



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPL.140.14.2018.ML

Warszawa, 11 kwietnia 2018 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów stanowisko wobec poselskiego projektu ustawy

**- o zmianie ustawy - Prawo ochrony
środowiska oraz niektórych innych
ustaw (druk nr 2223).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Środowiska do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z poważaniem

(-) Mateusz Morawiecki

Projekt Stanowiska Rządu

do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2223)

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw został przygotowany w celu wprowadzenia dodatkowych narzędzi poprawy jakości powietrza w Polsce, na szczeblu wojewódzkim i lokalnym. W ramach projektu przygotowane zostały propozycje zmian m.in. do ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r. poz. 519, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą – Poś”, ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 200), ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2017 r. poz. 220, z późn. zm.), ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 180), ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności (Dz. U. z 2017 r. poz. 1226), ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1796, z późn. zm.), ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw (Dz. U. z 2018 r. poz. 427, z późn. zm.), ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz. U. z 2017 r. poz. 568, z późn. zm.).

Wyjaśnić należy, że główną przyczyną nieodpowiedniej jakości powietrza, podobnie jak w poprzednich latach, jest tzw. zjawisko niskiej emisji, co potwierdzają także wyniki rocznych ocen jakości powietrza, przeprowadzanych przez Inspekcję Ochrony Środowiska. Dotyczy to przede wszystkim przekroczeń poziomów dopuszczalnych pyłu zawieszonego PM₁₀ i PM_{2,5}, poziomów docelowych benzo(a)pirenu (oznaczanego w pyłe PM₁₀), oraz w mniejszej skali poziomu dopuszczanego/docelowego ozonu, arsenu, benzenu i dwutlenku azotu. Zjawisko niskiej emisji związane jest z jego emisją pochodzącą z procesów spalania paliw w sektorze bytowo-komunalnym w sezonie zimowym. Do ogrzewania budynków często wykorzystuje się paliwa stałe, takie jak węgiel kamienny i brunatny, drewno, a niekiedy również odpady. W dalszym ciągu stosowane są piece, kotły, paleniska o niskiej sprawności energetycznej, niegwarantujące właściwych warunków spalania. Wzrost emisji pyłu PM₁₀ oraz benzo(a)pirenu ze źródeł tzw. niskiej emisji w okresie zimy, w powiązaniu z gorszymi warunkami dyspersji zanieczyszczeń, przyczynia się do wyraźnego wzrostu dobowych stężeń tych zanieczyszczeń w tym okresie. Zgodnie z wynikami *oceny jakości powietrza w strefach za rok 2016 r.*¹⁾, wykonywanej przez Wojewódzkie Inspektoraty Ochrony Środowiska, spośród wszystkich 46 stref w kraju, stwierdzono przekroczenia na obszarze: 35 stref ze względu na przekroczenie poziomu dopuszczalnego PM₁₀, 18 stref ze względu na przekroczenie poziomu dopuszczalnego pyłu PM_{2,5}, 4 stref ze względu na przekroczenie poziomu dopuszczalnego dwutlenku azotu oraz 43 stref ze względu na przekroczenie poziomu docelowego benzo(a)pirenu. Oddziaływanie emisji związanych z indywidualnym ogrzewaniem budynków wskazywano najczęściej jako główną przyczynę występowania sytuacji przekroczeń poziomu dopuszczalnego pyłu PM₁₀ (stężenie średnioroczne) – dla 94% sytuacji. Dla około 4% przypadków jako główną przyczynę przekroczeń podawano oddziaływanie emisji kopalni lub kamieniołomów zlokalizowanych w pobliżu stacji pomiarowej, natomiast w przypadku 1% sytuacji - emisji związanej z ruchem pojazdów w centrum miasta. Podobnie jak w przypadku przekroczeń poziomu dopuszczalnego dla stężeń średniodobowych, również w odniesieniu do przekroczeń średniego rocznego poziomu dopuszczalnego pyłu PM₁₀, jako główną przyczynę najczęściej wymieniano oddziaływanie emisji związanych z indywidualnym

¹⁾ Źródło danych: Państwowy Monitoring Środowiska – Inspekcja Ochrony Środowiska, Warszawa 2017 r.

ogrzewaniem budynków (dla ok. 83% sytuacji przekroczeń). Około 9% sytuacji przekroczeń rocznego poziomu dopuszczalnego PM10 powiązано z oddziaływaniem emisji związanej z ruchem pojazdów, a 8% sytuacji wiążano z oddziaływaniem emisji z kopalni lub kamieniołomów zlokalizowanych w pobliżu stacji pomiarowej.

Natomiast jeżeli chodzi o przekroczenia poziomu docelowego benzo(a)pirenu, dla wszystkich przypadków przekroczeń (100%) jako główną, decydującą przyczynę wskazano oddziaływanie emisji związanych z indywidualnym ogrzewaniem budynków.

Mając na uwadze powyższe, należy zauważyć, że sama idea wzmocnienia aktualnie obowiązującego systemu zarządzania jakością powietrza w kraju wydaje się słuszna, jednak zmiany proponowane w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy – *Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw*, częściowo zostały już zrealizowane, natomiast pozostałe wymagają szerszej analizy i dyskusji.

Należy się zgodzić co do zasady, że część propozycji zmian prawnych jest zgodna z prowadzoną polityką Rządu Rzeczypospolitej Polskiej i wynika bezpośrednio z ogłoszonego w dniu 9 września 2015 r. przez Ministra Środowiska dokumentu strategicznego pt. „*Krajowy Program Ochrony Powietrza do roku 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku)*”, zwanego dalej „KPOP”. Dotyczy to zwłaszcza propozycji, o których mowa w art. 1 pkt 5 stanowiących o wymaganiach dla kotłów na paliwa stałe, jak również wymagań jakościowych dla paliw stałych dla odbiorców indywidualnych. W tym miejscu jednak należy zwrócić uwagę, że w przypadku kwestii wymagań dla kotłów na paliwa stałe – zadanie zostało już zrealizowane, natomiast w przypadku wymagań jakościowych dla paliw stałych – zadanie jest na ostatnim etapie przygotowania.

Poniżej przedstawiono szczegółowe stanowisko do poszczególnych propozycji zmian prawnych:

Art. 1 dotyczący wprowadzenia zmian do ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska* (Dz. U. z 2017 poz. 519, z późn. zm.)

Pkt 1) propozycja zmiany brzmienia przepisu art. 14 ust. 2, która stanowiłaby, że polityka ochrony środowiska w zakresie ochrony powietrza prowadzona jest również za pomocą Krajowego Programu Ochrony Powietrza, o którym mowa w art. 91c

Aktualne brzmienie art. 14 ust. 2 cytowanej wyżej ustawy odnosi się do dokumentów strategicznych szczebla wojewódzkiego i gminnego, obejmującego całe spektrum wszystkich komponentów środowiska naturalnego. W związku z tym, wprowadzenie pewnego rodzaju uszczegółowienia w zakresie ochrony powietrza, dodatkowo z odesłaniem do dokumentu szczebla krajowego, jakim jest KPOP, wprowadziłoby pewnego rodzaju zaburzenie idei przyświecającej ustawodawcy, jaką było wprowadzenie w art. 1 ust. 1 odesłania do dokumentów strategicznych szczebla krajowego, natomiast w ust. 2 – do dokumentów szczebla wojewódzkiego i gminnego.

Biorąc pod uwagę powyższe, Rada Ministrów przedstawia negatywne stanowisko wobec propozycji określonej w pkt 1.

Pkt 2) propozycja dodania przepisu art. 85a, który określa coroczny poziom finansowania ochrony powietrza, w wysokości nie niższej niż 0,5% Produktu Krajowego Brutto z roku poprzedniego

Propozycja wprowadzenia przepisu art. 85a cytowanej wyżej ustawy obliguje do przeznaczania corocznie środków publicznych w wysokości nie niższej niż 0,5% PKB z roku poprzedniego na finansowanie działań w obszarze ochrony powietrza. Wśród źródeł finansowych pokrycia tego zobowiązania wymienione zostały w sposób niewyczerpujący: środki budżetu państwa znajdujące się w dyspozycji ministra właściwego do spraw środowiska, środki NFOŚiGW, środki

WFOŚiGW, środki budżetu państwa uzyskane ze sprzedaży uprawnień do emisji oraz środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, w tym środki europejskie. Biorąc pod uwagę szeroką definicję środków publicznych zawartą w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*, należy założyć, że intencją projektodawcy było umożliwienie realizacji ww. zobowiązania także z budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz ze środków pozostających w dyspozycji innych jednostek sektora finansów publicznych.

Podstawę prawną sprzedaży aukcyjnej stanowi ustawa z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, zgodnie z którą co najmniej połowę środków pieniężnych uzyskanych z aukcji w danym roku kalendarzowym lub ich równowartość przeznacza się przynajmniej na jeden spośród wskazanych w ww. ustawie celów. Przewidywane dochody uzależnione są od wielu czynników, tj. przydzielonej liczby uprawnień do emisji, kursu walut czy też ceny uprawnień. Dlatego też w przypadku, gdy nastąpi np. spadek cen uprawnień do emisji na rynku, może okazać się trudne do spełnienia zaproponowane rozwiązanie, a tym samym zapewnienie finansowania w wysokości 0,5% PKB.

Polska polityka budżetowa, zorientowana na utrzymanie stabilności finansów publicznych z jednoczesnym wspieraniem działań mających na celu wzrost gospodarczy, prowadzona jest z uwzględnieniem ograniczeń zawartych w przepisach prawa krajowego i unijnego, obejmujących m.in.: maksymalny limit wydatków budżetu państwa, który jest ustalany na podstawie stabilizującej reguły wydatkowej zapisanej w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych* oraz respektowanie wartości referencyjnych dla deficytu nominalnego (3% PKB) i długu (60% PKB) sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Wyjaśnić należy, że stabilizująca reguła wydatkowa (SRW), nakłada ograniczenia w zakresie wydatków dla niemal wszystkich jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych. Zwiększenie planowanych wydatków któregośkolwiek podmiotu objętego regułą w związku z implementacją nowych przedsięwzięć lub modyfikacją dotychczasowych wiąże się zatem, co do zasady, z koniecznością poszukiwania oszczędności w ramach nieprzekraczalnego limitu wydatków i wymaga ograniczenia innych wydatków podmiotów objętych regułą wydatkową. SRW nakłada odgórne ograniczenia na poziom wydatków publicznych, w postaci kwoty wydatków oraz nieprzekraczalnego limitu wydatków, o których mowa w art. 110 pkt 2a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych* (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077), określanych zgodnie z art. 112aa tej ustawy. Kwota wydatków i limit wydatków determinują z kolei odgórnie maksymalną łączną kwotę planowanych wydatków budżetu państwa, o której mowa w art. 110 pkt 2 ustawy o *finansach publicznych*. Tym samym szacunki uwzględniające dotychczasowe zobowiązania finansowe państwa, dokonane w oparciu o art. 112aa ustawy o finansach publicznych, wskazują, iż brak jest przestrzeni fiskalnej na wzrost wydatków z budżetu państwa, zarówno w bieżącym roku budżetowym, jaki w przyszłych latach. Wobec powyższego, należy zwrócić uwagę na istniejące ograniczenia dla kształtowania się wydatków publicznych objętych SRW.

W konsekwencji, w celu realizacji postulatów zawartych w pkt 2 projektu ustawy, może być konieczne znalezienie oszczędności w celu ich sfinansowania poprzez zwiększenie efektywności wydatkowania lub zmniejszenie środków przeznaczonych na już istniejące zadania.

Wśród źródeł finansowania wskazano m.in. wydatki budżetu państwa w części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw środowiska, środki pochodzące z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz środki pochodzące ze sprzedaży praw do emisji CO₂. Podkreślenia wymaga, że projektodawca nie wskazuje, ile wyniosłby szacowany roczny koszt wprowadzenia regulacji dla poszczególnych jednostek sektora finansów publicznych. Tym samym określenie sztywnego poziomu finansowania zadań wynikających z ustawy w wysokości nie

niższej niż 0,5% PKB może spowodować, iż w przypadku nieosiągnięcia ww. poziomu wydatków mogłaby powstać konieczność uzupełniającego finansowania zadań środkami pochodzącymi z budżetu państwa – powodując tym samym wzrost wydatków budżetu państwa. Powiązanie wydatków z wskaźnikiem PKB zakłada bowiem systematyczny wzrost wydatków publicznych.

Jednocześnie projektodawca wskazuje, że nie jest możliwe wskazanie konkretnej kwoty obciążenia dla budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego jakie pociągnie za sobą (do roku 2020) wejście w życie projektowanej regulacji. Biorąc pod uwagę, iż według GUS, wartość PKB za 2016 r. wyniosła 1851,2 mld zł, to roczna kwota przeznaczana na ochronę powietrza w 2017 r. nie mogłaby być niższa niż 9,256 mld zł.

Należy podkreślić, iż decyduje co do ewentualnego wyboru jak i wysokości finansowania z budżetu państwa lub z innych podmiotów sektora finansów publicznych nowych zadań lub zwiększenia nakładów na kontynuację dotychczasowych zadań podejmowane są przez Radę Ministrów oraz Parlament RP. Jednakże należy mieć na uwadze, że implementacja nowych rozwiązań prawnych generujących zwiększenie obciążeń wydatkowych, tym samym zmniejszanie przestrzeni wydatkowej prowadzi, co do zasady, do ograniczenia puli środków przeznaczanych na realizację dotychczasowych zadań lub zwiększenie deficytu budżetu państwa.

Biorąc pod uwagę powyższe, Rada Ministrów przedstawia negatywne stanowisko wobec propozycji określonej w pkt 2.

Pkt 3) propozycja zmiany brzmienia przepisu art. 86 ust. 1 pkt 4a, który określałby maksymalny poziom informowania dla niektórych substancji w powietrzu, ze szczególnym uwzględnieniem pyłu zawieszonego PM10

Rozpatrywany art. 86 ust. 1 ustawy dotyczy określenia zakresu przedmiotowego delegacji ustawowej do wydania przez ministra właściwego do spraw środowiska w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia rozporządzenia w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu. Propozycja zawarta w projekcie niepotrzebnie zawęża zakres swobody organu wydającego rozporządzenie w odniesieniu do jednej spośród 12 substancji, które podlegają ocenie poziomów substancji w powietrzu, wykonywanej przez Inspekcję Ochrony Środowiska. W ocenie Rządu RP zaproponowane w projekcie ustawy rozwiązania mogłoby się znaleźć w rozporządzeniu, wydawanym na podstawie art. 86 cytowanej ustawy, a nie w przepisach rangi ustawowej.

Biorąc pod uwagę powyższe, Rząd RP przedstawia negatywne stanowisko wobec propozycji określonej w pkt 3.

Pkt 4) propozycja zmiany brzmienia przepisu art. 91c, który stanowiłby o przyjęciu KPOP w drodze rozporządzenia ministra właściwego do spraw środowiska oraz określał zakres delegacji ustawowej do jego wydania

KPOP, jest średniookresowym dokumentem strategicznym, który przygotowany został na podstawie art. 91c ustawy - *Prawo ochrony środowiska* i został ogłoszony w dniu 9 września 2015 r. (Komunikat Ministra Środowiska z dnia 17.09.2015. poz. 905). Zauważyć należy, że głównym celem KPOP jest poprawa jakości życia mieszkańców Polski poprzez osiągnięcie w możliwie krótkim czasie dopuszczalnych poziomów pyłu zawieszonego i innych szkodliwych substancji w powietrzu. Cel ten zostanie osiągnięty poprzez realizację następujących kierunków działań:

- podniesienie rangi zagadnienia poprawy jakości powietrza poprzez skonsolidowanie działań na szczeblu krajowym oraz powołanie Partnerstwa na rzecz poprawy jakości powietrza,
- stworzenie ram prawnych sprzyjających realizacji efektywnych działań mających na celu poprawę jakości powietrza,

- włączenie społeczeństwa w działania na rzecz poprawy jakości powietrza poprzez zwiększenie świadomości społecznej oraz tworzenie trwałych platform dialogu z organizacjami społecznymi,
- rozwój i rozpowszechnienie technologii sprzyjających poprawie jakości powietrza,
- rozwój mechanizmów kontrolowania źródeł niskiej emisji sprzyjających poprawie jakości powietrza,
- upowszechnienie mechanizmów finansowych sprzyjających poprawie jakości powietrza.

W ramach każdego kierunku działań wskazany został harmonogram niezbędnych do podjęcia działań, na poziomie krajowym oraz wojewódzkim i lokalnym, w którym określono również odpowiedzialne za ich realizację podmioty (na poziomie rządowym i samorządowym). Ponadto działania podzielone zostały na okresy czasowe: krótkoterminowe – do zrealizowania do 2018 r., średnioterminowe (do 2020 r.) oraz długoterminowe (do 2030 r.).

Mając na uwadze powyższe, Rada Ministrów nie może się zgodzić z proponowanym rozwiązaniem polegającym na zmianie charakteru prawnego KPOP. Delegacja zawarta w art. 91c ustawy – Prawo ochrony środowiska, która była podstawą utworzenia KPOP wskazywała, że dokument ten będzie wyznaczał cele i kierunki działań, jakie powinny zostać uwzględnione w programach ochrony powietrza. I taką funkcję ten dokument spełnia. Dodatkowo należy zauważyć, że wskazana wyżej ustawa, w rozdziale II dotyczy wyłącznie systemu oceny i zarządzania jakością powietrza, który został określony na podstawie przepisów Unii Europejskiej, tj. dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 2004 r. w sprawie arsenu, kadmu, rtęci, niklu i wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych w otaczającym powietrzu, jak również dyrektywy 2008/50/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy. Przepisy te określają ogólne zasady systemu monitoringu powietrza, w ramach którego prowadzone są oceny jakości powietrza w strefach, a następnie na ich podstawie przyjmowane są w drodze aktów prawa miejscowego – uchwał sejmików województw, programy ochrony powietrza oraz plany działań krótkoterminowych. Szczegółowe rozwiązania w tym zakresie wprowadzone zostały w aktach wykonawczych do ustawy – rozporządzeniach Ministra Środowiska, wydanych na podstawie delegacji ustawowych określonych w art. 87, art. 90 ust. 3, art. 91 oraz art. 94 ust. 3 (określają one poziomy niektórych substancji w powietrzu, strefy w których dokonuje się oceny poziomów substancji w powietrzu, zasady dokonywania oceny poziomów substancji w powietrzu, zakres programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych, a także zakres oraz sposób przekazywania informacji o zanieczyszczeniu powietrza).

Wyjaśnić należy, że nie bez przyczyny zaproponowane działania w KPOP podzielone zostały na cytowane wyżej konkretne kierunki ze względu na ich charakter oraz wskazano organy odpowiedzialne za ich wdrożenie. Wśród nich znalazł się także kierunek działań polegający na stworzeniu ram prawnych sprzyjających realizacji efektywnych działań mających na celu poprawę jakości powietrza, które wskazują poprzez jakie akty prawne możliwe będzie wprowadzenie konkretnych działań do krajowego porządku prawnego. W tym miejscu należy bowiem wskazać, że nie wszystkie działania można wprowadzić w postaci przepisów prawa, w tym przypadku do zaimplementowania w ustawie – *Prawo ochrony środowiska*. Działania określone w KPOP wymagają zmiany przepisów prawa, będących w kompetencji różnych resortów, co też jest realizowane.

Dodatkowo zwrócić uwagę należy, że w propozycji zmiany brzmienia art. 91c zastosowano błędne odesłanie w zakresie rozumienia terminu efektywności energetycznej do art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – *Prawo energetyczne*. Poprawne odesłanie w tym zakresie powinno

odsylać do art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. *o efektywności energetycznej* (Dz. U. z 2016 r. poz. 831).

Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że zaproponowane zmiany dotyczące art. 91c ust. 1 pkt 1-4, są już wprowadzone do obowiązującego KPOP. W związku z powyższym, nieuzasadnione jest przygotowanie zmiany delegacji ustawowej do ogłoszenia nowej wersji dokumentu KPOP, którego kierunki działań byłyby tożsame z obowiązującym aktualnie dokumentem.

Odnosząc się natomiast do propozycji dodania art. 91c ust. 2-3, który stanowi o konieczności opracowania rocznego planu finansowego, wyjaśnić należy, że nie ma zasadności tworzenia odrębnego załącznika do rozporządzenia Ministra Środowiska w formie planu finansowego, ponieważ środki jakie są przeznaczone na ochronę powietrza są już określone w obowiązującym KPOP, w rozdziale IX Ramy Finansowe. Ponadto zwrócić uwagę należy na fakt, że wydatki budżetowe na poszczególne części czy plan finansowy NFOŚiGW ustalane są podczas prac nad ustawą budżetową, której projekt po zatwierdzeniu przez Radę Ministrów kierowany jest do prac parlamentarnych i tam podlega dalszym ustaleniom. Jednocześnie nie jest właściwe wprowadzanie zmian planu finansowego przedmiotowego Programu w trybie przepisów rozporządzenia wydawanego w oparciu o art. 138 ust. 6 ustawy *o finansach publicznych*, ponieważ na jego podstawie wydane jest rozporządzenie Ministra Finansów dotyczące projektowania ustawy budżetowej, natomiast w projekcie ustawy zakłada się, że plan finansowy ma być załącznikiem do rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie KPOP.

W projekcie nie wskazano także czy wydatki i koszty poszczególnych jednostek sektora finansów publicznych, w tym NFOŚiGW i WFOŚiGW, związane z przeznaczaniem środków na finansowanie ochrony powietrza, powinny być ujmowane w rocznych planach finansowych tych jednostek, czy w rocznym planie finansowym będącym załącznikiem KPOP. Nie jest też jasne, kto ma ponosić odpowiedzialność za wykonanie tego planu, jak ma przebiegać jego opracowanie i aktualizacja oraz w jaki sposób minister właściwy do spraw środowiska ma dokonywać co roku - w odniesieniu do poszczególnych jednostek - wskazań źródeł i wysokości środków przeznaczanych na finansowanie ochrony powietrza.

Jednocześnie zauważyć należy, że w przypadku przyjmowania dokumentów strategicznych na poziomie krajowym, których zakres przedmiotowy dotyczy obszaru kilku resortów, praktyką jest przyjmowanie go w drodze uchwały Rady Ministrów, a nie rozporządzeniem ministra właściwego dla danego obszaru zarządzania, jak zaproponowane zostało w rozpatrywanym projekcie ustawy.

Biorąc pod uwagę powyższe, Rada Ministrów przedstawia negatywne stanowisko wobec propozycji określonej w pkt 4.

Pkt 5) propozycja dodania przepisu art. 94a, który stanowiłby o zakazie wprowadzania do obrotu dla odbiorców indywidualnych instalacji na paliwa stałe, niespełniających normy PN-EN 303-5:2012, jak również art. 94b, który stanowiłby o zakazie wprowadzenia do obrotu dla odbiorców indywidualnych wybranych rodzajów paliw

Odnosząc się do propozycji dodania art. 94a, wyjaśnić należy, że ze względu na fakt, że zadanie to zgodnie z obowiązującym KPOP, jak również przyjętymi w dniu 25 kwietnia 2017 r. przez Radę Ministrów rekomendacjami – tzw. Programem pt. „Czyste Powietrze” zostało zrealizowane poprzez opublikowanie w dniu 5 września 2017 r. rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 sierpnia 2017 r. *w sprawie kotłów na paliwa stałe* (Dz. U. poz. 1690). W związku z powyższym propozycję tę należy uznać za zbędną. Cytowane wyżej rozporządzenie zostało wydane w celu dopuszczenia na rynek bytowo-komunalny w Polsce jedynie najlepszych kotłów o mocy od 0 do 500 kW, spełniających najwyższe standardy emisyjne. Ww. regulacja przewiduje restrykcyjne wymagania dla kotłów wprowadzanych na rynek w Polsce, czyli używanych głównie w gospodarstwach

domowych oraz małych i średnich zakładach. Regulacja nakłada na wprowadzających do obrotu kotły stosowanie wymagań konstrukcyjnych mających wpływ na poziom emisji tlenku węgla, organicznych związków gazowych oraz pyłu. Regulacja ta przewiduje także zakaz stosowania rusztu awaryjnego, przez co eliminuje problem spalania odpadów w nowych kotłach. W rozporządzeniu wprowadzono okres przejściowy dotyczący kotłów wyprodukowanych przed dniem wejścia w życie rozporządzenia. Kotły wyprodukowane przed dniem 1 października 2017 r. będzie można wprowadzać do obrotu i do użytkowania do końca czerwca 2018 r.

Odnosząc się natomiast do kwestii dodania art. 94b, wyjaśnić należy, że zadanie to aktualnie realizowane jest przez resort energii, w którym dobiegają końca prace nad standaryzacją paliw stałych. W dniu 18 stycznia 2018 r. oraz 7 lutego 2018 r. projekt ustawy *o zmianie ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw oraz ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej* był przedmiotem rozpatrywania przez Stały Komitet Rady Ministrów, a w dniu 6 marca 2018 r. został przyjęty przez Radę Ministrów. Projekt został przekazany do dalszych prac w Parlamencie RP przy piśmie Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 marca 2018 r.

Propozycja dodania art. 94b, wzorem uchwał antysmogowych, ustanawia zakaz wprowadzania do obrotu paliw, w których udział masowy węgla kamiennego o uziarnieniu 0-3 mm wynosi powyżej 15%. Takie podejście jest odmienne od proponowanego w projekcie ustawy *o zmianie ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw* oraz w projekcie rozporządzenia Ministra Energii *w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych*. Według danych producentów węgla kamiennego, ww. zakaz wyeliminuje z rynku większość miałów, które są podstawowym paliwem używanym w kotłowniach osiedlowych i ogrodnictwie (jednostki poniżej 1 MW mocy). Miały podlegające wzbogacaniu częściowo są pozbawione ziaren 0-1 mm, jednak charakterystyka polskich węgla jest taka, że zawierają około 20-30% ziaren 0-3 mm. Niezwykle istotne jest to, że miał stanowi około 70-80% produkowanego węgla. Zatem wykluczenie miałów z rynku bytowo-komunalnego, ze względu na ich naturalną zawartość ziaren 0-3 mm, jest bardzo znaczącym ograniczeniem oferty handlowej na bazie polskich węgla. Co również istotne, sortymenty miałowe stanowią około 30% paliw węglowych na rynku bytowo-komunalnym i mogą być ekologicznie spalane w kotłach 3, 4 i 5 klasy. Dodatkowo ww. odbiorcy kotłowni osiedlowe i ogrodnicy używają do tego celu kotłów przeznaczonych do spalania sortymentów miałowych o mocy dochodzącej do 1 MW. Dlatego też należy podkreślić, iż wprowadzenie projektowanych przepisów spowoduje jednocześnie wykluczenie stosowania nie tylko sortymentów niepożądanych, tj. mułów i flotokoncentratów, ale również wysokoenergetycznych wzbogaczanych sortymentów miałowych. Jednocześnie procedowane są projekty rozporządzeń Ministra Energii dotyczące paliw stałych (w sprawie: wymagań jakościowych dla paliw stałych, sposobu pobierania próbek paliw stałych oraz metod badania jakości paliw stałych). Regulacje te mają na celu wyeliminowanie z procesów spalania w sektorze bytowo-komunalnym paliw stałych złej jakości. Ww. pakiet rozwiązań prawnych umożliwi uporządkowanie rynku paliw w Polsce. Dodatkowo stworzy możliwość monitorowania i kontrolowania jakości paliw stałych, zgodnie ze stanem wiedzy technicznej oraz doświadczeń w ich stosowaniu, ze szczególnym uwzględnieniem ograniczenia wielkości emisji zanieczyszczeń do powietrza oraz gazów cieplarnianych. Ponadto ww. zmiany przepisów pozwolą także na ograniczenie napływu węgla niesortowanego na teren Polski, ponieważ importerzy będą zobligowani do tego, aby węgiel, który wpływa był poddawany sortowaniu i posiadał odpowiednie certyfikaty. Wyeliminowanie z rynku bytowo-komunalnego paliw takich jak flotokoncentraty, muły oraz węgiel brunatny, oraz paliw niespełniających norm jakościowych pozwoli na zmniejszenie uciążliwości związanych ze spalaniem paliw złej jakości w małych instalacjach grzewczych sektora komunalno-bytowego, a co z tego wynika osiągnięcie poprawy jakości powietrza.

Biorąc pod uwagę powyższe, Rada Ministrów przedstawia negatywne stanowisko wobec propozycji pkt 5.

Pkt 6) propozycja dodania przepisu art. 400a ust. 1 pkt 1a, stanowiącego o zasadach finansowania realizacji Krajowego Programu Ochrony Powietrza

Odnosząc się do propozycji stanowiącej o finansowaniu KPOP na podstawie planu finansowego, o którym mowa w propozycji nowego brzmienia art. 91c ust. 2, jak również określenia warunków udzielania pomocy publicznej na realizację KPOP ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz funduszy wojewódzkich, należy wskazać, że aktualnie obowiązujące przepisy art. 400a ust. 1 pkt 21 i 37 ustawy – Prawo ochrony środowiska stanowią wystarczającą podstawę prawną dla NFOŚiGW i WFOŚiGW do finansowania przedsięwzięć i zadań związanych z ochroną powietrza, w tym w ramach wspomagania realizacji programów ochrony powietrza, a upoważnienie ustawowe zawarte w art. 400a ust. 2 ww. ustawy przewidujące już możliwość wydawania rozporządzeń określających warunki dopuszczalności pomocy publicznej na cele z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej w bardzo szerokim zakresie, obejmuje także obszar ochrony powietrza.

W związku z powyższym nie ma uzasadnienia zamieszczania w art. 400a ust. 3 ustawy – Prawo ochrony środowiska odrębnej delegacji, która dublowałaby się z delegacją zawartą w ust. 2.

Biorąc pod uwagę powyższe, Rząd RP przedstawia negatywne stanowisko wobec propozycji pkt 6.

Art. 2 dotyczący wprowadzenia zmian do ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 2032, z późn. zm.)

Wyjaśnić należy, że dla realizacji celu wskazanego w projekcie ustawy w art. 2 projektu przewidziano m.in. zmiany w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 200, ze zm.), zwanej dalej „ustawą PIT”, polegające na wprowadzeniu dwóch ulg umożliwiających odliczenia od dochodu:

- zwiększonych wydatków na ogrzewanie poniesionych w roku podatkowym w związku z zastosowaniem w budynku mieszkalnym niskoemisyjnego źródła ogrzewania (dodawany art. 26g); ulga adresowana jest do polskich rezydentów podatkowych, czyli osób, które mają w Polsce miejsce zamieszkania dla celów podatkowych;
- wydatków poniesionych w roku podatkowym na pokrycie udziału własnego w wydatkach związanych z planem zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy – *Prawo energetyczne* (dodawany art. 26h).

Projekt ustawy przewiduje, że podatnik korzystający z ww. ulg będzie składał wraz z zeznaniem podatkowym, odpowiednio:

- oświadczenie o zastosowaniu w budynku mieszkalnym niskoemisyjnego źródła ogrzewania wraz z kopiami faktur potwierdzającymi wyższe wydatki poniesione w związku z zastosowaniem w budynku mieszkalnym niskoemisyjnego źródła ogrzewania (art. 26g ust. 2 ustawy PIT),
- oświadczenie o poniesieniu wydatków na pokrycie udziału własnego w wydatkach związanych z planem zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe wraz z kopiami faktur potwierdzającymi te wydatki (art. 26h ust. 2 ustawy PIT).

Wzory tych oświadczeń ma określić, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw finansów publicznych. Jednocześnie w propozycji zmiany ustawy nakłada się na ministra właściwego do spraw finansów publicznych obowiązek określenia, w drodze rozporządzenia, trybu i sposobu obliczania wyższych kosztów ogrzewania (art. 26g ust. 4 ustawy PIT). Zatem projektodawcy nie regulują w projekcie ustawy zasad ustalania kwoty tego odliczenia, cedując to zadanie na ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

Odnosząc się do propozycji stanowiącej o odliczeniu od podstawy opodatkowania wydatków poniesionych na pokrycie wyższych kosztów ogrzewania w związku z zastosowaniem w budynkach mieszkalnych niskoemisyjnego źródła ogrzewania, wyjaśnić należy, że zgodnie z art. 217 Konstytucji RP, nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy. Tym samym zaproponowane w projekcie ustawy rozwiązanie (dodawany art. 26g ust. 4 ustawy PIT), zgodnie z którym sposób obliczenia kwoty ulgi z tytułu ponoszenia wyższych kosztów ogrzewania w odniesieniu do kosztów dotychczasowych, byłby określony w akcie niższego rzędu, jakim jest rozporządzenie ministra właściwego do spraw finansów publicznych, stoi w sprzeczności z przytoczoną normą konstytucyjną. Bardziej istotne warunki dotyczące korzystania z ulgi oraz jej limity powinny być zatem określone w ustawie.

Wątpliwości budzi brak wskazania w projekcie ustawy limitu maksymalnego odliczenia od podstawy opodatkowania wydatków poniesionych na pokrycie wyższych kosztów ogrzewania w związku z zastosowaniem w budynku mieszkalnym niskoemisyjnego źródła ogrzewania oraz wydatków udziału własnego (propozycja ujęta w art. 2 projektu – w ust. 1 proponowanych artykułów 26g i 26h ustawy). Brak takiego ograniczenia zwiększyć może skalę ewentualnych nieprawidłowości związanych z nadużywaniem tych rozwiązań. W tym zakresie można zastosować wprowadzenie maksymalnego limitu odliczenia od podstawy opodatkowania podobnie jak w przypadku licznych rozwiązań funkcjonujących już obecnie w ramach ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (przykładowo limitowane wydatki w ramach tzw. ulgi rehabilitacyjnej – art. 26 ust. 7a pkt 8 i 14 wskazanej wyżej ustawy).

Wątpliwość budzi także mechanizm badania „wyższych wydatków” poniesionych przez podatnika, który może generować obciążenie dla administracji publicznej w celu efektywnej weryfikacji uzasadnienia odliczenia tych wydatków przez podatnika (propozycja ujęta w art. 2 projektu – w ust. 2 proponowanych artykułów 26g i 26h ustawy PIT). Dodatkowo, w przepisach nie wskazano obowiązku przedstawienia przez podatnika dokumentów dla celów porównawczych. Ponadto należy zwrócić uwagę, że w projekcie nie przedstawiono potencjalnych skutków budżetowych dla omówionych powyżej rozwiązań w obszarze prawa podatkowego, tj. prognozowanego zmniejszenia wpływów budżetowych z tytułu projektowanych rozwiązań.

Propozycje zmian w ustawie PIT budzą wątpliwości także w kontekście zgodności z prawem Unii Europejskiej oraz wyboru narzędzia, które w sposób najefektywniejszy przyczyni się do realizacji zakładanego celu.

Przed wszystkim należy wskazać, że podatek PIT nie jest podatkiem powszechnym. Istotna część społeczeństwa (np. rolnicy) nie jest nim objęta. Oznacza to, że z zaproponowanego rozwiązania będą mogli skorzystać wyłącznie podatnicy tego podatku, a np. rolnicy, bądź osoby opłacające podatek PIT w formie zryczałtowanej (ryczałt od przychodów ewidencjonowanych lub kartę podatkową) lub według 19% stawki podatku na podstawie art. 30c ustawy PIT, mimo że zainstalują w budynku mieszkalnym niskoemisyjne źródło ogrzewania i będą ponosić wyższe wydatki na ogrzewanie, z tego rodzaju preferencji nie skorzystają.

Wprowadzenie takiej ulgi w podatku PIT w sposób automatyczny eliminuje z tej formy wsparcia osoby najbiedniejsze, gdyż nawet w przypadku poniesienia przez nie wydatków uprawniających do przewidzianych w projekcie ulg, aby skorzystać z tej preferencji muszą one wykazać dochód podlegający opodatkowaniu. W praktyce z tej formy wsparcia nie mogłyby skorzystać osoby o niskich dochodach (byłoby dla nich neutralne podatkowo). Nie wypełniałoby to zapowiedzi Pana Mateusza Morawieckiego, Prezesa Rady Ministrów z expose Rządu RP

przedstawionego w dniu 13 grudnia 2017 r., zgodnie z którą „program walki ze smogiem to wsparcie najuboższych, których nie stać dziś na ocieplenie domu, wymianę okien czy drzwi i nietrujące paliwo”.

Powyższe wynika także ze zwiększającej się tzw. kwoty wolnej od podatku oraz progresywnej stawki podatku, co powoduje, iż wsparcie poprzez możliwość odliczenia wydatków od dochodu dla celów podatku PIT będzie najkorzystniejsze dla ludzi zamożnych, mających większe zasoby pieniężne, zarówno na sfinansowanie inwestycji w niskoemisyjne źródło ogrzewania, jak i ponoszenia wyższych wydatków na ogrzewanie, u których z uwagi na wysokość podstawy obliczenia podatku dochody podlegają opodatkowaniu 32% podatkiem.

Niezrozumiałe jest wreszcie, dlaczego ulga związana jest z zastosowaniem niskoemisyjnego źródła ogrzewania wyłącznie w budynku mieszkalnym z pominięciem np. lokali mieszkalnych.

Regulacja projektowana w dodawanym art. 26g ustawy PIT może naruszać przepisy Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zważywszy, że ogranicza krąg jej beneficjentów wyłącznie do polskich rezydentów. Nie uwzględnia zatem sytuacji osób, które płacą w Polsce podatek dochodowy od osób fizycznych, choć nie mają miejsca zamieszkania na terytorium RP. Bezsprzecznie, istnieje konieczność zintensyfikowania działań państwa i samorządów na rzecz poprawy jakości powietrza. Niemniej jednak zaproponowane rozwiązanie w postaci rekompensowania obywatelom zwiększonych wydatków na ogrzewanie w związku z instalacją niskoemisyjnych źródeł ogrzewania ulgą w podatku PIT, nie jest dobrym rozwiązaniem. Przedstawione mechanizmy odliczenia wykazują dość istotne braki. Uzasadnienie zwiększonych kosztów opierać miałyby się bowiem na dostarczonych przez podatnika dokumentach (fakturach), przy czym dołączanie ich do zeznania należy uznać za przedwczesne i nawet niewykonalne przy składaniu zeznania w formie elektronicznej. Generalnie jednak przedstawienie takich dokumentów za okres, do którego następuje porównanie, z natury nie leży w interesie podatnika, co sprawia, że tym elementem łatwo byłoby zawyżać podstawę odliczenia. Trudno też uznać, że ewentualne zwiększenie kosztów zużytej energii opałowej wynikać może tylko z zastosowania nowego źródła spalania. Na wzrost kosztu, w każdym indywidualnym przypadku, składać może się bowiem wiele czynników, których uwzględnienie praktycznie nie jest możliwe. Wreszcie, określenie kosztów w sposób względny, w odniesieniu do dochodu jednostkowego, oznacza, że nawet przy niezmiennych kosztach ogrzewania w danym gospodarstwie domowym omawiany mechanizm - przez wzrost udziału kosztu w dochodzie - wygenerowałby kwotę do odliczenia w sytuacji obniżenia się dochodu.

Zdaniem Rady Ministrów bardziej właściwym rozwiązaniem, które nie ograniczyłoby pomocy państwa w tej dziedzinie, mogłoby być skierowanie bezpośrednich transferów do osób inwestujących w nowoczesne niskoemisyjne źródła ogrzewania oraz wprowadzenie zwolnienia w podatku PIT korzyści uzyskanych w taki sposób, na wzór obecnie obowiązującego art. 21 ust. 1 pkt 133 ustawy PIT. Zgodnie z tym przepisem wolna od podatku jest premia termomodernizacyjna, premia remontowa i premia kompensacyjna uzyskane na podstawie ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów (Dz. U. z 2017 r. poz. 130 i 1529).

W dodawanym w ustawie PIT art. 26h proponuje się z kolei odliczenie wydatków poniesionych na pokrycie udziału własnego w wydatkach związanych z planem zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, o których mowa w art. 19 ust. 1 ustawy – *Prawo energetyczne*. Jednakże z przywołanego przepisu ustawy – *Prawo energetyczne* nie wynika obowiązek mieszkańców do ponoszenia wydatków na pokrycie udziału własnego w wydatkach związanych z tym planem. Brak zatem podstawy prawnej do ponoszenia przez mieszkańców takich wydatków, a tym samym do ich odliczenia w ramach ulgi podatkowej.

Należy podkreślić, że tego rodzaju rozwiązania komplikują system podatkowy, gdy powszechnym oczekiwaniem jest upraszczanie prawa podatkowego. Poza bezpośrednim skutkiem, polegającym na zmniejszeniu wpływów podatkowych (co zresztą projektodawca powinien oszacować) dodatkowe koszty generuje jego obsługa.

Należy także zwrócić uwagę na art. 4 projektu ustawy, zmieniający ustawę o dodatkach mieszkaniowych, w którym autorzy proponują wprowadzenie nowego świadczenia proekologicznego w postaci dodatku wyrównawczego. Miałyby go otrzymywać osoby uprawnione do dodatku mieszkaniowego, jeżeli w lokalu mieszkalnym zastosowano niskoemisyjne źródła ogrzewania. Niewątpliwie otrzymanie tego dodatku będzie rodziło obowiązek podatkowy po stronie podatnika otrzymującego to świadczenie, bowiem projekt ustawy nie zawiera zmiany ustawy PIT w zakresie zwolnień przedmiotowych².

Ponadto, zgodnie z Narodowym Programem Mieszkaniowym (przyjętym w dniu 27 września 2016 r. uchwałą Nr 115/2016 przez Radę Ministrów) na Program termomodernizacji i remontów realizującego przedsięwzięcia termomodernizacyjne przewidziano zasilenie budżetowe w następującej wysokości:

- 2019 rok 250 mln zł,
- 2020 rok 250 mln zł,
- lata 2021- 2025 1250 mln zł.

Biorąc pod uwagę powyższe, Rada Ministrów negatywnie odnosi się do propozycji art. 2.

Art. 3 dotyczący wprowadzenia zmian do ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne* (Dz. U. z 2017 r. poz. 220, z późn. zm.)

W art. 3 projektu ustawy wprowadza się zmianę art. 19 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne*, który stanowi, że rada gminy określa w drodze uchwały plan zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Obecnie to wójt (burmistrz, prezydent miasta) opracowuje projekt założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, zwany dalej „projektem założeń”.

Zauważyć należy, że aktualnie obowiązująca ustawa – *Prawo energetyczne* ustanawia dwupoziomowy proces planowania energetycznego gmin – (I) założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe (art. 19 ustawy) oraz (II) plan zaopatrzenia w te nośniki (art. 20). Tak skonstruowana regulacja pozwala na zaplanowanie potrzeb energetycznych gminy (założenia do planu), dając jej jednocześnie instrument wpływu na przedsięwzięcia energetyczne do ich zaspokojenia poprzez możliwość uchwalenia wiążącego je planu na podstawie art. 20. W rozpatrywanym projekcie ustawy proponuje się uchwalanie planu na mocy art. 19 oraz pozostawienie art. 20. Taka konstrukcja budzi oczywiste wątpliwości dotyczące relacji pomiędzy planem zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe uchwalanym przez radę gminy na podstawie art. 19 ustawy – *Prawo energetyczne* oraz uchwalanym przez ten sam organ identycznie nazwanym dokumentem, o którym mowa w art. 20 tej ustawy. Szczególnie, że plany te będą miały inną treść, będą też w inny sposób podlegały określonym konsultacjom oraz wydają się mieć inny cel.

Jednocześnie wskazać należy, że nie jest jasny cel dokumentu, który miałby być opracowywany na podstawie propozycji zmienianego brzmienia art. 19 ustawy – *Prawo energetyczne*. Z interpretacji propozycji tego przepisu wynika wprost, że plan ten „*jest aktem prawa miejscowego*”, natomiast nie dokonano żadnego umocowania tego dokumentu w regulacjach dotyczących planowania

² Na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 97 ustawy PIT wolny od podatku jest dodatek mieszkaniowy i ryczałt na zakup opału, przyznane na podstawie przepisów o dodatkach mieszkaniowych.

przestrzennego oraz nie określono związania nim przedsiębiorstw energetycznych prowadzących działalność na terenie gminy, jak również nie zaproponowano żadnych sankcji za niewywiązywanie się gmin z jego opracowania. Nie określono precyzyjnie również elementów składowych samego planu. Np. Niejasny jest powód zastąpienia oceny stanu aktualnego i przewidywalnych zmian zapotrzebowania na ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe określanych w projekcie założeń do planu, opisem aktualnego stanu zapotrzebowania na ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Trudno również ocenić, jak rozumieć należy określenie docelowego zapotrzebowania na energię, standardów emisji czy standardów efektywności. Wątpliwości dotyczą przede wszystkim takich kwestii jak: czy mowa tu o parametrach docelowych w perspektywie 15 lat, na które sporządzany ma być plan, czy 3 lat, w czasie których ma być aktualizowany, czy też może mają to być wartości, po których osiągnięciu żadne dodatkowe działania nie będą już potrzebne. Również użycie terminów „uchwała” i „plan” budzi wątpliwości interpretacyjne. Czytając literalnie zaproponowany przepis należy rozumieć, że do planu odnoszą się regulacje terminu oraz zgodności z uchwałą sejmiku województwa, wydaną na podstawie art. 91 ust. 3 i 96 ust. 1 ustawy – *Prawo ochrony środowiska*, natomiast do uchwały regulacje dotyczące opiniowania, opisu stanu zapotrzebowania na nośniki energii, docelowe standardy, wykorzystanie lokalnych zasobów, środki poprawy efektywności czy zakres współpracy z innymi gminami.

Jednocześnie zwrócić uwagę należy, że zgodnie z projektowanym brzmieniem art. 19 ust. 9 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – *Prawo energetyczne*, plan zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe (określany w drodze uchwały rady gminy będącej aktem prawa miejscowego) ma stanowić podstawę do ubiegania się przez gminę o dofinansowanie ze środków publicznych w ramach KPOP – za pośrednictwem NFOŚiGW i WFOŚiGW – realizacji ujętych w tym planie przedsięwzięć zmierzających do podniesienia standardów jakości powietrza, w tym racjonalizujących użytkowanie ciepła, energii elektrycznej i paliw gazowych. W projekcie ustawy nie określono jednak, na czym ma polegać to pośrednictwo NFOŚiGW i WFOŚiGW w ubieganiu się o dofinansowanie ze środków publicznych pochodzących z poszczególnych źródeł (*w tym nie tylko ze środków funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, ale również ze środków budżetu państwa i środków zagranicznych*). Nie jest jasne, czy intencją projektodawcy było nałożenie na te podmioty obowiązków w zakresie przyjmowania od gmin wniosków o dofinansowanie i dokonywania ich oceny w kontekście uchwalanych planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe.

Ponadto, należy zauważyć, że gminy otrzymały wsparcie w ramach POIiŚ 2007-2013 z działania 9.3 Termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej na opracowanie Planów Gospodarki Niskoemisyjnej (PGN). W wyniku dofinansowania w ramach tego działania (ostateczna wysokość dofinansowania wyniosła 28,8 mln PLN) opracowanych zostało 829 PGN dla gmin i miast z terenu całego kraju. Przedmiotem PGN było określenie priorytetowych obszarów działań służących osiągnięciu celów zapisanych w Pakiecie Klimatyczno-Energetycznym 2020, w tym m.in. ograniczeniu gazów cieplarnianych i poprawie efektywności energetycznej – wskazanie interesariuszy, zdefiniowanie konkretnych działań inwestycyjnych (np. budynki i urządzenia komunalne i przemysłowe, budynki mieszkalne, oświetlenie uliczne, zakłady przemysłowe, zakłady dystrybucji ciepła) i działań nieinwestycyjnych. PGN określał ramy czasowe oraz środki służące do osiągnięcia celu, wskazywał osoby odpowiedzialne za realizację poszczególnych elementów celu, zawierał długoterminową strategię działania, podlegającą monitorowaniu i aktualizacji. Sporządzenie planów stanowiło m.in. podstawę przyznania środków unijnych w okresie 2014-2020 na cele związane z efektywnością energetyczną, poprawą jakości powietrza poprzez redukcję pyłów, dwutlenku siarki oraz tlenków azotu na obszarach, na których odnotowano przekroczenia zanieczyszczeń.

Biorąc pod uwagę powyższe Rada Ministrów negatywnie odnosi się wobec propozycji art. 3.

Art. 4 dotyczący ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 180)

Odnosząc się do propozycji wprowadzenia w art. 6 ustawy o dodatkach mieszkaniowych zmiany polegającej na rozszerzeniu obowiązków wójta, burmistrza lub prezydenta miasta w zakresie przyznawania do dodatku mieszkaniowego „*proekologicznego dodatku wyrównawczego*”, w przypadku gdy w lokalu mieszkalnym zastosowane zostanie niskoemisyjne źródła ogrzewania, wskazać należy, że propozycja ta nie określa jednocześnie trybu jego przyznawania, w tym organu odpowiedzialnego za przyznawanie i wypłacanie, jak również zasad jego wyliczania. W tym kontekście zawartą propozycję delegacji dla ministra właściwego do spraw energii do określenia, w drodze rozporządzenia, wysokości tego dodatku należy uznać za blankietową i konstytucyjnie wadliwą.

Dodatkowo zwrócić uwagę należy, że przedmiotowa propozycja w zakresie wprowadzenia dodatkowego obowiązku może spowodować konieczność zwiększenia zatrudnienia w jednostkach samorządu terytorialnego oraz dodatkowe obciążenie budżetów gmin. Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 5 ustawy *o pomocy społecznej* przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych jest zadaniem własnym gminy, które jest finansowane z jej dochodów własnych. Wprowadzenie proponowanych w projekcie zmian może spowodować skutki finansowe dla budżetów gmin.

Mając na uwadze powyższe wyjaśnić należy, że idea propozycji art. 4 co do zasady jest słuszna, to jednak ze względu na wprowadzenie dodatkowego obciążenia dla budżetów gminy, wymaga ona wcześniejszych uzgodnień z jednostkami samorządu terytorialnego. W związku z powyższym, Rada Ministrów przedstawia negatywne stanowisko wobec propozycji zawartych w art. 4.

Art. 5 dotyczący ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności (Dz. U. z 2017 r. poz. 1226)

Odnosząc się do propozycji rozszerzenia katalogu wyrobów, do których stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o systemie oceny zgodności, o nowe kotły opalane paliwami stałymi wprowadzane na rynek jako produkt w sprzedaży indywidualnej, wyjaśnić należy, że w § 4 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 sierpnia 2017 r. w *sprawie wymagań dla kotłów na paliwo stałe* (Dz. U. z 2017 r. poz. 1690) zawarto przepis, na podstawie którego następować będzie potwierdzenie spełniania przez kotły na paliwo stałe wymagań przewidzianych w rozporządzeniu. Potwierdzenie spełnienia wymagań określonych rozporządzeniem będzie mogła wystawić jednostka posiadająca akredytację w rozumieniu ustawy o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku i zgodnie z procedurą w obowiązującej aktualnie normie. Zgodnie z obowiązującymi obecnie uregulowaniami jest to norma PN-EN 303-5:2012, która przenosi postanowienia normy europejskiej EN 303-5:2012.

Biorąc pod uwagę powyższe, Rząd RP negatywnie odnosi się wobec propozycji art. 5.

Art. 6 dotyczący ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1796, z późn. zm.)

Odnosząc się do propozycji wprowadzenia, do cytowanej wyżej ustawy, nowego zasiłku celowego przyznawanego na pokrycie wkładu własnego w zakresie rozszerzenia systemu pomocy społecznej o nową kategorię zasiłków celowych, wyjaśnić należy, że proponowana zmiana ustawy w sposób znaczący odbiega od uregulowanych obecnie w ustawie zasiłków celowych. Biorąc pod uwagę, że przyznawanie zasiłków celowych jest zadaniem własnym gminy projekt, w sposób znaczący ingeruje w dotychczas realizowane zadanie własne gminy.

Analizując zaproponowane w projekcie rozwiązania założono przerzucenie na gminny system pomocy społecznej nowego obowiązku finansowania wkładu własnego w zakresie wydatków związanych z planem zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne*. Należy zaznaczyć, że w projekcie nie wskazano wysokości kosztów wprowadzenia tego rozwiązania, ani źródła sfinansowania tego rozwiązania przez gminę, co może skutkować zarzutem niekonstytucyjności zaproponowanego rozwiązania (art. 167 ust. 4 Konstytucji RP).

Należy dodać, że w zaproponowanych zmianach do art. 39 ustawy o *pomocy społecznej* projektodawca w sposób całkowity zmienił konstrukcję funkcjonującego od kilkunastu lat w systemie pomocy społecznej zasiłku celowego. Zasiłek celowy jest bowiem świadczeniem o charakterze w pełni uznaniowym, zarówno w zakresie przyznania, jak i wysokości świadczenia. Natomiast zaproponowane w projekcie rozwiązania przewidują jego obligatoryjność, zarówno w kwestii jego przyznania, jak i wysokości wsparcia (ma pokryć cały wkład własny osoby do bliżej nieoznaczonych wydatków związanych z planem zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe danej nieruchomości). Konstrukcja ta oznacza w praktyce, że jeżeli choćby dwie osoby wystąpiły o wkład własny na sfinansowanie np. podłączenia do sieci ciepłowniczej łącznie w wysokości 50 tysięcy złotych, to będą go musiały otrzymać niezależnie od tego, że budżet całego ośrodka pomocy społecznej na dany rok na zasiłki celowe wynosi np. 80 tysięcy złotych. Każda osoba wnioskująca o zasiłek celowy, która spełnia kryteria do jego otrzymania będzie musiała go otrzymać niezależnie, czy ośrodek pomocy społecznej posiada środki do jego sfinansowania. Sytuacja ta może faktycznie zagrozić funkcjonowaniu systemu wsparcia osób z systemu pomocy społecznej np. tym które dziś otrzymują zasiłki celowe na leki czy żywność. Projekt spowoduje bowiem wystąpienie sytuacji, w której z uwagi na brak środków w związku z realizacją obligatoryjnych zasiłków celowych na wydatki związane z planem zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe ośrodek będzie zmuszony odmawiać uznaniowych zasiłków celowych na leki, żywność z powodu braku środków.

Kolejnym elementem, który budzi wątpliwości jest brak określenia maksymalnej wysokości zasiłku co przy kosztach inwestycji energetycznych w niektórych sytuacjach może wynieść nawet kilkadziesiąt tysięcy złotych.

Wątpliwości budzi również zaproponowany w projekcie ustawy bezzwrotny charakter zasiłku co oznacza, że w przypadku otrzymania zasiłku w kwocie np. 30 tys. złotych po zakończeniu inwestycji osoba będzie mogła sprzedać np. nieruchomość, na którą otrzymała zasiłek celowy i nie będzie musiała zwracać otrzymanych środków na sfinansowanie wydatków związanych z planem zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe w tej nieruchomości.

Na uwagę zasługuje również fakt, że konstrukcja badania dochodu do celów pomocy społecznej oparta jest o test dochodowy jedynie z miesiąca poprzedzającego miesiąc złożenia wniosku o świadczenie. Konstrukcja ta nie powinna być wykorzystywana przy przyznawaniu bardzo dużych środków pieniężnych inwestycyjnych (np. termomodernizację, modernizację instalacji, przytłaczaniem do sieci) jak to zostało przewidziane w projekcie. System pomocy społecznej sprawdza się w przypadku przyznawania pomocy bytowej służącej zabezpieczeniu potrzeb bieżących związanych z zachowaniem życia i zdrowia osoby w danej sytuacji przy badaniu jak najbardziej aktualnego dochodu osoby.

Jednak przy przyznawaniu pomocy na sfinansowanie bardzo dużych wydatkach inwestycyjnych/modernizacyjnych dotyczących nieruchomości konstrukcja badania dochodu charakterystyczna dla systemu pomocy społecznej wydaje się nietrafiona i może prowadzić do prób wyłudzenia wysokich świadczeń przez osoby o dobrej i bardzo dobrej sytuacji dochodowej poprzez

celowe działanie obniżające dochody na krótki okres (np. poprzez zawieszenie działalności gospodarczej na kilka miesięcy, zwolnienie się czasowe z pracy).

Należy zauważyć ponadto, że odesłanie w art. 39 ustawy do nowoprojektowanego art. 19 ust. 1 prawa energetycznego jest niespójne z uwagi na to, że przepis ten nie mówi o jakimkolwiek wkładzie w zakresie wydatków związanych z planem zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe.

Projekt nie zawiera również szczegółowego uzasadnienia zaproponowanego w art. 6 projektu rozwiązania.

Biorąc pod uwagę powyższe, Rząd RP przedstawia negatywne stanowisko wobec propozycji art. 6.

Art. 7 dotyczący wprowadzenia zmian do ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw

Odnosząc się do propozycji wprowadzenia do cytowanej wyżej ustawy propozycji przepisów o dopuszczeniu do obrotu i stosowania przez odbiorców indywidualnych sektora bytowo-komunalnego konkretnych rodzajów paliw stałych, wyjaśnić należy, że zgodnie ze stanowiskiem przedstawionym do pkt 5 projektu ustawy odnośnie do propozycji dodania art. 94b w ustawie - *Prawo ochrony środowiska*, zadanie to aktualnie realizowane jest już przez resort energii, w którym dobiegają końca prace nad standaryzacją paliw stałych dla odbiorców indywidualnych.

Dodatkowo przypomnieć należy, że projekt rozporządzenia Ministra Energii w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych, o których mowa w art. 7 pkt 2, jest już procedowany na podstawie delegacji ustawowej, określonej w art. 3a ust. 2 projektu ustawy *projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw oraz ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej*.

Biorąc pod uwagę powyższe, Rząd RP przedstawia negatywne stanowisko wobec propozycji art. 7.

Art. 8 dotyczący wprowadzenia zmian do ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, z późn. zm.)

Odnosząc się do propozycji wprowadzenia zmiany do art. 116 ust. 2 cytowanej wyżej ustawy, która stanowi, że wydatki budżetu państwa, ujmowane w załączniku do ustawy budżetowej w podziale na części, działy i rozdziały klasyfikacji budżetowej wydatków oraz grupy wydatków, powinny być uzupełnione o środki finansowe przeznaczone na realizację KPOP, Rada Ministrów informuje, że nie znajduje ona uzasadnienia.

Nie jest zasadne tworzenie odrębnego załącznika w ustawie budżetowej dla jednego programu i postuluje skreślenie przepisu wyodrębniającego ww. program w załączniku do ustawy budżetowej.

W konsekwencji powyższego, nie jest również zasadne wprowadzanie zmian planu finansowego przedmiotowego Programu w trybie przepisów rozporządzenia wydawanego na podstawie art. 138 ust. 6 ustawy o finansach publicznych i tym samym należy wykreślić w art. 91c ust. 3 (art. 1 pkt 4 projektu.).

Art. 9 dotyczący wprowadzenia zmian do ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz. U. z 2017 r. poz. 568, 1089)

Przepisy dotyczące celów wydatkowania środków uzyskanych z aukcji uprawnień do emisji stanowią transpozycję przepisów dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia

13 października 2003 r. *ustanawiającej program handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych na obszarze Wspólnoty i zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE.*

Zauważyć należy, że dyrektywa ta nie przewiduje wydatków na cele niezwiązane z ograniczaniem emisji gazów cieplarnianych lub adaptacją do zmian klimatu. Wydatki na cele inne niż wskazane w cytowanej wyżej dyrektywie zostałyby niewątpliwie zakwestionowane przez Komisję Europejską. Nie jest więc możliwe rozszerzenie katalogu celów wymienionych w art. 49 ust 6 ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. *o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych o realizację KPOP*, o którym mowa w art. 91c ustawy - *Prawo ochrony środowiska*.

Uzasadnienie projektu ustawy

W uzasadnieniu do projektu ustawy brakuje odniesienia do dokumentów strategicznych istotnych z punktu widzenia realizacji działań zmierzających do poprawy jakości powietrza w Polsce, tj.: *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, Programu „Czyste powietrze”, Krajowego Planu Działań dotyczącego efektywności energetycznej dla Polski 2017, Planu Rozwoju Elektromobilności „*Energia do przyszłości*”.

Wskazać należy, że uzasadnienie projektu ustawy – druk 2223, zgodnie z art. 34 ust. 2 pkt 2 i 3 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. *Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, nie jest aktualne w zakresie informacji na temat przedstawionego rzeczywistego stanu w zakresie ochrony powietrza, w tym stanu prawnego, w dziedzinie, która ma być unormowana; jak również wykazania konkretnych różnic pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym. Zauważyć należy, że w projekcie zawarte zostały m.in. propozycje zmiany prawodawstwa krajowego w obszarze, który został już uregulowany.

Ponadto, odnosząc się do zaproponowanego brzmienia uzasadnienia projektu ustawy w pkt IV *Przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne*, należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 34 ust. 2 ww. *Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, do projektu ustawy dołącza się uzasadnienie, które powinno przedstawiać przewidywane skutki finansowe oraz wskazywać źródła finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Mając na uwadze powyższe, w art. 2 projektu ustawy zmienia się ustawę z dnia 26 lipca 1991 r. *o podatku dochodowym od osób fizycznych* poprzez wprowadzenie odliczeń od podstawy obliczenia podatku w postaci faktycznie poniesionych wydatków na pokrycie wyższych kosztów ogrzewania w związku ze stosowaniem w budynku mieszkalnym niskoemisyjnego źródła ogrzewania (art. 26g). Należy zauważyć, że zgodnie z ustawą z dnia 13 listopada 2003 r. *o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* (Dz. U. z 2017 r. poz. 1453), gminy powiaty i województwa posiadają udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (w 2018 r.: gminy 37,98%, powiaty 10,25% województwa 1,60%). Zmniejszenie podstawy obliczenia podatku wpłynie negatywnie na budżety jednostek samorządu terytorialnego.

W art. 3 projektu ustawy wprowadza się zmiany w ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne*. Zgodnie ze zmienianym art. 19. ust. 5 pkt 1, projekt uchwały Rady gminy w sprawie planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwo gazowe powinien określać opis aktualnego stanu zapotrzebowania na ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, w tym pełną inwentaryzację źródeł ciepła na terenie gminy. Zauważyć należy, że przeprowadzenie takiej inwentaryzacji jest bardzo kosztowne, osiągające często koszt od kilkudziesięciu do kilkuset tysięcy złotych, w zależności od wielkości rozpatrywanej gminy. Próby podjęcia tego działania przez gminy często są podejmowane w ramach realizacji programu ochrony powietrza, który jest przyjmowany uchwałą sejmiku

województwa, na podstawie art. 91 ustawy – *Prawo ochrony środowiska*. W uzasadnieniu projektu nie określono skutków finansowych dla budżetów gmin oraz źródła ich sfinansowania.

W art. 4 projektu ustawy wprowadza się zmianę w art. 6 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. *o dodatkach mieszkaniowych*, rozszerzając obowiązki wójta burmistrza lub prezydenta miasta w zakresie przyznawania do dodatku mieszkaniowego proekologicznego dodatku wyrównawczego, w przypadku gdy w lokalu mieszkalnym zastosowano niskoemisyjne źródła ogrzewania. W związku z tym nie oszacowano skutków finansowych dla budżetów gmin oraz źródła ich sfinansowania.

Poza wskazanymi uwagami, projekt jest niedopracowany pod względem legislacyjnym. Zawiera bowiem pojęcia dotychczas niezdefiniowane jak np. niskoemisyjne źródło ogrzewania, dochód rozporządzalny dla osób i gospodarstw domowych, nieprecyzyjne (np. budynek mieszkalny – tzn. każdy budynek mieszkalny czy jedynie dom jednorodzinny). Brak doprecyzowania tych przepisów i ewentualne wejście w życie rozwiązań w proponowanym kształcie będzie budziło wątpliwości interpretacyjne i będzie prowadziło do sporów podatników z organami podatkowymi na tle stosowania ulg.

Reasumując, Rząd Rzeczypospolitej Polskiej negatywie ocenia poselski projekt ustawy *o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw* zawarty w druku nr 2223.