



**KANCELARIA  
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 13 grudnia 2022 r.

**Opinia do ustawy o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych  
w 2023 r.**

**(druk nr 884)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

W uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy (druk sejmowy nr 2804) podkreśla się, że wzrost cen paliw gazowych na rynku krajowym i rynkach zagranicznych w 2022 r. jest wynikiem oddziaływania kilku nakładających się na siebie czynników. Główne znaczenie przypisać należy inwazji zbrojnej Rosji na Ukrainę oraz ożywieniu gospodarczemu po pandemii COVID-19. Trwająca przebudowa źródeł i kierunków dostaw paliw gazowych powoduje dodatkową presję wynikającą z kosztów dostosowania się przedsiębiorców do nowej sytuacji. Wysokie ceny paliw gazowych mają wpływ nie tylko na sektor gazowy, energetyczny i ciepłowniczy, ale także bezpośrednio na wszystkich obywateli oraz instytucje użyteczności publicznej, skutkując koniecznością pokrywania wyższych, często nieakceptowalnych wydatków na surowce, niezbędne do obsługi systemu grzewczego.

Zasadniczym celem ustawy o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 r., zwanej dalej również „ustawą”, jest zapewnienie dostaw paliw gazowych na stabilnym poziomie cenowym, a także ustanowienie instrumentów służących zabezpieczeniu i utrzymaniu płynności finansowej przedsiębiorstw energetycznych.

Ustawą z dnia 26 stycznia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców paliw gazowych w związku z sytuacją na rynku gazu wprowadzono rozwiązania mające na celu ochronę w 2022 r. odbiorców końcowych paliw gazowych, którzy są objęci taryfą dla paliw gazowych zatwierdzoną przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (Prezes

URE). Ustawa ta gwarantowała odbiorcom w gospodarstwach domowych, spółdzielniom i wspólnotom mieszkaniowym, jak również podmiotom świadczącym najbardziej kluczowe usługi użyteczności publicznej, możliwość korzystania z paliw gazowych po cenach na poziomie zdecydowanie niższym niż wskazywałyby na to ceny na giełdach.

Przedmiotowa ustawa stanowi kontynuację działań mających na celu ochronę odbiorców w 2023 r. W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazuje się, że dzięki wprowadzanym rozwiązaniom ww. odbiorcy zostaną zabezpieczeni przed skutkami kryzysu gazowego.

Ustawa zakłada m.in. wprowadzenie w 2023 r. mechanizmu polegającego na:

- zagwarantowaniu odbiorcom chronionym paliw gazowych oraz odbiorcom realizującym zadania z zakresu użyteczności publicznej objętych taryfą, ceny maksymalnej paliw gazowych oraz zagwarantowaniu (w 2023 r.) stosowania wobec takich odbiorców stawek opłat usług dystrybucji paliw gazowych, stosowanych wobec nich w 2022 r.,
- przyznaniu odbiorcom chronionym paliw gazowych, refundacji za poniesione koszty podatku od towarów i usług (podatek VAT),
- utrzymaniu mechanizmu rekompensat dla sprzedawców paliw gazowych, który służy zrekompensowaniu im skutków wprowadzenia ceny maksymalnej dla swoich odbiorców końcowych objętych taryfą,
- wprowadzeniu funkcjonującego równolegle mechanizmu rekompensat dla operatorów systemu dystrybucyjnego paliw gazowych.

Mając powyższe na względzie ustawą wprowadza się, w okresie od 1 stycznia 2023 r. do 31 grudnia 2023 r., obowiązek stosowania przez sprzedawców paliw gazowych w rozliczeniach z odbiorcami końcowymi paliw gazowych, o których mowa w art. 62b ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, ceny maksymalnej wynoszącej 200,17 zł/MWh (cena maksymalna paliw gazowych). Dodatkowo, w celu zapewnienia możliwie największej efektywności rozwiązań powstrzymujących wzrost cen paliw gazowych, wprowadzono rozwiązanie, w myśl którego ww. grupy odbiorców będą uiszczać opłatę za usługi dystrybucyjne na poziomie wynikającym z taryfy zatwierdzonej przez Prezesa URE dla operatora systemu dystrybucyjnego na 2022 r.

Z powyższego obowiązku wyłączeni są sprzedawcy, którzy ustalili w ramach zawartych ze swoimi odbiorcami umów albo zatwierdzonych taryf na 2023 r., ceny korzystniejsze niż cena maksymalna paliw gazowych.

W celu ograniczenia wzrostu kosztów dla odbiorców paliw gazowych w gospodarstwach domowych o najniższych dochodach, zużywających paliwa gazowe do celów grzewczych, w ustawie przewidziano mechanizm refundacji podatku VAT, poniesionego przez tych odbiorców za paliwa gazowe dostarczone w 2023 r., wykazane dokumentem potwierdzającym dostarczenie tych paliw do odbiorców. Refundacja podatku VAT przysługiwać będzie gospodarstwu domowemu, które jako główne źródło ogrzewania wykorzystuje kocioł na paliwa gazowe, wpisany lub zgłoszony do centralnej ewidencji emisyjności budynków, a którego przeciętne miesięczne dochody, w przypadku gospodarstwa jednoosobowego, nie przekraczają 2100 zł albo 1500 zł na osobę w przypadku gospodarstwa wieloosobowego. Środki wypłacane w ramach refundacji podatku VAT, będą przezywane przez wojewodów na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie ze zgłoszonym zapotrzebowaniem, co miesiąc. Jako podmioty odpowiedzialne za weryfikację wniosku, wydanie decyzji o przyznaniu refundacji oraz wypłatę refundacji wskazano wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Na realizację tych zadań podmiotom do nich zobowiązanym, przysługiwać będą środki w wysokości 2% łącznej kwoty wypłaconych dotacji.

W celu zapewnienia finansowania dla przedsiębiorstw energetycznych, pozwalającego m.in. na zapewnienie odpowiedniego poziomu ciągłości dostaw do odbiorców chronionych ustawą oraz zachowania płynności finansowej w celu terminowego regulowania zobowiązań na rynku obrotu paliwami gazowymi, ustawa przewiduje w tym zakresie rekompensatę przysługującą sprzedawcom paliw gazowych za każdy miesiąc kalendarzowy stosowania ceny maksymalnej paliw gazowych.

Podmiotem odpowiedzialnym za wypłatę rekompensat będzie Zarządca Rozliczeń S.A., o którym mowa w ustawie z dnia 29 czerwca 2007 r. o zasadach pokrywania kosztów powstałych u wytwórców w związku z przedterminowym rozwiązaniem umów długoterminowych sprzedaży mocy i energii elektrycznej. Rola tego podmiotu polegać będzie na weryfikacji wniosku o wypłatę rekompensaty pod względem prawidłowości dokonanych obliczeń i kompletności wymaganych dokumentów na podstawie podanych we wniosku danych. W przypadku pozytywnej weryfikacji wniosku, Zarządca Rozliczeń zatwierdzi wniosek i dokona wypłaty rekompensaty w terminie 45 dni od dnia otrzymania prawidłowo sporządzonego wniosku.

W ustawie przewidziano jednocześnie szereg mechanizmów mających na celu zapewnienie efektywnego wydawania środków publicznych. W szczególności podmioty

uprawnione, wnioskujące do Zarządcy Rozliczeń S.A. o wypłatę rekompensat, zobowiązane będą do przedłożenia wiarygodnych, kompletnych dokumentów, które mogą posłużyć do weryfikacji m.in. faktycznego dokonania rozliczeń z odbiorcami po cenie maksymalnej czy ustalenia kwoty rekompensaty.

Obowiązek dokonania weryfikacji rekompensat należnych przedsiębiorstwu energetycznemu spoczywać będzie na Zarządcy Rozliczeń S.A., który dokona tego na podstawie otrzymanego od podmiotu uprawnionego wniosku o rozliczenie rekompensaty i niezwłocznie poinformuje Prezesa URE o wynikach dokonanej weryfikacji.

W przypadku gdy przedsiębiorstwo energetyczne zaprzestanie prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie objętej rekompensatami w ciągu 12 miesięcy od dnia wypłaty ostatniej z nich lub wypowie umowy zawarte z więcej niż z połową odbiorców paliw gazowych, o których mowa w art. 62b ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo energetyczne, będzie zobowiązane w całości zwrócić w otrzymane środki rekompensaty z odsetkami, a pobrane środki zostaną uznane za pobrane nienależnie. Przedsiębiorstwo energetyczne, które otrzymało rekompensatę nienależnie, zobowiązane będzie do jej zwrotu.

Wniosek o rozliczenie rekompensaty przedsiębiorstwo energetyczne składa do Zarządcy Rozliczeń S.A. nie wcześniej niż od dnia 15 marca 2024 r. i nie później niż do dnia 30 kwietnia 2024 r.

W ustawie proponuje się, aby podmiot uprawniony w przypadku zmiany zewnętrznych warunków wykonywania działalności gospodarczej, które wpływają na spadek ceny paliw gazowych zatwierdzonych w taryfie, zobowiązany był do wystąpienia do Prezesa URE, z wnioskiem o zmianę taryfy w zakresie obniżenia cen paliw gazowych. W przypadku wystąpienia takich okoliczności, proponuje się, aby należna podmiotowi uprawnionemu rekompensata, ustalana była w odniesieniu do złożonej we wniosku skierowanym do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, ceny paliw gazowych.

Ponadto aby przeciwdziałać sytuacji, w której niektórzy z odbiorców, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo energetyczne, zaopatrywani w paliwa gazowe za pośrednictwem gazociągu bezpośredniego lub sieci gazociągów kopalnianych, zostaliby dotknięci wzrostami cen, gwarantuje się, że cena paliwa gazowego dla tych odbiorców nie będzie wyższa niż cena maksymalna. Celem przekazania informacji o wpływie ustawy na takich odbiorców, w ustawie proponuje się, aby podmiot uprawniony dokonujący sprzedaży paliw gazowych do odbiorców paliw gazowych oraz odbiorcy paliw gazowych, o których

mowa w art. 62b ust. 1 pkt 2 lit. b i c ustawy – Prawo energetyczne, przekazywali informację o wpływie ustawy na cenę paliw gazowych dla tych odbiorców poprzez jej każdorazowe dołączenie do faktury, a w przypadku ich braku w 2023 r. – do innego dokumentu wysyłanego do tych odbiorców.

Ustawa wprowadza mechanizm polegający na przekazaniu określonej części zysku przez przedsiębiorstwo wydobywające gaz ziemny na rzecz finansowania rekompensat. Na przedsiębiorstwo wydobywające gaz ziemny nakłada się obowiązek przekazania gazowego odpisu na Fundusz Wypłaty Różnicy Ceny. Maksymalna wysokość gazowego odpisu na Fundusz Wypłaty Różnicy Ceny przekazywanego przez przedsiębiorstwo wydobywające gaz ziemny nie może przekraczać równowartości średniej ceny ważonej wolumenem zawartych transakcji w kontraktach rocznych na TGE Y-23 w okresie od początku notowania tego instrumentu do dnia wejścia w życie ustawy na giełdzie towarowej. Sposób ustalania kwoty, jaką zobowiązane będzie uiszczać przedsiębiorstwo wydobywające gaz ziemny, zostanie określony w rozporządzeniu Rady Ministrów.

Przedsiębiorstwa wydobywające gaz ziemny zobowiązane do przekazywania gazowego odpisu na Fundusz Wypłaty Różnicy Ceny za dany miesiąc kalendarzowy przekazują je do Funduszu w terminie do 15 dnia każdego miesiąca następującego po miesiącu rozliczenia, w wysokości wynikającej z ustalonego sposobu obliczania gazowego odpisu. Ponadto, w terminie do 25 dnia każdego miesiąca, przekazują do Zarządcy Rozliczeń S.A., sprawozdanie potwierdzające powyższe kwoty, które ten następnie weryfikuje pod kątem braków formalnych lub błędów obliczeniowych. Przedsiębiorstwo wydobywające gaz ziemny koryguje ewentualne niezgodności, a w przypadku nieusunięcia tychże niezgodności lub negatywnej weryfikacji sprawozdania Zarządca Rozliczeń przekazuje informacje o ich wystąpieniu do Prezesa URE.

W uzasadnieniu do projektu ustawy podkreśla się, że oczekiwanym efektem objęcia gazowym odpisem przedsiębiorstwa wydobywającego gaz ziemny, jest wykorzystanie wysokich zysków, osiągniętych przez ten rodzaj podmiotów dzięki bezprecedensowo wysokim cenom gazu ziemnego na rynkach giełdowych, w celu sfinansowania systemu rekompensat w sposób neutralny budżetowo.

Poza wymienionymi powyżej kwestiami, ustawa wprowadza szereg zmian, które mają usprawnić przepisy regulujące funkcjonowanie rynku energii w dobie kryzysu.

Wśród najważniejszych należy wskazać zmiany: w ustawie z dnia 27 października 2022 r. o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 roku, ustawie z dnia 27 października o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 roku oraz modyfikację terminów wynikających z ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym, celem zapewnienia sprawniejszej dystrybucji środków przeznaczonych na wsparcie odbiorców końcowych.

Proponuje się również wprowadzenie zmian w ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne m.in. w zakresie przyłączenia do sieci instalacji odnawialnego źródła energii. Zmiany mają na celu usprawnienie i zwiększenie możliwości przyłączania zarówno odbiorców jak i wytwórców w trybie komercyjnym oraz zwiększenie transparentności tego procesu. Dodatkowo zaproponowano ułatwienie realizacji takiego przyłączenia poprzez przewidzenie możliwości budowy i rozbudowy odcinków sieci służących do przyłączenia przez podmiot ubiegający się o przyłączenie do sieci, co pozwoli na wyeliminowanie w wielu przypadkach opóźnień takiej rozbudowy. Jednocześnie w związku z wejściem w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/1032 z dnia 29 czerwca 2022 r. w sprawie zmiany rozporządzeń (UE) 2017/1938 i (WE) nr 715/2009 w odniesieniu do magazynowania gazu, ustawa realizuje nałożony na państwo członkowskie obowiązek zapewnienia, aby każdy operator systemu magazynowania, w tym każdy operator systemu magazynowania kontrolowany przez operatora systemu przesyłowego, był certyfikowany, zgodnie z procedurą określoną w artykule 3a tego rozporządzenia. Certyfikacja ma zapewnić wyeliminowanie ryzyka związanego z możliwością wpływania na działalność operatora systemu magazynowania, w sposób który mógłby zagrozić bezpieczeństwu dostaw paliw gazowych na poziomie krajowym, regionalnym lub unijnym. Celem przyznawanego przez Prezesa URE certyfikatu jest zweryfikowanie oraz potwierdzenie, czy przedsiębiorstwo energetyczne ubiegające się o status operatora systemu magazynowania spełnia wszystkie wymogi świadczące o jego niezależności.

Natomiast celem zmiany art. 62b ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo energetyczne jest rozszerzenie istniejących możliwości stosowania taryfy, dla spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych, które z mocy ustawy, umowy lub innego tytułu prawnego są uprawnione lub zobowiązane do zapewnienia paliwa gazowego w lokalach mieszkalnych na potrzeby

zużycia przez gospodarstwa domowe lub w lokalach podmiotów, o których mowa w art. 62b ust. 1 pkt 2 lit. d tej ustawy. Celem zmiany jest zagwarantowanie dostępu do ceny paliw gazowych w wysokości określonej w taryfie zatwierdzonej przez Prezesa URE, w szczególności w przypadku w którym spółdzielnie lub wspólnoty mieszkaniowe, zobowiązane są do lokalnej produkcji ciepła zużywanego w gospodarstwach domowych znajdujących się w budynkach wielolokalowych należących do to tych podmiotów lub do lokali podmiotów wskazanych w art. 62b ust. 1 pkt 2 lit. d.

Ponadto ustawa przewiduje zmiany dotyczące funkcjonowania wodoru w systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw wynikające z sytuacji na rynku wodoru stosowanego w transporcie. Producenci wodoru przeznaczonego do stosowania w pojazdach od 1 stycznia 2023 r. będą objęci obowiązkiem wykonywania badań jakości produkowanego wodoru. Oznacza to potrzebę uzyskania akredytacji na wszystkie metody, które wykorzystywane będą do badania wodoru. Ze względu na niski poziom rozwoju rynku w Polsce i na świecie oraz skomplikowany i kosztowny proces dostosowania laboratorium badawczego producenci nie będą w stanie wykonywać ww. obowiązku w przewidzianym terminie, co w praktyce oznacza znaczne prawdopodobieństwo ograniczenia sprzedaży wodoru z produkcji krajowej na cele transportowe. Pojawia się więc potrzeba dostosowania regulacji dotyczących systemu monitorowania i kontrolowania jakości wodoru do realiów rynkowych (powyższe może także przesądzić o przegraniu przez polskie podmioty konkurencji o ten rynek).

Ustawa wprowadza także zmiany w zakresie morskiej energetyki wiatrowej. Na podstawie dotychczasowych doświadczeń zidentyfikowano konieczność dokonania zmian w: ustawie z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, ustawie z dnia z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, ustawie z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie morskim, ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, ustawie z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych. Zmiany w ww. ustawach odpowiadają na potrzebę wprowadzenia niezbędnych modyfikacji redakcyjno-technicznych, w celu wyeliminowania wątpliwości interpretacyjnych, jak również są rezultatem doświadczeń wynikających ze stosowania tych ustaw, w kontekście przygotowania projektów morskich

farm wiatrowych. Propozycje zmian stanowią odpowiedź na uwagi zgłoszone w okresie obowiązywania ustawy z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych – w celu poprawy warunków inwestycyjnych dla realizowanych projektów morskich farm wiatrowych.

Ustawa wprowadza także zmiany w szeregu innych ustaw. Proponowane modyfikacje mają zróżnicowany charakter od wprowadzających niezbędne korekty redakcyjno-legislacyjne, usuwających oczywiste omyłki lub służących wyeliminowaniu wątpliwości interpretacyjnych pojawiających się w odniesieniu zmodyfikowanych przepisów albo usuwających luki prawne, po uregulowania mające na celu przedłużenie terminu obowiązywania zachowanych czasowo w mocy aktów wykonawczych do ustaw.

Ustawa wchodzi w życie co do zasady z dniem następującym po dniu ogłoszenia, przepisy wchodzące w życie w innych terminach wskazane zostały w pkt 1–4 w art. 83 ustawy.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Sejm uchwalił ustawę na 67. posiedzeniu w dniu 1 grudnia 2022 r. Projekt ustawy był przedłożeniem rządowym (druk sejmowy nr 2772). Marszałek Sejmu skierowała projekt ustawy do Komisji do Spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych. Po przeprowadzeniu pierwszego czytania i rozpatrzeniu projektu ustawy w dniu 29 listopada 2022 r., Komisje wniosły o jego uchwalenie w brzmieniu zawartym w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 2813). Podczas drugiego czytania zgłoszono 25 poprawek. W trzecim czytaniu Sejm za rekomendacją Komisji przyjął 3 poprawki. Poprawki te rozszerzały zakres zmian proponowanych w ustawie – Prawo wodne, o zmiany w art. 555 i art. 566, w konsekwencji modyfikowały przepis o wejściu ustawy w życie w zakresie tych przepisów ustawy – Prawo wodne a także usuwały z ustawy przepis różnicujący termin wejścia w życie zmian w ustawie z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw, w kwestii zachowania w mocy aktu wykonawczego do ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt.

W ostatecznym głosowaniu projekt ustawy poparło 424 posłów, nikt nie był przeciw, zaś 16 posłów wstrzymało się od głosu.



W trakcie prac nad projektem ustawy w Sejmie, pomimo wprowadzenia licznych poprawek, zakres przedłożenia, z merytorycznego punktu widzenia, nie uległ zasadniczym zmianom.

### **III. Uwagi ogólne**

1. Zgodnie z § 3 ust. 2 Zasad techniki prawodawczej ustawa nie może zmieniać lub uchylać przepisów regulujących sprawę, które nie należą do jej zakresu przedmiotowego lub podmiotowego albo się z nimi nie wiążą. Wprowadzenie do danej ustawy przepisów zmieniających lub uchylających przepisy innej ustawy jest zasadne jedynie w przypadku gdy dla funkcjonowania uchwalanej ustawy konieczna jest zmiana lub uchylenie przepisów innej ustawy oraz gdy dziedziny spraw unormowane tymi ustawami są ze sobą powiązane. Zachowanie w tej kwestii konsekwencji w konstruowaniu ustawy jest istotne nie tylko z punktu widzenia zgodności aktu z regułami przyzwoitej legislacji, ale również niezbędne dla zapewnienia komunikatywności aktu w aspektach: interpretacyjnym i wyszukiwawczym. Nie ma bowiem podstaw, aby w ustawie o wyraźnie sprecyzowanym zakresie normowanych spraw spodziewać się przepisów, które zmieniają ustawy o zupełnie innym zakresie tematycznym. W analizowanym akcie prawnym jednym z najbardziej jaskrawych przykładów złamania przez ustawodawcę omawianych nakazów są zmiany proponowane w ustawie z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (art. 53 ustawy). Wskazana nowelizacja wydłużyła o 12 miesięcy termin zachowania w mocy przepisów rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 stycznia 2004 r. w sprawie minimalnych warunków utrzymywania poszczególnych gatunków zwierząt wykorzystywanych do celów rozrywkowych, widowiskowych, filmowych, sportowych i specjalnych. Zmian w ustawach niepowiązanych z tematyką ochrony wybranych odbiorców przed rosnącymi cenami gazu w treści opiniowanego przedłożenia jest bardzo dużo. (por. korekta ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw w zakresie przesunięcia terminu uruchomienia tzw. modułu potwierżeń w ramach systemu BDO na dzień 1 stycznia 2025 r. oraz ustawy z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw – polegającą na przedłużeniu stosowania dotychczasowych przepisów do sporządzania dokumentów DPR i EDPR także za lata 2023 i 2024).

Trudno znaleźć uzasadnienie dla konieczności wprowadzenia tego rodzaju zmian w wielu ustawach, niejako „przy okazji” pracy nad ustawą o szczególnej ochronie niektórych

odbiorców paliw gazowych w 2023 r.

2. Po przeprowadzeniu pierwszego czytania projektu opiniowanej ustawy, na etapie prac w Komisji do Spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych, tekst projektu opiniowanej ustawy został uzupełniony m.in. o nowelizacje: ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (art. 46) oraz ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (art. 53). Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego<sup>1)</sup> poprawki zgłaszane na etapie sejmowego postępowania ustawodawczego powinny „pozostawać w związku z projektem złożonym w Sejmie przez wnioskodawcę, przy czym więź ta winna mieć wymiar nie tylko formalny, ale i merytoryczny, polegający na tym, że konkretne poprawki odnoszące się do projektu powinny pozostawać w odpowiedniej relacji z jego treścią, zmierzając do modyfikacji pierwotnej treści projektu”. Jak podkreśla Trybunał podstawowe treści, które znajdują się ostatecznie w ustawie powinny przebyć pełną drogę procedury trzech czytań, a więc muszą być objęte materialem projektu przekazanego do Sejmu. Konsekwencją wskazanej zasady odnoszącej się do poprawek zgłaszanych w toku procesu ustawodawczego jest ograniczenie dopuszczalnej materii poprawek i zakaz omijania inicjatywy ustawodawczej poprzez wprowadzanie do projektu nowości normatywnych. Tym samym można stwierdzić, że istnieją przesłanki do uznania przepisów art. 46 i art. 53 opiniowanej ustawy za niezgodne z art. 118 ust. 1 oraz art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji przez to, że zostały uchwalone przez Sejm bez dochowania trybu wymaganego dla sejmowego postępowania ustawodawczego, w tym z pominięciem konstytucyjnych wymagań dotyczących inicjatywy ustawodawczej. Należy również podkreślić, że nie tylko na etapie drugiego czytania, ale również w toku prac komisyjnych niedopuszczalne jest wprowadzanie poprawek, które stanowią „nowość normatywną, wychodząc poza zakres projektu ustawy<sup>2)</sup>”, niezależnie od tego, czy są one korzystne dla adresatów wprowadzanych regulacji.

*Propozycje poprawek:*

1) w art. 1 skreśla się art. 46,

2) w art. 1 skreśla się art. 53.

---

<sup>1)</sup> por. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 kwietnia 2009 r. (P 11/08).

<sup>2)</sup> por. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2009 r. (K 53/07).

#### IV. Uwagi szczegółowe

- 1) art. 2 pkt 5 ustawy – w art. 2 w pkt 2 ustawy wprowadzony został skrót w odniesieniu do ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, w kolejnych przepisach ustawodawca konsekwentnie się nim posługuje, wyjątek stanowi art 2 pkt 5 ustawy. W związku z czym proponuje się poprawkę ujednociającą redakcje ustawy w tym zakresie.

*Propozycja poprawki:*

– w art. 2 w pkt 5 skreśla się wyrazy „z dnia 10 kwietnia 1997 r.”;

- 2) **art. 7 ust. 8 ustawy** – w przepisie należy doprecyzować, podobnie jak w innych przepisach ustawy, że we wskazanym przypadku od nienależnie pobranej kwoty rekompensaty nalicza się odsetki ustawowe za opóźnienie.

*Propozycja poprawki:*

– w art. 7 w ust. 8 wyraz „odsetki” zastępuje się wyrazami „odsetki ustawowe”

- 3) **art. 10 ust. 3, ust. 10 pkt 1 i ust. 12 oraz art. 33 pkt 3 i art. 35 pkt 2 lit b** – we wskazanych przepisach proponuje się zastąpienie pochodzącego z języka potocznego wyrażenia „w ciągu” zwrotem języka prawnego „w terminie”;

*Propozycja poprawki:*

– użyte:

a) w art. 10 w ust. 3, w ust. 10 w pkt 1 i w ust. 12,

b) art. 33 w pkt 3, w art. 27b w ust. 1aa,

c) w art. 35 w pkt 2 w lit b, w ust. 1<sup>2</sup>

– wyrazy „w ciągu” zastępuje się wyrazami „w terminie”;

- 4) **art. 12 ust. 1** – zgodnie z przepisem kwoty rekompensat nie stanowią dotacji, subwencji i innych dopłat o podobnym charakterze, o których mowa w art. 29a ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług – we wskazanym zakresie przepis ten wprowadza wyłączenie z opodatkowania podatkiem VAT. Wątpliwości może budzić wzajemna relacja przepisu art. 12 ust. 1 i przepisu art. 4 ustawy o podatku od towarów i usług, w myśl którego: ulgi i zwolnienia podatkowe udzielone na podstawie odrębnych ustaw nie mają zastosowania do podatku od towarów i usług;

- 5) **art. 17 ustawy** – przywołana regulacja wprowadza kary pieniężne, abstrahując od treści merytorycznej art. 17, należy zwrócić uwagę na nieprawidłowe umiejscowienie tego rodzaju przepisu w strukturze ustawy. Kolejność przepisów szczegółowych w ustawie określa § 24 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej – przepisy karne i o karach pieniężnych zawarte w ustawach szczególnych należy umieszczać po wszystkich innych przepisach merytorycznych danej ustawy. Jeśli artykuły w danej ustawie są systematyzowane w jednostki wyższego rzędu, przepisy o karach pieniężnych należy zgrupować w jednej jednostce i oznaczyć je tytułem adekwatnym do ich treści. W związku z powyższym proponuje się wprowadzenie następujących poprawek.

*Propozycje poprawek:*

- 1) *skreśla się art. 17,*
- 2) *po art. 31 dodaje się rozdział 3a w brzmieniu:*

*„Rozdział 3a*

***Kary pieniężne***

*„Art. 31a. 1. Podmiot uprawniony, który nie stosuje się do obowiązku wskazanego w art. 3 ust. 1–3 i 7, podlega karze pieniężnej w wysokości nie niższej niż 1 000 000 zł i nie wyższej niż 15% przychodu ukaranego przedsiębiorcy, wynikającego z działalności koncesjonowanej, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym.*

*2. Niezależnie od kary pieniężnej określonej w ust. 1 Prezes URE może nałożyć karę pieniężną na kierownika podmiotu uprawnionego, z tym że kara ta może być wymierzona w kwocie nie większej niż 300% jego miesięcznego wynagrodzenia.*

*3. Kary pieniężne, o których mowa w ust. 1 i 2, wymierza Prezes URE w drodze decyzji administracyjnej.*

*4. Do kar pieniężnych, o których mowa w ust. 1 i 2, stosuje się przepisy art. 56 ust. 4 i 6–7a ustawy – Prawo energetyczne.”;*

- 6) **art. 21 ust. 1 ustawy** – we wskazanym przepisie występuje odesłanie do art. 18 pkt 7, należy wskazać, że taki przepis nie występuje w ustawie. Wydaje się, iż ustawodawca miał na celu odesłanie do definicji gospodarstwa domowego zawartej w art. 18 pkt 2. Jeżeli taka była intencja ustawodawcy proponuje się poniższą poprawkę.

*Propozycja poprawki:*

– w art. 21 w ust. 1 wyrazy „art. 18 pkt 7” zastępuje się wyrazami „art. 18 pkt 2”;

- 7) tytuł rozdziału 4 – zgodnie z § 97 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej jeżeli ustawa, w której artykuły pogrupowano w jednostki systematyzacyjne, zawiera liczne przepisy zmieniające, wydziela się je we wspólną jednostkę systematyzacyjną zatytułowaną „Zmiany w przepisach”. Mając powyższe na uwadze proponuje się następującą poprawkę.

*Propozycja poprawki:*

– tytuł rozdziału 4 otrzymuje brzmienie:

„Zmiany w przepisach”;

- 8) **art. 69 ust. 2 i art. 71 ust. 2** – w art. 3 w ust. 3 ustawy wprowadzony został skrót w odniesieniu do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, w przepisach ustawy ustawodawca w sposób niekonsekwentny raz posługuje się pełną nazwą a następnie skrótem: „Prezes URE”. Proponowana poprawka usuwa przedmiotową niekonsekwencję.

*Propozycja poprawki:*

– w art. 69 w ust. 2 i art. 71 w ust. 2 wyrazy „Urzędu Regulacji Energetyki” zastępuje się wyrazem „URE”;

- 9) **art. 73** – w myśl wskazanego przepisu decyzje, wydane na podstawie art. 16 ust. 1 i art. 18 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 51 (tj. ustawy z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych) przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, pozostają w mocy. Mając na uwadze, że w art. 83 ustawy zróżnicowano terminy wejścia w życie poszczególnych przepisów ustawy, a także fakt, iż omawiany art. 73 wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2024 r., a więc ponad rok po zasadniczym terminie wejścia ustawy w życie, proponuje się poprawkę mającą na celu skorelowanie treści przepisu czasowego z początkowym terminem jego obowiązywania.

*Propozycja poprawki:*

– w 73 wyrazy „niniejszej ustawy” zastępuje się wyrazami „niniejszego przepisu”;

**10) art. 76** – proponuje się uwagę redakcyjną skreślającą część przepisu niemającą wartości normatywnej.

*Propozycja poprawki:*

– w art. 76 skreśla się wyrazy „niniejszej ustawy.”;

**11) art. 83 pkt 3** – zgodnie ze wskazanym przepisem m.in. art. 56 pkt 3 lit. b wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2023 r. Należy podkreślić, że w art. 56 pkt 3 nie występuje podział na litery. W chwili obecnej w art. 83 w pkt 3 występuje odesłanie do nieistniejącej jednostki redakcyjnej. Ewentualna poprawka zostanie sformułowana po uzyskaniu stanowiska autorów ustawy.

*Mirosław Reszczyński*

*Główny legislator*