

Opracowanie powstało w ramach projektu
„Antykorupcyjny monitoring działalności państwa”
prowadzonego przez Fundację „Akademia Antykorupcyjna”

„Ekspertyza nr 2”

w zakresie antykorupcyjnej analizy aktów prawnych

1. Nazwa aktu prawnego

*Ustawa o dodatku węglowym z dnia 22 lipca 2022 r.
(stan na dzień 30.07.2022r.)*

2. Cel projektu i jego uzasadnienie

Zgodnie z uzasadnieniem do ustawy regulacja ma na celu „zapewnienie wsparcia dla dużej grupy gospodarstw domowych w Polsce, w pokryciu części kosztów wynikających ze wzrostu cen na rynku energii, w tym kosztów opału. Ma przyczynić się do ograniczenia negatywnych skutków sytuacji międzynarodowej na te z gospodarstw domowych, dla których główne źródło ciepła zasilane jest paliwami stałymi.”

3. Podmiot przygotowujący akt prawny lub jego projekt/Wnioskodawca

Ministerstwo Klimatu i Środowiska

4. Opis ustaleń dotyczący analizy ryzyka korupcji* - ocena zagrożenia

	Opis
1. Ryzyko dziedziny	
a) występowanie obszarów narażonych na zagrożenia korupcyjne wg opracowania CBA „Przewidywane zagrożenia korupcyjne w Polsce”: -modernizacja infrastruktury (drogowej, kolejowej) -informatyzacja administracji publicznej -wykorzystanie środków unijnych -sektor obronny -ochrona zdrowia -energetyka -ochrona środowiska -korupcja urzędnicza	Sektor energetyczny jest jednym z obszarów uznawanych przez Centralne Biuro Antykorupcyjne jako obszar zagrożony ryzykiem korupcji.
b) liczne wyłączenia dziedzin spod działania aktu prawnego/projektu, partykularność grup interesów	Ustawa sprzyja podmiotom działającym na rynku wybranych paliw w szczególności węgla kamiennego co może powodować zaburzenie konkurencyjności a przez to zagrożenie korupcyjne.

	<p>Dodatek węglowy w wysokości 3 000 złotych przyznawany jest jednorazowo ale tylko wybranej grupie osób, których głównym źródłem ogrzewania ich gospodarstwa domowego jest kocioł na paliwo stałe, kominek, koza, ogrzewacz powietrza, trzon kuchenny, piecokuchnia, kuchnia węglowa lub piec kaflowy na paliwo stałe, zasilane węglem kamiennym, brykietem lub peletem zawierającymi co najmniej 85% węgla kamiennego.</p> <p>Ustawa wykluczone pozostałe osoby, w których gospodarstwa domowe ogrzewane są innymi surowcami np. gazem, energią elektryczną czy olejem grzewczym.</p> <p>Warunkiem koniecznym do uzyskania dodatku węglowego jest uzyskanie wpisu lub zgłoszenie źródła ogrzewania do centralnej ewidencji emisyjności budynków. Zapis ten może powodować, iż osoby które wcześniej nie zgłosiły w centralnej ewidencji emisyjności budynków opalania węglem będą teraz fikcyjnie zgłaszały ten rodzaj ogrzewania jako główny, powodując wyłudzenia świadczenia a ze względu na krótkie terminy i brak należytej kontroli może powodować ryzyko korupcji urzędniczej.</p> <p>Dodatek węglowy powiązany jest z gospodarstwem domowym a w przypadku złożenia wniosku przez więcej niż jednego członka tego gospodarstwa przyznawany jest on temu z wnioskodawców, który złożył wniosek jako pierwszy. W przypadku wpłynięcia wniosku w tym samym dniu to urzędnik będzie decydował, który wniosek zostanie uwzględniony a który nie, co również zwiększa ryzyko korupcyjne.</p>
<p>2. Przebieg procesu legislacyjnego</p>	
<p>a) jasność i przejrzystość procesu legislacyjnego, możliwość zapoznania się opinii publicznej</p>	<p>Zgodnie z informacjami zawartymi w Ocenie Skutków Regulacji oraz na stronie Rządowego Centrum Legislacyjnego widnieją zapisy mówiące, iż ustawa procedowana jest z pominięciem etapu uzgodnień międzyresortowych, konsultacji publicznych i opiniowania oraz rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów i właściwe komitety, rozpatrzenia przez komisję prawniczą i potwierdzenia przez Stały Komitet Rady</p>

	Ministrów co może mieć wpływ na wystąpienie ryzyka korupcji.
b) opiniowanie przez wyspecjalizowany organ antykorupcyjny/dedykowaną strukturę np. Centralne Biuro Antykorupcyjne (czy zgłoszono uwagi i czy je uwzględniono)	Na stronie Rządowego Centrum Legislacji brak informacji o opiniowaniu omawianego aktu prawnego przez Centralne Biuro Antykorupcyjne (lub MSWiA) co również może mieć wpływ na wystąpienie ryzyka korupcyjnego.
c) czas wystarczający na możliwości opiniowania	Na stronie Rządowego Centrum Legislacyjnego projekt ustawy pojawił się 19 lipca 2022 r tego samego dnia został przekazany do Sejmu. Zgodnie z informacjami zamieszczonymi na stronie sejmowej również 19 lipca 2022 r. skierowano go do I czytania na posiedzeniu Sejmu, które nastąpiło w dniu 20 lipca 2022r. Tego samego dnia skierowano również do Komisji Spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych oraz Komisji Finansów Publicznych. II czytanie projektu ustawy o dodatku węglowym odbyło się dnia następnego t. 21 lipca 2022r a III czytanie i uchwalenie ustawy przez Sejm nastąpiło w dniu 22 lipca 2022 r. W tym samym dniu Ustawę przekazano Marszałkowi Senatu. Nie było praktycznej możliwości zgłaszania uwag w tym również przez szerokie grono społeczne i różnego typu organizacje zainteresowane zgłaszaniem swoich uwag co również może mieć wpływ na ryzyko korupcji.
d) występowanie luk prawnych, sprzeczność przepisów, dwuznaczności językowe, brak definicji ustawowych,	Ustawa wprowadza pojęcie gospodarstwa domowego oraz przyjmuje założenie, iż jedna osoba może wchodzić w skład jednego gospodarstwa domowego.
e) stosowanie określonych zasad lobbingu	W Ocenie Skutków Regulacji znajdujemy zapis „Projekt przedmiotowej regulacji, zgodnie z wymogami określonymi w art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 o działalności lobbingowej w procesie stosowania prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248), zostanie udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny”. Na stronie Rządowego Centrum Legislacji w rubryce Zgłoszenia lobbingowe brak jest zgłoszeń co mogło być spowodowane faktem, iż tego samego dnia tj. 19 lipca projekt pojawił się stronach RCL i tego samego dnia został przekazany do Sejmu.

Projekt realizowany z dotacji programu Aktywni Obywatele-Fundusz Krajowy, finansowanego przez Islandię, Liechtenstein i Norwegię w ramach Funduszy EOG.

<p>f) czy w ramach zgłoszonych uwag do aktu prawnego lub na bazie informacji medialnych zidentyfikowano zagrożenia korupcyjne</p>	<p>Brak uwag mógł być spowodowany brakiem konsultacji. W internetowych informacjach medialnych można znaleźć sygnały mówiące o zagrożeniu związanym z rozszerzonymi zapisami dotyczącymi mechanizmów przymusowej restrukturyzacji banków, w tym możliwość własnego wniosku Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w tej sprawie a nie jak dotychczas tylko podmiotów zainteresowanych przejęciem banku w ramach przymusowej restrukturyzacji. Media zwracają również uwagę na zmianę zasad wydawania decyzji przez Komisję Nadzoru Finansowego dotyczącej prowadzenia działalności przez podmiot kupujący przedsiębiorstwo bankowe w ramach uporządkowanej restrukturyzacji.</p>
<p>g) skomplikowalność powstałych przepisów, trudność wprowadzania rozwiązań przed podmioty zobowiązane</p>	<p>Ustawa przewiduje, iż wnioski o wypłatę dodatku węglowego składa się w gminie właściwej ze względu na miejsce zamieszkania osoby składającej wniosek. Ustawa nakłada również na wójtów, burmistrzów, prezydentów miast obowiązek weryfikacji wniosków o wypłatę dodatku węglowego w szczególności w zakresie zgłaszania lub wpisania głównego źródła ogrzewania w centralnej ewidencji emisyjności budynków. Dodatkowo ustawa przewiduje, że w przypadku wykorzystania 95% z kwoty 11,5 mld złotych wysokość wypłacanych dodatków podlega proporcjonalnemu obniżeniu tak, aby łączna wysokość wypłacanych dodatków była równa maksymalnemu limitowi środków finansowych przeznaczonych na przyznanie dodatków, co komplikuje cały system wypłat i wprowadza nierówne traktowanie obywateli. Ustawa powoduje zwiększenie liczby procedur i zwiększenie obciążania pracy urzędów oraz ich decyzyjności co również może mieć wpływ na ryzyko korupcji. Ustawa nie przewiduje vacatio legis.</p>
<p>3. Wydatkowanie środków finansowych</p>	
<p>Duże przepływy finansowe, dotacje, subwencje</p>	<p>Ryzyko korupcji może wynikać również z faktu, iż przewidywany całkowity koszt wykonania ustawy określona na poziomie 11,5 mld złotych (finansowane ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19), a dotyczy ok. 3,8 mln gospodarstw domowych. Dodatkowo ustaw umożliwia Bankowi Gospodarstwa Krajowego zaciągnięcie kredytów i</p>

	emisję obligacji zarówno na rynku krajowym i na rynkach zagranicznych, które objęte są gwarancją Skarbu Państwa do kwoty 2 mld zł. Ustawodawca założył również możliwość umorzenia przez Radę Ministrów wierzytelności w całości lub w części na wniosek ministra właściwego do spraw finansów publicznych.
4. Wpływ na funkcjonowanie organów	
a) nadmierne lub niewystarczające kompetencje i zasoby	Zaplanowane w ustawie 2% koszty obsługi datacji w postaci dodatku węglowego stanowią zaledwie 60 złotych za obsługę jednego wniosku co może okazać się kwotą niepokrywającą kosztów przygotowania nie tylko kadr osobowych ale i rozwiązań techniczno-informatycznych z tym związanych.
b) przeniesienie kompetencji do aktów prawnych niższego rzędu, obszerność zmian innych aktów prawnych	Ustawa przewiduje, iż Minister właściwy do spraw energii określi, w drodze rozporządzenia, wzór wniosku o wypłatę dodatku węglowego. Dodatkowo ustawa wprowadza zmiany w: <ol style="list-style-type: none"> 1. Kodeksie postępowania cywilnego, 2. ustawie o postępowaniu egzekucyjnym, 3. ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych, 4. ustawie o pomocy społecznej, 5. ustawie o świadczeniu uzupełniającym dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji, 6. ustawie o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, 7. ustawie o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców niektórych paliw stałych w związku z sytuacją na rynku tych paliw, 8. ustawie o zmianie ustawy o podatku akcyzowym i niektórych innych ustaw, 9. ustawie Prawo bankowe, 10. ustawie o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, 11. ustawie o nadzorze nad rynkiem finansowym, 12. ustawie o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, 13. ustawie o podatku ostonowym.
c) możliwa uznaniowość decyzji, rozstrzygnięć itp.	Ustawa przewiduje możliwość upoważnienia przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta

	innych osób do prowadzenia postępowań w sprawach dotyczących wypłaty dodatku węglowego. Ustawa pozostawia uznaniowości urzędniczej szczegółowy sposób weryfikacji prawdziwości wniosku o dodatek węglowy.
5. Nadzór	
a) odpowiedzialność organów wykonawczych, sankcje za naruszenia przepisów	Ustawa nie przewiduje żadnych dodatkowych sankcji ani odpowiedzialności za naruszenie przepisów.
b) adekwatność mechanizmów kontroli, kontrola sądowa	Brak precyzyjnych mechanizmów kontroli prawdziwości składanych wniosków o dodatek węglowy. Ustawa przewiduje sprawozdawczość finansową wydatkowanych środków przez gminy za pośrednictwem wojewodów do ministra właściwego do spraw energii.
c) nadzór nad obsadzaniem powstałych stanowisk pracy	W związku z dodatkowym zatrudnieniem osób do obsługi wniosków może wystąpić ewentualne ryzyko zagrożenia korupcyjnego.

5. Ocena ryzyka korupcji w skali: małe, średnie, duże wraz z uzasadnieniem, ewentualne rekomendacje.

Identyfikacja wielu czynników, które mogą mieć wpływ na ryzyko korupcji powoduje, że można uznać, iż ryzyko korupcji związane z funkcjonowaniem ustawy o dodatku węglowym jest co najmniej średnie. Potencjalne straty finansowe związane realizacją przyjmowania i wypłat dodatku węglowego można być znaczne. Dlatego należałoby rozważyć dodatkowe rozwiązania zmniejszające ryzyko korupcji, gdyż w przypadku zmaterializowania się ryzyka korupcyjnego wystąpi również znaczne ryzyko strat reputacyjnych, niepochlebnych opinii z tym związanych, chociaż co do zasady istota proponowanej regulacji prawnej jest bardzo ważna ze społecznego punktu widzenia.

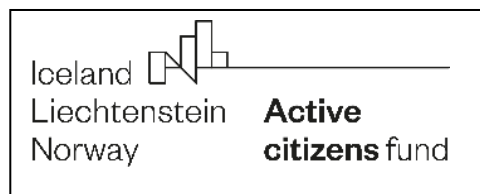
Opracował: Sławomir Śnieżko

*Zgodnie art. 3a. Ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym Dz.U. nr 105 poz. 708 z późniejszymi zmianami Korupcją, w rozumieniu ustawy, jest czyn:

1) polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści osobie pełniącej funkcję publiczną dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;

2) polegający na żądaniu lub przyjmowaniu przez osobę pełniącą funkcję publiczną bezpośrednio, lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych

Projekt realizowany z dotacji programu Aktywni Obywatele-Fundusz Krajowy, finansowanego przez Islandię, Liechtenstein i Norwegię w ramach Funduszy EOG.



korzyści, dla niej samej lub dla jakiejkolwiek innej osoby, lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;

3) popełniany w toku działalności gospodarczej, obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu, bezpośrednio lub pośrednio, osobie kierującej jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującej w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub na rzecz jakiejkolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie;

4) popełniany w toku działalności gospodarczej obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na żądaniu lub przyjmowaniu bezpośrednio lub pośrednio przez osobę kierującą jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującą w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści dla niej samej lub dla jakiejkolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie.