

Prezes Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych

Warszawa, dnia            kwietnia 2021 r.

## **D E C Y Z J A**

**Prezesa**

**Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych**

**Nr BPI – 3/IZ/21**

**w sprawie odmowy udzielenia indywidualnej interpretacji**

Na podstawie art. 34 ust. 1, ust. 5, ust. 16 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2021 poz. 162), w związku z art. 5 ust. 1, art. 21b ust. 1 i ust. 14 oraz 22 ust. 1 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 2020 r. poz. 411, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o zapasach” w związku z wnioskiem **A** z siedzibą w miejscowości **B**, zwanej dalej „Spółką” lub „Wnioskodawcą” z dnia 25 marca 2021 r. który wpłynął do Prezesa Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych w dniu 29 marca 2021 r. o udzielenie interpretacji indywidualnej przepisów ustawy o zapasach, Prezes Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych

**odmawia wydania wnioskowanej interpretacji**

## **UZASADNIENIE**

Wnioskiem z dnia 25 marca 2021 r., który wpłynął do Prezesa Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych w dniu 29 marca 2021 r. o udzielenie pisemnej interpretacji przepisów ustawy o zapasach, Wnioskodawca zwrócił się o udzielenie interpretacji indywidualnej w zakresie obowiązków wynikających z przepisów ustawy o zapasach w odniesieniu do prowadzonej przez niego działalności.

Wnioskodawca uścił wymaganą opłatę od złożenia wniosku o wydanie interpretacji indywidualnej.

**We wniosku Wnioskodawca przedstawił niżej opisany stan faktyczny:**

Wnioskodawca we wniosku o wydanie interpretacji indywidualnej wskazuje, iż **A** posiada status centrum badawczo - rozwojowego. Działalność prowadzi od niemal **Y** lat, jako przedsiębiorca prowadzący badania oraz prace rozwojowe. Ze złożonego wniosku wynika, że badania te w głównej mierze dotyczą silników spalinowych, do których stosuje się wiele rodzajów paliw płynnych oraz gazowych. Wnioskodawca ponadto wskazuje, że wśród paliw płynnych poza paliwami standardowymi, normalnie dostępnymi w handlu i spełniającymi odpowiednie normy do prowadzenia badań stosuje również paliwa badawcze i wzorcowe. Wnioskodawca określa także, że wszystkie paliwa będące przedmiotem wniosku o wydanie interpretacji indywidualnej zaliczają się właśnie do grupy tychże paliw tj.: paliw badawczych i wzorcowych.

Wnioskodawca określa, iż paliwa badawcze stanowią dużą grupę produktów naftowych przygotowywanych w różnych celach badawczych, zaś wspólną cechą tych paliw jest praktyczny brak możliwości stosowania ich poza obszarem badań silników między innymi ze względu na niezbadany lub niekorzystny wpływ na zasilane silniki. Wnioskodawca określa również, że wśród paliw badawczych można przykładowo wyróżnić, takie które są specjalnie przygotowywane, aby wywołać przyspieszony efekt zużycia silnika lub jego elementów czyli paliwa brudzące (np. **C**, **D**, jak wskazał Wnioskodawca, znajdujące się na przesłanej liście paliw).

Do paliw badawczych Wnioskodawca zalicza również paliwa o specjalnie zawyżonej zawartości któregoś z parametrów (np. siarki, FAME itp.), tak aby sprawdzić odporność silnika, jego części lub układu oczyszczania spalin na jego zastosowanie.

Jako kolejną przykładową grupę paliw badawczych Wnioskodawca podaje paliwa prototypowe, które to są przygotowywane przez producentów paliw oraz przez producentów dodatków do paliw. Wnioskodawca wskazuje przy tym, że często jako jednostce badawczej nie jest mu znany dokładny skład takich paliw, ponieważ stanowi on tajemnicę handlową producenta, a zadaniem Wnioskodawcy jest jedynie sprawdzenie wpływu takiego paliwa na poszczególne elementy silnika, układu oczyszczania spalin czy na emisję spalin i tym samym oddziaływania na środowisko.

Wnioskodawca zwraca również uwagę, że paliwa badawcze jak i prototypowe są zawsze specjalnie komponowane więc ilość tego paliwa jest dobierana (kalkulowana) w taki sposób, aby pokryć zapotrzebowanie na paliwo w ilości wystarczającej tylko

na potrzeby przeprowadzenia konkretnych testów. Ponadto zgodnie z przedstawioną informacją, jeżeli skład paliwa jest niejawnym Wnioskodawca jest zobowiązany do zawarcia umowy o klauzuli poufności dot. badań paliwowych. W związku z powyższym, paliwa badawcze i prototypowe są zawsze całkowicie zużywane podczas testów i w związku z czym, jak wskazuje Wnioskodawca, nie ma potrzeby, jak również możliwości utylizacji, zwrotu lub dalszego obrotu handlowego czyli odsprzedaży produktów.

Jak wskazuje Wnioskodawca paliwa wzorcowe (np. **E**, **F** jak wskazał Wnioskodawca, znajdujące się na przesłanej liście paliw) stosuje do wykonywania badań homologacyjnych oraz do badań rozwojowych silników kończących się także często homologacją. Paliwa te są zaś specyfikowane zgodnie z różnymi, specyficznymi normami związanymi np. z różnymi częściami świata, na który przeznaczony jest badany silnik, jak również zastosowaniem badanych silników (silniki morskie, silniki do zastosowań poza drogowych itd.). Wnioskodawca podkreśla również, że paliwa tego typu są przeznaczone wyłącznie do badań silników prowadzonych przez Wnioskodawcę i nie są one przeznaczone do normalnej dystrybucji. Wnioskodawca określa również, że ze względu na wysoką cenę jednostkową tych paliw oraz ich ograniczoną, gwarantowaną ważność jako wzorzec są one z reguły zamawiane w stosunkowo niewielkich i ściśle określonych ilościach, tak aby pokryć zapotrzebowanie tylko konkretnego testu. Wnioskodawca podaje, że procesy chemiczno-fizyczne degradują z czasem te paliwa dlatego okres ich ważności to zwykle od **XY** do **YZ** miesięcy, przy czym otwarcie pojemnika transportowego skraca ten czas o około połowę, dlatego zarówno paliwa wzorcowe jak i paliwa badawcze są zawsze całkowicie zużywane podczas testów. Zgodnie z przedstawionym we wniosku o wydanie interpretacji indywidualnej stanem faktycznym produkty te nie są utylizowane, nie podlegają zwrotowi lub dalszemu obrotowi handlowemu czyli odsprzedaży.

Wnioskodawca w złożonym wniosku podkreśla, iż prowadząc przedmiotową działalność kieruje się obowiązującymi przepisami prawa i z należytą starannością dopełnia wszelkich nałożonych prawem obowiązków. Wnioskodawca wskazuje, że w jego dotychczasowej ocenie obowiązek tworzenia, utrzymywania i finansowania zapasów interwencyjnych ropy naftowej lub paliw odnosi się jedynie do surowców, które mogą mieć znaczenie gospodarcze i praktyczne. Ponadto Wnioskodawca odwołuje się do przepisów Unii Europejskiej w zakresie tworzenia i utrzymywania 90-dniowego

zapasu ropy naftowej lub paliw przez państwa Wspólnoty.

Wnioskodawca zwraca uwagę, że ropa naftowa i produkty naftowe mają znaczenie w zaopatrzeniu Wspólnoty Europejskiej w energię, a wszelkie trudności, nawet czasowe, powodujące zmniejszenie dostaw tych produktów przywożonych z państw trzecich lub znaczący wzrost ich cen na rynku międzynarodowym mogą powodować poważne zakłócenia w działalności gospodarczej Wspólnoty. Wobec czego, zgodnie ze stanowiskiem Wnioskodawcy, Wspólnota musi mieć możliwość wyeliminowania lub przynajmniej zmniejszenia wszelkich negatywnych skutków w takim przypadku. Wnioskodawca odnosi się przy tym do dyrektywy 73/238/EWG(5), gdzie określano odpowiednie środki, w tym dotyczące czerpania z zapasów naftowych, do podjęcia w przypadku trudności w zaopatrzeniu Wspólnoty w ropę naftową i produkty ropopochodne, państwa członkowskie podjęły tego samego rodzaju zobowiązania w ramach umowy dotyczącej Międzynarodowego programu energii. Zdaniem Wnioskodawcy, konieczne jest, aby zapasy te pozostawały w dyspozycji państw członkowskich na wypadek powstania jakichkolwiek trudności w zaopatrzeniu w ropę naftową. Państwa członkowskie powinny posiadać kompetencje i zdolność do dysponowania zapasami w sposób pozwalający na ich szybkie przekazanie do dyspozycji tym sektorom, w których potrzeby zaopatrzenia naftowego są najpilniejsze a warunki składowania powinny zapewniać dyspozycyjność zapasów oraz ich dostępność dla konsumenta.

Wnioskodawca odwołuje się do preambuły dyrektywy 2006/67/WE, gdzie jak podaje określono, że ze względu na zależność UE od dostaw ropy i produktów ropopochodnych z państw trzecich nawet tymczasowe trudności związane ze zmniejszeniem dostaw tego surowca lub znaczącym wzrostem jego cen na rynku międzynarodowym mogą stanowić przyczynę poważnych zakłóceń w funkcjonowaniu UE. Jak wskazuje Wnioskodawca, aby zabezpieczyć się na wypadek zakłóceń w dostawach, konieczne jest zwiększenie bezpieczeństwa dostaw ropy naftowej i produktów ropopochodnych w państwach członkowskich poprzez utworzenie i utrzymywanie minimalnych zapasów najważniejszych produktów ropopochodnych. Wnioskodawca wskazuje również na przepis art. 1 ust. 1 oraz art. 2 dyrektywy, gdzie określono, że państwa członkowskie były zobowiązane do utrzymania na terytorium UE własnych zapasów produktów naftowych na poziomie odpowiadającym co najmniej dziewięćdziesięciodniowej średniej dziennej konsumpcji wewnętrznej w poprzednim

roku kalendarzowym dla każdej z następujących kategorii produktów naftowych: benzyny silnikowej i paliwa lotniczego (benzyny lotniczej i paliwa lotniczego typu benzyny do silników odrzutowych, oleju gazowego, oleju napędowego, ropy oświetleniowej i materiałów pędnych do silników lotniczych na bazie ropy oraz oleju opałowego).

Wnioskodawca podkreśla również, że przywożona ropa naftowa i produkty ropopochodne mają duże znaczenie w zaopatrzeniu Wspólnoty w energię, a wszelkie trudności, nawet czasowe, powodujące zmniejszenie dostaw tych produktów przywożonych z państw trzecich lub znaczący wzrost ich cen na rynku międzynarodowym mogą powodować poważne zakłócenia w działalności gospodarczej Wspólnoty.

Wnioskodawca zwrócił się do Prezesa Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych o wykładnię, czy w świetle przedstawionego opisu stanu faktycznego jest on zobowiązany do ponoszenia wszystkich obowiązków wynikających z ustawy o zapasach.

**We wniosku Wnioskodawca przedstawił niżej opisane stanowisko w sprawie:**

Wnioskodawca wskazuje, na definicję bezpieczeństwa paliwowego państwa zawartą w art. 2 ust. 1 pkt. 1 ustawy o zapasach, gdzie określono, że jest to stan umożliwiający bieżące pokrycie zapotrzebowania odbiorców w ropę naftową, produkty naftowe i gaz ziemny, w określonej wielkości i czasie, w stopniu umożliwiającym prawidłowe funkcjonowanie gospodarki. Wnioskodawca w świetle powyższej definicji, jak również przedstawionego we wniosku stanu faktycznego uznaje, że kupowane i przywożone na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej paliwa wzorcowe i badawcze w ramach wykonywanej przez niego działalności, z uwagi na to, że przeznaczone są wyłącznie na potrzeby prowadzonych przez Wnioskodawcę specyficznych badań nie można z nich skorzystać dla innych celów poza badawczymi i w związku z tym są one bezużyteczne gospodarczo dla konsumentów. Wnioskodawca wskazuje również, że praktycznym i realnym odbiorcą tychże paliw pozostaje jedynie on sam.

Z opisanego stanowiska Wnioskodawcy wynika, że w jego ocenie prowadzona działalność w zakresie przywozu paliw badawczych i wzorcowych nie podlega przepisom ustawy o zapasach.

**Mając na uwadze powyższe Prezes Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych zważył co następuje.**

Zgodnie z art. 34 ust. 1 u.p.p. Przedsiębiorca może złożyć do właściwego organu lub właściwej jednostki organizacyjnej wnioski o wydanie wyjaśnienia co do zakresu i sposobu stosowania przepisów, z których wynika obowiązek świadczenia przez przedsiębiorcę daniny publicznej lub składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne, w jego indywidualnej sprawie (interpretacja indywidualna). Zgodnie z treścią przepisu art. 34 ust. 5 udzielenie interpretacji indywidualnej następuje w drodze decyzji, od której służy odwołanie. Interpretacja indywidualna zawiera wyczerpujący opis przedstawionego we wniosku zaistniałego stanu faktycznego lub zdarzenia przyszłego oraz wskazanie prawidłowego stanowiska wraz z uzasadnieniem prawnym oraz pouczeniem o prawie wniesienia środka zaskarżenia. W myśl art. 34 ust. 16 u.p.p. do postępowań o wydanie interpretacji indywidualnej stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.

Zgodnie z treścią przepisu art. 5 ust. 1 ustawy o zapasach, producenci i handlowcy są obowiązani do tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych ropy naftowej lub paliw.

Przepis art. 22 ust. 1 ustawy o zapasach określa, że producenci i handlowcy składają Prezesowi Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych co miesiąc deklarację o:

- 1) wielkości przywozu ropy naftowej i paliw oraz wielkości produkcji paliw, a także strukturze produkcji i przywozu paliw,
- 2) ilościach ropy naftowej, paliw lub biokomponentów, o których mowa w art. 5 ust. 6,
- 3) tworzonych i utrzymywanych zapasach obowiązkowych ropy naftowej lub paliw, ich strukturze oraz miejscach magazynowania,
- 4) utrzymywanych zapasach handlowych ropy naftowej lub paliw, ich strukturze oraz miejscach magazynowania,
- 5) wysokości opłaty zapasowej

– w terminie 20 dni od upływu ostatniego dnia miesiąca, którego dotyczy przekazywana deklaracja.

Art. 21b ust. 1 ustawy o zapasach, stanowi, że koszty tworzenia i finansowania zapasów agencyjnych ponoszą producenci i handlowcy, uiszczając opłatę zapasową.

Stosownie do art. 21b ust. 14 ustawy o zapasach, organem właściwym w sprawie opłaty zapasowej jest Prezes Agencji, któremu przysługują uprawnienia organu podatkowego, określone w dziale III oraz dziale V ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa.

Mając na uwadze przedmiot działalności, jaki został przedstawiony przez Wnioskodawcę w złożonym wniosku o wydanie interpretacji indywidualnej tj. przywóz paliw, należy wskazać, że przepis art. 2 ust. 1 pkt 19 ustawy o zapasach konstytuuje definicję legalną handlowca, zgodnie z którą jest nim przedsiębiorca wykonujący samodzielnie lub za pośrednictwem innego podmiotu działalność gospodarczą w zakresie przywozu ropy naftowej lub paliw lub osoba fizyczna, osoba prawna, 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. 2018 poz. 1114 z późn. zm.), lub rozporządza nimi poprzez jakąkolwiek czynność prawną lub faktyczną.

Przywozem, zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 14 ustawy o zapasach, 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 ust. 1 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 ust. 1 pkt 12 ustawy o zapasach, jest import ropy naftowej, produktów naftowych lub gazu ziemnego w rozumieniu przepisów o podatku akcyzowym.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o zapasach, paliwa to produkty naftowe określone w pkt 2 lit. f- m, w tym również zawierające dodatki bez względu na ich ilość. Z przepisu art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. f-m tej ustawy wynika natomiast, iż paliwami są: gaz płynny (LPG), benzyny silnikowe, benzyny lotnicze, paliwa typu benzynowego do silników odrzutowych, paliwa typu nafty do silników odrzutowych, inne rodzaje nafty, oleje napędowe, w tym lekkie oleje opałowe, ciężkie oleje opałowe - określone w załączniku A rozdział 3 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.), zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie statystyki energii”.

Na podstawie art. 3 ust. 5 ustawy o zapasach, dnia 07 sierpnia 2020 r. zostało wydane rozporządzenie Ministra Klimatu w sprawie szczegółowego wykazu surowców oraz produktów naftowych objętych systemem zapasów interwencyjnych oraz wykazu paliw stanowiących podstawę do wyliczenia opłaty zapasowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1373), zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie szczegółowego wykazu surowców oraz produktów naftowych”, gdzie określono 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)Nr2658/87z dnia 23lipca 1987r. 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

W związku z powyższym, należy przyjąć, że w ustawie o zapasach obowiązują takie jak tworzenie i utrzymywanie zapasów obowiązkowych ropy naftowej lub paliw, uiszczanie opłaty zapasowej czy też składanie comiesięcznej deklaracji, o której mowa w art. 22 ust. 1 ustawy o zapasach konstyuuje się w oparciu o dokonanie czynności faktycznej polegającej na sprowadzeniu paliw na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Sprowadzenie to realizowane jest, zgodnie z definicją handlowca, w ramach prowadzonej przez niego w tym zakresie działalności gospodarczej i określane definicją legalną „przywozu”. Dla uznania danego przedsiębiorcę za handlowca, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 19 ustawy o zapasach, prowadzona przez niego działalność musi spełniać dwa warunki. Po pierwsze w ramach jej prowadzenia musi dokonać przywozu w rozumieniu przepisów ustawy o zapasach a po drugie produkt w ten sposób sprowadzony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej musi mieścić się w definicji ustawowej paliw.



Należy przy tym wskazać, że dla uznania konkretnego produktu naftowego za paliwo w rozumieniu przepisów ustawy o zapasach, w odniesieniu do tegoż produktu muszą zaistnieć równocześnie poniżej wymienione elementy:

- 1) Spełnienie definicji określonej w załączniku A rozdział 3 rozporządzenia w sprawie statystyki energii.
- 2) Spełnienie definicji paliw wskazanej w art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o zapasach.
- 3) Wskazanie kodu CN produktu naftowego w § 3 lub § 6 rozporządzenia w sprawie szczegółowego wykazu surowców oraz produktów naftowych.

Przedsiębiorca w złożonym wniosku o wydanie interpretacji indywidualnej nie określa natomiast ww. elementów tj.: parametrów fizykochemicznych, kodów nomenklatury scalonej (CN) czy też kategorii (grup) klasyfikowania przywożonych produktów - paliw badawczych i wzorcowych.

Organ zwraca również uwagę, że we wniosku o wydanie interpretacji indywidualnej Wnioskodawca kilkakrotnie powołuje się na paliwa „znajdujące się na przesłanej liście paliw”. Natomiast, po wpłynięciu do Prezesa Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych wniosku o udzielenie interpretacji indywidualnej, Organ nie stwierdził dołączenia do niniejszego wniosku załącznika w postaci takiego rodzaju dokumentu.

W złożonym wniosku o wydanie pisemnej interpretacji co do zakresu i sposobu zastosowania przepisów, z których wynika obowiązek świadczenia przez przedsiębiorcę daniny publicznej lub składek na ubezpieczenia społeczne, przedsiębiorca jest obowiązany przedstawić 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 daniny publicznej lub 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 2016 r., 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).

Zdaniem Wnioskodawcy omawiane paliwa nie powinny zostać objęte reżimem ustawy o zapasach, gdyż jak wskazuje kupowane i przywożone na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej produkty przeznaczone są wyłącznie na potrzeby prowadzonych przez Wnioskodawcę specyficznych badań i nie można z nich skorzystać dla innych celów poza badawczymi i w związku z tym są one bezużyteczne gospodarczo dla konsumentów.

Mając na względzie powyższe Prezes Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych zwraca uwagę, że ustawa o zapasach w żadnym z przepisów nie określa, że przywóz lub produkcja jedynie tych wolumenów produktów naftowych, które użytkownik wykorzysta do celów napędowych lub grzewczych wiąże się z obowiązkami wynikającymi z ustawy o zapasach, w tym uiszczenia przez producenta lub handlowca określonej opłaty zapasowej czy tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych ropy naftowej lub paliw. Ustawa o zapasach 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 A rozdział 3

rozporządzenia w sprawie statystyki energii. Dla oceny tego zagadnienia niezbędne jest posiadanie szerokiego spektrum informacji o właściwościach fizykochemicznych danego produktu.

Wnioskodawca, natomiast we wniosku o wydanie interpretacji indywidualnej nie zawarł w przedstawionym opisie stanu faktycznego nie tylko informacji o parametrach fizykochemicznych przywożonych produktów, ale również informacji o kodach CN i kategoriach (grupach) produktów naftowych do których należy klasyfikować przywożone przez niego produkty.

W przedmiotowej sprawie zatem, dla stwierdzenia czy Wnioskodawca jest handlowcem w rozumieniu przepisów ustawy o zapasach, a tym samym czy istnieją po jego stronie obowiązki wynikające z przepisów z ustawy o zapasach z uwagi na prowadzoną działalność w zakresie przywozu przedmiotowych produktów, istotne jest ustalenie czy przywożone produkty stanowią paliwa w rozumieniu przepisów ustawy o zapasach. Wnioskodawca w opisie stanu faktycznego nie podaje natomiast danych na bazie, których możliwe byłoby dokonanie takiej oceny (brak określenia parametrów fizykochemicznych, kodów CN czy też kategorii/grup produktów). W związku z czym Organ nie ma możliwości dokonania takiej oceny.

Już tylko z tego powodu Organ nie jest w stanie przeprowadzić merytorycznej oceny przedmiotowego wniosku w zakresie jednoznacznego stwierdzenia czy przywożone przez Wnioskodawcę paliwa wzorcowe są 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 (tak Sąd Najwyższy w postanowieniu z 18 kwietnia 2011 r. w sprawie sygn. III UK 117/10). Jak wynika z kolei z uzasadnienia wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 16 lipca 2009 r. w sprawie sygn. akt II SAB/Go 8/09, „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 prawa. Organ nie może zatem przeprowadzać postępowania dowodowego.”

Jak już wskazano, z analizy wniosku o wydanie interpretacji indywidualnej wynika, w oparciu o przedstawiony przez Wnioskodawcę stan faktyczny, że ustalenie, czy produkty będące przedmiotem przywozu są paliwem w rozumieniu ustawy o zapasach nie jest możliwe. Z kolei bez ustalenia tej okoliczności w niniejszej sprawie nie można ocenić czy rodzaj działalności przedstawiony przez Wnioskodawcę we wniosku wiąże się z obowiązkiem m.in. tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych ropy naftowej lub paliw, uiszczania opłaty zapasowej, składania deklaracji wymaganej art. 22 ust. 1 ustawy o zapasach. W związku z czym postępowanie w przedmiocie wydania interpretacji z obiektywnych powodów nie może być zakończone merytorycznym rozstrzygnięciem.

Niezależnie od powyższego, należy również zwrócić uwagę, że przepisy ustawy o zapasach nakładają na określone grupy podmiotów szereg obowiązków, które to z kolei mogą być traktowane jako danina publiczna. Jak wynika z kolei z regulacji art. 34 ust. 1 u.p.p przedsiębiorca może złożyć wniosek o wydanie interpretacji indywidualnej jedynie w odniesieniu co do zakresu i sposobu stosowania przepisów, z których wynika obowiązek świadczenia przez przedsiębiorcę daniny publicznej lub składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne, w jego indywidualnej sprawie. Niniejszy przepis wskazuje zatem, że tylko ściśle określone zagadnienia mogą być przedmiotem interpretacji indywidualnej. Natomiast, w złożonym wniosku, Wnioskodawca zwraca się o wydanie interpretacji indywidualnej w odniesieniu do wszelkich obowiązków wynikających z ustawy o zapasach. Tak przedstawione zagadnienie, które ma być przedmiotem wyjaśnienia co do zakresu i sposobu stosowania przepisów uniemożliwia Organowi dokładne odczytanie intencji złożenia wniosku przez Wnioskodawcę, gdyż wskazuje on na wątpliwości co do całego aktu prawnego jakim jest ustawa o zapasach. Wnioskodawca nie wskazuje natomiast na konkretny przepis, z którego to ma wynikać dla niego obowiązek świadczenia daniny publicznej, czy chociażby jakiego rodzaju świadczenie ma być przedmiotem interpretacji

indywidualnej. W takim wypadku Prezes Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych przypisałby przedstawiony przez Wnioskodawcę stan faktyczny do właściwej normy prawnej, natomiast mogłoby to implikować różne problemy takie jak np.: próby odniesienia się do tak przedstawionego zagadnienia mogłyby spowodować nieumyślne pominięcie przez Organ kwestii, które w intencji Wnioskodawcy były motywacją złożenia wniosku. Jednocześnie należy wskazać, że nie wszystkie obowiązki które zostały nałożone na przedsiębiorców ustawą o zapasach mogą być uznane za daninę publiczną a zatem nie stanowią one podstawy do wydania interpretacji indywidualnej.

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, czy przedmiotowe paliwa badawcze i wzorcowe są paliwem w rozumieniu ustawy o zapasach nie jest możliwe, 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 Klimatu i Środowiska, w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia. Odwołanie wnosi się za pośrednictwem Prezesa Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych; 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 Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych oświadczenia Strony o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania, decyzja staje się ostateczna i prawomocna.
3. Zgodnie z art. 136 § 2 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 zawarta 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.