



Agencja Rezerw Materiałowych

Prezes

Warszawa, dn. kwietnia 2019 r.

DECYZJA

Prezesa

Agencji Rezerw Materiałowych

Nr 4/I/2019

w sprawie udzielenia pisemnej interpretacji przepisów dotyczących opłaty zapasowej

Na podstawie art. 104 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, z późn. zm.) dalej „k.p.a.” w związku z art. 34 ust. 1 i ust. 5 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2017 r. poz. 2168, z późn. zm.), zwanej dalej „p.p.” w związku z art. 21 b ust.1 i ust. 14 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. z 2018 r. poz. 1323), zwanej dalej „ustawą o zapasach” – w związku z wnioskiem z dnia 9 stycznia 2019 r. T o udzielenie interpretacji przepisów dotyczących opłaty zapasowej na podstawie art. 34 p.p., doręczonym w dniu 24 stycznia 2019 r.,

odmawiam wydania wnioskowanej interpretacji.

UZASADNIENIE

T, zwana dalej „Wnioskodawcą”, wystąpiła do Prezesa Agencji Rezerw Materiałowych z wnioskiem z dnia 9 stycznia 2019 r., doręczonym w dniu 24 stycznia 2019 r. o udzielenie pisemnej interpretacji w trybie art. 34 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców. Wnioskodawca w dniu 23 stycznia 2019 r. uiścił opłatę od wniosku w wysokości 40 zł.

Pismem nr B z dnia 12 lutego 2019 r. Prezes Agencji Rezerw Materiałowych wezwał Wnioskodawcę do uzupełnienia braku formalnego wniosku w terminie 7 dni od dnia otrzymania wniosku, tj. opłaconego pełnomocnictwa dla P do reprezentowania T w przedmiotowej sprawie, pod rygorem pozostawienia sprawy bez rozpoznania. Wniosek został doręczony stronie 19 lutego 2019 r.



Agencja Rezerw Materiałowych
00-844 Warszawa, ul. Grzybowska 45
tel. 22 36 09 100, fax 22 36 09 101
kancelaria@arm.gov.pl, www.arm.gov.pl



Wnioskodawca pismem z dnia 22 lutego 2019 przesłał urzędowo poświadczony pełnomocnictwo dla P oraz potwierdzenie uiszczenia opłaty skarbowej od pełnomocnictwa.

Pismem nr B z dnia 28 marca 2019 r. Prezes Agencji Materiałowej ponownie wezwał Wnioskodawcę do złożenia pełnomocnictwa do reprezentowania T przed Prezesem Rezerw Materiałowych w sprawie wydania interpretacji indywidualnej przepisów ustawy o zapasach na podstawie art. 34 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2018 r. poz.646 z późn. zm.).

We wniosku Wnioskodawca przedstawił następujący stan faktyczny.

Wnioskodawca jest przedsiębiorstwem zajmującym się sprzedażą paliw i wyrobów petrochemicznych. W ramach swojej działalności dystrybuje również wyroby przeznaczone do celów innych niż paliwowe i opałowe, lub też jako dodatki i domieszki do paliw. Wyrobami będącymi przedmiotem działalności Wnioskodawcy jest m.in. grupa olejów klasyfikowanych do kodu CN 2710 19 43. Wyroby te pełnią istotną rolę gospodarczą i są wykorzystywane, ze względu na swoje właściwości, do szerokiej gamy zastosowań przemysłowych o charakterze niepaliwowym, m.in. w procesie produkcji polimeru do osłony kabli elektrycznych, w procesach produkcji tłuszczów spożywczych - jako czynnik ekstrahujący, do produkcji silikonów i środków uszczelniających, do produkcji żywic i środków czyszczących etc. Przedmiotowa grupa olejów już na etapie ich produkcji jest dostosowywana do konkretnego zastosowania, któremu ma służyć. Wnioskodawca wskazuje, że z uwagi na powyższe zastosowania, oleje te spełniają odmienne niż dla olejów napędowych wymagania jakościowe, charakteryzując się przede wszystkim wysokim stopniem oczyszczenia, odpowiednio wąskim zakresem wrzenia, specyficznym składem, jak np. określony poziom zawartości aromatów, izoparafin, czy też brak jakichkolwiek dodatków, w tym barwników, czy środków przeciwstukowych i estrów FAME. Wnioskodawca odsprzedaje wyżej wymienione wyroby swoim kontrahentom, którzy zużywają je do produkcji. Wyroby te nie są oferowane, ani też sprzedawane jako paliwo napędowe lub opałowe, ani też jako produkty do wytwarzania paliw lub też jako dodatki i domieszki do paliw.

Zdaniem Wnioskodawcy nie prowadzi on działalności produkcyjnej ani dystrybucyjnej w zakresie paliw w rozumieniu przepisów art. 2 pkt 2 lit. I w związku

z art. 2 pkt 3 ustawy o zapasach i tym samym nie jest ona zobowiązana do uiszczenia opłaty zapasowej, o której mowa w przepisach art. 21b ust. 1 i ust. 2 ustawy o zapasach. Wnioskodawca wskazuje, iż znany jest mu fakt nowelizacji rozporządzenia w sprawie statystyki energii. W wyniku zmian wprowadzonych Rozporządzeniem Komisji (UE) 2017/2010 z dnia 9 listopada 2017 r. zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1099/2008 w sprawie statystyki energii w odniesieniu do aktualizacji rocznych i miesięcznych statystyk dotyczących energii (Dz. Urz.UE I 292,10.11.2017) definicje legalne produktów naftowych zostały określone w załączniku A ww. rozporządzenia. Tym niemniej, znowelizowany załącznik B rozdział 4 rozporządzenia w sprawie statystyki energii nadal zawiera treści o charakterze normatywnym. Wskazano w nim bowiem, że: *„O ile nie określono inaczej, w tej kategorii gromadzone są dane odnoszące się do wszystkich nośników energii wymienionych w załączniku A rozdział 3.4. OLEJ (ropa naftowa i produkty naftowe)”*. Wnioskodawca uważa, że dla celów określenia jego ewentualnych obowiązków na gruncie ustawy o zapasach, należy dokonać analizy prawnej regulacji zawartych zarówno w załączniku B rozdział 4, jak i w pkt 3.4.17. załącznika A rozporządzenia w sprawie statystyki energii.

W dalszej części wniosku Wnioskodawca przywołuje definicje producenta i handlowca zgodnie z przepisem art. 2 pkt 18 art. i 2 pkt 19 lit a) ustawy o zapasach oraz przywołuje art. 21 b ust. 1 ww. ustawy, że koszty tworzenia i finansowania zapasów agencyjnych ponoszą producenci i handlowcy, uiszczając opłatę zapasową. Obowiązek zapłaty opłaty zapasowej ciąży wyłącznie na producentach i handlowcach w rozumieniu przepisów tej ustawy. Obydwie kategorie podmiotów zobowiązanych do ponoszenia ciężaru uiszczenia opłaty zapasowej zostały precyzyjnie zdefiniowane w ustawie. Wnioskodawca wskazuje, że przywożone przez niego wyroby nie są oferowane, ani też sprzedawane jako paliwo napędowe lub opałowe, ani też jako produkty do wytwarzania paliw lub też jako dodatki i domieszki do paliw.

Wnioskodawca podkreśla, że dla celów uznania danego podmiotu za handlowca w rozumieniu ustawy o zapasach (na którym ciąży obowiązek uiszczenia opłaty zapasowej), należy ustalić, czy przywożone przez niego wyroby stanowią paliwa w rozumieniu ustawy o zapasach. W kontekście wyrobów przywożonych przez

Wnioskodawcę, niezbędne jest zatem ustalenie, czy stanowią one produkty naftowe (nośniki energii) w rozumieniu przepisów rozporządzenia w sprawie statystyki energii (oraz rozporządzenia zmieniającego w sprawie statystyki energii). Dopiero rozstrzygnięcie tej kwestii umożliwi dokonanie oceny, czy na Wnioskodawcy - jako handlowcu w rozumieniu ustawy o zapasach - ciążyć będzie obowiązek uiszczenia opłaty zapasowej.

Jeżeli chodzi o przywożone przez Wnioskodawcę wyroby objęte kodem CN 2710 19 43, aby uznać je za paliwa w rozumieniu ustawy o zapasach, muszą one stanowić nośnik energii, o którym mowa w załączniku B rozdział 4 Rozporządzenia w sprawie statystyki energii. Z kolei, zgodnie z przepisem art. 2 lit. d) rozporządzenia w sprawie statystyki energii, przez nośnik energii należy rozumieć: paliwa, energię cieplną, energię odnawialną, energię elektryczną lub każdą inną formę energii.

Wnioskodawca wskazuje, że przywożone przez niego wyroby nie stanowią nośników energii w rozumieniu art. 2 lit. d) w zw. z załącznikiem B rozdział 4 rozporządzenia w sprawie statystyki energii, gdyż nie służą one do celów związanych z wytwarzaniem energii oraz nie stanowią żadnej innej formy energii.

Z uwagi na powyższe, zdaniem Wnioskodawcy przywożone przez niego wyroby nie stanowią paliw w rozumieniu ustawy o zapasach, w efekcie Wnioskodawca nie jest handlowcem w rozumieniu tej ustawy, zobowiązany do zapłaty opłaty zapasowej. W wyniku nowelizacji rozporządzenia w sprawie statystyki energii, wyroby przywożone przez Wnioskodawcę zostały zdefiniowane w punkcie 3.4.17. załącznika A rozporządzenia zmieniającego w sprawie statystyki energii jako: *„Olej napędowy jest głównie pośrednim produktem destylacji, która przebiega w temperaturze 180-380 °C. Pozycja ta obejmuje domieszki. Obejmuje kilka gatunków o różnych przeznaczeniach: olej napędowy obejmuje olej napędowy wykorzystywany w wysokoprężnych silnikach pojazdów drogowych, takich jak samochody osobowe i ciężarowe. Olej napędowy obejmuje lekki olej opałowy wykorzystywany w przemyśle i gospodarstwach domowych; olej napędowy wykorzystywany w transporcie morskim i szynowym; inne oleje napędowe, w tym ciężkie oleje napędowe, których temperatura destylacji mieści się w granicach 380- 540 °C, wykorzystywane jako wsad w przemyśle petrochemicznym. Olej napędowy stanowi zbiór produktów, do którego należą mieszanka biodiesli (biodiesle w oleju napędowym) i benzyna inna niż biodiesle”*. Zatem kryterium mającym znaczenie dla

uznania danego wyrobu za olej napędowy - oprócz właściwości fizykochemicznych - jest jego przeznaczenie. W konsekwencji, dopiero jeżeli produkt przeznaczony jest do celów określonych w tym przepisie można go uznać za olej napędowy w rozumieniu Załącznika A. Wnioskodawca wyjaśnia, że wskazane szczegółowo w niniejszego wniosku wyroby przywożone przez niego nie są przeznaczone do celów wskazanych powyżej w pkt. 3.4.17. W efekcie, zdaniem Spółki nie można uznać przywożonych przez Wnioskodawcę wyrobów za produkty naftowe (w efekcie, również paliwa) w rozumieniu ustawy o zapasach.

Ponadto, Wnioskodawca zwraca uwagę że zgodnie z przepisem art. 3 ust. 6 ww. ustawy: *„Paliwa, z których są tworzone zapasy interwencyjne, powinny spełniać wymagania jakościowe określone w przepisach o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw.* Zgodnie z przepisem art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o jakości paliw, paliwami są: paliwa ciekłe, biopaliwa ciekłe lub inne paliwa odnawialne, gaz skroplony (LPG), sprężony gaz ziemny (CNG), skroplony gaz ziemny (LNG), lekki olej opałowy, ciężki olej opałowy oraz olej do silników statków żeglugi śródlądowej. Zgodnie natomiast z przepisem z art. 2 ust. 1 pkt 4 lit. b) ustawy o jakości paliw, paliwem ciekłym jest: olej napędowy, który może zawierać biowęglowodory ciekłe lub do 7,0% objętościowo innych biokomponentów, o których mowa w ustawie z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych, stosowany w szczególności w pojazdach, w tym ciągnikach rolniczych, maszynach nieporuszających się po drogach, a także rekreacyjnych jednostkach pływających, wyposażonych w silniki z zapłonem samoczynnym.

Biorąc pod uwagę powołane powyżej przepisy ustawy o jakości paliw, w ocenie Wnioskodawcy należy stwierdzić, że wyroby przywożone przez Wnioskodawcę, klasyfikowane do kodu CN 2710 19 43, nie stanowią paliw w rozumieniu ustawy o jakości paliw, ponieważ nie znajdują zastosowania w sytuacjach wskazanych w art. 2 ust. 1 pkt 4 lit. b) ww. ustawy. W związku z tym, nie odnoszą się do nich wymagania jakościowe określone w wydanych na podstawie przepisu art. 3 ust. 2 ustawy o jakości paliw rozporządzeniach Ministra Gospodarki (*m.in. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 9 grudnia 2008 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw ciekłych*), do których odwołuje się art. 3 ust. 6 ustawy o zapasach ropy naftowej.

Wnioskodawca uważa, że przedstawionych powyżej argumentów nie zmienia również fakt, iż wyroby wskazane przez Wnioskodawcę we wniosku znajdują się w wykazie produktów objętych systemem zapasów interwencyjnych na podstawie rozporządzenie 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 (Dz.U. z 2014 r. poz. 1806) (dalej: „rozporządzenie w sprawie wykazu paliw”). W rozporządzeniu tym, Minister Gospodarki wyraził w przepisie § 4 pkt. 8 obowiązek tworzenia zapasów interwencyjnych w zakresie wyrobów klasyfikowanych do tych samych kodów CN, co wyroby przywożone przez Wnioskodawcę, tj. o kodzie CN 2710 19 43.

W ocenie Wnioskodawcy, analizując przepisy rozporządzenia wykonawczego, nie można jednak pominąć jego kontekstu ustawowego (oraz bezpośrednio obowiązującego rozporządzenia unijnego). Jak bowiem wskazuje przepis art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, *„Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu”*. Przepis ten określa rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy, regulujący kwestie techniczne, których regulowanie w ustawie byłoby niecelowe. Rozporządzenie nie może jednak wykraczać poza treść upoważnienia zawartego w ustawie i regulować kwestii, których ustawa w rozporządzeniu regulować nie nakazuje, a tym bardziej regulować je w sposób sprzeczny z ustawą. Powyższe oznacza, że akt wykonawczy, jakim jest rozporządzenie, nie może implementować ustawy w sposób dowolny, ale powinien precyzyjnie wykonywać upoważnienie ustawowe. W konsekwencji, wyroby o kodach CN wskazanych w rozporządzeniu Ministra Gospodarki podlegają zdaniem Wnioskodawcy obowiązkowi utrzymywania rezerw obowiązkowych, o ile stanowią jedną z kategorii paliw wymienionych w art. 2 pkt 3 ustawy o zapasach oraz o ile spełniają, zgodnie z treścią przepisu art. 3 ust. 6 tej ustawy, wymagania jakościowe określone w przepisach o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw. Zdaniem Wnioskodawcy ustawa o zapasach i wynikające z niej obowiązki (w tym związane z zapłatą opłaty zapasowej) obejmują - jeżeli chodzi o przedsiębiorców jedynie

dystrybuujących dane wyroby, wyłącznie podmioty będące handlowcami w rozumieniu przepisu art. 2 pkt 19 lit. a) ustawy o zapasach, tj. prowadzących działalność w zakresie przywozu paliw w rozumieniu przepisów ww. ustawy.

Wnioskodawca wskazał w niniejszym wniosku, że dystrybuowane przez niego wyroby nie stanowią paliw w rozumieniu przepisów art. 2 pkt 2 lit. l) w zw. z art. 2 pkt 3 ustawy o zapasach. W konsekwencji, skoro Wnioskodawca nie jest handlowcem w rozumieniu przepisu art. 2 pkt 19 lit. a) ww. ustawy, Spółka nie podlega obowiązkowi określonemu w przepisie art. 21 b ust. 1 ustawy o zapasach.

Mając na uwadze powyższe Prezes Agencji Rezerw Materiałowych zważył co następuje.

Zgodnie z art. 3 ust. 1- 3 oraz ust. 4 ustawy o zapasach, w celu zapewnienia zaopatrzenia Rzeczypospolitej Polskiej w ropę naftową i produkty naftowe w sytuacji wystąpienia zakłóceń w ich dostawach na rynek krajowy oraz wypełniania zobowiązań międzynarodowych, tworzy się zapasy ropy naftowej i produktów naftowych, zwane "zapasami interwencyjnymi". Zapasy interwencyjne obejmują zapasy:

- 1) obowiązkowe ropy naftowej lub paliw, tworzone i utrzymywane przez producentów i handlowców;
- 2) agencyjne ropy naftowej i paliw, tworzone i utrzymywane przez Agencję Rezerw Materiałowych.

Zapasy interwencyjne zaspokajają zapotrzebowanie na ropę naftową i paliwa w ilości odpowiadającej co najmniej iloczynowi 90 dni i średniego dziennego przywozu netto ekwiwalentu ropy naftowej w poprzednim roku kalendarzowym. Zapasy interwencyjne powiększa się o rezerwę na poczet zapasów niedostępnych z przyczyn technicznych oraz ubytków podczas przemieszczania zapasów interwencyjnych; rezerwa ta wynosi 10% tworzonych i utrzymywanych zapasów interwencyjnych. Stosownie do art. 21a ust. 1 ustawy o zapasach, zapasy agencyjne nie mogą być mniejsze niż różnica pomiędzy ilością zapasów interwencyjnych określoną w art. 3 ust. 3 i 4 a ilością zapasów obowiązkowych ropy naftowej lub paliw. Przepis art. 21b ust. 1 ustawy o zapasach stanowi, że koszty tworzenia i finansowania zapasów agencyjnych ponoszą producenci i handlowcy, uiszczając opłatę zapasową. Zgodnie z art. 21b ust. 12 ustawy o zapasach producenci

i handlowcy są obowiązani wpłacać opłatę zapasową w terminie do ostatniego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiła produkcja lub przywóz paliw, na rachunek Funduszu Zapasów Interwencyjnych.

W myśl art. 2 pkt 18 ustawy o zapasach producentem jest przedsiębiorca wykonujący działalność gospodarczą w zakresie produkcji paliw, w tym także zlecający taką produkcję innym podmiotom, z wyłączeniem usługowej produkcji paliw na rzecz innych podmiotów. Przepis art. 2 pkt 19 ustawy o zapasach stanowi, że handlowcem jest:

- a) przedsiębiorca wykonujący samodzielnie lub za pośrednictwem innego podmiotu działalność gospodarczą w zakresie przywozu ropy naftowej lub paliw,
- b) osoba fizyczną, osoba prawna i jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, która, nie prowadząc działalności gospodarczej w zakresie przywozu ropy naftowej lub paliw, samodzielnie lub za pośrednictwem innego podmiotu wykonuje działalność polegającą na przywozie ropy naftowej lub paliw i zużywa je na potrzeby własne z wyłączeniem przywozu paliw w standardowych zbiornikach, o których mowa w art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. z 2018 r., poz. 1114 i 1039), lub rozporządza nimi poprzez jakąkolwiek czynność prawną lub faktyczną.

Stosownie do art. 2 pkt 8 ustawy o zapasach, przez pojęcie produkcji paliw rozumie się 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. W myśl art. 2 pkt 14 ustawy o zapasach przywozem jest sprowadzenie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej ropy naftowej, produktów naftowych lub gazu ziemnego w ramach nabycia wewnątrzspółnotowego lub importu. Nabyciem wewnątrzspółnotowym w myśl przepisu art. 2 pkt 9 ustawy o zapasach jest przemieszczenie ropy naftowej, produktów naftowych lub gazu ziemnego z terytorium innego państwa członkowskiego Wspólnoty Europejskiej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w rozumieniu przepisów o podatku akcyzowym. Importem zaś, zgodnie z przepisem art. 2 pkt 12 ustawy o zapasach,

jest import ropy naftowej, produktów naftowych lub gazu ziemnego w rozumieniu przepisów o podatku akcyzowym. Przez pojęcie paliw, na podstawie art. 2 pkt 3 ustawy o zapasach, należy rozumieć produkty naftowe określone w art. 2 pkt 2 lit. f-n, w tym również zawierające dodatki bez względu na ich ilość. Produkty naftowe wymienione w art. 2 pkt 2 lit. f-n, to, odpowiednio, gaz płynny (LPG), benzyny silnikowe, benzyny lotnicze, paliwa typu benzyny do silników odrzutowych, paliwa typu nafty do silników odrzutowych, inne nafty, oleje napędowe, lekkie oleje opałowe i pozostałe oleje napędowe, ciężkie oleje opałowe, określone w załączniku B rozdział 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1099/2008 z dnia 22 października 2008 r. w sprawie statystyki energii (Dz. Urz. UE L 304 z 14.11.2008, str. 1, z późn. zm., dalej: „rozporządzenie nr 1099/2008”). Na mocy zmiany wprowadzonej rozporządzeniem Komisji (UE) 2017/2010 z dnia 9 listopada 2017 r. zmieniającym rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1099/2008 w sprawie statystyki energii w odniesieniu do aktualizacji rocznych i miesięcznych statystyk dotyczących energii (Dz. Urz. UE L 292 z 10.11.2017 r., str. 3 i nast.), która weszła w życie 30 listopada 2017 r., definicje legalne powołanych produktów zostały przeniesione do załącznika A, przy czym w załączniku B w rozdziale 4 odnoszącym się do ropy naftowej i produktów naftowych w pozycji 4.1. „Nośniki energii” zaznaczono, że o ile nie określono inaczej, w kategorii tej gromadzone są dane odnoszące się do wszystkich nośników energii wymienionych w załączniku A rozdział 3.4 OLEJ (ropa naftowa i produkty naftowe). Jednocześnie powołany załącznik A zatytułowany „Wyjaśnienia dotyczące terminologii” jednoznacznie wskazuje, że zawiera on wyjaśnienia, uwagi geograficzne lub definicje pojęć, które są stosowane w pozostałych załącznikach, o ile w załącznikach tych nie stwierdzono inaczej. Wskutek powyższego bezpośrednie odesłanie z ustawy o zapasach do załącznika B rozdziału 4 rozporządzenia nr 1099/2008 przekształciło się w odesłanie kaskadowe, które dla ustalenia właściwego brzmienia definicji paliw wymaga sięgnięcia, poprzez odesłanie z załącznika B, do definicji określonych w załączniku A rozporządzenia nr 1099/2008. Olej napędowy „ jest głównie pośrednim produktem destylacji, destylującym w temperaturze od 180°C do 380°C. Obejmuje kilka gatunków o różnych przeznaczeniach: w tym olej napędowy do pojazdów drogowych wykorzystywany do wysokoprężnych silników pojazdów drogowych (samochodów osobowych, ciężarowych itp.). Olej obejmuje lekki olej

opałowy wykorzystywany w przemyśle i gospodarstwach domowych,; olej napędowy wykorzystywany w transporcie morskim i szynowym; inne oleje napędowe, w tym ciężkie oleje napędowe dystylujące w temperaturze 380°C a 540 °C, wykorzystywane jako wsad w przemyśle petrotechnicznym. Olej napędowy stanowi zbiór produktów, do którego należą mieszanka biodiesli (biodiesle w oleju napędowym) i benzyna inna niż biodiesle.”

W myśl art. 3 ust. 5 ustawy o zapasach, minister właściwy do spraw gospodarki określa, w drodze rozporządzenia, szczegółowy wykaz:

- 1) surowców oraz produktów naftowych uwzględnianych podczas ustalania ilości zapasów interwencyjnych,
- 2) surowców oraz paliw, w których tworzy się zapasy interwencyjne, w podziale na kategorie (grupy), uwzględniając możliwość zamiennego utrzymywania zapasów tych paliw w ramach danej kategorii,
- 3) paliw stanowiących podstawę do wyliczenia opłaty zapasowej
 - biorąc pod uwagę obowiązującą klasyfikację Nomenklatury Scalonej (kody CN) według załącznika I do rozporządzenia Rady (EWG) Nr 2658/87 z dnia 23 lipca 1987 r. w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnej Taryfy Celnej (Dz. Urz. L 256 z 07.09.1987, str. 1), strukturę zużycia paliw na rynku krajowym oraz zobowiązania międzynarodowe Rzeczypospolitej.

Powyższe normowane jest rozporządzeniem Ministra Gospodarki w sprawie wykazu paliw. Na mocy § 6 pkt 9 rozporządzenia podstawę do wyliczenia opłaty zapasowej stanowią m.in. oleje napędowe oznaczone kodami CN 2710 19 43. Z powyższego wynika, że zakres podmiotowy i przedmiotowy regulacji obejmującej system zapasów obowiązkowych i wynikający z niego obowiązek ponoszenia kosztów opłaty zapasowej został tak skonstruowany, że to właśnie przywóz albo produkcja paliwa przesądza o powstaniu obowiązku ponoszenia kosztów tworzenia i finansowania zapasów agencyjnych poprzez uiszczanie opłaty zapasowej.

Należy zauważyć, że w literaturze przedmiotu wyraźnie podkreśla się, że „jeżeli w danym akcie normatywnym użyty jest specyficzny zwrot (termin) języka prawnego, należy go rozumieć zgodnie ze znaczeniem nadanym mu w tym języku (...); argument ten ulega wzmocnieniu w przypadku definicji legalnych – definicje te ustalają wiążące interpretatora rozumienie terminu lub zwrotu (tzw. dyrektywa

języka prawnego) (Chauvin T., Stawecki T., Winczorek P., „Wstęp do prawoznawstwa”, Wyd. C.H. Beck, wyd. 8, Warszawa 2013, str. 233). Przepis art. 2 pkt 3 ustawy o zapasach ma charakter definicji legalnej. Definicje legalne stanowią przejaw tak zwanej wykładni autentycznej. Jak się wskazuje w doktrynie, wykładnia autentyczna ma miejsce wówczas, gdy „interpretatorem jest ten organ państwowy, który ustanowił dany akt normatywny. Jego interpretacja ma moc powszechnie obowiązującą. Czynności podjęte przez ten organ w procesie interpretacji są władczymi. Ten rodzaj wykładni wynika z zasady: *cuius est condere, eius est interpretari* (komu przysługuje stanowienie prawa, temu przysługuje i jego wykładnia). Wykładnia autentyczna może być dokonana w tym samym akcie normatywnym, w którym znajduje się interpretowana norma. Znajduje ona wyraz w tzw. definicjach legalnych (ustawowych). Ma to miejsce wówczas, gdy prawodawca mocą zamieszczonych w tekście przepisów prawnych wiążąco ustala rozumienie poszczególnych terminów występujących w tym akcie prawnym (...).” (Seidler G. L., Groszyk H., Pieniążek A., „Wprowadzenie do nauki o państwie i prawie”, Wyd. UMCS, Lublin 2010, str. 183).

Jak wskazał w wyroku z dnia 9 lipca 2015 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w art. 2 pkt 3 ustawy o zapasach znajduje się legalna definicja paliwa, którą należy odczytywać zgodnie z wykładnią językową i literalnym brzmieniem tej definicji (sygn. akt VI SA/Wa 287/15, orzeczenie prawomocne). Definicja ta wskazuje na zamknięty katalog produktów naftowych, które zostały nią objęte, to jest na produkty naftowe, o których mowa w art. 2 pkt 2 lit. f-n ustawy o zapasach, to jest gaz płynny (LPG), benzyny silnikowe, benzyny lotnicze, paliwa typu benzyny do silników odrzutowych, paliwa typu nafty do silników odrzutowych, inne nafty, oleje napędowe, lekkie oleje opałowe i pozostałe oleje napędowe oraz ciężkie oleje opałowe, określone, w załączniku B rozdział 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1099/2008 z dnia 22 października 2008 r. w sprawie statystyki energii. Definicja paliw, jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w powołanym wyżej wyroku, „jest definicją zakresową, a wskazany powyżej katalog produktów uznawanych za paliwa, ma charakter zamknięty, został on bowiem enumeratywnie wskazany w przepisie”.

Ustawodawca zobowiązał Ministra Gospodarki do wskazania w akcie wykonawczym tych paliw, które stanowią podstawę do wyliczenia opłaty zapasowej.

Minister Gospodarki stosownie do upoważnienia ustawowego oraz z uwzględnieniem wiążącej go definicji legalnej paliw, dokonał wskazania poprzez podanie w treści rozporządzenia w sprawie wykazu paliw określonych kodów CN.

Wnioskodawca wywodzi, że pomimo brzmienia § 6 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wykazu paliw, wykorzystywane przez niego w produkcji oleje napędowe oznaczone kodem CN 2710 19 43 nie wyczerpują definicji paliwa określonej w ustawie o zapasach.

Wobec powyższego, w przypadku gdy dany produkt, klasyfikowany w obrębie danego kodu CN, ujętego w przedmiotowym rozporządzeniu, nie wypełnia, jak się wydaje, wskazanych wprost w definicji danego produktu w załączniku B rozdziale 4 rozporządzenia nr 1099/2008 przesłanek uznania za paliwo, zachodzi sprzeczność wymagająca pogłębionej wykładni obowiązujących przepisów prawa, z zastosowaniem pomocniczych metod wykładni, w tym wykładni systemowej i celowościowej oraz dodatkowej analizy jego właściwości i cech.

Produkty posiadające określone właściwości, wskazane w obrębie definicji ujętych w załączniku B rozdziale 4 rozporządzenia nr 1099/2008 klasyfikowane są jako określone paliwa. Oceny tej dokonuje się przez pryzmat opisu obiektywnych cech produktów naftowych, przede wszystkim cech fizykochemicznych oraz ich obiektywnego a nie faktycznego przeznaczenia. Powyższe nie wyklucza oczywiście również pomocniczego stosowania innych przepisów w przypadkach, w których przyporządkowanie określonego produktu do danej kategorii paliwa budzi wątpliwości. Dokonuje się tego w interesie określonym dyrektywą, a zatem jednolitego i jednoznacznego przyporządkowywania określonych, posiadających dane właściwości produktów do określonych kategorii paliw. Należy bowiem wskazać, że o ile zawarta w ustawie o zapasach definicja legalna paliw jest definicją zakresową, w sposób enumeratywny odsyłającą do definicji w rozporządzeniu nr 1099/2008, to jednak nie oznacza to, że przepisy rozporządzenia nr 1099/2008 w tym zakresie powinny być rozumiane w oderwaniu od kontekstu, w jakim zostały skonstruowane i nie mogą podlegać wykładni innej, niż językowa.

Niezależnie jednak od powyższego należy jednoznacznie stwierdzić, że definicja legalna paliw w rozumieniu przepisów ustawy o zapasach nie odwołuje się do kodów CN, o których mowa w rozporządzeniu w sprawie wykazu paliw. Paliwem jest jeden ze wskazanych w przepisie art. 2 pkt 2 lit. f – n produktów,

określonych w załączniku B rozdziale 4 rozporządzenia nr 1099/2008. Definicja legalna paliwa nie odwołuje się do przepisów unijnych o Nomenklaturze Scalonej, dlatego nie należy jej utożsamiać z wykazem zawartym w rozporządzeniu w sprawie wykazu paliw ani o ten wykaz poszerzać. Jak wywodzi w swoim wniosku Wnioskodawca oraz akcentuje to w kolejnych rozstrzygnięciach Minister Energii, aby powstał obowiązek zapłaty opłaty zapasowej, musi zostać spełniony szereg przesłanek, których zaistnienie powinno zostać kolejno wykazane. Jedną z nich jest ustalenie, czy dochodzi do przywozu lub produkcji paliwa w rozumieniu ustawy o zapasach.

Zgodnie z art. 34 ust. 1 p.p. przedsiębiorca może złożyć do właściwego organu administracji publicznej lub państwowej jednostki organizacyjnej wniosek o wydanie pisemnej interpretacji co do zakresu i sposobu zastosowania przepisów, z których wynika obowiązek świadczenia przez przedsiębiorcę daniny publicznej oraz składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne, w jego indywidualnej sprawie. Natomiast z przepisu art. 34 ust. 3 p.p. wynika, że wniosek o wydanie interpretacji winien zawierać stan faktyczny lub zdarzenie przyszłe oraz własne stanowisko w sprawie. Jak się wskazuje w orzecznictwie, „postępowanie w przedmiocie indywidualnej interpretacji jest postępowaniem specyficznym, i to zarówno z uwagi na zwiększony (w porównaniu z innymi postępowaniami administracyjnymi) formalizm tego postępowania, zakres działania organów administracji publicznej, jak też termin, w którym organ administracji publicznej zobowiązany jest ten wniosek rozpoznać. Z uwagi na powyższe cechy charakterystyczne należy podkreślić, że postępowanie interpretacyjne oparte jest wyłącznie na stanie faktycznym przedstawionym przez wnioskodawcę i nie podlega uzupełnieniu przez organ.” (wyrok NSA z dnia 10.05.2017r., II GSK 2489/15), a zatem „organ interpretacyjny nie jest uprawniony - jak wskazano powyżej - do prowadzenia postępowania dowodowego, a więc nie ma obowiązku badania, czy informacje przedstawione przez Wnioskodawcę są zgodne z rzeczywistością.” (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 29.11.2017r., I SA/Gd 1320/17). Nie ulega bowiem wątpliwości, że „zakres i przedmiot sprawy o udzielenie pisemnej interpretacji przepisów prawa konstytuuje treść wniosku wszczynającego postępowanie.

W złożonym na podstawie art. 34 ust. 1 i 3 u.s.d.g. wniosku o wydanie pisemnej interpretacji co do zakresu i sposobu zastosowania przepisów, z których

wynika obowiązek świadczenia przez przedsiębiorcę składek na ubezpieczenia społeczne przedsiębiorca jest obowiązany przedstawić nie tylko stan faktyczny lub zdarzenie przyszłe, ale też własne stanowisko w sprawie. Stan faktyczny musi mieć charakter kompleksowy, a tym samym zawierać wszystkie jego elementy, istotne z punktu widzenia możliwości oceny stanowiska wnioskodawcy. Oznacza to, że przedsiębiorca żądający udzielenia interpretacji ma obowiązek wyczerpującego przedstawienia stanu faktycznego lub zdarzenia przyszłego tak, aby sam mógł zająć stanowisko wobec prezentowanego stanu rzeczy, a uprawniony organ udzielić na tej podstawie jednoznacznej odpowiedzi. Zatem prawidłowo zredagowany wniosek o wydanie interpretacji powinien opisywać stan faktyczny, wskazywać przepisy, z których wynika obowiązek świadczenia przez przedsiębiorcę składek na ubezpieczenia społeczne, budzące w ramach podanego stanu faktycznego wątpliwości oraz przedstawiać własne stanowisko (interpretację) podmiotu występującego z wnioskiem, celem uznania jej za właściwą i obowiązującą w ramach ustalania obciążających autora wniosku obowiązków.” (wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 29 grudnia 2016r., III AUa 1283/16, LEX nr 2237404).

Podsumowując, przedsiębiorca we wniosku o wydanie interpretacji jest obowiązany przedstawić stan faktyczny lub zdarzenie przyszłe oraz własne stanowisko w sprawie – przepisy nie określają sposobu przedstawienia przez przedsiębiorcę zaistniałego stanu faktycznego lub zdarzenia przyszłego, co nie oznacza jednak dowolności w tym zakresie. Warunki, jakie musi spełniać sposób przedstawienia zaistniałego stanu faktycznego lub zdarzenia przyszłego, wynikają bowiem z samej istoty instytucji pisemnej interpretacji przepisów. Mianowicie przedstawiony stan faktyczny musi mieć charakter kompleksowy, a tym samym zawierać wszystkie jego elementy, istotne z punktu widzenia możliwości oceny stanowiska wnioskodawcy. Oznacza to, że przedsiębiorca żądający udzielenia interpretacji ma obowiązek wyczerpującego przedstawienia stanu faktycznego lub zdarzenia przyszłego tak, aby sam mógł zająć stanowisko wobec prezentowanego stanu rzeczy, a uprawniony organ udzielić na tej podstawie jednoznacznej odpowiedzi (wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 16 czerwca 2015 r. sygn. akt III AUa 852/14).

W niniejszej sprawie Wnioskodawca zwrócił się do Prezesa Agencji Rezerw Materiałowych z wnioskiem o udzielenie interpretacji wskazując, że w ramach

prowadzonej działalności zajmuje się sprzedażą paliw i wyrobów petrochemicznych. W ramach swojej działalności dystrybuje również wyroby przeznaczone do celów innych niż paliwowe i opałowe, lub też jako dodatki i domieszki do paliw. Wyrobami będącymi przedmiotem działalności Wnioskodawcy jest m.in. grupa olejów klasyfikowanych do kodu CN 2710 19 43. Wnioskodawca podkreślił, że wyroby te pełnią istotną rolę gospodarczą i są wykorzystywane, ze względu na swoje właściwości, do szerokiej gamy zastosowań przemysłowych o charakterze niepaliwowym, m.in. w procesie produkcji polimeru do osłony kabli elektrycznych, w procesach produkcji tłuszczów spożywczych- jako czynnik ekstrahujący, do produkcji silikonów i środków uszczelniających, do produkcji żywic i środków czyszczących. Przedmiotowa grupa olejów już na etapie ich produkcji jest dostosowywana do konkretnego zastosowania, któremu ma służyć. Wnioskodawca wskazuje, że z uwagi na powyższe zastosowania, oleje te spełniają odmienne niż dla olejów napędowych wymagania jakościowe, charakteryzując się przede wszystkim wysokim stopniem oczyszczenia, odpowiednio wąskim zakresem wrzenia, specyficznym składem, jak np. określony poziom zawartości aromatów, izoparafin, czy też brak jakichkolwiek dodatków, w tym barwników, czy środków przeciwstukowych i estrów FAME. Wnioskodawca odsprzedaje wyżej wymienione wyroby swoim kontrahentom, którzy zużywają je do produkcji. Wyroby te nie są oferowane, ani też sprzedawane jako paliwo napędowe lub opałowe, ani też jako produkty do wytwarzania paliw lub też jako dodatki i domieszki do paliw.

Z uwagi na powyższe, zdaniem Wnioskodawcy przywożone przez niego wyroby nie stanowią paliw w rozumieniu ustawy o zapasach, w efekcie Wnioskodawca nie jest handlowcem w rozumieniu tej ustawy, zobowiązany do zapłaty opłaty zapasowej.

W ocenie Prezesa Agencji Rezerw materiałowych stanowisko Wnioskodawcy nie znajduje odzwierciedlenia w przepisach ustawy o zapasach. Ustawa w żadnym punkcie nie określa, że przywóz lub produkcja jedynie tych wolumenów produktów naftowych, które użytkownik wykorzysta do celów napędowych lub grzewczych wiąże się z obowiązkiem uiszczenia przez producenta lub handlowca określonej opłaty zapasowej, bowiem tylko takie produkty można uznać za paliwo. Ustaw o zapasach w art. 2 w sposób jednoznaczny określa, że dla uznania konkretnego produktu za paliwo istotne jest nie przeznaczenie produktu, ale spełnienie przez ten produkt

warunków określonych w załączniku B rozdział 4 rozporządzenia nr 1099/2008. Dla oceny tego zagadnienia niezbędne jest posiadanie szerokiego spektrum informacji o właściwościach fizykochemicznych danego produktu, w tym głównie parametrów dotyczących jego składu frakcyjnego.

Wnioskodawca nie załączył do wniosku informacji o parametrach fizyko-chemicznych swoich produktów, w tym pełnego ich składu frakcyjnego.

W zawiązku z powyższym Organ nie jest w stanie przeprowadzić merytorycznej oceny przedmiotowego wniosku w zakresie jednoznacznego stwierdzenia czy dany produkt jest paliwem w rozumieniu ustawy o zapasach. Ocena stanowiska Wnioskodawcy wymagałaby przeprowadzenia przez Organ szczegółowego postępowania dowodowego. Należy jednak zaznaczyć, że Organ, wydając decyzję, nie może ingerować w stan faktyczny opisany we wniosku, podważać go, uzupełniać czy zmieniać w oparciu o inne źródła lub wiedzę znaną mu z urzędu (postanowienie Sądu Najwyższego z 18 kwietnia 2011 r. sygn. III UK 117/10, por. również wyrok z dnia 16 lipca 2009r. WSA w Gorzowie Wielkopolskim, sygn. akt II SAB/Go 8/09, www.orzeczenia.nsa.gov.pl), gdzie Sąd stwierdził, że „organ w postępowaniu zmierzającym do wydania interpretacji nie jest uprawniony do ingerowania (poprzez negację bądź uzupełnianie) w stan faktyczny zawarty we wniosku o jej udzielenie. Nie może go własnymi ocenami podważać, ustalać, uzupełniać ani też zmieniać w jakimkolwiek zakresie, nawet wówczas, gdyby w oparciu o inne źródła, czy wiedzę znaną mu z urzędu, powziąłby uzasadnione wątpliwości co do zgodności przedstawionego przez przedsiębiorcę - wnioskodawcę stanu faktycznego z obiektywną rzeczywistością. Jednocześnie należy podkreślić, iż przedmiot interpretacji nie może być określony przez organ administracji publicznej wąsko, ograniczający się jedynie do zawartego we wniosku zdania zakończonego znakiem zapytania, lecz winien być przedstawiony przez organ w oparciu o treść zapytania zestawioną z poglądem strony (z jej stanowiskiem), co do wykładni przepisów prawnych.”. W szczególności Organ nie może zatem też przeprowadzać postępowania dowodowego. Skoro Organ może poruszać się wyłącznie w obrębie przedstawionego przez Wnioskodawcę stanu faktycznego a analiza wniosku wskazuje, że w oparciu o przedstawiony przez Wnioskodawcę stan faktyczny, ustalenie że przedmiotowy produkt nie jest paliwem w rozumieniu ustawy o zapasach nie jest możliwe, to postępowanie w przedmiocie wydania interpretacji

z obiektywnych powodów nie może być zakończone merytorycznym rozstrzygnięciem.

Mając na uwadze powyższe, orzeczono jak w sentencji.

POUCZENIE

1. Od niniejszej decyzji przysługuje Stronie odwołanie do Ministra Energii, w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia. Odwołanie wnosi się za pośrednictwem Prezesa Agencji Rezerw Materiałowych; 00-844 Warszawa, ul. Grzybowska 45.
2. W trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania Strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania. Z dniem doręczenia Prezesowi Agencji Rezerw Materiałowych oświadczenia Strony o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania, decyzja staje się ostateczna i prawomocna.
3. Zgodnie z art. 136 § 2 zd. 1 k.p.a., jeżeli decyzja została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie, na zgodny wniosek wszystkich stron zawarty w odwołaniu, organ odwoławczy przeprowadza postępowanie wyjaśniające w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy. W myśl art. 136 § 4 k.p.a. przepisu § 2 nie stosuje się, jeżeli przeprowadzenie przez organ odwoławczy postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy byłoby nadmiernie utrudnione.