KANCELARIA SENATU

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, dnia 19 listopada 2018 r.

Opinia do ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw (druk nr 999)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa wprowadza zmiany w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów, ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, ustawie z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz ustawie z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej.

Autorzy ustawy podkreślają, że Polska od lat znajduje się w czołówce europejskich krajów z najbardziej zanieczyszczonym powietrzem. Aż 33 polskie miasta zostały umieszczone na liście 50 miast z najbardziej zanieczyszczonym powietrzem w Europie, sporządzonej przez Światową Organizację Zdrowia w 2016 r., natomiast w 2018 r. na zaktualizowanej liście pojawiło się 8 nowych polskich miast. W uzasadnieniu do ustawy podnosi się także, iż w oficjalnych opracowaniach Komisji Europejskiej oraz Najwyższej Izby Kontroli (NIK) szacuje się, że każdego roku zanieczyszczone powietrze jest przyczyną przedwczesnej śmierci 45 tys. osób w Polsce, zaś koszty związane z chorobami wywołanymi zanieczyszczonym powietrzem sięgają wielu miliardów złotych rocznie. Już w 2000 r. NIK raportowała, ze głównym czynnikiem wpływającym na złą jakość powietrza w Polsce jest niska emisja (pochodząca z emitorów ulokowanych na wysokości niższej niż 40 metrów), i rekomendowała podjęcie intensywnych działań na rzecz wprowadzenia norm jakościowych powodujących, że Polacy będą korzystać z lepszej jakości paliw i lepszych kotłów na paliwa stałe. Takie same rekomendacje i wskazania dla rządzących znalazły się w raporcie NIK z grudnia 2014 r. W raportach NIK zwróciła uwagę zarówno na brak elementarnej koordynacji działań prowadzonych wewnątrz administracji rządowej w tym obszarze, jak również brak koordynacji działań prowadzonych przez administrację rządową i samorząd terytorialny.

ul. Wiejska 6, 00-902 Warszawa, tel. 22 694-91-92, fax 22 694-91-06, e-mail: Miroslaw.Reszczynski@senat.gov.pl

Podsumowaniem braku należytych działań administracji publicznej w tym obszarze jest wydanie 22 lutego 2018 r. przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wyroku stwierdzającego, że Rzeczpospolita Polska w latach 2007 – 2015 nie ustanowiła skutecznego systemu ochrony swoich obywateli przed zanieczyszczonym powietrzem.

W uzasadnieniu do ustawy podnosi się, iż zgodnie z zaleceniami NIK zawartymi w raportach publikowanych począwszy od 2000 r. oraz rekomendacjami ekspertów zajmujących się omawianą tematyką, najważniejsze zadania, które muszą zostać zrealizowane dla potrzeb gruntownej poprawy jakości powietrza w Polsce, to:

1) ustalenie standardów emisyjnych dla kotłów na paliwa stałe;
2) ustalenie norm jakościowych dla paliw stałych;
3) stworzenie programu osłonowego dla odbiorców wrażliwych (ubogich energetycznie).

Jak podkreślają twórcy ustawy wprowadzane zmiany przede wszystkim regulują trzecią ze wskazanych powyżej kwestii, która ma fundamentalne znaczenie dla poprawy jakości powietrza w Polsce – ubóstwo energetyczne. W Polsce zgodnie z przejętą w trakcie prac nad ustawą metodologią w 2016 r. – 12,2 % mieszkańców było dotkniętych ubóstwem energetycznym[1)]. Podnosi się również, że 75,4% gospodarstw domowych funkcjonujących w ramach ubóstwa energetycznego (a więc ok. 853 tys. mieszkańców) zamieszkuje w domach jednorodzinnych, a 87% gospodarstw domowych funkcjonujących w Polsce w warunkach ubóstwa energetycznego jest zlokalizowanych na terenie miejscowości liczących mniej niż 100 tys. mieszkańców. Tym samym ustawa ma na celu interwencję skierowaną bezpośrednio do 12% ludności Polski dotkniętej ubóstwem energetycznym, zamieszkującej głównie obszary wiejskie i małe miasta.

Autorzy ustawy zwracają uwagę, iż poprawa jakości powietrza w Polsce wymaga zintegrowanych działań polegających na uruchomieniu systemowego programu termomodernizacji polskich domów jednorodzinnych, połączonego z wymianą wysokoemisyjnych źródeł ciepła, realizowanego w powiązaniu ze zdefiniowaniem

---

[1)] Zgodnie z uzasadnieniem do ustawy (biorącym pod uwagę raport Instytutu Badań Strukturalnych z lutego 2018 r.) gospodarstwo domowe jest ubogie energetycznie, jeżeli ma trudności w zaspokojeniu swoich potrzeb energetycznych z powodu niskiego dochodu lub charakterystyk mieszkania. Potrzeby energetyczne to wszystkie czynności wykorzystujące zarówno energię cieplną, jak i elektryczną, niezbędne do utrzymywania godnego poziomu życia, a więc: ogrzewanie mieszkania, podgrzewanie wody, oświetlenie, przygotowywanie posiłków i korzystanie z podstawowych sprzętów RTV i AGD. Jeśli koszt zaspokojenia potrzeb energetycznych jest tak wysoki, że członkowie gospodarstwa domowego stają przed dylematem, czy ograniczać te potrzeby, czy też oszczędzać kosztem innych dóbr, np. żywności, leków czy edukacji, to mówimy o ubóstwie energetycznym.

standardów emisyjnych dla kotłów na paliwa stałe oraz określeniem norm jakościowych dla paliw stałych, pozwalających na usunięcie najgorszej jakości paliw stałych z palenisk domowych. Omawiana ustawa jest zaś jednym z narzędzi realizacji planu naprawczego w dziedzinie poprawy jakości powietrza w Polsce.

Mając powyższe na uwadze celem ustawy jest stworzenie podstaw prawnych do pilotażowego przetestowania programu termomodernizacji budynków jednorodzinnych należących do osób ubogich energetycznie – w modelu przewidującym ścisłą współpracę finansowo-organizacyjną pomiędzy Radą Ministrów a samorządami gminnymi. Wejście w życie rozwiązań proponowanych w ustawie umożliwi rozpoczęcie wydatkowania kwoty 180 mln zł, alokowanej w ramach ubiegłorocznej nowelizacji budżetu państwa do Funduszu Termomodernizacji i Remontów dla potrzeb wsparcia termomodernizacji budynków mieszkalnych mniej zamożnych Polaków. Wydatkowanie to następować będzie przez wypłatę środków do gmin z listy 31 miast poniżej 100 tys. mieszkańców znajdujących się na liście Światowej Organizacji Zdrowia. Aktywacja środków dostępnych w Funduszu Termomodernizacji i Remontów dla potrzeb wsparcia termomodernizacji, połączona z likwidacją wysokoemisyjnych źródeł ciepła w budynkach mieszkalnych należących do osób ubogich energetycznie, umożliwi rozpoczęcie podpisywania porozumień o współpracy z gminami.

Autorzy ustawy podkreślają, że jednocześnie trwają prace nad optymalizacją wydatkowania wszystkich środków publicznych, w tym środków europejskich dostępnych w perspektywie budżetowej Unii Europejskiej na lata 2014 – 2020. Doświadczenia wyniesione z prowadzenia projektów pilotażowych na terenie 31 gmin z listy Światowej Organizacji Zdrowia z 2016 r. i 2018 r. oraz wspomniany powyżej przegląd dostępnych środków publicznych znajdujących się w tej perspektywie budżetowej Unii Europejskiej będą podstawą do sformułowania ogólnopolskiego programu poprawy jakości powietrza, którego podstawowym narzędziem będzie termomodernizacja budynków jednorodzinnych należących do osób ubogich energetycznie. Działania te będą stanowić również podstawę do przygotowania stosownego źródła finansowania tej kwestii ze środków kolejnej perspektywy budżetowej Unii Europejskiej na lata 2021 – 2027.

Mając na uwadze powyższe nowela przewiduje następujące zmiany w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów:

1) ustanowienie definicji – „przedsięwzięcia niskoemisyjnego” oraz „standardów niskoemisyjnych”;

2) wprowadzenie przepisów regulujących przedsięwzięcia niskoemisyjne i gminne programy niskoemisyjne. Gminny program niskoemisyjny może zostać ustanowiony w celu ograniczenia emisji zanieczyszczeń i poprawy jakości powietrza w gminie, w szczególności poprzez realizację przedsięwzięć niskoemisyjnych na rzecz najmniej zamożnych gospodarstw domowych, finansowanych w części ze środków Funduszu Termomodernizacji i Remontów. Gminny program niskoemisyjny jest przyjmowany przez radę gminy w drodze uchwały i jest aktem prawa miejscowego. Powinien być zgodny z planem gospodarki niskoemisyjnej oraz z planem zaopatrzenia gminy w ciepło, energię elektryczną, oraz paliwa gazowe, oraz programem ochrony powietrza, o ile taki dokument jest w gminie uchwalony. W ustawie określono także zakres informacji, jakie powinien zawierać gminny program niskoemisyjny;

3) przejęcie rozwiązań, zgodnie z którymi przedsięwzięcia niskoemisyjne ujęte w gminnym programie niskoemisyjnym będą realizowane w drodze porozumienia zawieranego przez ministra właściwego do spraw gospodarki z gminą, która jest gotowa współuczestniczyć w sfinansowaniu wymiany lub likwidacji starych urządzeń grzewczych na nowe, spełniające standardy niskoemisyjne oraz termomodernizacji jednorodzinnych budynków mieszkalnych osób ubogich energetycznie. W ramach współfinansowania gmina ma zobowiązać się do zabezpieczenia w swoim budżecie 30 % kosztów realizacji porozumienia (w przypadku miast, których liczba mieszkańców przekracza 100 tys., wysokość zobowiązania wynosić ma więcej niż 30% kosztów realizacji porozumienia). W ustawie wskazano także katalog działań, które mogą być współfinansowane w ramach przedsięwzięć niskoemisyjnych. Porozumienie jest zawierane na wniosek gminy na okres nie dłuższy niż 3 lata;

4) określenie katalogu osób, z którymi gmina może zawrzeć umowę o realizację przedsięwzięcia niskoemisyjnego. Wskazane powyżej osoby, będące beneficjentami takiego przedsięwzięcia, muszą spełniać określone w ustawie warunki. Beneficjent musi m.in. być właścicielem, współwłaścicielem, posiadaczem samoistnym lub współposiadaczem samoistnym całości lub części budynku mieszkalnego oraz faktycznie w nim zamieszkiwać. Powinny to być także osoby o odpowiednio niskich dochodach – nieprzekraczających limitów określonych w ustawie.

Nowelizacja określa ponadto obwiązki gminy w zakresie zapewnienia utrzymania efektów przedsięwzięć niskoemisyjnych, w terminie 10 lat od daty zakończenia realizacji porozumienia, jak również zasady dotyczące zwrotu kosztów przedsięwzięcia niskoemisyjnego przez beneficjenta, w szczególności w przypadku przeniesienia przez niego (przed upływem 10 lat od daty zakończenia realizacji porozumienia) w całości lub w części własności lub udziału we współwłasności lub przysługującego mu zakresu posiadania samoistnego budynku lub lokalu, w którym było realizowane przedsięwzięcie niskoemisyjne.

Zmiany w ustawie – Prawo budowlane przewidują zniesienie konieczności uzyskania pozwolenia na budowę przy budowie gazociągu niskiego ciśnienia i umożliwienie jego budowy na podstawie zgłoszenia.

Modyfikacja ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi ustanawia marszałków województw organem odpowiedzialnym za pobieranie opłaty recyklingowej za torebki z tworzywa sztucznego, jej weryfikację i ustalanie zaległości z tytułu jej nieuiszczenia. Marszałek województwa prowadzi wyodrębniony rachunek bankowy na potrzeby opłaty recyklingowej. 1% wpływów z tytułu opłaty recyklingowej stanowią dochody budżetu samorządu województwa z przeznaczeniem na koszty egzekucji należności i obsługę administracyjną systemu poboru tych opłat. Wpływy z opłaty recyklingowej marszałek województwa przekazuje na rachunek dochodów budżetu państwa.

W ustawie o efektywności energetycznej wprowadzono zmiany dające możliwość uzyskania świadectw efektywności energetycznej dla przedsięwzięć niskoemisyjnych realizowanych w ramach gminnych programów niskoemisyjnych.

W nowelizacji zostały określone limity wydatków z budżetu państwa, do wysokości których może zostać zasilony Fundusz Termomodernizacji i Remontów w latach 2018 – 2027, z przeznaczeniem na przedsięwzięcia niskoemisyjne oraz reguły wydatkowe i zabezpieczenia przed zaciąganiem zobowiązań finansowych bez uprzedniego zabezpieczenia środków finansowych. Wskazano również, że środki Funduszu są wypłacane do 31 grudnia 2024 r., a także określono zasady zwrotu środków niewykorzystanych przez Fundusz, środków niewykorzystanych i zwróconych przez gminy, a także zwrotów kosztów przez beneficjentów wynikających z naruszenia obowiązku utrzymania efektów przedsięwzięć niskoemisyjnych po zakończeniu realizacji porozumień. Środki, które zostaną przekazane przez gminy do Funduszu, Fundusz zwróci na rachunek dochodów budżetu państwa.

Zgodnie z postanowieniami ustawy porozumienia na realizację przedsięwzięć niskoemisyjnych zawierane są przez ministra właściwego do spraw gospodarki z gminą do dnia 31 grudnia 2024 r.

Ustawa ma wejść w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 62. posiedzeniu w dniu 9 listopada 2018 r. w oparciu o przedłożenie rządowe (druk sejmowy nr 2906).

Projekt stanowił przedmiot prac sejmowej Komisji Infrastruktury. Komisja wprowadziła do projektu poprawki, które mieściły się w meritum przedłożenia rządowego. Poprawki zmierzały do zapewnienia projektowi zgodności z zasadami poprawnej legislacji.

W trakcie drugiego czytania (na posiedzeniu Sejmu) zgłoszono 4 poprawki. Celem poprawek nr 1 i 2 było wprowadzenie takich samych zasad współfinansowania przedsięwzięć niskoemisyjnych z Funduszu Termomodernizacji i Remontów dla miast, w których liczba mieszkańców jest mniejsza albo wyższa niż 100 tys. Poprawka nr 3 uchylała przepisy regulujące zwrot przez beneficjentów kosztów wynikających z naruszenia obowiązku utrzymania efektów przedsięwzięć niskoemisyjnych po zakończeniu realizacji porozumień oraz w przypadku przeniesienia własności budynku lub lokalu, w którym realizowano przedsięwzięcie niskoemisyjne. Poprawka nr 4 zmieniała maksymalne limity wydatków z budżetu państwa, do wysokości których może zostać zasilony Fundusz Termomodernizacji i Remontów w latach 2018 – 2027. Poprawki zostały odrzucone w trzecim czytaniu.

Sejm uchwalił ustawę w brzmieniu przedłożenia Rady Ministrów uzupełnionym o poprawki Komisji Infrastruktury, przy 412 głosach za, 1 głosie przeciw oraz 4 wstrzymujących się.

III. Uwagi szczegółowe

1) w ustawie o wspieraniu termomodernizacji i remontów w szeregu przepisów ustawodawca posługuje się pojęciem „ciepło grzewcze” – należy podkreślić, iż nowelizacja nie wprowadza definicji legalnej tego pojęcia, co więcej w aktach rangi ustawowej pojęcie to nie zostało zdefiniowane. Występuje ono w aktach prawa miejscowego (np. plany zagospodarowania przestrzennego), oraz nomenklaturze

sądowej (orzeczenia sądów administracyjnych) i administracyjnej (decyzje Prezesa URE). Wydaje się, iż jest to sformułowanie branżowe, a tym samym jego znaczenie nie jest powszechnie zrozumiałe – w związku z powyższym, mając na uwadze § 146 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej, należy rozważyć wprowadzenie definicji ustawowej pojęcia „ciepło grzewcze";

2) art. 1 pkt 3, art. 11b ust. 7 ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów – w myśl dodawanego przepisu art. 11b ust. 7 przed uchwaleniem gminnego programu niskoemisyjnego podlega on zaopiniowaniu przez właściwych operatorów systemów dystrybucyjnych: elektroenergetycznego lub gazowego oraz przedsiębiorstwo energetyczne. Biorąc pod uwagę, że w ust. 8 art. 11b ustawodawca posługuje się zwrotem „projekt gminnego programu niskoemisyjnego" oraz to, iż obydwa te przepisy regulują procedurę opiniowania projektu gminnego programu niskoemisyjnego – mając na względzie § 10 Zasad techniki prawodawczej – proponuje się ujednolicenie terminologii ustawy w tym zakresie.

Propozycja poprawki:

– w art. 1 w pkt 3, w art. 11b w ust. 7 wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:
„Projekt gminnego programu niskoemisyjnego podlega zaopiniowaniu przez:";

3) art. 1 pkt 3, art. 11b w ust. 10 ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów – zgodnie z art. 11b ust. 10 gmina prowadzi działania informacyjne i promocyjne dotyczące przedsięwzięć niskoemisyjnych. Przepis ust. 10 wprowadzony został do art. 11b, który reguluje kwestie ustanowienia gminnego programu niskoemisyjnego. W przypadku gdy, intencją ustawodawcy jest, aby gminy prowadziły wskazane powyżej działania promocyjne, również w przypadku braku ustanowienia gminnego programu niskoemisyjnego – przepis ust. 10 powinien stanowić odrębny artykuł ustawy;

4) art. 1 pkt 3, art. 11c ust. 2 ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów – w myśl przywołanego przepisu liczbę mieszkańców miast, o której mowa w ust. 1 pkt 5 (w przypadku gdy przekracza sto tysięcy), ustala się na podstawie danych udostępnianych przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok złożenia wniosku dotyczącego zawarcia

porozumienia, w oparciu, o które realizowane będzie przedsięwzięcie niskoemisyjne. Wydaje się, iż przepis ust. 2 powinien odnosić się również do ustalania liczby mieszkańców miast, o których mowa w ust. 1 w pkt 2 art. 11c.

Propozycja poprawki:

– w art. 1 w pkt 3, w art. 11c w ust. 2 wyrazy „ust. 1 pkt 5" zastępuje się wyrazami „ust. 1 pkt 2 i 5";

5) art. 1 pkt 3, art. 11d ust. 11 ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów – w myśl omawianego przepisu minister właściwy do spraw gospodarki określi, w drodze rozporządzenia, wzór oświadczenia składanego przez beneficjenta, o środka własnych i zasobach majątkowych. Należy podkreślić, że przepisy ustawy nie precyzują jakie dane należy zamieścić w przedmiotowym oświadczeniu. Zakres przekazywanych przez beneficjentów danych powierzony został kompetencji właściwego ministra. Wydaje się, iż rozporządzenie nie może samodzielnie kreować zakresu danych, w tym danych osobowych beneficjentów, bez uregulowania tego zakresu w przepisach rangi ustawowej;

6) art. 1 pkt 6, art. 22a ust. 1 ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów – z uwagi na fakt, iż do postępowania w sprawie zawarcia porozumienia nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, minister nie ma w nim przymiotu organu. Może powstać wątpliwość o jaki organ chodzi. Należy także doprecyzować przepis poprzez wskazanie, że okresów opóźnień spowodowanych z winy gminy lub z innych przyczyn niezależnych od ministra właściwego do spraw gospodarki nie wlicza się do terminu rozpatrzenia wniosku. W związku z powyższym należy rozważyć propozycję poprawki:

Propozycja poprawki:

– w art. 1 w pkt 6, w art. 22a w ust. 1 w zdaniu drugim po wyrazie „Do" dodaje się wyraz „terminu" oraz wyraz „organu" zastępuje się wyrazem „ministra".

Mirosław Reszczyński

Starszy legislator