



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 8 grudnia 2023 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustaw w celu wsparcia odbiorców energii elektrycznej,
paliw gazowych i ciepła (druk nr 26)**

I. Cel i przedmiot ustawy

Celem ustawy jest ograniczenie w okresie od dnia 1 stycznia 2024 r. do dnia 30 czerwca 2024 r. wpływu podwyżek cen energii elektrycznej, gazu i ciepła na najbardziej wrażliwych odbiorców tych produktów, w tym odbiorców będących gospodarstwami domowymi, jednostkami samorządu terytorialnego, podmiotami użyteczności publicznej. Osiągnięcie tego celu ma nastąpić przez utrzymanie dotychczasowej ochrony najbardziej wrażliwych odbiorców energii elektrycznej, gazu i ciepła, rekompensat dla przedsiębiorstw energetycznych i ciepłowniczych oraz wprowadzenie dodatkowych rozwiązań korygujących obecnie stosowane. W ocenie projektodawcy brak wprowadzenia takich rozwiązań spowodowałby na rynku energii elektrycznej, gazu i ciepła bardzo wysokie wzrosty rachunków dla ww. odbiorców uprawnionych, które w zależności od rynku mogłyby wynosić 50%, 70%, a w skrajnych przypadkach nawet ponad 100%. Materia ta stanowi przedmiot zmiany:

- 1) ustawy z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw;
- 2) ustawy z dnia 7 października 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 roku w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej;
- 3) ustawy z dnia 27 października 2022 r. o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 roku;

- 4) ustawy z dnia 15 grudnia 2022 r. o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 r. w związku z sytuacją na rynku gazu;
- 5) ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o dodatku osłonowym.

Ponadto, konsekwencją wskazanych zmian jest zmiana:

- 1) ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego;
- 2) ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji;
- 3) ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych;
- 4) ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa;
- 5) ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej;
- 6) ustawy z dnia 28 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw;
- 7) ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o systemie rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych;
- 8) ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw;
- 9) ustawy z dnia 26 stycznia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców paliw gazowych w związku z sytuacją na rynku gazu;
- 10) ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o świadczeniu wspierającym.

Ustawa zawiera przepisy przejściowe związane z zakresem proponowanej regulacji (art. 15 i art. 16).

Ustawa wchodzi w życie z dniem 31 grudnia 2023 r. (art. 17).

II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt ustawy wpłynął do Sejmu jako przedłożenie poselskie w dniu 28 listopada 2023 r. (druk sejmowy nr 72).

W dniu 29 listopada 2023 r. projekt ustawy został skierowany do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu.

W dniu 5 grudnia 2023 r. do Sejmu wpłynęła autopoprawka do projektu ustawy (druk nr 72–A).

W dniu 6 grudnia 2023 r. na posiedzeniu Sejmu odbyło się pierwsze czytanie projektu ustawy. Projekt został skierowany do Komisji do Spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych oraz do Komisji Finansów.

Komisje, po rozpatrzeniu projektu ustawy na posiedzeniu w dniu 6 grudnia 2023 r., wniosły o jego uchwalenie przez Sejm w brzmieniu zaproponowanym w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 88).

Drugie czytanie projektu ustawy odbyło się na pierwszym posiedzeniu Sejmu w dniu 7 grudnia 2023 r.

Sejm uchwalił ustawę na pierwszym posiedzeniu w dniu 7 grudnia 2023 r. Za przyjęciem ustawy głosowało 247 posłów, przy 1 głosie przeciw i 197 głosach wstrzymujących się.

III. Uwagi ogólne, w tym o charakterze konstytucyjnym

1. Zgodnie z proponowanym w art. 1 pkt 22 procedowanej ustawy przepisem art. 21a ust. 1 ustawy z dnia 7 października 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 roku w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej podmiot uprawniony występuje do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (Prezesa URE) z wnioskiem o zmianę taryfy w zakresie obniżenia cen energii elektrycznej ustalonych w taryfie w przypadku zmiany **zewnętrznych warunków wykonywania działalności gospodarczej** przez podmiot uprawniony, które wpływają **na istotny** spadek cen energii elektrycznej wynikających z taryf, w tym zmiany **dotyczącej warunków zakładanych przy kalkulacji tej taryfy**. Nie jest natomiast oczywiste, **co należy rozumieć przez tzw. zmianę zewnętrznych warunków wykonywania działalności gospodarczej oraz warunków zakładanych przy kalkulacji taryfy**. W związku z tym oraz mając na uwadze wywodzoną z zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji) zasadę określoności przepisów prawa, zapewniającą ich właściwą interpretację i stosowanie, proponuje się doprecyzowanie omawianego przepisu przez uszczegółowienie przedmiotowych warunków. Ewentualna propozycja poprawki w tym zakresie będzie możliwa po przedstawieniu wyjaśnień przez przedstawiciela wnioskodawców. **Analogiczna uwaga dotyczy** proponowanego w art. 2 pkt 9 procedowanej ustawy przepisu art. 15a ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2022 r. o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 roku.

2. Zgodnie z proponowanym w art. 1 pkt 22 procedowanej ustawy przepisem art. 21a ust. 2 ustawy z dnia 7 października 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 roku w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej – w przypadku gdy podmiot uprawniony nie wystąpi do Prezesa URE z wnioskiem o obniżenie ceny energii elektrycznej w taryfie (w sytuacji określonej w ust. 1 tego artykułu), to Prezes URE **może** wezwać ten podmiot do złożenia takiego wniosku. Przepis ten, określając kompetencję Prezesa URE do wezwania podmiotu uprawnionego do złożenia wniosku, nadaje tej kompetencji **charakter fakultatywny**. Prezes URE **nie musi, tylko może** podjąć decyzję o wystąpieniu z takim wezwaniem, oczywiście gdy zachodzi przesłanka (okoliczność) określona w art. 21a ust. 1 (gdy w danej sprawie występuje zmiana zewnętrznych warunków wykonywania działalności gospodarczej przez podmiot uprawniony, które wpływają na istotny spadek cen energii elektrycznej wynikających z taryf zatwierdzonych na 2024 r. lub części tego roku, w tym zmiany dotyczącej warunków zakładanych przy kalkulacji tej taryfy). Tak ukształtowany przepis kompetencyjny stwarza stosującemu go podmiotowi **nadmierny luz decyzyjny** w podejmowaniu decyzji (wezwanu do złożenia wniosku o zmianę taryfy), a tym samym nie jest on gwarantem równego traktowania podmiotów znajdujących się w takiej samej sytuacji. Analizowany przepis budzi więc wątpliwości w kontekście określonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasady równości wobec prawa, określonej w art. 7 Konstytucji zasady legalizmu (nakazującej organom władzy publicznej działanie na podstawie i w granicach prawa, a więc zakazującej dowolnego, arbitralnego działania przez organ władzy publicznej), a także na gruncie wywodzonej z określonej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawa – zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady określoności przepisów prawa.

Analogiczna uwaga dotyczy proponowanego w art. 2 pkt 9 procedowanej ustawy przepisu art. 15a ust. 2 ustawy z dnia 27 października 2022 r. o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 roku.

3. Zastrzeżenia budzi proponowany w art. 4 pkt 6 lit. c projektu ustawy przepis art. 12b ust. 3 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw, który przewiduje, że zarządca rozliczeń (Zarządca Rozliczeń S.A.) w uzasadnionych przypadkach przywraca, na wniosek, termin na złożenie wniosku o rozliczenie wyrównania. Nie określa

on bowiem na jakich zasadach wniosek o przywrócenie terminu będzie rozpatrywany, w tym w jakim terminie może on być złożony, zapewniając kompatybilność proponowanego przepisu z pozostałą regulacją art. 12b przewidującego podejmowanie określonych działań w określonych terminach w przypadku niezłożenia wniosku o rozliczenie wyrównania. Dla lepszego zilustrowania tej materii można wskazać na rozwiązanie przyjęte w Kodeksie postępowania administracyjnego (Kpa) w zakresie przywracania terminów w postępowaniu administracyjnym. Zgodnie z art. 58 § 1 Kpa w razie uchybienia terminu należy przywrócić termin na prośbę zainteresowanego, **jeżeli uprawdopodobni on, że uchybienie nastąpiło bez jego winy**. W proponowanym przepisie termin może być przywrócony niezależnie od tego czy uchybienie złożenia wniosku w terminie nastąpiło z winy, czy też bez winy wnioskodawcy. Wystarczy, że w ocenie zarządcy rozliczeń jest to uzasadnione. Zgodnie z art. 58 § 2 Kpa prośbę o przywrócenie terminu należy wnieść w ciągu 7 dni od dnia ustania przyczyny uchybienia terminu, dopełniając jednocześnie czynności, dla której był określony termin. Proponowany przepis, jak wskazano wyżej, nie określa terminu, w jakim zainteresowany może wystąpić z wnioskiem o przywrócenie terminu. Zgodnie z art. 59 Kpa organ właściwy w sprawie rozstrzyga o przywróceniu terminu w drodze postanowienia, natomiast od postanowienia o odmowę przywrócenia terminu służy zażalenie. Proponowany przepis nie rozstrzyga, co dzieje się w przypadku odmowy przywrócenia terminu.

Reasumując, proponowany przepis przez brak wyczerpującego uregulowania objętych jego zakresem regulacji spraw związanych z postępowaniem mającym na celu przywrócenie uchybionego terminu, w tym przez brak jego kompatybilności z przepisami art. 12b ust. 5 i 6, przewidującymi działania podejmowane w określonych terminach w przypadku niezłożenia wniosku o rozliczenie wyrównania i niezwrócenie nienależnie pobranych środków, może budzić zastrzeżenia w kontekście wywodzonej z zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji) zasady określoności przepisów prawa i określonej w art. 7 Konstytucji zasady legalizmu.

Analogiczne wątpliwości dotyczą odpowiednio proponowanego w analizowanym wyżej art. 12b przepisu ust. 3a, proponowanego w art. 1 pkt 19 lit. c procedowanej ustawy przepisu art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 roku w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej, proponowanego w art. 2 pkt 7 lit. c procedowanej ustawy

przepisu art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 27 października 2022 r. o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 roku, proponowanego w art. 3 pkt 9 lit. d procedowanej ustawy przepisu art. 7 ust. 5 ustawy z dnia 15 grudnia 2022 r. o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 r. w związku z sytuacją na rynku gazu oraz proponowanego w art. 4 pkt 9 procedowanej ustawy przepisu art. 15a ust. 4 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw.

4. Wątpliwości budzi proponowany w art. 3 pkt 25 lit. a procedowanej ustawy przepis art. 81 ust. 1a ustawy z dnia 15 grudnia 2022 r. o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 r. w związku z sytuacją na rynku gazu. Przepis ten nakłada na przedsiębiorstwo energetyczne, które w 2022 r. (od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia) wydobywało gaz ziemny, obowiązek przekazywania gazowej składki na Fundusz Wypłaty Różnicy Ceny. Składka ta jest przekazywana w sześciu równych ratach miesięcznych począwszy od dnia 20 stycznia 2024 r. Wprowadza więc obciążenie finansowe dla określonych podmiotów, prowadzących określony rodzaj działalności gospodarczej **z mocą wsteczną** (uzależniając to obciążenie od działalności gospodarczej prowadzonej w 2022 r.). Takie rozwiązanie budzi wątpliwości w kontekście określonej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego i wywodzonej z niej zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasady niedziałania prawa wstecz (*lex retro non agit*) oraz zasady zachowania określonego okresu *vacatio legis*, **tym bardziej, że analizowany przepis jest niekorzystny dla adresatów, których dotyczy**. Budzi ono również wątpliwości w kontekście określonego w art. 31 ust. 2 Konstytucji zakazu dyskryminacji w życiu gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny (w rozpatrywanym przypadku z uwagi na rodzaj prowadzonej działalności gospodarczej). Przypomnieć należy, że:

- 1) zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (zasadą bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa) – opiera się na pewności prawa, które zapewnia podmiotowi bezpieczeństwo prawne, umożliwiające mu decydowanie o swoim postępowaniu przy znajomości konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą;
- 2) zasada *lex retro non agit* – wymaga, aby następstwa prawne **zdarzeń** mających miejsce przed rządami dawnych norm oceniać według tych norm, nawet jeżeli

w chwili dokonywania tej oceny obowiązują już nowe przepisy (np. wyrok TK z dnia 12 maja 2009 r., P 66/07), wykluczając stanowienie przepisów z mocą wsteczną, jeżeli podmioty, których te normy dotyczą, nie mogły racjonalnie przewidzieć tego rodzaju decyzji, a nadzwyczajne okoliczności czy dobra, podlegające ochronie konstytucyjnej, decyzji takiej nie usprawiedliwiają;

- 3) wymóg zachowania odpowiedniej *vacatio legis* należy odnosić nie do ochrony adresata normy prawnej przed pogorszeniem jego sytuacji, lecz do jego możliwości zapoznania się z nowym prawem i możliwości adaptacyjnych;
 - 4) w wyjątkowych okolicznościach Konstytucja dopuszcza odstępnie od nakazu wprowadzania do systemu prawnego zmian z zachowaniem ww. zasad, jeżeli przemawia za tym konieczność realizacji innej zasady konstytucyjnej, a realizacja tej zasady nie jest możliwa bez naruszenia tych zasad, z tym że dopuszczalność takiego odstępstwa zależy od wagi wartości konstytucyjnych, które dana regulacja prawna ma chronić (np. wyrok TK z dnia 25 lutego 1992 r., K 3/91 i z dnia 3 października 2001 r., K 27/01).
5. Zgodnie z art. 17 procedowanej ustawy wchodzi ona w życie z dniem 31 grudnia 2023 r. Mając więc na uwadze etap prac legislacyjnych, na którym znajduje się obecnie procedowana ustawa wątpliwości budzi czy tak określony termin jej wejścia w życie zapewnia odpowiednią *vacatio legis* dla wszystkich jej adresatów. Ponadto należy zaznaczyć, że aby *vacatio legis* przewidziana dla procedowanej ustawy zapewniała Prezydentowi RP określony dla niego w art. 122 ust. 2 Konstytucji termin na podpisanie ustawy (21 dni od dnia przedstawienia mu ustawy), ustawa ta musiałaby mu być przedstawiona najpóźniej w dniu 8 grudnia 2023 r.

Kończąc przedmiotową opinię, należy zaznaczyć, że z uwagi na termin uchwalenia ustawy przez Sejm i jej rozpatrywania przez Senat oraz obszerny zakres regulacji Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu nie mogło dokonać wnikliwej analizy ostatecznego tekstu ustawy, ograniczając się w swojej opinii do przedstawienia wątpliwości o charakterze zasadniczym. Szereg zgłoszonych przez Biuro uwag techniczno-legislacyjnych zostało uwzględnionych na etapie prac sejmowych.

Sławomir Szczepański

Główny legislator