

## Chaos w przepisach i brak skutecznego nadzoru

# Szara strefa w obrocie paliwami ciekłymi

**DARIUSZ SZĄLKOWSKI**

*Zjawisko tzw. szarej strefy można zaobserwować we wszystkich krajach, jednak jego skala jest różna i – w zależności od sektora, w którym występuje – inaczej oddziałuje ono na gospodarkę narodową. Wiele aspektów występowania „szarej strefy” objęto już wcześniej kontrolami NIK. Tym razem przyjrano się rynkowi obrotu paliwami ciekłymi<sup>1</sup>. Izba zwróciła uwagę, że działalność tego sektora jest regulowana przez bardzo wiele przepisów, w których występują liczne niekonsekwencje i rozbieżne definicje, prowadzące m.in. do rozproszenia kompetencji różnych organów, a z tego powodu nieskuteczności ich działań. Stąd postulat przyjęcia spójnej regulacji dotyczącej sektora i organu sprawującego nad nim kompleksowy nadzór. Przyjęty pakiet paliwowo-energetyczny jest odpowiedzią na te postulaty.*

### Wstęp

Istotne jest jednak rozróżnienie trzech podstawowych kategorii „szarej strefy”, tj. działalności nielegalnej, która również nazywana jest „czarną strefą” działalności ukrytej oraz tzw. nieformalnej. W każdej z tych kategorii obrót gospodarczy jest nierejestrowany, co prowadzi do unikania obowiązków podatkowych i zaburza zdrową konkurencję. Każdy z wymienionych rodzajów tego zjawiska jest mniej lub bardziej rozpowszechniony, społecznie akceptowalny, a przede wszystkim w różnym

stopniu wpływa na wszystkie podmioty obrotu gospodarczego, poczynając od konsumentów, przez przedsiębiorców, a na budżecie państwa kończąc. W „szarej strefie” działają zarówno podmioty niezarejestrowane, których aktywność ma charakter przestępczy, jak i zwykle osoby fizyczne, które świadczą różnego rodzaju drobne usługi gospodarcze.

### Zjawisko „szarej strefy”

„Szara strefa” jest elementem każdej gospodarki i przyczyny jej występowania są

<sup>1</sup> Artykuł opracowany na podstawie Informacji o wynikach kontroli: *Zapobieganie nielegalnemu obrotowi paliwami ciekłymi*, nr P16/018, Departament Gospodarki NIK, opublikowana w lipcu 2017 r., przyjęta przez Sejmową Komisję ds. Kontroli Państwowej 27.9.2017. Badaniami kontrolnymi objęto okres od 1.1.2015 do 30.6.2016. Czynności kontrolne przeprowadzone zostały w okresie od 26.7.2016 do 21.10.2016.

szeroko analizowane w teorii ekonomii. Powszechnie przyjmuje się, że skala występowania „szarej strefy” zależy od takich czynników, jak wysokość obciążeń podatkowych, stopień regulacji danego sektora przez państwo, czy też od postrzegania przez społeczeństwo roli państwa i jego dbałości o obywateli, czyli tzw. moralności podatkowej. Nie bez znaczenia dla wielkości „szarej strefy” są zdolności organów państwa odpowiedzialnych za zapewnienie wpływów podatkowych do skutecznego przeciwdziałania prowadzeniu niezarejestrowanej działalności gospodarczej. „Szara strefa”, w zależności od jej skali i obszarów występowania, ma różny wpływ na gospodarkę narodową, przy czym nie zawsze jest to wyłącznie wpływ negatywny. W krajach rozwijających się, podmioty, które początkowo działają w tej strefie, przyczyniają się do wzrostu produktu krajowego brutto (PKB) i po osiągnięciu pewnego etapu rozwoju przechodzą do oficjalnego obrotu gospodarczego.

O powszechności i skali występowania zjawiska „szarej strefy” świadczy to, że została zdefiniowana w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej<sup>2</sup>, zgodnie z zasadami rachunków narodowych, jako działalność nieobserwowana i uwzględnia trzy kategorie:

- działalność nielegalną, w wypadku której strony są dobrowolnymi partnerami transakcji gospodarczej;

- działalność ukrytą, kiedy transakcje nie są sprzeczne z prawem, ale nie są zgłaszane w celu uniknięcia urzędowej kontroli;
- działalność określaną jako „nieformalna”, zazwyczaj w sytuacji, gdy nie prowadzi się żadnych rejestrów.

Działalność nielegalna prowadzona jest przeważnie przez niezarejestrowane podmioty gospodarcze, czy wręcz grupy przestępcze, które tradycyjnie zajmują się np. produkcją oraz handlem takimi używkami, jak: narkotyki, papierosy oraz alkohol. Grupy przestępcze uczestniczą również w nielegalnym obrocie paliwami. W zależności od bieżącej koniunktury, przedmiotem nielegalnego obrotu mogą być inne dobra, np. wyroby elektroniczne, AGD, stal. Od 2014 roku Komisja Europejska włączyła nielegalną produkcję do rachunków narodowych.

Działalność ukrytą prowadzą natomiast podmioty zarejestrowane, które przez fakt nierejestrowania części obrotu starają się zminimalizować, czy wręcz uniknąć obciążeń podatkowych. Ten rodzaj „szarej strefy” najczęściej występuje w takich gałęziach gospodarki, jak gastronomia i zakwaterowanie oraz handel.

Ostatnia z wymienionych kategorii jest chyba najbardziej rozpowszechniona i często najbardziej akceptowana. Zaliczyć można do niej np. wykonywanie drobnych usług remontowych, usług rzemieślniczych przez osoby, które nie prowadzą działalności gospodarczej, a dane prace wykonują dorywczo; uzyskane przychody stanowią często ich główne źródło utrzymania.

<sup>2</sup> Nr 549/2013 z 21.5.2013, Dz.U. L 174 z 26.6.2013, s. 1–727.



## Wielkość „szarej strefy” na rynku paliw

Według najbardziej aktualnych danych<sup>3</sup> przedstawionych we wrześniu 2015 r. przez Główny Urząd Statystyczny, gospodarka nieobserwowana była oceniana w latach 2010–2013 na 12,6% – 14,5% PKB, czyli od 181 106,9 mln zł w 2010 r. do 240 997,5 mln zł w 2013 r. Podawane przez GUS szacunki działalności nielegalnej, będącej jednym z elementów składowych „szarej strefy” obejmują tylko trzy główne kategorie, tj. sutenerstwo, narkotyki oraz przemyt papierosów. Dane GUS nie wyszczególniają jako oddzielnej kategorii – rynku paliw. Raporty dotyczące tego rynku sporządzane były m.in. przez firmę doradczą Ernst & Young (EY), która w 2013 r. na zlecenie Polskiej Organizacji Przemysłu i Handlu (POPiHN) przeprowadziła analizę przestępczości w obrocie paliwami. Według szacunków EY wyłudzenia podatku VAT w roku 2012 odnosiły się do nie mniej niż 12,6% szacowanego całkowitego zużycia oleju napędowego. Według szacunków przedstawionych przez POPiHN<sup>4</sup>, wyłudzenia VAT w obrocie olejem napędowym wzrosły w 2013 r. z ok. 18,6% do 24,2% rynku, co oznaczało straty dla budżetu państwa na poziomie od 4,3 mld zł do 5,8 mld zł.

Porównując szacunki dotyczące wielkości „szarej strefy” w obrocie olejem napędowym, do rozmiarów tego zjawiska w innych sektorach gospodarki, zauważyć można, że w pierwszym obszarze jest

znacznie większy. Główną przyczynę tego stanu można dostrzec analizując wysokość obciążeń fiskalnych oraz pozostałych narzutów mających wpływ na cenę końcową paliw płynnych.

Zarówno w wypadku oleju napędowego, jak i najbardziej popularnej benzyny EU95, obciążenia podatkowe wraz z opłatą paliwową stanowią ponad 50% ceny paliwa. Unikając tych elementów składowych zawartych w cenie końcowej paliwa, można więc osiągnąć zysk z nielegalnego obrotu nimi, który jest dużo większy niż przy obrocie innymi towarami, kiedy np. można uniknąć „tylko” obciążenia danego towaru podatkiem VAT w wysokości 23%.

Istotnym elementem wpływającym na rozmiar „szarej strefy” na rynku paliw jest jego wielkość. Szacuje się ją w Polsce na ok. 100 mld zł. Biorąc pod uwagę wysokość obciążeń zawartych w cenie paliw (VAT, akcyza, opłata paliwowa), roczne wpływy do budżetu państwa z tego rynku wynoszą ok. 50 mld zł.

Istnienie „szarej strefy” i jej potencjalną skalę potwierdza porównanie wzrostu wartości PKB w latach 2011–2016 oraz zużycia krajowego paliw płynnych w tym okresie. Według danych GUS PKB rok-w stosunku do roku według stanu na 1 stycznia, w okresie tym wzrósł o 17,9%. Natomiast sprzedaż paliw, pomimo niewielkich wahań w poszczególnych latach, pozostała praktycznie na takim samym poziomie. Świadczy to wyraźnie o występowaniu nierejestrowanego obrotu na rynku paliw.

<sup>3</sup> Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2010–2013. <[http://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5481/4/10/1/rachunki\\_narodowe.pdf](http://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5481/4/10/1/rachunki_narodowe.pdf)>.

<sup>4</sup> Raport roczny. Przemysł i handel naftowy 2015. POPiHN.

Wraz ze wzrostem PKB, powinna również rosnać sprzedaż na rynku paliw, w szczególności oleju napędowego. Oczywiście wszelkie działania proekologiczne i nastawione na zwiększenie efektywności, mające na celu ograniczenie zużycia paliw, w tym oleju napędowego, powinny do tego prowadzić. Jednak nie mogły one wywołać tak istotnej rozbieżności pomiędzy trendem wzrostowym PKB a pozostającym na praktycznie takim samym poziomie, zużyciem paliw płynnych.

Wzrost rozmiaru „szarej strefy” na rynku paliw świadczy także o braku skutecznych działań organów państwa, zarówno fiskalnych, jak i odpowiedzialnych za regulację rynku paliw, bowiem wysokość obciążeń podatkowych w omawianym okresie pozostawała na takim samym poziomie. Dlatego też uprawniona jest teza, że obciążenia podatkowe nie stanowiły elementu stymulującego wzrost wielkości „szarej strefy” na rynku paliw.

### Organizacja nadzoru nad rynkiem paliw płynnych

Nadzorem oraz regulacją rynku paliw zajmują się różne organy oraz podmioty, z których każdy ma inny zakres działania oraz wpływ na funkcjonowanie tego sektora:

- Minister Energii, który kieruje działem administracji rządowej „energia”<sup>5</sup>, sprawuje nadzór nad rynkiem paliw ciekłych.

W Ministerstwie Energii, Departament Ropy i Gazu realizuje m.in. zadania związane z: kształtowaniem polityki energetycznej Polski i otoczenia regulacyjnego oraz polityki energetycznej i prawodawstwa UE w zakresie sektora gazu ziemnego oraz sektora ropy naftowej i paliw ciekłych, a także dotyczące wdrażania przepisów UE w tej dziedzinie; przygotowaniem analiz i ocen dotyczących funkcjonowania sektorów gazu ziemnego, sektora ropy naftowej i paliw ciekłych; prowadzeniem spraw z zakresu jakości paliw ciekłych, gazu skroplonego (LPG), sprężonego gazu ziemnego (CNG), skroplonego gazu ziemnego (LNG), lekkiego oleju opałowego, ciężkiego oleju opałowego oraz oleju do silników statków żeglugi śródlądowej;

- Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, który m.in.: koncesjonuje obrót paliwami; pobiera opłaty z tego tytułu; kontroluje wykonywanie obowiązków wynikających z udzielonych koncesji; przeprowadza kontrole podmiotów realizujących narodowy cel wskaźnikowy (NCW<sup>6</sup>); przeprowadza kontrole podmiotów realizujących narodowy cel redukcyjny (NCR<sup>7</sup>), pod względem zapewnienia minimalnej wartości ograniczenia emisji gazów cieplarnianych w cyklu życia paliw ciekłych oraz nakłada kary w opisanym zakresie;
- Minister Finansów, który przez podległe mu służby prowadzi działania związane z: rejestracją podatników dla celu

<sup>5</sup> Art. 7a ust. 2 pkt 1-3 ustawy z 4.9.1997 o działach administracji rządowej, Dz. U. z 2016 r. poz. 543, ze zm.

<sup>6</sup> Minimalny udział biokomponentów i innych paliw odnawialnych zużytych we wszystkich rodzajach transportu w ogólnej ilości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych zużywanych w ciągu roku kalendarzowego w transporcie drogowym i kolejowym, liczony według wartości opałowej.

<sup>7</sup> Minimalna wartość ograniczenia emisji gazów cieplarnianych w cyklu życia paliw ciekłych, biopaliw ciekłych, gazu skroplonego LPG.



poszczególnych podatków; ustalaniem stawek akcyzy; pobieraniem opłat: celnych, akcyzowych i opłaty paliwowej oraz podatku VAT i CIT;

- Prezes Agencji Rezerw Materiałowych – rejestruje producentów i handlowców obowiązanych do tworzenia zapasów interwencyjnych i wnoszenia opłaty zapasowej; pobiera opłaty zapasowe; kontroluje tworzenie i utrzymywanie zapasów obowiązkowych;

- Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (w tym Inspekcja Handlowa (IH) – zarządza Systemem Monitorowania i Kontrolowania Jakości Paliw, którego celem jest m.in. przeciwdziałanie wprowadzaniu do obrotu paliw niespełniających wymagań jakościowych określonych w przepisach; prowadzenie kontroli jakości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; wymierzanie kary podmiotom wprowadzającym do obrotu paliwa ciekłe, biopaliwa ciekłe lub gaz skroplony (LPG), niespełniające wymagań jakościowych określonych w ustawie.

Jak widać, liczba podmiotów, do których kompetencji należy regulowanie i nadzorowanie rynku paliw ciekłych jest duża. Dlaczego więc pomimo, jakby się mogło wydawać, szczerego nadzoru nad rynkiem paliw płynnych, skala „szarej strefy” w obrocie nimi nie tylko nie malała, a wręcz wykazywała tendencję wzrostową? To zagadnienie było przedmiotem badań Najwyższej Izby Kontroli w ramach kontroli planowej „Zapobieganie nielegalnemu obrotowi paliwami ciekłymi”.

## Istotne ustalenia kontroli

Kontrolą objęto cztery główne podmioty odpowiedzialne za zwalczanie „szarej strefy” na rynku paliw, tj. Ministra Energii, Ministra Finansów, Prezesa URE oraz Prezesa UOKiK. Z zakresu podmiotowego wyłączona została Agencja Rezerw Materiałowych, gdyż jej zadania dotyczą głównie utrzymania zapasów interwencyjnych paliw, a ich ilość nie jest związana z funkcjonowaniem „szarej strefy” na rynku paliw.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie działalność dwóch głównych podmiotów odpowiedzialnych za funkcjonowanie i regulowanie rynku paliw, tj. Ministra Energii oraz Prezesa URE. Realizację zadań w kontrolowanym obszarze przez Ministra Finansów oraz Prezesa UOKiK oceniono pozytywnie.

Ustalenia kontroli wykazały, iż symptomy występowania „szarej strefy” zidentyfikowane zostały przez organy administracji rządowej już w 2012 roku<sup>8</sup>. Podejmowane działania nie doprowadziły jednak do zmniejszenia jej wielkości, a tym samym liczby podmiotów zajmujących się nielegalnym obrotem paliwami.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę przede wszystkim na to, że dwa główne podmioty, tj. Minister Energii, a poprzednio Minister Gospodarki oraz Prezes URE, nie dostrzegali negatywnego wpływu „szarej strefy” na podmioty legalnie działające na rynku. Ich zdaniem „szara strefa” ma zły wpływ na kwestie związane z podatkami i opłatami. Minister Energii nie

<sup>8</sup> Ocena realizacji Polityki energetycznej Polski do 2030 roku, sporządzona przez Ministra Gospodarki w czerwcu 2015 r., str.10; <<http://bip.me.gov.pl/node/24670>>.

podejmował więc działań zmierzających do opracowania polityki energetycznej państwa, w odniesieniu do paliw ciekłych. Zdaniem NIK było to podejście błędne. Nielegalna działalność podmiotów w segmencie gospodarki, w którym w cenie końcowej produktu ponad 50% stanowią podatki, a marża handlowa w wypadku dwóch głównych produktów, tj. benzyny EU95 i oleju napędowego wynosi odpowiednio 3% i 2%, prowadzi do znacznego zakłócenia konkurencyjności. Należy przy tym również uwzględnić, że jest to rynek regulowany przez państwo, bowiem – aby na nim prowadzić działalność – podmioty muszą uzyskać odpowiednie koncesje. Zatem organ państwa, który jest właściwy ds. rynku paliw, powinien zapewniać odpowiednie warunki konkurencji podmiotom, które na nim legalnie działają. W tym celu organy administracji rządowej odpowiedzialne za ten segment gospodarki powinny ze sobą współpracować, przy czym wyniki kontroli nie potwierdzają, że taka współpraca była prowadzona na pożądanym poziomie. Minister Energii nie podejmował np. prób oszacowania „szarej strefy” na rynku paliw. Dokonanie takiej oceny wymagałoby jednak skonfrontowania posiadanych przez resort danych z informacjami gromadzonymi w ramach statystyki celnej, a o takie informacje Minister Energii nie występował do Ministra Finansów.

O ile jednak rolę Ministra Energii jest kształtowanie polityki na rynku paliw, to Prezes URE wykonuje określone zadania

związane głównie z koncesjonowaniem podmiotów funkcjonujących w tym sektorze. Działalność Prezesa sprowadzała się właściwie do technicznego realizowania obowiązków ustawowych, związanych z koncesjonowaniem obrotu paliwami.

O skali tych zadań świadczą dane dotyczące wydawanych przez Prezesa URE koncesji na obrót paliwami. Według stanu na 30 września 2016 r. wydano 8 284 ważne koncesje, z czego 8 061 na obrót paliwami, czyli ten sektor rynku paliwowego, który jest najbardziej zagrożony funkcjonowaniem „szarej strefy”. Biorąc pod uwagę koncesje, które utraciły moc oraz postępowania, w których ich nie wydano, w okresie objętym kontrolą przeprowadzono prawie 11 tysięcy postępowań w sprawie wydania koncesji, zarówno w centrali URE, jak i we wszystkich ośmiu oddziałach terenowych. W centrali URE sprawami koncesji w zakresie obrotu paliwami zajmowało się ośmiu pracowników Wydziału ds. Paliw i Biopaliw, a w oddziałach terenowych na te zadania przeznaczano średnio ok. 1,5 etatu.

Wydanie koncesji przez URE nie jest prostą czynnością techniczną, gdyż wymaga sprawdzenia spełnienia przez przedsiębiorcę wielu przesłanek określonych w ustawie z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne<sup>9</sup>.

Wśród wielu wymogów, które musi spełniać przedsiębiorca ubiegający się o konkretny rodzaj koncesji, jest m.in. stwierdzenie spełnienia warunków wynikających z art. 33 ust. 1 pkt 2 oraz art. 38 tej ustawy (dalej: Prawo energetyczne).

<sup>9</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 220, ze zm.





Pierwszy dotyczy określenia, czy wnioskodawca dysponuje środkami finansowymi w wielkości gwarantującej prawidłowe wykonywanie działalności, bądź jest w stanie udokumentować możliwości ich pozyskania. Drugi natomiast daje możliwość uzależnienia udzielenia koncesji od złożenia przez wnioskodawcę zabezpieczenia majątkowego w celu zaspokojenia roszczeń osób trzecich, mogących powstać wskutek niewłaściwego prowadzenia działalności objętej koncesją.

Mając na uwadze konieczność zapewnienia jednolitego podejścia do dokonywania oceny powyższych elementów, zdaniem NIK w URE powinny zostać opracowane procedury wskazujące przynajmniej graniczne warunki, kiedy koncesja może być udzielona. Powinny zostać także określone podstawowe wskaźniki dotyczące wymogu żądania przez URE złożenia zabezpieczenia majątkowego przez podmiot wnioskujący o udzielenie koncesji.

Prezes URE nie był w stanie wykorzystywać uprawnień do kontroli przedsiębiorstw energetycznych prowadzących działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania lub obrotu paliwami ciekłymi, w tym z zagranicą. Nie prowadził także kontroli podmiotów zobowiązanych do realizacji narodowego celu wskaźnikowego (NCW), poprzestając na ustalaniu poziomu tego wskaźnika na podstawie sprawozdań składanych przez przedsiębiorców i wymierzaniu kar pieniężnych w wypadku, gdy

nie został on osiągnięty. Urząd Regulacji Energetyki nie był przygotowany organizacyjnie i kadrowo do prowadzenia kontroli w wypełniania warunków działalności objętej koncesjami w zakresie, w jakim dotyczą one paliw płynnych.

Przykładowo, przedsiębiorcy składający wnioski o udzielenie koncesji muszą spełnić warunek określony w art. 33 ust. 1 pkt 4 Prawa energetycznego, tj. zatrudnienia osób o właściwych kwalifikacjach zawodowych, o których mowa w art. 54 tej ustawy. Urząd ograniczał się natomiast do uzyskania ogólnego oświadczenia wnioskodawcy, że zobowiązuje się on do zatrudnienia takich osób. Po udzieleniu koncesji organ nie weryfikował jednak rzeczywistego spełnienia tego warunku.

Konkluzja NIK – nałożenie nowych zadań wynikających z pakietu paliwowego i pakietu energetycznego<sup>10</sup> bez zasilenia finansowego URE, pogłębi problemy związane z niedoborem kadrowym w tym urzędzie i zwiększy liczbę nierealizowanych zadań.

W ocenie NIK największe zaangażowanie w walkę z „szarą strefą” wykazały organy podległe Ministrowi Finansów, tj. organy administracji skarbowej, administracji podatkowej oraz służba celna. Każda z tych służb w zakresie swojej działalności prowadziła analizy wyników przeprowadzanych kontroli w podmiotach gospodarczych oraz wykorzystywała informacje uzyskiwane od innych organów. Utworzono

<sup>10</sup> Pakiet paliwowy i energetyczny stanowią zbiorcze określenia zmian normatywnych wprowadzonych na mocy ustawy z 7.7.2016 o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw z 1.8.2016 oraz na mocy ustawy z 22.7.2016 o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw z dniem 2.9.2016.

specjalne komórki oraz powoływano zespoły zadaniowe, które prowadziły i analizowały wyniki postępowań kontrolnych oraz dane i informacje gromadzone w systemach informatycznych. Wyniki tych analiz stanowiły przede wszystkim podstawę do opracowania map ryzyka oraz planów kontroli. Wszystkie te elementy były ostatecznie wykorzystywane do podejmowania inicjatyw legislacyjnych Ministra Finansów, zmierzających do ograniczenia „szarej strefy” w obrocie paliwami, w tym pakietu paliwowego, energetycznego, a ostatnio – transportowego.

W kontrolowanym okresie, dzięki prowadzonym analizom ryzyka, wzrosła między innymi skuteczność działania organów podległych Ministrowi Finansów. Przykładowo, średnia kwota ustaleń na jedną wynikową kontrolę przeprowadzoną przez organy kontroli skarbowej w latach 2014-2015 wzrosła o 36,5%. Podobnie sytuacja wyglądała w odniesieniu do służby celnej oraz organów administracji podatkowej. Mając na uwadze, że podstawowymi przyczynami niskich wpływów z tytułu powyższych należności była bezskuteczność egzekucji spowodowana brakiem majątku dłużników, brakiem źródeł dochodów oraz środków na rachunkach bankowych, nastąpił jednocześnie wzrost poziomu należności.

Na przykład, w wypadku egzekucji należności przeprowadzonych w latach 2014–2016 (I półrocze) nie wyegzekwowano kwoty 443,4 mln zł, tj. aż 96,7% ogółu należności Skarbu Państwa naliczonych w wyniku kontroli Służby Celnej w latach 2014-2016 (I półrocze), w tym głównie z podatku akcyzowego (409,5 mln zł) i opłaty paliwowej (33,9 mln zł). W znacznym

stopniu zwiększył się również poziom zaległości – ze 153 mln zł w 2014 r. do 443,4 mln zł na koniec I półrocza 2016 r. Największy udział w zaległościach z tych dwóch tytułów przypada na podmioty zajmujące się dystrybucją paliw.

Niezależnie od pozytywnych elementów opisanych powyżej działań Ministra Finansów, NIK zwróciła uwagę na brak należytej współpracy pomiędzy poszczególnymi służbami resortu. Przeprowadzały one kontrole według przepisów, które w sposób odmienny regulowały ich zasady. Każda ze służb posiadała systemy informatyczne funkcjonujące w znacznej mierze niezależnie, co prowadziło do rozproszenia baz danych i utrudniało wykorzystanie posiadanych. Ponadto zdarzały się wypadki wykonywania tych samych zadań na potrzeby trzech różnych postępowań kontrolnych. Wszystkie te elementy, a w szczególności niewystarczająca komunikacja pomiędzy służbami funkcjonującymi w resorcie finansów, wskazywały na konieczność przeprowadzenia procesu konsolidacji i zapewnienia spójności procedur, korelacji baz danych i systemów informatycznych. Stąd też zasadniczy kierunek reformy, polegający na zespoleniu różnych służb działających pod nadzorem Ministra Finansów w jedną instytucję – Krajową Administrację Skarbową – jest właściwy w świetle wyników przywołanej kontroli.

W wyniku kontroli ustalono, że Minister Finansów nie przeprowadzał samodzielnie analiz dotyczących oszacowania „szarej strefy” w odniesieniu do rynku paliw. Podawane do publicznej wiadomości informacje o jej rozmiarach pochodziły z opracowań firm konsultingowych.





Nie były weryfikowane przez Ministra, a także nie dysponował on wiedzą na temat metodologii, która była używana do oszacowania rozmiarów „szarej strefy”.

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, przy udziale Wojewódzkich Inspektorów Inspekcji Handlowej, realizował zadania w zakresie monitorowania i kontrolowania jakości paliw ciekłych oraz gazu skroplonego (LPG), określone w ustawie z 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw<sup>11</sup>. W opinii Prezesa UOKiK brakowało bezpośredniego związku pomiędzy kwestią jakości paliw, a funkcjonowaniem „szarej strefy” i dlatego zarówno UOKiK, jak i inspekcja handlowa nie prowadziły kontroli legalności obrotu paliwami. Urząd ten koncentrował się na zapobieganiu wprowadzaniu do obrotu paliw, które nie spełniają wymagań jakościowych określonych przepisami.

Przykładem dobrej praktyki jest reakcja Prezesa UOKiK na przekazywane przez podmioty z branży paliwowej sygnały o znacznej liczbie przedsiębiorców prowadzących działalność bez wymaganej koncesji. Po spotkaniu z przedstawicielami branży paliwowej Prezes UOKiK skierował do wojewódzkich inspektorów Inspekcji Handlowej polecenie weryfikacji, w trakcie do kontroli jakości paliw, posiadania przez przedsiębiorców koncesji na obrót paliwami. W efekcie, liczba kontroli, w których to sprawdzono wzrosła z 97 w 2014 do 331 w okresie pierwszych trzech kwartałów 2016 r.

Warto też wskazać na wprowadzony przez Prezesa UOKiK obowiązek przekazywania przez Inspektorów Inspekcji Handlowej informacji o stwierdzonych podczas kontroli nieprawidłowościach, w celu ich wykorzystania przez inne organy, np.: URE, Wojewódzkie Inspektoraty Ochrony Środowiska, Urząd Dozoru Technicznego, Urzędy Celne lub Urzędy Kontroli Skarbowej. Przy czym przekazywano je jednostronnie, bowiem Prezes UOKiK nie dostawał informacji zwrotnych od urzędów.

Reasumując, działalność sektora paliw ciekłych regulowana jest wieloma przepisami prawa. Występują przy tym niespójności w obowiązujących regulacjach, a także rozbieżne definicje dotyczące tych samych elementów. Jednym z wniosków wynikających z omawianej kontroli jest postulat rozważenia przez Radę Ministrów możliwości i zasadności wprowadzenia jednej kompleksowej regulacji dotyczącej tego sektora. Wyeliminowanie obecnego rozproszenia kompetencji i odpowiedzialności byłoby możliwe przez ustanowienie, w ramach wspomnianej regulacji, organu sprawującego kompleksowy, a we współpracy z ministrem ds. finansów (obecnie Szefem Krajowej Administracji Skarbowej), pełny nadzór nad rynkiem paliw ciekłych.

## Zakończenie

Płynące z rynku informacje wskazują na pozytywne efekty wprowadzonych zmian legislacyjnych, w tym pakietu paliwowego i energetycznego. Według danych

<sup>11</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 1928, ze zm.

przedstawionych przez POPiHN w raporcie rocznym za 2016 r. oficjalny import paliw płynnych<sup>12</sup>, odnotowany w statystykach celnych, zwiększył się o 34%, a w wypadku oleju napędowego aż o 93%. Natomiast import benzyny silnikowej w 2016 r. zmalał o ok. 12% w stosunku do 2015 r. Ogólny poziom produkcji spadł co prawda w 2016 r. o ok. 3% w stosunku do roku poprzedniego, co miało m.in. związek z remontami okresowymi w PKN ORLEN. Jednak w II półroczu zaobserwowano wzrost wykorzystania linii produkcyjnych, co zdaniem autorów raportu wynikało z pozytywnego działania pakietu paliwowego.

Zwiększeniu uległy również wpływy z podatku VAT<sup>13</sup>, podatku akcyzowego od paliw. Dochody budżetu państwa w I kwartale 2017 r. z VAT wyniosły 42,4 mld zł, podczas gdy w analogicznym okresie roku ubiegłego 30,1 mld zł. Wpływy z podatku akcyzowego od paliw w 2016 r. wyniosły natomiast 29,4 mld zł, a w 2015 r. 27,9 mld zł.

**DARIUSZ SZALKOWSKI**  
wicedyrektor Departamentu Gospodarki,  
Skarbu Państwa i Prywatyzacji NIK

<sup>12</sup> Przemysł i Handel Naftowy, s. 15, POPiHN 2016 r.

<sup>13</sup> Ponieważ dane dotyczące podatku VAT, niegromadzone według grup towarowych, nie są prowadzone oddzielne statystyki dotyczące podatku VAT od paliw płynnych.

**Słowa kluczowe:** szara strefa, obrót paliwami ciekłymi, pakiet paliwowo-energetyczny, podatek VAT, podatek akcyzowy od paliw

**Key words:** grey area, liquid fuels sales, Value Added Tax, fuel charge, fuel and energy package