



# Agencja Rezerw Materiałowych

Prezes

Warszawa, dn. .... listopada 2019 r.

## DECYZJA

Prezesa

Agencji Rezerw Materiałowych

Nr BPI – 4 IZ/19

**w sprawie udzielenia pisemnej interpretacji przepisów dotyczących tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych**

Na podstawie art. 34 ust. 1, ust. 5, ust. 16 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2019 r. poz. 1292 z późn. zm.) zwanej dalej „u.p.p.” w związku z art. 5 ust. 3b pkt 3 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 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o zapasach”, Prezes Agencji Rezerw Materiałowych stwierdza, że stanowisko A., z siedzibą w S., przedstawione we wniosku z dnia 30 października 2019 r., który wpłynął do Prezesa Agencji Rezerw Materiałowych w dniu 5 listopada 2019 r., o udzielenie pisemnej interpretacji przepisów dotyczących obowiązku tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych ropy naftowej lub paliw **jest nieprawidłowe.**

## UZASADNIENIE

Wnioskiem z dnia 30 października 2019 r., który wpłynął do Prezesa Agencji w dniu 5 listopada 2019 r. przedsiębiorca A., z siedzibą w S., zwany dalej „Wnioskodawcą”, wystąpił o udzielenie pisemnej interpretacji indywidualnej ustawy o zapasach w zakresie obowiązku tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych ropy naftowej lub paliw.



Agencja Rezerw Materiałowych  
00–844 Warszawa, ul. Grzybowska 45  
tel. 22 36 09 100, fax 22 36 09 101  
[kancelaria@arm.gov.pl](mailto:kancelaria@arm.gov.pl), [www.arm.gov.pl](http://www.arm.gov.pl)



W dniu 31 października 2019 r. Wnioskodawca uiszczył wymaganą opłatę od wniosku.

**We wniosku Wnioskodawca przedstawił opis zdarzenia przyszłego.**

Wnioskodawca prowadzi działalność gospodarczą polegającą na produkcji i dostawie ciepła z własnej ciepłowni o mocy nieprzekraczającej 5 MW. Sporadycznie na własne potrzeby zamierza dokonywać zakupów oleju opałowego poza terytorium kraju.

W związku z prowadzoną działalnością, Wnioskodawca ma wątpliwości w zakresie interpretacji przepisów ustawy o zapasach w zakresie definicji handlowca, a co za tym idzie obowiązku lub jego braku w zakresie tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych w przypadku nabywania paliw opałowych wyłącznie na potrzeby własnej ciepłowni.

**W oparciu o opis zdarzenia przyszłego Wnioskodawca przedstawił swoje stanowisko.**

Zdaniem Wnioskodawcy, zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 19 ustawy o zapasach, handlowiec to przedsiębiorca wykonujący działalność gospodarczą w zakresie przywozu ropy naftowej lub paliw. Ponieważ, wg. Wnioskodawcy, ustawa nie zawiera własnej definicji pojęcia działalności gospodarczej, uważa on, że należy sięgnąć do definicji działalności gospodarczej zawartej w ustawie z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej. Przytoczona przez Wnioskodawcę ustawa pojęcie działalności gospodarczej definiuje w art. 2, stanowiąc że działalnością gospodarczą jest zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły. Zatem zdaniem Wnioskodawcy „działalność gospodarcza w zakresie przywozu ropy naftowej lub paliw musi mieć charakter zarobkowy, zorganizowany i ciągły oraz być jedną z wymienionych w definicji działalności, w tym wypadku działalnością handlową. Wg. Wnioskodawcy, ponieważ zakup oleju opałowego na potrzeby ciepłowni nie ma charakteru handlowego, nie można przywozu na potrzeby prowadzonej działalności wytwórczej utożsamiać z działalnością handlową prowadzoną przez handlowca. Ponadto, zdaniem Wnioskodawcy, samo użyte przez ustawodawcę słowo handlowiec jednoznacznie wskazuje na zamiar objęcia

obowiązkiem tworzenia zapasów wyłącznie podmiotów dokonujących przywozu w celach handlowych, z zamiarem odsprzedaży zakupionego towaru.

Wnioskodawca planuje nabywać paliwa z innego źródła niż rynek krajowy, sporadycznie, wyłącznie w sytuacji braku surowca na rynku krajowym, a to zdaniem Wnioskodawcy nie czyni z takiej działalności, działalności o charakterze ciągłym. Ciepłownia będąca własnością Wnioskodawcy jest przystosowana do stosowania w niej paliw opałowych o specyficznych parametrach spalania innych niż lekki olej opałowy i spółka dzierżwiąc obiekt nie ma możliwości zmiany źródła ciepła. Wysoka gęstość produktu sprawia, że utrzymywanie jakichkolwiek zapasów przez dłuższy okres czasu jest praktycznie niemożliwie, gdyż w niskich temperaturach produkt taki po prostu zastyga i nie można go wówczas wypompować ze zbiorników bez użycia specjalistycznego sprzętu do podgrzewu zbiorników. Zdaniem Wnioskodawcy koszt takiej operacji jest zbyt duży. Mając na uwadze powyższe, Wnioskodawca stoi na stanowisku, że w przypadku nabywania paliw opałowych z terytorium innego kraju na potrzeby własnej ciepłowni w przypadkach sporadycznych oraz celach niehandlowych, Wnioskodawca nie będzie miał on obowiązku tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych.

**W świetle obowiązującego stanu prawnego stanowisko Wnioskodawcy w sprawie oceny prawnej zdarzenia przyszłego w zakresie przepisów ustawy o zapasach w odniesieniu do obowiązku tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych ropy naftowej lub paliw jest nieprawidłowe.**

Zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2019 r. poz. 1292 z późn. zm.) przedsiębiorca może złożyć do właściwego organu lub właściwej jednostki organizacyjnej wniosek 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 u.p.p. 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.

Artykuł 5 ust. 3b pkt 3 ustawy o zapasach stanowi, że producenci i handlowcy tworzą zapasy obowiązkowe ropy naftowej lub paliw, z wyłączeniem gazu płynnego (LPG), obliczając ich ilość na dany rok kalendarzowy na podstawie produkcji paliw, z wyłączeniem gazu płynnego (LPG) lub przywozu ropy naftowej lub paliw, z wyłączeniem gazu płynnego (LPG), na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w poprzednim roku kalendarzowym, przy czym w przypadku paliw, z wyłączeniem gazu płynnego (LPG) - minimalną wielkość zapasów obowiązkowych ropy naftowej lub paliw w zakresie paliw, z wyłączeniem gazu płynnego (LPG), oblicza się według wzoru:

$$ZO_p = \left[ \frac{P - O}{R} \times H \right] \times W$$

gdzie poszczególne symbole oznaczają:

$ZO_p$  - minimalną wielkość zapasów obowiązkowych ropy naftowej lub paliw w zakresie paliw, z wyłączeniem gazu płynnego (LPG), wyrażoną w jednostkach objętościowych, w temperaturze referencyjnej 15°C (288°K),

P - wielkość produkcji i przywozu paliw oraz ilość paliw wprowadzonych na rynek krajowy z zapasów obowiązkowych w wyniku ich interwencyjnego uwolnienia, z wyłączeniem gazu płynnego (LPG), wyrażoną w jednostkach objętościowych, w temperaturze referencyjnej 15°C (288°K) w poprzednim roku kalendarzowym,

O - pomniejszenia odnoszące się do poprzedniego roku kalendarzowego, o których mowa w ust. 6, wyrażone w jednostkach objętościowych, w temperaturze referencyjnej 15°C (288°K),

R - liczbę dni w poprzednim roku kalendarzowym,

H - wielkość zapasów obowiązkowych ropy naftowej lub paliw, z wyłączeniem gazu płynnego (LPG), wyrażoną w liczbie dni średniej dziennej produkcji lub przywozu paliw, określonej w ust. 3 dla danego roku kalendarzowego,

W - współczynnik powiększenia zapasów obowiązkowych ropy naftowej lub paliw w zakresie paliw, z wyłączeniem gazu płynnego (LPG), o rezerwę określoną w art. 3 ust. 4, wynoszący 1,1.

Zgodnie z art. 5 ust. 3 pkt 6 ustawy o zapasach, producenci i handlowcy tworzą i utrzymują zapasy obowiązkowe ropy naftowej lub paliw, z wyłączeniem gazu płynnego (LPG), w wielkości odpowiadającej iloczynowi 53 dni i średniej dziennej produkcji paliw lub przywozu ropy naftowej lub paliw zrealizowanych przez producenta lub handlowca w poprzednim roku kalendarzowym.

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), 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 wewnątrzwspólnotowego lub importu. Nabyciem wewnątrzwspólnotowym 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 3 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.).

Stosownie do treści przepisu art. 2 ust. 1 pkt 3 ciężki olej opałowy zalicza się do paliw w rozumieniu ustawy o zapasach, a co za tym idzie przywóz ciężkiego oleju opałowego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej rodzi obowiązek tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych ropy naftowej lub paliw.

W ustawie o zapasach obowiązek tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych konstytuuje 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”, rozumianego jako import lub nabycie wewnątrzwspólnotowe w rozumieniu przepisów ustawy o podatku akcyzowym.

Dokonując wykładni przepisów ustawy o zapasach, ażeby uznać danego przedsiębiorcę za handlowca musi on spełnić dwa warunki. Po pierwsze dokonać przywozu w ramach nabycia wewnątrzwspólnotowego lub importu a po drugie produkt w ten sposób sprowadzony na terytorium kraju musi mieścić się w definicji ustawowej paliw.

Z przedstawionego we Wniosku stanu faktycznego wprost wynika, że Wnioskodawca w ramach prowadzonej działalności planuje nabywać w innych krajach oraz dokonywać przywozu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej ciężki olej opałowy. Tym samym Wnioskodawca spełnia definicję legalną „handlowca” w rozumieniu ustawy o zapasach, co rodzi ustawowy obowiązek tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych ropy naftowej lub paliw.

Ponadto ustawa o zapasach w żadnym punkcie nie określa, że przywóz jedynie tych wolumenów produktów naftowych, które użytkownik wykorzysta sporadycznie, do celów własnych wiąże się z obowiązkiem tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych. Ustawa o zapasach w art. 2 ust. 1 pkt 18 lit.a w sposób jednoznaczny określa, że handlowiec to przedsiębiorca wykonujący samodzielnie

lub za pośrednictwem innego podmiotu działalność gospodarczą w zakresie przywozu ropy naftowej lub paliw.

Odnosząc się natomiast do stanowiska Wnioskodawcy w zakresie definicji pojęcia działalności gospodarczej należy podkreślić, że zgodnie z treścią przepisu art. 3 u.p.p. działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły.

Definicja legalna działalności obejmuje zatem swym zakresem znaczeniowym nie tylko cechę zarobkowości, ale również musi być prowadzona w sposób zorganizowany i ciągły. Zarobkowy charakter działalności gospodarczej oznacza, że zamiarem, celem jej podjęcia jest osiągnięcie zysku. Zysk z kolei należy definiować jako nadwyżkę przychodów nad stratami. Należy przy tym liczyć się z możliwością nieuzyskania przychodu z prowadzonej działalności gospodarczej, czyli poniesienia straty. Tym samym o zarobkowym charakterze działalności nie decyduje faktyczne osiągnięcie zysku, lecz zamiar jego osiągnięcia – jako efekt końcowy, ale również w ramach zorganizowania formalnego (wyboru formy prawnej) oraz ciągłości (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 28 kwietnia 2009 r., sygn. akt III SA/Po 374/0). Zorganizowanie jako cecha działalności gospodarczej oznacza, że jej wykonywanie jest zaplanowane pod względem prawnym i faktycznym. Można wskazać na materialny i formalny aspekt zorganizowania działalności gospodarczej. Formalne zorganizowanie działalności gospodarczej należy rozumieć jako prawnie określony zakres obowiązków związanych z wykonywaną działalnością gospodarczą. Należy tutaj zaliczyć rejestrację działalności gospodarczej, zgłoszenia podatkowe oraz statystyczne, obowiązki związane z ubezpieczeniem społecznym, konieczność prowadzenia działalności gospodarczej w określonej formie organizacyjno-prawnej, konieczność uzyskania określonych aktów administracyjnych, tj. koncesji, zezwolenia. Natomiast jeśli chodzi o warunki materialne, to wymienia się listę czynności organizacyjnych w zakresie uzyskania środków finansowych na podjęcie działalności gospodarczej, zatrudnienia pracowników, wynajęcia czy też zakupu lokalu. Te wszystkie wskazane czynności organizacyjne jednoznacznie przesądzają, iż działalność gospodarcza jest aktywnością, która nie ma charakteru przypadkowego. Natomiast ciągłość działalności gospodarczej należy wiązać z regularnie występującymi, powtarzającymi się i trwającymi czynnościami. Przeciwnością ciągłości działalności są czynności

wykonywane okazjonalnie, jednorazowo, sporadycznie. Nie należy jednak ciągłości utożsamiać z koniecznością wykonywania działalności gospodarczej bez przerwy. Z punktu widzenia ciągłości działalności gospodarczej istotny staje się zamiar powtarzalności określonych czynności w celu osiągnięcia dochodu (wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2011 r., II OSK 333/11).

Wnioskodawca we wniosku wskazał, że „sporadycznie na własne potrzeby zamierza dokonywać zakupów oleju opałowego poza terytorium kraju”. Użycie przez wnioskodawcę sformułowania „sporadycznie” nie może jednak przesądzać, iż w tym przypadku nie będziemy mieć do czynienia z działalnością o charakterze ciągłym. Jak wynika z opisanego przez Wnioskodawcę zdarzenia przyszłego, planowany zakup oleju opałowego poza terytorium kraju jest ściśle powiązany z innym rodzajem działalności gospodarczej prowadzonej przez Wnioskodawcę, a mianowicie z produkcją i dostawą ciepła z własnej ciepłowni. Oznacza to, że ów zakup i przywóz oleju opałowego również musi być dokonywany w sposób ciągły, co oznacza „bez przerwy”.

Nie można zatem wywieść z opisu zdarzenia przyszłego zaprezentowanego przez Wnioskodawcę, że dokonywanie nabycia wewnątrzspółnotowego oleju opałowego nie jest wykonywane w ramach działalności gospodarczej w rozumieniu przepisu art. 3 u.p.p.

Nie można również zgodzić się ze stanowiskiem Wnioskodawcy, że użycie przez ustawodawcę słowa „handlowiec” jednoznacznie wskazuje na zamiar objęcia obowiązkiem tworzenia zapasów wyłącznie podmioty dokonujące przywozu w celach handlowych, z zamiarem odsprzedaży zakupionego towaru. Wnioskodawca odwołuje się bowiem do słownikowego znaczenia (zgodnie ze słownikiem języka polskiego) słowa „handlowiec”, zgodnie z którym słowo to oznacza tyle co kupiec czy specjalista w dziedzinie handlu. Natomiast pojęcie handlowca pojawiło się w obrocie prawnym jako ustawowa definicja legalna wraz z wejściem w życie ustawy o zapasach, tj. w 2007 r. Oznacza to, że z chwilą dokonania przywozu na terytorium Rzeczypospolitej ropy naftowej lub paliw przedsiębiorca staje się handlowcem w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 19 ustawy o zapasach, a to z kolei oznacza, że zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o zapasach jest zobowiązany tworzyć zapasy obowiązkowe ropy naftowej lub paliw. System zapasów obowiązkowych w Polsce jest systemem, który kompleksowo został uregulowany w ustawie o zapasach i w tym zakresie



posługuje się własnymi definicjami legalnymi. Gdyby ustawodawca chciał rzeczywiście, tak jak chce tego Wnioskodawca, rozumieć pojęcie „handlowca” jako tego, który dokonuje przywozu ropy naftowej lub paliw z zamiarem dalszej odsprzedaży zakupionego towaru, to nie musiałby wówczas konstruować definicji „przywozu”, która musi być odczytywana łącznie z definicją „handlowca”. Zakres podmiotowy i przedmiotowy regulacji obejmującej system zapasów obowiązkowych i wynikający z niego obowiązek ponoszenia kosztów opłaty zapasowej uregulowany na podstawie ustawy o zapasach nie może być utożsamiany z zakresem regulacji obejmującym zasady reglamentowania działalności gospodarczej polegającej na obrocie paliwami ciekłymi zawarte w ustawie Prawo energetyczne. System zapasów obowiązkowych w Polsce został tak skonstruowany, iż to właśnie przywóz, czyli sprowadzenie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej ropy naftowej, produktów naftowych lub gazu ziemnego w ramach nabycia wewnątrzwspólnotowego lub importu przesądza o powstaniu obowiązku tworzenia i utrzymywania.

W związku z powyższym stanowisko Wnioskodawcy w zakresie rozumienia przepisów ustawy o zapasach w odniesieniu do obowiązku tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych wynikającego z nabywania olejów opałowych z terytorium innego kraju na potrzeby własnej ciepłowni w przypadkach sporadycznych oraz celach niehandlowych **jest nieprawidłowe**.

Mając na uwadze powyższe, orzeczono jak w sentencji.

Interpretacja dotyczy zdarzenia przyszłego przedstawionego przez Wnioskodawcę i stanu prawnego obowiązującego w dniu wydania interpretacji.

#### **Pouczenia:**

1. Od niniejszej decyzji przysługuje Stronie odwołanie do ministra właściwego do spraw 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. Jeżeli niniejsza decyzja została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jego rozstrzygnięcie, w odwołaniu od decyzji strona może zawrzeć wniosek o przeprowadzenie przez organ odwoławczy postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy.

.....

Wykonano w 3 egz.

Egz. Nr 1 – adresat (ZPO+KPA);

Egz. Nr 2 – BPI;

Egz. Nr 3 – a/a.