



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, 3 grudnia 2008 r.

VI kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSPA-140 -268(4)/08

Pan
Bronisław Komorowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Przekazuję przyjęte przez **Radę Ministrów stanowisko** wobec poselskiego projektu ustawy:

- **o zmianie ustawy o dodatkach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1147).**

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

(-) Donald Tusk

Stanowisko Rządu

do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o dodatkach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1147)

I. Stanowisko w części dotyczącej zaproponowanych w ww. projekcie ustawy zmian do *ustawy o dodatkach mieszkaniowych*.

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o dodatkach mieszkaniowych zakłada zmianę definicji dochodu oraz powiększenie katalogu wydatków ponoszonych na utrzymanie mieszkania.

1. Przy ustalaniu średniego miesięcznego dochodu na jednego członka gospodarstwa domowego ubiegającego się o dodatek mieszkaniowy dotychczas wliczano dodatek pielęgnacyjny. Projekt poselski zakłada wyłączenie tego składnika z dochodu. Stanowisko Rządu w tej kwestii jest negatywne, które uzasadnia się następująco.

Dodatek pielęgnacyjny, przyznawany na podstawie ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353, z późn. zm.) od początku istnienia systemu dodatków mieszkaniowych tj. od 14 lat, jest zaliczany do dochodu, stanowiącego podstawę wyliczania dodatku mieszkaniowego.

Należy zwrócić uwagę na cel ustawy o dodatkach mieszkaniowych, jakim jest pomoc w ponoszeniu opłat z tytułu wydatków mieszkaniowych. Dlatego zmiany w systemie dodatków mieszkaniowych mogą zmierzać do ograniczania wydatków mieszkaniowych ponoszonych przez gospodarstwa domowe, pod warunkiem jednak, że nie doprowadzi to do zmniejszenia nakładów na utrzymanie lokali. Uwzględniając fakt, że gminy nie dysponują elastycznym budżetem na politykę mieszkaniową, proponowana zmiana może doprowadzić do takiego niepożądanego skutku.

Jednocześnie należy dodać, że zaliczenie dodatku pielęgnacyjnego do dochodu nie powoduje wydania decyzji o nie przyznaniu dodatku mieszkaniowego lub w znacznym stopniu go nie zaniża. Zgodnie bowiem z art. 6 ust. 8 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 71, poz. 734, z późn. zm.), jeżeli dochód na jednego członka gospodarstwa domowego jest wyższy od określonego w ustawie, a kwota nadwyżki nie przekracza wysokości obliczonego dodatku mieszkaniowego, to należny dodatek obniża się o kwotę tej nadwyżki.

Nie bez znaczenia jest też fakt, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 21 lipca 2004 r. sygn. akt K 16/03 po rozpoznaniu w dniu 12 lipca 2004 r. wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie zgodności zapisu art. 3 ust. 3 ustawy z 21 czerwca 2001 roku o dodatkach mieszkaniowych, który określa definicję dochodu z art. 2 i art. 32 Konstytucji, uznał go za zgodny z Konstytucją, Rzecznik Praw Obywatelskich w swoim wniosku kwestionował właśnie wliczanie do dochodu dodatku pielęgnacyjnego.

2. Zaproponowana w omawianym projekcie zmiana do art. 6 ust. 4 pkt 6 *ustawy o dodatkach mieszkaniowych*, polegająca na rozszerzeniu katalogu wydatków przyjmowanych dla celów obliczania dodatku mieszkaniowego – budzi poważne

wątpliwości. Zwiększenia katalogu wydatków o wydatki ponoszone z tytułu opłat za gaz przewodowy i bezprzewodowy oraz energię elektryczną z reguły nie ma związku z utrzymaniem lokalu mieszkalnego w prawidłowym stanie. Wydatki ponoszone na ten cel mają charakter wydatków bytowych, lecz nie mieszkaniowych w ścisłym tego słowa znaczeniu. Należy zauważyć, że rozszerzenie omawianego katalogu oznaczałoby, iż obecnie obowiązujący sposób obliczania dodatku mieszkaniowego uległby zniekształceniu. Do podstawy obliczenia omawianego świadczenia włączone zostałyby np. koszty zużycia energii elektrycznej i gazu przewodowego przeznaczonych również na inne cele, aniżeli na podstawowe cele bytowe gospodarstwa domowego (np. oświetlenie mieszkania, zużycie gazu na przygotowanie posiłków). Ze środków publicznych finansowane byłyby np. koszty zużycia energii elektrycznej na prowadzenie w lokalu działalności gospodarczej, dogrzewanie mieszkań urządzeniami elektrycznymi, oświetlenie posesji i pomieszczeń gospodarczych w domach jednorodzinnych jak również koszty ogrzewania domów jednorodzinnych gazem przewodowym. Podstawą do wyliczenia kosztów zużycia tych mediów byłyby bowiem rachunki za ich dostawę do lokalu (domu jednorodzinnego). Podobna sytuacja wystąpiłaby w przypadku lokali nie wyposażonych w instalację doprowadzającą energię cieplną do celów ogrzewania, w instalację ciepłej wody i gazu przewodowego. Osoby zajmujące takie lokale otrzymują obecnie ryczałt na zakup opału, będący częścią dodatku mieszkaniowego. W przypadku, gdy osoba ta do celów ogrzania mieszkania, podgrzania wody i przygotowania posiłków używa energii elektrycznej, dwukrotnie zostałaby jej zrekompensowana część wydatków z tytułu tej energii, tj. w postaci ryczałtu za brak w lokalu instalacji co i cw oraz zrekompensowania dodatkiem mieszkaniowym kosztów zużycia energii elektrycznej na ogrzanie mieszkania na podstawie przedłożonego rachunku. Dodatek mieszkaniowy zmieniłby w ten sposób swoje przeznaczenie. Poza tym od 2004 r. dodatki mieszkaniowe w całości finansują gminy z dochodów własnych, które zostały zwiększone poprzez podwyższenie ich udziałów we wpływach w podatkach PIT i CIT. Projekt przewiduje zatem nowe wydatki dla gmin, nie dając gwarancji finansowej ich realizacji w nowych warunkach.

Ponadto przedstawiony projekt nie spełnia wymogów określonych w art. 34 ust. 2 pkt 5 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. *Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* (M.P. z 2002r. Nr 23, poz. 398) ponieważ nie wskazuje źródła finansowania proponowanej zmiany. Z uzasadnienia projektu wynika fakultatywność dotacji celowej dla gmin na dofinansowanie wypłaty dodatków mieszkaniowych. Ponadto należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 36 ust. 6 *Regulaminu Sejmu* rozpatrywanie ustaw, których przyjęcie może powodować zmiany w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego, obejmuje zasięganie opinii organizacji samorządowych, tworzących stronę samorządową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Przepisy dotyczące katalogu wydatków zaliczanych do obliczania dodatków mieszkaniowych były również przedmiotem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 1 lutego 2005 r., sygn. U 14/02, uznał, iż wyłączenie wydatków z tytułu opłat za gaz przewodowy i energię elektryczną dostarczaną do lokalu z wydatków stanowiących podstawę obliczania dodatku mieszkaniowego jest zgodne z Konstytucją.

Mając powyższe na uwadze, Rada Ministrów negatywnie opiniuje obie proponowane zmiany w ustawie o dodatkach mieszkaniowych.

II. Stanowisko w części dotyczącej zaproponowanych w ww. projekcie ustawy zmian do: *ustawy o pomocy społecznej, ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz ustawy o podatku akcyzowym*

1. Art. 2 projektu poselskiego zawiera zmiany do art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2008 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2008 r. Nr 115, poz. 728). Przywołany przepis dotyczy świadczenia pieniężnego pomocy społecznej którym jest zasiłek celowy. Przyznawanie i wypłata zasiłku celowego należy do zadań własnych gmin. Zasiłek ten może być przyznany w celu zaspokojenia niezbędnej potrzeby bytowej. Obecnie do potrzeb tych ustawa zalicza koszty zakupu żywności, leków i leczenia, opału, odzieży, niezbędnych przedmiotów użytku domowego, drobnych remontów i napraw w mieszkaniu, a także kosztów pogrzebu. Projektowany art. 39 ust. 2 poszerza katalog niezbędnych potrzeb bytowych o koszty energii elektrycznej lub paliw gazowych.

Zmianę tę należy zaopiniować negatywnie z poniżej przedstawionych względów.

Osoby znajdujące się w trudnej sytuacji życiowej, zależnie od potrzeb, mogą zostać objęte pomocą z szerokiego wachlarza świadczeń z pomocy społecznej, w formie niematerialnej lub materialnej, przewidzianych w ustawie o pomocy społecznej. Do głównych świadczeń pieniężnych zalicza się zasiłek stały, zasiłek okresowy, specjalny zasiłek okresowy, zasiłek celowy i specjalny zasiłek celowy, natomiast wśród świadczeń niepieniężnych należy wymienić pracę socjalną, poradnictwo specjalistyczne, usługi opiekuńcze, świadczenia rzeczowe, w tym posiłek.

Świadczenia przyznawane są w oparciu o przyjęte w ustawie kryteria dochodowe. Kryteria dochodowe podlegają weryfikacji co 3 lata, z uwzględnieniem wyniku badań prognozy interwencji socjalnej. W październiku 2006 r. odbyła się pierwsza taka weryfikacja, następna jest planowana na rok 2009.

Ustawa o pomocy społecznej uprawnia do świadczeń pieniężnych osoby samotnie gospodarujące, których dochód nie przekracza kwoty 477 zł oraz rodziny, w których dochód na osobę nie przekracza 351 zł. Jedynie w szczególnie uzasadnionych przypadkach świadczenie pieniężne może być przyznane osobom i rodzinom, których dochód przekracza kryterium dochodowe.

Przyznanie świadczeń następuje po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego służącego ustaleniu sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej osób i rodzin ubiegających się o pomoc.

Występujący od pewnego czasu problem znacznego wzrostu cen energii elektrycznej w Polsce jest również przedmiotem zainteresowania Rządu. Nie ulega żadnej wątpliwości, że kwestia pomocy odbiorcom słabym ekonomicznie na rynku energii elektrycznej musi być jak najszybciej uregulowana. W związku z powyższym Minister Pracy i Polityki Społecznej czynnie włączył się w opracowanie tworzonej przez Ministra Gospodarki i Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki koncepcji modelu pomocy skierowanej do odbiorców słabych ekonomicznie na rynku energii elektrycznej. Minister Pracy i Polityki Społecznej mając na uwadze dobro osób wrażliwych społecznie/ekonomicznie oraz biorąc pod uwagę możliwości finansowe gmin i budżetu państwa popierał wszelkie rozwiązania, które w realny sposób wspierałyby odbiorców słabych ekonomicznie i w efekcie umożliwiały im samodzielne, systematyczne i terminowe regulowanie należności za zużytą energię elektryczną przy jednoczesnym wprowadzeniu mechanizmów zachęcających do oszczędnego gospodarowania energią.

Raport z działalności „Grupy Roboczej do opracowania projektów aktów prawnych zapewniających odbiorcom słabym ekonomicznie właściwy poziom ochrony na konkurencyjnym rynku energii elektrycznej” wraz z projektem zmiany aktów prawnych jest w chwili obecnej przygotowywany przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki.

Zaproponowane zmiany powinny również przyczynić się do oszczędnego i bardziej kontrolowanego sposobu zużywania energii elektrycznej przez ubogich odbiorców energii elektrycznej.

Projektodawcy nie uzasadniają celowości obciążenia wypłatą zasiłków na energię elektryczną lub paliwa gazowe gminnego systemu pomocy społecznej. Finansowanie wydatków na energię elektryczną i paliwa gazowe przez ośrodki pomocy społecznej przyczyniłoby się do przerzucenia ogromnych kosztów realizacji tego przedsięwzięcia w skali kraju na samorządy, ponadto biedne gminy (przede wszystkim wiejskie i małe miejskie) nie byłyby w stanie udźwignąć kosztów tego zadania.

Przeciwko propozycji poselskiej przemawia też fakt, że dochód wielu gospodarstw domowych przeżywających trudności finansowe, w tym gospodarstw emerytów i rencistów, przekracza kryteria dochodowe z ustawy o pomocy społecznej. Przyjęcie projektu poselskiego spowodowałoby pozostawienie tych gospodarstw bez pomocy.

Należy zauważyć ponadto, że przedstawiona propozycja może stanowić zachętę dla wielu osób do zadłużania się i nie oszczędzania energii skoro jako płatnik długów zostanie pośrednio wskazany ośrodek pomocy społecznej. W konsekwencji przyczyni się to do zwiększania się z roku na rok kosztów realizacji tego zadania na czym ucierpi realizacja innych zadań z zakresu pomocy społecznej.

Należy również wziąć pod uwagę, że propozycja poselska najlepiej odpowiada interesom przedsiębiorstw energetycznych, które wreszcie znajdą płatnika długów, które były nie do ściągnięcia z uwagi na niewielkie dochody dużej liczby dłużników.

Art. 3 projektu poselskiego zawiera zmiany art. 42 ust. 2 pkt 5a ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2008 r. Nr 88, poz. 539).

W uzasadnieniu do omawianego poselskiego projektu ustawy nie zostały omówione zmiany w *ustawie o pomocy społecznej* (art. 2) oraz w *ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* (art. 3). Nie zostały również oszacowane skutki finansowe wynikające z proponowanych zmian w ww. ustawach oraz nie zostały wskazane źródła ich sfinansowania.

Należy zauważyć, że w projekcie ustawy budżetowej na rok 2009 nie zostały uwzględnione ewentualne wydatki z tytułu proponowanych zmian.

W związku z powyższym Rada Ministrów negatywnie opiniuje zmianę do art. 39 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej oraz art. 42 ust. 2 pkt 5a ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

2. Art. 4 zawiera zmiany do ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 29, poz. 257, z późn.zm.).

Wydaje się, iż nadrzędnym celem przyświecającym projektodawcy było podjęcie działań mających na celu ochronę osób i rodzin o niskich dochodach w związku ze wzrostem cen energii elektrycznej i gazu wpływających na koszty utrzymania mieszkań. W zakresie proponowanych zmian w *ustawie o podatku akcyzowym*

poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o dodatkach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw nie odzwierciedla jednak bieżącej sytuacji na rynku paliw. W uzasadnieniu do projektu nie przedstawiono jakichkolwiek przesłanek wpływających na konieczność ingerencji w wysokość stawek podatku akcyzowego na paliwa silnikowe, które chociaż wpływają na koszty przedsiębiorstw i budżety gospodarstw domowych, to z definicji nie służą do ogrzewania budynków mieszkalnych.

Zaproponowane w projekcie obniżki akcyzy na paliwa silnikowe skutkowałyby niewykonaniem dochodów budżetu państwa zaplanowanych w ustawie budżetowej na 2009 rok. Sami projektodawcy oceniają, iż wprowadzenie w życie proponowanych stawek akcyzy na benzynę i olej napędowy spowoduje obniżenie wpływów budżetowych o ponad 3,2 mld zł, nie wskazując przy tym źródeł ich pokrycia. W uzasadnieniu projektu nie wspomniano ponadto, iż zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego (Dz. U. Nr 267, poz. 2251, z późn. zm.) nie mniej niż 18% planowanych wpływów z tytułu akcyzy od paliw silnikowych przeznaczonych jest na finansowanie lub dofinansowanie wydatków związanych z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem, ochroną i zarządzaniem infrastrukturą transportu lądowego.

Poza ww. wysokimi kosztami budżetowymi, projektodawcy nie wzięli także pod uwagę innych czynników, w tym wynikających z akcesji Polski do Unii Europejskiej, m.in. poziomu minimalnych stawek podatku akcyzowego określonych w przepisach prawa wspólnotowego.

Zaproponowane obniżenie stawki podatku akcyzowego na benzyny bezołowiowe spowoduje bowiem, iż Polska nie osiągnie minimalnego poziomu opodatkowania wynikającego z dyrektywy 2003/96/WE wynoszącego 359 EUR za 1.000 l.

W przypadku stawki akcyzy na olej napędowy proponowana zmiana będzie z całą pewnością pozytywnie odebrana jedynie przez producentów i podmioty sprowadzające olej napędowy (import i nabycie wewnątrzspółnotowe). Trudno bowiem oczekiwać aby obniżka ceny detalicznej tego paliwa o niespełna 2 grosze na litr została zauważona (przy założeniu dobrej woli producentów i dystrybutorów paliw) przez kierowców na stacjach paliw.

Minister Finansów stale monitoruje sytuację na rynku paliw w Polsce i świecie. Z obserwacji tych wynika, iż w ostatnim okresie ceny ropy naftowej na rynkach światowych wykazują tendencję spadkową. Ponadto należy dodać, że nakładające się na siebie spadki cen ropy naftowej i paliw silnikowych na świecie, nawet w połączeniu ze słabnącym ostatnio kursem złotówki wobec dolara amerykańskiego, utrzymują ceny hurtowe paliw w Polsce na wyraźnie niższym poziomie niż jeszcze kilka tygodni temu.

Według ostatnich danych opublikowanych przez Polską Izbę Paliw Płynnych średnie ceny paliw na polskich stacjach spadły znacząco w stosunku do cen notowanych w lipcu br. i w dniu 24 października 2008 r. wynosiły średnio dla benzyny EU 95 - 4,19 zł/litr i dla oleju napędowego 4,11 zł/litr tj. średnio o 50-60 gr mniej niż w lipcu br. Ropa naftowa na giełdach międzynarodowych także znacząco staniała i 27 października br. jej cena osiągnęła poziom 59,10 USD za baryłkę (Brent) i była przeszło dwukrotnie niższa od rekordów cenowych z początków lipca.

Należy zauważyć, iż choć podatek akcyzowy ma charakter cenotwórczy, to nie jest jedynym elementem wpływającym na ruchy cenowe. Ceny detaliczne paliw

silnikowych należą do kategorii cen umownych, tj. ustalanych przez producentów w oparciu o mechanizmy rynkowe, co oznacza, iż ingerencja w wysokość stawek akcyzy nie ma decydującego wpływu na kształtowanie ich poziomu.

Obniżenie akcyzy na paliwa silnikowe nie jest więc jednoznaczne z obniżeniem cen detalicznych paliw, bowiem obniżka akcyzy może być przechwycona przez producentów i dystrybutorów paliw silnikowych. W praktyce obniżka taka mogłaby być niezauważona przez konsumentów. Z podobną sytuacją mieliśmy do czynienia we wrześniu 2005 r., kiedy z powodu gwałtownego wzrostu cen ropy, a zwłaszcza cen benzyny EU 95 na rynkach światowych, Minister Finansów obniżył stawkę akcyzy na benzynę silnikową. Obniżka ta nie miała wtedy wymiernego odzwierciedlenia w cenach detalicznych płaconych na stacjach paliw.

W odniesieniu do propozycji zmian stawek akcyzy na energię elektryczną, Rząd pragnie podkreślić, że stawka akcyzy na energię elektryczną od momentu jej wprowadzenia jest niezmienna (2002 r.) i nie wpływa w żaden sposób na obecny wzrost cen energii. Co więcej wskazać należy, że udział akcyzy w cenie energii elektrycznej systematycznie maleje. Istotnym jest, że cena sprzedaży energii elektrycznej nie jest zależna jedynie od ceny samej energii, ale także opłat związanych z przesyłem i dystrybucją tejże energii. Cena 1 kWh w taryfie G 11 w 6 miesięcznym cyklu rozliczeniowym, w przypadku sprzedaży energii elektrycznej przez RWE Stoen, kształtująca się na poziomie 6,5 zł wraz z podatkiem VAT zawiera podatek akcyzowy w kwocie 2 gr (co stanowi udział 0,3%). Cena samej energii elektrycznej w tejże taryfie to 0,23 zł (udział akcyzy 9%). Powyższe dane wskazują, że akcyza ma niewielki udział w kształtowaniu się ceny detalicznej za energię elektryczną, a udział ten wskutek wzrostu ceny energii elektrycznej, zawsze będzie się zmniejszał. Dodatkowo, w przypadku jeśli w 2008 r. dynamika łącznych kosztów zapotrzebowania odbiorców na energię elektryczną zbliży się do 10 %, to obniżka podatku akcyzowego i spadek udziału akcyzy w cenie końcowej wyrobu nie spowoduje redukcji prognozowanego wzrostu cen przyczyniając się jednocześnie do znacznych uszczupień budżetowych.

Analiza skutków oceny regulacji przedmiotowego projektu ustawy jest ogólna i nie przedstawia żadnych danych, które dawałyby podstawę do obliczenia skutków obniżki akcyzy. W uzasadnieniu stwierdzono, że obniżka stawek akcyzy na energię elektryczną jest postulatem URE. Podkreślenia wymaga, że przygotowane propozycje zmian przez zespół powołany do opracowania projektów aktów prawnych zapewniających odbiorcom słabym ekonomicznie właściwy poziom ochrony na konkurencyjnym rynku energii elektrycznej w sposób niejasny i niedokładny opisywały skutki budżetowe związane z obniżką stawki akcyzy na energię elektryczną nie podając równocześnie żadnych źródeł, które mogłyby pokryć znaczące uszczuplenia budżetowe. Również uzasadnienie do przedstawionego projektu ustawy, prognozując spadek wpływów budżetowych z tytułu podatku akcyzowego od energii elektrycznej w kwocie ok. 1 949 mln zł, nie wskazuje sposobu i źródeł pokrycia tego uszczuplenia.

Dochody z tytułu podatku akcyzowego od energii elektrycznej w roku 2007 wyniosły 2,8 mld zł, a w roku 2008 prognozowane wpływy z tego tytułu mają osiągnąć poziom 2,4 mld zł. Proponowana w projekcie ustawy zmiana spowodowałaby obniżkę dochodów z tego tytułu o ok. 83% zgodnie z prognozami na rok bieżący.

Reasumując, spadek dochodów budżetu państwa z tytułu proponowanych obniżek stawek akcyzy o ok. 5,2 mld zł w skali roku, bez wskazania źródeł ich pokrycia, jest nie do przyjęcia.

Mając powyższe na uwadze, stanowisko Rady Ministrów do proponowanych zmian, jest negatywne.