



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 13 grudnia 2021 r.

Opinia do ustawy o dodatku osłonowym

(druk nr 594)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa:

- wprowadza **dodatek osłonowy** wypłacany w 2022 r.,
- nakazuje **pozostawiać bez rozpoznania wnioski o wypłatę dodatku energetycznego** złożone w 2022 r.,
- wprowadza **program wsparcia** dla odbiorców wrażliwych energii elektrycznej lub paliw gazowych.

Dodatek osłonowy (art. 1–4 ustawy) przysługuje gospodarstwom domowym, w których wysokość miesięcznego dochodu nie przekracza:

- 2100 zł w gospodarstwie jednoosobowym i
- 1500 zł na osobę w gospodarstwie wieloosobowym.

Wysokość dodatku wynosi 400 zł dla gospodarstwa jednoosobowego, 600 zł – dla 2- lub 3-osobowego, 850 zł – dla 4- lub 5-osobowego oraz 1150 zł – dla liczniejszego niż 5 osób. W przypadku gospodarstw, w których głównym źródłem ogrzewania jest kocioł na paliwo stałe, kominek, koza itp. urządzenia, dodatek jest wyższy o 25%. Dodatek będzie wypłacany, w oparciu o wniosek uprawnionego, na podstawie decyzji wójta, przez gminy. Gminy otrzymają dotacje celowe na finansowanie dodatku osłonowego (4,7 mld zł), w tym 2% kwoty dotacji (94 mln zł) będzie przeznaczony na koszty wypłacania dodatku. Dodatek będzie wypłacany w dwóch równych ratach: do 31 stycznia i do 2 grudnia 2022 r.

Ustawa (art. 5 ustawy) nakazuje sprzedawcom energii elektrycznej i paliw gazowych przekazywanie uprawnionym informacji o możliwości złożenia wniosku do wójta o wypłatę dodatku osłonowego.

Ustawa wprowadza zmiany do kilku ustaw, mające na celu wyłączenie dodatku celowego spod egzekucji cywilnej i administracji, z opodatkowania oraz z limitów dochodowych przy świadczeniach z pomocy społecznej (art. 6–8, art. 10, art. 12).

Ustawa wprowadza do ustawy – Prawo energetyczne grupę zmian ustanawiających **program wsparcia** (art. 9). Odbiorca wrażliwy energii elektrycznej i odbiorca wrażliwy paliw gazowych może złożyć odpowiednio do sprzedawcy energii elektrycznej albo sprzedawcy paliw gazowych wnioski o zastosowanie programu wsparcia wobec zaległych i bieżących należności za energię elektryczną albo paliwa gazowe lub świadczone usługi, przedkładając kopię decyzji przyznającej dodatek mieszkaniowy. Program wsparcia może obejmować: 1) zawarcie umowy w sprawie zaległych i bieżących należności za energię elektryczną albo paliwa gazowe lub świadczone usługi obejmującej: a) odroczenie terminu ich płatności, b) rozłożenie ich na raty, c) ich umorzenie, lub d) odstąpienie od naliczania odsetek za ich nieterminową zapłatę; 2) zawieszenie postępowania egzekucyjnego należności za energię elektryczną albo paliwa gazowe lub świadczone usługi; 3) inne formy wsparcia stosowane przez sprzedawcę energii elektrycznej albo sprzedawcę paliw gazowych.

W ustawie dokonuje się też zmian w ustawie – Prawo energetyczne, niezwiązanych z przedmiotem i celem ustawy (art. 10 ustawy).

Ustawa nakazuje też **pozostawienie bez rozpoznania wniosków o wypłatę dodatku energetycznego**, o którym mowa w art. 5c ustawy – Prawo energetyczne, złożonych w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 31 grudnia 2022 r. Można zatem przyjąć, że **dodatek energetyczny** dla odbiorcy wrażliwego energii elektrycznej **zostanie na jeden rok zastąpiony dodatkiem osłonowym** uzależnionym od kryteriów dochodowych. Ustawa nie reguluje jednak przypadków, gdy wniosek o dodatek energetyczny zostanie złożony przed 1 stycznia 2022 r. Należy przyjąć możliwość wypłaty obu dodatków.

W art. 12 ustawy dokonuje się zmiany w ustawie z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Celem nowelizacji ust. 2c w art. 49, jak można się domyślać, jest wskazanie źródła finansowania dodatku osłonowego. W tym celu pomniejszone zostaną środki z budżetu państwa przeznaczone na Fundusz Rekompensat

Pośrednich Kosztów Emisji, o którym mowa w art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o systemie rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Rządowy projekt ustawy o dodatku osłonowym wpłynął do Sejmu 6 grudnia 2021 r. 8 grudnia odbyło się na posiedzeniu Sejmu I czytanie, tego samego dnia Komisja do Spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych oraz Komisja Polityki Społecznej i Rodziny przedstawiły sprawozdanie. Następnego dnia odbyło się II i III czytanie, między którymi komisje przedstawiły sprawozdanie.

W Sejmie poszerzono katalog uprawnionych do dodatku osłonowego o cudzoziemców (art. 2 ust. 4), podniesiono wysokość dodatku dla osób ogrzewających mieszkania kotłem na paliwo, kominkiem, kozą itd. (art. 2 ust. 6), podniesiono maksymalny limit wydatków z budżetu państwa na dodatek osłonowy w 2022 r. z 4,1 mld na 4,7 mld zł. Wprowadzono też kilkanaście innych drobnych zmian merytorycznych i zmian redakcyjnych.

Należy zwrócić uwagę, że na etapie rządowym projekt ustawy nie był poddany konsultacjom społecznym, opiniowaniu, ani rozpatrzeniu przez właściwe komitety i komisje na poszczególnych etapach rządowego procesu legislacyjnego. Projekt został przyjęty przez Radę Ministrów na podstawie wniosku Ministra Klimatu i Środowiska zawierającego prośbę o pominięcie wszystkich wcześniejszych etapów procedury rządowej i przyjęcie go od razu przez Radę Ministrów.

III. Uwagi szczegółowe

Prawdopodobnie ze względu na szybkość prac nad projektem i pominięcie przygotowawczych etapów rządowego procesu legislacyjnego, w ustawie – mimo poprawienia jej na etapie sejmowym – nadal znajduje się kilka błędów redakcyjnych i merytorycznych. Np.: powtórzenia (art. 3 ust. 2 i art. 4 ust. 1), różnorodna terminologia (raz mowa o dotacjach, innym razem o dotacjach celowych – można by sądzić, że gminy otrzymają dwa rodzaje dotacji na wypłatę dodatku osłonowego), zbędne zastrzeżenia (art. 3 ust. 3), nowelizacje nie mające żadnego związku z przedmiotem i celem ustawy. Błędy znalazły się też w uzasadnieniu. Np. w kilku miejscach podaje się różne liczby gospodarstw domowych objętych dodatkiem (na stronie 1 i 2 uzasadnienia – 6,84 mln gospodarstw i 52%

wszystkich gospodarstw domowych w Polsce; na stronie 8 uzasadnienia do projektu rozporządzenia ministra w sprawie informacji o dodatku osłonowym – 4,84 mln gospodarstw domowych i 62% gospodarstw domowych).

IV. Propozycje poprawek

Najistotniejszą wadą dotknięty jest art. 16 ustawy. Wprowadza on limit wydatków z budżetu państwa przeznaczonych na dodatki osłonowe – 4,7 mld. W ust. 3 przewiduje się, że w przypadku gdy wykorzystanie środków w pierwszym półroczu roku budżetowego wyniesie więcej niż 65% środków (czyli ponad 3,055 mld), wysokość „wskaźnika procentowego” ulega obniżeniu w drugiej połowie tego roku budżetowego. Poziom obniżenia „wskaźnika procentowego” oblicza się, jak stanowi ust. 4, jako połowę różnicy między faktycznym wykorzystaniem środków, wyrażonym w procentach, w pierwszym półroczu roku budżetowego, a wielkością 65%. Ustawa nie podaje jednak żadnych „wskaźników procentowych”. Procentowo podana jest tylko jedna wartość – 65% wydatków z rocznego limitu w pierwszym półroczu. Można jedynie się domyślać, że chodzi o pomniejszenie limitu 65%, który z racji równości obu rat dodatku osłonowego, powinien „obowiązywać” też w drugiej połowie roku. Niejasny jest jednak cel i skutek tego obniżenia, o czym dalej.

Jeszcze bardziej problematyczny jest ust. 5. Przewiduje on, że jeżeli poziom wskaźnika procentowego, o którym mowa w ust. 3, ulegnie obniżeniu, minister właściwy do spraw finansów publicznych ogłosi, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, wysokość dodatku osłonowego. Należy jednak zwrócić uwagę, że wysokość dodatku jest na sztywno określona w ustawie. Wypłacany jest on, zgodnie z ustawą, w dwóch równych ratach. Rata z drugiego półrocza nie może być niższa, niż rata z pierwszego półrocza. Błąd ten (ogłaszanie wysokości dodatku w obwieszczeniu) prawdopodobnie wynika z przepisania do omawianego przepisu treści art. 33 ustawy z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw. Nie zwrócono jednak uwagi, że ustawa z 2013 r. wprowadzając do ustawy – Prawo energetyczne dodatek energetyczny, nie ustanowiła sztywnej kwoty tego dodatku, lecz upoważniła ministra, w przepisach merytorycznych, do określenia jego wysokości (art. 5c ust. 4, Minister właściwy do spraw gospodarki ogłasza, w terminie do dnia 30 kwietnia każdego roku, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, wysokość dodatku energetycznego na kolejne 12 miesięcy, biorąc pod

uwagę środki przewidziane na ten cel w ustawie budżetowej). Ponadto, mechanizm korygujący w ustawie z 2013 r. służy przede wszystkim temu, by ponadplanowe wydatki w danym roku, odejmowane były od planowanych wydatków na rok następny. Ze względu do jednoroczność dodatku osłonowego, cały art. 16 przestaje mieć, jakiegokolwiek znaczenie, chyba, że chodzi o przerzucenie obowiązku pokrycia wydatków przekraczających limit 4,7 mld na gminy. Najwłaściwszym rozwiązaniem będzie podniesienie limitu wydatków do kwoty pokrywającej w pełni uzasadnione wnioski złożone przez uprawnionych o wypłatę dodatku osłonowego (z uzasadnienia wynika, że Rząd nie określił rzetelnie liczby uprawnionych) oraz skreślenie w art. 16 ust. 3–5.

Propozycja poprawki: „W art. 16: 1) w ust. 1 w pkt 1 wyrazy „4 700 000 000 zł”, zastępuje się wyrazami „9 400 000 000 zł”; 2) skreśla się ust. 3–5.”.

Główny ekspert

Marek Jarentowski