



WICEPREZES RADY MINISTRÓW  
MINISTER AKTYWÓW PAŃSTWOWYCH  
JACEK SASIN

**DRO.II.0520.2.2019**

Warszawa, 06 grudnia 2019 r.

**IK: 398340**

**Polska Organizacja Przemysłu  
I Handlu Naftowego**

**Szanowny Panie Prezesie,**

W odpowiedzi na petycję z dnia 6 września 2019 r. w sprawie regulacji prawnej odnoszącej się do sposobu obliczania opłaty zapasowej w zakresie międzynarodowego bunkru morskiego, która została skierowana do Ministra Energii oraz do Prezesa Agencji Rezerw Materiałowych, uprzejmie wyjaśniam, co następuje.

Jak wynika z treści petycji, dotyczy ona postulatu szybkiego 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, dalej: „ustawa o zapasach”, w zakresie zapewnienia możliwości kompensowania wartości ujemnych i dodatnich opłaty zapasowej w danym roku kalendarzowym.

W uzasadnieniu petycji wskazano, że istotą problemu jest sposób wykładni art. 21b ust. 2 ustawy o zapasach, który określa wzór na obliczenie opłaty zapasowej dla paliw. Wynika z niego, że przedsiębiorcy rozliczają opłatę zapasową w okresach miesięcznych, czyli jej wielkość może być - zgodnie z art. 5 ust. 6 pkt 2 ustawy o zapasach - pomniejszona o ilości paliw przeznaczonych na międzynarodowy bunkier morski w tym samym miesiącu, w którym nastąpił ich przywóz lub produkcja.

Składający petycję wyraził opinię, że z handlowego, logistycznego i prawno-organizacyjnego punktu widzenia „zamykanie” operacji wytworzenia lub transakcji przywozu, jak i sprzedaży danej partii paliwa w tym samym miesiącu kalendarzowym (wytworzenie lub przywóz i sprzedaż całości) jest niezasadne biznesowo oraz istotnie utrudnione m. in. z uwagi na wymogi zawartych kontraktów handlowych, zmiany zapasów handlowych wynikające z bieżącej sprzedaży i zasady prowadzenia procesu produkcyjnego oraz gospodarki magazynowej, czy niezależne od dostawcy przesunięcia terminów zarówno zaplanowanych przywozów paliw jak i ich późniejszych dostaw na zaopatrywane w polskich portach statki. Dlatego w działalności producenta lub dostawcy mogą wystąpić zarówno miesiące, w których obliczona opłata zapasowa jest dodatnia (przywóz/produkcja jest większa od sprzedaży) jak i miesiące, w których jest ona ujemna (sprzedaż większa od przywozu/produkcji, gdyż część tej sprzedaży pochodzi z zapasu handlowego utworzonego przed danym miesiącem). Ponieważ

ujemna opłata zapasowa traktowana jest przez właściwy organ jako opłata zerowa, to pomniejszenie w takim przypadku nie może zostać zrealizowane przez uprawniony podmiot, a paliwo pochodzące z produkcji lub przywozu z zapasów zgromadzonych w poprzednich miesiącach obciążone jest opłatą zapasową.

Ponadto, autor petycji wskazał, że zgodnie z przepisami prawa wspólnotowego paliwa przeznaczone na międzynarodowy bunkier morski (czyli paliwa dostarczane na statki, które prowadzą żeglugę międzynarodową) powinny być zwolnione z obowiązku tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych, a tym samym również z obowiązku naliczania i uiszczania opłaty zapasowej (zasada neutralności). W petycji wskazano, że przepisy dyrektywy Rady 2009/119/WE z dnia 14 września 2009 r. nakładającej na państwa członkowskie obowiązek utrzymywania minimalnych zapasów ropy naftowej lub produktów ropopochodnych, zwanej dalej: „dyrektywą 2009/119/WE”, stanowią, że tzw. międzynarodowy bunkier morski nie może być uwzględniany w obliczeniach dla tworzenia zapasów interwencyjnych (art. 2 lit. h, art. 3, art. 4, Załączniki I, II, III dyrektywy 2009/119/WE).

W ocenie składającego petycję uzasadnione jest więc wprowadzenie możliwości kompensowania wartości ujemnych i dodatnich opłaty zapasowej w danym roku kalendarzowym.

W odpowiedzi na przedmiotową petycję, Minister Aktywów Państwowych stwierdza w pierwszej kolejności, że od dnia 15 listopada 2019 r. działem administracji rządowej energia kieruje Minister Aktywów Państwowych (§ 1 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Aktywów Państwowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2256).

Odnosząc się do opinii składającego petycję, że zgodnie z przepisami prawa wspólnotowego (dyrektywa 2009/119/WE) paliwa przeznaczone na międzynarodowy bunkier morski powinny być zwolnione z obowiązku tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych, a tym samym również z obowiązku naliczania i uiszczania opłaty zapasowej, należy wskazać, że przedstawiona argumentacja nie jest poprawna.

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. Jest kierowana do państw członkowskich, a nie do obywateli. Nie ustanawia 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.

Dyrektywa 2009/119/WE nie przesądza, jaki kształt systemu zapasów mają przyjąć państwa członkowskie. Może on mieć charakter:

1. państwowy, w którym zapasy utrzymuje państwo ze środków budżetowych;
2. przemysłowy, w którym zapasy utrzymują przedsiębiorcy;
3. agencyjny, w którym zapasy utrzymuje wyspecjalizowany podmiot publiczny;
4. mieszany.

Dyrektywa 2009/119/WE nie rozstrzyga w jaki sposób państwa członkowskie rozłożą pomiędzy państwo, obywateli czy przedsiębiorców obowiązki w zakresie zapasów. Nie odnosi się do kwestii opłat, które państwa członkowskie zdecydują się wprowadzić w celu wykonania dyrektywy. 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 – w celu uproszczenia tego systemu.

Ustawa o zapasach, która wdrożyła dyrektywę 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, ponieważ dyrektywa pozostawia państwom członkowskim dowolność w tej kwestii. 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).

Podsumowując, dyrektywa 2009/119/WE określiła wielkość obowiązku państw członkowskich w zakresie zapasów. Nie określiła natomiast sposobu, w jaki państwa rozłożą ten ciężar na obywateli czy przedsiębiorców. Nie uregulowała obowiązków przedsiębiorców w zakresie zapasów interwencyjnych ani opłaty zapasowej. W związku z powyższym, w ocenie Ministra Aktywów Państwowych, ustawa o zapasach oraz określone w niej zasady wykonywania pomniejszej opłaty zapasowej, są zgodne z dyrektywą 2009/119/WE, ponieważ ukształtowanie systemu finansowania zapasów agencyjnych nie podlega regulacji tej dyrektywy.

**W zakresie postulatu petycji o podjęcie prac legislacyjnych w celu wprowadzenia możliwości kompensowania wartości ujemnych i dodatnich opłaty zapasowej w danym roku kalendarzowym, należy stwierdzić, że taka propozycja zmian wymaga przeprowadzenia dodatkowych analiz i konsultacji. Postulat wymaga umieszczenia go w szerszym kontekście analizy możliwości uproszczenia systemu zapasów interwencyjnych i obciążeń nałożonych na podmioty sektora paliwowego. Po przeprowadzeniu dodatkowych analiz, biorąc pod uwagę orzecznictwo sądów administracyjnych i całokształt doktryny w tej sprawie, możliwe będzie podjęcie decyzji co do kierunku ewentualnych zmian regulacyjnych.**

Z dotychczasowej prowadzonej analizy obecnego stanu prawnego wynika, że uprawnienia do pomniejszenia podstawy obliczenia opłaty zapasowej, wskazane w art. 5 ust. 2 ustawy o zapasach, mają charakter całościowy i dotyczą:

- 1) ropy naftowej lub paliw wywiezionych z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) paliw przeznaczonych na międzynarodowy bunkier morski,
- 3) paliw wyprodukowanych z olejów odpadowych,
- 4) ropy naftowej lub paliw przeznaczonych na odtworzenie zapasów obowiązkowych ropy naftowej lub paliw,
- 5) paliw przeznaczonych na zużycie własne przez producenta w procesie technologicznym przerobu ropy,

6) paliw wyprodukowanych z ropy naftowej, kondensatu gazu ziemnego (NGL) i innych węglowodorów wydobytych w kraju lub z obszaru morskiego należącego do krajowej strefy ekonomicznej,

7) biokomponentów dodanych do paliw przez producenta w procesie ich produkcji.

Oznacza to, że w celu zapewnienia równego traktowania podmiotów podobnych, do których zalicza się wszystkie podmioty uprawnione do dokonania odliczeń określonych w pkt 1-7, ewentualne zmiany zasad wyliczania wysokości opłaty zapasowej, które zostały uregulowane w art. 21b ust. 2 ustawy o zapasach, powinny mieć charakter całościowy i niedyskryminujący np. podmioty wywożące ropę naftową lub inne gatunki paliwa z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Zapewni to także zgodność takiej regulacji z zasadą równości określoną w art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

Ponadto, wszelkie zmiany regulacyjne, które dotyczą systemu zapasów interwencyjnych, powinny przyczyniać się do zapewnienia zaopatrzenia Rzeczypospolitej Polskiej w ropę naftową i produkty naftowe w sytuacji wystąpienia zakłóceń w ich dostawach na rynek krajowy oraz wypełniania zobowiązań międzynarodowych (art. 3 ust. 1 ustawy o zapasach), co jest szczególnie istotne w kontekście zaistniałej w bieżącym roku sytuacji kryzysowej, jaka miała miejsce wskutek czasowego zaprzestania odbioru zanieczyszczonej rosyjskiej ropy rurociągiem Przyjaźń. Zmiany regulacyjne powinny także zapewnić, aby zapasy interwencyjne zaspokajały zapotrzebowanie na ropę naftową i paliwa w ilości odpowiadającej co najmniej iloczynowi 90 dni i średniego dziennego przywozu ekwiwalentu ropy naftowej w poprzednim roku kalendarzowym.

Prezes Agencji Rezerw Materiałowych, pytany o opinię w odniesieniu do postulatu przedmiotowej petycji, wskazał, że przyjęte w ustawie o zapasach rozwiązania pozwoliły na wypracowanie skutecznych mechanizmów nadzoru i poboru opłaty zapasowej. W ocenie Prezesa ARM, wprowadzenie możliwości kompensowania wartości ujemnych i dodatnich opłaty zapasowej w danym roku kalendarzowym spowoduje, że należałoby odejść od dotychczasowego systemu miesięcznego rozliczania opłaty zapasowej, a zmiana ustawy dotyczyłaby wszystkich pomniejszej, o których mowa w art. 5 ust. 6 ustawy o zapasach oraz wszystkich produktów objętych obowiązkiem opłaty zapasowej. W związku z tym, Prezes ARM zwrócił uwagę na ryzyko rozszczelnienia systemu poboru opłaty zapasowej i zmniejszenia wpływów do Funduszu Zapasów Interwencyjnych, co w konsekwencji (dla zbilansowania systemu) mogłoby doprowadzić do potrzeby zwiększenia obciążeń po stronie innych podmiotów sektora naftowego.

Mając na uwadze powyższe, zapraszam Polską Organizację Przemysłu i Handlu Naftowego do przedstawienia stanowiska w zakresie poruszonych w piśmie kwestii.

**Z poważaniem**  
**Jacek Sasin**  
wicepremier

*dokument podpisany elektronicznie*  
398340.1175866.950605

**Do wiadomości:**

1. Prezes Agencji Rezerw Materiałowych