

## UZASADNIENIE

Celem nowelizacji art. 63 ust. 2 i 16 ustawy 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 (Dz. U. Nr 52, poz. 343, z późn. zm.) jest doprecyzowanie sposobu wyliczania kary pieniężnej nakładanej na przedsiębiorcę za niedopełnienie obowiązku tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych ropy naftowej lub paliw, obniżania ilości tych zapasów poniżej poziomu określonego w ustawie oraz utrzymywania, w ramach zapasów obowiązkowych, paliw niespełniających wymagań jakościowych.

Zgodnie z obowiązującym art. 63:

- 1) ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 2 – w przypadku gdy przedsiębiorca nie dopełnia obowiązku tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych, o którym mowa w art. 5 lub 24, w przewidzianym terminie i wymaganej ilości albo obniża ilość zapasów obowiązkowych poniżej poziomu określonego w ustawie – kara pieniężna wynosi 250 % wartości niedoboru ropy naftowej lub paliw lub gazu ziemnego,
- 2) ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 – w przypadku gdy przedsiębiorca utrzymuje, w ramach zapasów obowiązkowych, paliwo lub gaz ziemny niespełniające wymagań jakościowych obowiązujących na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, z zastrzeżeniem art. 3 ust. 7 – kara pieniężna stanowi iloczyn 250 % wartości jednostkowych paliw lub gazu ziemnego spełniających wymagania jakościowe i ilości paliw lub gazu ziemnego niespełniających wymagań jakościowych,
- 3) ust. 1 pkt 7 oraz ust. 5 – w przypadku gdy przedsiębiorca nie dopełnia obowiązku sprzedaży zapasów obowiązkowych, o którym mowa w art. 33 ust. 1 pkt 3 lit. b – kara pieniężna wynosi 350 % wartości niesprzedanych zapasów,
- 4) ust. 1 pkt 20 oraz ust. 15 – w przypadku gdy przedsiębiorca magazynujący zapasy państwowe ropy naftowej i produktów naftowych dopuścił do powstania niedoboru w stosunku do ewidencyjnego stanu tych zapasów lub dopuścił się uchybienia w zakresie magazynowania zapasów państwowych, ich wymiany, konserwacji oraz ilościowej i jakościowej ochrony stanu tych zapasów – kara pieniężna wynosi 200 % wartości niedoboru lub straty, lub wartości paliw, niespełniających wymagań jakościowych.

Wysokość kary pieniężnej za niedopełnienie wskazanych powyżej obowiązków, w zakresie ropy naftowej i paliw, zgodnie z art. 63 ust. 16 ustawy o zapasach, wylicza się na podstawie:

- cen sprzedaży paliw, w zakresie których nastąpiło naruszenie przepisów ustawy, stosowanych przez producenta lub handlowca, w dniu stwierdzenia niedopełnienia obowiązków, a w przypadku niemożności zastosowania tych cen – na podstawie przeciętnych cen stosowanych, w danym miesiącu, przez producenta lub handlowca posiadającego największy udział w krajowym rynku paliw,
- średniej ceny ropy naftowej gatunku Brent, obowiązującej na londyńskiej Międzynarodowej Giełdzie Paliwowej (IPE) w dniu stwierdzenia niedopełnienia obowiązków,
- cen gazu ziemnego ustalonych w taryfie przedsiębiorstwa energetycznego, o którym mowa w art. 24 ust. 1.

Dokonując wyliczenia kary pieniężnej, przyjmowano średnią cenę sprzedaży paliwa, wyliczoną na podstawie faktur sprzedaży paliwa z dnia stwierdzenia niedopełnienia obowiązków, pomniejszoną o wartość podatku akcyzowego i opłaty paliwowej, gdy podatek ten i opłata były zawarte w cenie tego paliwa.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 23 grudnia 2008 r. (sygn. akt VI SA/WA 1567/08) w sprawie ze skargi J & S Energy S.A. dokonał innej interpretacji przepisów co do sposobu wyliczenia kary pieniężnej za niedopełnienie obowiązku tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw. Zgodnie z interpretacją sądu: „Jeżeli więc Minister Gospodarki miał wątpliwości co do przyjęcia właściwych podstaw wyliczenia wysokości kary nałożonej na skarżącego przedsiębiorcę, to powinien zastosować zasadę in dubio pro reo i skalkulować karę na podstawie najniższych cen stosowanych przez spółkę J & S Energy S.A. w dniu 1 sierpnia 2008 r.”.

Powyższa interpretacja Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego została zaaprobowana przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 października 2009 r.

Wyliczanie wysokości kary pieniężnej za niedopełnienie obowiązku tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych ropy naftowej i paliw na podstawie najniższych cen stosowanych przez przedsiębiorcę może stanowić zachętę dla przedsiębiorcy uchylającego się od wypełniania ustawowego obowiązku do przeprowadzania codziennie jednej transakcji sprzedaży paliw po możliwie najniższych cenach, aby zapłacenie kary było bardziej opłacalne niż utrzymywanie zapasów.

Wobec możliwości różnej interpretacji powyższych przepisów, jest konieczne ich doprecyzowanie, aby w przyszłości nie budziły wątpliwości interpretacyjnych. W tym celu oraz w celu uproszczenia sposobu wyliczania wysokości kary pieniężnej, w projekcie ustawy w art. 63 wprowadzono następujące zmiany:

1) ust. 2 nadano następujące brzmienie:

„2. W przypadkach, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2, kara pieniężna wynosi:

- 1) równowartość iloczynu kwoty 4 500 zł i wielkości niedoboru ropy naftowej lub gazu płynnego (LPG), wyrażonej w tonach, lub niedoboru paliw, o których mowa w art. 5 ust. 2 pkt 2, wyrażonej w metrach sześciennych;
- 2) równowartość 250 % wartości niedoboru gazu ziemnego, wyliczonej według cen gazu ziemnego ustalonych w taryfie przedsiębiorstwa energetycznego, o którym mowa w art. 24 ust. 1.”;

2) ust. 16, określającym sposób wyliczania kary, nadano brzmienie:

„16. Wysokość kary pieniężnej, o której mowa w ust. 1:

1) pkt 3 – wylicza się na podstawie:

- a) ceny sprzedaży paliwa stosowanej przez producenta lub handlowca mającego największy udział w krajowym rynku paliw, w dniu stwierdzenia niedopełnienia obowiązków, pomniejszonej o wartość podatku akcyzowego i opłaty paliwowej, w przypadku gdy są one zawarte w cenie tego paliwa,
- b) cen gazu ziemnego ustalonych w taryfie przedsiębiorstwa energetycznego, o którym mowa w art. 24 ust. 1;

2) pkt 7 – wylicza się na podstawie ceny określonej w decyzji, o której mowa w art. 33 ust. 1 pkt 3 lit. b;

3) pkt 20 – wylicza się na podstawie:

- a) średniej ceny ropy naftowej gatunku Brent, obowiązującej na londyńskiej Międzynarodowej Giełdzie Paliwowej (IPE) w dniu stwierdzenia niedopełnienia obowiązków,
- b) ceny sprzedaży paliwa stosowanej przez producenta lub handlowca mającego największy udział w krajowym rynku paliw, w dniu stwierdzenia niedopełnienia obowiązków, pomniejszonej o wartość podatku akcyzowego i opłaty paliwowej, w przypadku gdy są one zawarte w cenie tego paliwa.”.

Powyższy sposób wyliczania kary pieniężnej zaproponowany w projekcie ustawy nie tylko wyeliminuje ewentualne wątpliwości interpretacyjne, lecz także umożliwi skrócenie postępowania administracyjnego.

Proponowana w art. 63 w ust. 2 w pkt 1 kwota bazowa – 4 500 zł umożliwi, w sposób czytelny, obliczenie kary na poziomie zbliżonym do kar obliczonych na podstawie obowiązujących przepisów (przy obecnych cenach ropy i paliw oraz kursie USD/PLN) podwyższonych średnio o ok. 10 %, w celu uwzględnienia możliwych zmian cen ropy i paliw.

W celu określenia kwoty bazowej (4 500 zł) wykorzystano prognozy dotyczące wzrostu cen ropy naftowej, zawarte w projekcie „Polityki energetycznej Polski do 2030 r.”. Utrzymanie odpowiedniego poziomu kary (jej wysokości) jest konieczne dla zapewnienia skuteczności egzekwowania obowiązku ustawowego.

Ceny paliw mających największy udział w zapasach obowiązkowych (na dzień 30 czerwca 2009 r.) oraz ich wpływ na obliczenie wysokości kary pieniężnej (ceny paliw bez akcyzy i opłaty paliwowej):

- benzyna – 1 608,24 zł/m<sup>3</sup>,
- olej napędowy – 1 727,24 zł/m<sup>3</sup>.

Na dzień	Cena benzyny (bez opłaty paliwowej i akcyzy) w PLN za m <sup>3</sup>	Wysokość kary na podstawie dotychczasowej metodologii – 250 % wartości niedoboru w PLN/m <sup>3</sup>
30.06. 2009 r.	1 608,24	4 020,60

Na dzień	Cena oleju napędowego (bez opłaty paliwowej i akcyzy) w PLN za m <sup>3</sup>	Wysokość kary na podstawie dotychczasowego sposobu wyliczania – 250 % wartości niedoboru w PLN/m <sup>3</sup>
30.06. 2009 r.	1 721,24	4 303,10

Wysokość kary pieniężnej na podstawie dotychczasowego sposobu jej wyliczania za niedobór w zapasach ropy naftowej przedstawia poniższa tabela:

Na dzień	Notowania ropy Brent w USD/bbl	PLN/USD	BBL/tonę	Cena tony w PLN	Wysokość kary na podstawie dotychczasowego sposobu wyliczania – 250 % wartości niedoboru w PLN/tona
28.10. 2009 r.	78,3	2,82	7,28	1 607,5	4 018,70
2007 r. średnio	72,58	2,77	7,28	1 463,6	3 659,00
2008 r. średnio	99,09	2,41	7,28	1 738,5	4 346,30

Z uwagi na istotną zmianę art. 63 ust. 2 ustawy, wskutek czego nastąpi wyczerpujące uregulowanie w tym ustępie wysokości kary pieniężnej i sposobu jej ustalania w przypadkach określonych w art. 63 ust. 1 pkt 1 i 2, nowelizacji podlega art. 63 ust. 16, którego zakres regulacji zostaje ograniczony do ustalania wysokości kar pieniężnych, o których mowa w art. 63 ust. 1 pkt 3, 7 i 20.

W art. 63 w ust. 16, w jego nowym brzmieniu, wprowadza się zarazem zmiany mające na celu uproszczenie sposobu ustalania wysokości kar pieniężnych. I tak w zakresie art. 63 ust. 1:

- 1) pkt 3 – ze względu na to, że przepis ten dotyczy nie tylko paliw, o których mowa w art. 5 ust. 2 pkt 2 ustawy (benzyny silnikowe i materiały pędne do silników lotniczych, oleje napędowe do silników i oleje napędowe pozostałe oraz materiały pędne do silników lotniczych na bazie nafty oraz ciężkie oleje opałowe), lecz także gazu ziemnego, przyjęto, że w przypadku:
  - paliw – karę pieniężną wylicza się na podstawie ceny sprzedaży paliwa stosowanej przez producenta lub handlowca mającego największy udział w krajowym rynku paliw, w dniu stwierdzenia niedopełnienia obowiązków, pomniejszonej o wielkość akcyzy i opłaty paliwowej, w przypadku gdy opłaty te są zawarte w cenie tego paliwa. Spółka Orlen S.A. jako producent lub handlowiec zamieszcza codziennie na swojej stronie internetowej ceny za ropę naftową i paliwa,

- gazu ziemnego – karę pieniężną wylicza się na podstawie cen gazu ziemnego ustalonych w taryfie przedsiębiorstwa energetycznego, o którym mowa w art. 24 ust. 1 ustawy, zatwierdzonej przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki,
- 2) pkt 7 – mając na uwadze fakt, że w decyzji wydanej przez Ministra Gospodarki, o której mowa w art. 33 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy, będzie określana cena sprzedaży zapasów obowiązkowych, zaproponowano, aby wysokość kary pieniężnej za niedopełnienie obowiązku sprzedaży tych zapasów wyliczało się jako iloczyn wartości niesprzedanych zapasów, według ceny określonej w tej decyzji i 350 % tej wartości,
- 3) pkt 20 – w celu uproszczenia wyliczania kary pieniężnej za powstanie niedoboru w stosunku do ewidencyjnego stanu zapasów lub uchybień w zakresie magazynowania zapasów państwowych, ich wymiany, konserwacji oraz ilościowej i jakościowej ochrony stanu tych zapasów proponuje się wyliczać tę karę na podstawie:
- średniej ceny ropy naftowej gatunku Brent, obowiązującej na londyńskiej Międzynarodowej Gieldzie Paliwowej (IPE) w dniu stwierdzenia niedopełnienia obowiązków,
  - ceny sprzedaży paliwa stosowanej przez producenta lub handlowca posiadającego największy udział w krajowym rynku paliw, w dniu stwierdzenia niedopełnienia obowiązków, pomniejszonej o wielkość akcyzy i opłaty paliwowej, gdy opłaty te są zawarte w cenie tego paliwa.

Wątpliwości interpretacyjne dotyczyły także prawidłowego oznaczania dnia stwierdzenia niedopełnienia obowiązków, o których mowa w art. 63 ust. 1 pkt 1 – 3, 7 oraz 20. Dotychczasowa praktyka wskazuje, że dniem tym powinien być dzień podpisania protokołu kontroli. Przyjęcie takiego rozwiązania jest uzasadnione brzmieniem art. 29 ust. 8 zdanie drugie. Zgodnie z tym przepisem „Odmowa podpisania protokołu nie stanowi przeszkody do jego podpisania przez kontrolującego i realizacji ustaleń kontroli.”.

Proponowany w projekcie ustawy sposób obliczania kary pieniężnej wychodzi naprzeciw przepisom art. 21 dyrektywy Rady 2009/119/WE nakładającej na państwa członkowskie obowiązek utrzymywania minimalnych zapasów ropy naftowej lub produktów naftowych, zgodnie z którym „Przewidziane sankcje muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające”.

Zmiana ustawy nie spowoduje negatywnych skutków dla finansów publicznych, rozwoju regionów, gospodarki narodowej i rynku pracy z uwagi na to, że celem zmiany jest uproszczenie sposobu obliczania wysokości powyższych kar.

Projekt ustawy został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej zgodnie z ustawą z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414 oraz z 2009 r. Nr 42, poz. 337).

## OCENA SKUTKÓW REGULACJI

### 1) Wpływ regulacji na budżet państwa

Wejście w życie zmiany przedmiotowej ustawy nie wpłynie na zwiększenie wydatków budżetu państwa.

### 2) Wpływ regulacji na sektor przedsiębiorstw

Zmiana projektowanej ustawy nie będzie miała wpływu na sektor przedsiębiorstw. Zmiana metodologii obliczania kar pieniężnych nie spowoduje ich podwyższenia w stosunku do kar obliczanych na podstawie obowiązujących przepisów.

### 3) Konsultacje społeczne

Projekt ustawy został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej zgodnie z ustawą z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414 oraz z 2009 r. Nr 42, poz. 337). Nie zgłoszono zainteresowania pracami nad projektem zmiany ustawy.

### 4) Wpływ regulacji na rynek pracy

Nie przewiduje się wpływu projektowanej zmiany ustawy na rynek pracy.

### 5) Wpływ regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Nie przewiduje się oddziaływania projektowanej zmiany ustawy w powyższym zakresie.

### 6) Wpływ regulacji na sytuację i rozwój regionów

Projektowana zmiana ustawy nie będzie miała wpływu na sytuację i rozwój regionów oraz stan środowiska naturalnego.