



**KANCELARIA  
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 4 listopada 2022 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz  
ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw**

**(druk nr 854)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Opiniowana nowelizacja dokonuje zmian w dwóch ustawach: ustawie z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (Dz. U. z 2022 r. poz. 403), dalej „ustawa o biopaliwach ciekłych”, oraz w ustawie dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw (Dz. U. z 2022 r. poz. 1315, 1576 i 1967), dalej „ustawa o jakości paliw”.

W ustawie o biopaliwach ciekłych wprowadzana jest epizodyczna regulacja modyfikująca zasady realizacji Narodowego Celu Wskaźnikowego na rok 2023. W tym celu ustawa:

- określa minimalny poziom realizacji Narodowego Celu Wskaźnikowego, uprawniający do skorzystania z mechanizmu opłaty zastępczej, na poziomie 80%,
- określa wysokość współczynnika redukcyjnego na poziomie 0,82,
- obniża ustawowo wymagany minimalny udział biokomponentów w oleju napędowym do poziomu 5,2%,
- ustanawia limit wykorzystania biowęglowodorów ciekłych w realizacji Narodowego Celu Wskaźnikowego na poziomie 0,9%,
- ustanawia limit wykorzystania biokomponentów wytworzonych z surowców określonych w załączniku nr 1 do ustawy o biopaliwach na poziomie 0,5%.

Jako przyczynę wprowadzenia zmian w kształcie przedstawionym powyżej, projektodawca wskazał konieczność ustabilizowania sytuacji na krajowym rynku paliwowym i biopaliwowym w związku z konsekwencjami gospodarczymi, które wystąpiły na skutek inwazji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę (zmiany w zakresie łańcuchów zaopatrzenia w ropę naftową i paliwa ciekłe, zaburzenia cenowe na rynku surowców rolnych wykorzystywanych do produkcji biokomponentów i biopaliw ciekłych).

W ustawie o jakości paliw nowela dokonuje uchylenia przepisów, które zobowiązują przedsiębiorców wykonujących działalność gospodarczą w zakresie wprowadzania do obrotu na stacjach paliwowych benzyn silnikowych zawierających bioetanol lub eter do wprowadzania do obrotu na tych stacjach także benzyn silnikowych o określonej zawartości tlenu i bioetanolu lub eteru (tj. zapewnienia paliwa w formacie E5, jeśli wprowadzana jest do obrotu benzyna w formacie E10). Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy, zmiany te wiążą się z planowanym nałożeniem w niedalekiej przyszłości obowiązku dystrybucji benzyny Pb95 w formacie E10.

Ustawa ma wejść w życie z dniem 1 stycznia 2023 r.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Projekt ustawy wpłynął do Sejmu w dniu 12 sierpnia 2022 r. jako przedłożenie rządowe (druk sejmowy nr 2541).

W dniu 19 sierpnia 2022 r. projekt ustawy został skierowany do pierwszego czytania do Komisji do Spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych.

Komisja do Spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych, po rozpatrzeniu projektu ustawy na posiedzeniu w dniu 13 września 2022 r., wniosła o jego uchwalenie przez Sejm w brzmieniu zaproponowanym w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 2580).

Drugie czytanie projektu ustawy odbyło się na 64. posiedzeniu Sejmu w dniu 26 października 2022 r. W toku prac sejmowych złożone zostały dwa wnioski legislacyjne. Pierwszy z nich uchylał przepis, który przewidywał odejście od wymierzania kar administracyjnych przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki za brak realizacji Narodowego Celu Wskaźnikowego w roku 2022. Drugi wniosek podwyższał do 80% minimalny poziom realizacji Narodowego Celu Wskaźnikowego w roku 2023.

Projekt ustawy został ponownie skierowany do właściwej przedmiotowo komisji sejmowej, która w dniu 27 października 2022 r. przedstawiła do niego dodatkowe sprawozdanie (druk sejmowy nr 2580–A), pozytywnie opiniując obie zgłoszone poprawki.

Sejm uchwalił ustawę na 64. posiedzeniu w dniu 27 października 2022 r. wraz z proponowanymi poprawkami. Za przyjęciem ustawy głosowało 450 posłów, żaden z posłów nie był przeciw, zaś 3 posłów wstrzymało się od głosu.

### III. Uwagi szczegółowe

1. Nie kwestionując potrzeby wprowadzenia epizodycznych zmian służących modyfikacji zasad realizacji Narodowego Celu Wskaźnikowego w 2023 r. należy zauważyć, iż wprowadzenie części z proponowanych zmian **możliwe jest bez interwencji ustawodawcy**, lecz jedynie w drodze wydania stosownych aktów wykonawczych, do czego upoważnia ustawa o biopaliwach ciekłych.

Ustawa ustala współczynnik redukcyjny, o którym mowa w art. 23 ust. 4 ustawy o biopaliwach ciekłych na rok 2023 na poziomie 0,82 (dodawany art. 35b pkt 2). Należy jednak zauważyć, iż **art. 23 ust. 5** tej ustawy zobowiązuje Radę Ministrów do określania w rozporządzeniu – co dwa lata – **wysokości współczynników redukcyjnych, na kolejne dwa lata**, biorąc pod uwagę warunki zaopatrzenia w biokomponenty i relacje cenowe na rynku biokomponentów i paliw ciekłych. Na podstawie tego upoważnienia w latach 2014 i 2015 oraz w latach 2016 i 2017 obowiązywały rozporządzenia ustalające wysokość tych wskaźników w wymienionych latach. Praktykę tą zakończyła nowelizacja ustawy o biopaliwach ciekłych z dnia 19 lipca 2019 r. (Dz. U. poz. 1527), która w przepisie przejściowym (art. 11) ustaliła wysokość współczynników redukcyjnych na lata 2020–2022 na poziomie 0,82 (a więc identycznym jak w opiniowanej ustawie), jednakże ustawodawca nie zdecydował się na uchylenie delegacji ustawowej z art. 23 ust. 5. Tym samym, pomimo istnienia ustawowej podstawy prawnej do ustalenia wysokości współczynnika redukcyjnego w akcie wykonawczym wskaźnik ten zmieniany jest ustawą.

Ustawa określa minimalny udział biokomponentów w oleju napędowym na rok 2023, który wynosi 5,2% (dodawany art. 35b pkt 3). Jednakże ustawa o biopaliwach wskazuje minimalny udział biokomponentów zarówno w benzynach silnikowych jak i w oleju napędowym (art. 23b ust. 3), przyznając jednocześnie **ministrowi właściwemu do spraw energii kompetencję do określenia innego, niższego minimalnego udziału tych**

**biokomponentów** z uwagi na techniczne możliwości branży paliwowej w zakresie dodawania biokomponentów do paliw ciekłych (art. 23b ust. 4). Z możliwości obniżenia wymaganego ustawowo poziomu blendingu rozporządzeniem dotychczas nie skorzystano, natomiast obniżenie minimalnego udziału biokomponentów nastąpiło wspomnianą powyżej nowelizacją ustawy o biopaliwach ciekłych z 19 lipca 2019 r. (art. 12).

Analizując dalej, nowela ustanawia na rok 2023 limit wykorzystania biokomponentów wytworzonych z surowców określonych w załączniku nr 1 do ustawy o biopaliwach na poziomie 0,5%. Poziom ten jest niższy od poziomu ustawowego określonego w art. 23 ust. 4ba, jednakże w celu jego obniżenia – analogicznie jak w powyżej przedstawionych wskaźnikach – ustawodawca nie zdecydował na wydanie stosownego rozporządzenia pomimo wyraźnego upoważnienia ustawowego. Przepis art. 23 ust. 4c stanowi, iż **minister właściwy do spraw energii może określić, w drodze rozporządzenia, niższy niż wynikający z ust. 4ba, udział biokomponentów wytworzonych z surowców określonych w załączniku nr 1 do ustawy**, biorąc pod uwagę stan wiedzy technicznej w zakresie możliwości wykorzystania tych surowców do wytwarzania biokomponentów oraz ich dostępność. Obniżony limit wykorzystania biokomponentów obowiązywał już w latach 2020–2022 na mocy przywoływanej już nowelizacji z 19 lipca 2019 r. (art. 10).

Reasumując, wprowadzenie części zmian zawartych w ustawie służących realizacji Narodowego Celu Wskaźnikowego w oparciu o inne parametry możliwe było w drodze wydania odpowiednich rozporządzeń. Wyjaśnienia wymaga dlatego autorzy przedłożenia (po raz kolejny), dążąc do realizacji założonych przez siebie celów, inicjują procedurę ustawodawczą pomimo, iż posiadają inne skuteczne instrumenty prawne, pozwalające skutecznie zrealizować założone cele.

Specyfika materii regulowanej ustawą o biopaliwach ciekłych (m.in. konieczność uwzględnienia dostępności surowców służących do wytwarzania biopaliw ciekłych lub biokomponentów oraz ich ilości) uzasadnia umożliwienie organowi władzy wykonawczej reagowania na zmieniające się warunki gospodarcze w drodze wydawania stosownych aktów wykonawczych dla osiągnięcia celów wynikających z ustawy.

Jeżeli jednak, w zamyśle autorów tego przedłożenia zasadne jest dokonywanie przedmiotowych zmian w drodze kolejnych nowelizacji, jako postulat *de lege ferenda*, należy podnieść konieczność uporządkowania ustawy w zakresie zawartych w niej delegacji ustawowych.

2. Stosownie do treści § 92 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej (ZTP) jedna ustawa nowelizująca powinna obejmować swym zakresem wyłącznie jedną ustawę. Zasada ta sprzyja przejrzystości systemu prawa, a także ułatwia identyfikację dokonywanych zmian oraz interpretację ich skutków prawnych (komunikatywność w aspekcie wyszukiwawczym i interpretacyjnym). Odstąpienie od zasady wyrażonej w przywołanym przepisie jest dopuszczalne tylko w przypadku, gdy **między zmienianymi ustawami występują niewątpliwe związki tematyczne lub do zrealizowania zamysłu prawodawcy jest niezbędne jednoczesne dokonanie zmian w kilku ustawach** (§ 92 ust. 2 ZTP). Projektodawca w uzasadnieniu projektu ustawy, którą zmienia kilka ustaw, powinien za każdym razem wykazać, że spełniony jest przynajmniej jeden ze wskazanych wyżej warunków. Przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, iż w przypadku opiniowanej ustawy nie zachodzi żadna z okoliczności wskazanych w § 92 ust. 2 ZTP, a tym samym – z legislacyjnego punktu widzenia – zmiany dokonywane w ustawie o biopaliwach ciekłych oraz w ustawie o jakości paliw powinny być ujęte w odrębnych nowelizacjach.

*Renata Bronowska*

*Główny legislator*