UZASADNIENIE

**1. Potrzeba i cel nowelizacji aktu prawnego**

Ustawa z dnia 27 października o zakupie preferencyjnym węgla kamiennego przez gospodarstwa domowe (Dz.U. z 2024 r. poz. 114) miała na celu zapewnienie wsparcia dla dużej grupy gospodarstw domowych w Polsce, w tym również gospodarstw najuboższych energetycznie, przez umożliwienie podmiotom wprowadzającym do obrotu podjęcia współpracy z zainteresowanymi gminami w celu rozdysponowania węgla do indywidualnych gospodarstw domowych przy niższych cenach zakupu.

W sezonie grzewczym 2022/2023 gminy odegrały kluczową rolę w dystrybucji węgla na rzecz gospodarstw domowych w całym kraju. Niemal 99% gmin uczestniczyło w ustawowym systemie dystrybucji węgla, a wolumen jaki odebrały od importerów i producentów węgla przekraczał 2 mln ton. Niestety przeszacowanie zapotrzebowania spowodowało, iż w wielu przypadkach mieszkańcy nie odebrali zawnioskowanej ilości węgla, a gminy zostały z surowcem na stanie magazynowym.

W dniu 1 maja 2023 r. została uruchomiona sprzedaż końcowa paliwa stałego, która umożliwiała dalszą sprzedaż węgla przez gminy/PPW. Sprzedaż ta odbywała się ze zniesieniem ograniczeń tonażowych oraz niektórych zapisów dotyczących wymagań, jakie musiało spełnić gospodarstwo domowe aby nabyć surowiec. Pod koniec czerwca w gminach nadal pozostawało niecałe 60 tys. ton węgla.

Wychodząc naprzeciw postulatom gmin dotyczących wprowadzenia dodatkowych rozwiązań umożliwiających szersze zagospodarowanie przez nie zalegającego węgla, w lipcu została opracowania wykładnia obecnie obowiązujących przepisów. Przygotowany dokument określał możliwości wykorzystania niesprzedanego węgla. Zgodnie z jego treścią po 31 lipca 2023r. (zakończenie sprzedaży końcowej) nabyty przez gminę węgiel w ramach systemu opartego o ustawę należało taktować jako mienie komunalne w rozumieniu art. 43 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm., zwana dalej: „ USG”). Zgodnie z art. 45 ust. 1 USG podmioty mienia komunalnego samodzielnie decydują o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania składników majątkowych, przy zachowaniu wymogów zawartych w odrębnych przepisach prawa. Wobec powyższego gmina mogła swobodnie decydować o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania swojego majątku o tyle, o ile jej działania w tym zakresie służą realizacji zadań określonych w art. 6 i 7 ust. 1 USG (zadania własne gminy). Dodatkowo samorządy po ówczesnym zarejestrowaniu się jako pośredniczący podmiot węglowy (dalej: PPW) mają możliwość dalszej sprzedaży węgla na rzecz gospodarstw domowych, w duchu ustawy o preferencyjnym zakupie paliwa stałego dla gospodarstw domowych.

Pomimo przyjęcia dodatkowych działań na dzień 31 grudnia 2023 r. w 466 gminach nadal pozostaje 29 669 ton węgla. Zagospodarowanie na potrzeby własne nie jest możliwe we wszystkich gminach ze względu na brak kotłów węglowych, a sprzedaż jest mocno ograniczona głównie ze względu na nasycenie rynku węglem. Gospodarstwa domowe wykazują zdecydowanie niższe zainteresowanie węglem. Ceny węgla kamiennego na rynku ustabilizowały się i są znacząco niższe niż rok temu (sklep PGG S.A. 900-1550 zł/tonę) i niższe niż cena jaką proponują samorządy. Jednocześnie węgiel zalegający w gminach najprawdopodobniej cechuje się gorszymi parametrami jakościowymi, w stosunku do tego oferowanego w cenie 1500 zł przez rynek (są to głównie ekogroszki). Składowanie węgla, zwłaszcza w przypadku gmin, które nie posiadają odpowiedniego zaplecza w postaci nieruchomości wyposażonych w infrastrukturę niezbędną do przechowywania opału lub pojazdów mechanicznych pozwalających na załadunek i transport węgla, generuje dodatkowe koszty pośrednie związane z magazynowaniem i obsługą.

Dodatkowo z dniem 1 stycznia br. przestało obowiązywać rozporządzenie Ministra Klimatu   
i Środowiska z dnia 1 sierpnia 2023 r. w sprawie odstąpienia od stosowania wymagań określonych w przepisach rozporządzenia w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych. Wobec powyższego gmina jako może zostać zobligowana do wystawiania świadectwa jakości paliw w momencie sprzedaży węgla do gospodarstw domowych. Samorządy dotychczas nie miały tego obowiązku, a sporządzenie świadectwa może wiązać się z uruchomieniem dodatkowych procedur i poniesieniem dodatkowych, nieprzewidzianych kosztów.

Należy zwrócić uwagę również, iż przedstawiona wykładnia nie obejmowała przypadku pozostałego węgla u PPW prowadzących sprzedaż węgla na rzecz mieszkańców gmin zgodnie z art.4 ust. 1 ustawy z dnia 27 października o preferencyjnym zakupie. Przedsiębiorcy Ci aktualnie posiadają na składzie węgiel, którego nie mogą zagospodarować.

Projektowana zmiana ustawy o zakupie preferencyjnym węgla kamiennego przez gospodarstwa domowe ma na celu umożliwienie sprzedaży węgla przez gminy/PPW na rzecz gospodarstw domowych, podmiotów gospodarczych, etc., jak również sprzedaż węgla w cenach adekwatnych do tych, obecnie obowiązujących na rynku. Proponowane rozwiązania mają przyczynić się do ułatwienia i szybszego zagospodarowania węgla zalegającego w samorządach/PPW.

**2. Opis najważniejszych rozwiązań projektu ustawy**

Art. 1projektowanej zmiany ustawy:

1. ma pozwolić na wyprzedanie przez gminy/PPW węgla, który pozostał na ich stanie po zakończeniu sprzedaży końcowej i którego sprzedaż w aktualnym stanie prawnym nie może być kontynuowana,
2. zwalnia z obowiązku sprzedaży w ramach zakupu preferencyjnego w celu zaspokojenia potrzeb własnych gospodarstw domowych znajdujących się na terenie danej gminy (celem regulacji jest umożliwienie sprzedaży węgla do wszystkich zainteresowanych zakupem),
3. umożliwia wliczenie kosztów transportu paliwa stałego z miejsca składowania w gminie do gospodarstwa domowego,
4. znosi obowiązek składania wniosków lub dostarczania zaświadczeń przez osoby fizyczne w gospodarstwach domowych w celu zakupu paliwa stałego, a co za tym idzie ich weryfikacji przez włodarzy gmin,
5. zwalnia sprzedaż węgla zakupionego w ramach ustawy z dnia 27 października 2022 r. o zakupie preferencyjnym paliwa stałego dla gospodarstw domowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 114) z opodatkowania akcyzą na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 1542 z późn. zm.).

Projektowane rozwiązanie ma na celu umożliwienie sprawnej sprzedaży całości węgla zalegającego w gminach i PPW – bez generowania kolejnych, dodatkowych kosztów i bez nadmiernych obciążeń prawno-organizacyjnych, a także pozwolić ma na sprzedaż surowca do możliwie szerokiego kręgu odbiorców, którzy dotychczas nie mogli (pomimo istniejącego zainteresowania) kupić surowca z tego źródła.

Mając na względzie wolumen węgla pozostałego w gminach tj. 29 669,58 ton, oszacowano, że ewentualny uniknięty zysk dla Skarbu Państwa (SP) z tytułu braku opłaty akcyzowej wyniesie maksymalnie **985 320 zł netto** przy założeniu że cały węgiel zostanie zakupiony przez podmioty, które nie są zwolnione z akcyzy. Natomiast katalog podmiotów zwolnionych z akcyzy jest bardzo szeroki. Natomiast na tym etapie ciężko jest nawet oszacować realna wartość zysku utraconego przez SP.

Do wyliczenia powyższej kwoty przyjęto następujące założenia – wolumen węgla pozostałego w gminach, jako stawkę akcyzy przyjęto 1,38 zł/1 GJ (gigadżul) – zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym, natomiast wartość opałową przyjęto na poziomie 23,8 GJ/1000 kg – zgodnie z art. 88 ust. 7 pkt 1 ww. ustawy o podatku akcyzowym.

1. wyłącza odpowiedzialność i znosi karę pieniężną za sprzedaż paliwa stałego przez Podmiot inny niż gmina będący pośredniczącym podmiotem węglowym na rzecz osoby fizycznej w gospodarstwie domowym bez przyjęcia od tej osoby zaświadczenia lub w ilości przekraczającej ilość tego paliwa stałego określoną dla danego okresu objętego zaświadczeniem w przepisach wydanych na podstawie art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 27 października o zakupie preferencyjnym węgla kamiennego przez gospodarstwa domowe,
2. zwalnia gminy z obowiązku stosowania art. 3c ust. 1 ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw (Dz.U. z 2023 r. poz. 846),
3. wyłącza odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez pracowników gmin, w przypadku sprzedaży węgla w cenie poniższej kosztu zakupu, tak aby była ona adekwatna do obecnych cen rynkowych.

Projektowana ustawa wejdzie w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

Krótki okres vacatio legis jest zasadny z uwagi na konieczność niezwłocznego wprowadzenia poprawek do systemu sprzedaży paliwa stałego przez samorządy, w związku z istniejącymi problemami w tym zakresie. Gminy są zainteresowane jak najszybszym wprowadzeniem dodatkowych rozwiązań.

Projektowana ustawa wpłynie na mikro-, małych i średnich przedsiębiorców. Dotyczy to podmiotów uczestniczących w systemie zakupu preferencyjnego, w których pozostał niesprzedany węgiel. Dotyczy to pojedynczych przypadków, szczególnie przedsiębiorców, którzy nabyli paliwo stałe od importerów tj. Węglokoks S.A. oraz PGE Paliwa Sp. z o.o. Projektowana zmiana przyczyni się do rozwiązania problemu węgla, który pozostał – zmiana pozytywna.

Projektowana ustawa nie jest sprzeczna z prawem Unii Europejskiej.

Projektowana ustawa nie wymaga przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Projektowana ustawa nie zawiera przepisów technicznych i w związku z tym nie podlega procedurze notyfikacji w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597).