



**KANCELARIA  
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, dnia 25 lutego 2019 r.

**Opinia do ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw, ustawę o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw, ustawę – Prawo ochrony środowiska, ustawę o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji oraz o ustawę o promowaniu energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji**

**(druk nr 1096)**

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

Ustawa m.in. modyfikuje przepisy ustawy z dnia 28 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw, która miała obniżyć ceny energii elektrycznej płaconej przez odbiorców końcowych.

Ustawa nakazuje by ceny i stawki opłat w określonych wysokościach stosować wobec odbiorców końcowych energii elektrycznej oraz wyłączyć z zakresu tego obowiązku przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się przesyłaniem lub dystrybucją energii elektrycznej.

Zmieniono termin, do którego przedsiębiorstwo energetyczne wykonujące działalność gospodarczą w zakresie obrotu energią elektryczną będzie obowiązane dokonać zmiany umów w stosunku do cenników energii elektrycznej.

Umożliwiono ubieganie się o wypłatę kwoty różnicy cen przez odbiorców końcowych energii elektrycznej, kupujących energię elektryczną na własny użytek, którzy nie zakupują energii elektrycznej od przedsiębiorstw obrotu, lecz sami dokonują zakupu na Towarowej Giełdzie Energii S.A. lub za pośrednictwem towarowego domu maklerskiego.

W sprawie zwrotu nienależnie pobranej kwoty różnicy ceny, zarządca rozliczeń cen będzie rozstrzygał w formie decyzji administracyjnych, natomiast organem odwoławczym od tych decyzji będzie dysponent funduszu.

Zmodyfikowano zasady przyznawania pomocy publicznej z Funduszu Niskoemisyjnego Transportu.

Na podstawie ustawy wsparcie dedykowane dla nowych jednostek kogeneracji, w ramach aukcji lub naboru, będzie mogła uzyskać tylko jednostka, co do której decyzję inwestycyjną podjęto po dniu wygrania aukcji lub naboru.

Wprowadzono definicję „decyzji inwestycyjnej”, jako rozpoczęcie robót budowlanych związanych z inwestycją albo podjęcie wiążącego zobowiązania do zamówienia urządzeń lub inne zobowiązanie, które sprawia, że inwestycja staje się nieodwracalna, z wyłączeniem zakupu gruntów oraz prac przygotowawczych, polegających na uzyskiwaniu zezwoleń i wykonywaniu wstępnych studiów wykonalności, w zależności od tego, które zdarzenie nastąpi wcześniej

Wprowadzony został obowiązek przedłożenia Prezesowi URE (przed złożeniem wniosku o wypłatę premii kogeneracyjnej lub premii kogeneracyjnej indywidualnej) dokumentów potwierdzających, że w odniesieniu do budowy nowej jednostki kogeneracji decyzja inwestycyjna została podjęta nie wcześniej niż w dniu następującym po dniu wygrania aukcji lub naboru. Brak złożenia tych dokumentów lub brak spełnienia wymogów w zakresie terminu podjęcia decyzji inwestycyjnej, stanowić będzie dla Prezesa URE podstawę do wydania decyzji o utracie przez wytwórcę prawa do wypłaty premii.

Ponadto wprowadzono szereg zmian porządkujących.

Ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia z wyjątkiem przepisów dotyczących regulacji cen energii, które mają wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Sejm uchwalił opiniowaną ustawę na 77. posiedzeniu w dniu 21 lutego 2019 r. w oparciu o przedłożenie poselskie (druk sejmowy nr 3217). Projekt stanowił przedmiot prac sejmowej Komisji do Spraw Energii i Skarbu Państwa, która wniosła do niego poprawki mieszczące się w materii przedłożenia.

W trakcie drugiego czytania zgłoszono poprawki zmierzające do zmodyfikowania zasad wypłaty kwoty różnicy ceny oraz skreślenia przepisu przejściowego dotyczącego przedsiębiorstw energetycznych prowadzących działalność w zakresie dystrybucji i przesyłania energii elektrycznej. Sejm uchwalił ustawę w brzmieniu uwzględniającym poprawki zgłoszone w trakcie drugiego czytania.

### **III. Uwagi szczegółowe**

1. Projekt ustawy był opiniowany przez Biuro Analiz Sejmowych w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej. Biuro Analiz Sejmowych zwróciło uwagę na ryzyko naruszenia:

- a) art. 3 ust. 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylającej dyrektywę 2003/54/WE, przez nowelizację art. 5–7 ustawy z dnia 28 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw,
- b) art. 10 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE, przez nowelizację przepisów ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska.

2. Na podstawie nowelizacji art. 10 ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw, przedsiębiorstwo energetyczne wykonujące działalność gospodarczą w zakresie obrotu energią elektryczną lub odbiorca końcowy, kupujący energię elektryczną na własny użytek na giełdzie towarowej lub rynku organizowanym przez podmiot prowadzący na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej rynek regulowany lub za pośrednictwem towarowego domu maklerskiego lub domu maklerskiego, którzy otrzymali kwotę różnicy ceny nienależnie, będą obowiązani są do jej zwrotu, a w sprawach zwrotu nienależnie pobranej kwoty różnicy ceny zarządca rozliczeń cen będzie wydawał decyzję administracyjną.

Jednocześnie w art. 10 pozostał nieznowelizowany ust. 2, który stanowi, że zarządca rozliczeń cen wzywa do zwrotu nienależnie pobranych kwot różnicy cen, określając kwotę podlegającą zwrotowi oraz termin jej zwrotu.

Ponieważ art 109 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego nakazuje doręczać decyzje stronom na piśmie lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej, to nie ma powodu by pozostawiać przepis nakazujący wezwanie strony do zwrotu nienależnie pobranych kwot.

Obowiązek wyznaczenia kwoty i terminu zwrotu środków powinien zostać zawarty w przepisie odnoszącym się do treści decyzji.

Propozycja poprawki:

*w art. 1 w pkt 6:*

*a) w lit. b w usta. 1a po wyrazie „administracyjną” dodaje się wyrazy „, w której określa kwotę podlegającą zwrotowi oraz termin jej zwrotu”,*

*b) dodaje się lit. c w brzmieniu:*

*„c) uchyla się ust. 2.”;*

3. W obecnym stanie prawnym, wsparcie przeznaczone dla nowych jednostek kogeneracji, otrzymywały jednostki, w których energia elektryczna została wytworzona po raz pierwszy nie wcześniej niż po rozstrzygnięciu aukcji lub naboru. W ustawie wprowadza się zmianę (nowelizacja ustawy o promowaniu energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji), zgodnie z którą wsparcie będzie przysługiwało dla jednostek kogeneracji, co do których decyzję inwestycyjną podjęto po dniu wygrania aukcji lub naboru.

Z tego powodu część podmiotów, które poniosły nakłady na uruchomienie nowych jednostek kogeneracji, nie otrzyma wsparcia na które liczyły.

Tym samym mogła zostać naruszona, wywodzona z art. 2 Konstytucji, zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie systemu, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny (wyrok z 19 grudnia 2008 r., K 19/07). Wyraża się ona w stanowieniu i stosowaniu prawa w taki sposób, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela,

który powinien móc układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki niedające się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i że jego działania, podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem, będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. Przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania (orzeczenie z 3 grudnia 1996 r. oraz wyroki z: 3 grudnia 1996 r., K 25/95, 25 listopada 1997 r., K 26/97, 10 kwietnia 2001 r., U 7/00, 5 listopada 2002 r., P 7/01, 7 czerwca 2004 r., P 4/03, 15 lutego 2005 r., K 48/04 i 29 listopada 2006 r., SK 51/06).

Wprowadzany w art. 6 przepis przejściowy tylko w części łagodzi zmiany przepisów w tym zakresie, dlatego należy rozważyć wydłużenie *vacatio legis* zmian ustawy o promowaniu energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji lub odpowiednią modyfikację przepisów przejściowych.

4. W art. 6 wprowadzono przepis przejściowy, który według uzasadnienia projektu ustawy, umożliwi jednostkom kogeneracji, w odniesieniu do których podjęta została decyzja inwestycyjna pomiędzy dniem 1 stycznia 2019 r. (tj. datą wejścia w życie ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o promowaniu energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji) a dniem wejścia w życie projektowanej ustawy, możliwość uzyskania wsparcia w postaci premii gwarantowanej lub premii gwarantowanej indywidualnej.

Wymaga wyjaśnienia, że ustawa z dnia 14 grudnia 2018 r. o promowaniu energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji weszła w życie z dniem 25 stycznia 2019 r. Dlatego przepis przejściowy powinien dotyczyć okresu od dnia 25 stycznia 2019 r. do dnia wejścia w życie opiniowanej ustawy.

Propozycja poprawki:

*w art. 6 w ust. 1 wyrazy „1 stycznia” zastępuje się wyrazami „25 stycznia”;*

5. Poprawka redakcyjna:

*w art. 3 w pkt 4 w lit. b, w ust. 5 wyrazy „a w zakresie programów i projektów*

*przeznaczonych do realizacji w obszarach, o których mowa w art. 22 ust. 2 pkt 5, 5a i 8a–8c,” zastępuje się wyrazami „, a w zakresie programów i projektów przeznaczonych do realizacji w obszarach, o których mowa w art. 22 ust. 2 pkt 5, 5a i 8a–8c –”.*

*Michał Gil*

*Główny legislator*