



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 1 sierpnia 2022 r.

**Opinia do ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu wzmocnienia bezpieczeństwa
gazowego państwa w związku z sytuacją na rynku gazu**

(druk nr 781)

I. Cel i przedmiot ustawy

Celem ustawy jest wzmocnienie systemu bezpieczeństwa dostaw paliw gazowych w związku z obecną sytuacją geopolityczną będącą wynikiem inwazji Rosji na Ukrainę poprzez zwiększenie elastyczności tego systemu. Następstwem wojny jest bowiem zwiększenie ryzyka nieprzewidzianych przerw w dostawach paliw gazowych, a także bezprecedensowe wzrosty cen gazu ziemnego na rynkach europejskich.

W ocenie projektodawców, aby zrealizować cel ustawy należy m.in.:

- 1) czasowo wydłużyć z 40 do 50 dni okres, w którym zapasy obowiązkowe gazu ziemnego muszą być dostarczone do systemu gazowego;
- 2) umożliwić operatorowi systemu przesyłowego gazowego elastyczne decydowanie o środkach nierynkowych, które powinny być wprowadzone w związku z zaistnieniem sytuacji kryzysowej;
- 3) przedłużyć ochronę taryfową odbiorców domowych i strategicznych instytucji pożytku publicznego do 31 grudnia 2027 r.;
- 4) upoważnić ministra właściwego do spraw energii do zmniejszenia w 2022 r. lub 2023 r. wymogu w zakresie ilości gazu ziemnego sprzedawanego za pośrednictwem giełdy towarowej;
- 5) zawiesić obowiązek sprzedaży gazu ziemnego za pośrednictwem giełdy towarowej w przypadku ogłoszenia stanu nadzwyczajnego;

- 6) wprowadzić obowiązek uwzględniania przez przedsiębiorstwa energetyczne i operatora systemu magazynowego przy opracowywaniu planów rozwoju – planów działań zapobiegawczych.

W związku z powyższym ustawodawca nowelizuje szereg ustaw. Opiniowaną ustawą zmienia się: ustawę z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, ustawę z dnia 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym, ustawę z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw, ustawę z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz ustawę z dnia 26 stycznia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców paliw gazowych w związku z sytuacją na rynku gazu.

Zmiany w ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne polegają m.in. na:

- 1) wskazaniu ministra właściwego do spraw energii jako organu właściwego w rozumieniu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1938 z dnia 25 października 2017 r. dotyczącego środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylającego rozporządzenie (UE) nr 994/2010 – dodanie art. 15fa (art. 1 pkt 2 noweli);
- 2) wprowadzeniu obowiązku uwzględniania planów działań zapobiegawczych przy opracowywaniu planów rozwoju przez przedsiębiorstwo energetyczne, a także wprowadzeniu obowiązku przygotowania planu rozwoju przez operatora systemu magazynowego (również z uwzględnieniem planów działań zapobiegawczych) – zmiany w art. 16 oraz dodanie art. 16¹ (art. 1 pkt 3 i 4 noweli);
- 3) nałożeniu obowiązku uzyskania koncesji przez podmioty, w przypadku których roczna wartość obrotu paliwami gazowymi nie przekracza 100 tys. euro – zmiany w art. 32 (art. 1 pkt 6 noweli);
- 4) zawieszeniu obowiązku sprzedaży gazu ziemnego za pośrednictwem giełdy w przypadku ogłoszenia stanu nadzwyczajnego – zmiany w art. 49b (art. 1 pkt 8 noweli);
- 5) przedłużeniu ochrony taryfowej odbiorców domowych i strategicznych instytucji pożytku publicznego do dnia 31 grudnia 2027 r. – zmiany w art. 62b (art. 1 pkt 9 noweli).

Ze zmianami ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne dotyczącymi planów rozwoju związane są przepisy epizodyczne, przejściowe i dostosowujące zawarte w art. 6–8 opiniowanej ustawy. W szczególności w art. 6 ust. 1 przesądzono, że plany rozwoju przedsiębiorstwa energetycznego będą obowiązywały do dnia uzgodnienia z Prezesem Urzędu Regulacji Energetyki planów rozwoju lub ich aktualizacji zgodnie z przepisami ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne w brzmieniu po nowelizacji, zaś w art. 6 ust. 3, że operator systemu magazynowania po raz pierwszy będzie obowiązany sporządzić plan rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na pojemności instalacji magazynowych i przedłożyć go ministrowi właściwemu do spraw energii oraz Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki w terminie do dnia 30 września 2022 r. Aktualizacja tego planu będzie musiała być sporządzona i przedłożona właściwym organom po raz pierwszy w terminie do dnia 31 marca 2025 r. W art. 7 opiniowanej ustawy upoważnia się natomiast ministra właściwego do spraw energii do określenia na rok 2022 lub 2023, w drodze rozporządzenia, niższej aniżeli określona w art. 49b ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne ilości gazu ziemnego wysokometanowego wprowadzonego do sieci przesyłowej. Upoważnienie ma charakter fakultatywny. Minister będzie miał prawo, a nie obowiązek, wydania takiego rozporządzenia. Wydając rozporządzenie minister będzie obowiązany kierować się koniecznością zapewnienia ciągłości dostaw paliw gazowych do odbiorców końcowych, znaczeniem cen paliw gazowych dla gospodarki i funkcjonowania państwa oraz obowiązkiem równoprawnego traktowania uczestników rynku. Przepis art. 8 przesądza natomiast, że podmiot prowadzący w dniu wejścia w życie noweli działalność gospodarczą w zakresie obrotu paliwami gazowymi, w przypadku którego roczna wartość obrotu tymi paliwami nie przekracza 100 000 euro, będzie mógł prowadzić tę działalność bez koncesji przez okres 6 miesięcy od dnia wejścia w życie noweli.

Zmiany w ustawie z dnia 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym sprowadzają się m.in. do:

- 1) uregulowania sposobu ogłaszania stanu kryzysowego oraz umożliwienia operatorowi systemu gazowego elastycznego decydowania o środkach nierynkowych, które powinny być wprowadzone – dodanie art. 49a, zmiany w art. 51 i art. 54 oraz uchylenie art. 53 (art. 2 pkt 5, 6, 10 i 11 noweli);

- 2) ustalenia zasad bilansowania systemu gazowego oraz rozliczeń w przypadku uruchomienia zapasów obowiązkowych oraz wprowadzenia ograniczeń w poborze gazu ziemnego – zmiany w art. 52 oraz dodanie art. 52¹ (art. 2 pkt 7 i 8 noweli)
- 3) wydłużenia do dnia 30 września 2024 r. z 40 do 50 dni okresu, w którym zapasy obowiązkowe gazu ziemnego muszą być dostarczone do systemu gazowego – dodanie art. 70d (art. 2 pkt 14 noweli);
- 4) zwiększenia wysokości kar za nieprzestrzeganie ograniczeń w poborze gazu ziemnego – zmiany w art. 63 (art. 2 pkt 13 noweli).

Korekta art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw polega na przedłużeniu o rok czasowego obowiązywania rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 4 maja 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego (rozporządzenie to utraciłoby moc z dniem 29 sierpnia 2022 r.) – art. 3 noweli.

Zmiana art. 31zżh ust. 8 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (art. 4 noweli) ma na celu zwiększenie płynności handlu na giełdzie towarowej, poprzez wydłużenie okresu obowiązywania instrumentu prawnego, którego istotą jest zmniejszenie obciążeń finansowych po stronie przedsiębiorstw energetycznych dokonujących zakupu oraz sprzedaży nośników energii za pośrednictwem zorganizowanej platformy obrotu w związku z ustanawianiem zabezpieczeń finansowych.

Nowelizacja ustawy z dnia 26 stycznia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców paliw gazowych w związku z sytuacją na rynku gazu ma na celu nałożenie na podmioty, o których mowa w art. 14 ust. 1 tej ustawy, którym udzielano gwarancji Skarbu Państwa, obowiązku wniesienia opłaty prowizyjnej od gwarancji (art. 14 ust. 6; art. 5 pkt 3 lit. c noweli) oraz określenie zasad wnoszenia i ustalania wysokości tej opłaty (art. 14a; art. 5 pkt 4 noweli). Ponadto dokonuje się korekty formuły wydatkowej, poprzez zwiększenie limitu wydatków Funduszu Wyплаты Różnicy Ceny, o środki stanowiące zwrot kwoty rekompensat, o których mowa w art. 8, art. 11 i art. 12 ustawy z dnia 26 stycznia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców paliw gazowych w związku z sytuacją na rynku gazu oraz art. 62g ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne.

Ze zmianami dokonywanymi w odniesieniu do ustawy z dnia 26 stycznia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców paliw gazowych w związku z sytuacją na rynku gazu związany jest przepis przejściowy zawarty w art. 9 opinowanej ustawy. W przepisie tym przesądza się, że do gwarancji Skarbu Państwa, o których mowa w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców paliw gazowych w związku z sytuacją na rynku gazu, udzielonych przed dniem wejścia w życie opinowanej nowelizacji będzie się stosowało przepisy dotyczące obowiązku wniesienia opłaty prowizyjnej oraz wysokości i zasad ustalania tej opłaty zawarte w nowelizowanym art. 14 ust. 6 i dodawanym art. 14a (art. 5 pkt 3 lit. c i pkt 4 noweli), przy czym pierwsza opłata na nowych zasadach będzie musiała być wniesiona w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie opinowanej nowelizacji.

Ustawa wejdzie w życie co do zasady po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Wcześniej, tj. z dniem następującym po dniu ogłoszenia, wejdzie w życie zmiana ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw, której istotą jest przedłużenie o rok czasowego obowiązywania rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 4 maja 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 59. posiedzeniu w dniu 22 lipca 2022 r. Projekt ustawy był przedłożeniem rządowym (druk sejmowy nr 2450). Marszałek Sejmu skierowała w dniu 15 lipca 2022 r. projekt ustawy do Komisji do Spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych do pierwszego czytania. Komisja po przeprowadzeniu pierwszego czytania oraz rozpatrzeniu tego projektu ustawy na posiedzeniu w dniu 20 lipca 2022 r. wniosła o jego uchwalenie w brzmieniu zawartym w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 2472). Podczas drugiego czytania zgłoszono jedną poprawkę (druk sejmowy nr 2472-A). Poprawka ta nie uzyskała akceptacji Sejmu. W trzecim czytaniu projekt ustawy poparło 434 posłów, żaden poseł nie był przeciw, zaś 11 posłów wstrzymało się od głosu.

Do najważniejszych zmian dokonanych w Sejmie w odniesieniu do projektu ustawy zaliczyć należy:

- 1) dodanie do ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne art. 16c (art. 1 pkt 5 noweli), który przewiduje, że operator systemu dystrybucyjnego gazowego albo

przesyłowego gazowego, w przypadku planowanej zmiany rodzaju dostarczanego paliwa gazowego w sieci gazowej z gazu ziemnego zaazotowanego na gaz ziemny wysokometanowy, będzie obowiązany poinformować odbiorcę końcowego paliw gazowych, przyłączonego odpowiednio do sieci dystrybucyjnej albo przesyłowej gazowej, o terminie tej zmiany oraz o konieczności dostosowania lub wymiany instalacji i urządzeń do odbioru gazu ziemnego zaazotowanego na instalacje i urządzenia do odbioru gazu ziemnego wysokometanowego; dodany przepis określa również zasady postępowania odbiorcy końcowego paliw gazowych po otrzymaniu takiej informacji;

- 2) dodanie do art. 45 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne ust. 1l, który przewiduje, że w kosztach działalności przedsiębiorstw energetycznych zajmujących się dystrybucją paliw gazowych, uwzględnia się koszty dostosowania lub wymiany sieci, instalacji i urządzeń gazowych do odbioru gazu ziemnego wysokometanowego (art. 1 pkt 7 noweli);
- 3) dodanie do art. 62i ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne przepisu określającego zasady wypłaty rekompensaty (wypłaty rekompensat) z Funduszu Wypłaty Różnicy Ceny w przypadku, gdy środki na rachunku tego Funduszu są niewystarczające na wypłatę wnioskowanej rekompensaty w całości (art. 1 pkt 10 noweli);
- 4) rozszerzenie zakresu noweli o zmiany w ustawie z dnia 26 stycznia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców paliw gazowych w związku z sytuacją na rynku gazu (art. 5 noweli) oraz dodanie związanego z tymi zmianami przepisu przejściowego (art. 9 noweli);
- 5) korektę przepisu o wejściu w życie ustawy (art. 10 noweli) i przyjęcie, że zmiana dotycząca ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw wejdzie w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

III. Uwagi szczegółowe

- 1) art. 1 pkt 4, art. 16¹ ust. 7 ustawy – Prawo energetyczne – w związku z tym, że na etapie prac sejmowych dokonano zmian polegających na rezygnacji z odesłania do ust. 1 we wszystkich przypadkach, w których przepisy art. 16¹ odnoszą się do **planu rozwoju**

w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na pojemności instalacji magazynowych (ustawodawca konsekwentnie posługuje się określeniem „plan”), należałoby dokonać korekty również w ust. 7 tego artykułu.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 4, w art. 16¹ w ust. 7 skreśla się wyrazy „, o którym mowa w ust. 1”;

- 2) art. 1 pkt 5, art. 16c ust. 5 ustawy – Prawo energetyczne – w przepisie jest mowa o „członku wspólnoty mieszkaniowej, o której mowa w art. 6 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali”, przy czym trzeba mieć na względzie, że określenie „członek wspólnoty mieszkaniowej” nie występuje w ustawie o własności lokali. Zgodnie z art. 6 tej ustawy wspólnotę mieszkaniową tworzy ogół właścicieli, których lokale wchodzą w skład określonej nieruchomości. W związku z powyższym, kierując się § 10 Zasad techniki prawodawczej oraz koniecznością zapewnienia spójności pomiędzy nowelizowaną ustawą, a ustawą o własności lokali, dodawany do ustawy – Prawo energetyczne art. 16c ust. 5 powinien odnosić się do właścicieli lokali we wspólnocie mieszkaniowej oraz do członków spółdzielni mieszkaniowej.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 5, w art. 16c w ust. 5 wyrazy „członka wspólnoty mieszkaniowej” zastępuje się wyrazami „właściciela lokalu we wspólnocie mieszkaniowej” oraz wyrazy „albo spółdzielni mieszkaniowej” zastępuje się wyrazami „albo członka spółdzielni mieszkaniowej”;

- 3) art. 1, nienowelizowany art. 23 ust. 2 pkt 5 ustawy – Prawo energetyczne – w związku z rozszerzeniem katalogu zadań Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki o zadania związane z uzgadnianiem planów rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na pojemności instalacji magazynowych, o których mowa w dodawanym do ustawy art. 16¹, należy rozważyć uzupełnienie art. 23 ust. 2 pkt 5, który, wskazuje, że do zakresu działania Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki należy uzgadnianie projektów planów, o których mowa w art. 16.

Propozycja poprawki:

w art. 1 po pkt 5 dodaje się pkt 5a w brzmieniu:

„5a) w art. 23 w ust. 2 pkt 5 otrzymuje brzmienie:

„5) uzgadnianie projektów planów, o których mowa w art. 16 i art. 16¹”;”;

- 4) art. 1 pkt 10 lit. a, art. 62i ust. 2 ustawy – Prawo energetyczne – przepis ten w aktualnie obowiązującym brzmieniu przewiduje, że zarządca rozliczeń weryfikuje wniosek o wypłatę rekompensaty pod względem prawidłowości dokonanych obliczeń i kompletności wymaganych dokumentów na podstawie podanych we wniosku danych. W następstwie nowelizacji zarządca rozliczeń miałby weryfikować wniosek o wypłatę rekompensaty, **biorąc pod uwagę posiadane środki na rachunku Funduszu Wypłaty Różnicy Ceny**, o którym mowa w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 28 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw. Rozwiązanie to wydaje się nieprawidłowe. Nie można bowiem uzależniać formalnej weryfikacji wniosku pod względem prawidłowości dokonanych obliczeń i kompletności wymaganych dokumentów od tego czy na rachunku Funduszu Wypłaty Różnicy Ceny znajdują się odpowiednie środki czy też nie. Należy przy tym mieć na względzie, że ustawodawca w nowelizowanym art. 62i ust. 12 przewidział procedurę postępowania z wnioskiem o wypłatę rekompensaty na okoliczność niedoboru środków na rachunku Funduszu Wypłaty Różnicy Ceny. W myśl tego przepisu, jeśli środki na rachunku Funduszu są niewystarczające na wypłatę wnioskowanej rekompensaty w całości, zarządca rozliczeń zatwierdza wniosek o wypłatę rekompensaty do wysokości posiadanych środków, a w pozostałej części wstrzymuje zatwierdzenie wniosku do czasu zapewnienia środków na ten cel. Ponadto zarządca rozliczeń wstrzymuje zatwierdzanie kolejnych wniosków do czasu zatwierdzenia w pozostałej części wniosku, o którym mowa w zdaniu pierwszym. Jednocześnie nienowelizowany art. 62i ust. 4, który dotyczy procedury postępowania w przypadku pozytywnej weryfikacji wniosku, nakazuje uwzględnić sytuację, o której mowa w art. 62i ust. 12 (niedobór środków na rachunku Funduszu Wypłaty Różnicy Ceny). Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że zmiana w art. 62i w ust. 2 jest zbędna, a ponadto może wprowadzać w błąd sugerując, że niedobór środków na rachunku Funduszu Wypłaty Różnicy Ceny może mieć wpływ na ocenę kompletności wymaganych dokumentów i prawidłowości

obliczeń dokonanych przez wnioskodawcę. Proponuje się zatem rezygnację ze zmiany w art. 62i ust. 2.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 10 skreśla się lit. a;

- 5) art. 2 (tytuł ustawy) – w związku ze zmianami dokonany opinioną ustawą w ustawie z dnia 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym, polegającymi w szczególności na modyfikacji zakresu przedmiotowego tej ustawy (art. 1 pkt 3), modyfikacji definicji „bezpieczeństwa paliwowego państwa” (poprzez wydzielenie z tej definicji elementów odnoszących się do gazu ziemnego), dodaniu definicji „bezpieczeństwa gazowego państwa” oraz modyfikacji innych przepisów tej ustawy, należy stwierdzić, że korekcie powinno ulec również ogólne określenie przedmiotu w tytule ustawy. Powinno ono bowiem odzwierciedlać fakt wydzielenia zagadnień związanych z bezpieczeństwem gazowym państwa i wskazywać, że ustawa reguluje również zasady postępowania w sytuacjach zagrożenia **bezpieczeństwa gazowego państwa**, a nie tylko bezpieczeństwa paliwowego państwa. W następstwie nowelizacji „bezpieczeństwo paliwowe państwa” będzie bowiem rozumiane jako stan umożliwiający bieżące pokrycie zapotrzebowania odbiorców wyłącznie **na ropę naftową i produkty naftowe**, w określonej wielkości i czasie, w stopniu umożliwiającym prawidłowe funkcjonowanie gospodarki. Trzeba pamiętać, że zgodnie z § 18 Zasad techniki prawodawczej przedmiot ustawy określa się możliwie najzwięźle, jednakże w sposób adekwatnie informujący o jej treści. Ta część aktu prawnego powinna zawierać adekwatną informację o treści aktu, co oznacza, że w tytule należy podać informacje o sprawach w tym akcie normowanych, ale zarazem o wszystkich podstawowych sprawach będących przedmiotem unormowania. Mając na względzie podstawowe funkcje tytułu (informacyjną i interpretacyjną) oraz warunki ich należytego wypełniania (m.in. adekwatność i kompletność przedmiotu ustawy w tytule), błędem jest pominięcie

w tytule informacji o istotnych sprawach uregulowanych w akcie i dowolne sygnalizowanie tylko niektórych z nich¹⁾.

Jednakże mając na względzie, że zmiana tytułu ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym pociągałaby za sobą konieczność dokonania szeregu zmian dostosowawczych w wielu innych ustawach, należy potraktować powyższą uwagę jako postulat *de lege ferenda*.

- 6) art. 2 pkt 14, art. 70d dodawany do ustawy o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym – istotą przepisu, jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy, jest wydłużenie z 40 do 50 dni okresu, w którym zapasy obowiązkowe gazu ziemnego mają być dostarczone do systemu gazowego. Należy jednak zwrócić uwagę, że w art. 24 ust. 3b, do którego odsyła dodawany art. 70d, jest mowa zarówno o okresie 40 dni na dostarczenie zapasów obowiązkowych gazu ziemnego do systemu gazowego, jak i o okresie 30 dni, w którym operator systemu przesyłowego gazowego lub operator systemów połączonych gazowych dokonuje weryfikacji technicznych możliwości dostarczania zapasów obowiązkowych gazu ziemnego do systemu gazowego. Konstrukcja art. 70d będzie skutkować tym, że wydłużeniu do 50 dni ulegną oba okresy, o których mowa w art. 24 ust. 3b. Jeśli intencją ustawodawcy było wydłużenie wyłącznie 40-dniowego okresu, o którym mowa w ust. 3b zdanie drugie, wówczas należałoby przyjąć niżej sformułowaną poprawkę.

Propozycja poprawki:

w art. 2 w pkt 14, w art. 70d wyrazy „ust. 3b” zastępuje się wyrazami „ust. 3b zdanie drugie”;

- 7) art. 4, art. 31zzh ust. 8 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych

¹⁾ *Komentarz do Zasad techniki prawodawczej*, S. Wronkowska, M. Zieliński, Wydawnictwo Sejmowe, komentarz 1 do § 18.

chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych – przepis wymaga korekty techniczno-legislacyjnej.

Propozycja poprawki:

w art. 4, w ust. 8 we wprowadzeniu do wyliczenia wyrazy „ust. 1, 3, 4, 6” zastępuje się wyrazami „ust. 1, 3, 4 i 6”;

- 8) art. 5 pkt 3 lit. c i pkt 4 (art. 14 ust. 6 i art. 14a dodawany do ustawy z dnia 26 stycznia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców paliw gazowych w związku z sytuacją na rynku gazu) oraz art. 9 – przepisy te modyfikują w istotny sposób zasady udzielania gwarancji Skarbu Państwa w związku ze zobowiązaniami z tytułu obligacji lub kredytów zaciągniętymi przez przedsiębiorstwa energetyczne w celu pozyskania środków na zagwarantowanie ciągłości świadczenia usługi kompleksowej odbiorcom paliw gazowych w gospodarstwie domowym lub na zagwarantowanie ciągłości dostaw paliwa gazowego do odbiorców.

Zgodnie z aktualnie obowiązującym przepisem art. 14 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców paliw gazowych w związku z sytuacją na rynku gazu, przedsiębiorstwa energetyczne, o których mowa powyżej, są zwolnione z obowiązku wniesienia opłaty prowizyjnej od tej gwarancji. W następstwie nowelizacji na podmioty te zostanie nałożony obowiązek wniesienia takiej opłaty.

Obowiązek wniesienia opłaty prowizyjnej będzie dotyczył nie tylko gwarancji udzielonych po dniu wejścia w życie nowelizacji, ale także udzielonych przed tym dniem (por. art. 9 opinowanej ustawy). Rozwiązanie to budzi wątpliwości co do zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji, a w szczególności z wywodzoną z niej zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasadą ochrony praw słuszenie nabytych oraz zasadą niedziałania prawa wstecz.

Zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na wymaganiu pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą

(por. m.in. wyroki TK z: 14 czerwca 2000 r., P 3/00 oraz 25 kwietnia 2001 r., K 13/01). Jednostka powinna mieć możliwość określenia konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na podstawie obowiązującego prawa, a także zasadnie oczekiwać, że prawodawca nie zmieni tego prawa w sposób arbitralny (por. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00). Przestrzeganie zasady bezpieczeństwa prawnego ma szczególne znaczenie w sytuacji, w której ma miejsce zmiana dotychczas obowiązujących przepisów, zwłaszcza tych, które już znalazły zastosowanie jako czynnik kształtujący sytuację prawną ich adresatów (por. wyrok TK z 10 lipca 2000 r., SK 21/99).

Jak podkreśla TK państwo powinno być lojalne wobec adresatów norm, które stanowi (por. wyrok z 15 lutego 2005 r., K 48/04). Z zasady lojalności państwa wobec obywatela TK wyprowadził dalsze szczegółowe reguły, odnoszące się m.in. do sytuacji następowania po sobie zmian obowiązującego prawa. Wśród nich znajduje się reguła, która nakłada na ustawodawcę obowiązek ochrony praw nabytych i ochrony interesów będących w toku (wyroki TK z: 25 listopada 2010 r., K 27/09 i 10 lutego 2015 r., P 10/11). Należy mieć przy tym na względzie, że ochrona taka przysługuje nie tylko obywatelowi, ale każdemu uczestnikowi obrotu prawnego.

Zasada państwa prawnego, a zwłaszcza wynikające z niej zasady: zaufania obywatela do państwa, pewności prawa oraz ochrony praw nabytych nakazują, by zmiana prawa dotychczas obowiązującego, która pociąga za sobą niekorzystne skutki dla sytuacji prawnej podmiotów, dokonywana była zasadniczo z zastosowaniem techniki przepisów przejściowych. Sytuacja prawna zainteresowanych („dotkniętych” nową regulacją) powinna być ukształtowana przepisem przejściowym (przepisami przejściowymi) w taki sposób, aby zminimalizowane zostały negatywne skutki zmiany stanu prawnego lub, aby zainteresowani mieli czas na dokończenie przedsięwzięć podjętych na podstawie wcześniejszej regulacji. Mają oni prawo uczestniczyć w obrocie prawnym z przeświadczeniem stabilności porządku prawnego w danej dziedzinie.

Przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania (por. orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r. oraz wyroki z: 3 grudnia 1996 r., K 25/95, 25 listopada 1997 r., K 26/97, 10 kwietnia 2001 r., U 7/00, 5 listopada 2002 r., P 7/01, 7 czerwca 2004 r., P 4/03, 15 lutego 2005 r., K 48/04 i 29 listopada 2006 r., SK 51/06).

Ustawodawca, dokonując kolejnych modyfikacji stanu prawnego, nie może tracić z pola widzenia interesów, które ukształtowały się przed dokonaniem zmiany stanu prawnego. Nakaz ochrony interesów w toku (pewność prawa) nie ma charakteru bezwzględny. Powołana zasada ma jednak szczególnie kategoryczny charakter, jeżeli ustawodawca wyznaczył pewne ramy czasowe, w których dany podmiot może realizować określone przedsięwzięcie według z góry ustalonych reguł, w zaufaniu, że nie zostaną one zmienione, a jednocześnie dane przedsięwzięcie ma charakter rozłożony w czasie i jednostka faktycznie rozpoczęła realizację danego przedsięwzięcia (por. wyroki z: 7 lutego 2001 r., K 27/00 i 16 stycznia 2007 r., U 5/06).

Zasada niedziałania prawa wstecz (*lex retro non agit*) jest dyrektywą postępowania organów prawodawczych, polegającą na zakazie stanowienia norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń, które miały miejsce przed ich wejściem w życie. Niedopuszczalne jest stanowienie norm z mocą wsteczną, jeśli podmioty, których te normy dotyczą, nie mogły racjonalnie przewidzieć tego rodzaju decyzji, a nadzwyczajne okoliczności czy dobra, podlegające ochronie konstytucyjnej, decyzji takiej nie usprawiedliwiają. Z art. 2 Konstytucji wynika zakaz nadawania mocy wstecznej przepisom, które regulują prawa i obowiązki obywateli (uczestników obrotu prawnego) i pogarszają ich sytuację prawną (orzeczenie TK z dnia 30 listopada 1988r., K 1/88). Od zasady niedziałania prawa wstecz można odstąpić tylko wyjątkowo i z usprawiedliwionych względów, nadając normom możliwości oddziaływania na sytuacje zastane, jeżeli zaistniały ważne powody, a zainteresowane podmioty miały podstawy, by oczekiwać uchwalenia takich norm (por. wyroki z: 27 lutego 2002 r., K 47/01 i 5 listopada 2002 r., P 7/01).

Biorąc pod uwagę fakt, że analizowane przepisy dotyczące nałożenia na przedsiębiorstwa energetyczne obowiązku wnoszenia opłaty prowizyjnej od gwarancji, zostały wprowadzone w następstwie uchwalenia przez komisję sejmową poprawki poselskiej, która nie została szerzej uzasadniona, trudno jest ocenić jakimi motywami kierował się ustawodawca uchwalając tę zmianę.

Mając na względzie powyższe należy stwierdzić, że istnieją uzasadnione wątpliwości co do zgodności przyjętego rozwiązania prawnego z art.2 Konstytucji.

- 9) art. 6 ust. 2 – przepis ten przewiduje, że w przypadku przedłożenia aktualizacji planu rozwoju, o którym mowa w art. 16 ust. 1 ustawy – Prawo energetyczne, przed dniem wejścia ustawy w życie, aktualizacja ta będzie podlegała **rozpatrzeniu i zatwierdzeniu** przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki na podstawie przepisów dotychczasowych. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że z art. 16 ustawy – Prawo energetyczne wynika, że aktualizacja planu rozwoju podlega **uzgodnieniu** z Prezesem Urzędu Regulacji Energetyki. Przepis art. 16 nie przewiduje natomiast procedury rozpatrywania i zatwierdzania aktualizacji planu. W związku z powyższym nasuwa się pytanie, czy intencją ustawodawcy było zmodyfikowanie procedury w odniesieniu do aktualizacji planów rozwoju, o których mowa w art. 16 ustawy – Prawo energetyczne, poprzez wprowadzenie obowiązku zatwierdzenia aktualizacji przedłożonej przed dniem wejścia ustawy w życie? Jeśli nie, należałoby przyjąć poprawkę modyfikującą art. 6 ust. 2.

Propozycja poprawki:

w art. 6 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. W przypadku gdy aktualizacja planu rozwoju, o którym mowa w art. 16 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, została przedłożona do uzgodnienia Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, podlega ona uzgodnieniu na podstawie przepisów dotychczasowych.”;

- 10) art. 8 – proponuje się korektę redakcyjną.

Propozycja poprawki:

w art. 8 skreśla się wyrazy „tego obrotu”.

Iwona Kozera-Rytel

Główny legislator