

L. dz. 103 / KR / 2020



Warszawa, dnia 7 grudnia 2020 r.

03980200409772
RPW/33082/2020 P
2020-12-09

KANCELARIA SENATU
Kancelaria Ogólna

09.12.2020

nr RPW 33082/2020 P
Sz. Borkow
(podpis)

Sz. P. Michał Kurtyka,
Minister Klimatu i Środowiska

Sz. P. Marek Suski
Przewodniczący
Sejmowej Komisji do Spraw Energii,
Klimatu i Aktywów Państwowych

Sz. P. Jacek Bury
Przewodniczący
Senackiej Komisji Gospodarki
Narodowej i Innowacyjności

Dotyczy: Stanowiska POPIHN do projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw o numerze UC17 w wykazie prac legislacyjnych w zakresie dalszego uszczelnienia nadzoru nad rynkiem paliw ciekłych

Szanowni Panowie,

Polska Organizacja Przemysłu i Handlu Naftowego („POPIHN”) jako organizacja zrzeszająca koncerny zajmujące się produkcją, logistyką oraz sprzedażą paliw ciekłych niniejszym zgłasza uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw opublikowanego na stronie Rządowego Centrum Legislacji w dniu 1 października 2020 r. o numerze w wykazie prac legislacyjnych UC17¹ („Projekt ustawy”).

Zważywszy, że przedmiotowy projekt ustawy nie tylko implementuje postanowienia tzw. trzeciego pakietu energetycznego, tj. dyrektywy dotyczącej wspólnych zasad rynku

¹ <https://legislacja.gov.pl/projekt/12338803/katalog/12725284#12725284>.

wewnętrznego energii elektrycznej oraz dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej², ale także przewiduje szereg zmian mających na celu usunięcie zidentyfikowanych luk w prawie oraz doprecyzowanie przepisów wywołujących rozbieżności interpretacyjne w ustawie Prawo energetyczne, w tym dla regulacji paliw ciekłych, uważamy, że w ramach projektowanej nowelizacji powinny zostać uwzględnione poniższe dodatkowe uwagi dotyczące przede wszystkim dalszego doprecyzowania warunku uzyskania koncesji oraz wpisu do rejestru podmiotów przywożących paliwa ciekłe z zagranicy (dalej również jako „RPP”), a równocześnie przesłanki cofnięcia koncesji oraz wykreślenia z RPP odnoszącej się do okoliczności, czy dany podmiot zalega w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa.

POPiHN w imieniu swoich członków podejmuje działania mające na celu zwalczanie szarej strefy w branży paliw ciekłych w Polsce. Dlatego uważamy, że **w ramach zarówno postępowania o udzielenie koncesji, jak również postępowania o wpis do RPP, powinna być weryfikowana przez Prezesa URE nie tylko okoliczność niezalegania w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa³, ale także niezaleganie w płatności wszelkich innych danin publicznych, do których ponoszenia są zobowiązane podmioty wykonujące określony rodzaj działalności gospodarczej związany z paliwami ciekłymi takich jak opłata produktowa, opłata zapasowa, opłata paliwowa czy opłata emisyjna. Czynności kontrolne Prezesa URE powinny mieć także charakter następczy, tzn. już po uzyskaniu przez podmiot koncesji albo wpisu do RPP w sytuacji, gdy dopiero rozpoczęcie działalności aktualizuje ww. obowiązki.**

1. WARUNEK UZYSKANIA KONCESJI ORAZ WPISANIA DO RPP W POSTACI NIEZALEGANIA Z PŁATNOŚCIĄ WSZELKICH DANIN PUBLICZNYCH

Zgodnie z art. 32b obowiązującej ustawy – Prawo energetyczne z dnia 10 kwietnia 1997 r. („Prawo energetyczne”) do rejestru podmiotów przywożących nie może zostać wpisany podmiot, który m.in. zalega w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa. Podobnie, w myśl art. 33 ust. 1 pkt 6 Prawa energetycznego Prezes URE udziela koncesji wnioskodawcy, który m.in. nie zalega z zapłatą podatków stanowiących dochód budżetu państwa.

W przypadku, gdy koncesjonariusz albo podmiot wpisany do RPP przestał czynić zadość przesłance niezalegania w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa, to jest to wówczas podstawa prawna dla Prezesa URE do – odpowiednio – cofnięcia koncesji albo wykreślenia podmiotu z RPP⁴. Jest to systemowo spójne rozwiązanie, nie znajdowałoby bowiem uzasadnienia rozwiązanie odmienne, które nie wymagałoby od podmiotów prowadzących działalność koncesjonowaną lub działalność wymagającą wpisu do RPP niezalegania z podatkami jedynie w dacie ubiegania się o koncesję lub wpis do RPP.

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylającej dyrektywę 2003/54/WE, dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylenia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE.

³ Art. 32b pkt 2 oraz art. 33 ust. 1 pkt 6 Prawa energetycznego

⁴ Art. 41 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 33 ust. 1 pkt 6 Prawa energetycznego oraz art. 32d ust. 3 w zw. z art. 32b pkt 2 Prawa energetycznego.

Mając na uwadze, że ww. przesłanki odwołują się do pojęcia prawa podatkowego, w celu wykładni pojęcia „zalega z zapłatą podatków stanowiących dochód budżetu państwa” należy odwołać się do przepisów prawa podatkowego, tj. Ordynacji podatkowej z dnia 29 sierpnia 1997 r. („**Ordynacja podatkowa**”). Zgodnie z definicją „podatków” przewidzianą w Ordynacji podatkowej przez „podatki rozumie się: (...) opłaty oraz niepodatkowe należności budżetowe”. **W tym zakresie, zdaniem POPiHN, wszelkie opłaty powinny być przewidziane wprost jako rodzaj należności, który powinien być objęty zakresem przedmiotowej regulacji.**

Niemniej jednak aktualnie w oparciu o wskazany przepis nie jest weryfikowana okoliczność uiszczania przez podmioty zobowiązane opłat związanych z działalnością w segmencie paliw ciekłych, które mają charakter należności publicznoprawnej. Są to wspomniane opłaty, jak opłata zapasowa, opłata produktowa, opłata emisyjna czy opłata paliwowa. Według naszej opinii za niewłaściwą uznać należy sytuację gdy dopuszcza się do funkcjonowania w rejestrze podmiotów przywożących lub udzielić można koncesji w zakresie paliw ciekłych dla podmiotów, które dopuszczają się naruszeń innych podstawowych obowiązków związanych z przywozem paliw ciekłych do Polski lub prowadzenia określonego rodzaju działalności koncesjonowanej dla paliw ciekłych, które są dla takich podmiotów źródłem nielegalnej przewagi konkurencyjnej na rynku względem podmiotów, które rzetelnie wypełniają przedmiotowe obowiązki. Zdaniem POPiHN, systemowo nie znajduje uzasadnienia pomijanie wymienionych należności publicznoprawnych w tym przepisie prawa, dlatego proponujemy następujące brzmienie tego przepisu:

„35) art. 32b otrzymuje brzmienie:

„Art. 32b. 1. Do rejestru podmiotów przywożących nie może zostać wpisany podmiot, który:

- 1) został skazany prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe mające związek z prowadzoną działalnością gospodarczą;
- 2) zalega w podatkach **lub innych daninach publicznych (opłatach)** stanowiących dochód budżetu państwa **lub dochód jednostek samorządu terytorialnego**, z wyjątkiem przypadków, gdy uzyskał przewidziane prawem zwolnienie, odroczenie, rozłożenie na raty zaległości podatkowych albo podatku lub wstrzymanie w całości wykonania decyzji właściwego organu podatkowego;
- 3) nie daje rękojmi prawidłowego wykonywania działalności objętej wpisem do rejestru podmiotów przywożących”.

Analogiczna zmiana powinna dotyczyć przesłanek udzielania oraz cofnięcia koncesji.

Należy zwrócić uwagę, że nawet uznanie, że ww. opłaty stanowią niepodatkową należność budżetową o charakterze publiczno-prawnym, to również powinny być objęte dyspozycją ww. przepisów ustawy Prawo energetyczne. „Niepodatkowe należności budżetowe” w rozumieniu Ordynacji podatkowej są rozumiane jako niebędące podatkami i opłatami należności stanowiące dochód budżetu państwa lub budżetu jednostki samorządu

terytorialnego, wynikające ze stosunków publicznoprawnych. Takie należności stanowią ww. opłaty.

2. WERYFIKACJA WYKONYWANIA OBOWIĄZKÓW WYNIKAJĄCYCH Z USTAWY O OPŁACIE PRODUKTOWEJ

Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej („Ustawa o opłacie produktowej”) przewiduje obowiązki dla przedsiębiorców w zakresie uzyskiwania określonych poziomów recyklingu i odzysku oraz uiszczania opłaty produktowej, tj. opłaty obliczanej i wpłacanej w przypadku nieosiągnięcia wymaganego poziomu odzysku i recyklingu.

Zgodnie z Ustawą o opłacie produktowej przedsiębiorcy, na których ciąży obowiązek systemu opłaty produktowej, to: (i) przedsiębiorcy dokonujący importu produktów lub (ii) przedsiębiorcy dokonującego wewnątrzwspólnotowego nabycia produktów, w tym na potrzeby własne, oraz (iii) wytwórcy wprowadzający produkty na terytorium kraju.

Należy zauważyć, że aktualnie procedowany projekt ustawy również wskazuje nową przesłankę, zgodnie z którą Prezes URE jest uprawniony do odmowy udzielenia koncesji albo odmowy wpisu do RPP, jeżeli wnioskodawca – odpowiednio – nie daje rękojmi prawidłowego wykonywania działalności objętej koncesją albo nie daje rękojmi prawidłowego wykonywania działalności objętej wpisem do rejestru podmiotów przywożących⁵, co w sytuacji niewywiązywania się z obowiązków uiszczania np. opłaty produktowej przez takiego przedsiębiorcę, powinno być równoznaczne z brakiem tej rękojmi. Niemniej jednak, w ocenie POPIHN, wskazanie wprost w przepisach ustawy Prawo energetyczne przesłanki wpisu do RPP odnoszącej się do wypełniania obowiązków wynikających z systemu opłaty produktowej uprościłoby stosowanie tych przepisów poprzez ograniczenie konieczności każdorazowej całościowej oceny stanu faktycznego oraz zebranego materiału dowodowego, do której będzie zobowiązany Prezes URE w sytuacji zastosowania przesłanki braku rękojmi.

3. PRZEPISY PRZEJŚCIOWE ZOBOWIĄZUJĄCE PODMIOTY WPISANE DO RPP DO PRZEDŁOŻENIA ZAŚWIADCZEŃ O NIEZALEGANIU W PŁATNOŚCI OPŁATY PRODUKTOWEJ

Według stanu na dzień 30 listopada 2020 r. w rejestrze podmiotów przywożących paliwa ciekłe (smary) z zagranicy wpisanych jest około 350 podmiotów z ponad 500 wszystkich pomiotów zarejestrowanych w tym rejestrze.

Zgodnie z Ustawą o opłacie produktowej przywóz oleju smarowego lub preparatów smarowych rodzi po stronie podmiotu przywożącego jako przedsiębiorcy wprowadzającego olej smarowy na rynek obowiązek uzyskiwania określonego poziomu recyklingu i odzysku, a w przypadku braku uzyskania wymaganych poziomów – uiszczania opłaty produktowej.

⁵ Art. 33 ust. 3d, Art. 32b. 1 pkt 3.

W celu zweryfikowania wywiązywania się podmiotów wpisanych do RPP z obowiązków przewidzianych w Ustawie o opłacie produktowej, zdaniem POPiHN, podmioty te powinny zostać zobowiązane do przedłożenia w określonym terminie, np. 3 miesięcy po wejściu w życie przesłanki, o której mowa w pkt 1 powyżej, zaświadczeń o niezaleganiu w płatności opłaty produktowej bądź złożenia informacji, że nie podlegają obowiązkom wynikającym z Ustawy o opłacie produktowej (o ile dany podmiot dokonuje przywozu olejów smarowych, które korzystają z wyłączeń). Zaświadczenia o niezaleganiu w płatności opłaty produktowej powinien wydawać właściwy marszałek województwa, który jest właściwy do kontrolowania tego obowiązku w aktualnym stanie prawnym.

4. WERYFIKACJA PRZEZ PREZESA URE UISZCZANIA OPŁATY ZAPASOWEJ, OPŁATY PALIWOWEJ ORAZ OPŁATY EMISYJNEJ PRZEZ PODMIOTY ZOBOWIĄZANE

Powyższe postulaty odnoszą się także do obowiązku weryfikowania przez Prezesa URE, czy podmioty zobowiązane, tj. producenci i handlowcy wywiązują się z obowiązku tworzenia oraz utrzymywania zapasów obowiązkowych ropy naftowej lub paliw, a także ponoszą koszty tworzenia i finansowania zapasów agencyjnych poprzez uiszczanie opłaty zapasowej⁶.

Wskazane uwagi pozostają także aktualne w odniesieniu do weryfikowania przez Prezesa URE obowiązku wywiązywania się przez podmioty zobowiązane z obowiązku zapłaty opłaty paliwowej przewidzianego w ustawie z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym⁷. Opłacie paliwowej podlega wprowadzanie na rynek krajowy paliw silnikowych oraz gazu, wykorzystywanych do napędu silników spalinowych.

Obowiązek zapłaty opłaty paliwowej od paliw silnikowych oraz gazu ciąży na: 1) producencie paliw silnikowych lub gazu albo 2) importerze paliw silnikowych lub gazu, albo 3) podmiocie dokonującym nabycia wewnątrzspółnotowego w rozumieniu przepisów o podatku akcyzowym paliw silnikowych lub gazu, albo 4) innym podmiocie podlegającym na podstawie przepisów o podatku akcyzowym obowiązkowi podatkowemu w zakresie podatku akcyzowego od paliw silnikowych lub gazu.

W podobny sposób powinna być weryfikowana zapłata opłaty emisyjnej, której podlega wprowadzenie na rynek krajowy paliw silnikowych, tj. benzyn silnikowych o kodach CN 2710 12 45 i CN 2710 12 49 oraz olejów napędowych o kodach CN 2710 19 43 i CN 2710 20 11. Opłata ta ciąży m.in. na producentach paliw silnikowych, importerach paliw silnikowych, podmiotach dokonujących nabycia wewnątrzspółnotowego w rozumieniu przepisów o podatku akcyzowym paliw silnikowych, a także innych podmiotach podlegających na podstawie przepisów o podatku akcyzowym obowiązkowi podatkowemu w zakresie podatku akcyzowego od paliw silnikowych.

⁶ Zgodnie z 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.

⁷ t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 72, 278, 1087, 1747.

Podsumowując powyższe postulaty, w ocenie POPiHN, podmioty wykonujące działalność koncesjonowaną albo działalność wymagającą wpisu do RPP powinny podlegać weryfikacji pod kątem uiszczania ww. danin publicznych zarówno na etapie ubiegania się o koncesję albo wpis, ale także następnie już w toku wykonywania działalności koncesjonowanej albo objętej wpisem do RPP, albo wykazać, że ze względu na sposób prowadzenia działalności na rynku paliwowym tym opłatom nie podlegają.

Dlatego też pragniemy zgodzić się ze stanowiskiem wyrażonym w dokumencie - Ocena Skutków Regulacji do Projektu ustawy, że należy wzmocnić kompetencje nadzorcze Prezesa URE nad rynkiem paliw ciekłych w celu zapobiegania sygnalizowanym nieprawidłowościom.

Z poważaniem,

Prezes-Dyrektor Generalny
Leszek Wiwala

z up.

Do wiadomości:

- 1) Sz. P. Rafał Gawin, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki
- 2) Sz. P. Magdalena Rzeczkowska, Szef Krajowej Administracji Skarbowej