



Warszawa, 14-12-2022 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

IV.7215.902.2022.AJ

Pani Anna Moskwa

Minister Klimatu i Środowiska

Szanowna Pani Minister,

do Rzecznika Praw Obywatelskich w dalszym ciągu wpływają wnioski od obywateli, w których podnoszone są zastrzeżenia względem sposobu wdrażania państwowych programów wsparcia dla osób ogrzewających swoje domy za pomocą węgla.

Pomimo podejmowanych przez rząd kolejnych prób nowelizacji ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym (Dz.U.2022.1692 z dnia 2022.08.11)¹ nadal wątpliwości budzi sposób, w jaki uregulowano prawo do dodatku węglowego, a także sam sposób wprowadzania zmian w prawie.

W wyniku nowelizacji wprowadzonej ustawą z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw, która weszła w życie 20 września 2022 r., prawo do dodatku obwarowano dodatkowym warunkiem w postaci „wpisania lub zgłoszenia wskazanego w ustawie źródła ogrzewania do centralnej ewidencji emisyjności budynków, o której mowa w art. 27a ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków (Dz. U. z 2022 r. poz. 438, 1561 i 1576) do dnia 11 sierpnia 2022 r., albo po tym dniu - w

¹ Zwłaszcza chodzi o nowelizacje wprowadzone ustawą z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw (Dz.U.2022.1967 z dnia 2022.09.19) oraz z dnia 27 października 2022 r. o zakupie preferencyjnym paliwa stałego dla gospodarstw domowych (Dz.U.2022.2236 z dnia 2022.11.02)

przypadku głównych źródeł ogrzewania wpisanych lub zgłoszonych po raz pierwszy do centralnej ewidencji emisyjności budynków, o których mowa w art. 27g ust. 1 tej ustawy". Jednocześnie, zgodnie z art. 52 ustawy nowelizującej ustanowiono, że do postępowań w sprawie wypłaty dodatku węglowego wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy prowadzonych na podstawie ustawy zmienianej w art. 50, stosuje się przepisy w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

W ten sposób obywatele, którzy przed 20.09.2022 r. spełniali wszystkie niezbędne wymogi określone w ustawie o dodatku węglowym w brzmieniu wówczas obowiązującym, a tym samym nabyli prawo do dodatku na podstawie ustawy, a których wnioski nie zostały rozpoznane przed wyjściem w życie ustawy nowelizującej, po jej wejściu w życie utracili to prawo, o ile dokonali ponownego wpisu lub zgłoszenia do centralnej ewidencji emisyjności budynków (CEEB) po 11 sierpnia 2022 r., w którym dokonali zmian w zakresie rodzaju wskazanych paliw zasilających główne źródła ogrzewania w ich gospodarstwach. Przed nowelizacją ustawy o dodatku węglowym zmiana w zgłoszeniu lub wpisie do CEEB nie miała wpływu na nabycie prawa do dodatku węglowego. W ten sposób przepisy nowej ustawy pogorszyły sytuację obywateli, pozbawiając ich praw już wcześniej nabytych, co zostało wyraźnie wyrażone w przepisach przejściowych, w których nie przewidziano gwarancji zachowania praw wcześniej nabytych na podstawie ustawy w brzmieniu wcześniej obowiązującym.

Wprowadzone zmiany dodatkowo skomplikowały stan prawny i wprowadziły chaos interpretacyjny, dopuszczając do nieakceptowanej konstytucyjnie sytuacji, w której, jeżeli po 11 sierpnia 2022 r. obywatel do złożonej wcześniej deklaracji w CEEB doda nowe źródło ogrzewania, np. węglowe, to otrzyma odmowę przyznania dodatku węglowego. Jeżeli natomiast po tym samym terminie złożył deklarację po raz pierwszy ze wskazaniem źródła węglowego, będzie kwalifikowany do wsparcia.

Należy podkreślić, iż Konstytucja gwarantuje obywatelom publiczne prawo podmiotowe do równego traktowania. Wprowadzone w wyniku nowelizacji zmiany różnicują prawo do świadczenia w oparciu o nieobowiązujące w dacie wniesienia wniosku (złożonego przed nowelizacją ustawy) kryterium w postaci wprowadzenia cezury czasowej, od której uzupełnienie deklaracji CEEB skutkuje utratą wcześniej nabytego prawa. Doszło do sytuacji, w której obywatele charakteryzujący się taką samą cechą istotną prawnie, spełniający wszystkie przesłanki nabycia prawa do dodatku węglowego, w wyniku zmiany prawa zostali podzieleni na takich, którym dodatek przysługuje jedynie z tego powodu, że deklaracje do CEEB ze wskazaniem odpowiedniego paliwa grzewczego złożyli po raz pierwszy po 11.08.2022 r. i takich którzy wskutek arbitralnej zmiany przepisów, w sposób losowy, zostali dodatku

pozbawieni z tego tylko powodu, że po tej dacie nie mieli już prawa do wskazania źródła węglowego w złożonych wcześniej deklaracjach do CEEB.

Wprowadzenie cezurę czasowej, po której ponowne zgłoszenie lub wpis do CEEB skutkuje odmową przyznania dodatku węglowego, oznacza, że wobec grupy obywateli, którzy dokonali ponownego wpisu lub zgłoszenia paliwa węglowego do CEEB, i których wnioski o dodatek węglowy nie zostały rozpoznane przed wejściem w życie nowelizacji z 15 września 2022 r., zastosowano nieistniejące w dacie złożenia wniosku wymagania prawne, a tym samym skutki wprowadzonej nowej normy prawnej mają zastosowanie do zdarzeń, które miały miejsce i zostały zakończone przed wejściem w życie tych norm. W opisanym przypadku, zważywszy na cel wprowadzanej regulacji, a zwłaszcza dążenie prawodawcy do zapewnienia realnego wsparcia gospodarstw zagrożonym kryzysem energetycznym, brak jest racjonalnych przesłanek przemawiających za odstępieniem w omawianym zakresie od zasady *lex retro non agit*.

Powyższe nieprawidłowości nie zostały dostrzeżone przy kolejnej nowelizacji, wprowadzonej ustawą z dnia 27 października 2022 r. o zakupie preferencyjnym paliwa stałego dla gospodarstw domowych, która weszła w życie w dniu 3 listopada 2022 r. Nowelizacja ta wprowadziła art. 2 ust. 15 g, który przewiduje, że dodatek węglowy przysługuje osobie w gospodarstwie domowym także, gdy główne źródło ogrzewania gospodarstwa domowego, o którym mowa w art. 2 ust. 1, nie zostało zgłoszone lub wpisane do centralnej ewidencji emisyjności budynków, o której mowa w art. 27a ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków, do dnia 11 sierpnia 2022 r., a w wyniku przeprowadzenia wywiadu środowiskowego ustalono, że źródłem ogrzewania tego gospodarstwa jest źródło, o którym mowa w art. 2 ust. 1. Z przeprowadzonego wywiadu środowiskowego sporządza się notatkę służbową. Wpis do centralnej ewidencji emisyjności budynków, o której mowa w art. 27a ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków, dokonywany jest przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta z urzędu bez konieczności składania odpowiedniej deklaracji.

Niestety przepis ten stwarza problemy interpretacyjne. Nie wiadomo bowiem, czy obejmuje on również sytuacje, gdy nastąpiło: 1) zgłoszenie po 11.08.2022 r. zmiany źródła ogrzewania, bo wnioskodawca zmienił system ogrzewania; 2) zgłoszenie po 11.08.2022 r. zmiany albo korekty deklaracji (np. źródło zostało pierwotnie zgłoszone, ale błędnie).

Do Biura Rzecznika docierają sygnały, że wnioskodawcy (szczególnie osoby starsze) miały problemy z prawidłowym wypełnieniem deklaracji, i złożyły błędne albo

niepełne deklaracje (np. brak wskazania źródła ogrzewania albo błędnie wskazane źródło ogrzewania czy rodzaj paliwa, jak też omyłkowe podanie, że źródło ogrzewania nie jest eksploatowane). Jest też grupa osób, która dokonała zmiany wpisu w CEEB po dniu 11.08.2022 r., ale przed wejściem w życie ustawy z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw tj. przed dniem 20 września 2022 r. i uzyskała odmowę wypłaty dodatku węglowego. Nie wiadomo, czy te osoby mogą obecnie otrzymać dodatek węglowy na podstawie art. 2 ust. 15g ustawy o dodatkach węglowych.

Zarówno organy orzekające w sprawie dodatków węglowych, jak też obywatele mają problem z jednoznaczną interpretacją i stosowaniem przepisów ustawy o dodatku węglowym, w brzmieniu nadanym przez ostatnią nowelizację, obowiązującą od dnia 3 listopada 2022.

Wydaje się, że intencją ustawodawcy było, aby zakresem art. 2 ust. 15 g ustawy o dodatkach węglowych objąć jak najszerszy zbiór sytuacji, w których, w wyniku wywiadu środowiskowego okaże się, że zmiana/korekta deklaracji po dniu 11.08.2022 r. była konieczna i uzasadniona obiektywnymi w/w okolicznościami, a wnioskodawca faktycznie korzysta ze źródła ogrzewania zasilanego paliwem stałym.

Powyższy wniosek – zdaniem Rzecznika - uzasadniać może także treść „Poradnika dla samorządów dotyczący wypłaty dodatku węglowego” przygotowanego przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska, który zawiera wyjaśnienie znowelizowanych przepisów. W jego treści wskazano, że:

„Mając jednak na uwadze funkcję dodatku – wsparcie najbardziej wrażliwych obywateli – ustawodawca wziął również pod uwagę sytuację gospodarstw domowych, które z różnych powodów dokonały zgłoszenia źródła ogrzewania po 11 sierpnia 2022 r., bądź w ogólnie nie dokonały jego zgłoszenia. W związku z tym, z inicjatywy Senatorów RP przepisami ustawy z dnia 27 października 2022 r. znowelizowano przepisy ustawy z dnia 5 sierpnia o dodatku węglowym i wprowadzono możliwość przyznania dodatków węglowych takim gospodarstwom domowym.

Zgodnie z art. 2 ust 15g ustawy o dodatku węglowym, może on być przyznany gospodarstwu, które dokonało zgłoszenia źródła do CEEB po 11 sierpnia 2022 r. lub w ogóle nie dokonało zgłoszenia takiego źródła. Wobec takich wnioskodawców, organy gminy muszą przeprowadzić wywiad środowiskowy (z którego sporządza się notatkę służbową) w celu potwierdzenia, że wykorzystywane źródło ogrzewania uprawnia do otrzymania dodatku węglowego. W takim przypadku organ z urzędu, bez konieczności składania odpowiedniej deklaracji, dokonuje wpisu źródła ciepła do CEEB (o ile źródło to nie było już wcześniej zgłoszone). Warto jednocześnie zauważyć, że art. 2 ust. 15g nie daje możliwości przyznania dodatku w przypadku, gdy w ramach prowadzonej

przez gminę weryfikacji stwierdzone zostanie, że zgłoszona do CEEB zmiana deklaracji po 11 sierpnia 2022 r. nie odpowiada stanowi faktycznemu lub jest dokonywana wyłącznie w celu nabycia prawa do dodatku (np. zmiana w CEEB kotła gazowego na kocioł na paliwo stałe, zmiana w CEEB paliwa wykorzystywanego w wpisanym już w CEEB kotle na paliwo stałe – np. z drewna na węgiel).”

Można z powyższego wnioskować, że jeżeli zmiana danych w CEEB nastąpiła po 11.08.2022 r., a w wyniku wywiadu środowiskowego okaże się, że jest ona zgodna ze stanem faktycznym, to nie w każdym przypadku wnioskodawca świadczenie otrzyma.

Przygotowany przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska „Poradnik...” nie stanowi jednak źródła prawa powszechnie obowiązującego i jego treść nie może być podstawą rozstrzygnięć w indywidualnych sprawach administracyjnych. Niestety, treść art. 2 ust. 15 g ustawy o dodatku węglowym nie określa jednoznacznie, czy osobom, które dokonały zmiany/korekty deklaracji po dniu 11.08 i podczas wywiadu zostanie potwierdzone, że faktycznie korzystają ze źródła ogrzewania zasilanego wymienionymi w ustawie paliwami stałymi, zostanie przyznany dodatek węglowy.

Zdaniem Rzecznika konieczne jest zatem wyeliminowanie istniejących wątpliwości, celem zagwarantowania prawidłowego, zgodnego z intencją ustawodawcy, rozstrzyganie spraw przez organy administracyjne, w myśl regulacji prawnych określających jasno i jednoznacznie przesłanki otrzymania świadczenia finansowego. Dookreślenie obowiązujących regulacji przede wszystkim jednak pozwoliłoby na zapewnienie pomocy osobom faktycznie potrzebującym wsparcia finansowego, do których pomoc ta powinna bezwzględnie trafić.

Wielokrotnie Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że „niejasne i nieprecyzyjne sformułowanie przepisu prawnego rodzi niepewność jego adresatów co do treści praw i obowiązków, zwłaszcza gdy stwarza dla organów stosujących przepis nazbyt dużą swobodę (a nawet dowolność) interpretacji, które – w zakresie tych zagadnień, które ustawodawca uregulował w sposób niejasny i nieprecyzyjny – mogą prowadzić do wcielania się w rolę prawodawcy lub jego zastępowania. Ustawodawca nie może więc poprzez niejasne formułowanie treści przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego. Przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych może stanowić samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego” (wyroki z: 24 lutego 2003 r., K 28/02, 23 marca 2006 r., K 4/06 i 30 września 2008 r., K 44/07).

Powyższe uwagi pozwalam sobie przedłożyć Pani Minister w oparciu o art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.). Wyrażam przy tym nadzieję, że zostaną podjęte dalsze prace

nad ustawą o dodatku węglowym w celu wyeliminowania zgłaszanych wątpliwości, aby wsparcie finansowe na zakup węgla i paliw węglopochodnych mogli otrzymać wszyscy korzystający z tych paliw obywatele.

Zwracam się z prośbą o poinformowanie Rzecznika o stanowisku Pani Minister zajętych w tej sprawie.

Z poważaniem

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/