



## MINISTER ENERGII

Warszawa, 02 sierpnia 2019

DRO.II.0520.1.2019  
IK: 380156

**Pan** \_\_\_\_\_

**Polska Organizacja Przemysłu  
i Handlu Naftowego**

*Szanowny Panie Prezesie,*

W odpowiedzi na petycję z dnia 12 lipca 2019 r. w sprawie możliwości stosowania pomniejszenia opłaty zapasowej oraz poziomu zapasów obowiązkowych o ilości paliw przeznaczonych na międzynarodowy bunkier morski, która została skierowana do Ministra Energii oraz do Prezesa Agencji Rezerw Materiałowych, uprzejmie wyjaśniam, co następuje.

Jak wynika z treści petycji, dotyczy ona postulatu niezwłocznego podjęcia prac legislacyjnych nad ustawą z dnia 16 lutego 2007 r. *o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym*<sup>1</sup>, dalej: ustawa o zapasach, lub zmiany jej dotychczasowej interpretacji, w zakresie możliwości pomniejszenia podstawy kalkulacji opłaty zapasowej oraz pomniejszenia wymaganych zapasów obowiązkowych o wolumeny paliw żeglugowych sprzedanych przez producenta wytwarzającego paliwa żeglugowe, które przed finalną dostawą na statki podlegają procesowi dalszej produkcji przez kolejne podmioty w łańcuchu dostaw.

Oznacza to, że petycja dotyczy postulatu zmiany legislacyjnej lub zmiany interpretacji art. 5 ust. 6 pkt 2 ustawy o zapasach. Przepis ten stanowi, że wielkość produkcji paliw lub przywozu ropy naftowej lub paliw stanowiące podstawę obliczenia wymaganej na dany rok kalendarzowy ilości zapasów obowiązkowych ropy naftowej lub paliw oraz obliczenia opłaty zapasowej pomniejsza się o ilości paliw przeznaczonych na bunkier morski.

W uzasadnieniu petycji wskazano, że w ramach jednej grupy kapitałowej mogą funkcjonować podmioty, które łączą funkcje producenta i handlowca i razem uczestniczą w realizacji dostaw paliw żeglugowych na międzynarodowy bunkier morski. Główny Przedsiębiorca jest podmiotem wytwarzającym paliwa ciekłe i posiada status przedsiębiorcy

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1323.

w rozumieniu ustawy o zapasach. W ramach prowadzonej działalności produkuje m.in. paliwa, które mogą być przeznaczone na cele żeglugowe: ciężkie oraz lekkie, które są paliwami w rozumieniu ustawy o zapasach oraz rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 8 grudnia 2014 r. w sprawie szczegółowego wykazu surowców oraz produktów naftowych objętych systemem zapasów interwencyjnych oraz wykazu paliw stanowiących podstawę do wyliczenia opłaty zapasowej<sup>2</sup>.

Po dokonaniu produkcji wskazanych wyrobów, są one sprzedawane przez Przedsiębiorcę do Kontrahenta, który jest podmiotem zależnym od Przedsiębiorcy i specjalizuje się w ramach grupy kapitałowej w sprzedaży paliw żeglugowych poprzez ich fizyczne dostawy bezpośrednio do zbiorników maszynowych zaopatrywanych statków, w tym także z przeznaczeniem na międzynarodowy bunkier morski w rozumieniu art. 2 pkt 15a ustawy o zapasach. Przed realizacją swoich dostaw na statki Kontrahent dokonuje mieszania oleju ciężkiego z olejem lekkim w celu obniżenia lepkości dostarczanego na statek paliwa żeglugowego, aby spełnić wymogi w zakresie parametrów paliwa sformułowane przez odbiorców tych wyrobów. Mieszanie ma miejsce z użyciem infrastruktury Kontrahenta i stanowi produkcję w rozumieniu ustawy o zapasach. Kontrahent ma w związku z tym status producenta w rozumieniu ustawy o zapasach.

Składający petycję zwrócił się o dokonanie zmian legislacyjnych ustawy o zapasach albo zmianę sposobu jej interpretacji w taki sposób, aby zapewnić możliwość stosowania pomniejszenia podstawy kalkulacji opłaty zapasowej i ustalenia podstawy wymaganych zapasów obowiązkowych o ilości paliw przeznaczonych na międzynarodowy bunkier morski w ramach opisanych w petycji schematów działalności krajowych producentów bunkrowych, w celu umożliwienia realnego konkurowania krajowych dostawców paliw żeglugowych z zagranicznymi przedsiębiorcami bunkrowymi.

W odpowiedzi, Minister Energii stwierdza, co następuje. Prawidłowa interpretacja art. 5 ust. 6 pkt 2 ustawy o zapasach prowadzi do wniosku, że w rozumieniu tej ustawy paliwo wytworzone przez producenta (paliwo A), które zostaje następnie sprzedane i poddane procesowi mieszania przez inny podmiot, który przeznacza wyprodukowane w ten sposób paliwo na bunkier morski (paliwo B), nie może zostać uznane za paliwo przeznaczone na bunkier morski w rozumieniu ustawy o zapasach. Właściwość taką ma tylko paliwo B, które powstało na skutek mieszania, ponieważ poprzez mieszanie paliwa z innymi komponentami dochodzi do wytworzenia (produkcji) nowego paliwa, które posiada inne parametry

---

<sup>2</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 1806.

fizykochemiczne, niż paliwo A. Jak wskazane zostało w petycji, w tym przypadku zmianie ulega parametr lepkości paliwa A. Oznacza to, że w rozumieniu ustawy o zapasach tylko nowe paliwo B może zostać uznane za przeznaczone na bunkier morski, a prawo do pomniejszenia podstawy obliczania opłaty zapasowej przysługuje tylko jego producentowi. Powyższą interpretację przepisów Minister Energii wyraził jako organ II instancji w decyzji z dnia 24 kwietnia 2018 r. (nr 9/04/2018) oraz w decyzji z dnia 12 czerwca 2019 r. (nr 14/06/2019) w postępowaniach z wniosku krajowych producentów paliw o wydanie interpretacji przepisów, które dotyczyły podobnego stanu faktycznego, co wskazany w przedmiotowej petycji.

Należy podkreślić, że pojęcie „produkcji paliw” zdefiniowane w art. 2 pkt 8 ustawy o zapasach, ma charakter definicji legalnej. Proces mieszania przez Kontrahenta paliwa zakupionego od Producenta, wypełnia definicję produkcji z art. 2 pkt 8 ustawy o zapasach. Przepis ten stanowi, iż produkcja paliw to wytwarzanie paliw w procesie przerobu ropy naftowej, kondensatu gazu ziemnego (NGL), półproduktów rafineryjnych i innych węglowodorów lub przetwarzanie paliw poprzez procesy mieszania komponentów, w tym paliw, w wyniku których powstaje co najmniej jedno z paliw albo wzrasta całkowita ilość jednego z nich. Produkcja następuje zatem poprzez dwa rodzaje procesów - przerób ropy naftowej, kondensatu gazu ziemnego (NGL), półproduktów rafineryjnych i innych węglowodorów oraz poprzez procesy mieszania komponentów. Skutkiem ww. procesów produkcyjnych ma być powstanie paliwa albo wzrost całkowitej ilości paliwa.

Proces mieszania paliwa przez Kontrahenta, które zostało zakupione od Przedsiębiorcy, który ma na celu obniżenie jego lepkości, a tym samym zmianę jego właściwości fizyko-chemicznych, powoduje, że paliwo przekazywane przez Kontrahenta na międzynarodowy bunkier morski, nie jest tym samym paliwem, które produkuje Przedsiębiorca. W rozumieniu ustawy o zapasach paliwo wyprodukowane przez Przedsiębiorcę jest przeznaczone do sprzedania Kontrahentowi. Natomiast paliwo, które powstaje na skutek mieszania przez Kontrahenta, który dokonuje w ten sposób produkcji paliwa żeglugowego, które jest następnie przeznaczone na międzynarodowy bunkier morski, jest tym paliwem, które uprawnia Kontrahenta do skorzystania z uprawnienia do odliczenia, o którym stanowi art. 5 ust. 6 pkt 2 ustawy o zapasach.

Odnosząc się do opinii składającej petycję, że „realne objęcie opłatą zapasową paliw faktycznie przeznaczonych na międzynarodowy bunkier morski, a zmieszanych przed dostarczeniem nabywcy finalnemu”, jest sprzeczne z dyrektywą Rady (WE) nr 2009/119/WE, należy wskazać, że opinia ta jest oparta na błędnych założeniach.

Zgodnie z art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, każda dyrektywa wiąże państwo członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom tych państw swobodę wyboru formy i środków. Oznacza to, że dyrektywa formułuje cele, które adresaci, dowolnymi środkami, formami i metodami, obowiązani są osiągnąć. A zatem dyrektywa charakteryzuje się tym, iż jest kierowana do państw członkowskich, a nie do obywateli. Nie ustanawia więc bezpośrednio praw dla jednostek, co odróżnia ją od rozporządzenia, które jest bezpośrednio skuteczne (bez konieczności implementacji). Trybunał Sprawiedliwości uznaje, iż dyrektywa może wyjątkowo wywoływać skutek bezpośredni, ale ma to miejsce wówczas, gdy mimo upływu terminu nie została wdrożona do krajowego porządku prawnego lub została źle zaimplementowana, a jej postanowienia są wystarczająco precyzyjne i bezwarunkowe.

W następnej kolejności należy odpowiedzieć na pytanie, co w istocie reguluje dyrektywa 2009/119/WE z dnia 14 września 2009 r. nakładająca na państwa członkowskie obowiązek utrzymywania minimalnych zapasów ropy naftowej lub produktów ropopochodnych. Jej art. 1 stanowi, iż dyrektywa ustanawia zasady, których celem jest zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa zaopatrzenia w ropę naftową we Wspólnocie za pomocą niezawodnych i przejrzystych mechanizmów, opartych na solidarności między państwami członkowskimi, utrzymywanie minimalnych zapasów ropy naftowej lub produktów ropopochodnych oraz ustanowienie niezbędnych środków proceduralnych służących zaradzeniu poważnym zakłóceniom dostaw. Następnie w art. 3 ust. 1 nakłada na państwa członkowskie obowiązek przyjęcia odpowiednich przepisów, aby całkowite zapasy naftowe utrzymywane w każdym momencie we Wspólnocie na ich użytek odpowiadały co najmniej 90 dniom średniego dziennego przywozu netto lub 61 dniom średniego dziennego zużycia krajowego, w zależności od tego, która wartość jest wyższa. W art. 5 dyrektywa nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia, aby zapasy interwencyjne i zapasy specjalne były dostępne w każdym czasie, w tym również dostępne fizycznie, do celów niniejszej dyrektywy oraz obowiązek ustalenia sposobów identyfikacji, księgowania i kontroli tych zapasów, aby umożliwić sprawdzanie ich stanu w każdej chwili. W art. 7 dyrektywa pozostawia państwom członkowskim wybór w zakresie utworzenia tzw. Krajowej Centrali Zapasów. W art. 9 i 10 reguluje instytucję zapasów specjalnych, które muszą być własnością państw członkowskich. W art. 12-14 reguluje kwestie sprawozdań składanych przez państwa członkowskie. W art. 20 nakłada na państwa członkowskie obowiązek posiadania procedur kryzysowych, zaś w art. 21 - obowiązek ustanowienia sankcji za naruszenie przepisów krajowych przyjętych zgodnie z dyrektywą. Jedynym przepisem,

który odnosi się w ogóle do sytuacji jednostek jest art. 8 dyrektywy 2009/119/WE, który przewiduje, iż państwo członkowskie zapewnia wszystkim podmiotom gospodarczym, na które nakłada obowiązek przechowywania zapasów, prawo zlecenia przynajmniej części tych zadań.

Dyrektywa 2009/119/WE nie przesądza w żadnym miejscu o tym, jaki kształt systemu zapasów państwa członkowskie mają ostatecznie przyjąć: państwowy (w którym zapasy utrzymuje państwo ze środków budżetowych), przemysłowy (w którym zapasy utrzymują przedsiębiorcy), agencyjny (w którym zapasy utrzymuje wyspecjalizowany podmiot publiczny) czy też system mieszany. Nie rozstrzyga tym bardziej tego, w jaki sposób państwa członkowskie rozłożą pomiędzy państwo, obywateli czy przedsiębiorców obowiązki w zakresie zapasów - czy to finansowe czy fizyczne. Nie odnosi się do kwestii opłat, które państwa członkowskie zdecydują się wprowadzić w celu wykonania dyrektywy. Należy również podkreślić, iż przewidziany w dyrektywie sposób obliczania zarówno wielkości obowiązku w zakresie zapasów interwencyjnych, jak i poziomu utrzymywanych zapasów interwencyjnych odnosi się do zapasów interwencyjnych państw członkowskich jako takich, a nie do zapasów poszczególnych przedsiębiorców, na których państwo członkowie nakłada obowiązek w zakresie zapasów. Regulacje dyrektywy 2009/119/WE dotyczące sposobu obliczania obowiązku państwa członkowskiego Unii Europejskiej w zakresie całości zapasów interwencyjnych, jakie państwo to utrzymuje, nie odnoszą się w żaden sposób do opłaty zapasowej, którą polski ustawodawca wprowadził zmieniając system zapasów z państwowo-przemysłowego na przemysłowo-agencyjny.

Ustawa o zapasach, która dokonywała wdrożenia dyrektywy 2009/119/WE do polskiego systemu prawnego, wprowadziła przewidziany w dyrektywie sposób obliczania zapasów interwencyjnych jedynie dla państwa (art. 3 ust. 3-4 ustawy o zapasach). Nie wprowadziła jednak analogicznego sposobu obliczania zapasów obowiązkowych dla przedsiębiorców, bo dyrektywa tego po prostu nie nakazuje i pozostawia państwom członkowskim dowolność w tej kwestii. Przykładowo - jakkolwiek obowiązek Polski w zakresie zapasów interwencyjnych obliczany jest od „przywozu netto ekwiwalentu ropy naftowej” (art. 3 ust. 3 ustawy o zapasach), to obowiązek tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych nie obciąża jedynie przywożących ropę naftową lub produkty naftowe na terytorium RP, ale obciąża również producentów paliw. Wynika z tego również, iż dotychczas obowiązujący sposób obliczania zapasów obowiązkowych ustawodawca uznał wystarczający i sprawiedliwy.

Celem dyrektywy 2009/119/WE jest przede wszystkim utrzymywanie przez państwa członkowskie zapasów naftowych odpowiadających co najmniej 90 dniom średniego dziennego przywozu netto lub 61 dniom średniego dziennego zużycia krajowego, w zależności od tego, która wartość jest wyższa (art. 3 ust. 1). W przypadku Polski wyższą wartość stanowi 90 dni średniego dziennego przywozu netto. **Dyrektywa określiła zatem wielkość obowiązku państw członkowskich w zakresie zapasów – nie określiła natomiast sposobu, w jaki państwa rozłożą ten ciężar na obywateli czy przedsiębiorców. Nie reguluje w ogóle obowiązków przedsiębiorców w zakresie zapasów interwencyjnych, a tym bardziej opłaty zapasowej.**

W związku z powyższym, w ocenie Ministra Energii treść przepisu art. 5 ust. 6 pkt 2 ustawy o zapasach jest jasna i nie powinna budzić wątpliwości interpretacyjnych. Natomiast w zakresie postulatu podjęcia prac legislacyjnych nad zmianą tego przepisu w ten sposób, aby w zakresie wskazanym w petycji było możliwe zastosowanie art. 5 ust. 6 pkt 2 przez Przedsiębiorcę, Minister Energii uprzejmie informuje, że obecnie nie prowadzi prac legislacyjnych, których celem jest zmiana treści tego przepisu, natomiast przedstawiona przez POPiHN w petycji propozycja zmian przepisów wymaga przeprowadzenia dodatkowych analiz.

Należy wskazać, że uprawnienia wskazane w art. 5 ust. 2 ustawy o zapasach mają charakter całościowy. Zmiana treści normatywnej pojęcia „przeznaczenie” poprzez jej rozszerzenie w sposób wskazany w petycji, oznacza również konieczność analizy wpływu takiej zmiany na uprawnienie z art. 2 ust. 6 pkt 4 (ropa naftowa lub paliwa przeznaczone na odtworzenie zapasów obowiązkowych ropy naftowej lub paliw) oraz w pkt 5 (paliwa przeznaczone na zużycie własne przez producenta w procesie technologicznym przerobu ropy). Postulowana w petycji zmiana może mieć również wpływ na sposób interpretacji uprawnienia określonego w pkt 1 (ropa naftowa lub paliwa wywiezione z terytorium RP). Z uwagi na powyższe, postulat zmiany legislacyjnej wyrażony w petycji musi być poprzedzony kompleksową analizą i oceną wpływu na system bezpieczeństwa paliwowego państwa, który został zdefiniowany w art. 2 ust. 1 ustawy o zapasach, a którego realizacja jest głównym celem ustawy o zapasach.

*Z poważaniem*

**Krzysztof Tchórzewski**

minister

*dokument podpisany elektronicznie*

380156.1040221.841060

**Do wiadomości:**

Prezes Agencji Rezerw Materiałowych