



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja

Druk nr 2701

Warszawa, 13 czerwca 2018 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

- o likwidacji opłaty paliwowej.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Łukasza Rzepeckiego.

(-) Piotr Apel; (-) Wojciech Bakun; (-) Józef Brynkus; (-) Grzegorz Długi; (-) Paweł Grabowski; (-) Tomasz Jaskóła; (-) Bartosz Józwiak; (-) Norbert Kaczmarczyk; (-) Andrzej Kobylarz; (-) Jerzy Kozłowski; (-) Paweł Kukiz; (-) Jakub Kulesza; (-) Andrzej Maciejewski; (-) Maciej Masłowski; (-) Robert Mordak; (-) Błażej Parda; (-) Stefan Romecki; (-) Łukasz Rzepecki; (-) Tomasz Rzymkowski; (-) Jarosław Sachajko; (-) Krzysztof Sitarski; (-) Paweł Skutecki; (-) Paweł Szramka; (-) Agnieszka Ścigaj; (-) Stanisław Tyszk; (-) Elżbieta Zielińska.

Ustawa
z dnia 2018 roku
o likwidacji opłaty paliwowej

Art. 1. W ustawie z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (t.j. Dz.U.2017.1057 ze zm.) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) skreśla się art. 37h – 37q,
- 2) w art. 39b ust.1 skreśla się pkt 1,
- 3) skreśla się art. 39l pkt 3.

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie 30 dni od dnia ogłoszenia.

Uzasadnienie

Proporcja podatków i opłat w cenie litra benzyny bywa zmienna w zależności od rodzaju i bieżącej ceny paliwa, natomiast co do zasady podatki i opłaty stanowią ponad połowę ceny litra benzyny. Na dzień składania niniejszego projektu ustawy podatki i opłaty stanowią 53% ceny paliwa.

Celem niniejszego projektu jest obniżenie poziomu opodatkowania paliwa poprzez likwidację opłaty paliwowej, nakładanej w Polsce na paliwa silnikowe (benzynę, olej napędowy, biokomponenty, gaz ziemny i inne wyroby używane do napędu silników spalinowych).

Niezależnie od ceny paliwa, ze względu na kwotowy sposób naliczania opłaty paliwowej, rząd ma niejako „zagwarantowane” równe wpływy podatkowe z benzyny. W praktyce oznacza to, że gdy cena benzyny na rynku spada, paliwo jest opodatkowane bardziej, natomiast rząd i tak otrzymuje kwotowo określone wpływy podatkowe.

Obniżenie opodatkowania paliw przyczyni się do obniżenia obciążeń podatkowych Polaków. Obniżkę podatków i opłat, w szczególności odczują najmniej zamożni, ponieważ opodatkowanie paliw silnikowych dziś najmocniej uderza właśnie w nich. Wysokie podatki od paliwa są społecznie niesprawiedliwe, ponieważ w mniejszych miejscowościach Polacy na wyjazdy wydają więcej ze względu na konieczność przemierzania większych odległości, a komunikacja zbiorowa jest słabiej rozwinięta. Likwidacja opłaty paliwowej spełnia więc również istotny cel społeczny polegający na udzieleniu wsparcia mniej zamożnym Polakom w sytuacji wysokich cen paliw.

Projektodawca szacuje, że likwidacja opłaty paliwowej w praktyce zmniejszy cenę benzyny o ok. 13 groszy na litrze benzyny.

Dla Polaków proponowana zmiana stanowić będzie wymierną obniżkę podatków. Na zmianie skorzystają również polscy przedsiębiorcy ze względu na pozytywny wpływ zmiany na konsumpcję wewnętrzną.

Finansowanie projektu

Koszt likwidacji opłaty paliwowej dla budżetu państwa to ok. 6 mld zł. W praktyce koszt ten może wynieść mniej, ponieważ niższa cena benzyny przyczyni się do zwiększenia popytu na ten towar. Zmniejszenie poziomu opodatkowania paliw silnikowych może również pozytywnie wpłynąć na zmniejszenie szarej strefy obrotu paliwami.

Projektodawca przewiduje więc, że całkowity koszt dla budżetu likwidacji opłaty paliwowej zostanie zrekompensowany dodatkowymi wpływami budżetowymi w związku z:

- 1) eliminacją szarej strefy w obrocie paliwami,
- 2) większym popytem na paliwa silnikowe.

W tym sensie, niniejszy projekt wpisuje się w politykę podatkową rządu, której celem jest

uszczelnienie systemu podatkowego.

Ocena zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej

Przedkładany projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Ocena przewidywanego wpływu projektowanej regulacji na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców

Projekt ustawy będzie miał pozytywny wpływ na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców. Likwidacja opłaty paliwowej sprawi, że cena paliwa się zmniejszy, co przełoży się na niższe koszty ponoszone przez mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców.

Warszawa, 21 czerwca 2018 r.

BAS-WASiE/WAPM-1500/18

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego
projektu ustawy o likwidacji opłaty paliwowej (przedstawiciel
wnioskodawców: poseł Łukasz Rzepecki)**

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2012 r. poz. 32, ze zmianami) sporządza się następującą opinię:

I. Przedmiot projektu ustawy

Przedmiotem poselskiego projektu ustawy o likwidacji opłaty paliwowej jest nowelizacja ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1057 ze zmian.; dalej: u.a.p.) w zakresie uchylenia przepisów odnoszących się do opłaty paliwowej (art. 37h – 37q, art. 39b ust. 1 pkt 1 i art. 39l pkt 3 u.a.p.).

Skreślane przepisy, w brzmieniu obecnie obowiązującym, nakładają obowiązek daninowy w zakresie opłaty paliwowej, stanowiącej przychód Krajowego Funduszu Drogowego i Funduszu Kolejowego, określając jego zakres podmiotowy i przedmiotowy, moment powstania, podstawę obliczania opłaty, stawki opłaty, zasady jej płatności oraz organy właściwe do jej poboru (art. 37h – 37q i art. 39b ust. 1 pkt 1 u.a.p.). W skreślanym pkt 3 w art. 39l u.a.p. znajduje się natomiast upoważnienie dla ministra właściwego do spraw transportu do zawarcia z Bankiem Gospodarstwa Krajowego porozumienia określającego sposób i termin zwrotu nadpłaty opłaty paliwowej.

Celem projektowanej ustawy jest – zgodnie z uzasadnieniem dołączonym do projektu – obniżenie poziomu opodatkowania paliw silnikowych (benzyny, oleju napędowego, biokomponentów, gazu ziemnego i innych wyrobów używanych do napędu silników spalinowych).

Projektowana ustawa ma wejść w życie 30 dni od dnia ogłoszenia (art. 2 projektu).

II. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Nakładanie i znoszenie podatków i wszelkiego innego rodzaju danin publicznych należy zasadniczo do kompetencji państw członkowskich UE, przy czym musi się ono odbywać z zachowaniem wymogów określonych w traktatach i prawie wtórnym. W odniesieniu do zmian wynikających z opiniowanego projektu zastosowanie będą miały przede wszystkim postanowienia art. 110 i 113 TfUE oraz przepisy dyrektywy Rady 2008/118/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie ogólnych zasad dotyczących podatku akcyzowego, uchylającej dyrektywę 92/12/EWG (Dz.Urz. UE L 9 z 14 stycznia 2009 r., s. 12; dalej: dyrektywa 2008/118/WE).

Pierwszy z przywołanych artykułów traktatowych (art. 110 TfUE) wprowadza zakaz podatkowej dyskryminacji towarów ze względu na ich pochodzenie (akapit pierwszy), uzupełniając go zakazem protekcjonizmu podatkowego towarów (produktów) pochodzenia krajowego (akapit drugi).

W art. 113 TfUE umożliwiono natomiast harmonizację ustawodawstw państw członkowskich, odnoszących się do podatków obrotowych, akcyzy i innych podatków pośrednich. Co istotne, może ona mieć miejsce tylko w zakresie, w jakim jest niezbędna do zapewnienia ustanowienia i funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz uniknięcia zakłóceń konkurencji. Decyzję o harmonizacji podejmuje Rada, stanowiąc jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Parlamentem Europejskim oraz Komitetem Ekonomiczno-Społecznym.

W obecnym stanie prawnym harmonizacją objęte są – zgodnie z art. 1 ust. 1 dyrektywy Rady 2008/118/WE – m.in. produkty energetyczne, do których zalicza się produkty oznaczone kodami CN 2710 oraz 2711 i 2901 (art. 2 ust. 1 lit. b) i c))¹. W grupie tej są więc benzyny silnikowe o kodach CN 2710 11 45 i 2710 11 49, oleje napędowe o kodzie 2710 19 41 gaz ziemny (mokry) i pozostałe węglowodory gazowe oraz gazowe węglowodory alifatyczne skroplone i w stanie gazowym, przeznaczone do napędu silników spalinowych, oznaczone kodami CN 2711 i CN 2901, których wprowadzanie na rynek krajowy objęte jest zakresem przedmiotowym znoszonej opłaty (por. art. 37h ust. 4 u.a.p.).

Zgodnie z art. 1 ust. 2 dyrektywy 2008/118/WE, dla szczególnych celów, państwa członkowskie mogą nakładać na wyroby akcyzowe inne podatki pośrednie pod warunkiem, że podatki te są zgodne ze wspólnotowymi

¹ Por. art. 2 ust. 1 dyrektywy 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 października 2003 r., s. 51).

przepisami podatkowymi dotyczącymi podatku akcyzowego lub podatku od wartości dodanej w zakresie określania podstawy opodatkowania, obliczania podatku, wymagalności i monitorowania podatku, z wyłączeniem przepisów dotyczących zwolnień. Przepis ten umożliwia więc tym samym ustawodawcom krajowym nakładanie na wyroby akcyzowe, objęte harmonizacją na podstawie dyrektywy 2008/118/WE, innych danin (podatków, opłat), o ile zachowane są zarówno wymogi traktatowe, jak i dyrektyw harmonizujących ustawodawstwo dotyczące akcyz i innych podatków pośrednich. Do kompetencji państwa członkowskiego należy również w takim przypadku zniesienie nałożonego obowiązku daninowego w takim podatku lub opłacie.

III. Analiza projektu ustawy pod kątem prawa Unii Europejskiej

Na samym wstępie należy zauważyć, że choć w projekcie oraz nowelizowanej ustawie (u.a.p.) mowa jest o opłacie, to jeżeli za cechę odróżniającą podatki od innych danin publicznych, przede wszystkim opłat, uznać nieekwiwalentność (nieodpłatność), co jest powszechnie aprobowane w doktrynie i literaturze przedmiotu², to znoszoną opłatę paliwową należy bezwzględnie uznać za rodzaj podatku pośredniego, do którego zastosowanie będą miały nie tylko postanowienia art. 110 TfUE, ale również jego art. 113 oraz dyrektywa 2008/118/WE, w tym jej art. 1 ust. 2, i dyrektywa 2003/96/WE.

W obecnym stanie prawnym tego typu podatki, jak likwidowana opłata paliwowa, nie są przedmiotem harmonizacji w UE. Tym samym należy uznać, że jej zniesienie pozostaje w wyłącznej gestii państwa członkowskiego, które nałożyło wcześniej obowiązek daninowy w tej opłacie.

Zgodnie z art. 37h ust. 1 i 2 u.a.p. przedmiotem opłaty paliwowej jest wprowadzanie na rynek krajowy w drodze czynności podlegających opodatkowaniu podatkiem akcyzowym paliw silnikowych oraz gazu, wykorzystywanych do napędu silników spalinowych. Zgodnie zaś z art. 37j ust. 1 u.a.p. obowiązek zapłaty opłaty paliwowej ciąży na producencie, importerze, podmiocie dokonującym nabycia wewnątrzwspólnotowego paliw silnikowych lub gazu oraz każdym innym podmiocie podlegającym na podstawie przepisów o podatku akcyzowym obowiązkowi podatkowemu w zakresie podatku akcyzowego od paliw silnikowych lub gazu. Projektodawcy proponują zniesienie obowiązku zapłaty opłaty paliwowej w odniesieniu do każdego z tych podmiotów, bez względu na to, czy czynności podlegające opodatkowaniu dotyczą produktów krajowych, czy też produktów pochodzenia zagranicznego. Tym samym należy uznać, że zniesienie opłaty paliwowej w zakresie określonym w opiniowanym projekcie nie narusza art. 110 TfUE.

² N. Gajl, *Modele podatkowe. Podatki obrotowe i inne formy obciążeń pośrednich*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995, s. 15, P.M. Gaudemet, *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 1990, s. 370 i n. S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWE, Warszawa 2002, s. 162, A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, LexisNexis, Warszawa 2004, s. 129, W. Wojtowicz (red.) *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2002, s. 258.

IV. Konkluzja

Poselski projekt ustawy o likwidacji opłaty paliwowej nie narusza prawa Unii Europejskiej.

Akceptował:
Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

Wojciech Arndt

Deskryptory bazy Rex: podatki pośrednie, opłata paliwowa, Unia Europejska

Warszawa, 21 czerwca 2018 r.

BAS-WASiE/WAPM-1501 /18

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia prawna w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o likwidacji opłaty paliwowej (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Łukasz Rzepecki) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a ust. 1 regulaminu Sejmu

Przedmiotem poselskiego projektu ustawy o likwidacji opłaty paliwowej jest nowelizacja ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1057 ze zmian.; dalej: u.a.p.) w zakresie uchylecia przepisów odnoszących się do opłaty paliwowej (art. 37h – 37q, art. 39b ust. 1 pkt 1 i art. 39l pkt 3 u.a.p.).

Skreślane przepisy, w brzmieniu obecnie obowiązującym, nakładają obowiązek daninowy w zakresie opłaty paliwowej, stanowiącej przychód Krajowego Funduszu Drogowego i Funduszu Kolejowego.

Jak wynika z uzasadnienia projektu jego celem jest obniżenie poziomu opodatkowania paliw silnikowych (benzyny, oleju napędowego, biokomponentów, gazu ziemnego i innych wyrobów używanych do napędu silników spalinowych)

Projektowana ustawa ma wejść w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia (art. 2 projektu).

Projekt ustawy o likwidacji opłaty paliwowej nie zawiera przepisów, które mają na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej. Projekt nie stanowi projektu ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Akceptował:
Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

Wojciech Arndt