązku informacyjnego określonego w art. 85 ust. 5 (informacja o przekazaniu gwarancji pochodzenia odbiorcy końcowemu).

Propozycja poprawki:

*w art. 87 w ust. 1 pkt 4 otrzymuje brzmienie:*

*„4) nie przekazuje w terminie pisemnej informacji, o której mowa w art. 85 ust. 5, lub przekazuje informację nieprawdziwą lub niepełną;”;*

9. Zgodnie z art. 90a ust. 2 Prezes URE może odstąpić od wymierzenia kary, jeżeli waga naruszenia prawa jest znikoma, a podmiot zaprzestał naruszania prawa, zanim Prezes URE powziął wiadomość o naruszeniu.



Zarówno brzmienie przepisu jak i założenie o aksjologicznej i teleologicznej racjonalności prawodawcy wskazują, że przepis powinien odnosić się do wszystkich kar pieniężnych określonych w rozdziale 10. Jednak zamieszczenie go jako ust. 2 w art. 90 może prowadzić do wniosku, że odnosi się tylko do kar określonych w ust. 1. Aby rozwiązać te wątpliwości należy oznaczyć art. 90 ust. 2 jako odrębny artykuł.

Propozycja poprawki:

*dotychczasowy art. 90 ust. 2 oznacz się jako art. 90a;*

10. Zawarty w art. 92 przepis nakazujący stosowanie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji do egzekucji administracyjnych kar pieniężnych jest powtórzeniem przepisu zawartego w art. 2 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Zgodnie z § 4 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej ustawa nie może powtarzać przepisów zamieszczonych w innych ustawach.

Propozycja poprawki:

*skreśla się art. 92.*

*Michał Gil*

*Główny legislator*