



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, dnia 28 czerwca 2022 r.

**Opinia do ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców
niektórych paliw stałych w związku z sytuacją na rynku tych paliw
(druk nr 749)**

I. Cel i przedmiot ustawy

1. Uchwalona przez Sejm w dniu 23 czerwca 2022 r. ustawa o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców niektórych paliw stałych w związku z sytuacją na rynku tych paliw, określana dalej jako „opiniowana ustawa”, zmierza – według deklaracji projektodawcy zawartej w uzasadnieniu jej projektu (str. 1) – do „wsparcia odbiorców indywidualnych przez premiowanie sprzedaży węgla po cenie odpowiadającej średniej cenie z ostatniego roku”. Opiniowana ustawa określa zatem zasady i tryb:

- 1) sprzedaży dla gospodarstw domowych,
- 2) przyznawania i wypłat rekompensat przedsiębiorcom wykonującym działalność gospodarczą w zakresie wprowadzania do obrotu

– węgla kamiennego, a także brykietów lub peletów zawierających co najmniej 85% węgla kamiennego, wydobytych (wyprodukowanych) w Rzeczypospolitej Polskiej lub do niej sprowadzonych w okresie od dnia 16 kwietnia 2022 r. do dnia 31 grudnia 2022 r. oraz sprzedawanych gospodarstwom domowym od dnia jej wejścia w życie, określanych dalej jako „niektóre paliwa stałe”.

2. Stosownie do przepisów opiniowanej ustawy:

- 1) przedsiębiorcy wykonującemu działalność gospodarczą w zakresie wprowadzania do obrotu paliw, wpisanemu do Centralnego Rejestru Podmiotów Akcyzowych, który sprzedawał niektóre paliwa stałe dla gospodarstw domowych prowadzonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, po cenie nie wyższej niż 996,60 zł brutto za tonę, w celu wykorzystania na potrzeby własne tych gospodarstw domowych, ma przysługiwać rekompensata;
- 2) rekompensata ma wynosić nie więcej niż 1073,13 zł brutto za tonę przy sprzedaży nie więcej niż 3 ton niektórych paliw stałych, sprzedanych dla jednego gospodarstwa domowego, i być obliczana jako iloczyn stawki rekompensaty oraz ilości niektórych paliw stałych wyrażonej w tonach, sprzedanej dla gospodarstw domowych na potrzeby własne tych gospodarstw w okresie od dnia wejścia w życie opiniowanej ustawy do dnia 31 grudnia 2022 r.;
- 3) rekompensata ma być wypłacana na wniosek przedsiębiorcy składany do Zarządcy Rozliczeń S.A.;
- 4) rekompensata ma być wypłacana z Funduszu Wypłaty Różnicy Ceny, przy czym maksymalny łączny limit wydatków z tego funduszu będący skutkiem finansowym wejścia w życie opiniowanej ustawy nie może przekroczyć 3 000 000 000 zł.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Opiniowana ustawa została uchwalona w oparciu o projekt wniesiony do Sejmu przez Radę Ministrów 17 czerwca 2022 r. (druk sejmowy nr 2354). Tego samego dnia Marszałek Sejmu skierowała go do Komisji do Spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych w celu odbycia pierwszego czytania oraz rozpatrzenia. Komisja ta przedstawiła sprawozdanie o projekcie opiniowanej ustawy 22 czerwca 2022 r. (druk sejmowy nr 2361). Podczas drugiego czytania projektu opiniowanej ustawy tego samego dnia zgłoszono do niego 15 poprawek (druk sejmowy nr 2361-A), z których jedna została przyjęta w trzecim czytaniu. Podczas sejmowego postępowania legislacyjnego nie dokonano w projekcie opiniowanej ustawy zmian, które zmieniałyby meritum jego pierwotnego zakresu w sposób znaczący.

III. Zastrzeżenia co do zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej

A. Uwaga ogólna

Stosownie do informacji przedstawionej w ocenie skutków regulacji (str. 2) projekt opiniowanej ustawy nie był przedmiotem konsultacji publicznych i opiniowania. Tymczasem materie nim objęte oddziałują zarówno na przedsiębiorców wykonujących działalność gospodarczą w zakresie wprowadzania do obrotu niektórych paliw stałych, jak również na gospodarstwa domowe, dla których stanowią one główne źródło ogrzewania, co implikowało obowiązek przedstawienia projektu opiniowanej ustawy na etapie rządowego procesu legislacyjnego stronie pracowników i stronie pracodawców Rady Dialogu Społecznego, reprezentatywnym organizacjom związkowym oraz reprezentatywnym organizacjom pracodawców – zgodnie z przepisami odpowiednio art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2232, z późn. zm.), art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 854) oraz art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz. U. z 2022 r. poz. 97). Nie jest uprawnione niedochowanie powołanego wymogu z powołaniem się na zastosowanie odrębnego trybu postępowania, o którym mowa w rozdziale 8 działu III Regulaminu pracy Rady Ministrów – przepisy uchwały Rady Ministrów (tj. aktu normatywnego o charakterze wewnętrznym) nie wyłączają obowiązków określonych w przepisach ustawy. Podniesioną wadliwość proceduralną należy zatem traktować jako „uchybiecie trybowi legislacyjnemu – o ustawowej genezie (z punktu widzenia kontroli konstytucyjności tego rodzaju uchybiecie podlega ocenie zgodności art. 2 Konstytucji)”¹. „Ustawowy obowiązek opiniowania (...) nie jest wymogiem konstytucyjnie określonego trybu legislacyjnego, jakkolwiek uchybiecie mu jest nieprawidłowością (zob. wyrok TK z 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 134).”², przy czym okoliczność, że określone „[e]lementy trybu prawodawczego (...) nie wynikają z konstytucyjnych standardów postępowania legislacyjnego, (...) nie oznacza, że pozostają poza kontrolą Trybunału Konstytucyjnego”³.

¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 października 2010 r. (P 34/08).

² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 lipca 2011 r. (K 10/09).

³ *Ibidem*.

B. Uwaga szczegółowa

Zgodnie z art. 119 ust. 1 Konstytucji Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach. Powołany przepis statuuje zatem nakaz, „by podstawowe treści, które znajdują się ostatecznie w ustawie przebyły pełną drogę procedury sejmowej, tak by nie zabrakło czasu i możliwości na przemyślenie przyjmowanych rozwiązań i zajęcie wobec nich stanowiska. Nakazowi temu sprzeciwia się takie stosowanie procedury poprawek, które pozwala na wprowadzenie do projektu nowych, istotnych treści na ostatnich etapach procedury sejmowej. Dotyczyć to może zwłaszcza poprawek zgłoszonych dopiero w drugim czytaniu i niebędących przedtem przedmiotem rozważań w komisjach”⁴. Niezależnie od tego, należy zauważyć, że „wykładnia przepisów regulujących poprawki „sejmowe” i „senackie” musi być dokonywana w taki sposób, aby nie prowadziło to do zatarcia odrębności między inicjatywą ustawodawczą i poprawkami, a w konsekwencji do obchodzenia wymagań, które Konstytucja przewiduje dla inicjatywy ustawodawczej”, przy czym „wyjście poza zakreślony przez samego projektodawcę zakres przedmiotowy projektu może mieć miejsce tylko wówczas, gdy treść poprawki pozostaje w ścisłym związku z przedmiotem projektowanej ustawy, a zwłaszcza wtedy, gdy jej wprowadzenie jest niezbędne do pełnego zrealizowania koncepcji projektodawcy. Odmienne stanowisko oznaczałoby obejście konstytucyjnych wymagań dotyczących inicjatywy ustawodawczej i trzech czytań projektu”⁵.

W kontekście powyższych rozważań należy zauważyć, iż po odbyciu pierwszego czytania projektu opiniowanej ustawy, w wyniku przyjęcia przez Komisję do Spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych niektórych poprawek zgłoszonych na jej posiedzeniu, tekst projektu opiniowanej ustawy został uzupełniony m.in. o art. 14, który nowelizuje ustawę z dnia 19 lipca 2019 r. o systemie rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1312). Ustawa ta określa zasady i tryb udzielania oraz sposób obliczania wielkości pomocy publicznej z tytułu przenoszenia kosztów zakupu uprawnień do emisji w rozumieniu ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz. U. z 2021 r. poz. 332, z późn. zm.) na ceny energii elektrycznej zużywanej do wytwarzania produktów w sektorach lub podsektorach

⁴ Wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 23 lutego 1999 r. (K 25/98) oraz z dnia 9 marca 2016 r. (K 47/15).

⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 kwietnia 2009 r. (P 11/08).

energochłonnych, a zatem obejmuje swym zakresem sprawy nieobjęte przedmiotem projektu opiniowanej ustawy skierowanego do Sejmu przez Radę Ministrów.

Mając na uwadze, że 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”⁶, należy uznać, że art. 14 opiniowanej ustawy jest niezgodny z art. 118 ust. 1 oraz art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji przez to, że został uchwalony przez Sejm bez dochowania trybu wymaganego dla sejmowego postępowania ustawodawczego. Należy również dobitnie podkreślić, że nie tylko na etapie drugiego czytania, ale również w toku prac komisyjnych niedopuszczalne jest wprowadzanie poprawek, które stanowią „nowość normatywną, wychodzącą poza zakres projektu ustawy”⁷.

W świetle podniesionej argumentacji, zasadne jest rozważenie następujących **propozycji poprawek**:

- 1) skreśla się art. 14;
- 2) skreśla się art. 20–22;
- 3) w art. 24 skreśla się pkt 2.

IV. Zastrzeżenia natury legislacyjnej i redakcyjnej

Względy poprawnej techniki legislacyjnej przemawiają za potrzebą akceptacji poniższych **propozycji poprawek**:

- 1) w art. 2 w ust. 1 skreśla się zdanie drugie;
- 2) art. 8 otrzymuje brzmienie:

„Art. 8. Szef Krajowej Administracji Skarbowej przekazuje, na wniosek zarządcy rozliczeń, będące w jego posiadaniu dane dotyczące przedsiębiorców, o których mowa

⁶ *Ibidem*.

⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2009 r. (K 53/07).

w art. 2 ust. 1, w zakresie określonym w art. 3 ust. 1 – w terminie 7 dni od dnia złożenia tego wniosku.”;

- 3) w art. 10 skreśla się ust. 4;
- 4) w załączniku nr 1 do ustawy w zdaniu pierwszym wyrazy „od dnia” zastępuje się wyrazami „od dnia wejścia w życie tej ustawy”.

Rekomendowane korekty zmierzają do:

- 1) likwidacji ustawowego *superfluum* – skoro art. 2 ust. 1 zdanie pierwsze opiniowanej ustawy stanowi, że przedsiębiorcy wprowadzającym do obrotu paliwa, wpisanemu do Centralnego Rejestru Podmiotów Akcyzowych, który sprzedawał niektóre paliwa stałe dla gospodarstw domowych prowadzonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, po cenie nie wyższej niż 996,60 zł brutto za tonę, w celu wykorzystania na potrzeby własne tych gospodarstw domowych, przysługuje rekompensata, to zdanie drugie w brzmieniu: „Sprzedaż paliwa stałego po cenie wyższej niż 996,60 zł brutto nie uprawnia do otrzymania rekompensaty” jest normatywnie zbędne (a nadto nieprecyzyjne, gdyż nie odnosi podanej kwoty ceny do tony paliwa);
- 2) sprecyzowania treści obowiązku Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, który – w świetle zarówno art. 3 ust. 1 opiniowanej ustawy, jak również wymogu precyzji unormowania – powinien odnosić się do przekazywania danych dotyczących przedsiębiorców, o których mowa w art. 2 ust. 1, w zakresie określonym w art. 3 ust. 1;
- 3) skreślenia przepisu stanowiącego powtórzenie art. 10a ustawy z dnia 28 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2538, z późn. zm.);
- 4) dostosowania treści zdania pierwszego załącznika nr 1 do przepisów art. 1 ust. 2, art. 2 ust. 5 oraz art. 5 ust. 1 pkt 1 opiniowanej ustawy (tak jak uczyniono to w zdaniu pierwszym załącznika nr 2).

Piotr Magda

Główny legislator