

Sprawozdanie z przebiegu Forum Akcyzowego dot. rynku paliwowego - 11.05.2023 r.

11 maja 2023 r. odbyło się Forum Akcyzowe dot. rynku paliw organizowane przez Forum Prawo dla Rozwoju oraz portal Świat Paliw. Forum odbyło się w formule zdalnej za pośrednictwem platformy MS Teams, było transmitowane na żywo i jego zapis znajduje się na kanale Youtube Forum Prawo dla Rozwoju¹. Prowadzącym obrady Forum oraz moderatorem dyskusji był prof. Jarosław Szczepański. Na posiedzeniu wygłoszonych zostało 5 referatów w ramach dwóch paneli; prawnego oraz praktyki i bezpieczeństwa.

Pierwszy referat wygłosił Mecenas Krzysztof Rutkowski, Radca Prawny i Doradca Podatkowy, partner w Kancelarii Doradztwa Celnego i Podatkowego Rutkowski i Wspólnicy. Referat nosił tytuł "Bariery prawne rozwoju krajowego rynku paliwowego - stan na 2023 r.". Na wstępie Mecenas Rutkowski stwierdził, że mechanizmy akcyzowe stanowią podstawę działania rynku paliw, przy czym główne problemy prawne to problemy regulacyjne, a nie *stricte* związane z opodatkowaniem akcyzą. Zaproponował podział problemów na problemy makro i mikro - makro dotyczące przywozu i wytwarzania paliw, mikro dotyczące głównie koncesjonowania krajowego obrotu paliwami ciekłymi.

Mecenas wskazał, że w przypadku koncesjonowania problemem jest bardzo ogólne brzmienie prawa energetycznego, a także uznaniowość w przypadku kryteriów finansowych przyznawania koncesji. Mecenas wskazał, że istnieje bariera utrudniająca uzyskania nowych koncesji polegająca na braku wytycznych jak podmioty powinny się dokapitalizować i jakie kryteria finansowe spełniać, aby uzyskać koncesję. Mecenas wskazał, także że uszczelnianie systemu obrotu paliwami wygenerowało pewne problemy. Podał przykład tzw. plastyfikatorów - substancji które nie mogą być wykorzystane jako paliwa, ale są objęte obowiązkiem koncesyjnym. Doprowadziło to do sytuacji, w której podmiot chcący zaopatrywać we wspomniane plastyfikatory np. producenta opon musiałby spełnić takie same wymogi koncesyjne jak PKN Orlen. Kolejne problemy wynikają z ukształtowania systemu zapasów obowiązkowych. Mecenas wskazał że podmioty nierzetelne mogą omijać wymagania, tworząc nieuczciwą konkurencję. Ponadto wskazał, że system tworzenia rezerw obowiązkowych powinien być oparty całkowicie o Rządową Agencję Rezerw Strategicznych, a nie na systemie mieszanym. System rezerw obciążający podmioty prywatne stanowi ogromne wyzwanie i przekłada się na wyższe ceny produktów np. opon wyprodukowanych w Polsce.

Prelegent wskazał, że wiele ograniczeń wynika z narodowego celu wskaźnikowego i obowiązku bioblendingu paliw. Aktualnie polska opóźniona jest z implementacją dyrektywy, która nakłada obowiązek zwiększenia udziału biokomponentów, a kiedy to już nastąpi, to znacząco wzrosną koszty, gdyż ze względów technologicznych ciężiej będzie zapewnić ich udział w paliwie. Mecenas wskazał, że na poziomie wysokości stawek obciążenia podatkowe dla wszystkich są równe, zaś obciążenia regulacyjne powodują nierówność, gdyż opierają się na zdolnościach operacyjnych, organizacyjnych i logistycznych.

Mecenas wskazał na problem sprawozdawczości, która mnogością terminów oraz obowiązków generuje przymus zlecenia prowadzenia sprawozdawczości wyspecjalizowanemu podmiotowi lub zatrudnienie kilku osób do jej prowadzenia.

¹ <https://www.youtube.com/watch?v=hAQmNZ-MSV0>

Prelegent wskazał także na problem niespójności systemów i obowiązków. Komplikacje wynikają z tego, że przykładowo przy wywozie paliw nie zachodzi zwolnienie w wypełniania obowiązków wynikłych z mechanizmów bioblendingu i efektywności energetycznej. Skutkuje to komplikacjami logistycznymi, bo paliwa przywiezionego do Polski nie można szybko i prosto sprzedać za granicę np. na Ukrainę.

Mecenas następnie przeszedł do perspektywy mikro - czyli podmiotu będącego jednym z 6 tys. dystrybutorów paliw. Jako pierwszy problem wskazał **uznaniowość i nieprecyzyjność prawa energetycznego**, co może skutkować ryzykiem nałożenia kary na podmiot koncesjonowany. Mecenas wskazał, że przepisy są doprecyzowywane poprzez nakładanie kar decyzjami administracyjnymi. Ogromne wymagania stoją przed małymi podmiotami, które chcą rozpocząć działalność w zakresie obrotu paliwami ciekłymi np. kupować paliwo do producenta i jedną cysterną dostarczać je do rolników. Muszą one składać ogromne zabezpieczenia względem marży, którą mogą zarobić. Mecenas wskazał, na problemy związane z przeładunkiem - podał przykład problemu dostarczania paliwa dla wojska. Wskazał także na problemy z odpowiedzialnością za stan infrastruktury paliwowej oraz regulację odpowiedzialności podmiotu koncesjonowanego za jakość paliw. W przypadku odpowiedzialności za jakość paliw Mecenas wskazał, że jest to często przerzucenie odpowiedzialności producenta lub bazy mieszania paliw na kupującego nie mającego wpływu na jakość zakupionego produktu nieztrzymującego parametrów.

Mecenas wskazał na koniec postulaty zmian. W pierwszej kolejności, **obowiązki sprawozdawcze powinny zostać zintegrowane poprzez zastąpienie wielu sprawozdań jednym rozbudowanym, składanym do jednego organu**, udostępniającemu złożone sprawozdanie innym organom administracji. Wskazał, że w przypadku wywozu paliwa wszystkie obowiązki powinny być anulowane jak ma to miejsce w przypadku akcyzy. Mecenas wskazuje, że jako działanie długofalowe mógłby zostać stworzony kompleksowy akt prawny regulujący obrót, obowiązki koncesyjne oraz opodatkowanie obrotu paliwami - prawo naftowe. Ponadto Mecenas wskazał na **zasadność stworzenia systemu publikowania decyzji URE, KOWE oraz MKiŚ w przedmiocie paliw jak ma to miejsce w przypadku interpretacji indywidualnych publikowanych przez Dyrektora KIS, aby zlikwidować barierę wiedzy**.

Drugim referentem była Prof. Katarzyna Wojewoda-Buraczyńska, która wygłosiła wystąpienia pt. "Pojęcie wyrobów akcyzowych na tle uwarunkowań konstytucyjnych". Na wstępie Pani Profesor stwierdziła, że konsekwencje objęcia akcyzą mają często ogromne znaczenie dla danego podmiotu zaś kluczowe dla określenia zakresu ciążących obowiązków jest ustalenie zakresu przedmiotowego i podmiotowego akcyzy. Profesor stwierdziła, że ustalenie zakresu regulacji ma swoje źródło w regulacjach konstytucyjnych i wpływ konstytucji na regulacje podatkowe jest dwupłaszczyznowy, z jednej strony zajmuje główną pozycję w systemie źródeł prawa, ale także tworzy system praw podstawowych dla podatnika. W ten sposób Konstytucja tworzy prawne granice opodatkowania, które powinny być respektowane przy tworzeniu, ale i egzekucji prawa podatkowego.

Profesor wskazała, że jedną z zasad, która wynika z Konstytucji i została rozwinięta przez TK jest zasada poprawnej legislacji. Oznacza ona, że Konstytucja wymaga tworzenia norm nienaganych z punktu widzenia techniki legislacyjnej i przestrzeganie jej ma zapewnić pewność prawa i realizację zasady zaufania do państwa. Profesor stwierdziła, że ingerencyjny charakter prawa podatkowego wymusza stosowanie zaostrożonych kryteriów do oceny poprawności jego tworzenia, z drugiej strony zaś tetyczny charakter przepisów podatkowych rodzi poważne trudności w formułowaniu treści przepisów. Ze względu na tworzenie norm społecznych przez prawo podatkowe niekiedy ciężko przewidzieć wywołane skutki.

Referentka wskazała na doniosłość zasady pewności prawa, ze względu na ochronę praw nabytych oraz interesów w toku, a także ochronę podatnika przed nadmierną ingerencją organów podatkowych. W doktrynie podkreśla się, że jednostka nie może być narażona na skutki prawne decyzji, których nie mogła przewidzieć w momencie jej podejmowania, dlatego rola organów podatkowych powinna sprowadzać się do dających się stwierdzić obiektywnie elementów konstrukcji podatku. Podkreśliła, że dla spełniania funkcji przez przepisy niezbędna jest ich komunikatywność, aby w wyniku interpretacji jednoznacznie ustalić prawa i obowiązki. W przeciwnym razie, odmienne rezultaty wykładni przez różne podmioty stosujące prawo obniżają zaufanie do państwa.

Przykładem ilustrującym problem z jednoznacznym zdefiniowaniem elementów konstrukcyjnych podatku jest pojęcie wyrobów akcyzowych. Zarówno zakres przedmiotowy jak i podmiotowy akcyzy definiowane są poprzez wskazanie czynności dotyczących wyrobów akcyzowych, dlatego poprawne wskazanie podatnika i jego obowiązków wymaga ustalenia czym są wyroby akcyzowe. Profesor przytoczyła pogląd doktryny nazwany przez prof. Modzelewskiego subiektywną teorię wyrobu akcyzowego. Polega on na tym, że przy definiowaniu zakresu przedmiotowego akcyzy, a co za tym idzie wskazywaniu podatników, ustawa odwołuje się do subiektywnych kryteriów. Profesor wskazała, że analiza decyzji administracyjnych pokazuje że orzeczenia organu mogą mieć charakter uznaniowy, a czasami wręcz dowolny. Jest to niepokojące, gdyż granice opodatkowania stanowią też granice własności. Zgodnie z ustawą o możliwości ewentualnego skorzystania ze zwolnienia z opodatkowania decyduje przeznaczenie wyrobu i okoliczności przesądzające o przeznaczeniu wyrobu, te jednak budzą często wątpliwości, a także na jakim etapie obrotu należy jest ustalać.

Profesor wskazała, że doktryna wyróżnia trzy metody ustalenia przeznaczenia. Pierwszy sposób określany jako obiektywny mówi, że wyrobami akcyzowymi są wyroby, które ze względu na swoje właściwości fizykochemiczne mogą być użyte w sposób przesądzający o objęciu ich opodatkowaniem. Zasadniczą wadą tej koncepcji jest możliwość nieograniczonego i dowolnego rozszerzania zakresu opodatkowania i katalogu podatników. Druga metoda odnosi się do subiektywnego zamiaru wykorzystania wyrobu przez podatnika i o przeznaczeniu decyduje przewidziany przez wytwórcę lub importera sposób wykorzystania wyrobu. Istotny dla ustalenia charakteru wyrobu jest nie tylko zamiar deklarowany ale i zamiar ukryty. Problemem i wadą jest udowadnianie i rozważania nad wiedzą i zamiarem do wykorzystania wyrobu w określony rodzający obowiązek podatkowy sposób, albo czy powinien być wiedzieć. Trzeci sposób odwołuje się do teorii formalnego przeznaczenia. O charakterze podatkowym decyduje deklaracja, jednak w przypadku zmiany przeznaczenia, konsekwencje zmiany ponosi podmiot jej dokonujący. Koncepcja ta jest najkorzystniejsza dla podatników, jednak z drugiej strony rodzi trudności u organów podatkowych.

Referentka wskazała na jednofazowość podatku akcyzowego i wątpliwości jakie się pojawiają na gruncie rozważań, kto powinien zapłacić podatek. Profesor wskazała, że ustalając, kto był obowiązany, organy oraz sądy wybierają teorię subiektywną, lub teorię formalnego przeznaczenia.

Następnie Referentka wspomniała, że na gruncie podatku akcyzowego nie przyjęła się koncepcja dobrej wiary obecna w podatku od towarów i usług, a co za tym idzie wykazując należyłą staranność podatnik nie może się zwolnić z obowiązku jej zapłaty. Fakt ten wynika z literalnego brzmienia przepisów. **Uzależnienie zakresu przedmiotowego i podmiotowego od przeznaczenia wyrobu nie pozwala podatnikowi na jednoznacznie określenie ciążących na nim obowiązków, co może być w sprzeczności z zasadą konstytucyjną pewności prawa.** Zdaniem Referentki **rozwiązaniem mogłaby być**

recepca na grunt ustawy o podatku akcyzowym wspomnianej instytucji dobrej wiary, która daje szansę uniknięcia odpowiedzialności za negatywne działania jego kontrahentów. Referentka ponadto wskazała, na rozwój praktyki, iż jeśli kryteria dobrej wiary nie są spełnione to tym chętniej organ orzeka o odpowiedzialności.

Z jednej strony należałoby rozważyć zmianę przepisów poprzez zmianę definicji wyrobów akcyzowych lub uzupełnienie o koncepcję dobrej wiary, z drugiej zaś wprowadzenie zmian do praktyki organów podatkowych choćby poprzez interpretację ogólną ustanawiającą odpowiedzialność podatkową tego kto zmienił przeznaczenie wyrobu.

Trzecie wystąpienie wygłosił przedstawiciel Świata Paliw współorganizator Forum Akcyzowego Pan Tomasz Filiński. Referat nosił tytuł "Magazynowanie paliw przez firmy prywatne i rolnictwo". Na początku referatu Prelegent przytoczył informacje odnośnie zbiorników występujących w bazach paliwowych oraz odnośnie zbiorników występujących w ciągnikach siodłowych. Wskazał, że problemem dla wielu przedsiębiorstw stały się warunki, które należy spełnić aby posiadać większe zbiorniki z paliwem. Zbiorniki o pojemności do 5 tys. litrów, stanowiące dotychczas dostępny regulacyjnie magazyn paliwa, dla wielu przedsiębiorstw stały się niewystarczające, jednak ze względów ograniczeń i wymagań prawnych nie mogą one sobie pozwolić na posiadanie większego zbiornika co stanowi istotną barierę w rozwoju i utrudnienie w funkcjonowaniu przedsiębiorstw.

Następnie prelegent odniósł się do projektowanych przepisów w zakresie zmian regulacji prawnych dla rolników. Jednym z założeń projektowanej regulacji jest objęcie rolników obowiązkami zgłoszeń zbiorników paliwa jak ma to miejsce w przypadku przedsiębiorców, a także objęcie rolników systemem monitoringu SENT.

Referent wskazał, że rozszerzenie systemu monitorowania rolnictwa jest słuszne, jednak w przypadku legalizowania zbiorników konieczne są uproszczenia, gdyż obecnie osoby chcące dokonać zgłoszenia legalizacyjnego często nie wiedzą do jakiej instytucji się skierować. Ustalenie właściwego organu obecnie nie jest łatwe, gdyż magazynowanie paliw uregulowane jest w kilku ustawach.

Prelegent wskazał na problem rozbieżności interpretacyjnych, w przypadku kilku zbiorników stojących niedaleko siebie. Wskazał, że są miejsca w Polsce gdzie mimo poprawnych zgłoszeń zbiorników o określonej pojemności traktowane one były jak większe zbiorniki.

Kończąc wskazał, że tworząc i egzekwując przepisy niezbędne jest ich takie zaprojektowanie, aby firmy mając świadomość konieczności poczynienia znaczących nakładów inwestycyjnych, nie bały się ich robić ze względów formalnych, które niestety obecnie występują.

Czwartym prelegentem był prof. Jarosław Ćwiek-Karpowicz, który wystąpił z referatem pt. "Globalny rynek dostaw ropy naftowej w kontekście wojny Rosji z Ukrainą". Wygłaszając referat Profesor posiłkował się prezentacją, zawierającą dane Międzynarodowej Agencji Energii (dalej MAE). Profesor w referacie skupił się zarówno na stronie podażowej jak i popytowej światowego rynku ropy.

Profesor zaprezentował wykres zużycia ropy w latach 2019-2022. widać na nim było wyraźne zmniejszenie zapotrzebowania w związku z pandemią COVID-19. Jednak w 2022 roku zużycie osiągnęło wyższy poziom niż na koniec 2019 r., czyli przed wybuchem pandemii. Drugi zaprezentowany wykres prezentował tempo spadku oraz wzrostu zapotrzebowania na ropę w omawianym okresie. Profesor wskazał, że za dynamikę spadku i odpowiednio wzrostu konsumpcji odpowiadają głównie państwa OECD. Zaznaczony na wykresach kolor czerwony pokazuje konsumpcję w Chinach i zaprezentowane prognozy pokazują, że za wzrost zużycia ropy w następnych kwartałach 2023 r. odpowiadać będą Chiny. Następny zaprezentowany slajd pokazywał rozbieżność zapotrzebowania na

poszczególne kategorie paliw. Profesor wskazał, na ostatnią kolumnę pokazując na wzrost konsumpcji w każdej kategorii paliw w 2023 r. względem 2022 r. poza olejem napędowym, a także wyjątkowo dynamiczny wzrost konsumpcji paliwa lotniczego, co wynika z otwarcia Chin na transport i podróże międzynarodowe. Następny zaprezentowany slajd pokazywał szacunki zużycia poszczególnych kategorii paliw do roku 2026 i wynika z niego, że mimo polityki odchodzenia od paliw kopalnych zużycie nadal powinno rosnąć. Jest to spowodowane między innymi oparciem rozwoju gospodarczego państw azjatyckich oraz amerykańskich na paliwach kopalnych.

Następnie Profesor zaprezentował slajdy ilustrujące zapotrzebowanie oraz jego prognozę na ropę naftową oraz równoległe podaź i jej prognozę. Wskazał, że wyraźnie widać, że podaź będzie zdecydowanie niższa od popytu. Jako źródło wzrostu popytu wskazał odbicie gospodarcze Chin, zaś za ograniczenie podaży wskazał decyzję OPEC o redukcji wydobycia, a także osiągnięcie maksymalnych poziomów wydobycia w państwach spoza OPEC.

Następnie Profesor pokazał tabelę dotyczącą wydobycia ropy w krajach OPEC+. Wskazał, na ich możliwości techniczne wydobycia i na fakt, że nie są one wykorzystywane przez członków kartelu. Referent pokazał, że kraje OPEC+ mają możliwość zwiększenia wydobycia o 3,7 mln baryłek dziennie, jednak tego nie robią, aby w wyniku działań politycznych poprzez stworzenie niedoboru surowca podnieść ceny.

Następnie Profesor pokazał wykresy pokazujące, że za pierwszy spadek wydobycia odpowiadała Arabia Saudyjska i inne kraje Zatoki Arabskiej, zaś obecnie za spadek wydobycia opowiada głównie Rosja.

Referent pokazał następnie dwa wykresy dotyczące wydobycia i handlu rosyjską ropą. Podkreślił, że na podstawie danych MAE widać, że dochody Rosji z wydobycia ropy spadają. Wskazał, że USA oraz Wielka Brytania bardzo szybko wygasily import ropy z Rosji, UE również wygasza import ropy z Rosji, zaś Turcja i Chiny oraz przede wszystkim Indie zwiększyły import rosyjskiej ropy. Referent pokazał także, wykresy pokazujące strukturę eksportu oraz prognozowane dochody z rosyjskiej ropy i podkreślił, na znaczący spadek dochodowości eksportu przy jednoczesnym utrzymywaniu się wolumenu sprzedaży. Podkreślił, że Rosja znajduje nabywców nie obawiających się zachodnich sankcji, stąd eksport do Indii, jednak jednocześnie odbywa się on po cenach poniżej poziomów rynkowych. Profesor podkreślił także, że doszło do zamiany na pozycji głównego odbiorcy rosyjskiej ropy w Azji i miejsce Chin zajęły Indie.

Profesor wskazał, że na Azjatyckim rynku ropy zachodzi nadpodaź, ze względu na sprzedaż taniego surowca z Rosji, który obecnie konkuruje z dotychczas obecną ropą bliskowschodnią. Jednocześnie podkreślił, że nie widać silnego przekierowania ropy bliskowschodniej na rynek europejski.

Profesor zaprezentował także wykres dotyczący produkcji ropy w Iranie, a także spadku wydobycia w związku z sankcjami. Jednocześnie podkreślił, że brak surowca przy jednoczesnym wzroście zapotrzebowania najprawdopodobniej, jak również prognozuje to MAE doprowadzi do wzrostu cen ropy dla odbiorców końcowych.

Ostatnim prelegentem była Pani dr Julia Tocicka występująca z referatem "A green deal industrial plan for the Net-Zero Age – wyzwanie czy szansa dla transformacji energetycznej?". Na wstępie Referentka wskazała, że wojna na Ukrainie spowodowała przyspieszenie pewnych procesów oraz spowodowała zmiany polegające na wdrożeniu przez państwa mechanizmów ram kryzysowych polegających choćby na możliwości rekompensowania cen energii. Pani Doktor wskazała, że postara się dokonać analizy czy plany rozwoju tzw. zielonych technologii będą stanowić szansę czy zagrożenie dla polityki energetycznej UE.

Referentka wspomniała, że nowy plan UE zakłada cztery filary działania. Pierwszym z nich jest opracowanie rozwiązań w zakresie spójności jak np. aktu prawnego o surowcach krytycznych. Drugi filar dotyczyć będzie pomocy regulacyjnej; dostępu do funduszy, a także wsparcia ze strony UE. Jednocześnie referentka podkreśliła, że nie jest określone czy nowe zielone technologie będą rozumiane jako rozwiązania już wdrażane, czy jako rozwiązania jeszcze nie opracowane i niewdrożone do użycia. Pani Doktor zwróciła uwagę na istotność poluzowania do 2025 roku ram i warunków udzielania pomocy publicznej w ramach ram kryzysowych. Jako czwarty filar wskazała, wysiłki organizacyjne oraz działania na rzecz umów o wolnym handlu, a także kanały na rzecz transformacji energetycznej i rozwój partnerstwa na rzecz czystych technologii.

Referentka wskazała, że w ramach tworzonego planu nie zostały wskazane rozwiązania w zakresie energii jądrowej, gdyż przede wszystkim preferowane są inne obszary energetyki. Następnie wskazała, na możliwość wykorzystania wielu programów i rozwiązań do rozwoju obecnych technologii energetycznych w stosunkowo krótkim czasie i uzyskania około 13,8% niezbędnych nakładów przez Polskę w ramach klucza alokacji. Referentka jednocześnie wskazała, że ze względu na niski poziom wdrażania nowych technologii w Polsce, dostanie ona najprawdopodobniej proporcjonalnie mniej funduszy niż inne kraje, w których te procesy są bardziej zaawansowane, a dotyczy to np. wykorzystania wodoru czy biopaliw.

Prelegentka wskazała, że ze względu na zmiany klimatyczne i towarzyszącą im narrację niezbędne jest przygotowanie dywersyfikacji energetycznej. W kwestii polskiej energetyki będzie to głównie rozwój energetyki wiatrowej, a także rozwój wymiany transgranicznej. Polską dążyć będzie do rozwoju czystych technologii węglowych.

Prelegentka wskazała, że Unia Europejska dąży do tego, aby wspierać i promować państwa dążące i będące już na etapie realizacji gospodarki zeroemisyjnej, a także przedsiębiorstwa działające i wykonujące usługi w ramach zamkniętego obiegu. Dlatego istotne jest, aby zapewniać najwyższe standardy w ramach ochrony środowiska.

Podsumowując Pani Doktor stwierdziła, że plan UE tworzy nowe możliwości dla Polski do zabezpieczenia i dywersyfikacji surowców energetycznych, ale też stwarza przesłanki do preferencyjnego traktowania innych państw i wyklucza dofinansowanie dla elektrowni jądrowych.