KANCELARIA
SENATU

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, dnia 24 czerwca 2019 r.

Opinia o ustawie zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw, ustawę o efektywności energetycznej oraz ustawę o biokomponentach i biopaliwach ciekłych

(druk nr 1203)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa zakłada, że ceny dla odbiorców z „grupy taryfowej G", w tym gospodarstw domowych, mikroprzedsiębiorstw i małych przedsiębiorstw, szpitali, jednostek sektora finansów publicznych, w tym samorządów oraz państwowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej do końca 2019 r. będą korzystały z zamrożonych cen energii. Odbiorcy ci, za wyjątkiem gospodarstw domowych, będą musieli składać oświadczenie o spełnianiu wymogów ustawowych.

Od 1 lipca 2019 r. przedsiębiorstwa energetyczne nie będą już miały obowiązku oferowania cen energii elektrycznej na poziomie z 30 czerwca 2018 r. dla średnich i dużych przedsiębiorstw. Dla średnich i dużych przedsiębiorstw ustawa wprowadza możliwość ubiegania się o dopłatę do kupionej i zużytej w drugiej połowie 2019 r. energii w ramach dozwolonej przepisami Unii Europejskiej pomocy *de minimis*. Pomoc ta jest ograniczona do 200 tys. euro w ciągu trzech lat podatkowych.

Sprzedawcy energii, którzy po 1 lipca będą dostarczać energię odbiorcom po ustalonej ustawowo cenie, będą mogli ubiegać się o rekompensatę z tytułu świadczenia usługi publicznej, wypłacaną z Funduszu Wypłaty Różnicy Ceny. Ustawa przewiduje, że sprzedawcy energii będą mogli ubiegać się u prezesa URE o określenie indywidualnych kosztów, używanych do określenia wysokości wypłaty kwoty różnicy ceny.

ul. Wiejska 6/8, 00-902 Warszawa, tel. 22 694 94 12, faks 22 694 91 06, e-mail: Michal.Gil@senat.gov.pl

Zmiana w ustawie o efektywności energetycznej zakłada przedłużenie działania obecnego systemu wsparcia efektywności, opartego o tzw. białe certyfikaty o dwa lata – do 30 czerwca 2021 r.

Zmianie mają też ulec przepisy ustawy o biopaliwach, dotyczące wsparcia zakupu samochodów elektrycznych lub wodorowych. Lista uprawnionych do jego otrzymania ma zostać rozszerzona o osoby fizyczne nieprowadzące działalności gospodarczej. Obecne przepisy dają taką możliwość jedynie przedsiębiorcom i jednostkom samorządu terytorialnego. Szczegółowe warunki udzielania i rozliczania dotacji dla osób fizycznych, w tym wysokość dotacji, zostanie określone w rozporządzeniu.

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

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił opiniowaną ustawę na 82. posiedzeniu w dniu 13 czerwca 2019 r. w oparciu o przedłożenie poselskie (druk sejmowy nr 3498). Projekt stanowił przedmiot prac sejmowej Komisji do Spraw Energii i Skarbu Państwa, która wprowadziła poprawki mieszczące się w materii przedłożenia.

W trakcie drugiego czytania zgłoszono wniosek o odrzucenie, który nie zyskał aprobaty Sejmu, wobec czego Sejm uchwalił ustawę w brzmieniu zaproponowanym przez komisję.

III. Uwagi szczegółowe

1. W trakcie sejmowych prac legislacyjnych Biuro Analiz Sejmowych w „Opinii o zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw, ustawę o efektywności energetycznej oraz ustawę o biokomponentach i biopaliwach ciekłych” z dnia 10 czerwca 2019 r. sygn. BAS-WAPM-1198/19, zwróciło uwagę na konieczność notyfikacji Komisji Europejskiej przepisów przyznających rekompensaty za zwiększone ceny energii (w szczególności wymieniono art. 7 ust.1 i 1b).

2. W ust. 1e dodawanym do art. 5 ustawy z dnia 28 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (ilekroć w dalszej części opinii zostanie przywołany przepis bez wskazania ustawy, będzie to oznaczało, że należy go odnieść do tej

ustawy) postanowiono, że przedsiębiorstwa energetyczne, które rozpoczną działalność w 2019 r. określą „do dnia 31 grudnia 2019 r.," dla gospodarstw domowych, ceny za energię elektryczną w wysokości cen stosowanych w dniu 31 grudnia 2018 r. przez sprzedawcę z urzędu. Tak sformułowany przepis oznacza, że do końca 2019 r. musi zostać dokonana czynność określenia ceny, nie rozstrzygając w jakim okresie te ceny mają być stosowane.

Uzasadnienie projektu ustawy wskazuje, ze celem przepisu było zapewnienie aby gospodarstwa domowe kupowały energię elektryczną po cenach na tym samym poziomie, jak odbiorcy sprzedawcy z urzędu. Wydaje się, że należy to rozumieć w ten sposób, że taki poziom cenowy ma obowiązywać od rozpoczęcia sprzedaży przez nowe przedsiębiorstwo energetyczne do końca 2019 r. Aby nadać przepisowi taką treść należy posłużyć się sformułowaniem użytym w art. 5 ust. 1 i 1a – „na okres …".

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 1 w lit. b, w ust. 1e po wyrazie „określa" dodaje się wyrazy „na okres";

3. Znowelizowany art. 7 ust. 1 pkt 2 stanowi, że odbiorca końcowy kupujący energię elektryczną na własny użytek na giełdzie towarowej lub za pośrednictwem towarowego domu maklerskiego lub domu maklerskiego prowadzącego działalność maklerską w zakresie obrotu towarami giełdowymi może otrzymać kwotę stanowiącą „pokrycie różnicy między **wielkością kosztów nabycia energii elektrycznej na własne potrzeby przez tego odbiorcę końcowego, zużytej w okresie od dnia 1 stycznia 2019 r. do dnia 30 czerwca 2019 r.,** określonych na podstawie średnioważonej wolumenem ceny energii elektrycznej na rynku hurtowym **a wielkością kosztów nabycia energii elektrycznej w czerwcu 2018 r.,** określonych na podstawie średnioważonej wolumenem ceny energii elektrycznej na rynku hurtowym, obliczonej zgodnie ze wzorem, określonym" w rozporządzeniu, które ma zostać wydane na podstawie art. 7 ust. 2.

Aby łatwiej zrozumieć sens tego przepisu warto zwrócić uwagę na fragmenty odnoszące się do wartości składających się na kwotę różnicy ceny (zostały wytłuszczone w poprzednim akapicie).

Z przepisu wynika, że kwota różnicy ceny ma być obliczana w ten sposób, że od kosztu nabycia energii w pierwszym półroczu 2019 r. ma być odjęty koszt nabycia energii w

czerwcu 2018 r. Jest to zapewne błąd, gdyż celem ustawy jest jedynie zrekompensowanie zmiany cen rynkowych energii elektrycznej. Aby zrealizować ten cel przepis powinien dotyczyć różnicy pomiędzy kosztami zakupu energii w pierwszym półroczu 2019 r. a hipotetycznymi kosztami zakupu takiej samej ilości energii, w przypadku, gdyby obowiązywały ceny z czerwca 2018 r.

Należy jeszcze zauważyć, że przepis w tym fragmencie odnosi się do kosztów nabycia w czerwcu 2018 r., a część wspólna punktów w art. 7 ust. 1 jako okres referencyjny wskazuje dzień 30 czerwca 2018 r. W zależności od wyniku rozstrzygnięcia tej sprzeczności proponuję jedną z poniższych poprawek:

w art. 1 w pkt 4, w lit. a w tiret pierwszym, w pkt 2 wyrazy „w czerwcu 2018 r., określonych” zastępuje się wyrazami „wynikających z zastosowania ceny energii elektrycznej z czerwca 2018 r., określonej”;

albo

w art. 1 w pkt 4, w lit. a w tiret pierwszym, w pkt 2 wyrazy „w czerwcu 2018 r., określonych” zastępuje się wyrazami „wynikających z zastosowania ceny energii elektrycznej z dnia 30 czerwca 2018 r., określonej”;

4. Użyte w części wspólnej punktów w art. 7 ust. 1 wyrazy „jako rekompensaty odpowiednio z tytułu obowiązku sprzedaży energii elektrycznej po cenach lub stawkach opłat za energię elektryczną określonych w art. 5 ust. 1 albo nabycia energii elektrycznej po cenach wyższych niż ceny nabycia w dniu 30 czerwca 2018 r.,” nie mają wartości normatywnej, a są jedynie uzasadnieniem dla wprowadzanych przepisów. Dlatego ze względu na treść § 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.) powinny zostać skreślone. Skreślenie tego fragmentu przepisu, będzie równoznaczne z przywróceniem części wspólnej wyliczenia w brzmieniu sprzed nowelizacji. Dlatego poprawka powinna skreślić całą zamianę części wspólnej wyliczenia.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 4, w lit. a skreśla się tiret drugie;

5. W art. 7b ust. 3 pkt 1 oznaczenie przedsiębiorcy określono wyrazem „firma”. W tym samym przepisie w pkt 7 jako synonimu użyto wyrazu „nazwa”. Przepis § 10 Zasad techniki prawodawczej nakazuje, by do oznaczenia jednakowych pojęć używać jednakowych określeń. Ponieważ art. 8 ust. 1 posługuje się określeniem „firma”, należy ujednolicić terminologię poprzez użycie tego określenia.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 5, w art. 7b w ust. 3 w pkt 7 wyraz „nazwy” zastępuje się wyrazem „firmy”;

6. W art. 7b ust. 4 stanowi, że „Wniosek, o którym mowa w art. 7 ust. 4a, może zostać złożony w terminie do dnia 30 czerwca 2020 r. pod rygorem utraty prawa do otrzymania dofinansowania. Wniosek złożony po upływie tego terminu pozostawia się bez rozpoznania.”.

Redakcja przepisu odbiega od redakcji art. 8 ust. 9 i 10.

Po pierwsze, przepis posługuje się zwrotem „może zostać złożony”, gdy tymczasem art. 8 ust. 9 (oraz szereg innych przepisów np. art. 7b ust. 1, art. 8 ust. 1, art. 9 ust. 2) używają stanowczej formy „składa się”.

Po drugie, przepis – tak jak art. 8 ust. 9 i 10 – określa dwa skutki złożenia wniosku po terminie: materialny, polegający na utracie uprawnienia oraz procesowy – pozostawienie wniosku bez rozpoznania. W art. 7b ust. 4 „rygorem” określono skutek materialny, a w art. 8 ust. 9 – skutek procesowy.

Proponuję ujednolicenie przepisów poprzez przyjęcie następującej poprawki:

w art. 1 w pkt 5, w art. 7b ust. 4 otrzymuj brzmienie:

„4. Wniosek, o którym mowa w art. 7 ust. 4a, składa się w terminie do dnia 30 czerwca 2020 r. pod rygorem pozostawienia tego wniosku bez rozpoznania. Niezłożenie wniosku w terminie powoduje utratę prawa do otrzymania dofinansowania.”;

7. W dodawanym art. 10a postanowiono, że w sprawach decyzji, wydawanych przez zarządcę rozliczeń cen, organem wyższego stopnia, w stosunku do zarządcy rozliczeń cen, jest minister właściwy do spraw energii, jako dysponent Funduszu Wypłaty Różnicy Ceny.

Fragment przepisu podkreślający rolę ministra właściwego do spraw energii, jako dysponenta Funduszu Wypłaty Różnicy Ceny, nie ma charakteru normatywnego. Ponadto ten fragment przepisu powtarza treść zawartą w art. 11 ust. 4.

Powyższe uzasadnia skreślenie omawianego fragmentu przepisu. Propozycja poprawki (skreślenie ust. 1 w art. 11 jest konsekwencją postulowanej zmiany):

w art. 1:

a) w pkt 9, w art. 10a skreśla się wyrazy „, jako dysponent Funduszu Wypłaty Różnicy Ceny, zwanego dalej „Funduszem””,

b) w art. 1 w pkt 10 skreśla się lit. a;

8. Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 karze pieniężnej podlega ten, kto nie przestrzega obowiązków, o których mowa w art. 5 ust. 1 i 1a. Art. 5 ust. 1 nakłada na przedsiębiorstwa energetyczne obowiązek stosowania obniżonych cen energii elektrycznej. Natomiast w art. 5 ust. 1a nie został określony jakikolwiek obowiązek. Przepis ten jedynie doprecyzowuje zasady stosowania art. 5 ust. 1. Dlatego z brzmienia art. 18 ust. 1 pkt 1 należy wyeliminować odesłanie do art. 5 ust. 1.

Powyższą uwagę należy odpowiednio odnieść do art. 18 ust. 1 pkt 2. Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 16:

a) w li. a:

- *w tiret pierwszym skreśla się wyrazy „i 1a”,*
- *w tiret drugim skreśla się wyrazy „i 2”,*

b) w lit. c wyrazy „i 1a lub art. 6 ust. 1 i 2” zastępuje się wyrazami „lub art. 6 ust. 1”;

9. Ustawa dodaje do art. 18 ust. 1 pkt 4, w którym posługuje się czasownikiem „wypełnia”. W tym samym przepisie w pkt 1 i 2 ustawa używa w synonimicznym znaczeniu wyrazu „przestrzega”. Ustawodawca winien stosować się do § 10 Zasad techniki prawodawczej, który stanowi, że do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń.

Powyższe uzasadnia następującą poprawkę:

w art. 1 w pkt 16 w lit. a w tiret czwartym wyraz „wypełnia” zastępuje się wyrazem „przestrzega”;

10. Ustawa określa w załączniku nr 2 wzór oświadczenia o otrzymanej pomocy *de minimis*. Przedsiębiorca będący odbiorcą końcowym będzie miał obowiązek dołączyć takie oświadczenie do wniosku o wypłatę dofinansowania z tytułu wzrostu cen energii elektrycznej (art. 7b ust. 2). We wniosku na oznaczenie wnioskodawcy mają składać się firma, siedziba i adres poczty elektronicznej (art. 7b ust. 3). We wzorze oświadczenia zawartym w załączniku nr 2 w skład danych identyfikacyjnych wnioskodawcy wchodzą między innymi adres (jako oznaczenie ulicy, numeru domu i lokalu oraz kodu pocztowego i miejscowości), pominięto natomiast adres poczty elektronicznej. Jeżeli nie ma ważnego powodu dla takiej różnicy, warto rozważyć ujednolicenie ustawę w tym zakresie biorąc pod uwagę, że w analogicznym przepisie w art. 8 ust. 2 wnioskodawca ma wskazać adres poczty elektronicznej, a nie ma obowiązku podawać tradycyjnego adresu.

11. Ustawa ma wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia. Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego ustawa powinna wchodzić w życie z zachowaniem odpowiedniej *vacatio legis*. Nakaz ten wynika z ogólnej zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady przyzwoitej legislacji (art. 2 Konstytucji). Trybunał wskazuje, że termin wejścia w życie nowych przepisów powinien stwarzać realną gwarancję wszystkim ich adresatom do przygotowania się do realizacji postanowień nowowprowadzanych aktów.

Minimalny standard terminu wejścia w życie ustawy określa art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych przewidujący, jako

zasadniczy, czternastodniowy okres vacatio legis. Wyjątki od tej zasady określa art. 4 ust. 2 powołanej ustawy, zgodnie z którym w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

Należałoby rozważyć, czy w przypadku opiniowanej ustawy ważny interes państwa wymaga natychmiastowego jej wejścia w życie, a zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. W szczególności należy dostrzec, że przedsiębiorcy nie wymienieni w art. 5 ust. 1a od 1 lipca 2019 r. będą otrzymywać dofinansowanie na innych zasadach, lub nie będą go otrzymywać. Aby ci adresaci mogli należycie przygotować się na wejście w życie ustawy, potrzebują dłuższej *vacatio legis*.

12. Przyjęcie jakiejkolwiek poprawki do ustawy najprawdopodobniej spowoduje wejście ustawy w życie po dniu 1 lipca 2019 r., co powodowałoby działanie części przepisów z mocą wsteczną. Aby w takim przypadku uniknąć retroaktywności ustawy, należy wprowadzić poprawki zmieniające niektóre terminy określone w ustawie.

Michał Gil
Główny legislator