



ZARZĄD

PREZES

Ludwik Węgrzyn
POWIAT BOCHEŃSKI

WICEPREZESI

Robert Godek
POWIAT STRZYŻÓWSKI

Janina Kwiecień
POWIAT KARTUSKI

Krzysztof Nosal
POWIAT KALISKI

Andrzej Płonka
POWIAT BIELSKI (woj. śląskie)

Zenon Rodzik
POWIAT OPOLSKI (woj. lubelskie)

Sławomir Snarski
POWIAT BIELSKI (woj. podlaskie)

Zbigniew Szumski
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

Marek Trams
POWIAT POLKOWICKI

CZŁONKOWIE

Sebastian Burdzy
POWIAT ŚREDZKI

Zbigniew Deptuła
POWIAT MAKOWSKI

Ewa Janczar
MIASTO NA PRAWACH POWIATU
m.st. WARSZAWA

Edmund Kaczmarek
POWIAT JĘDRZEJOWSKI

Franciszek Koszowski
POWIAT ŚWIECKI

Edmund Kotecki
POWIAT BRZEZIŃSKI

Józef Kozina
POWIAT GŁUBCZYCKI

Adam Krzysztoń
POWIAT ŁANCUCKI

Tadeusz Kwiatkowski
POWIAT DĄBROWSKI

Krzysztof Lis
POWIAT SZCZECINECKI

Andrzej Nowicki
POWIAT PISKI

Marek Pławiak
POWIAT NOWOSĄDECKI

KOMISJA REWIZYJNA

PRZEWODNICZĄCY

Józef Swaczyna
POWIAT STRZELECKI

Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO

Andrzej Szymanek
POWIAT WIERUSZOWSKI

CZŁONKOWIE

Marek Chciałowski
POWIAT GARWOLIŃSKI

Andrzej Ciolek
POWIAT GOŁDAPSKI

Janusz Guzdek
POWIAT DZIERŻONIOWSKI

Józef Jodłowski
POWIAT RZESZOWSKI

Krzysztof Maćkiewicz
POWIAT WĄBRZESKI

Szczepan Otdakowski
POWIAT SUWAŃSKI

Andrzej Opala
POWIAT ŁÓDZKI WSCHODNI

DYREKTOR BIURA

Rudolf Borusiewicz

Or.A.0531/154/18

Warszawa, 22 czerwca 2018 roku

Szanowny Pan

Adam Podgórski

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z 15 czerwca 2018 r. w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne, ustawy o dodatkach mieszkaniowych, ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw przedkładam następującą opinię do przedłożonego dokumentu.

Niewątpliwie ideę leżącą u podstaw przedłożonego projektu należy uznać za szczytną. Stanowi ona odpowiedź na uzasadnione potrzeby społeczne a jednocześnie mogłaby przyczynić się poprawy jakości powietrza w naszym kraju. Jednak najlepsze intencje projektodawców nie powinny zwalniać z dbałości o zachowanie standardów przyzwoitej legislacji oraz przestrzegania zasad ustrojowych wynikających wprost z Konstytucji RP. Z tego względu pozwolę sobie przedstawić uwagi do proponowanych rozwiązań legislacyjnych.

- 1) art. 1 pkt 1 i 2. Uwaga redakcyjna. Proponowany nowy tytuł ustawy nie odpowiada treści proponowanego brzmienia art. 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych.
- 2) art. 1 pkt 3 (dotyczy art. 8a ust. 3 w związku z ust. 1). Z proponowanego ust. 1 wynika, że przyznanie dodatku grzewczego jest obligatoryjne (użycie sformułowania „przyznaje się”). W ust. 3 użyte sformułowania wskazują na element uznaniowości (użycie sformułowania może, oraz wskazanie, że wysokość dodatku wynosi do 50% kosztów ogrzewania mieszkania). Pytanie zatem czy taka była intencja projektodawców a jeżeli tak, jakie kryteria winien brać organ przy określaniu kwoty dodatku. Kryteriów takich nie będzie zawierała ani uchwała, o której mowa w proponowanym art. 8a ust. 5 ani proponowany art. 5h w ustawie Prawo energetyczne. Ponadto powstaje wątpliwość na jakich zasadach ustalany będzie koszt ogrzewania lokalu mieszkalnego w przypadku ogrzewania lokalu ogrzewaniem gazowym lub elektrycznym (rachunek za tego rodzaju usługi uwzględni nie tylko

koszty ogrzewania – w przypadku rachunku za gaz, obejmuje często koszty korzystania z kuchenki gazowej, a w przypadku rachunku za energię – ogólne koszty ponoszone z tego tytułu przez użytkownika). Podobnie rzecz się będzie miała w przypadku indywidualnej instalacji odnawialnego źródła ciepła.

- 3) art. 1 pkt 3 (dotyczy art. 8a ust. 4 pkt 3) w zw. z art. 6 (dotyczy art. 5a Prawa energetycznego). Definicja ubóstwa energetycznego powinna być regulowana na poziomie ustawowym tak jak ma to miejsce w przypadku innych świadczeń pomocowych. Zwracamy uwagę, że proponowana regulacja, w przypadku jej wejścia w życie spowoduje, że rzeczywisty zakres obowiązków gminy ale również uprawnień obywateli, zostanie zakreślony aktem rangi podustawowej. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wielokrotnie wskazywał, że wymaganie umieszczenia bezpośrednio w tekście ustawy każdego zasadniczego elementu regulacji musi być szczególnie rygorystyczne, gdy materia dotyczy władczych form działania organów administracji publicznej wobec obywatela (Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 marca 2015 r. K 31/13).
- 4) art. 1 pkt 3 (dotyczy art. 8a ust. 5) w zw. z art. 2 pkt 2 (Zmiana ustawy o samorządzie gminnym). Zupełnie niezrozumiałe jest przekazanie do właściwości rad gmin regulacji takich kwestii jak tryb i postępowanie w sprawie przyznania dodatku grzewczego. Sprawy mają być załatwiane w formie decyzji administracyjnej, zatem tryb i postępowanie, jeżeli nie będzie szczególnych przepisów w tym zakresie w samej ustawie, będą wynikały z Kodeksu postępowania administracyjnego. Termin wpłaty powinien wynikać z ustawy. Dodatkowo zwracamy uwagę, że w kontekście projektowanego art. 5h Prawa energetycznego, ustalanie trybu przyznania świadczenia w drodze uchwał poszczególnych rad może prowadzić do naruszenia zasady równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 ust. 1 Konstytucji).

Zwracamy również uwagę na ewentualne skutki pozostawienia przepisu w proponowanym brzmieniu. Uchwała, o której mowa w proponowanym przepisie będzie miała charakter prawa miejscowego. Ubogość proponowanej regulacji może prowadzić w konsekwencji do przyjmowania przez rady gmin uchwał, które następnie będą uchylane przez wojewodów lub sądy administracyjne. Zgodnie z art. 94 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym możliwość stwierdzenia nieważności uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego jest nieograniczona czasowo i następuję z mocą wsteczną. Oznacza to, że w obrocie prawnym taka uchwała nie istnieje. Tymczasem w art. 4 proponuje się uzależnienie przyznania gminie zwiększonych udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych właśnie od przyjęcia uchwały. Zatem uchylenie uchwały rady gminy w sprawie programów pomocy dla osób dotkniętych ubóstwem energetycznym, przykładowo 3 lat od jej przyjęcia, prawdopodobnie będzie skutkowało obowiązkiem zwrotu dochodu z tytułu dodatkowego udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych za wskazany okres, pomimo faktycznej realizacji zadania publicznego.
- 5) art. 2 pkt 2 (dodawany art. 18 ust. 1 pkt 14b ustawy o samorządzie gminnym). Niezależnie od uwag wskazanych w pkt 4, wskazujemy iż nie jest jasne, czy uchwała o której mowa

w projektowanym przepisie może zawierać coś więcej ponad więcej niż określono w projektowanym art. 8a ust. 5. Jeżeli nie to nie ma podstaw aby upoważnienie do wydania uchwały znajdowało się w ustawie rangi ustrojowej. Przepis upoważniający do wydania uchwały powinien znajdować się w tej ustawie, która określa granice w jakich rada gminy może przyjąć akt prawa miejscowego.

- 6) art. 4 (dodawany w art. 4 ust. 2a ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego). Zwracamy uwagę, że po pierwsze szacowany wzrost dochodów gminy z tytułu zwiększenia udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych może nie pokryć kosztów realizacji zadania. Jak już była mowa wyżej projekt ustawy nie definiuje pojęcia osoby objętej ubóstwem energetycznym. Gdyby przyjąć, że będzie to liczba zbliżona do liczby przyznanych dodatków mieszkaniowych to uwzględniając ich skalę (4 mln w 2016 r. – ostatnie dostępne dane GUS) szacowany koszt realizacji zadania w 2019 r. wyniósłby blisko 4,5 mld złotych rocznie (liczba uprawnionych x 50% minimalnego wynagrodzenia za pracę).

Zupełnie niezrozumiałe jest drugie zdanie proponowanej regulacji. Jeżeli celem projektodawców było zobowiązanie gmin do wydatkowania dochodów własnych na z góry określony cel, pod rygorem zwrotu tych środków do budżetu państwa to takie rozwiązanie narusza art. 165 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 9 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Projektodawcy zaproponowali kuriozalne rozwiązanie, w którym z jednej strony nakładają na gminy realizację nowego zadania własnego z drugiej mechanizm jego finansowania zbliżony jest do dotacji celowej tj. sposób finansowania zadania właściwy dla zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, z tym zastrzeżeniem, że gminie nie będzie przysługiwało żadne roszczenie o przekazania dodatkowych środków na sfinansowanie faktycznych kosztów realizacji zadania w przypadku gdyby wzrost udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych był niewystarczający.

- 7) art. 5 (zmiana w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych). W projektowanym przepisie błędnie wskazano pkt 97c, powinno być 97a.
- 8) art. 6 (dodawany art. 5a Prawa energetycznego). Niezależnie od uwag wskazanych wyżej, zwracamy uwagę, że do projektu nie dołączono żadnych propozycji w zakresie ewentualnego brzmienia rozporządzenia. Ponadto jeżeli rozporządzenie ma być wydane w oparciu o kryteria dochodowe oraz kosztowe (wysokość wydatków ponoszonych na cele zaspokojenia potrzeb energetycznych) ustawa powinna określać sposób weryfikacji tych kryteriów w stosunku osób, które złożą wniosek o przyznanie świadczenia.

Dodatkowo zwracamy uwagę, że likwidacja dodatku energetycznego i wprowadzenie dodatku grzewczego wymagałaby zmiany art. 3 ust. 3 ustawy o dodatkach mieszkaniowych (dodatek energetyczny nie wlicza się do dochodu na potrzeby wyliczenia dodatku mieszkaniowego) oraz ustawy o opłacie skarbowej w zakresie zwolnienia z opłaty decyzji w sprawie przyznania dodatku, a także rozporządzenia w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych.

Ponieważ jak była mowa na wstępie, nie kwestionujemy samej idei stworzenia bardziej racjonalnego systemu wsparcia osób mających trudności w ponoszeniu kosztów ogrzewania lokalu mieszkalnego, wobec istotnych braków legislacyjnych proponowanej regulacji, ze strony Związku Powiatów Polskich sugerowalibyśmy raczej skierowanie przez właściwe Komisje Sejmowe dezyderatu do członków Rady Ministrów w sprawie będącej przedmiotem projektu.

Z up. Prezesa Zarządu

Dyrektor Biura
Związku Powiatów Polskich

Rudolf Borusiewicz

Rudolf Borusiewicz