



Global Compact
Network Poland

POPiHN

Polska Organizacja Przemysłu i Handlu Naftowego



Know-How Hub
Centrum Transferu Wiedzy

WALKA Z SZARĄ STREFĄ WPŁYW REGULACJI NA BRANŻĘ PALIW PŁYNNYCH



Partner Merytoryczny



Countering Shadow Economy in Poland

Program Summary - 2014/2018

NOTES ON THE PROGRAM

The Concept

The concept for the Program originated from the 10th Principle of the UN Global Compact:

Anti-Corruption - Businesses should work against corruption in all its forms, including extortion and bribery.

The areas of intervention are directly linked to implementation of SDGs 8, 9, 10, 12, with special focus towards SDG 16:

16.4 By 2030, significantly reduce illicit financial and arms flows, strengthen the recovery and return of stolen assets and combat all forms of organized crime

16.5 Substantially reduce corruption and bribery in all their forms

Corruption and shadow economy's pervasive effect transcends the political, economic and social spheres of the communities and spreads like a virus in the global world of today. They undermine development, prosperity, democracy, justice and rule of law. There is abundance of proofs for that and a desperate need for sound policies and consistent implementation of regulations.

The Initial Stages

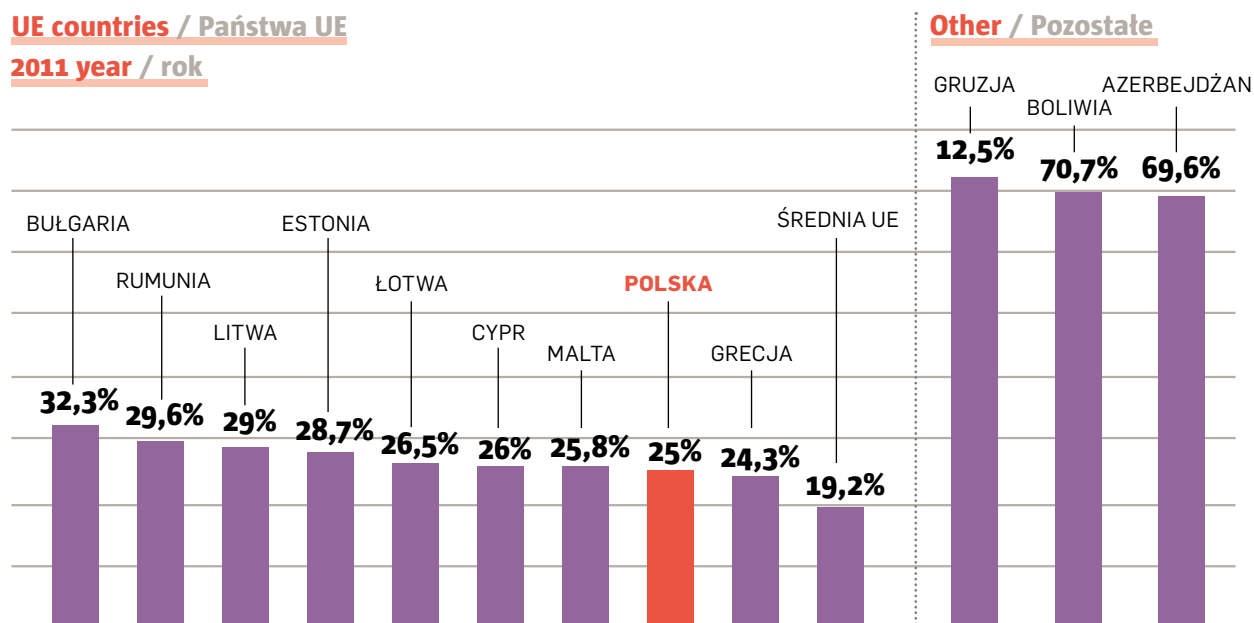
The Program was inaugurated on 30 June 2014 during the meeting with the heads of the Ministries of Finance and Economy, representatives of Parliament, Central Anticorruption Bureau, Internal Security Agency, Police and Customs Service.

As during the meeting the scale and growth of the non-observed economy in Poland was named as the most significant threat to the country development and stability, Global Compact Network Poland with BCC and Partners declared to implement a dedicated Program. The most exposed economy sectors were named (petroleum sector, alcohol, tobacco, construction steel) and its representatives were invited to participate in the study and case analyses.

In 2015 the research and analyses were conducted by EY, a contracted consultancy - established the scale of shadow economy to reach conservatively 12.4% of the Polish GDP, while in most infiltrated sectors (petroleum, tobacco) it reached at least 23%. The more worrying was also the swift development of professional criminal organizations sucking the profits from the growing part of the shadow economy.

In monetary terms, the value of the shadow economy in Poland was estimated to reach 400 bln PLN a year (ca. 100 bln USD), and despite many efforts and declarations of the officials the totals appear to remain stable. Although shadow economy, as an economic phenomenon, is related to any economic activity not to be completely controlled, its growth in Poland remain increasingly significant and worrying.

Figure - UE countries with the highest levels of shadow economy - compared to globally most exposed / Państwa UE z największym udziałem szarej strefy w gospodarkach (proc PKB)



Źródło: Instytut imienia Johanna Keplera w Linzu (JKU)

Professional criminal organizations that get the hold over illicit economy are more and more efficient in avoiding detection and law enforcement - already making some sectors of the economy increasingly difficult to operate in for the law abiding companies - including huge state owned corporations. Their gains remain and grow, posing a threat to internal security, as well as a serious drain on the Polish fiscal capabilities and financing for growth.

Poland and UN Convention Against Corruption

The follow up to the document were analyses of the implementation of the Convention articles. Although most of the articles are addressed by the Polish authorities in some way, they are at the same time not very efficiently enforced yet.

Clearly not operationalized and increasingly urgent (having in mind the scale of shadow and illegal economy) became the issues under the articles below:

• **Article 20 - Illicit enrichment**

Subject to its constitution and the fundamental principles of its legal system, each State Party shall consider adopting such legislative and other measures as may be necessary to establish as a criminal offence, when committed intentionally, illicit enrichment, that is, a significant increase in the assets of a public official that he or she cannot reasonably explain in relation to his or her lawful income.

• **Article 26 - Liability of legal persons**

1. Each State Party shall adopt such measures as may be necessary, consistent with its legal principles, to establish the liability of legal persons for participation in the offences established in accordance with this Convention.
2. Subject to the legal principles of the State Party, the liability of legal persons may be criminal, civil or administrative.
3. Such liability shall be without prejudice to the criminal liability of the natural persons who have committed the offences.
4. Each State Party shall, in particular, ensure that legal persons held liable in accordance with this article are subject to effective, proportionate and dissuasive criminal or non-criminal sanctions, including monetary sanctions.

• **Article 33 - Protection of reporting persons**

Each State Party shall consider incorporating into its domestic legal system appropriate measures to provide protection against any unjustified treatment for any person who reports in good faith and on reasonable grounds to the competent authorities any facts concerning offences established in accordance with this Convention.

PROGRAM'S OBJECTIVES & TOOLS

The overall aim of the Program:

- to counteract corruption and diminish barriers for economic and social development related to the existence of shadow economy (and/or related to criminal activities).

The strategic targets include:

- improving the quality and effectiveness of public administration;
- improving the quality and enforcement of laws and regulations;
- promotion, implementation and dissemination of practices of responsible and sustainable corporate policies.

The means for the Program implementation:

- the business-government cooperation platform, developed and facilitated by Global Compact Network Poland
- focused task groups for identified risk sectors of the economy

The main Program Outcome Document (annual):

- Annual analytical report on the scale of the shadow economy in Poland, consisting:
 - * estimates on the sector's exposures
 - * risk areas (sectors, processes, regulations) and factors
 - * system malfunctions
 - * responsible parties (owners of the problem)
 - * horizontal & sector-specific recommendations

Supporting tools for the Program implementation:

- Sectoral or issue-specific Discussion Papers (quarterly or event-related)
- Expert team meetings/seminars
- Steering Committee and partner meetings
- Sectoral debates
- Final Conference (annual)

THEMATIC GROUPS

Thematic Groups meeting objectives

- Meetings hosted in turns by the Ministry of Finance, Ministry of Development, Business Centre Club and Global Compact Network Poland
- Establishing and operationalizing the private sector coalition against illicit business practices and corruption
- Data gathering and analyses of shadow or illicit economy
- Naming and debating wrongful practices, illicit activities or legal loopholes
- Debating potential systems of monitoring and information exchange
- Discussing effective and efficient fiscal and oversight systems
- Recommendations on regulatory packages strengthening the rule of law, at the same time levelling the field for business and protecting the freedoms of economic activity

Timeline

-
- 2014** **30 JUN 2014** EXPERT DEBATE „HOW TO COMBAT SHADOW ECONOMY” - INAUGURATION OF THE GCNP PROGRAM (BCC)
- 8 SEPT 2014** EXPERT DEBATE - ANALYSING THE GROWTH OF THE SHADOW ECONOMY
-
- 2015** **19 JUN 2015** DEBATE OF THE GCNP PROGRAM BOARD - THE COALITION AGAINST CORRUPTION (REPRESENTATION OF THE EUROPEAN COMMISSION)
- 23 JUN 2015** CONSULTATION MEETING - COOPERATION OF STATE AGENCIES IN COMBATING CORRUPTION (SUPREME AUDIT OFFICE)
- 30 JUN 2015** EXPERT SEMINAR - MAIN ISSUE AREAS, SYSTEMATIC PROBLEMS - WITH PARTICIPATION OF BUSINESS CENTRE CLUB, MINISTRIES OF FINANCE AND ECONOMY, CBA, CBŚ, POLICE HQ
- 8 SEPT 2015** EXPERT DEBATE - THE GROWTH OF THE SHADOW ECONOMY (KRYNICA ECONOMIC FORUM)
- 16 NOV 2015** EXPERT SEMINAR - HOW TO EFFECTIVELY COMBAT VAT EVASION?
-
- 2016** **CONSULTATION MEETINGS - ECONOMY-WIDE ISSUES RELATED TO SHADOW ECONOMY, CONCLUSIONS AND PLANS FOR CONTROL PROCEDURES IN PUBLIC INSTITUTIONS (SUPREME CONTROL OFFICE)**
- 25 JAN 2016** CONSULTATION MEETING - TRANSPARENCY OF BUSINESS PRACTICES AND BIDDING PROCEDURES (MINISTRY OF DEVELOPMENT, UNDERSECRETARY OF STATE M. HALADYJ)
23 NOV / 15 DEC 2015 / 15 JAN
- 28 JAN 2016** CONSULTATION MEETING - EXPOSED SECTORS AND MF STRATEGY FOR CONFRONTING SHADOW ECONOMY (MINISTRY OF FINANCE)
- 11 FEB 2016** CONSULTATION MEETING - SHADOW ECONOMY AS A OBSTACLE FOR GROWTH (MINISTER F. GRZEGORCZYK, W. JASINSKI, MINISTRY OF FINANCE)
- 18 FEB 2016** CONSULTATION MEETING - STATE OWNED COMPANIES AND SHADOW ECONOMY (MINISTER M. ZAGÓRSKI, MINISTRY OF TREASURY)
- 3 MARCH 2016** CONSULTATION MEETING - AVAILABLE DATA AND MEASURING METHODOLOGY - SHADOW ECONOMY (BCC)
- 7 APR 2016** CONFERENCE AND PUBLICATION OF THE ANNUAL REPORT „COUNTERING SHADOW ECONOMY. ” (MINISTRY OF FINANCE)
- 19 JUN 2016** DISCUSSION PANEL - THE STATE OF THE SHADOW ECONOMY (EUROPEAN ECONOMIC CONGRESS - KATOWICE)
- 23 JUN 2016** EXPERT DEBATE - ANALYSING THE SCALE OF THE SHADOW ECONOMY (BCC)
- 1 JUL 2016** MEETING WITH JOURNALISTS - POLICIES FOR COUNTERING SHADOW ECONOMY (GCNP OFFICE, WITH W. JASINSKI, UNDERSECRETARY OF STATE, MINISTRY OF FINANCE)
- 6 JUL 2016** SECTORAL DEBATE - ALCOHOL INDUSTRY (MINISTRY OF FINANCE)
- 14 JUL 2016** SECTORAL DEBATE - TOBACCO INDUSTRY (MINISTRY OF FINANCE)
-

6-8 SEPT 2016 DISCUSSION PANEL - (KRYNICA ECONOMIC FORUM)

27 SEPT 2016 CONSULTATION MEETING - STATE OWNED COMPANIES AND SHADOW ECONOMY
(MINISTRY OF FINANCE)

7 OCT 2016 CONSULTATION MEETING IN BUSINESS CENTRE CLUB - EFFECTIVENESS OF
JUDICIARY SYSTEM (BCC)

11 OCT 2016 DISCUSSION PANEL - WHY IT IS WORTH TO FIGHT SHADOW ECONOMY
(EUROPEAN CONGRESS OF SME - KATOWICE)

27 OCT 2016 MEDIA DEBATE - NEW TOOLS FOR COUNTERING ILLICIT ECONOMY
(MINISTRY OF FINANCE)

28 NOV 2016 SECTORAL DEBATE - TOBACCO INDUSTRY (MINISTRY OF FINANCE)

30 NOV 2016 SECTORAL DEBATE - PETROLEUM INDUSTRY (MINISTRY OF FINANCE)

6 DEC 2016 SECTORAL DEBATE - ALCOHOL INDUSTRY (MINISTRY OF FINANCE)

9 DEC 2016 CONFERENCE AND PUBLICATION OF THE ANNUAL REPORT „COUNTERING
SHADOW ECONOMY - II EDITION. THROUGH THE EFFECTIVENESS OF THE LEGAL AND JUDICIARY
SYSTEM”. (MINISTRY OF FINANCE)

2017 **17 JAN 2017** TRAINING FOR JOURNALISTS - SHADOW ECONOMY / NEW POLICIES AND DATA.
(GCNP OFFICE)

6 MARCH 2017 PRESS CONFERENCE ON HAZARD INDUSTRY (POLISH INFORMATION AGENCY)

16 MARCH 2017 MEDIA DEBATE - HAZARD AND BETTING INDUSTRY REFORM PACKAGE
(MINISTRY OF FINANCE)

29 MAY 2017 MEDIA DEBATE - PETROLEUM SECTOR REFORM PACKAGE
(RZECZPOSPOLITA DAILY)

1 JUNE 2017 THEMATIC CONFERENCE - IMPLEMENTATION OF THE REFORM OF THE TREASURY
ADMINISTRATION (MINISTRY OF FINANCE)

9 JUNE 2017 SECTORAL DEBATE - ALCOHOL INDUSTRY - IV SECTORAL CONGRESS

21 JUNE 2017 PARLIAMENTARY COMMITTEE MEETING - SUPPORTING ENTREPRENEURSHIP
(PARLIAMENT OF THE REPUBLIC OF POLAND)

19 JULY 2017 SECTORAL DEBATE - ELECTRONICS INDUSTRY (MINISTRY OF FINANCE)

5-7 SEPT 2017 DISCUSSION PANEL - BUSINESS-PEOPLE-STATE (KRYNICA ECONOMIC FORUM)

12 SEPT 2017 CONFERENCE - PAYMENT WITHHOLDING A SCOURGE OF CONSTRUCTION SECTOR
(SARP WARSAW)

27-29 SEPT 2017 EXPERT DEBATE (EUROPEAN FORUM FOR NEW IDEAS - SOPOT)

3 NOV 2017 SECTORAL DEBATE - FOOD AND BEVERAGES (HORECA) INDUSTRY
(MINISTRY OF FINANCE)

14 NOV 2017 SECTORAL DEBATE - ALCOHOL INDUSTRY (MINISTRY OF FINANCE)

14 NOV 2017 SECTORAL DEBATE - TOBACCO INDUSTRY (MINISTRY OF FINANCE)

27 NOV 2017 SECTORAL DEBATE - PETROLEUM INDUSTRY (MINISTRY OF FINANCE)

08 DEC 2017 CONFERENCE AND PUBLICATION OF THE ANNUAL REPORT „COUNTERING SHADOW ECONOMY. III EDITION” (MINISTRY OF FINANCE)

7 NOV 2017 CONFERENCE OF THE STATES PARTIES TO THE UNITED NATIONS CONVENTION AGAINST CORRUPTION, WIEN
SPECIAL EVENT HOSTED BY UNGC AT THE CONFERENCE, WHICH GATHERED PRIVATE SECTOR REPRESENTATIVES, EXPERTS IN FIGHTING AGAINST CORRUPTION, INTERNATIONAL ORGANIZATIONS AND CIVIL SOCIETY IN THE SUBJECT OF COOPERATION BETWEEN GOVERNMENTS AND PRIVATE SECTOR AGAINST CORRUPTIONS AND BRIBERIES

4 DEC 2017 TRADE TABLES – CONSTRUCTION AND ENERGY-RELATED BRANCHES WITHIN, SUSTAINABLE CITIES PROGRAM GCNP, MINISTRY OF ENERGY
DISCUSSION ABOUT PURPOSE NEW HEATING TECHNOLOGIES AND INCREASE THE EFFECTIVITY OF DISTRICT HEATING IN ENERGY SECTOR CONSTRUCTIONS. DURING THE DEBATE GCNP PRESENTED THE NEWEST REPORT “ON THE WAY TO LOW-CARBON AND EFFECTIVE SYSTEM”

2018

22 MAR 2018 EMPLOYMENT OF FOREIGNERS AND SITUATION AT POLISH JOB MARKET GCNP, IOM

5 APR 2018 CONFERENCE ORGANIZED BY POLISH ORGANISATION OF OIL INDUSTRY AND TRADE
DISCUSSION AROUND THREE THEMATIC AREAS: INFRASTRUCTURE, PETROL STATIONS AND ALTERNATIVE PETROL WAS CONJUNCT WITH PRESENTATION OF ANNUAL REPORT „INDUSTRY AND OIL TRADE 2017”

MAIN PROGRAM REPORTS AND PUBLICATIONS

Initial Report „*Countering Shadow Economy in Poland*” – 2015

„*Countering Shadow Economy in Poland*” – edition 2016

„*Countering Shadow Economy*” – edition 2017

thematic Discussion Paper - *The Reform of the National Treasury Administration*

thematic Discussion Paper - *The New Law on the Protection of the Whistleblowers*

Spis treści

GŁÓWNE WNIOSKI	12
1. WSTĘP	14
2. CHARAKTERYSTYKA RYNKU PALIW W POLSCE	15
2.1. Jakość paliwa	18
2.2. Główne wyzwania rynku paliw	20
3. REGULACJE RYNKU PALIW	21
4. REZULTATY REGULACJI RYNKU PALIW	26
4.1. Skutki wywołane wprowadzeniem pakietów ustawowych	28
4.2. Skuteczność rozwiązań legislacyjnych w zwalczaniu szarej strefy w obrocie paliwami płynnymi – analiza statystyczna.....	33
4.3. Analiza wyroków sądowych i zmian prawnych.....	44
4.4. Skutek podatkowy i gospodarczy.....	46
4.5. Dalsze regulacje rynku paliw.....	48
5. OBSERWACJE, WNIOSKI I REKOMENDACJE	50
5.1. Koordynacja działań organów centralnych oraz integracja działań z organami mogącymi pełnić funkcje pomocnicze	50
5.2. Rozbudowanie i upowszechnienie bazy analitycznej	51
5.3. Opracowanie algorytmu pozyskiwania finansowania dla KAS i URE	52
5.4. Zbyt rzadkie przeprowadzanie Ocen Skutków Regulacji (OSR) dla zmian prawnych	52
5.5. Oszacowanie rzeczywistej wartości szarej strefy w obszarze paliw oraz algorytmu jej liczenia	53
5.6. Definicja wytwarzania paliw płynnych	53
5.7. Uzupełnienie obowiązkowego rejestru elementów infrastruktury paliwowej	54
5.8. Ograniczenie obowiązków informacyjnych przedsiębiorców przy składaniu sprawozdania o rodzajach i ilości paliw	55
5.9. Zmiany związane z systemem koncesjonowania	55
5.10. Wykorzystanie Narodowego Celu Wskaźnikowego do zwalczania szarej strefy	57
5.11. Celowane kontrole	57
5.12. Podjęcie prac nad kompleksową regulacją – Prawem naftowym	58
5.13. Zmiany w rozporządzeniach	58
5.14. Zmiany w akcyzie na LOO	59
5.15. Działania edukacyjne	59

1. Główne wnioski

Walka z szarą strefą oraz uszczelnianie systemu podatkowego stanowią jedno z najważniejszych wyzwań postawionych sobie przez rząd.

Każdego roku Polska traciła bowiem kwoty liczone w dziesiątkach miliardów złotych z powodu nielegalnych operacji podatkowych. Obszarem szczególnie dotkniętym tym problemem był rynek paliw płynnych.

Podjęcie szeregu działań prawnych, podatkowych, fizycznych oraz siłowych doprowadziło do znaczącego uszczelnienia systemu podatkowego w tym obszarze oraz odzyskania miliardów złotych przez Skarb Państwa. Skuteczna walka z szarą strefą spowodowała również wzrost obrotów i zysków legalnie funkcjonujących w Polsce firm paliwowych. Do najważniejszych działań, które się do tego przyczyniły, zaliczyć należy: wdrożenie pakietu paliwowego, energetycznego i transportowego oraz utworzenie Krajowej Administracji Skarbowej i wzmocnienie kompetencji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki. Dzięki temu holistycznemu podejściu wpływy podatkowe w opisywanym obszarze wzrosły w roku 2017 o ponad 15% w porównaniu do roku poprzedniego. Dziś najważniejszym wyzwaniem stojącym przed polską gospodarką w dialogu dotyczącym walki z szarą strefą jest nie dalsze regulowanie, ale skuteczne egzekwowanie wypracowanych przepisów prawa oraz zwiększanie świadomości społeczeństwa.

Z przeprowadzonej analizy danych, a także z wywiadów z przedstawicielami branży i instytucji publicznych wynika, że szara strefa w Polsce zmniejszyła się do rozmiarów obserwowanych w innych krajach Europy.

Uszczelniony system podatkowy powoduje, że dużo trudniej jest operować w ramach szarej strefy, jednak wciąż pozostaje problem grup przestępczych, które nie respektują obowiązujących przepisów prawa oraz stosują metody działania wymykające się nadzorowi prawnopodatkowemu.

Problemami pozostają brak koordynacji działań organów centralnych, brak odpowiedniej komunikacji pomiędzy nimi, a także brak dostępu do jednej bazy wiedzy. Rozwiązaniem tych problemów mogłoby być powołanie koordynatora działań na poziomie pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów lub zlecenie całości nadzoru jednemu resortowi bądź regulatorowi.

Mając na względzie dotychczasowe osiągnięcia zarówno Krajowej Administracji Skarbowej jak i URE, należy postulować dalsze wzmacnianie obu tych organów. KAS jest bowiem najszybciej reagującą jednostką, która może udaremnić działania grup wyłudających podatki lub obracających nielegalnie paliwem. Co więcej, może na bieżąco interweniować w sytuacji, gdy grupy przestępcze wypracowują całkowicie nowe modus operandi wymykające się spod obowiązujących regulacji. URE zaś ze względu na całłościowy nadzór nad koncesjami.

Najbardziej racjonalnym wydaje się wsparcie wyżej wymienionych organów poprzez powiązanie ich wyników z dodatkowym wsparciem finansowym, adekwatnym do rezultatów. Takie rozwiązanie można wypracować

poprzez stworzenie algorytmu obliczeń odzyskanych kwot. Zastosowanie algorytmu poprzez wzmocnienie finansowe URE i KAS pozwoli na powiększenie zaplecza kadrowego i technologicznego tych organów, co w oczywisty sposób przełoży się na szybsze podejmowania działań kontrolnych.

Dalsze uszczelnianie systemu może odbywać się poprzez upowszechnianie i doskonalenie systemu analiz czy ujednolicenie definicji paliw płynnych, która przyczyniłaby się do bardziej precyzyjnych analiz oraz pozwoliłaby w przyszłości na stworzenie algorytmu wyliczania szarej strefy, którego dziś nie ma w żadnym z resortów. A to dlatego, że organy wykorzystują szacunki firm doradczych oraz organizacji, zainteresowanych obliczeniem wielkości szarej strefy na podstawie pozyskiwanych przez siebie danych.

Ważnym narzędziem w walce z szarą strefą byłoby także utworzenie, na wzór Fundamentu Danych, spójnej platformy cyfrowej służącej do wymiany informacji dotyczących koncesji, przewozów, nabycia i produkcji paliw. W ten sposób zarówno regulatorzy jak i służby miałyby dostęp do wszystkich danych niezbędnych do wykrywania nielegalnej aktywności.

Podsumowując, pomimo potwierdzonych w niniejszym raporcie niewątpliwych sukcesów w zakresie walki z szarą strefą, wciąż wiele pozostaje jeszcze do zrobienia. Planowane działania pozwalają jednak na optymizm w tym zakresie.

1. Wstęp

Niniejszy raport został poświęcony branży paliwowej szczególnie dotkniętej przez szarą strefę. To w niej dokonywano spektakularnych, wielomiliardowych wyłudzeń podatkowych, które każdego roku uszczuplały Skarb Państwa. Skala oszustw oraz problematyka walki z szarą strefą spowodowały, iż rząd polski musiał aktywnie przeciwdziałać wyłudzeniom w branży paliw, a działania te, trzeba było przeprowadzić wielopłaszczyznowo. Najważniejsze zmiany dokonały się na przestrzeni lat 2016-2017. Walka z szarą strefą objęła cztery główne obszary: regulacyjny, podatkowy, fizyczny – rozumiany jako transport paliw oraz siłowy – tj. utworzenie Krajowej Administracji Skarbowej (KAS).

Celem niniejszego raportu jest podsumowanie wyników walki organów państwowych z szarą strefą w branży paliw płynnych, próba oceny kondycji branży po wprowadzeniu wszystkich reform oraz analiza, co uległo zmianie oraz jakie działania regulacyjne oraz operacyjne przyniosły najlepsze rezultaty.

Na potrzeby raportu przeprowadzono szereg analiz ekonomicznych, wykorzystując dane ogólnodostępne, w tym także dane jakościowe i ilościowe, a także analizy prawne pozyskane od Polskiej Organizacji Przemysłu i Handlu Naftowego (POPIHN), Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Sprawiedliwości, Polskiego Koncernu Naftowego ORLEN oraz Grupy LOTOS. Dodatkowo przeprowadzono wywiady pogłębione (IDI) – zarówno z przedstawicielami branży paliwowej jak i regulatorami – aby uzyskać pełny obraz zmian, jakie zaszły w branży. Wywiady służyły także uzyskaniu informacji dotyczących oceny tego, czy wprowadzone zmiany rzeczywiście przyniosły oczekiwany rezultat oraz zdiagnozowaniu, czy wszystkie propozycje zostały przyjęte w najlepszym możliwym kształcie. Wszystkie wyniki analiz oraz wywiadów, zarówno po stronie branży, jak i sektora publicznego, zostały przeanalizowane przez ekspertów zajmujących się tematyką szarej strefy, wyłudzeń podatkowych oraz doradców branży paliwowej.

Celem niniejszego raportu nie było natomiast oszacowanie wielkości szarej strefy w branży paliw płynnych, a jedynie wektora zmian wzbogaconego o szacunki, tam gdzie było to możliwe. Raport koncentruje się na konkretnych zmianach, jakie zostały wprowadzone celem zredukowania szarej strefy oraz wstępnej oceny skuteczności podjętych działań. Oprócz oceny ekonomicznej (z punktu widzenia gospodarki) oraz biznesowej (z punktu widzenia branży), przeprowadzono analizy prawne opisujące zmiany, jakie zaszły w ustawodawstwie w przeciągu ostatnich kilku lat, kiedy walka z szarą strefą została zintensyfikowana.

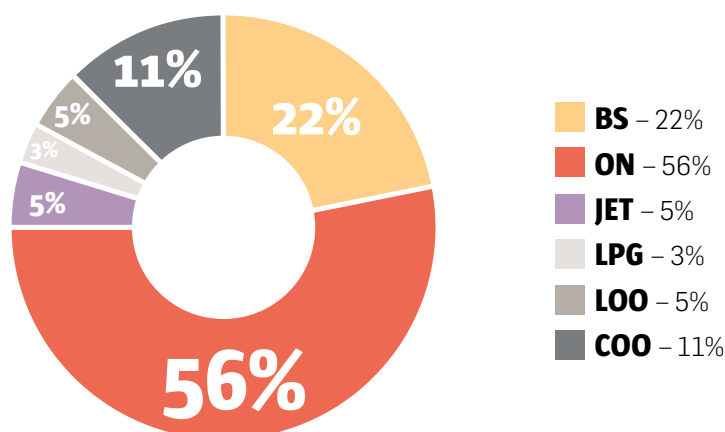
Wierzymy, że informacje zawarte w niniejszym raporcie pozwolą na obiektywną ocenę historii walki ze zjawiskiem szarej strefy w obszarze paliw płynnych, a także zdiagnozowanie, jakie mechanizmy najbardziej przyczyniły się do zmian. Pozwolą też wyciągnąć wnioski na przyszłość.

2. Charakterystyka rynku paliw w Polsce

Aby móc określić wpływ zmian regulacyjnych, należy przede wszystkim przedstawić charakterystykę rynku paliw płynnych. Według szacunków sam rynek

paliw detalicznych był w roku 2017 wart ponad 100 mld zł¹. W strukturze pochodzenia ropy naftowej dominują kraje byłego Związku Radzieckiego (ponad 77%), z Iranu, Iraku i Arabii Saudyjskiej pochodzi zaś 12,3 % dostaw², jednak w 2017 roku pojawiły się nowe źródła, takie jak USA czy Kanada (łącznie 1,4%)³. Według badań 92,9% zapotrzebowanego zużycia ropy naftowej w Polsce było realizowane przez ropociąg „Przyjaźń” biegnący z Rosji⁴. Drugim istotnym punktem odbioru importowanej ropy naftowej jest Przedsiębiorstwo Przetładunku Paliw Płynnych Naftoport sp. z o.o. w Gdańsku. Przetwórstwo ropy naftowej odbywa się przede wszystkim w rafineriach należących do Polskiego Koncernu Naftowego ORLEN S.A. w Płocku oraz Grupy LOTOS S.A. w Gdańsku. Ponadto niewielkie ilości ropy przerabiane są w rafineriach w Trzebinie i Jedliczu (PKN ORLEN). Dawne rafinerie w Gorlicach oraz Czechowicach-Dziedzicach (Grupa LOTOS) nie prowadzą już przerobu ropy naftowej.

Struktura produkcji paliw płynnych w Polsce w roku 2017



Źródło: Raport roczny POPiHN 2017

100
mld zł

**tyle był wart rynek paliw
detalicznych w roku 2017**

¹ Raport POPiHN „Przemysł i handel naftowy 2017”

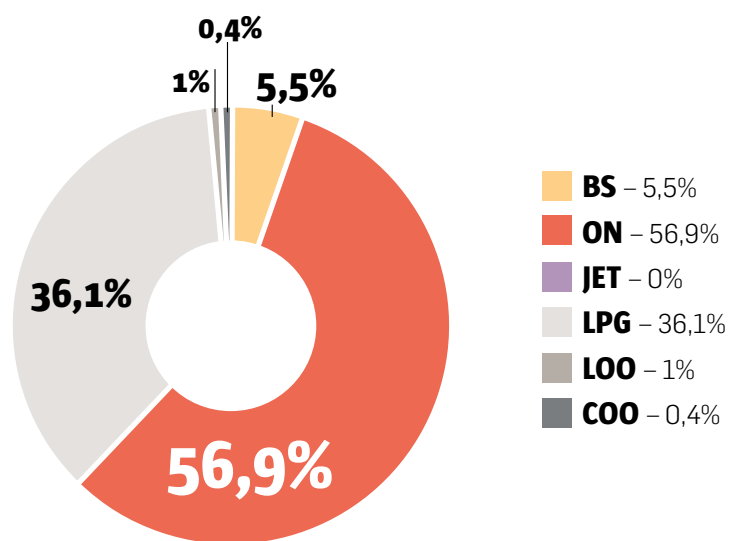
² Informacje pochodzą ze strony Urzędu Regulacji Energetyki www.ure.gov.pl

³ Raport roczny Polskiej Organizacji Przemysłu i Handlu Naftowego 2017

⁴ D. Eremus, P. Bojar – Postępy w Inżynierii Mechanicznej, Czasopismo Naukowo-Techniczne 2(1)/2013

Polska importuje nie tylko ropę naftową, ale także gotowe paliwa płynne takie jak benzyny czy olej napędowy. Według Polskiej Organizacji Przemysłu i Handlu Naftowego w 2017 roku 93% dostaw paliwowych spoza kraju stanowiły ON oraz LPG (gaz ciekły pochodzenia ropnego: propan-butan), a 5,5% benzyny. Najważniejszymi źródłami importu gotowych paliw są Czechy oraz Słowacja, innymi istotnymi źródłami zaopatrzenia są Niemcy i Węgry. W przypadku samego oleju napędowego krajami importu są Rosja, Niemcy oraz Litwa.

Struktura importu paliw płynnych w Polsce w roku 2017



Źródło: Raport roczny POPIHN 2017

W przypadku struktury produkcji paliw płynnych w Polsce należy zauważyć, że 56% produkcji w 2017 roku to był olej napędowy, natomiast 22% stanowiły benzyny silnikowe (BS). Produkcja oleju napędowego, głównego produktu krajowych rafinerii, zwiększyła się aż o 2%. Paliwa, które Polska importowała, to przede wszystkim ON oraz LPG. Według danych Polskiej Organizacji Przemysłu i Handlu Naftowego, oficjalny import paliw ciekłych w 2017 roku wyniósł prawie 11,5 mln metrów sześciennych – oznacza to 24% wzrost importu w stosunku do roku 2016⁵.

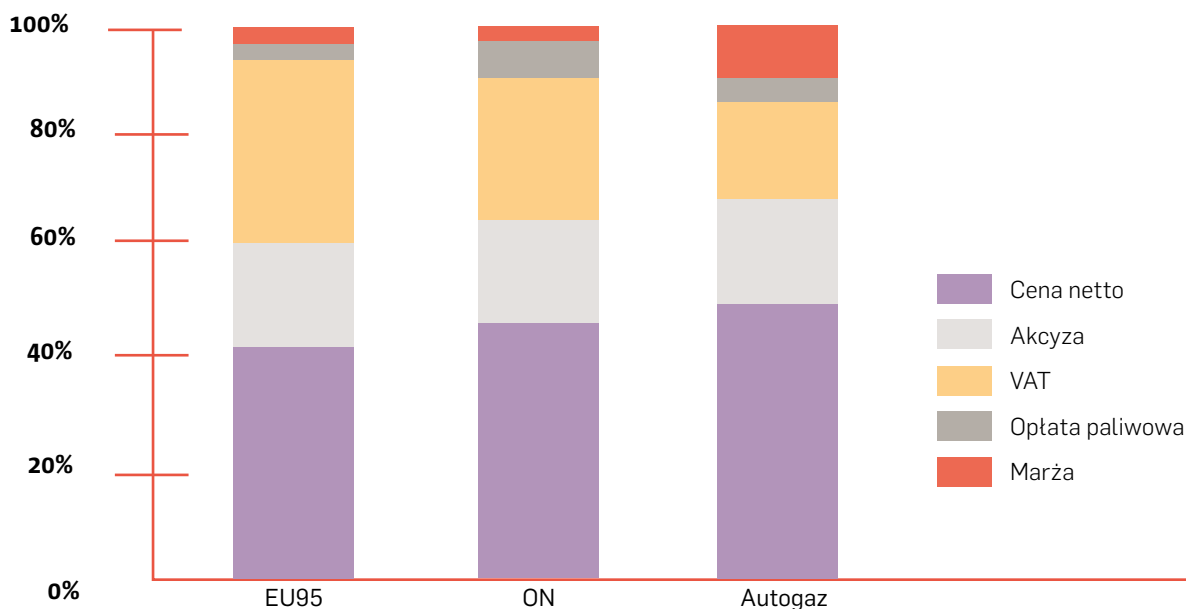
Są to wymierne skutki wprowadzenia zmian, takich jak m.in. pakiet energetyczny czy paliwowy.

6600

tyle wynosiła liczba stacji paliw w 2017 roku

⁵ Raport roczny POPIHN „Przemysł i handel naftowy”, 2017

Składniki ceny wybranych paliw w roku 2017



Źródło: Raport roczny POPiHN 2017

Obrót detaliczny benzynami silnikowymi, olejem napędowym oraz autogazem prowadzony jest, co do zasady, na stacjach paliw i stacjach autogazu. Liczba stacji paliw w 2017 r. wynosiła ok. 6 600 (w 2016 r. było ich ok. 6 800), z czego ok. 2 700 to obiekty należące do przedsiębiorców niezrzeszonych bądź skupione w sieciach niezależnych. Najwięcej eksploatowanych stacji paliw posiadał Polski Koncern Naftowy ORLEN S.A., w liczbie ok. 1776 stacji w roku 2017, czyli prawie czterokrotnie więcej niż trzecia pod tym względem Grupa LOTOS S.A. (ok. 493 stacji paliw). Koncerny zagraniczne posiadały ok. 1 447 stacji paliw.

Liderami w tej grupie są BP i Shell. Niezależni (niezrzeszeni) operatorzy operowali w Polsce na ok. 2 700 stacjach paliw. Stacje w sieciach operatorów niezależnych posiadających więcej niż 10 stacji paliw to blisko 932 obiektów. Od kilku lat w Polsce zaczęła być zauważalna tendencja do powstawania stacji franczyzowych. Wynika to z faktu, iż wielu prywatnych przedsiębiorców nie byłoby w stanie w inny sposób konkurować z wielkimi koncernami. Podejmowanie współpracy z partnerem posiadającym ugruntowaną, silną oraz stabilną pozycję na rynku paliwowym, jest niekiedy jedyną możliwością na utrzymanie się na rynku ⁶.

Ceny paliw płynnych nie podlegają regulacji Prezesa URE. Są one wyznaczane na zasadach rynkowych i zależą od wielu zmiennych. Najważniejszą zmienną rynkową pozostaje cena ropy na światowych rynkach oraz kurs złotego do dolara USA. Inną zmienną (o relatywnie mniejszym wpływie na cenę) jest marża producenta. Wysokość danin publicznych, tj. podatku akcyzowego, podatku VAT oraz opłaty paliwowej stanowi średnio 55% ceny detalicznej benzyny EU95 i 52% oleju napędowego.

⁶ Urząd Regulacji Energetyki Charakterystyka Rynku Paliw 2016

2.1. Jakość paliwa

Badania jakości paliwa, poza wymiarem prokonsumenckim, mogą również być pomocne w wykrywaniu podmiotów wprowadzających do obrotu paliwo odbarwiane. W 2016 r. do URE wpłynęło łącznie 79 informacji, przekazanych przez

Prezesa UOKiK, dotyczących podmiotów, u których w wyniku przeprowadzonych kontroli stwierdzono wykonywanie działalności z naruszeniem obowiązujących przepisów, polegających na wprowadzaniu do obrotu paliw płynnych o składzie niezgodnym z obowiązującymi normami. Skala liczby przekazanych informacji o ujawnionych przypadkach jakości paliw płynnych niezgodnej z obowiązującymi w tym zakresie normami była mniejsza niż w 2015 r., w którym Prezes URE otrzymał informacje o 86 przypadkach wykonywania działalności z naruszeniem prawa ⁷.

Inspekcja Handlowa (podlegająca pod Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta – UOKiK) bada skład oferowanego na rynku paliwa od 2003 r. Sprawdzane są niemal wszystkie rodzaje paliw dostępnych na rynku: olej napędowy, benzyna, gaz LPG, biopaliwa. Na początku tego okresu odsetek próbek paliw płynnych o składzie niespełniającym norm wynosił ok. 30%. W kolejnych latach ilość stwierdzanych nieprawidłowości znacząco spadła i utrzymuje się na poziomie poniżej 5%. W 2016 r. w przypadku losowo pobranych próbek paliw płynnych wymagań nie spełniało 2,4%. Inaczej niż w latach ubiegłych, nieprawidłowości rzadziej dotyczyły benzyny (1,9%) niż oleju napędowego (2,64%). Największe nieprawidłowości zbadanych próbek stwierdzono w województwach: mazowieckim 4,1%, lubelskim – 4% i łódzkim – 3,51%. Co ciekawe, żadna z próbek pobranych losowo w woj. lubuskim nie została zakwestionowana. Jak co roku Inspekcja Handlowa prowadziła również doraźne kontrole stacji, na które skarżyli się kierowcy wytypowanych przez organy ścigania oraz tych, na których w poprzednich latach stwierdzono nieprawidłowości. Z pobranych 693 próbek oleju napędowego i benzyny na 613 stacjach zakwestionowano 5,6%⁸.

Najczęściej kwestionowanymi parametrami w przypadku oleju napędowego były: niespełnienie wymagań dotyczących składu frakcyjnego oraz stabilności oksydacyjnej (odporności na utlenianie). Wątpliwości dotyczące pochodzenia paliwa występują w przypadku, kiedy ON zawiera zbyt dużo siarki (świadczy to o domieszce oleju opałowego) lub nie zawiera domieszki estrów. Brak tego dodatku nie wskazuje jednoznacznie na pochodzenie z szarej strefy, ale stanowi istotną wskazówkę.

Na podstawie ww. danych dotyczących składu Inspekcja skierowała ponadto 53 zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa do prokuratury. Na dzień 12 kwietnia 2017 r. wszczęto postępowania w 33 przypadkach, z czego do sądów skierowano jeden akt oskarżenia, 22 sprawy umorzono m.in. z powodu braku znamion przestępstwa, a w pięciu przypadkach odmówiono wszczęcia postępowania. Cztery zawiadomienia nie zostały jeszcze rozpatrzone przez prokuratury i sądy.

W okresie od 1 stycznia do 24 marca 2017 r. w zakresie paliw płynnych pobrano i zbadano łącznie 449 próbek paliw, w tym 245 próbek ON i 204 próbki benzyn silnikowych. W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono,

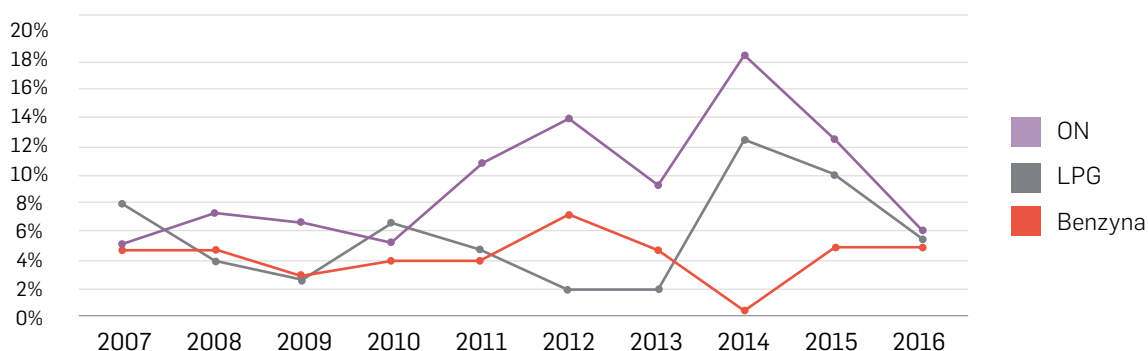
⁷ Urząd Regulacji Energetyki Charakterystyka Rynku Paliw 2016

⁸ Wyniki kontroli jakości paliw realizowanych przez Inspekcję Handlową w 2016 roku

że 14 próbek paliw płynnych (tj. 3,11%) nie spełniało wymagań jakościowych, w tym 7 próbek ON (2,86%) i 7 próbek benzyn (3,43%)⁹.

Kontrola jakości paliw na stacjach wybranych do kontroli na podstawie skarg

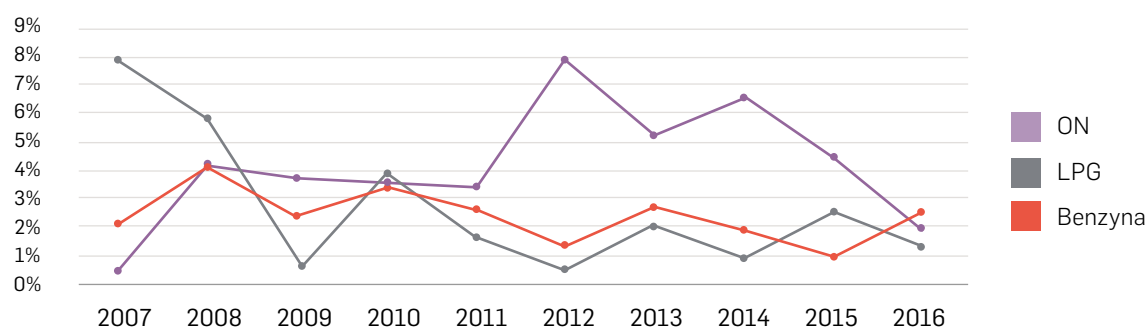
Odsetek prób, w których stwierdzono niespełnianie wymagań jakościowych



Źródło: PwC na podstawie wyników kontroli jakości paliw realizowanych przez Inspekcję Handlową w 2016 roku

Kontrola jakości paliw na stacjach wylosowanych

Odsetek prób, w których stwierdzono niespełnianie wymagań jakościowych



Źródło: PwC na podstawie wyników kontroli jakości paliw realizowanych przez Inspekcję Handlową w 2016 roku

Można zatem zaobserwować, że odsetek nieprawidłowości w ostatnich latach utrzymuje się na stałym poziomie (z kilkoma zauważalnymi odchyleniami). Odsetek ten nie odbiega od średniej UE¹⁰.

⁹ Ibidem

¹⁰ EEA Report 24/2017, Fuel Quality in the EU in 2016

2.2. Główne wyzwania rynku paliw

Najważniejszym wyzwaniem dla podmiotów funkcjonujących na rynku paliw płynnych był przede wszystkim znaczny rozmiar szarej strefy oraz wieloletnie zaniedbania – zarówno w obszarze regulacyjnym jak i infrastrukturalnym. Tzw. szara strefa czyli gospodarka nieobserwowalna to transakcje – w tym wypadku na

rynku paliw płynnych – od których nie są odprowadzane podatki, zaś rynek jest nieregulowany i nie podlega należytej kontroli, co oprócz skutków dla uczciwych przedstawicieli rynku niesie także konsekwencje dla konsumentów. Ich skutkiem jest wypieranie z rynku firm działających legalnie, uszczuplenie wpływów dla Skarbu Państwa, a w przypadku konsumentów szybsze niszczenie się i zużywanie pojazdów i urządzeń napędzanych paliwami z szarej strefy.

Tworzenie się szarej strefy jest spowodowane szeregiem różnorodnych czynników. Za kluczowe można jednak uznać takie jak:

- * luki prawne – ich istnienie pozwala na wyłudzenie nienależnych dochodów (VAT, akcyza, opłata paliwowa, NCW, zapasy) poprzez stosowanie skomplikowanych konstrukcji prawnych;
- * brak wyegzekwowania jednakowych dla wszystkich podmiotów warunków działania – tworzy to okazje do wyłudzenia nienależnych dochodów poprzez wykorzystywanie najmniej uregulowanych podmiotów;
- * inflację prawa – zbyt wiele nałożonych obowiązków utrudniających racjonalne funkcjonowanie przedsiębiorcom na rynku oraz dokonywanie zbyt częstych zmian, korekt i nowelizacji, które powodują spadek zaufania do władzy, do prawa, a w konsekwencji spadek ogólnego zaufania społecznego. Taki mechanizm nasila zachowania usprawiedliwiające i zachęcające do „walki” z „nieuczciwym” rządem i politykami;
- * wysokość danin publicznych i innych opłat administracyjnych związanych z prowadzeniem działalności – jest to zmienna szczególnie istotna w przypadku mniejszych podmiotów oraz przedsiębiorców wchodzących na rynek¹¹. Należy przy tym nadmienić, że daniną publiczną nie muszą być tylko standardowe podatki (np. CIT lub VAT), wysokość stawek ZUS, ale także inne opłaty administracyjne związane z prowadzeniem działalności gospodarczej;
- * moralność społeczna – jest to ogólna skłonność obywateli do przestrzegania prawa. Jeśli poziom moralności obniża się – np. w skutek postępującej inflacji legislacyjnej – można oczekiwać, że społeczeństwo będzie przysmykało oko na nieprzestrzeganie prawa, przestępstwa skarbowe lub w najbardziej niepożądanym przypadku będzie wręcz zachęcało do takich zachowań.

Szara strefa w Polsce generuje straty liczone w miliardach złotych. Problem szarej strefy został podzielony na dwie kategorie – standardowej szarej strefy oraz „czarnej strefy”¹². „Czarną strefą” nazywani są przestępcy gospodarczy, którzy świadomie unikają płacenia podatków, tworzą złożone struktury (często fikcyjne) biznesowe, działają też w pewnych przypadkach całkowicie legalnie, aby nie rzucić podejrzenia na swoją działalność. Szarą strefą dla kontrastu będziemy nazywać podmioty, które w sposób nieświadomy, z powodu niewiedzy lub

¹¹ „Szara strefa w polskiej gospodarce w 2016 roku” Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, 2016

¹² Trzeci raport „Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce” UNGC 2017

pewnego rodzaju przyzwolenia działają poza regulacjami. Ten drugi przypadek jest szczególnie istotny na rynku paliw płynnych, przytaczają oraz opisują go zarówno przedstawiciele branży jak i eksperci dziedzinowi. Jednym z powodów skali tego zjawiska było właśnie przyzwolenie, brak odpowiednich narzędzi identyfikowania i zwalczania szarej strefy, a przede wszystkim brak skutecznej egzekucji wobec podmiotów szarej strefy.

W 2016 roku weszły w życie dwa istotne pakiety regulacji, które miały na celu walkę z szarą strefą. Były to tzw. pakiet paliwowy¹³, wdrożony w całości, oraz tzw. pakiet energetyczny¹⁴, który wchodził w życie jeszcze w kolejnym roku. Następnym ważnym krokiem było przyjęcie w 2017 roku tzw. pakietu transportowego¹⁵. Szersze ich omówienie nastąpi w kolejnym rozdziale. Należy jednak nadmienić, że zmiany regulacyjne spowodowały szereg konsekwencji dla podmiotów operujących w szarej strefie. Najklarowniejszym przykładem jest pakiet energetyczny, który wprowadził możliwość cofnięcia koncesji na obrót paliwami płynnymi. Wprowadzenie tego uprawnienia było szczególnie istotne ze względu na fakt, że dla wielu przedsiębiorców cofnięcie koncesji może spowodować konieczność zamknięcia firmy. Wyposażenie regulatora w takie narzędzie może więc znacząco ograniczyć skłonność przedsiębiorców do prowadzenia nielegalnych działań.

2016 wdrożenie PAKIETU PALIWOWEGO i PAKIETU ENERGETYCZNEGO

3. Regulacje rynku paliw

Regulacje rynku paliw dotyczą wszystkich pięciu elementów łańcucha dystrybucji – importera, producenta wprowadzającego paliwo na rynek, firmy transportowej, hurtownika oraz dystrybutora paliw. Zakres obowiązków importerów jest regulowany poprzez trzy pakiety: tzw. pakiet energetyczny, transportowy oraz paliwowy.

Pakiet paliwowy¹⁶ zawiera w sobie regulacje dotyczące zmian w sposobie opłacania podatku VAT. Uszczelnienie luk podatkowych ma priorytetowe znaczenie w przypadku towarów, których ponad 50% ceny detalicznej stanowią daniny publiczne. Pakiet paliwowy, po wejściu w życie 1 sierpnia 2016 roku, obejmował przepisy utrudniające wyłudzenia VAT podczas importu wewnątrzwspólnotowego, m.in. przyznawanie koncesji na obrót paliwami tylko tym podmiotom zagranicznym, które mają w kraju oddział lub siedzibę. W znaczący sposób ograniczyło to możliwość tworzenia podmiotów, których jedyną rolą było sprowadzenie do Polski paliwa oraz zniknięcie po jego sprzedaży, bez zapłacenia podatku VAT. Sam sposób płacenia podatku uległ również zmianie – skrócono termin na jego zapłatę z kwartału po dalszej sprzedaży, do 5 dni po sprowadzeniu paliwa do Polski. Zmienił się również sposób ustalania podstawy opodatkowania – podstawą nie była już deklarowana wartość przewożonego towaru,

¹³ Ustawa z dnia 7 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw

¹⁴ Ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw

¹⁵ Ustawa z dnia 9 marca 2017 roku o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów

¹⁶ Ustawa z dnia 7 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (m.in. ustawy o akcyzie)

ale kwota ustalana na podstawie cen hurtowych paliw silnikowych publikowanych w Biuletynie Informacji Publicznej lub właściwej ceny na stronach Ministerstwa Finansów. Podatek VAT od momentu wdrożenia pakietu paliwowego musi być wpłacany na rachunek właściwej izby skarbowej, zaś organem właściwym w zakresie tych zobowiązań jest naczelnik urzędu celno-skarbowego. Kolejnym ważnym aspektem pakietu paliwowego było przeniesienie ciężaru, w zakresie odpowiedzialności, z nabywców (którymi mogły być dawniej spółki zarejestrowane w krajach nieobjętych jurysdykcją unijną), na zarejestrowanych odbiorców i składy podatkowe.

Obecnie planowane jest rozszerzenie obowiązywania pakietu paliwowego – pod koniec lutego 2018 roku Ministerstwo Finansów zapowiedziało daleko idące zmiany. Zostanie zmieniona definicja paliwa, które podlega przyspieszonej procedurze opłaty VAT. Dotychczas paliwo było definiowane poprzez jego deklarowane przeznaczenie, a nie przez kody CN oznaczające jego dokładny typ. Problem ten był spowodowany odesłaniem w ustawie o podatku od towarów i usług do definicji paliw w ustawie o podatku akcyzowym. Nie obejmuje ona paliw deklarowanych jako paliwa nieprzeznaczone do celów napędowych. Teraz, po planowanej zmianie definicji paliwa, poprzez umieszczenie bezpośredniego odwołania do definicji znajdującej się w ustawie prawo energetyczne¹⁷, substancje o kodach paliw będą podlegały opłacie VAT w ciągu 5 dni, niezależnie od tego, czy zostaną zadeklarowane jako paliwa napędowe, czy smary techniczne. Zmiana ta zostanie wprowadzona na mocy procedowanego obecnie projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw¹⁸.

Zmiana taka jest podyktowana wykorzystywanymi przez nieuczciwych importerów obecnymi przepisami. Deklarują oni, że olej napędowy zostanie wykorzystany do produkcji olejów i smarów technicznych, dzięki czemu nie są objęci monitorowaniem ani przyspieszonym VATem.

Drugim ważnym krokiem było pojawienie się pakietu energetycznego, czyli ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy – prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw. Wprowadził on szereg ważnych zmian, takich jak połączenie obowiązków dla podmiotów rynku paliw ciekłych wynikających z dotychczas funkcjonujących oddzielenie lub autonomicznie regulacji w zakresie:

- a) koncesjonowania paliw ciekłych,
- b) zapasów obowiązkowych oraz opłaty zapasowej,
- c) jakości paliw ciekłych,
- d) wytwarzania oraz handlu biopaliwami ciekłymi,
- e) wymagań akcyzowych, opłaty paliwowej oraz podatku VAT.

5 mln złotych

tyle wynosi zunifikowana kara za działalność bez lub z naruszeniem posiadanej koncesji

Brak skoordynowanego działania wszystkich podmiotów kontrolnych był jedną z przyczyn rozwijającej się szarej strefy. Dodatkowo zwiększono uprawnienia URE - zarówno z zakresu kontroli, jak i możliwości karania podmiotów naruszających prawo, a także prawo cofania koncesji w uzasadnionych przypadkach. Pakiet paliwowy w sposób systemowy uregulował rynek paliw płynnych – w zakresie koncesjonowania paliw ciekłych wprowadził on nowe zasady udzielania i cofania koncesji oraz zastrzył kary za działalność bez lub z naruszeniem posiadanej koncesji – zunifikowana kara wynosi aż 5 mln złotych. Można również wymierzyć karę pozbawienia wolności od 6 miesięcy do 5 lat. Wymagania w zakresie uzyskania oraz utrzymania koncesji na wytwarzania paliw ciekłych oraz koncesji na obrót paliwami ciekłymi z zagranicą zostały zastrzeżone. Wprowadzono koncesjonowanie przeła-

¹⁷ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne definiuje paliwa w art.3 pkt. 3a (paliwa gazowe) oraz art. 3 pkt 3b (paliwa płynne) poprzez enumeratywne wyliczenie wszystkich typów paliw ze względu na ich skład

¹⁸ Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12308701>

dunku paliw ciekłych, występującego jako usługa samodzielna lub zintegrowana w usługę magazynowania oraz włączono do regulacji magazynowanie paliw w kawernach solnych. Zlikwidowano również sprzedawanie paliwa ze stacji kontenerowych oraz rozszerzono odpowiedzialność karną na firmy logistyczne. Zmiany te wyznaczyły dobry kierunek dla prawodawcy na kolejne lata.

Pakiety paliwowy i energetyczny nie były jednak w pełni wystarczającymi narzędziami ograniczającymi zakres szarej strefy w handlu paliwami. Trzecim istotnym elementem był tzw. pakiet transportowy, czyli ustawa z 9 marca 2017 o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów (Dz.U. 2017 poz. 708). Ustawa wdrożyła od 18 kwietnia 2017 roku system SENT, który polega na dokładnym monitorowaniu tzw. towarów wrażliwych. Poza paliwami są to również tytoń oraz alkohole skażone. System wymaga zgłaszania każdego planowanego przewozu takich towarów, łącznie z podaniem trasy oraz daty transportu. Podmiotami ponoszącymi odpowiedzialność w wyniku wdrożenia systemu są nie tylko odbiorca, ale również firma transportowa i kierowca. Ustawa obejmuje obecnie jedynie transport drogowy, jednak planowane w 2018 r. zmiany mają na celu rozszerzenie jej zakresu na kolej. Ustawa przyniosła widoczne skutki. Po wdrożeniu systemu SENT liczba cystern z paliwem wjeżdżających do Polski zmalała pięciokrotnie. System dotychczasowo objął niemal 85 tysięcy zgłoszonych transportów (stan na 7 lutego 2018 roku). Zgłoszono 8 864 przewozów rozpoczynających się i kończących poza terytorium Polski oraz 74 192 transporty rozpoczynające się poza terytorium Polski, w przypadku których Polska jest krajem docelowym.

Nowe przepisy dotyczące monitorowania przewozów towarów¹⁹ wrażliwych mają dookreślić wysokość kar za poszczególne uchybienia w transporcie - jeśli środek transportu wraz z towarem nie zostanie przedstawiony do wskazanego miejsca w określonym czasie, na przewoźnika zostanie nałożona kara 20 tys. zł. Jeżeli transport zarejestrowany w ramach tranzytu przez Polskę zniknie, kara wyniesie 100 tys. zł. Przepisy te są ujęte w obecnie procedowanym rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów oraz niektórych innych ustaw. Kary te w skuteczny sposób oddziałują odstraszaają na firmy transportowe, co wynika z przeprowadzanych na potrzeby niniejszego raportu wywiadów.

W przypadku transportu kolejowego, który nie był objęty dotychczasową wersją ustawy, kontrole będą przeprowadzane w sposób podyktowany specyfiką infrastruktury kolejowej. Będą one przeprowadzane na bocznicach, w stacjach początkowych oraz końcowych oraz podczas przekraczania granicy przez pociąg. Przewoźnicy kolejowi będą musieli uzupełnić zgłoszenia przewozu, np. o numery: wagonu i pociągu. Nie będzie możliwości przejazdu z większą ilością wagonów zawierających towar wrażliwy niż zostało to zgłoszone.

Nowe przepisy to nie tylko domknięcie dotychczasowych luk w pakiecie transportowym, ale również stworzenie nowego narzędzia dla Krajowej Administracji Skarbowej. Samo powołanie KAS również miało ogromne znaczenie dla walki z szarą strefą paliwową. W wyniku ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2018 r. poz. 508) została powołana służba będąca połączeniem dotychczasowej administracji podatkowej, Służby Celnej oraz kontroli skarbowej. W ten sposób, 1 marca 2017 roku, doszło do powstania superorganu, który mógł zacząć o wiele skuteczniej ścigać przestępstwa skarbowe.

KAS jest skuteczny nie tylko zdaniem przedstawicieli branży paliwowej, ale również w opinii organów państwowych. Skonsolidowanie służb skarbowych doprowadziło do zwiększenia szczelności systemu podatkowego, co

¹⁹ Ustawa o zmianie ustawy o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów oraz niektórych innych ustaw, uchwalona na pos.60 dnia 22.03.2018 r. (druk 2156), www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=D6B32E36427D1094C125821000389D92

zaowocowało dodatkowymi miliardami złotych, które wpłynęły do budżetu w 2017 roku. Dochody pobrane przez KAS w 2017 r. z tytułu podatków oraz cła były wyższe w porównaniu do dochodów uzyskanych w 2016 r. o około 42,5 mld zł, tj. o ponad 15%. Wzrost wpływów nastąpił we wszystkich rodzajach podatków, nie był więc ograniczony tylko do branży paliwowej. Ma on jednak istotne znaczenie dla niniejszego raportu – w wyniku dokonanej przez Ministerstwo Finansów analizy wybranej grupy podmiotów posiadających koncesje na obrót paliwami ciekłymi (OPC) oraz deklaracji podatkowych VAT-7 i VAT-14 stwierdzono, że w I kwartale 2017 r. obrót deklarowany przez podmioty w stawce podstawowej 23 proc. wzrósł z 40,7 mld do 52,5 mld zł. Wzrost deklarowanego podatku do wpłaty analizowanej grupy podmiotów wyniósł 966 mln zł²⁰. Wprowadzenie pakietu paliwowego pozwoliło branży paliwowej osiągnąć rekordowe poziomy sprzedaży, które powodowały nawet czasowe zwiększenie kolejek w bazach paliwowych, w związku z niespodziewanym wzrostem popytu na legalny olej napędowy. Odnotowano 15% wzrost zapotrzebowania na olej – świadczy to o zakresie ograniczenia szarej strefy.

Istnienie zintegrowanego organu zajmującego się całym przekrojem przestępstw skarbowych ma też duże znaczenie ze względu na wielopoziomowość działań mafii paliwowych, które mogą się jednocześnie zajmować tworzeniem karuzel VAT, sprowadzaniem nielegalnego paliwa, handlem towarami akcyzowymi wytworzonymi nielegalnie oraz hazardem. Dopiero połączenie sił wszystkich służb może aktywnie zwalczać tak wszechstronne organizacje przestępcze.

W 2018 roku, na mocy ustawy o zmianie ustawy o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów oraz niektórych innych ustaw²¹, która zmieni ustawę z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych ma powstać możliwość pobierania i gromadzenia danych GDDKiA pochodzących z systemów poboru opłat drogowych (e-winiety) do celów operacyjnych KAS i policji. Umożliwi to niezwłoczne wyłapywanie przejeżdżających cystern, niezgłoszonych w systemie SENT. Projekt nowelizacji został przyjęty przez Radę Ministrów już w grudniu 2017 roku.

Procedowany jest również kolejny projekt zmiany ustawy o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów – oznaczony drukiem sejmowym nr 1794²². Zmiana ta wzbogaci istniejący już system monitorowania SENT o dane geolokalizacyjne. Wprowadzone zostaną obowiązkowe urządzenia lokalizacyjne, wykorzystujące dane satelitarne, połączone z numerem rejestracyjnym każdego z pojazdów. W ten sposób kontrola będzie prowadzona nie tylko na wybranych odcinkach drogowych, ale również w czasie rzeczywistym, na całej długości trasy. Zlikwiduje to problem „znikających transportów”. W przypadku nieprzestrzegania przepisów o danych geolokalizacyjnych to przewoźnik, każdorazowo, będzie podlegał karze w wysokości 10 000 zł. Jeżeli jednak w trakcie kontroli przewozu towaru stwierdzi się nieprawidłowe funkcjonowanie lokalizatora albo zewnętrznego systemu lokalizacji, a kierujący kontynuuje przewóz bądź lokalizator nie został włączony lub wyłączony przez kierującego, zgodnie z przepisami projektowanej nowelizacji, może zostać nałożona kara grzywny w wysokości od 5 000 zł do 7 500 zł. Przepisy te mają zacząć obowiązywać jeszcze w 2018 roku.

Inną zmianą jest przystąpienie w dniu 11 października 2017 r. Polski do Systemu Rozpoznawania Numerów Rejestracyjnych. Stronami tego porozumienia są Polska, Litwa, Łotwa i Estonia. Jako że to kraje bałtyckie stanowiły niegdyś, na równi z Niemcami, główne źródło paliwa, za pomocą którego dokonywano wyłudzeń, wdrożenie tego systemu ma duże znaczenie dla służb celnych tych państw. Podstawą prawną tego porozumienia jest rozporządzenie Rady Unii Europejskiej nr 515/97 z dnia 13 marca 1997 r. w sprawie wzajemnej pomocy między

²⁰ Walka z szarą strefą – wywiad z wiceministrem Walczakiem, www.petrolnet.pl/Walka-z-szara-strefa-%E2%80%93-wywiad-z-wiceministrem-Walc,wiadomosc,8,wrzesien,2017.aspx

²¹ Ustawa o zmianie ustawy o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów oraz niektórych innych ustaw, uchwalona na pos. 60 dnia 22.03.2018 r. (druk 2156), www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=D6B32E36427D1094C125821000389D92

²² Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów, www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1794

organami administracyjnymi Państw Członkowskich i współpracy między Państwami Członkowskimi a Komisją w celu zapewnienia prawidłowego stosowania przepisów prawa celnego i rolnego.

Jedną z wielu zmian wpływających pozytywnie na możliwość zapobiegania nielegalnemu obrotowi paliwami płynnymi było Rozporządzenie Ministra Energii z dnia 20 grudnia 2017 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sposobu monitorowania jakości paliw płynnych, biopaliw płynnych, a także wzorów raportów dotyczących tych paliw oraz gazu skroplonego (LPG) i sprężonego gazu ziemnego (CNG) (Dz. U. 2017 poz. 2459). Zwiększyło ono, w sposób znaczący, liczbę kontroli składu paliwa na stacjach przeprowadzanych przez Inspekcję Handlową – liczba ta obecnie bardziej odpowiada ilościom paliwa sprzedawanym na rynku detalicznym. Poprzez analizę składu paliwa można bowiem wykryć paliwo odbarwiane. Zwiększenie liczby kontroli powinno mieć jednak odzwierciedlenie w zwiększonych nakładach finansowych na Inspekcję Handlową.

Obecnie trwają również prace nad projektem zmiany ustawy z dnia 19 marca 2004 r. – Prawo celne (Dz. U. z 2004 r. poz. 622). Celem projektu jest ograniczenie ilości paliwa, które może być przywożone do Polski z państw trzecich, w standardowych zbiornikach pojazdów, ze zwolnieniem z należności celnych przywozowych do ilości 200 litrów, w przypadku paliwa wwożonego w zbiorniku pojazdu mechanicznego oraz pojemnika specjalnego przeznaczenia. Konieczność takiej zmiany jest podyktowana zauważonym przez KAS trendem przywożenia do Polski ze wschodu tańszego paliwa w zbiornikach pojazdów, w ilościach znacznie przekraczających objętość 600 litrów, która jest zwolniona z podatku na podstawie ustawy o podatku akcyzowym. Luka ta daje obecnie duże pole do nadużyć, które zostanie zlikwidowane wraz z nowelizacją ustawy.

Kolejnym elementem niezbędnym do zmniejszenia skali działalności przestępczej jest danie służbom odpowiednich narzędzi do ścigania przestępców. Jednym z takich narzędzi jest tzw. konfiskata rozszerzona. Jest to efekt nowelizacji prawa karnego z dnia 27 kwietnia 2017, która w art. 44 kodeksu karnego wprowadziła możliwość przepadku przedsiębiorstwa, gdyby przy jego pomocy popełniono groźne przestępstwo oraz, co najważniejsze, przeniósła ciężar dowodu w przypadku udowadniania legalności zajętego majątku na podejrzanego. To właśnie ten drugi element sprawił, że konfiskata rozszerzona jest taka skuteczna. Również katalog przestępstw, w przypadku których można orzec o przepadku, uległ znacznemu rozszerzeniu – jest to rozwiązanie dające bardzo szerokie kompetencje Krajowej Administracji Skarbowej i prokuraturze.

W 2017 r. w postępowaniach przygotowawczych prowadzonych przez finansowe organy postępowania przygotowawczego zabezpieczono mienie o wartości 129 mln zł, a prokuratura wydała ok. 500 postanowień o zabezpieczeniu na kolejne 400 mln złotych. Ukazuje to ogromną skalę nielegalnych majątków dotychczas ukrywanych przez przestępców.

Promowanym od wielu lat postulatem firm zrzeszonych w Polskiej Organizacji Przemysłu i Handlu Naftowego jest utworzenie jednolitego prawa naftowego. Ustawa ta powinna zawierać w sobie zarówno przepisy z prawa geologicznego i górniczego, prawa energetycznego oraz ustawy o zapasach.²³ Dodatkowo przejrzystości dodałoby zawarcie w tym samym akcie prawnym przepisów dotyczących transportu, przeładunku, obrotu i magazynowania paliw płynnych. Obecne przepisy znajdują się w wielu oddzielnych ustawach, przy czym główną ustawą jest

²³ Ustawa 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. 2007 Nr 52 poz. 343)

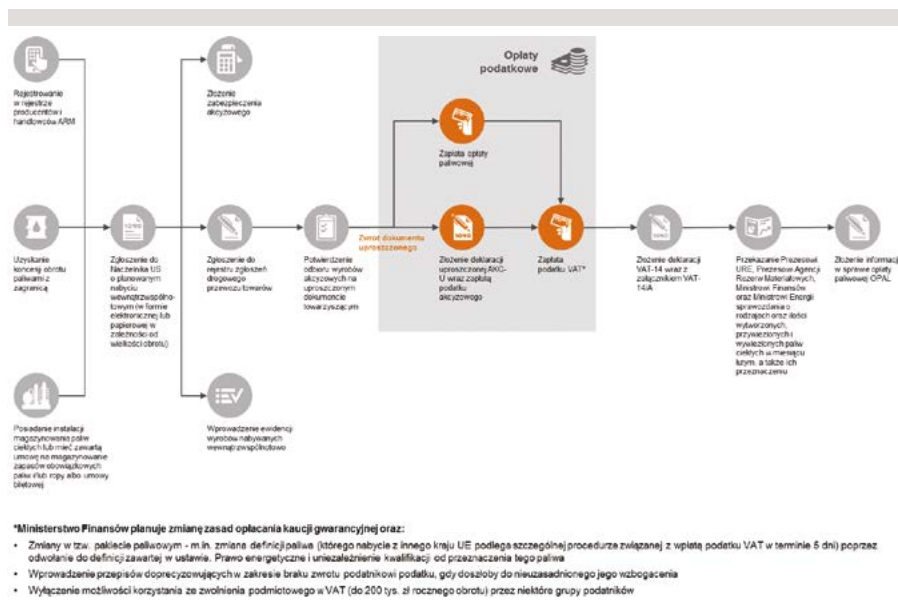
prawo energetyczne tworzone z myślą o kompleksowej regulacji w obszarze energii elektrycznej, ciepłej oraz rynku gazu. Ponadto regulacje zawarte są w szeregu innych ustaw, często ze sobą niepowiązanych, przez co są niespójne.

Całokształt regulacji, zarówno tych, które weszły niedawno w życie, jak i tych, które są dopiero w trakcie procedowania, praktycznie ogranicza rozmiar szarej strefy w obrocie paliwami w Polsce. Jak można zauważyć, regulacje te obejmują cały łańcuch wartości rynku paliwowego – od wytwarzania po sprzedaż detaliczną. Same regulacje nie działają jednak w próżni – ogromne znaczenie dla rynku paliwowego miało powstanie KAS. Krajowa Administracja Skarbowa umożliwiła efektywną egzekucję nowych przepisów administracyjnych i skarbowych. W ten właśnie sposób Polska stała się wzorem legislacyjnym dla państw walczących z szarą strefą na rynku paliw.

Nie należy jednak zapominać, że większość przytoczonych przykładów ma charakter prewencyjny. Nie dotyczą one jednego z istotniejszych zagadnień – świadomości konsumenckiej. Konsumenci paliw przy zakupie kierują się głównie ceną – stąd duże zapotrzebowanie na tanie paliwo, pochodzące z nielegalnych źródeł, i pierwszy krok do zrozumienia przyczyn funkcjonowania szarej strefy.

4. Rezultaty regulacji rynku paliw

Punktem wyjścia dla analizy rezultatów wdrożenia zmian regulacyjnych na rynku paliw płynnych będzie analiza obecnie funkcjonującego procesu obrotu paliw wraz z analizą dokumentacji wymaganej do legalnego obrotu. Poniższy schemat prezentuje nabycie bez zastosowania procedury zawieszenia akcyzy.



Na każdym etapie procesu wymagane są odpowiednie dokumenty i zaświadczenia. Ich lista zostaje przedstawiona w tabeli z prawej strony. Dla uproszczenia przyjmujemy, że **nabycie odbywa się w dniu 25.02.2018 roku przez zarejestrowanego odbiorcę.**

LP	Rodzaj dokumentu	Opis	Data
1	Zarejestrowanie w rejestrze producentów i handlowców ARM	rejestracja odbywa się na co najmniej 14 dni przed planowanym rozpoczęciem działalności polegającej na przywozie ropy lub paliw.	11.02 – 25.02
2	Zgłoszenie do rejestru zgłoszeń drogowego przewozu towarów	należy je zgłosić przed rozpoczęciem przewozu towaru, ale najwcześniej na 10 dni przed przewozem, ponieważ numer referencyjny jest ważny przez 10 dni od dnia jego nadania.	15.02 – 25.02
3	Zgłoszenie do Naczelnika US o planowanym nabyciu wewnątrzwspólnotowym	przed wprowadzeniem wyrobów akcyzowych na terytorium kraju.	Do 25.02
4	Złożenie zabezpieczenia akcyzowego	przed powstaniem zobowiązania podatkowego lub przed rozpoczęciem procedury zawieszenia poboru akcyzy.	Do 25.02
5	Potwierdzenie odbioru wyrobów akcyzowych na uproszczonym dokumencie towarzyszącym	w momencie odbioru.	25.02
6	Dołączenie potwierdzenia złożenia zabezpieczenia akcyzowego lub zapłaty akcyzy do zwracanego uproszczonego dokumentu towarzyszącego	w momencie zwrotu dokumentu uproszczonego.	25.02
7	Zapłata opłaty paliwowej	z dniem powstania zobowiązania podatkowego w podatku akcyzowym od paliw silnikowych oraz gazu.	25.02
8	Zapłata podatku VAT	w terminie 5 dni od dnia, w którym towary te zostały wprowadzone do określonego we właściwym zezwoleniu miejsca odbioru wyrobów akcyzowych lub w terminie 5 dni od dnia wprowadzenia tych towarów z terytorium państwa członkowskiego innego niż terytorium kraju do składu podatkowego.	Do 02.03
9	Złożenie deklaracji VAT-14 wraz z załącznikiem VAT-14/A	w terminie do 5 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym powstał obowiązek zapłaty.	Do 05.03
10	Złożenie deklaracji uproszczonej AKC-U wraz z zapłatą podatku akcyzowego	w terminie 10 dni od dnia powstania obowiązku podatkowego, w przypadku gdy nabywane wyroby są opodatkowane na terytorium kraju stawką akcyzy inną niż stawka zerowa.	Do 07.03
11	Przekazanie Prezesowi URE, Prezesowi Agencji Rezerw Materiałowych, Ministrowi Finansów oraz Ministrowi Energii sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw płynnych w miesiącu lutym, a także ich przeznaczeniu	w terminie 20 dni od dnia zakończenia miesiąca, którego dotyczy sprawozdanie.	Do 20.03
12	Złożenie informacji w sprawie opłaty paliwowej OPAL	do 25 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym powstał obowiązek zapłaty.	Do 25.03
13	Poinformowanie Prezesa URE po dokonaniu po raz pierwszy czynności w nowym roku kalendarzowym	Od 1 stycznia 2018 roku w zakresie przywozu ON, BS, i biopaliw płynnych do Polski i ich pierwszego rozporządzenia na terytorium kraju, podmiot który w danym roku kalendarzowym dokonał po raz pierwszy czynności powstanie obowiązku realizacji Narodowego Celu Wskaźnikowego, o którym mowa w art. 23 ust. 1 ustawy o biokomponentach i biopaliwach płynnych, jest zobowiązany do poinformowania Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki o dokonaniu takiej czynności w terminie 14 dni.	---

Jak można zauważyć, w obecnym stanie prawnym wszelkie działania związane z rejestracją transakcji oraz opłaceniem danin publicznych odbywają się w ciągu maksymalnie miesiąca od nabycia. Sytuacja taka daje dużą przewagę organom państwa – w przypadku zidentyfikowania płatnika, który nie wywiązuje się ze swoich obowiązków można bardzo szybko podjąć działania wobec takiego podmiotu i uniemożliwić mu dalszy import paliwa, zanim skala nielegalnego procederu będzie mogła zaszkodzić w sposób znaczący Skarbowi Państwa.

4.1. Skutki wywołane wprowadzeniem pakietów ustawowych

Pierwszą najważniejszą zmianą, jaką wywołały wprowadzone regulacje, było ograniczenie wjazdu cystern do Polski przez granice wewnętrzne. W 2015 roku było to około 750 cystern dziennie, w sierpniu 2016 było to już jedynie 150 cystern w ciągu doby. Liczba skontrolowanych ciężarówek w 2015 roku w granicach wewnętrznych oraz wewnątrz kraju wynosiła 20 dziennie. Dzięki wdrożeniu systemu SENT, w 2017 liczba kontroli dziennie wynosi około 1 000. W ciągu pierwszego półrocza 2017 roku Służba Celno-Skarbowa udaremniała prawie 1 800 prób nielegalnego przewozu paliwa (około 140 tys. litrów). Według szacunków Ministerstwa Finansów tylko w pierwszym półroczu 2017 roku udało się udaremnnić i odzyskać dzięki pakietowi paliwowemu około 2,5 mld zł, które w innym przypadku mogły trafić w ręce zorganizowanych grup zajmujących się przemytem paliwa. Przykładem takich działań może być zatrzymanie ponad 200 tysięcy litrów oleju rzepakowego na wrocławskim parkingu. Osiem zaparkowanych cystern nielegalnie przemycalo olej spożywczy do celów napędowych o wartości 650 tysięcy złotych. Innym przykładem jest ujawnienie nielegalnego paliwa na posesji w województwie mazowieckim. Transport, który przejechał z Niemiec, przewoził 20 000 litrów wyrobów ropopochodnych. W trakcie akcji została ujawniona aparatura do przepompowywania, dystrybutor, zbiornik o pojemności kilkudziesięciu tysięcy litrów, pojemniki z przechowywanymi dodatkami do paliw oraz ciągnik z cysterną, w której znajdowało się ok. 5 000 litrów paliwa.

Analiza zmian, jakie wywołały wprowadzone pakiety energetyczny, paliwowy i transportowy, stanowi cenne źródło informacji dotyczące istoty problemu szarej i czarnej strefy na rynku paliw płynnych. Jak pokazują wykresy obrazujące sprzedaż benzyn silnikowych (BS) oraz oleju napędowego (ON) między styczniem 2015, a grudniem 2017 wystąpiły trzy silne wzrosty²⁴. Pierwszy z nich jest niewątpliwie związany z wdrażaniem pakietów energetycznego i paliwowego. Już przed ich wprowadzeniem można było zaobserwować zwiększoną sprzedaż paliw, co może sugerować, że przedsiębiorcy zaopatrujący się w szarej strefie przygotowywali się do wejścia zmian regulacyjnych. Na wykresie jest to obszar zaznaczony kolorem żółtym. Dużo bardziej zastanawiający jest jednak etap spadku sprzedaży obu paliw wkrótce potem.

Początkowa hipoteza badawcza mówiła o zmianie sposobu działalności szarej strefy i poszukiwaniu nowych

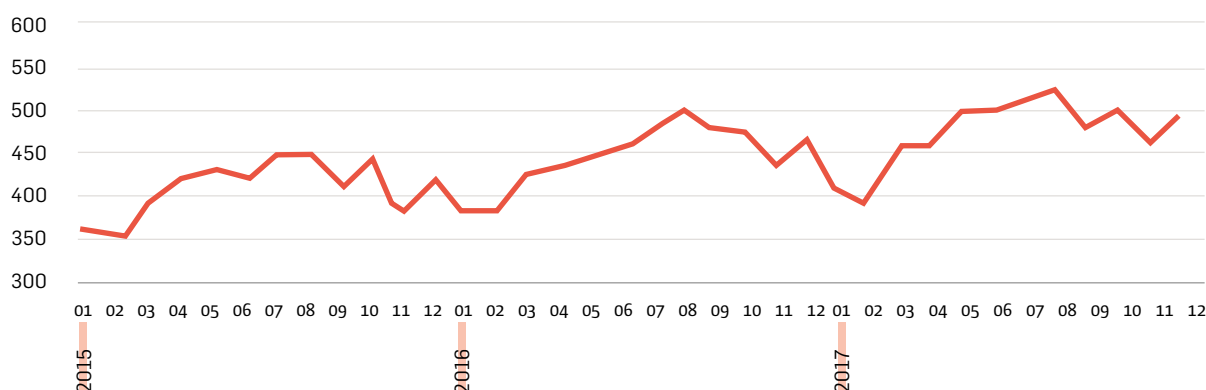
²⁴ Okresy wzrostów to luty-wrzesień 2015, luty-sierpień 2016 oraz luty-lipiec 2017

rozwiązań, aby nie tracić pieniędzy z działalności przestępczej. W trakcie prac okazało się jednak, że przyczyny są inne - powodem jest sezonowość sprzedaży oleju napędowego, która każdego roku spada między sierpniem, a październikiem i wzrasta ponownie w styczniu kolejnego roku. Sezonowość wynika z ograniczenia prac w czwartym kwartale maszyn rolniczych oraz ciężkich maszyn do robót infrastrukturalnych. Wzrost poprzedzający spadki jest związany z okresem wakacyjnym, wyjazdami i wzrostem sprzedaży dla odbiorców indywidualnych, zatem szara strefa nie jest w stanie tak szybko się przeistaczać.

Trzecią istotną zmianą, której efekty możemy obserwować (również zaznaczona pomarańczowym kolorem) jest wdrożenie pakietu transportowego. Podobnie jak w przypadku poprzednich pakietów obserwujemy spadek sprzedaży obu paliw po wdrożeniu pakietu. Ponownie należy tu wziąć pod uwagę sezonowość sprzedaży oleju napędowego. Warto tu nadmienić, że poza zgłaszanymi przez niektórych przedstawicieli branży okresami doszło do ogólnego zwiększenia liczby kontroli. Co należy zauważyć, zwiększenie liczby kontroli nie obniżyło jakości ich wyników – przeciwnie – dzięki KAS podniosła się ich szczegółowość. Wszystkie omówione zmiany w systemie kontroli poskutkowały zwiększeniem odzyskiwanych kwot dla Skarbu Państwa²⁵.

Kontrole Krajowej Administracji Skarbowej są podyktowane szeregiem czynników – dzięki wprowadzeniu wysokiej jakości narzędzi analitycznych, pomimo okresowego zmniejszania liczby kontroli, są one wciąż bardzo skuteczne, czego przykładem może być uchronienie Skarbu Państwa w pierwszym półroczu 2017 roku przed utratą kwoty prawie miliarda złotych²⁶.

Sprzedaż BS 2015-2017 (w tys. m³)

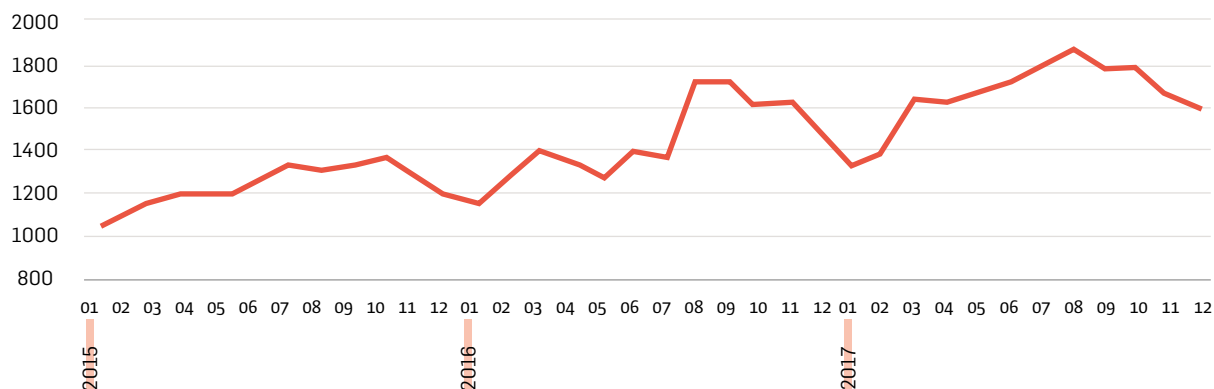


Źródło: Opracowanie PwC na podstawie danych POPIHN

²⁵ Fiskus przestał strzelać na oślep. Urzędnicy kontrolują dużo rzadziej, ale za to efektywniej, www.podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/1107626,efekt-krajowej-administracji-skarbowej-mniej-kontroli.html

²⁶ Mniej kontroli, ale bardziej skuteczne. Szara strefa spadła do 11 proc. PKB, www.forsal.pl/artykuly/1090767,mniej-kontroli-ale-bardziej-skuteczne-szara-strefa-spadla-do-11-proc-pkb.html

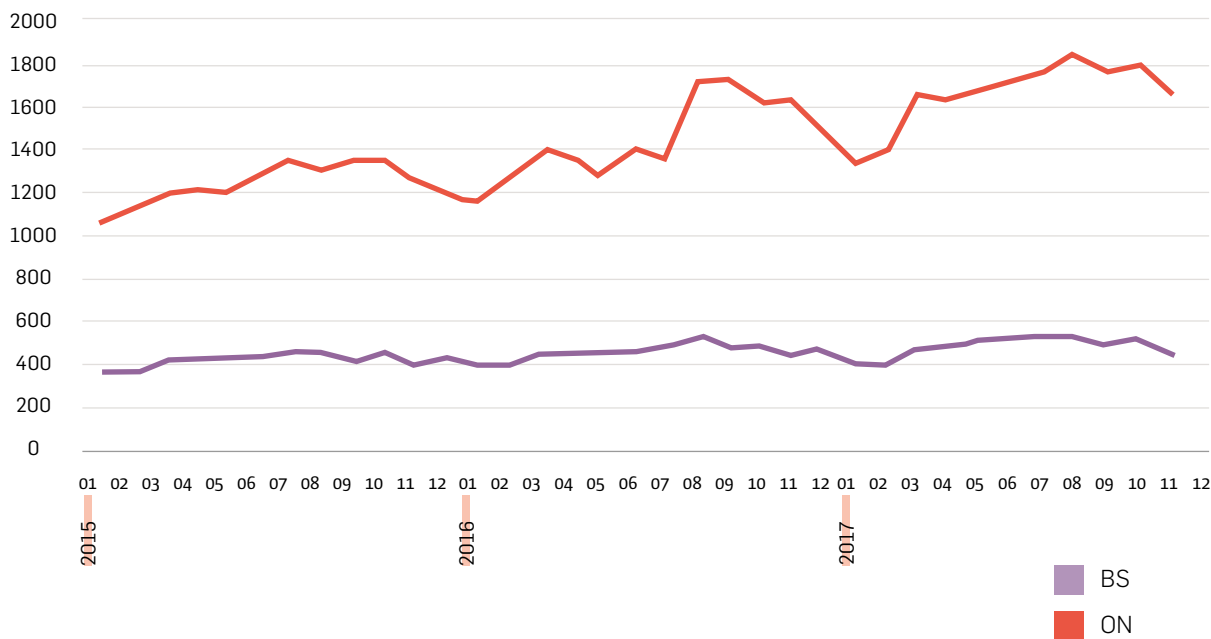
Sprzedaż ON 2015-2017



Źródło: Opracowanie PwC na podstawie danych POPIHN

Wzrost sprzedaży oleju napędowego oraz benzyn silnikowych należy także zestawzić z wykresem obrazującym konsumpcję paliw w tych samych latach.

Zestawienie konsumpcji paliw 2015-2017 w tys. m³



Źródło: Opracowanie PwC na podstawie danych POPIHN

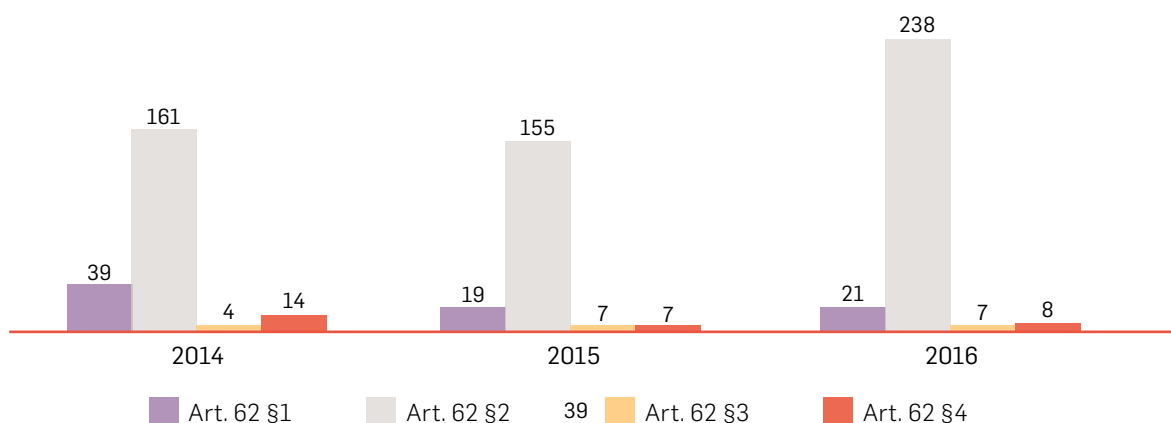
O ile konsumpcja benzyn silnikowych pozostaje relatywnie bez zmian (tj. waha się w przedziale 360-530 tys. m³, w zależności od pory roku), o tyle konsumpcja oleju napędowego wzrosła z 1082 tys. m³ w styczniu 2015 do 1656 tys. m³ w listopadzie 2017, co oznacza wzrost o 53% w przeciągu 3 lat.

Z punktu widzenia firm funkcjonujących na rynku paliw płynnych wdrożone regulacje paliwowe są w pewien sposób uciążliwe, ale korzyści osiągnięte w ich wyniku przewyższają negatywne następstwa. Można zatem

przyjąć, że zarówno z perspektywy firm jak i organów państwowych, obecna sytuacja jest zadowalająca. Przedstawione wykresy potwierdzają tę argumentację – można zaobserwować zwiększoną dynamikę konsumpcji paliw w Polsce – w przypadku benzyn silnikowych w 2016 roku dynamika zwiększyła się o 8,05%, a w 2017 o 6,17% w stosunku do lat poprzedzających²⁷, natomiast w przypadku olejów napędowych dynamika analogicznie w roku 2016 wzrosła o 15,76%, a w roku 2017 o 14,4%²⁸. To czego branża obecnie oczekuje, w dalszej walce z szarą strefą, to lepsza egzekucja prawa. Regulacje bowiem doszły do poziomu, który jest akceptowalny przez rynek paliw (należy jednak zauważyć, że inne branże w tym samym czasie zgłaszają swoje problemy), teraz pozostaje realizowanie założonych postanowień i zmian ustawowych.

Wzmoczone kontrole, spowodowane wdrożeniem pakietów, mają też swoje odzwierciedlenie w wymiarze sprawiedliwości poprzez prawomocne wyroki skazujące za przestępstwa skarbowe.

Skazani z art. 62 ustawy Kodeks Karny Skarbowy (grzywny samoistne)



Źródło: Opracowanie PwC na podstawie danych Ministerstwa Sprawiedliwości

W roku 2016 wzrosła liczba skazanych z paragrafu 2 art. 62 ustawy Kodeks Karny Skarbowy:

„§ 2

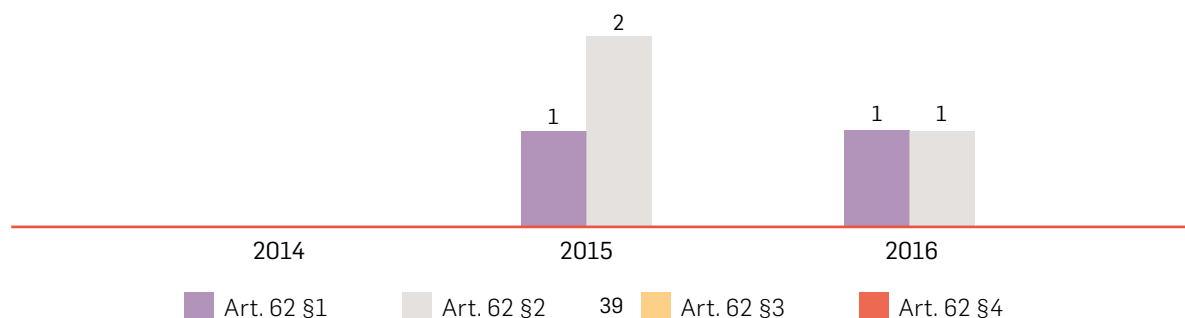
Kto fakturę lub rachunek wystawia w sposób nierzetelny albo takim dokumentem się posługuje, podlega karze grzywny do 720 stawek dziennych albo karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy od roku, albo obu tym karom łącznie.

§ 2a.

Kto fakturę lub rachunek wystawia w sposób nierzetelny albo takim dokumentem się posługuje, a kwota podatku wynikająca z faktury albo suma kwot podatku wynikających z faktur jest małej wartości, podlega karze grzywny do 720 stawek dziennych albo karze pozbawienia wolności, albo obu tym karom łącznie.”

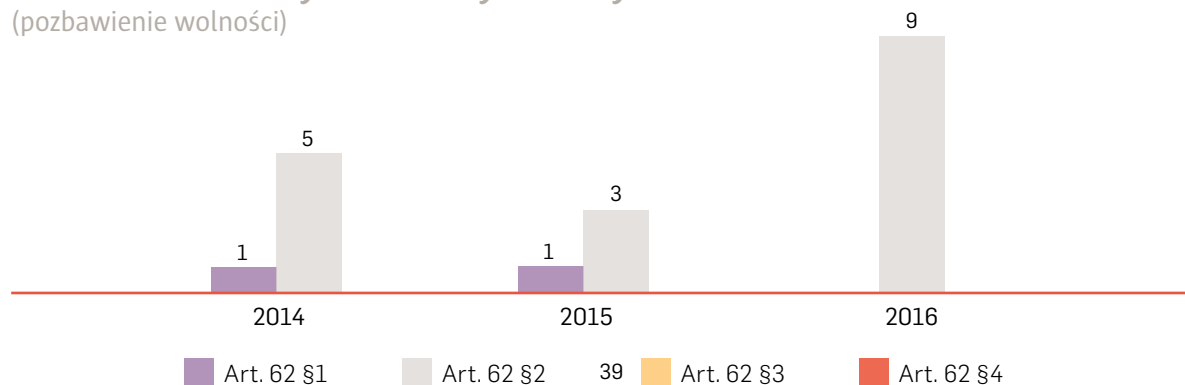
²⁷ Dane pozyskane od POPIHN
²⁸ Ibidem

Skazani z art. 62 ustawy Kodeks Karny Skarbowy (ograniczenie wolności)



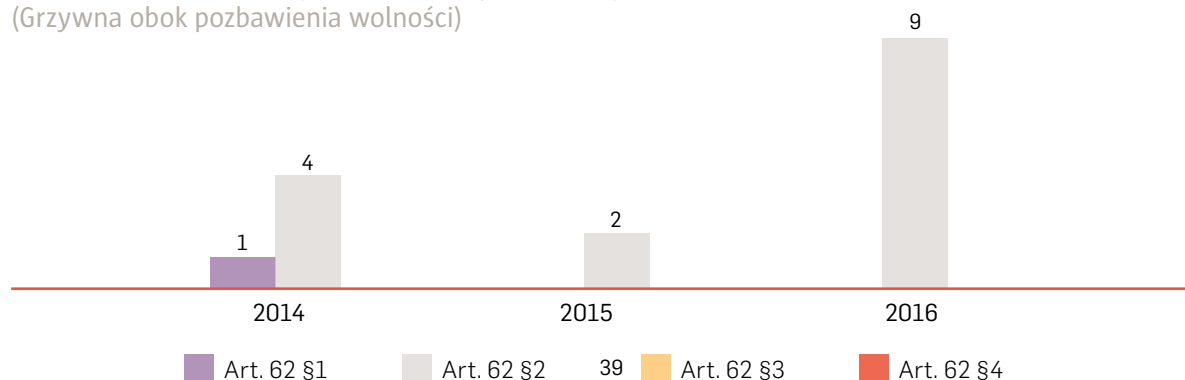
Źródło: Opracowanie PwC na podstawie danych Ministerstwa Sprawiedliwości

Skazani z art. 62 ustawy Kodeks Karny Skarbowy (pozbawienie wolności)



Źródło: Opracowanie PwC na podstawie danych Ministerstwa Sprawiedliwości

Skazani z art. 62 ustawy Kodeks Karny Skarbowy (Grzywna obok pozbawienia wolności)



Źródło: Opracowanie PwC na podstawie danych Ministerstwa Sprawiedliwości

Zwiększyła się także liczba wyroków ograniczenia i pozbawienia wolności. Dotyczy to przede wszystkim fałszowania faktur (paragraf 2) oraz w mniejszym stopniu niewystawiania rachunku lub faktury (paragraf 1).

4.2. Skuteczność rozwiązań legislacyjnych w zwalczaniu szarej strefy w obrocie paliwami płynnymi – analiza statystyczna

Po przeanalizowaniu wzrastającej konsumpcji paliw można zastanawiać się, czy jest ona spowodowana rosnącą zamożnością, czy też ma ona swoje źródło w faktycznym zanikaniu szarej strefy. Poniższa analiza stara się odpowiedzieć na to pytanie. Pakiet paliwowy miał na celu ograniczenie szarej strefy w zakresie obrotu paliwami silnikowymi poprzez uporządkowanie zasad przywozu paliw do kraju. Przede wszystkim wprowadzono tzw. przyśpieszony VAT przy wewnątrzwspólnotowym nabyciu paliw oraz uregulowano zasady dokonywania przez zarejestrowanych odbiorców i składy podatkowe nabyć paliw na rzecz innych podmiotów.

Dotychczas publikowane raporty i komentarze wskazują na bardzo dobre rezultaty wprowadzonych zmian. W niniejszej części, na podstawie danych statystycznych, przeanalizujemy, czy tak w rzeczywistości jest.

Na wstępie, oceniając efektywność wprowadzonych rozwiązań, nie sposób nie odnieść się do przeszłości, gdyż tylko w tym przypadku będziemy w stanie pokazać skalę nadużyć i skuteczność wprowadzonych rozwiązań. Wobec powyższego, na potrzeby weryfikacji czy wprowadzone rozwiązania przyniosły efekty, porównaliśmy dane statystyczne (informacje z deklaracji INTRASTAT raportowanych przez przedsiębiorców, publikowane przez Eurostat) w Polsce i pozostałych krajach Unii Europejskiej.

Przyjęliśmy odmienną metodologię od dotychczas stosowanej w podobnych raportach. Punktem wyjścia do naszych analiz nie był bowiem sygnalizowany w Polsce przywóz, lecz dane o wywozie do Polski, raportowane w pozostałych krajach Unii Europejskiej. Nałożenie na siebie tych danych daje przynajmniej statystyczne wyobrażenie o tym, jaka mogła być skala potencjalnych nieprawidłowości na rynku przed wprowadzeniem pakietu paliwowego oraz jakie efekty miało jego wdrożenie.

W raportach publikowanych m.in. przez POPIHN podkreślano często, iż to olej napędowy jest tym paliwem, w obrocie którym szara strefa jest największa. Zanim odpowiemy sobie na pytanie, czy analiza danych statystycznych potwierdza te konkluzje, warto przyrzeć się strukturze WDT paliw silnikowych do Polski, deklarowanych w pozostałych krajach Unii Europejskiej w okresie 01.2013–11.2017 w podziale na kody CN.

Z analizy poniższego wykresu wynika, iż olej napędowy, klasyfikowany w CN 27101943, stanowił zdecydowaną większość WDT paliw silnikowych deklarowanych z państw UE do Polski, gdzie w szczytowym, 2014 roku, deklarowane wartości WDT ON do Polski sięgały nawet ponad 200 mln EUR miesięcznie. Sumarycznie (za okres 01.2013–11.2017), olej napędowy klasyfikowany w CN 27101943 stanowił 77% deklarowanych transakcji, których wartość wyniosła ponad 8 mld EUR (wykres i tabela poniżej). Mając na uwadze fakt, że to właśnie ON klasyfikowany w CN 27101943 stanowił zdecydowaną większość raportowanych transakcji, będzie on przedmiotem naszych dalszych analiz przy ocenie skuteczności pakietu paliwowego.

Struktura WDT paliw silnikowych deklarowanych do Polski

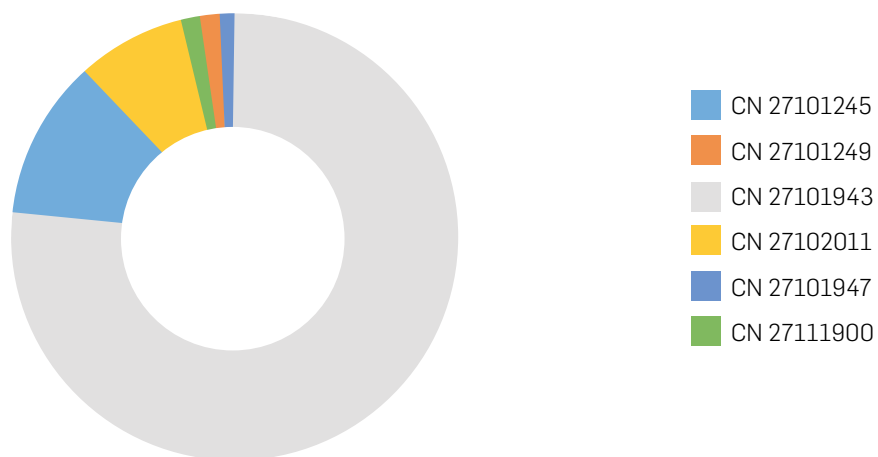


Tabela 1
Struktura WDT paliw silnikowych deklarowanych do Polski

Rodzaj Paliwa	Wartość WDT (EUR)	Udział %
CN 27101245	1 337 821 638	12,59%
CN 27101249	128 154 688	1,21%
CN 27101943	8 184 745 217	77,00%
CN 27102011	741 374 670	6,97%
CN 27101947	91 101 530	0,86%
CN 27111900	146 627 430	1,38%
Ogółem	10 629 825 173	

WDT ON (CN 27101943) DO POLSKI – STRUKTURA UDZIAŁU POSZCZEGÓLNYCH PAŃSTW

W raportach przygotowywanych m.in. przez POPIHN wskazywano, że w kontekście legalnego (deklarowanego) przywozu to Niemcy były krajem, z którego przyjeżdżało najwięcej ON do Polski – w przypadku przyjętej przez nas metodologii, analizując okres 01.2013–11.2017, Niemcy również pozostają na pierwszym miejscu. Zaraportowane z Niemiec WDT ON do Polski stanowią wartościowo ponad 50% wszystkich WDT zaraportowanych w pozostałych krajach UE na kodzie CN 27101943 do naszego kraju.

Struktura WDT ON do Polski (per kraj)

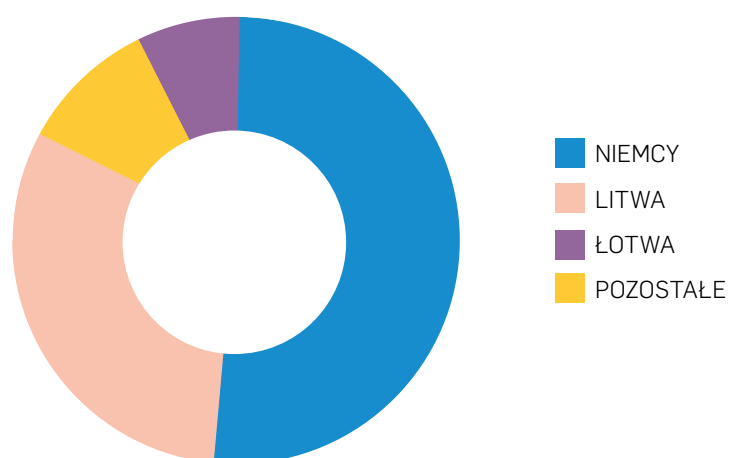


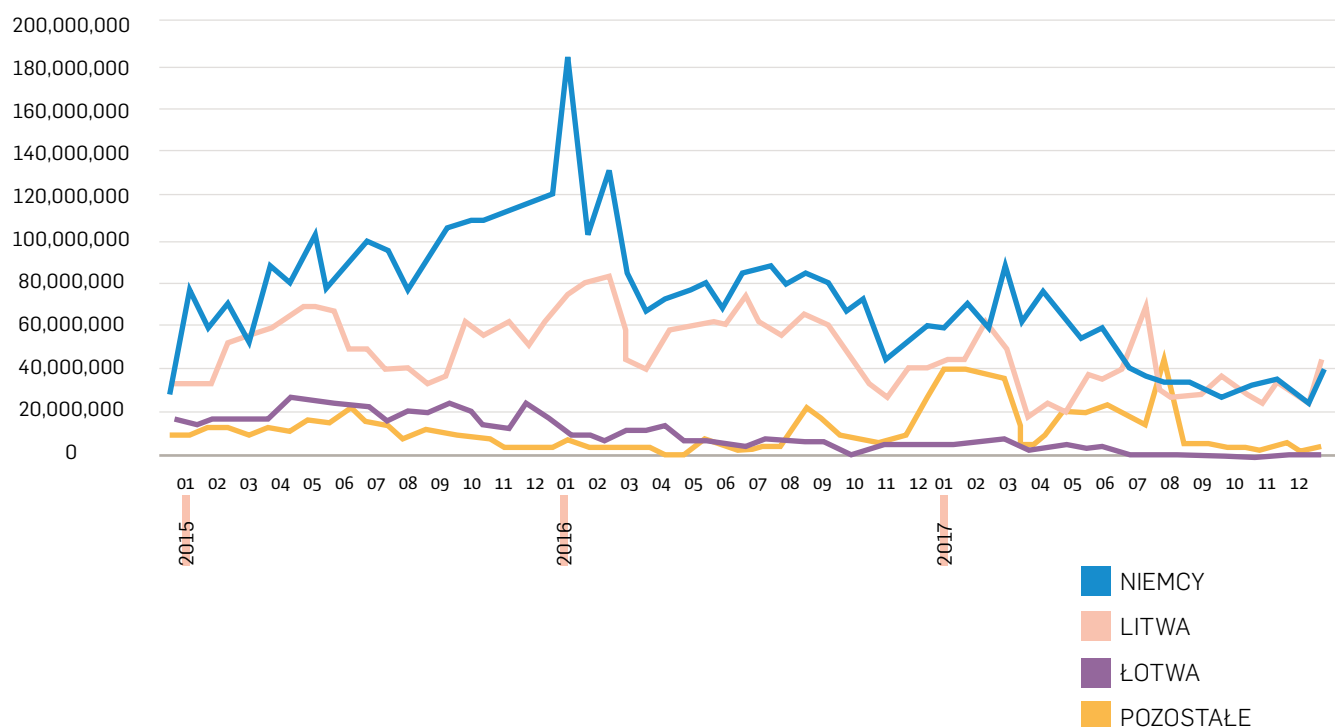
Tabela 2
Struktura WDT paliw silnikowych deklarowanych do Polski

Kraj	Wartość WDT (EUR)	Udział %
Niemcy	4 228 485 269	51,66%
Litwa	2 759 069 147	33,71%
Łotwa	523 985 608	6,40%
Pozostałe	673 205 193	8,23%
Ogółem	8 184 745 217	

Drugim państwem, które proklamowało najwyższe wartości WDT ON do Polski, jest Litwa, której udział w całkowitej wartości WDT ON deklarowanej do Polski stanowił ponad 33%. Na trzecim miejscu znalazła się Łotwa, której udział wynosił ponad 6%. Wszystkie pozostałe kraje UE stanowiły niewiele ponad 8% w raportowanych wartościach WDT do Polski. Poniżej przedstawiamy deklarowane przez te kraje wartości WDT ON do Polski w podziale na miesiące i lata.

Deklarowane wartości WDT ON (CN 21701943) do Polski

W podziale na miesiące (EUR) i poszczególne kraje



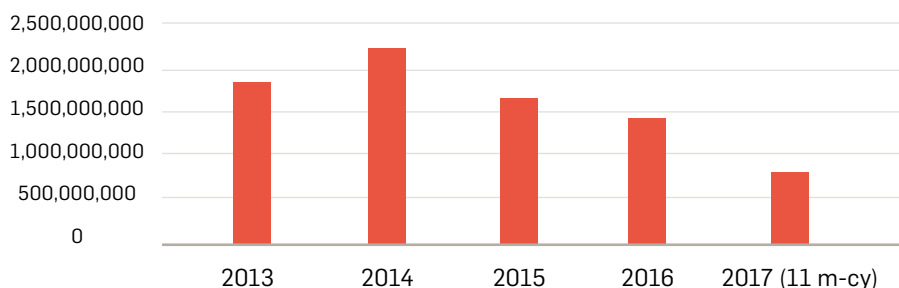
Zgodnie z danymi statystycznymi raportowanymi w wymienionych krajach, szczytowy okres „prosperity” w odniesieniu do ON przypadał na rok 2014, w którym zadeklarowano WDT ON do Polski o wartości ponad 2,2 mld EUR.

Tabela 3

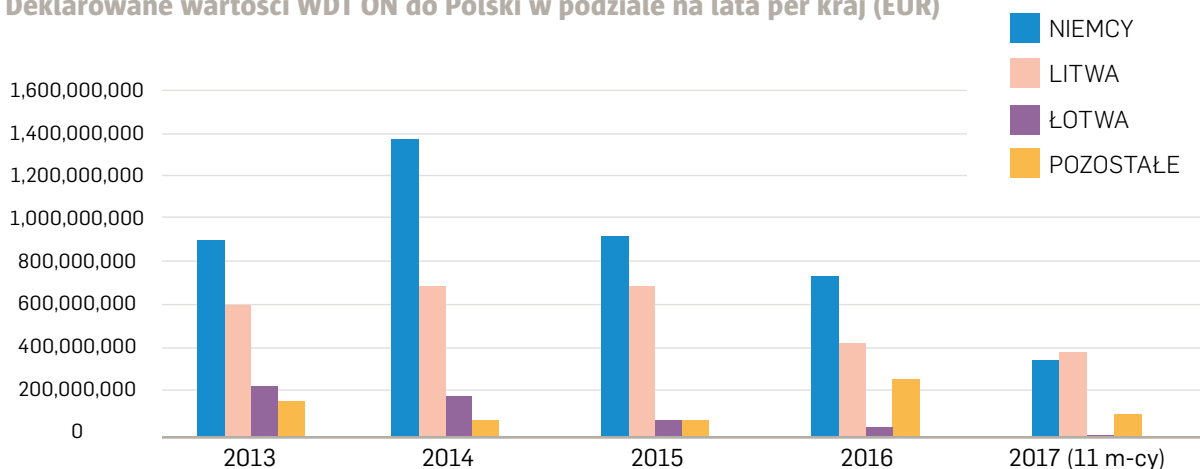
Struktura udziału poszczególnych państw UE w WDT ON do Polski – wartości (EUR) per rok

Rok	Niemcy	Litwa	Łotwa	Pozostałe	Ogółem (per rok)
2013	895 087 028	594 355 017	225 004 556	157 582 096	1 872 028 697
2014	1 342 567 143	684 031 541	184 362 562	69 166 653	2 280 127 899
2015	907 697 961	671 017 068	68 557 352	77 672 642	1 724 945 023
2016	732 743 423	429 643 249	38 922 161	265 030 243	1 466 339 076
2017 (11 mcy)	350 389 714	380 022 272	7 138 977	103 753 559	841 304 522
Ogółem (per kraj)	4 228 485 269	2 759 069 147	523 985 608	673 205 193	

Deklarowane wartości WDT ON do Polski w ujęciu rocznym (EUR)



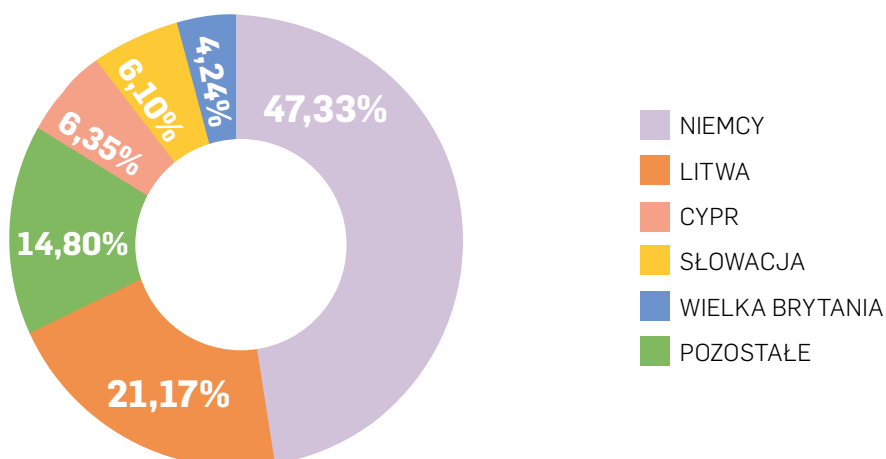
Deklarowane wartości WDT ON do Polski w podziale na lata per kraj (EUR)



Według danych statystycznych, wartość deklarowanego przez kraje UE WDT ON do Polski (porównując okres od wejścia pakietu paliwowego do listopada 2017 i analogiczny okres przed wejściem pakietu) jest niższa o ok. 40% (2,27 mld EUR przed wejściem pakietu w stosunku do 1,36 mld EUR od momentu jego wejścia w życie).

Kierunek WNT ON do Polski od stycznia 2013 do listopada 2017

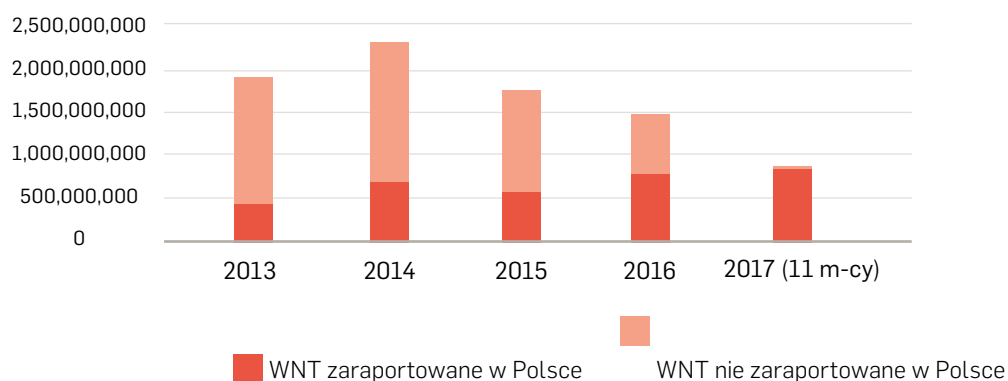
Udział poszczególnych państw



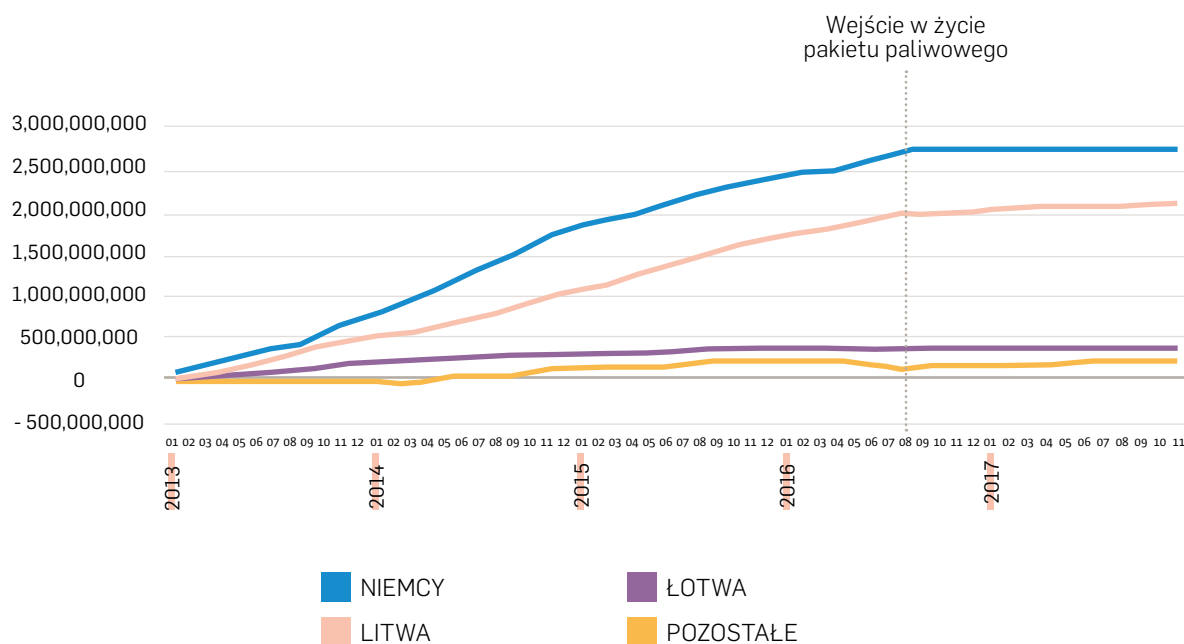
Udziały poszczególnych państw w wartości WDT ON do Polski z UE są zasadniczo zgodne z udziałem tych państw w raportowanym w Polsce WNT ON z państw UE (z wyjątkiem Łotwy). Interesujące jest występowanie w tym zestawieniu Cypru, który zgodnie z danymi Eurostat został zaraportowany w Polsce WNT ON w wartości przekraczającej ponad 200 mln EUR (przy braku deklaracji WDT do Polski po stronie cypryjskiej).

Dobór krajów do analizy skuteczności pakietu paliwowego potwierdza także analiza różnic w raportowaniu statystycznym pomiędzy nimi a Polską przed wejściem w życie pakietu paliwowego (wykres poniżej). Jak wynika z porównania danych statystycznych raportowanych w Polsce i pozostałych krajach Unii Europejskiej, rozbieżności w deklaracjach pomiędzy tym, co rzekomo wyjechało do Polski, i tym, co faktycznie przyjechało, wynosiły łącznie (za okres 01.2013–07.2016) ok 5 mld EUR.

Zaraportowane w Polsce WNT ON z UE w stosunku do całości WDT ON zadeklarowanego w Polsce (EUR)



Skumulowana (narastająca) różnica w raportowaniu WDT / WNT ON pomiędzy Polską i krajami UE do momentu wprowadzenia pakietu paliwowego (EUR)



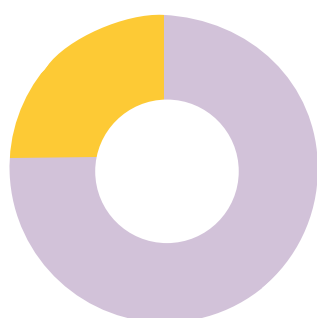
Jak widać, w 2016 roku, w momencie wejścia w życie pakietu paliwowego, różnice w raportowaniu drastycznie się zmniejszyły (wobec czego przestała narastać luka w raportowaniu). Jeszcze lepiej obrazuje to wykres po lewej, porównujący faktycznie zaraportowane w Polsce wartości WNT ON napędowego w Polsce oraz WNT, który (patrzac na wartości WDT ON zadeklarowane do Polski z innych Państw UE) powinien być w Polsce zadeklarowany. W 2017 roku, kiedy pakiet paliwowy obowiązywał przez wszystkie okresy sprawozdawcze, różnice w raportowaniu drastycznie się zmniejszyły (przy jednoczesnym wzroście deklarowanego w Polsce WNT). Jeszcze lepiej działanie pakietu paliwowego obrazuje porównanie na poziomie poszczególnych państw.

NIEMCY

Tabela 4
Porównanie WDT ON raportowanego z Niemiec do Polski oraz WNT ON raportowanego w Polsce z Niemiec

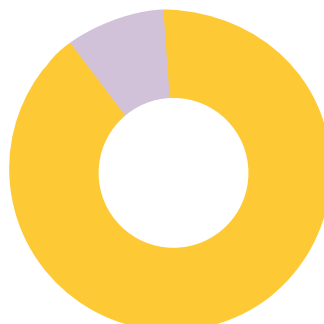
Opis	Przed pakietem (01.2013 – 07.2016)	Udział %	Po pakiecie (08.2016 – 11.2017)	Udział %
WDT z Niemiec do Polski	3 566 839 795		661 645 474	
WNT ON z Niemiec zaraportowane w Polsce	925 547 970	25,95%	609 510 615	92,12%
Różnica w raportowaniu	2 641 291 825	74,05%	52 134 859	7,88%

Porównanie raportowanego w Polsce WNT ON w stosunku do WDT ON raportowanego z Niemiec do Polski przed wejściem pakietu paliwowego



■ WNT ON z Niemiec zaraportowane w Polsce
■ Różnica w raportowaniu

Porównanie raportowanego w Polsce WNT ON w stosunku do WDT ON raportowanego z Niemiec do Polski po wejściu pakietu paliwowego



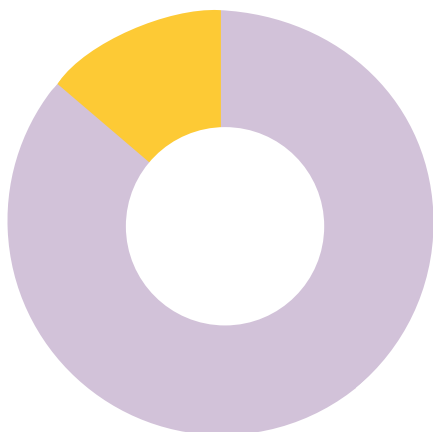
■ WNT ON z Niemiec zaraportowane w Polsce
■ Różnica w raportowaniu

LITWA

Tabela 5
Porównanie WDT ON raportowanego z Litwy do Polski oraz WNT ON raportowanego w Polsce z Litwy

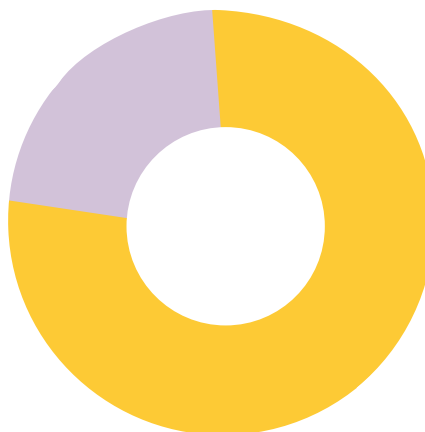
Opis	Przed pakietem (01.2013 – 07.2016)	Udział %	Po pakiecie (08.2016 – 11.2017)	Udział %
WDT z Litwy do Polski	2 252 592 919		506 476 228	
WNT ON z Litwy zaraportowane w Polsce	295 038 206	13,10%	391 588 755	77,32%
Różnica w raportowaniu	1 957 554 713	86,90%	114 887 473	22,68%

Porównanie raportowanego w Polsce WNT ON w stosunku do WDT ON raportowanego z Litwy do Polski przed wejściem pakietu paliwowego



■ WNT ON z Litwy zaraportowane w Polsce
■ Różnica w raportowaniu

Porównanie raportowanego w Polsce WNT ON w stosunku do WDT ON raportowanego z Litwy do Polski po wejściu pakietu paliwowego



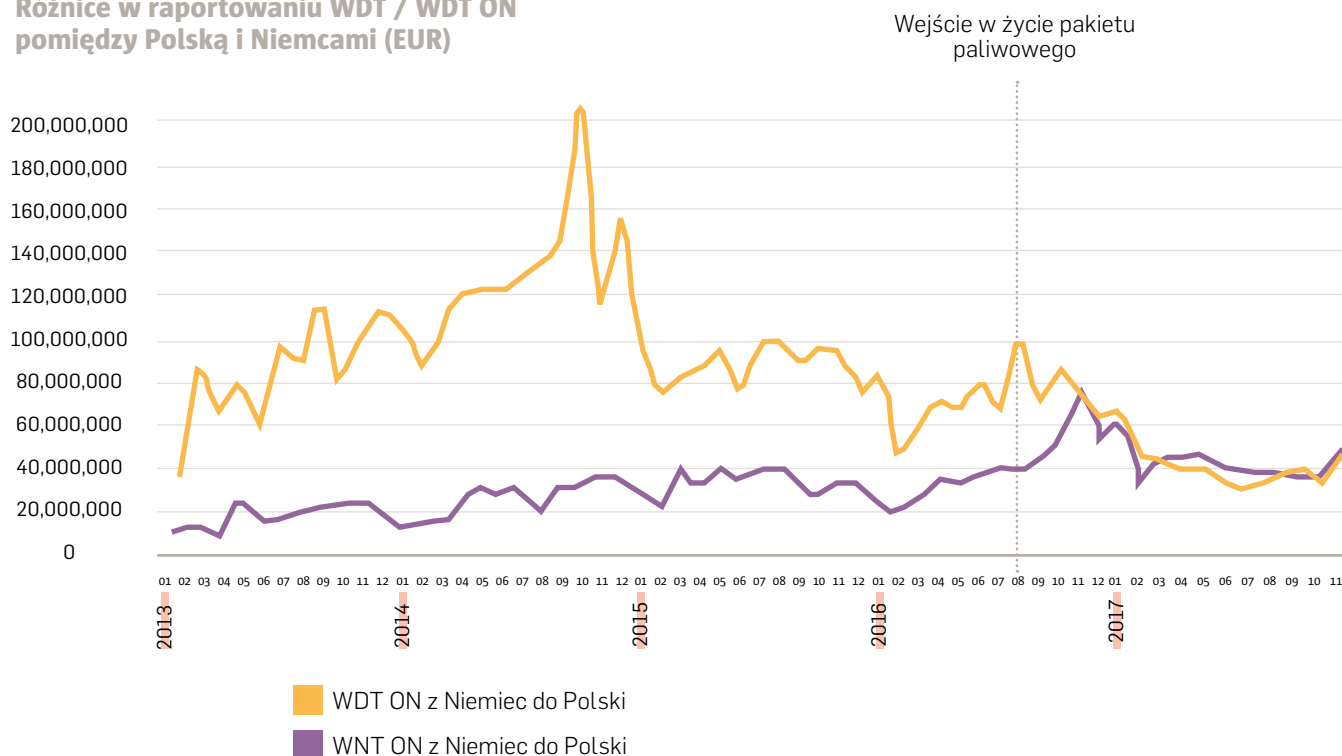
■ WNT ON z Litwy zaraportowane w Polsce
■ Różnica w raportowaniu

Z powyższych danych już przy pobieżnej analizie widać zdecydowany spadek rozbieżności w raportowaniu pomiędzy Polską a Niemcami i Litwą.

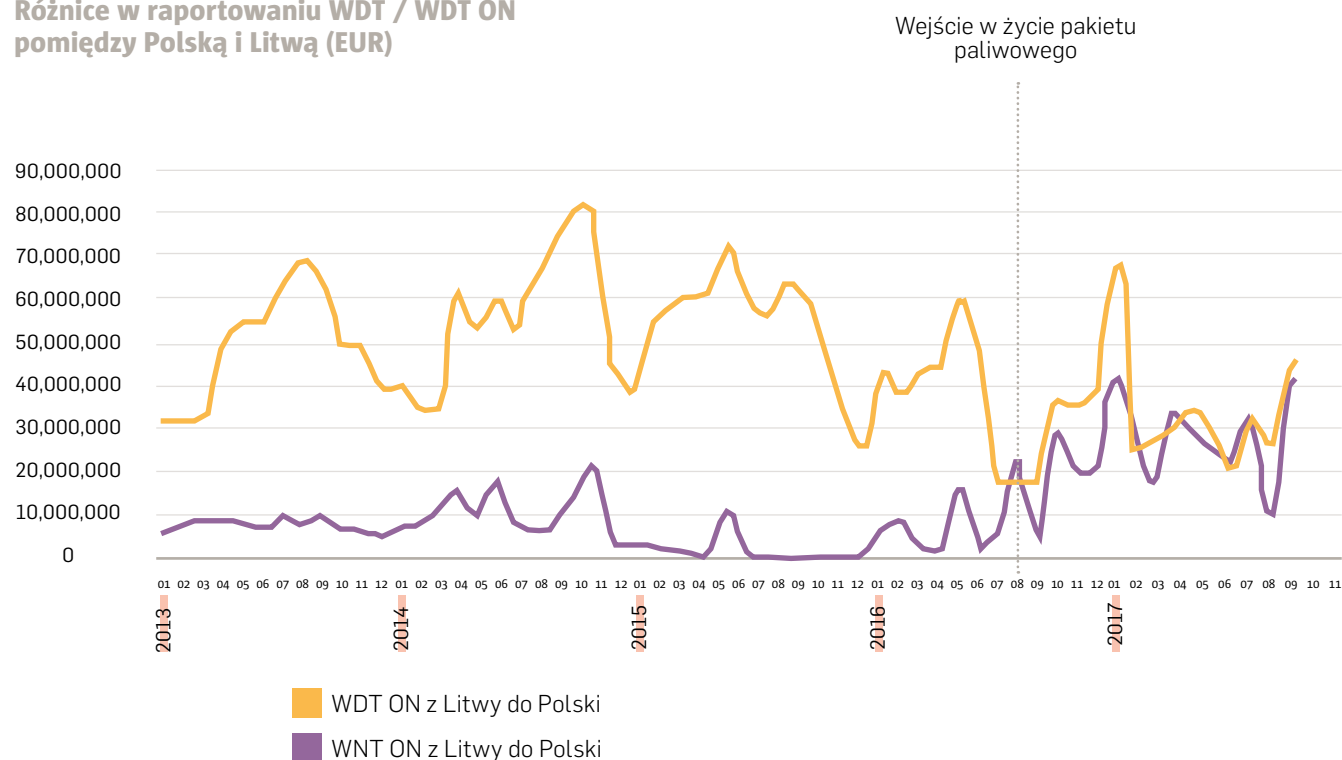
W przypadku Niemiec, z luki, która za okres 01.2013–07.2016 wynosiła ok. 75% po wprowadzeniu udało się uzyskać spadek do niespełna 8%. W przypadku Litwy spadła ona z niespełna 87% do prawie 23%.

W rozbiciu na raportowanie miesięczne – różnice pomiędzy Polską a tymi dwoma krajami wyglądały następująco:

Różnice w raportowaniu WDT / WDT ON pomiędzy Polską i Niemcami (EUR)



Różnice w raportowaniu WDT / WDT ON pomiędzy Polską i Litwą (EUR)



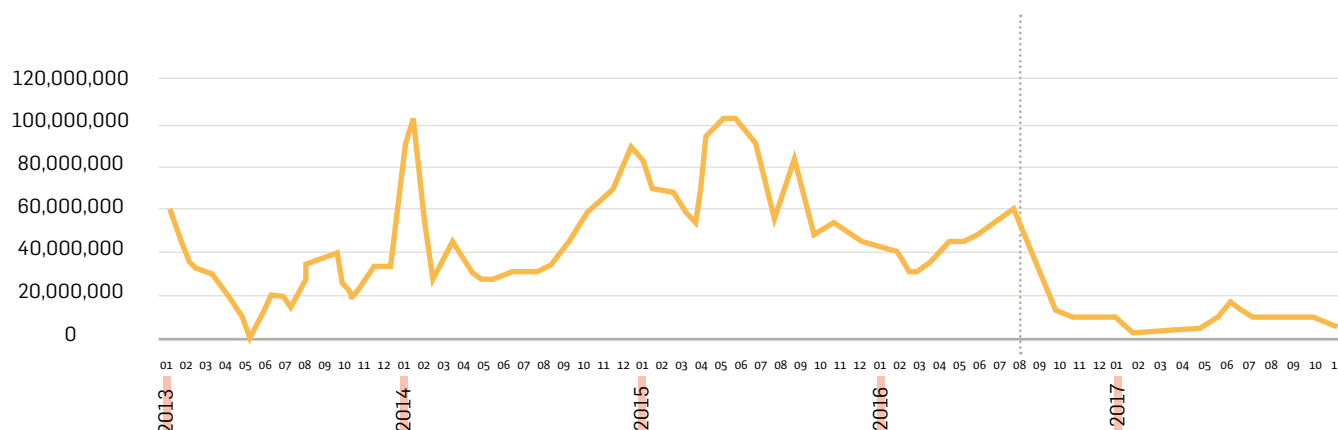
O ile w przypadku Niemiec widać niemal natychmiastowe zmniejszenie się różnic w raportowaniu (częściowo z uwagi na wzrost deklarowanego w Polsce WNT z tego kraju, częściowo z uwagi na spadek WDT ON do Polski), o tyle w przypadku Litwy nadal można zaobserwować pewne nieprawidłowości statystyczne. Na ten moment trudno jest ocenić, czy były one powodem usiłowania sprowadzenia ON do Polski w ramach tzw. szarej strefy, czy różnica wynikała z innych błędów. Niezależnie, również w przypadku transakcji z Litwą, można zaobserwować znaczny wzrost deklarowanych w Polsce WNT ON z tych krajów.

Patrząc na same wykresy dotyczące różnic w raportowaniach, można dojść do wniosku, że zdecydowanie spadła w Polsce ilość ON pochodzącego z nielegalnych źródeł. Teoretycznie zatem, rafinerie w Polsce, które dotychczas musiały ratować się eksportem (WDT) ON z Polski, powinny zacząć więcej sprzedawać na rynku lokalnym, a eksport tego paliwa powinien spaść.

Jak wynika z analizy wartości WDT deklarowanego eksportu z Polski do krajów Unii Europejskiej faktycznie tak się zadziało. Eksport ON z Polski do krajów UE w krótkim okresie po wprowadzeniu pakietu paliwowego drastycznie zmalał.

Deklarowane wartości WDT ON z Polski do krajów UE

Wejście w życie pakietu
paliwowego

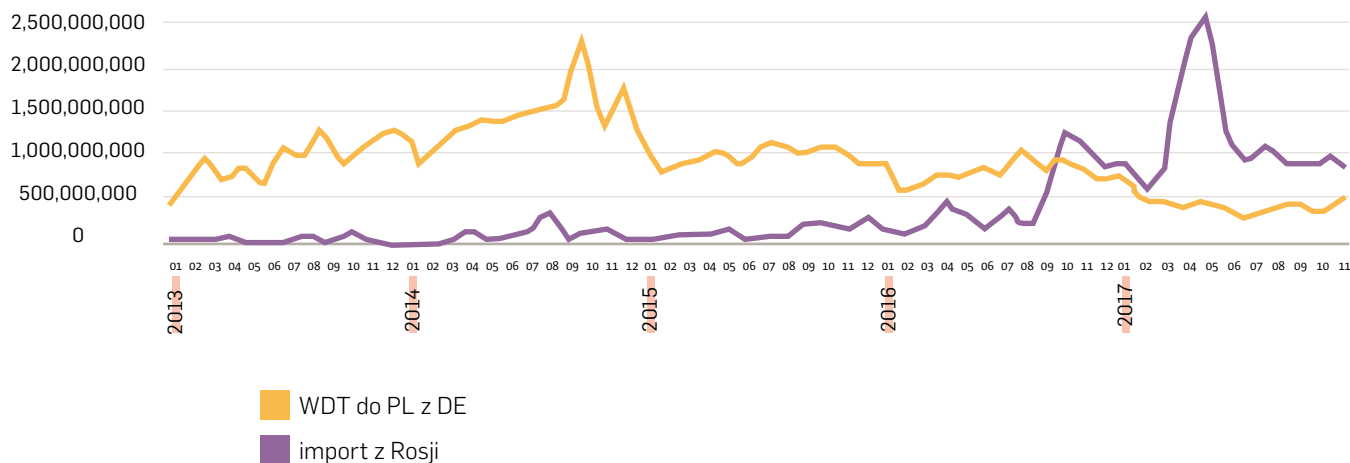


Podsumowanie

Wprowadzenie pakietu paliwowego w Polsce zniwelowało ilość oleju napędowego, który był importowany do Polski z innych krajów Unii Europejskiej w ramach tzw. szarej strefy. Jednocześnie drastycznie zmalała wartość eksportu tego paliwa z Polski do innych krajów UE, co wskazuje na wzrost sprzedaży raportowany przez rafinerie na rynku krajowym (który znajduje też potwierdzenie w wynikach finansowych publikowanych przez poszczególne podmioty w Polsce).

Jednocześnie wprowadzenie pakietu paliwowego spowodowało zmiany na pozycji lidera wśród krajów, które dostarczają to paliwo do Polski. Z analizy danych statystycznych wynika, że przed wprowadzeniem pakietu paliwowego to z Niemiec wjeżdżało najwięcej ON do Polski (legalnie, jak i w ramach tzw. szarej strefy) przed. Po jego wejściu w życie najwięcej tego paliwa wjeżdża do Polski z Rosji.

Porównanie WDT ON deklarowanego z Niemiec do Polski oraz deklarowanego w Polsce importu ON z Rosji



4.3. Analiza wyroków sądowych i zmian prawnych

Wyrok Sądu Okręgowego w Olsztynie z dnia 30 sierpnia 2016 r. sygn. akt IIK 128/15 – Sprawa Predatora

W orzecznictwie widać już pierwsze sukcesy związane z walką z szarą strefą paliwową, jednak nie są to jeszcze skutki większości wprowadzonych pakietów.

W dniu 30 sierpnia 2016 r. Sąd Okręgowy w Olsztynie wydał wyrok w sprawie dotyczącej Grzegorza M. ps. „Predator” oraz zarządzanej przez niego grupy przestępczej oskarżonej o oszustwa podatkowe związane z importem paliwa z Łotwy. Główny oskarżony, Grzegorz M, został uznany za winnego wszystkich stawianych mu zarzutów i skazany na karę łączną 10 lat pozbawienia wolności i karę łączną grzywny w wysokości 300000 zł. Ponadto Karol J., założyciel grupy, otrzymał karę 4,5 roku więzienia. Kara dla Karola J. została obniżona, ponieważ pomógł on śledczym w rozwiązaniu sprawy, ujawniając okoliczności dokonywanych przestępstw oraz przekazując dane innych osób zaangażowanych w ww. działalność. Konrad J. skazany został na karę łączną 2,5 roku więzienia oraz grzywnę w wysokości 100000 zł, a Jarosław Tadeusz Cz. otrzymał karę 2 lat i 4 miesięcy pozbawienia wolności oraz grzywnę w wysokości 35000 zł (po częściowym uwzględnieniu apelacji). Łącznie w tej sprawie wyroki skazujące usłyszało 13 z 15 oskarżonych, w tym także tzw. „słupy”, czyli podstawione osoby pełniące funkcje w spółkach wykorzystywanych przez grupę. Często słupem staje się osoba uboga, która liczy na łatwy zysk i udostępnia nieświadomie konsekwencji swoje dane osobowe przestępcom.

Okres przestępczej działalności grupy został ustalony na styczeń 2013 r. – kwiecień 2014 r. Grupa działała przede wszystkim na terenie Olsztyna i Poznania, dopuszczając się przestępstw skarbowych związanych z obrotem paliwem, które polegały na fałszowaniu składanych deklaracji podatkowych VAT. Wprowadzanie w błąd urzędników skarbowych w Poznaniu-Wildzie, Legnicy, Tychach, Brzegu i Warszawie-Woli pozwoliło na wyłudzenie od Skarbu Państwa w sumie 40 mln zł. W stosunku do skazanych został także orzeczony przepadek uzyskanych korzyści majątkowych. Ponadto sąd zobowiązał przestępców do naprawienia szkody wyrządzonej na rzecz Skarbu Państwa: Grzegorz M., Jarosław Cz., Konrad J. solidarnie w kwocie 40 mln złotych.

Rozmiar szkód dla Skarbu Państwa obrazuje, z jak szkodliwym społecznie procederem mamy do czynienia i jak skutecznie można z nim walczyć za pomocą m.in. konfiskaty majątku.

Analiza wyroków sądowych, informacji z Ministerstwa Sprawiedliwości oraz Krajowej Administracji Skarbowej pokazuje, że obrót paliwem z pominięciem akcyzy i VAT jest wysoce lukratywną działalnością dla grup

przestępczych, które, pomimo ograniczenia swojej działalności, wciąż są aktywne. Dużym wyzwaniem w walce z szarą strefą paliw płynnych w Polsce jest przewożony z Niemiec olej napędowy. Problem ten pojawił się po wprowadzeniu wszystkich pakietów, jako odpowiedź grup przestępczych na zaostrzenie przepisów. Olej jest transportowany do Polski bez zgłoszenia w mauzerach, mlekowozach, czy też innych nieprzystosowanych do takiego przewozu pojemnikach. W trakcie prac nad raportem pozyskano informacje, iż nielegalny wwóz paliw jest obecnie bardzo dobrze zorganizowanym procederem na masową skalę. Istnieją całe polskie przedsiębiorstwa zajmujące się zaopatrywaniem cystern transportujących paliwo do Polski.

Regulacje takie jak pakiet energetyczny, paliwowy, czy też pakiet transportowy oraz bieżące i przyszłe zmiany przepisów celnych i akcyzowych zlikwidowały zidentyfikowane luki prawne zezwalające na przywóz i handel nielegalnym paliwem. Również zmiany legislacyjne dotyczące podmiotów zwalczających szarą strefę oraz ich uprawnienia należy jednoznacznie ocenić pozytywnie. Jedyną nierozwiązaną dotychczasowo kwestią jest źródło finansowania walki z szarą strefą. Rekomendowaną formą dofinansowywania organów takich jak KAS, czy URE może być algorytm przekazujący proporcjonalną do nałożonych przez ww. organy obowiązków część danin publicznych odzyskanych w procesie zwalczania przestępczości.

Taka kompleksowa zmiana przepisów i organizacji organów zajmujących się przepisami paliwowymi podyktowana jest skomplikowanymi metodami stosowanymi przez przestępców. Sam import nielegalnego paliwa to często tylko czubek góry lodowej ich działań – jednocześnie stosują oni wyłudzenia VAT na bazie tzw. „karuzel” oraz przerabiają legalne paliwo opałowe na nielegalne paliwo napędowe. Straty dla budżetu państwa wjazdu jednej nielegalnej cysterny do Polski to ok. 50 tys. zł. Składają się na to straty z VAT, niższej akcyzy i braku opłaty paliwowej. Ich sposób działania jest bardzo skomplikowany – skuteczne zwalczanie ich działalności wymaga więc wyspecjalizowanych organów, mogących przeprowadzić dochodzenie lub śledztwo w sposób szczegółowy i zabezpieczający dowody.

Warto podkreślić, że to właśnie działania KAS pozwoliły na zwiększenie ilości wyroków w przestępstwach związanych z wyłudzeniami VAT oraz przestępstwami akcyzowymi związanymi z paliwem.

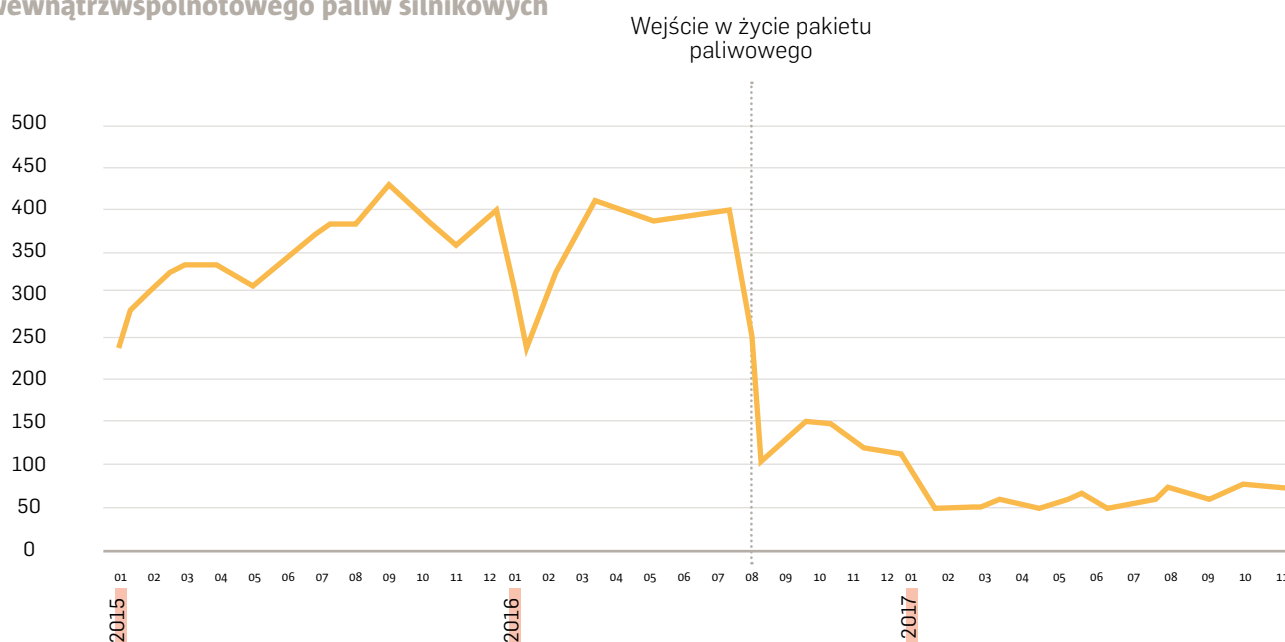
Intensyfikacja sprzedaży paliw jest namacalnym dowodem na to, że wzrasta popyt na legalny olej napędowy. „Rozmiar szarej strefy zmalał do poziomu akceptowanego przez zachodnie gospodarki” - mówią zgodnym głosem przedstawiciele branży oraz Ministerstwa Finansów. Aby utrzymać ten stan, niezbędna jest efektywna egzekucja istniejących już przepisów.

4.4. Skutek podatkowy i gospodarczy

Eksperci branżowi, przedstawiciele firm paliwowych oraz urzędy centralne jednogłośnie przyznają, że najważniejszym skutkiem wprowadzenia pakietów (szczególnie pakietu paliwowego) jest ukrócenie oszustw na podatku VAT. Obecnie obszarem, który budzi duże zainteresowanie, jest podatek akcyzowy. W czerwcu 2017 roku opublikowane zostało sprawozdanie z wykonania budżetu na rok 2016 przez Ministerstwo Finansów.

Jednym z tematów, jaki został poruszony w związku z tym wydarzeniem, był wzrost dynamiki dochodów z tytułu opłaty paliwowej za olej napędowy, benzyny silnikowe oraz autogaz o 18% podczas, gdy dynamika wzrostu wpływów z akcyzy za olej napędowy wyniosła jedynie 5,3%²⁹. Zjawisko budziło zainteresowanie o tyle, że opłata paliwowa jest bezpośrednio związana z akcyzą za paliwa – mają tę samą podstawę wyliczenia. Podczas konferencji, jaka miała miejsce w czerwcu 2017 roku, nie udało się uzyskać jednoznacznej odpowiedzi, czym może być spowodowana ta różnica. Pierwszą trudnością jest wyliczenie rzeczywistej luki w akcyzie na podstawie wolumenu wytwarzania paliw. W obecnej sytuacji zarówno paliwa płynne wytwarzane w rafineriach w złożonych procesach chemicznych oraz paliwa już wytworzone, wzbogacane jedynie sztucznym dodatkiem, są włączone do tej samej kategorii wytwarzania paliw. Co więcej, według obecnych metod statystycznych są to całkowicie różne paliwa liczone oddzielnie. Dzięki temu utrudnione staje się ocenienie ilości wytworzonego paliwa na rynku polskim przy pomocy źródeł statystycznych poprzez mnogość paliw o różnych kodach wykorzystywanych przez poszczególne podmioty.

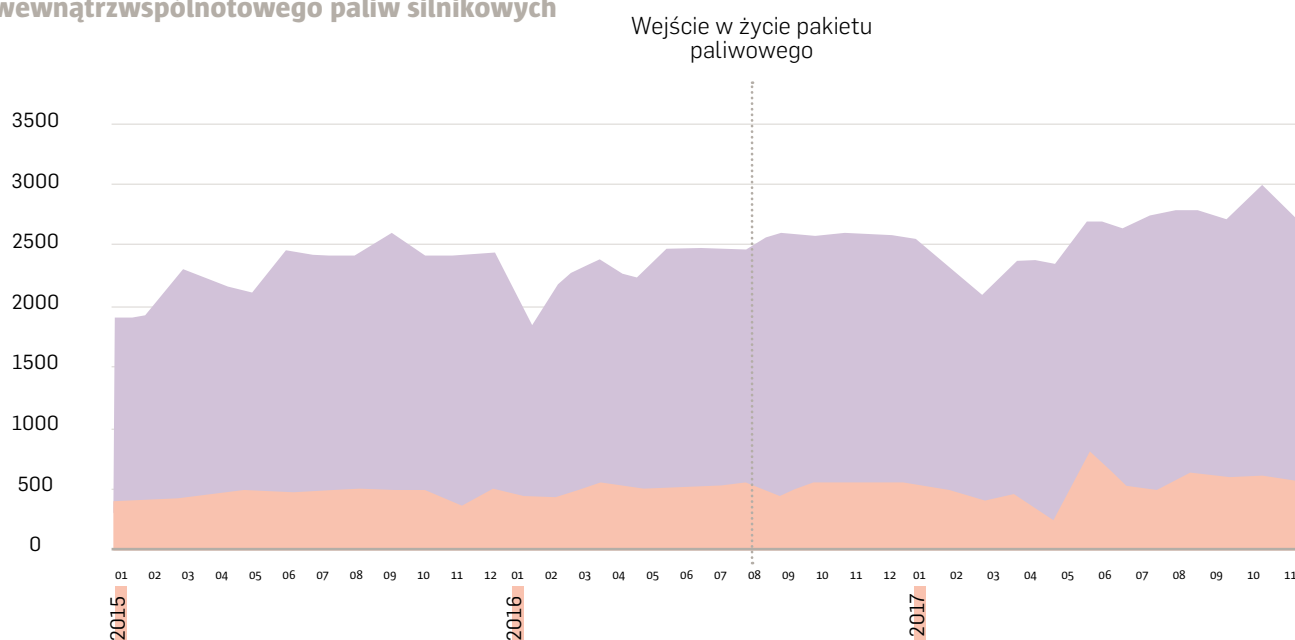
Dochody z akcyzy w zakresie nabycia
wewnątrzwspólnotowego paliw silnikowych



²⁹ Akcyzowa dziura Morawieckiego. Sprzedaż paliwa rośnie, wpływy z podatków - wolniej www.wyborcza.pl/7,155287,21917255,akcyzowa-dziura-morawieckiego-sprzedaz-paliwa-rosnie-wplywy.html

Na podstawie analizy wykresu można potwierdzić przypuszczenie dotyczące występowania nielegalnego wprowadzania do obrotu paliwa, od którego uiszczana była akcyza, ale już nie podatek VAT. W wyniku wejścia w życie pakietu paliwowego nastąpiła zmiana ww. przestępczego procederu – wydaje się, że obecnie częściej spotykane, niż przed lipcem 2016 r., jest deklarowanie innego niż napędowy charakter wwożonego oleju, co pozwala na płaćenie niższego podatku akcyzowego.

Dochody z akcyzy w zakresie nabycia wewnątrzwspólnotowego paliw silnikowych



Dodatkowo warto zauważyć, że następuje ogólny stabilny wzrost wpływów z akcyzy od czasu wejścia w życie kompletu pakietów.

4.5. Dalsze regulacje rynku paliw

W świetle badań, analiz oraz wywiadów z przedstawicielami rynku należy podkreślić, że do dalszego regulowania rynku paliw oraz tworzenia nowego prawa należy podchodzić z dużą ostrożnością ze względu na ich subiektywizm. Należy jednak polepszać system i nowelizować ustawy skreślić w tym obszarze

gdzie jest to absolutnie niezbędne. Przykładem może być uszczelnienie pakietu paliwowego i uniemożliwienie zwolnienia podmiotowego z VAT firmom zajmującym się handlem internetowym towarami ujętymi w pakiecie. U podstaw tworzenia się szarej strefy leży wysokość danin publicznych, szczególnie w przypadku małych i średnich przedsiębiorstw, które w celu maksymalizacji zysku są, wbrew interesowi społecznemu, gotowe zaryzykować nielegalną działalność³⁰. Dyskusja o momencie, w którym występuje wysoka suma danin publicznych, jest trudna, ponieważ dla każdej z grup wartości te będą różne. Co więcej jest to wielokrotnie podyktowane kulturą organizacyjną oraz skłonnością społeczną do niepłacenia podatków, zwaną potocznie moralnością podatkową. Pomimo efektów, jakie przyniósł już pakiet transportowy, spotykał się on z oporem Polskiej Izby Spedycji i Logistyki, która wyjaśniała, że takie przepisy mogą wręcz uniemożliwić działalność firm transportowych.

34 554

**tyle stron maszynopisu nowego prawa
weszło w życie w 2017 roku w Polsce**

Należy jednocześnie przytoczyć opinie dużych firm paliwowych, które przyznają, że wprowadzone pakiety nałożyły na nich dodatkowe obowiązki, ale zauważają realne korzyści związane z ich obowiązywaniem, czyli zwiększony obrót paliwem przekładający się na wyższe zyski. Należy przyjąć zatem, że wdrożone już regulacje wywołały zamierzony efekt, wszyscy uczestnicy rynku dostrzegają wprowadzone zmiany oraz przyznają, że regulacje działają. Mając jednakże na uwadze dalszą walkę z szarą strefą, należy unikać zjawiska inflacji prawa rozumianej w tym wypadku jako nadmiernej liczby regulacji, zbyt szczegółowych przepisów, ich niskiej jakości, przy pominięciu skutecznego egzekwowania prawa.

³⁰ „Szara strefa w polskiej gospodarce w 2016 roku” Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, 2016

Inflacja prawa prowadzi wprost do wzrostu biurokracji, rozumianej jako wzrost procesów administracyjnych, wzrost obowiązków informacyjnych i zarządzania danymi oraz wzrost zatrudnienia w tych procesach, a w konsekwencji do paraliżowania rynku. Zjawiska te idą w parze, są obserwowane i diagnozowane w Polsce od wielu lat. Szereg badań i analiz przygotowywanych na zlecenie wielu agend rządowych w Polsce spotykał się z informacją zwrotną o konieczności dofinansowania lub zwiększenia zatrudnienia w urzędach odpowiedzialnych za weryfikację, gromadzenie oraz kontrolę.

Barometr prawa przygotowany przez Grant Thornton pokazuje, że w 2017 roku w Polsce weszło w życie 34 554 stron maszynopisu nowego prawa. Przeciętny obywatel musiałby więc poświęcić 4 godziny i 38 minut każdego dnia roboczego do zapoznania się z wprowadzanymi zmianami³¹. Ponieważ niniejszy raport nie traktuje o zmianach prawnych ogółem, a koncentruje się tylko na zmianach regulacyjnych w obszarze paliw płynnych, należy zauważyć, że obecna sytuacja – opisywana przez uczestników rynku, tj. przedstawicieli branży oraz regulatora – jest uznawana za pozytywną. Dlatego też już na tym etapie należy rozważyć zasadność wprowadzania kolejnych zmian legislacyjnych i skoncentrować się raczej na samym skutecznym wdrożeniu prawa, egzekwowania go i wyciągania konsekwencji wobec osób, które go nie przestrzegają.

Wstuchując się w zdanie uczestników rynku oraz analizując działania przynoszące największą korzyść z perspektywy społeczno-gospodarczej walki z szarą strefą, należy definitywnie podkreślić znaczenie działalności służb siłowych, takich jak KAS czy Centralne Biuro Śledcze Policji (CBŚP). Znajdując się obecnie w punkcie, gdzie działania regulacyjne przyniosły zamierzony efekt, wywołały pozytywne opinie wśród rozmaitych uczestników rynku, w dalszej kolejności należy zwrócić uwagę na egzekwowanie utworzonego prawa oraz ściganie i karanie tych, którzy go nie przestrzegają. W walce z szarą strefą nie należy zapominać, iż część podmiotów pod groźbą sankcji jest skłonna „wrócić” do działalności legalnej, jednak największym zagrożeniem dla państwa jest czarna strefa rozumiana jako mafie paliwowe oraz przestępczość gospodarcza.

Mając na uwadze sukcesy KAS, CBŚP i innych służb siłowych w wykrywaniu i zwalczaniu przestępstw podatkowych, rozsądnym wydaje się odpowiednie wsparcie dla tych sił. Wstuchując się w głos i oczekiwania branży paliwowej oraz kształt istniejącej wciąż szarej strefy, należy przyjąć, że najważniejsze teraz będą działania KAS. Z tego powodu konieczne będą działania dążące do zwiększenia kadry, modernizacji sprzętu oraz rozwoju zaawansowanego oprogramowania, jakie wykorzystywane jest do wskazywania i typowania podmiotów do kontroli.

5. Obserwacje, wnioski i rekomendacje

Analiza obecnej sytuacji na rynku paliw płynnych w Polsce oraz rozmowy z uczestnikami rynku – firmami branżowymi, regulatorami, decydentami oraz klientami pozwalają wyciągnąć wstępne wnioski oraz zdiagnozować, jakie podjęte już działania przyniosły oczekiwany skutek a jakie wciąż wymagają większej uwagi, aby poprawić sytuację na rynku.

Ocena zmian regulacyjnych jest bardzo pozytywna. Obecnie funkcjonujące prawo w ocenie wszystkich uczestników rynku spełniło swoją rolę – tj. zostało skonstruowane tak, aby uderzyć w szarą i czarną strefę. Niemniej należy pamiętać, że to właśnie wysokość danin publicznych i niska skłonność do ich opłacania powoduje kreowanie szarej strefy. Stąd najważniejszym wyzwaniem stojącym przed polską gospodarką w dialogu dotyczącym walki z szarą strefą jest nie dalsze regulowanie, ale skuteczne egzekwowanie opracowanych przepisów prawa oraz zwiększanie świadomości społeczeństwa dotyczącej konieczności ponoszenia danin.

5.1. Koordynacja działań organów centralnych oraz integracja działań z organami mogącymi pełnić funkcje pomocnicze

W raporcie Najwyższej Izby Kontroli (NIK)³² istotnym wskazywanym problemem jest brak koordynacji działań. NIK wymienia cztery najważniejsze instytucje mogące mieć wpływ na redukcję szarej strefy w obszarze paliw – Ministerstwo Finansów, UOKiK, Ministerstwo Energii oraz URE. Według przeprowadzonych badań własnych oraz na podstawie opracowań należy zgodzić się ze stwierdzeniem, że zaobserwować można braki w odpowiedniej komunikacji pomiędzy wskazanymi podmiotami oraz w dostępie do jednolitej bazy wiedzy. Dotyczy to także powielających się zadań i dublowania wybranych procesów. Rozwiązaniem tego problemu mogłoby być powołanie koordynatora działań, na poziomie pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów, lub zlecenie całości nadzoru jednemu resortowi bądź regulatorowi. Udoskonalenie współpracy horyzontalnej pomiędzy różnymi organami kontroli powinno być wsparte poprzez uzupełnienie kompetencji nadzorczych w zakresie kontroli koncesji paliwowych lub zgłoszenia infrastruktury paliwowej do URE także dla regulatorów sektorowych. Regulatorzy, tacy jak: Urząd Transportu Kolejowego, Urząd Lotnictwa

³² „Zapobieganie nielegalnemu obrotowi paliwami ciekłymi” NIK, 2016

Cywilnego, Urzędy Morskie oraz Urzędy Żeglugi Śródlądowej mogłyby odgrywać istotną rolę w zakresie kontroli dostaw paliw płynnych na terenach lotnisk, portów morskich i śródlądowych oraz stacji kolejowych.

5.2. Rozbudowanie i upowszechnienie bazy analitycznej

Zebrane informacje z szeregu instytucji publicznych oraz organów kontroli stanowią istotną bazę wiedzy do zaplanowania dalszych działań.

Obecnie Ministerstwo Finansów oraz Krajowa Administracja Skarbowa korzystają z coraz to bardziej złożonych i precyzyjnych modeli analitycznych do śledzenia nadużyć podatkowych.

Wykorzystywane są modele eksperckich reguł oceny ryzyka zarówno na poziomie obiektów jak i połączeń. Coraz bardziej powszechny staje się data mining skoncentrowany na identyfikacji zależności i schematów charakterystycznych dla obiektów zaangażowanych w wyłudzenia podatkowe. Kolejnym przykładem jest wykorzystywanie analizy sieciowej dla rozpoznania i separacji sieci obiektów współdziałających w celu nadużyć podatkowych.

Łatwo zatem zauważyć, że Krajowa Administracja Skarbowa sięgnęła po wysoce zaawansowane metody działań do precyzyjnej selekcji i oceny podmiotów o podwyższonym ryzyku. W trakcie prac nad niniejszym raportem część rozmówców obecnych na rynku paliw płynnych oskarżyło KAS o niewykorzystywanie pełnego spektrum dostępnych narzędzi analitycznych. Należy uznać to za subiektywne i dalekie od prawdy opinie. KAS posiada bowiem zaawansowane narzędzia, nad którymi wciąż należy pracować i udoskonalać je oraz upowszechniać wśród podmiotów, które zajmują się aktywną walką z szarą strefą. Przytoczone opinie należy zatem potraktować jako oczekiwania wobec KAS oraz konieczność komunikowania zmian, jakie zachodzą.

Kolejnym aspektem związanym z danymi i ich cyfryzacją jest centralizacja oraz digitalizacja procesów sprawozdawczych dla paliw ciekłych. To zadanie będzie wymagało powołania specjalnego zespołu o kompetencjach technicznych i wiedzy merytorycznej za zakresu paliw. Efektem prac powinna być jedna elektroniczna baza danych, do której dostęp posiadałyby wszelkie organy nadzoru rynku paliw płynnych i do której kierowane byłyby wszystkie sprawozdania z podmiotów sektora. Byłoby to rozwiązanie o kompletności podobnej do Fundamentu Danych stosowanego przez KAS.

Ostatnim krokiem mogłoby być powołanie cyfrowej, stałej platformy konsultacyjnej lub doradczej przy URE albo KAS, aby wymieniać informacje o rynku paliw ciekłych – w tym pomiędzy administracją a przedsiębiorcami.

5.3. Opracowanie algorytmu pozyskiwania finansowania dla KAS i URE

Szczególnie istotnym tematem będzie wprowadzenie w życie rozwiązań mających na celu dofinansowanie Krajowej Administracji Skarbowej oraz Urzędu Regulacji Energetyki do dalszej i efektywnej walki z szarą strefą. Najlepiej odbieranym obecnie pomysłem jest stworzenie algorytmu, który określałby, jaki procent pieniędzy, którego wyprowadzeniu ze Skarbu Państwa zapobiegła każda z instytucji, mógłby trafić do jej budżetu. Rekomendacja ta nie odnosi się w żaden sposób do gospodarowania budżetami KAS i URE. Ma ona na celu przede wszystkim wprowadzenie rozwiązania korzystnego finansowo do prowadzenia KAS i URE poprzez połączenie wyników finansowych z efektami walki z szarą strefą i nadużyciami podatków. Na chwilę obecną nie powstał taki algorytm, jednak jego wdrożenie może być mechanizmem zachęcającym do skuteczniejszej walki z szarą strefą oraz dalszego uszczelniania systemu.

Zastosowanie algorytmu wzmacniającego finansowanie URE i KAS pozwoli na powiększenie zaplecza kadrowego i technologicznego tych organów, co w oczywisty sposób przełoży się na szybsze podejmowanie działań kontrolnych.

5.4. Zbyt rzadkie przeprowadzanie Ocen Skutków Regulacji (OSR) dla zmian prawnych

Podczas prac badawczych przeprowadzanych na potrzeby niniejszego raportu wynikało, iż wiele zmian było wprowadzanych bez wcześniejszej dogłębnej analizy wpływu zmian regulacyjnych na poszczególne podmioty, instytucje rządowe oraz na samych uczestników rynku. W wyniku ograniczonych analiz może dochodzić do wprowadzenia zmian nieprzemyślanych, których skutki powodują paraliż prac oraz szereg zbędnych wydatków. Z uwagi na fakt, iż walka z szarą strefą stanowi istotny cel dla dalszego zrównoważonego rozwoju państwowego należy walka z szarą strefą stanowi tak istotny cel dla dalszego rozwoju Polski, należy zwrócić szczególną uwagę, aby w przypadku wprowadzania zmian prawnych dokonywano niezbędnych Ocen Skutków Regulacji (OSR) przygotowanych przez odpowiednie resorty lub podmioty zewnętrzne wraz z oceną ekspercką. OSR powinny zawierać równocześnie analizy prawne, wpływ gospodarczy, wpływ społeczny, a tam gdzie potrzeba również wpływ środowiskowy.

5.5. Oszacowanie rzeczywistej wartości szarej strefy w obszarze paliw oraz algorytmu jej liczenia

Jednym z ważniejszych problemów podnoszonych przez Najwyższą Izbę Kontroli w raporcie z kwietnia 2016 roku³³ był brak wypracowania przez instytucje bezpośrednio zainteresowane walką z szarą strefą całościowej metodologii obliczania ogromu zjawiska.

Kolejnym problemem jest brak dokładnej kalkulacji wielkości szarej strefy. Obecnie w przestrzeni publicznej funkcjonuje kilka szacunków instytutów badawczych lub podmiotów komercyjnych, które podjęły się próby określenia tej wartości. Dokładne określenie rzeczywistych rozmiarów szarej strefy wymaga bardzo wysokich nakładów finansowych oraz rozbudowanego zaplecza kadrowego i intelektualnego. Dopiero połączenie tych wszystkich czynników może skutkować realizacją zadania polegającego na oszacowaniu wielkości szarej strefy. Nie da się tego jednak osiągnąć bez zintegrowanego podejścia wszystkich zainteresowanych podmiotów, bowiem podmioty finansujące szacowanie szarej strefy w głównej mierze koncentrują się na jej wycinkach (np. poszczególnych branżach, których zjawisko dotyczy). Najnowsze szacunki wielkości szarej strefy wahają się od 12,4%³⁴ do 19,7%³⁵ PKB. Tylko instytucje rządowe, łącząc swoje kompetencje oraz odpowiednie dofinansowanie, mogą w tym momencie stworzyć bazę wiedzy pozwalającą na oszacowaniu szarej strefy, aktywne jej monitorowanie i dużo szybsze reagowanie w przypadku występowania zjawisk niepożądanych.

Zanim jednak organy państwowe przystąpią do wyliczenia jak najbardziej precyzyjnej wielkości szarej strefy paliw płynnych, trzeba będzie skupić się na przedstawieniu definicji wytwarzania paliw płynnych, bez której takie wyliczenia nie powstaną.

5.6. Definicja wytwarzania paliw płynnych

Jednym z kluczowych wyzwań stojących przed branżą paliwową jest definicja wytwarzania paliw płynnych. Stanowi to wyzwanie w świetle oszacowania lub bardziej precyzyjnego obliczenia wielkości szarej strefy w Polsce.

³³ „Zapobieganie nielegalnemu obrotowi paliwami ciekłymi” NIK, 2016

³⁴ Szara strefa w Polsce w 2014 roku wyniosła 12,4% PKB. www.ey.com/pl/pl/newsroom/news-releases/news-ey-20160405-szara-strefa-w-polsce-w-2014-roku-wyniosla-12-4-procent-pkb

³⁵ „Szara strefa w polskiej gospodarce w 2016 roku” Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, 2016

Obecnie proponowana definicja jest zbyt szeroka, co doprowadziło chociażby do trudności w analizie i interpretacji wyników raportów URE odnośnie ilości paliw wytworzonych w Polsce poza rafineriami.³⁶ Niespójna definicja, poza problemami analitycznymi i szacunkowymi, może w przyszłości stwarzać problemy prawne, organizacyjne i operacyjne. Obecnie w definicji tej mieści się wytwarzanie z wykorzystaniem wszelkiego rodzaju procesów technicznych bez podziału na poziom skomplikowania. Mogą zatem to być złożone procesy wytwarzania paliw w rafineriach, jak i prostsze procesy uszlachetniania i wzbogacania komponentów. W przypadku pierwszym nie ma wątpliwości, przykład drugi natomiast nie mówi o wytwarzaniu paliwa, jednak w rozumieniu definicji oba procesy teoretycznie służą wytwarzaniu paliwa.

W uproszczeniu opisując, ustawa prawo energetyczne w definicji wytwarzania paliw traktuje tak samo produkcję paliwa (wielkości X) w rafinerii, jak wytwarzanie paliwa przez inną spółkę paliwową, która zakupiła całe wyprodukowane paliwo o wielkości X w pierwszej spółce, wzbogaciła chemicznie i wprowadza na rynek pod inną nazwą również w wielkości X. Ponieważ jednak prawo nie koresponduje ze statystyką, to w tej definicji wytwarzania paliw na rynku znajduje się wielkość 2X paliwa, podczas gdy faktycznie jest go tylko X. Na podstawie takiej definicji niemożliwe jest rzeczywiste określenie wolumenu produkcji paliw w Polsce, tym samym wyjątkowo trudne staje się obliczenie szarej strefy oraz podjęcie stosownych działań w oparciu o analitykę.

5.7. Uzupelnienie obowiązkowego rejestru elementów infrastruktury paliwowej

Jest to jeden z postulatów Polskiej Organizacji Przemysłu i Handlu Naftowego. Obecnie poważnym problemem, który sprzyja rozwojowi szarej strefy, jest nierejestrowana infrastruktura paliwowa.

Jest to rodzaj zbiorników, które nie pełnią funkcji stacji benzynowych lub – w części przypadków – nie prowadzą działań komercyjnych. Idea powstania takich zbiorników była podyktowana kilkoma czynnikami – miały ułatwić pracę rolników, którzy, wykorzystując maszyny rolnicze poruszające się po rozległych terenach, zużywają znaczną ilość paliwa. Aby unikać konieczności częstego korzystania ze stacji benzynowej, istnieje możliwość utrzymywania zbiornika paliwowego na swoim terenie. Cel jest racjonalny, jednak brak konieczności rejestrowania takiej infrastruktury paliwowej jest nagminnie wykorzystywany przez szarą strefę. Schemat przestępczy jest bardzo prosty – sprowadzane są oleje opałowe, które następnie zmieniają zastosowanie na oleje napędowe. Oleje te umieszcza się w nierejestrowanych zbiornikach i odsprzedaży tym konsumentom, którzy poszukują oszczędności. O ile pierwszy etap – zmiany zastosowania oleju – jest przestępstwem, o tyle dystrybucja oleju w nierejestrowanym punkcie już nie jest. Konsumenti często świadomie przymykają oko na taki mechanizm, a czasami nie są świadomi, że jest to działanie noszące znamiona przestępstwa skarbowego, i zostają przekonani niską ceną oleju, argumentem, że nie jest on sprzedawany na stacji benzynowej i nie ma tak wysokiej marży producenta. Kara dla kupca nielegalnego paliwa jest dotkliwa – jest to zapłacenie zarówno zaległego VAT, jak i akcyzy oraz opłaty paliwowej w ramach

³⁶ URE tłumaczy część wątpliwości w sprawie danych o produkcji paliw, www.wnp.pl/wiadomosci/ure-tlumaczy-czesc-watpliwosci-w-sprawie-danych-o-produkcji-paliw,317740_1_0_0.html

odpowiedzialności solidarnej oraz poniesienie kary wynikającej z odpowiedzialności karno-skarbowej.

Uzupełnienie rejestru infrastruktury paliw o listę zbiorników prywatnych, w tym stacji przyzakładowych, oraz możliwość ich kontroli – zgodności dokumentów, składu paliwa lub legalności i przejrzystości pochodzenia paliwa w połączeniu ze skutecznymi kontrolami oraz egzekwowaniem kar za niestosowanie się do regulacji pozwoli skuteczniej walczyć z szarą strefą w obszarze paliw płynnych.

5.8. Ograniczenie obowiązków informacyjnych przedsiębiorców przy składaniu sprawozdania o rodzajach i ilości paliw

Jednym z końcowych etapów przedsiębiorstw zajmujących się obrotem paliw jest przekazanie sprawozdania czterem różnym podmiotom, są to: Urząd Regulacji Energetyki, Agencja Rezerw Materiałowych, Ministerstwo Finansów oraz Ministerstwo Energii. Sprawozdanie dotyczy rodzajów oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw płynnych. Nie ma wyraźnych powodów, dla których przedsiębiorcy mają przekazywać jednocześnie identyczne sprawozdania czterem różnym podmiotom – tworzy to nadmiar czynności administracyjnych. Do tego celu powinna być powołana jedna elektroniczna platforma wymiany informacji – „platforma paliwowa”, w ramach której przedsiębiorcy będą mogli składać sprawozdania pobierane przez różne organy. Do tego czasu konstrukcja miesięcznych sprawozdań składanych do kilku organów równocześnie powinna zostać utrzymana. Platforma taka, aby spełniać swoją rolę, powinna być utworzona w formie elektronicznej oraz posiadać różny poziom dostępu, stosowne do kompetencji korzystających z niej podmiotów.

Dodatkowym argumentem przemawiającym za proponowanym rozwiązaniem jest ograniczenie kosztów dla przedsiębiorców. Biorąc pod uwagę, że wielu z nich składa sprawozdania przez pełnomocnika, muszą uiścić związaną z tym opłatę skarbową czterokrotnie. Składanie tylko jednego sprawozdania ułatwi funkcjonowanie przedsiębiorców oraz znacznie uprości proces.

5.9. Zmiany związane z systemem koncesjonowania

Pierwsze poważne zmiany w systemie koncesjonowania zostały wprowadzone przez pakiet energetyczny. Dał on możliwość lepszego kontrolowania całego łańcucha wartości poprzez m.in. ustanowienie nowego rodzaju koncesji (na działalność w zakresie przeładunku

paliw płynnych), czy też określono w sposób szczegółowy odrębne zasady dotyczące przeprowadzania przez Prezesa URE kontroli lub postępowania wyjaśniającego w sprawie naruszenia warunków prowadzenia działalności objętej koncesjami dotyczącymi paliw płynnych. Zmiany te były niezbędne, gdyż skutecznie funkcjonujący system koncesyjny ma na celu zapewnienie szczelności łańcucha dostaw.

Kolejną zmianą w systemie koncesjonowania, która powinna zostać wprowadzona w celu dalszego udoskonalenia systemu, jest m.in. wprowadzenie do prawa energetycznego definicji obrotu paliwami ciekłymi oraz obrotu paliwami ciekłymi z zagranicą celem wyeliminowania zjawiska omijania koncesji paliwowych.

Należałoby tutaj ponownie podnieść argument konieczności doprecyzowania definicji wytwarzania paliw ciekłych w prawie energetycznym. Obecnie ustawa odnosi się często do instalacji lub urządzeń służących do wytwarzania paliw, jednak nie definiuje, co oznacza samo wytwarzanie. Definicja powinna uwzględniać takie procesy jak barwienie i znakowanie olejów opałowych oraz innych paliw znakowanych akcyzowo.

Obecnie obowiązujące wymogi formalne dla rejestracji podmiotów przywożących paliwo oraz sposób kontroli wniosków o wpis ze strony URE nie jest wystarczający.

Kolejnym elementem, równie istotnym, jest rozszerzenie zakresu solidarnej odpowiedzialności koncesyjnej. Dokonanie tej zmiany utrudni odptyw paliwa z legalnie funkcjonujących podmiotów w stronę szarej lub czarnej strefy. Podmioty wykonujące usługę wytwarzania paliw płynnych powinny móc je świadczyć tylko dla posiadaczy koncesji lub odbiorców końcowych paliw płynnych. Usługi wytwórcze i logistyczne powinny być świadczone tylko przez koncesjonowane podmioty, a sprzedaż i dostawa powinny się odbywać tylko do infrastruktury paliwowej koncesjonowanej przez URE.

W tak uregulowanym łańcuchu dostaw nie ma miejsca na niezarejestrowane paliwo.

Aby ułatwić URE kontrolowanie podmiotów koncesjonowanych należy wprowadzić dwie instytucje: opłaty roczne za koncesję dla podmiotów, które nie generują przychodu z działalności koncesjonowanej, oraz jawność list zarówno dłużników koncesyjnych, jak i podmiotów z martwą koncesją (niewykonyujących działalności związanej z koncesją).

Działania takie mogą z jednej strony zmniejszyć ilość podmiotów kontrolowanych przez URE (część podmiotów zrezygnuje z koncesji musząc płacić za niewykonywanie działalności koncesjonowanej), a z drugiej wskazywać potencjalnym kontrahentom podmioty, które zalegają z opłatami koncesyjnymi.

Sama procedura koncesjonowania może służyć również zapobieganiu przyszłym naruszeniom prawa, w tym przestępstwom skarbowym. Takie rozwiązania jak obligatoryjna, kompleksowa kontrola URE przed wydaniem decyzji w przedmiocie nadania koncesji, cofnięcia koncesji lub obligatoryjne kontrole okresowe mogą skutecznie zmniejszać liczbę podmiotów, które nie dają rękojmi przestrzegania prawa.

Sama kontrola przedsiębiorstw nie może jednak dać zadowalających efektów – konieczne jest również

zmodyfikowanie przepisów w taki sposób, aby stworzyć podstawy do dokładniejszego weryfikowania wspólników, akcjonariuszy oraz założycieli spółek ubiegających się o koncesję. Przepisy te mogłyby być wzorowane na regulacjach dotyczących weryfikacji członków zarządów czy też rad nadzorczych. Obecnie weryfikacja członków organów spółek nie jest przeprowadzana w sposób wystarczający, skoro do pełnienia tej roli powołuje się często tzw. słupy. Poprzez zbadanie majątku danej osoby oraz ocenę jej wykształcenia można w sposób dość dokładny określić, czy osoba ta faktycznie samodzielnie będzie zaangażowana w działalność koncesjonowaną, czy ma na celu tylko użyczenie swoich danych osobowych.

5.10. Wykorzystanie Narodowego Celu Wskaźnikowego do zwalczania szarej strefy

W obecnym stanie prawnym realizacja Narodowego Celu Wskaźnikowego, czy też obowiązków wynikających z ustawy zapasowej³⁷, jest zabezpieczona sankcjami karnymi, jednak sankcje te nie są stosowane. Stan taki ułatwia działanie podmiotom, które założyły spółkę zajmującą się działalnością koncesjonowaną, nie realizując obowiązków nałożonych przez ww. akty prawne.

Osoby fizyczne, które zajmowały stanowisko w podmiocie, który nie wywiązywał się z NCW, powinny mieć utrudnione uzyskiwanie koncesji dla kolejnych zakładanych przez nie podmiotów prawa handlowego zajmujących się obrotem paliwami.

Rozwiązanie to może zostać wcielone w życie poprzez maksymalne uszczelnienie procesu udzielania koncesji, w tym rozszerzenie przesłanek odmowy udzielenia koncesji oraz wprowadzenie częstych, obligatoryjnych, kompleksowych i efektywnych kontroli dla podmiotów nowych, czy krótko funkcjonujących na rynku.

5.11. Celowane kontrole

Dzięki udoskonaleniu bazy analitycznej i stworzeniu całościowej platformy przechowywania danych będzie można dokonywać celowanych, bardziej precyzyjnych kontroli.

³⁷ Ustawa 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

Nastąpić również powinno zwiększenie ilości oraz komplementarności kontroli w oparciu o analizę ryzyka dostaw paliw płynnych dla odbiorców o szczególnych warunkach zakupu, przechowywania oraz konsumpcji paliw ciekłych. Do odbiorów takich należą m.in. rolnicy, którzy ze względu na skalę prowadzonej działalności mają często własne duże zbiorniki paliwowe oraz otrzymują zwrot akcyzy za zakupione paliwo. Przy dużej skali działalności i dużych wolumenach paliwa rolnik może pokusić się o sprzedaż bez koncesji paliwa, które nabył legalnie za cenę pomniejszoną o wartość akcyzy. Kolejnym sektorem, który powinny objąć celowane kontrole, jest sektor transportowy oraz budowlany – ewidencjonowanie stacji zakładowych i ich kontrolowanie może pomóc w skutecznym karaniu za używanie oleju opałowego jako napędowego. Prawodawca planując kolejne zmiany prawne często zapomina o nadzorze nad paliwem żegludowym, paliwem lotniczym oraz paliwem dla pojazdów kolejowych. Podmioty zajmujące się obrotem ww. rodzajami paliwa również powinny być kontrolowane.

5.12. Podjęcie prac nad kompleksową regulacją - prawem naftowym

Prawo naftowe stanowi postulat środowiska związanego z obrotem paliw już od wielu lat. Początkowo była to, ponawiana wielokrotnie, propozycja POPIHN, natomiast ostatnimi laty została ona również poparta przez Polską Izbę Paliw Płynnych. Prawo naftowe stanowiłoby kompleksową regulację dotyczącą sektora paliwowego, obejmującą zasady regulacji rynku, systemu zapasów obowiązkowych oraz m.in. regulacje dotyczące jakości paliw.

Jako całościowa ustawa podjęłaby ona trud zgromadzenia wszystkich definicji oraz rozbudowania ich słownika w sposób wystarczająco wyczerpujący do zminimalizowania możliwości nadużywania luk w prawie.

Jednolite prawo naftowe pozwoliłoby na skupienie kompetencji nadzorczych w wybranym organie administracji publicznej jako kompleksowym regulatorze rynku paliw płynnych.

5.13. Zmiany w rozporządzeniach

Dwa rozporządzenia wymagają przeglądu i nowelizacji. Jednym z nich jest rozporządzenie w sprawie szczegółowego wykazu wyrobów podlegających koncesjonowaniu (potocznie zwane „rozporządzeniem w sprawie kodów CN”), które jest aktem wykonawczym do ustawy z 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy – prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw. Wymaga ono zmian w zakresie paliw podlegających koncesjonowaniu poprzez uwzględnienie olejów smarowych z grupy 3403, olejów napędowych

do celów grzewczych oraz innych produktów, które mogą być przedmiotem nadużyć poprzez nieobjęcie ich koncesjonowaniem.

Kolejnym rozporządzeniem, a właściwie pakietem rozporządzeń, są wszystkie akty dotyczące sprawozdań związanych z pakietem energetycznym. Branża zwraca uwagę na potrzebę dostosowania obecnie obowiązujących wzorów sprawozdań do praktyki sprawozdawczej.

Sam obowiązek sprawozdawczości wynika z art. 43d ustawy – Prawo energetyczne oraz z rozporządzenia Ministra Energii z maja 2017. Do złożenia sprawozdania zobowiązane są wszystkie przedsiębiorstwa energetyczne posiadające koncesję na wytwarzanie paliw płynnych, przedsiębiorstwa energetyczne posiadające koncesję na obrót paliwami płynnymi z zagranicy oraz podmioty przywożące. Podmioty nieprzekazujące sprawozdań o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu – w terminie 20 dni od dnia zakończenia miesiąca, którego dotyczy sprawozdanie, są narażone na karę w wysokości 10 000 złotych.

Należy zmienić wzory ww. sprawozdań ze względu na zgłaszane przez branżę rozbieżności wzorów z praktyką sprawozdawczą.

5.14. Zmiany w akcyzie na L00

Lekki olej opałowy, czyli olej napędowy stosowany do celów opałowych w instalacjach energetycznego spalania paliw jest obecnie obciążony niższą akcyzą. Taki stan prawny zachęca do nadużywania prawa poprzez kupowanie L00, a następnie używanie go w celach napędowych. Aby zapobiec temu procederowi, należy odwrócić mechanizm stosowania preferencyjnej stawki akcyzy dla L00. Olej ten powinien być przy zakupie opodatkowany stawką podstawową identyczną jak dla ON z możliwością następczego zwrotu części podatku podmiotom zużywającym olej do faktycznego spalania go w instalacjach energetycznych.

5.15. Działania edukacyjne

Część problemów związanych z szarą strefą wynika z niskiego poziomu wiedzy poszczególnych uczestników rynku na temat ich obowiązków.

W związku z powyższym, konieczne jest prowadzenie akcji edukacyjno-informacyjnych dla uczestników rynku paliw płynnych zwiększających świadomość obowiązków związanych z warunkami handlu, przechowywania i konsumpcji paliw płynnych w Polsce. Niezbędne są również działania edukacyjne w odniesieniu do społeczeństwa, które będą miały wpływ na ogólną skłonność obywateli do przestrzegania prawa.

BIBLIOGRAFIA

INFORMACJE PRASOWE:

1. www.polska2041.pl/finanse/news-polska-w-cieniu-szarej-strefy,nld,2284482
2. www.kurier.pap.pl/depesza/166172/Kilka-miliardow-do-budzetu-zamiast-do-szarej-strefy
3. www.biznes.interia.pl/wiadomosci/news/paliwowa-szara-strefa-blednie,2533886,4199
4. www.wyborcza.pl/1,155287,20627361,nowa-bron-rzadu-pis-przeciwko-paliwowym-przekretom.html
5. www.wyborcza.pl/7,155287,21368769,fiasko-walki-pis-z-szara-strefa-w-paliwach-zaskakujaco-niskie.html
6. www.wyborcza.pl/7,155287,22041565,szara-strefa-w-paliwach-wyplukuje-budzet-nik-krytykuje-rzady.html
7. www.wnp.pl/wiadomosci/ure-tlumaczy-czesc-watpliwosci-w-sprawie-danych-o-produkcji-paliw,317740_1_0_0.html
8. www.wyborcza.biz/biznes/1,100896,21225537,wielka-zmiana-koncesji-paliwowych-ma-zablokowac-szara-strefe.html?disableRedirects=true
9. www.naszdziennik.pl/ekonomia-gospodarka/167329,szara-strefa-w-odwrocie.html
10. www.polsatnews.pl/wiadomosc/2017-06-19/dzialalnosc-szarej-strefy-umoziwia-grupa-urzednikow-szef-zwiazku-zawodowego-celnicy-pl/
11. www.tvn24bis.pl/z-kraju,74,morawiecki-rozpoczyna-sie-nowa-historia-w-administracji-skarbowej,719236.html
12. www.podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/1090760,mniej-kontroli-ale-bardziej-skuteczne-szara-strefa-skurczyła-sie-do-11-proc-pkb.html
13. www.bialystok.wyborcza.pl/bialystok/1,35241,21267080,jedna-kontrola-zamiast-trzech-kas-do-walki-z-szara-strefa.html
14. www.businessinsider.com.pl/finanse/makroekonomia/szara-strefa-w-polsce-spadła-do-11-proc-pkb-zswkdshttps://www.polskieradio.pl/42/5725/Artykul/1716202,Koniec-szarej-strefy-na-rynku-paliw-uszczelniony-pobor-VAT-nowe-koncesje-i-monitoring-przewozu
15. www.dziennikzachodni.pl/pieniadze/a/kas-to-nie-szyfr-ale-klucz-do-szarej-strefy,9487573/
16. www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykul/szara-strefa-transport-paliw-firmy-paliwowe-w,53,0,2276917.html
17. www.tvn24bis.pl/z-kraju,74,mf-od-2017-r-pakiet-przewozowy-przeciw-szarej-strefie,684701.html
18. www.telewizjarepublika.pl/to-koniec-szarej-strefy-w-polsce,52782.html
19. www.nafta.wnp.pl/szara-strefa-paliwowa-w-odwrocie,304595_1_0_0.html
20. www.wyborcza.pl/7,155287,22295496,szykuje-sie-kolejny-rekord-sprzedazy-paliw-szara-strefa-w-odwrocie.html
21. www.biznesalert.pl/mafia-paliwowa-rynek-paliw-w-polsce/
22. www.energetyka24.com/rzad-wypowiedzial-wojne-szarej-strefie-w-sektorze-paliwowym-analiza
23. www.uwazamrze.pl/artykul/997267/czarny-rynek-paliw
24. www.truckfocus.pl/nawosci/37902/nowe-przepisy-pomogly-paliwowa-szara-strefa-odwrocie
25. www.wpolityce.pl/polityka/354023-firmy-dzialajace-na-rynku-paliwowym-potwierdzaja-szara-strefa-zanika
26. www.petrolnet.pl/Walka-z-szara-strefa-%E2%80%93-wywiad-z-wiceministrem-Walc,wiadomosc,8,wrzesien,2017.aspx
27. www.gf24.pl/wydarzenia/kraj/item/814-pogrzeb-mafii-paliwowej
28. www.naszdziennik.pl/ekonomia-gospodarka/180287,kolejny-krok-w-walce-z-mafia-paliwowa.html
29. www.medium.com/blog-transparent-data/nowe-koncesje-na-paliwa-czy-szara-strefa-istnieje-780ae9a6308e
30. www.salon24.pl/u/energetyka/807758,skuteczna-walka-z-mafia-paliwowa
31. www.businessinsider.com.pl/finanse/popihn-rosnie-konsumpcja-paliw/j3hyrpk
32. www.biznes.onet.pl/wiadomosci/kraj/paliwowa-szara-strefa-blednie/xj4956
33. www.rp.pl/Energianews/308309869-Szara-strefa-paliw-bedzie-sie-dalej-kurczyła.html
34. www.autoexpert.pl/rynek-i-zarzadzanie/Stanowisko-Polskiej-Izby-Paliw-Plynnnych-ws-tzw-pakietu-przewozowego,9677,1
35. www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykul/pakiet-przewozowy,72,0,2241352.html
36. www.cire.pl/item,144366,2,0,0,0,0,0,sent---nowe-zasady-przewozu-paliw-cieklych-.html
37. www.wyborcza.pl/7,155287,22669969,wciaz-gwaltownie-rosnie-oficjalna-sprzedaz-paliw-ale-szara.html
38. www.radiomaryja.pl/informacje/u-nas-szef-olpp-pakiet-energetyczny-dodal-obowiazkow-wyrownal-szanse/
39. www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykul/szara-strefa-transport-paliw-firmy-paliwowe-w,113,0,2333041.html
40. www.rp.pl/Dane-gospodarcze/306229848-NIK-szara-strefa-hamuje-rozwoj-Polski.html
41. www.rp.pl/Postepowanie-podatkowe/306219890-Fiskus-kontra-szara-strefa.html
42. www.rp.pl/Budzet-i-Podatki/306099939-RZECzOBIzNESIE-Halina-Pupacz-Pakiet-paliwowy-wykosil-tez-uczciwych.html
43. www.biznesalert.pl/ure-2017-podsumowanie-energetyka/
44. www.serwisy.gazetaprawna.pl/transport/artykuly/1103895,ograniczenie-limitu-wywozu-paliwa-nowe-prawo-w-transportcie.html
45. www.forbes.pl/diamenty/2018/artykuly/branza-ktora-napedza-gospodarke-stale-przyspiesza-spolki-paliwowe-podbijaja/8zqtj5
46. www.wyborcza.pl/7,155287,22688035,swankuja-przepisy-przeciw-szarej-strefie-w-paliwach.html
47. www.biznesalert.pl/pakiet-paliwowy-rewolucja/
48. www.pb.pl/sluzby-tropia-wyludzaczy-i-oszustow-905978
49. www.wyborcza.pl/7,155287,21917255,akcyzowa-dziura-morawieckiego-sprzedaz-paliwa-rosnie-wplywy.html
50. www.podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/1107626,efekt-krajowej-administracji-skarbowej-mniej-kontroli.html

RAPORTY TEMATYCZNE:

51. „Szara strefa w polskiej gospodarce w 2016 roku” Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, 2016
52. Pierwszy raport „Przeciwdziałanie Szarej Strefie w Polsce” UNGC, 2015
53. Drugi raport „Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce” UNGC, 2016
54. Trzeci raport „Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce” UNGC, 2017
55. „Działania organów kontroli skarbowej i organów służby celnej w celu ograniczenia szarej strefy w gospodarce” NIK, 2017
56. „Zapobieganie nielegalnemu obrotowi paliwami ciekłymi” NIK, 2016
57. „Szara strefa w obrocie paliwami ciekłymi” Ustalenia kontroli NIK, Dariusz Szatkowski
58. Raport roczny POPiHN 2014
59. Raport roczny POPiHN 2015
60. Raport roczny POPiHN 2016
61. Raport roczny POPiHN 2017
62. Sprawozdanie z działalności prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w 2016 r.
63. „Szara strefa to nieuczciwa konkurencja” Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, 2016
64. „Algorytmy podziału środków publicznych” Instytut Badań i Analiz Finansowych, 2016

POZOSTAŁE:

65. www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017
66. „Jurydyzacja życia”, Palestra 7-8/2002: <http://palestra.pl/old/index.php?go=artykul&id=695>
67. Barometrprawa.pl
68. Wyniki kontroli jakości paliw realizowanych przez inspekcję handlową w 2016 roku

DANE ILOŚCIOWE:

Na potrzeby niniejszego raportu pozyskane zostały dane ilościowe z Polskiej Organizacji Przemysłu i Handlu Naftowego, Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Sprawiedliwości, Grupy LOTOS oraz Polskiego Koncernu Naftowego ORLEN S.A.

Niniejszy Raport został przygotowany przez PwC Polska sp. z o.o. („PwC”). Praca nad dokumentem trwała od stycznia do marca 2018 r. i polegała na przeprowadzeniu niezależnych badań oraz na analizie wpływu na rynek paliw płynnych. Aby zapewnić niezależność i obiektywizm Raportu, PwC prowadziła prace niezależnie. Strony trzecie nie miały możliwości ingerencji w treść Raportu. Dokument przedstawiony przez PwC jest oparty o informacje uzyskane z wielu źródeł, m.in. od uczestników rynku, instytucji publicznych, a także z analizy danych zastanych, publikacji medialnych itp. PwC nie weryfikowała jednak źródeł oraz prawdziwości informacji przez nie dostarczanych lub opisanych. W związku z powyższym PwC nie odpowiada za nie i nie udziela gwarancji dotyczących kompletności i dokładności niniejszego Raportu. PwC nie świadczyła dodatkowych usług po 31 marca 2018 r., tj. dacie dostarczenia produktów końcowych projektu. Raport nie uwzględnia efektów zdarzeń i okoliczności, które miały miejsce, oraz informacji, które pojawiły się po tej dacie, tj. po terminie dostarczenia produktów końcowych prac. PwC nie odpowiada za wpływ ww. efektów zdarzeń, okoliczności oraz informacji na wynik końcowy Raportu. Zwracamy uwagę na zawarte w Raporcie istotne komentarze dotyczące zakresu prac PwC, celu, w jakim Raport został sporządzony i będzie używany, oraz założeń i ograniczeń w dostępie do informacji, na których opieraliśmy nasz Raport. Niezależnie od podstawy działania – czy to kontraktowej, czy deliktowej – w ramach obowiązującego prawa PwC nie ponosi żadnej odpowiedzialności za czyny i konsekwencje ponoszone przez osoby trzecie ani żadne decyzje podjęte lub nie na podstawie niniejszego Raportu.

Raport przygotowany przez:
PWC POLSKA SP. Z O.O.

Na zlecenie:
**GLOBAL COMPACT
NETWORK POLAND
ORAZ POLSKIEJ ORGANIZACJI
PRZEMYSŁU I HANDLU
NAFTOWEGO**

Data wydania:
31 MARCA 2018



WYDAWCA:
Global Compact
Network Poland
ul. Emilii Plater 25/64
00-688 Warszawa



ZESPÓŁ:
Opracowanie merytoryczne

Global Compact:
Kamil Wyszowski, President of the Board
Łukasz Kolano, Executive Director

POPIHN:
Leszek Wieciech, Prezes - Dyrektor Generalny
Krzysztof Romaniuk, Dyrektor
ds. Analiz Rynku Paliw

Zespół PWC:
Nadzór merytoryczny:
Tomasz Kassel, Partner
Jan Tokarski, Director Litigation&Regulatory
Katarzyna Urbańska, Vicedirector Regulatory
Wykonawcy:
Kamil Olczykowski, manager
Adam Wudarczyk, konsultant
Ewa Kindler, konsultant

Realizacja wydawnicza:
Olga Siedlanowska-Chałuda,
Head of Programme Section
Global Compact Network Poland

Projekt graficzny i skład:
Agnieszka Skopińska/RebelZOO.eu

Zdjęcia:
Mahkeo/unsplash.com

Druk:
Mazowieckie Centrum Poligrafii

**Dziękujemy za pomoc merytoryczną
przy tworzeniu raportu:**

Ministerstwu Finansów
Ministerstwu Sprawiedliwości
Urzędowi Regulacji Energetyki
Agencji Rezerw Materiałowych

**oraz firmom członkowskim
POPIHN, w szczególności:**

LOTOS
ORLEN
BP

**Partner Główny Programu
„Przeciwdziałanie Szarej Strefie w Polsce”**

POPIHN
Polska Organizacja Przemysłu i Handlu Naftowego

Firmy Członkowskie POPiHN



MOBILIZE
A GLOBAL MOVEMENT OF
SUSTAINABLE COMPANIES
AND STAKEHOLDERS
TO CREATE
A WORLD WE WANT

FROM THE MISSION OF
THE UN GLOBAL COMPACT

**PROGRAM
ACTIVITIES
SUPPORTING
IMPLEMENTATION
OF SDG TARGETS:**

The areas of intervention
are directly linked to
implementation of
SDG 8, 9, 10, 12,
with special focus towards
SDG16:

16.4

By 2030, significantly
reduce illicit financial
and arms flows,
strengthen the recovery
and return of stolen
assets and combat all
forms of organized crime

16.5

Substantially reduce
corruption and bribery
in all their forms



Global Compact
Network Poland

ul. Emilii Plater 25/64
00-688 Warszawa
www.ungc.org.pl

