



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPL.140.98.2018.ML

Warszawa, 31 października 2018 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

Przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów **stanowisko** wobec poselskiego projektu ustawy:

- o likwidacji opłaty paliwowej (druk nr 2701).

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Infrastruktury do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z poważaniem

(-) Mateusz Morawiecki

Stanowisko Rządu

wobec poselskiego projektu ustawy o likwidacji opłaty paliwowej (druk nr 2701)

I. Przedmiot i istota projektu ustawy.

Poselski projekt ustawy o likwidacji opłaty paliwowej (druk sejmowy nr 2701) przewiduje zmianę w ustawie z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1057, z późn. zm.) (dalej: ustawa o autostradach). Projektowana zmiana polega na skreśleniu art. 37h-37q ustawy o autostradach, czyli usunięciu przepisów Rozdziału 5b ww. ustawy dotyczących opłaty paliwowej. Wskazane przepisy regulują obowiązek uiszczania opłaty paliwowej. Dodatkowo projekt przewiduje skreślenie art. 39l pkt 3, w którym znajduje się upoważnienie dla ministra właściwego ds. transportu do zawarcia z Bankiem Gospodarstwa Krajowego porozumienia określającego sposób i termin zwrotu nadpłaty opłaty paliwowej.

Projekt ustawy zawiera przepis, zgodnie z którym ustawa wejdzie w życie 30 dni od dnia ogłoszenia.

Zgodnie z załączonym do projektu uzasadnieniem, celem niniejszego projektu jest obniżenie poziomu opodatkowania paliwa poprzez likwidację opłaty paliwowej. Według projektodawcy likwidacja opłaty paliwowej spełnia istotny cel społeczny polegający na udzieleniu wsparcia mniej zamożnym Polakom w sytuacji wysokich cen paliw. Projektowana ustawa będzie miała pozytywne skutki społeczne, gdyż będzie stanowić wymierną obniżkę podatków a na zmianie skorzystają również polscy przedsiębiorcy ze względu na pozytywny wpływ na konsumpcję wewnętrzną.

Projektodawca szacuje, że likwidacja opłaty paliwowej spowoduje obniżenie ceny benzyny o ok. 13 groszy na litrze. Nie wskazano obniżki dla pozostałych rodzajów paliw silnikowych oraz gazu, które są objęte obowiązkiem zapłaty opłaty paliwowej.

Projektodawca wskazał, że koszt likwidacji opłaty paliwowej dla budżetu państwa to ok. 6 mld zł. Przewiduje również, że całkowity koszt dla budżetu likwidacji opłaty paliwowej zostanie zrekompensowany dodatkowymi wpływami budżetowymi w związku z eliminacją szarej strefy w obrocie paliwami oraz większym popytem na paliwa silnikowe.

II. Obecny stan prawny.

Zgodnie z art. 37h ust. 1 ustawy o autostradach płatnych opłacie paliwowej podlega wprowadzanie na rynek krajowy paliw silnikowych oraz gazu, wykorzystywanych do napędu silników spalinowych. Paliwami silnikowymi lub gazem wykorzystywanymi do napędu silników spalinowych są następujące produkty:

- 1) benzyny silnikowe o kodach: CN 2710 11 45 lub CN 2710 11 49 oraz wyroby powstałe ze zmieszania tych benzyn z biokomponentami, spełniające wymagania jakościowe określone w odrębnych przepisach;
- 2) oleje napędowe o kodzie CN 2710 19 41 oraz wyroby powstałe ze zmieszania tych olejów z biokomponentami, spełniające wymagania jakościowe określone w odrębnych przepisach;
- 3) biokomponenty stanowiące samoistne paliwa, spełniające wymagania jakościowe określone w odrębnych przepisach, przeznaczone do napędu silników spalinowych, bez względu na kod CN;
- 4) gaz ziemny (mokry) i pozostałe węglowodory gazowe oraz gazowe węglowodory alifatyczne skroplone i w stanie gazowym, przeznaczone do napędu silników spalinowych, o kodach: CN 2711 i CN 2901;
- 5) wyroby inne niż określone w pkt 1-4, przeznaczone do użycia, oferowane na sprzedaż lub używane do napędu silników spalinowych, bez względu na kod CN.

Przez wprowadzanie na rynek krajowy paliw silnikowych oraz gazu, rozumie się czynności podlegające opodatkowaniu podatkiem akcyzowym, których przedmiotem są te paliwa silnikowe oraz gaz (art. 37h ustawy o autostradach).

Obowiązek zapłaty opłaty paliwowej od paliw silnikowych oraz gazu ciąży na:

- 1) producencie paliw silnikowych lub gazu albo
- 2) importerze paliw silnikowych lub gazu, albo
- 3) podmiocie dokonującym nabycia wewnątrzwspólnotowego w rozumieniu przepisów o podatku akcyzowym paliw silnikowych lub gazu, albo
- 4) innym podmiocie podlegającym na podstawie przepisów o podatku akcyzowym obowiązkowi podatkowemu w zakresie podatku akcyzowego od paliw silnikowych lub gazu.

Podstawą obliczenia wysokości opłaty paliwowej jest ilość paliw silnikowych lub gazu, od jakich ww. podmioty są obowiązane zapłacić podatek akcyzowy.

Stawka opłaty paliwowej w 2018 r. wynosi:

- 131,40 zł za 1000 l benzyn silnikowych oraz wyrobów powstałych ze zmieszania tych benzyn z biokomponentami;
- 293,05 zł za 1000 l olejów napędowych, wyrobów powstałych ze zmieszania tych olejów z biokomponentami oraz biokomponentów stanowiących samoistne paliwa;
- 162,27 zł za 1000 kg gazów i innych wyrobów.

Opłata paliwowa stanowi przychód Krajowego Funduszu Drogowego i Funduszu Kolejowego, z tym, że kwota stanowiąca 80% opłaty paliwowej stanowi przychód Krajowego Funduszu Drogowego (KFD), a kwota stanowiąca 20% tej opłaty – przychód Funduszu Kolejowego (FK). Dodatkowo, kwota przychodu Funduszu Kolejowego jest powiększana, z bieżących wpływów z opłaty paliwowej, w następujący sposób: w roku: 2009 – o kwotę 200 mln zł, w latach 2010 – 2014 o kwotę 100 mln zł, w roku 2015 – o kwotę 500 mln zł oraz w latach 2016 – 2019 o kwotę 400 mln zł. Wskazane kwoty wynikają wprost z brzmienia art. 37i ustawy o autostradach oraz z art. 5 ust. 2-5 ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o Funduszu Kolejowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 510).

Podstawowym zadaniem KFD jest zapewnienie środków finansowych na budowę i przebudowę dróg krajowych, realizowanych przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad.

Zgodnie z art. 39f ustawy o autostradach środki Funduszu mogą być przeznaczone również m. in. na:

- płatności na rzecz spółek z tytułu realizacji przez nie obowiązków wynikających z umowy o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady,
- przygotowanie, wdrożenie, budowę lub eksploatację systemów poboru opłat, o których mowa w art. 13 ust.1 pkt 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2222, z późn. zm.), oraz opłat za przejazd autostradą.

Ze środków funduszu dokonuje się również spłaty zaciągniętych przez KFD zobowiązań.

Zgodnie z art. 3 ustawy o Funduszu Kolejowym podstawowym zadaniem Funduszu Kolejowego jest gromadzenie środków finansowych na przygotowanie i realizację budowy i przebudowy linii kolejowych, remonty i utrzymanie linii kolejowych oraz likwidację zbędnych linii kolejowych. Środki Funduszu mogą być przeznaczane również na:

- finansowanie lub współfinansowanie przez samorządy województw zadań z zakresu zakupu, modernizacji oraz napraw pojazdów kolejowych przeznaczonych do przewozów pasażerskich wykonywanych na podstawie umowy o świadczenie usług publicznych,
- sfinansowanie nabycia od PKP SA przez Skarb Państwa akcji PKP PLK SA.

III. Ocena celowości projektowanych zmian.

Należy podkreślić, że nie cała kwota 6 mld zł wpływów z tytułu opłaty paliwowej zasila rachunek KFD. W 2017 roku była to kwota 4,47 mld zł (80% pomniejszone o 400 mln zł). Z kolei wydatki Krajowego Funduszu Drogowego na zadania drogowe w 2017 roku wyniosły 11,8 mld zł. Kwota wpływów z tytułu opłaty paliwowej stanowiła więc 38% kwoty wydatków na zadania drogowe.

Biorąc pod uwagę fakt, że w chwili obecnej realizowany jest wieloletni program rządowy pn. Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014 – 2023 (z perspektywą do 2025 r.), na który został ustalony limit finansowy 135 mld zł, zmniejszenie rocznego poziomu wydatków KFD na rozwój infrastruktury drogowej nie jest możliwe. Na koniec 2017 roku w ramach PBDK na etapie przetargu znajdowały się 43 odcinki realizacyjne, których łączna długość wyniosła 584 km. Z kolei w budowie (przez co rozumie się etap realizacji inwestycji już po podpisaniu umowy z wykonawcą) były 99 odcinki realizacyjne, których łączna długość wyniosła ponad 1 305 km. W 2017 r. ogłoszono postępowania przetargowe na wybór wykonawców dla 23 zadań inwestycyjnych m.in. A1 Tuszyn – Częstochowa, S3 Bolków - Lubawka, S52 odc. w. Modlnica - w. Kraków Mistrzejowice czy ponowny przetarg na S14 Zachodnia Obwodnica Łodzi o łącznej długości 300 km. Podpisano umowy na realizację 28 zadań inwestycyjnych o łącznej długości 274,3 km (m.in. A2 Warszawa - Mińsk Mazowiecki, S17 Warszawa, w. Zakręt - Warszawa, w. Lubelska, 5 umów na odcinki realizacyjne Via Baltica, S19 Kraśnik - Lasy Janowskie czy obwodnica Tomaszowa Lubelskiego w ciągu S17). W tym samym roku oddano do ruchu 387 km dróg ekspresowych i obwodnic.

Przychody KFD z tytułu opłaty paliwowej systematycznie rosną: od kwoty 1,4 mld zł w roku 2009 do 4,47 mld zł w roku 2017. Opłata paliwowa jest coraz istotniejszym źródłem finansowania budowy polskiej sieci dróg ekspresowych i autostrad. Jej likwidacja wiązałaby się z koniecznością drastycznego zmniejszenia zakresu inwestycji w infrastrukturę drogową.

Należy też zaznaczyć, że projektodawca nie uwzględnił w projekcie zmian w ustawie o Funduszu Kolejowym. Natomiast zgodnie z art. 37i ust. 1 ustawy o autostradach płatnych 20% wpływów z opłaty paliwowej stanowi przychód Funduszu Kolejowego. Dodatkowo na mocy art. 37i ust. 3b ww. ustawy, w ramach opłaty paliwowej w latach 2016-2019, przychód ten jest powiększony corocznie o kwotę 400 mln zł, o którą pomniejsza się przychód Krajowego Funduszu Drogowego.

Obecnie środki Funduszu Kolejowego są przeznaczane w głównej mierze na refinansowanie zobowiązań finansowych PKP PLK SA związanych z realizacją zadań inwestycyjnych w ramach Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych i Krajowego Programu Kolejowego. Ze środków Funduszu finansowane są koszty obsługi obligacji wyemitowanych przez PKP PLK SA oraz kredytów pozyskanych przez PKP PLK SA w Europejskim Banku Inwestycyjnym.

Fundusz Kolejowy wykorzystywany jest ponadto do zapewnienia, zgodnie z wymogami prawa UE, zbilansowania działalności PKP PLK SA przez dofinansowanie wydatków bieżących zarządcy, jak również do zapewnienia wkładu krajowego dla projektów realizowanych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych i dofinansowania projektów realizowanych przez PKP SKM w Trójmieście Sp. z o.o.

Dodatkowo w latach 2016-2020 środki Funduszu Kolejowego przekazywane są także bezpośrednio Marszałkom Województw w celu finansowania i współfinansowania zadań w zakresie zakupu, modernizacji oraz naprawy pojazdów kolejowych przeznaczonych do przewozów pasażerskich wykonywanych na podstawie umowy o świadczenie usług publicznych. Zasadność utrzymania możliwości przeznaczenia środków Funduszu Kolejowego na ten cel podtrzymał również Konwent Marszałków Województw RP na kolejny okres tj. lata 2021-2030.

Proponowana likwidacja opłaty paliwowej, stanowiącej podstawowe źródło przychodów Funduszu Kolejowego skutkować będzie jego faktyczną likwidacją. Brak środków Funduszu Kolejowego uniemożliwi finansowanie realizacji wskazanych wyżej zadań i projektów, w tym refinansowanie zobowiązań finansowych PKP PLK SA związanych z realizacją zadań inwestycyjnych, realizację projektów w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych, czy finansowanie i współfinansowanie

zadań województw w zakresie zakupu, modernizacji oraz naprawy pojazdów kolejowych przeznaczonych do przewozów pasażerskich.

Ponadto należy zauważyć, że dyrektywa Rady 2003/96/WE z dnia 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej (Dz. Urz. UE L 283 z 31.10.2003, str. 51, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 9, t. 1, str. 405, z późn. zm.) zobowiązuje Państwa Członkowskie do ustalania poziomu opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej nie niższego niż minimalne poziomy opodatkowania określone w załączniku nr I tabeli A do ww. dyrektywy. Zgodnie z preambułą dyrektywy Rady 2003/96/WE Państwa Członkowskie spełniają wymagania odnośnie minimalnych poziomów opodatkowania, jeśli całość pobranych przez nie, jako podatki pośrednie, opłat, nie jest niższa od wspólnotowych minimalnych poziomów opodatkowania. Zatem opłata paliwowa jest jednym z czynników mających wpływ na wypełnienie wymogu minimalnego opodatkowania. Dla Państw Członkowskich, które nie przyjęły euro, wartość euro wyrażona w walutach krajowych mająca zastosowanie do wartości poziomów opodatkowania jest ustalana raz w roku. Stosuje się kursy obowiązujące w pierwszym dniu roboczym października, opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Kursy te stosuje się od dnia 1 stycznia następnego roku kalendarzowego.

W przypadku likwidacji opłaty paliwowej opodatkowanie paliw silnikowych oraz gazu nie będzie spełniać minimalnych poziomów opodatkowania. Zatem Polska nie będzie wypełniać postanowień prawa Unii Europejskiej. W celu osiągnięcia wymogu minimalnych poziomów opodatkowania zgodnych z przepisami dyrektywy 2003/96/WE konieczne będzie zwiększenie opodatkowania paliw silnikowych podatkiem akcyzowym.

**Obciążenia podatkowe dla benzyny bezołowiowej i oleju napędowego na 1000 litrów
w odniesieniu do spełnienia wymogu minimum unijnego**

rodzaj paliwa	minimum unijne w EUR	kurs PLN/EUR ^{*)}	minimum unijne w PLN	stawka akcyzy w PLN	opłata paliwowa w PLN	akcyza + opłata paliwowa		różnica między krajową akcyzą a minimum unijnym po likwidacji opłaty paliwowej	
						w PLN	w EUR		
Benzyna bezołowiowa	359	4,3132	1548,439	1540,00	131,40	1671,40	387,51	-8,44	-1,96
Olej napędowy	330	4,3132	1423,356	1171,00	293,05	1464,05	339,43	-252,36	-58,51

^{*)} kurs z 2 października 2017 r. Zgodnie z art. 13 ust. 1 dyrektywy 2003/96/WE dla Państw Członkowskich, które nie przyjęły euro, wartość euro wyrażona w walutach krajowych mająca zastosowanie do wartości poziomów opodatkowania jest ustalana raz w roku. Stosuje się kursy obowiązujące w pierwszym dniu roboczym października i opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Kursy te stosuje się od dnia 1 stycznia następnego roku kalendarzowego.

Powyższe wartości mogą ulegać zmianom w zależności od kształtowania się kursu waluty krajowej do euro.

Reasumując ceny paliw i gazu pozostaną zasadniczo na tym samym poziomie, a cała kwota opodatkowania będzie stanowiła wpływy budżetu państwa z podatku akcyzowego. Dlatego też nie jest możliwe obniżenie poziomu opodatkowania paliw silnikowych i gazu. A z tego względu w praktyce przyjęcie projektu ustawy nie spowoduje obniżenia cen paliw w Polsce dla ich konsumentów.

Najpoważniejszą negatywną konsekwencją zniesienia opłaty paliwowej będzie znaczące zmniejszenie poziomu finansowania inwestycji na drogach krajowych oraz inwestycji kolejowych poprzez brak wpływów do Krajowego Funduszu Drogowego oraz Funduszu Kolejowego. Konsekwencją braku wpływów do przedmiotowych funduszy może być konieczność zapewnienia finansowania inwestycji drogowych i kolejowych z budżetu państwa. Co więcej może również zaistnieć ryzyko niewykorzystania środków z Unii Europejskiej przeznaczonych na infrastrukturę drogową i kolejową. Rozpatrując

proponowane rozwiązanie mające na celu likwidację opłaty paliwowej należy zwrócić uwagę na istniejące ograniczenia dla kształtowania się wydatków publicznych objętych obowiązującą w Polsce stabilizującą regułą wydatkową (SRW), mającą na celu zapewnienie długookresowej stabilności finansów publicznych, która nakłada restrykcje na sumę większości wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych. Oznacza to odgórne ograniczenia kwoty wydatków oraz nieprzekraczalnego limitu wydatków, określanych zgodnie z art. 112aa ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077). Kwota wydatków i limit wydatków determinują z kolei odgórnie maksymalną łączną kwotę planowanych wydatków budżetu państwa, o której mowa w art. 110 pkt 2 ww. ustawy.

Zatem dla sfinansowania realizacji projektowanych rozwiązań związanych ze wzrostem wydatków budżetu państwa (o ponad 6 mld zł) w stosunku do przepisów obecnie obowiązujących konieczne stałoby się znalezienie oszczędności w ramach już istniejących zadań lub zmniejszenie środków przeznaczonych na inne wydatki budżetu państwa lub innych podmiotów objętych stabilizującą regułą wydatkową – obecnie nie znajduje się możliwości zmniejszenia wydatków o taką kwotę.

Należy zauważyć, że rozbudowa sieci dróg krajowych bardzo pozytywnie wpływa na rozwój gospodarczy kraju. Większość ruchu tranzytowego odbywa się w Polsce po drogach krajowych. Oddawane corocznie nowe odcinki dróg poprawiają mobilność obywateli oraz ułatwiają wykonywanie działalności gospodarczej, w szczególności działalności przewozu towarów i osób. Drastyczne zmniejszenie finansowania inwestycji drogowych spowoduje odłożenie w czasie a nawet niewykonanie zaplanowanych zadań inwestycyjnych np. obwodnic miast, na które od wielu lat czekają ich mieszkańcy. Brak realizacji tych inwestycji będzie wpływał negatywnie na czystość powietrza w miastach oraz zwiększony poziom hałasu. Likwidacja opłaty paliwowej może skutkować wypowiedaniem umów już zawartych z wykonawcami na realizację inwestycji na drogach krajowych ze względu na brak potrzebnych środków na ich realizację. Istnieje również ryzyko niewykorzystania środków z funduszy unijnych przeznaczonych na inwestycje drogowe.

W opinii Rady Ministrów likwidacja opłaty paliwowej nie spowoduje ograniczenia szarej strefy obrotu paliwami, a zwiększony popyt na paliwa nie pokryje strat. Podkreślenia wymaga, że opłata paliwowa stanowi główne źródło wpływów Krajowego Funduszu Drogowego, a tym samym główne źródło finansowania inwestycji na drogach krajowych. Dodatkowo istnieje konieczność spłaty zaciągniętych przez KFD zobowiązań. Dlatego też zapewnienie finansowania inwestycji drogowych oraz kolejowych jest jednym z priorytetów działalności państwa. Koszt likwidacji opłaty paliwowej będzie musiał być pokryty ze środków budżetu państwa, a jego wysokość, wbrew twierdzeniu projektodawcy, nie będzie niższa niż przyjęte w uzasadnieniu ok. 6 mld zł, ponieważ obejmować będzie nie tylko zmniejszenie wpływów z samej opłaty, ale przez wstrzymanie finansowania zadań wskazanych powyżej, wywoła również negatywne skutki społeczne i gospodarcze (brak finansowania dla samorządów, brak realizacji inwestycji, brak zbilansowania działalności PKP PLK SA).

Mając powyższe na uwadze, Rząd negatywnie ocenia poselski projekt ustawy o likwidacji opłaty paliwowej co do zamierzonego celu.