



KGP-4101-01-00/2013
Nr ewid. 192/2013/P/13/054/KGP

Informacja o wynikach kontroli

STOSOWANIE BIOPALIW I BIOKOMPONENTÓW W TRANSPORCIE

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Departamentu Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji:
Sławomir Grzelak



Akceptuję:
Marian Cichosz



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:
Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

dnia 19.02.2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

1. WPROWADZENIE.....	8
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	9
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	9
2.2. Synteza wyników kontroli.....	9
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	12
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	15
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych.....	15
3.1.1. Podstawowe informacje o biokomponentach i biopaliwach ciekłych.....	15
3.1.2. Polski rynek biopaliw ciekłych na tle polityki Unii Europejskiej	15
3.1.3. Analiza stanu prawnego.....	18
3.2. Istotne ustalenia kontroli	18
3.2.1. Działania podejmowane przez Ministra Gospodarki w celu wspierania, rozwoju i wykorzystania biopaliw ciekłych i biokomponentów w transporcie	18
3.2.1.1. Funkcjonowanie rozwiązań wspierających produkcję biokomponentów i biopaliw ciekłych w zakresie systemu podatkowego i opłaty paliwowej	19
3.2.1.2. Funkcjonowanie systemu wsparcia dla upraw roślin energetycznych stanowiących surowiec do produkcji biokomponentów	24
3.2.1.3. Funkcjonowanie systemu wsparcia finansowego inwestycji w zakresie wytwarzania biokomponentów i biopaliw ciekłych z funduszy Unii Europejskiej oraz krajowych środków publicznych	24
3.2.1.4. Przebieg prac nad aktualizacją <i>Programu Wieloletniego</i>	25
3.2.1.5. Przebieg prac nad wydaniem rozporządzenia niezbędnego dla wspierania rynku biopaliw ciekłych i biokomponentów ze środków publicznych	25
3.2.1.6. Przygotowanie i wdrożenie działań mających na celu zwiększenie popytu na biopaliwa ciekłe.....	26
3.2.1.7. Przygotowanie i wdrażanie rozwiązań wspierających działalność naukowo-badawczą oraz informacyjno-edukacyjną w obszarze biokomponentów i biopaliw ciekłych	27
3.2.1.8. Funkcjonowanie krajowego systemu kontrolującego i monitorującego legalność, ilość i jakość wprowadzonych do obrotu biokomponentów i biopaliw ciekłych.....	28
3.2.2. Działania podejmowane przez Ministra Finansów w celu wspierania, rozwoju i wykorzystania biopaliw ciekłych i biokomponentów w transporcie ..	31
3.2.2.1. Funkcjonowanie systemu wsparcia finansowego w zakresie wytwarzania i wykorzystania biokomponentów i biopaliw ciekłych.....	31

3.2.2.2. Funkcjonowanie systemu kontrolującego i monitorującego legalność, ilość i jakość wprowadzanych do obrotu biokomponentów i biopaliw ciekłych.....	32
3.2.3. Działania realizowane przez Prezesa Agencji Rynku Rolnego w ramach systemu kontrolującego i monitorującego legalność, ilość i jakość wprowadzanych do obrotu biokomponentów i biopaliw ciekłych	33
3.2.3.1. Rejestracja wytwórców biokomponentów i rolników wytwarzających biopaliwa ciekłe na własny użytek	33
3.2.3.2. Kontrole u wytwórców biokomponentów i rolników wytwarzających biopaliwa na własny użytek	34
3.2.3.3. Monitorowanie wprowadzanych do obrotu biokomponentów i biopaliw ciekłych	34
3.2.4. Działania realizowane przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w ramach systemu kontrolującego i monitorującego legalność, ilość i jakość wprowadzanych do obrotu biokomponentów i biopaliw ciekłych.....	35
3.2.4.1. Monitorowanie przez Prezesa URE rynku biokomponentów, paliw ciekłych i biopaliw ciekłych	36
3.2.4.2. Monitorowanie realizacji Narodowego Celu Wskaźnikowego	37
3.2.4.3. Realizacja obowiązku wymierzania kar pieniężnych przedsiębiorcom niewykonującym obowiązków sprawozdawczych.....	37
3.2.5. Działania podejmowane przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w ramach systemu kontrolującego i monitorującego legalność, ilość i jakość wprowadzanych do obrotu biokomponentów i biopaliw ciekłych.....	38
4. INFORMACJE DODATKOWE	41
4.1. Przygotowanie kontroli	41
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	41
4.2.1. Ministerstwo Gospodarki.....	41
4.2.2. Ministerstwo Finansów	42
4.2.3. Agencja Rynku Rolnego	42
4.2.4. Urząd Regulacji Energetyki	42
4.2.5. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów	43
5. ZAŁĄCZNIKI.....	44

ERRATA

Na stronie 31 *Informacji* w punkcie 3.2.2. w wierszu 9 od góry po wyrazach „stwierdzono w” zamiast „pięciu kontrolach” powinno być „dwóch kontrolach”.

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

ARR	Agencja Rynku Rolnego.
Bioetanol	Biokomponent stosowany jako dodatek do benzyn silnikowych.
Biokomponenty	Bioetanol (oraz bioetanol zawarty w estrze), ester (ester metylowy albo ester etylowy kwasów tłuszczowych wytwarzany z biomasy), dimetyloeter, czysty olej roślinny oraz węglowodory syntetyczne.
Biopaliwa ciekłe	Paliwa ciekłe, tj. benzyny silnikowe i olej napędowy zawierające: w benzynach silnikowych - powyżej 5% biokomponentów, w oleju napędowym – powyżej 7% biokomponentów. Do biopaliw ciekłych zalicza się także biokomponenty stanowiące samoistne paliwa, tj. ester, bioetanol, biometanol, dimetyloeter oraz czysty olej roślinny.
B20	Biopaliwo ciekłe – olej napędowy z zawartością 20% estrów metylowych kwasów tłuszczowych.
B100	Biopaliwo ciekłe – estry metylowe kwasów tłuszczowych stanowiące samoistne paliwo.
CN	Scalona Nomenklatura (Combined Nomenclature – CN) – system katalogowania towarów w obrocie handlowym UE. Stosowana w postępowaniu celnym oraz dla potrzeb ewidencyjnych.
Dyrektywa 2003/30/WE	Dyrektywa 2003/30/WE z dnia 8 maja 2003 roku, w sprawie wspierania użycia w transporcie biopaliw lub innych paliw odnawialnych ¹ .
Dyrektywa 2009/28/WE	Dyrektywa 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r., w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE ² .
Estry metylowe kwasów tłuszczowych	Biokomponent stosowany jako dodatek do oleju napędowego.
KE	Komisja Europejska.
Kompleksowa Informacja	Kompleksowa informacja na temat realizacji Wieloletniego programu promocji biopaliw lub innych paliw odnawialnych na lata 2008–2014, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 26 stycznia 2010 r.
KSE	Komitet do Spraw Europejskich.
SKRM	Stały Komitet Rady Ministrów.
KZR	Kryteria zrównoważonego rozwoju.
MG	Ministerstwo Gospodarki.
MF	Ministerstwo Finansów.
MNiSW	Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

¹ Dz. U. UE. L. z 2003 r., Nr 123, str. 42.

² Dz. U. UE. L. z 2009 r. Nr 140, str. 16.

MRiRW	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.
MŚ	Ministerstwo Środowiska.
MTBiGM	Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej.
NCW	Narodowy Cel Wskaźnikowy – minimalny udział biokomponentów i innych paliw odnawialnych w ogólnej ilości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych zużywanych w ciągu roku kalendarzowego w transporcie, liczony według wartości opałowej. Zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2007 r. w sprawie Narodowych Celów Wskaźnikowych na lata 2008–2013 ³ . NCW miał wynosić 5,75% w 2010 r., 6,20% w 2011 r., 6,65% w 2012 r. - do 7,10% w 2013 r.
OZE	Odnawialne źródła energii.
Podmiot realizujący Narodowy Cel Wskaźnikowy	Przedsiębiorca w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej ⁴ , wykonujący działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania i importu lub nabycia wewnątrzwspólnotowego paliw ciekłych lub biopaliw ciekłych, sprzedający je lub zużywający na własne potrzeby. Podmiot realizujący NCW jest obowiązany zapewnić w danym roku co najmniej minimalny udział biokomponentów i innych paliw odnawialnych (w wysokości określonej przepisami) w ogólnej ilości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych sprzedawanych, zbywanych w innej formie lub zużywanych przez niego na potrzeby własne.
POIG	Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka.
PROW	Program Rozwoju Obszarów Wiejskich.
POIiŚ	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko.
Pośrednik	Przedsiębiorca w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, wykonujący działalność gospodarczą w zakresie przetwarzania lub sprzedaży biomasy (art. 2 ust. 1 pkt 19 ustawy o biopaliwach).
Prawo energetyczne	Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne ⁵ .
Producent	Przedsiębiorca w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, wykonujący działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania, magazynowania, importu lub nabycia wewnątrzwspólnotowego paliw ciekłych lub biopaliw ciekłych i wprowadzania ich do obrotu lub importu lub nabycia wewnątrzwspólnotowego biokomponentów (art. 2 ust. 1 pkt 20 ustawy o biopaliwach).
Program Wieloletni	Wieloletni program promocji biopaliw lub innych paliw odnawialnych na lata 2008–2014, przyjęty uchwałą Nr 134/2007 Rady Ministrów z dnia 24 lipca 2007 r. ⁶ .
Rolnik	Osoba fizyczna, osoba prawna oraz jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, prowadząca w gospodarstwie rolnym w rozumieniu ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym ⁷ działalność rolniczą w rozumieniu ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych ⁸ i ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych ⁹ .

³ Dz. U. Nr 110, poz. 757.

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 672 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 1059 ze zm.

⁶ M.P. Nr 53, poz. 607.

RM	Rada Ministrów.
UE	Unia Europejska.
UOKiK	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.
URE	Urząd Regulacji Energetyki.
usmk	Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw ¹⁰ .
Ustawa o biopaliwach	Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych ¹¹ .
Wybrana flota	Grupa co najmniej 10 pojazdów, ciągników rolniczych lub maszyn nieporuszających się po drogach albo grupa lokomotyw lub statków, wyposażonych w silniki przystosowane do spalania biopaliwa ciekłego, będąca własnością lub użytkowana przez osobę fizyczną wykonującą działalność gospodarczą, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej.
Wytwórca	Przedsiębiorca w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej wykonujący działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania, magazynowania lub wprowadzania do obrotu biokomponentów.

⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 1381.

⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 361 ze zm.

⁹ Dz. U. z 2011 r. Nr 74, poz. 397 ze zm.

¹⁰ Dz. U. Nr 169, poz. 1200, ze zm.

¹¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 1164.

Temat kontroli

Najwyższa Izba Kontroli, z własnej inicjatywy, przeprowadziła kontrolę dotyczącą stosowania biopaliw i biokomponentów w transporcie¹².

Cel kontroli

Celem kontroli, obejmującej organy administracji rządowej (Ministra Gospodarki, Ministra Finansów, Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów) oraz Prezesa Agencji Rynku Rolnego – przeprowadzonej przy zastosowaniu kryteriów legalności, rzetelności, celowości i gospodarności (na podstawie art. 2 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹³) – było dokonanie oceny sposobu prowadzenia działań podejmowanych w celu wspierania, rozwoju i wykorzystania biopaliw ciekłych oraz biokomponentów w transporcie. W Ministerstwie Gospodarki oraz Ministerstwie Finansów zakres badań obejmował w szczególności realizację działań ujętych w dokumencie *Wieloletni program promocji biopaliw lub innych paliw odnawialnych na lata 2008-2014*, przyjętym uchwałą nr 134/2007 Rady Ministrów z dnia 24 lipca 2007 r.

Okres objęty badaniami kontrolnymi

Badaniami kontrolnymi objęto okres od 2011 r. do I półrocza 2013 r. W trakcie kontroli uwzględniono również zagadnienia z okresu wcześniejszego, mające istotny wpływ na kontrolowaną tematykę (w tym koszty poniesione na realizację *Programu Wieloletniego*).

Najwyższa Izba Kontroli bierze udział w pracach Grupy Roboczej EUROSAI ds. kontroli biopaliw. Przedstawione w niniejszej *Informacji* ustalenia i oceny mają być częścią wspólnego dokumentu końcowego.

Organizacja kontroli

Kontrolę przeprowadzono w okresie od maja do października 2013 r. Wykaz jednostek objętych kontrolą zawiera Załącznik Nr 1, a wykaz osób kierujących nimi – Załącznik Nr 2.

¹² Kontrola została ujęta w planie pracy NIK na 2013 r. pod nr P/13/054.

¹³ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Pomimo realizowania przez zobowiązane podmioty działań wynikających z ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz większości postanowień Programu Wieloletniego mających na celu wspieranie, rozwój i wykorzystanie biopaliw ciekłych oraz biokomponentów w transporcie, w okresie obowiązywania Programu większość celów nie została osiągnięta.

Jedynie wskaźnik udziału biokomponentów w rynku paliw transportowych NCW, wymagany przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2007 r. w sprawie Narodowych Celów Wskaźnikowych na lata 2008–2013, osiągnął założoną wysokość w latach 2008–2011. W 2012 r. wskaźnik NCW nie został zrealizowany w wysokości wymaganej przepisami.

NIK ocenia, że zastosowane instrumenty, m.in. udzielone ulgi podatkowe i zwolnienia z opłaty paliwowej, oraz wsparcie finansowe ze środków UE i krajowych – nie przyczyniły się do zwiększenia popytu na biokomponenty polskiego pochodzenia oraz nie miały wpływu na wzrost konkurencyjności krajowych wytwórców biokomponentów. Moce wytwórcze polskich podmiotów pozostały w znacznej mierze niewykorzystane. Niewielkie znaczenie dla produkcji i zużycia biokomponentów i biopaliw ciekłych miały podejmowane w tym zakresie prace naukowo-badawcze oraz działania informacyjno-edukacyjne. Rolnicy nie byli zainteresowani produkcją biopaliw na własne potrzeby. Brak było efektów realizacji Programu Wieloletniego w postaci przyrostu miejsc pracy na terenach wiejskich.

Zmniejszenie wpływów do budżetu państwa z tytułu ulg i zwolnień wyniosło łącznie 4 102 404,82 tys. zł.

Minister Gospodarki nie dokonał transpozycji do polskiego porządku prawnego przepisów dyrektywy 2009/28/WE w odniesieniu do biopaliw ciekłych i biokomponentów w transporcie. Projekt stosownej ustawy wpłynął do Sejmu 9 stycznia 2014 r.

2.2 Synteza wyników kontroli

1. W związku z koniecznością zapewnienia udziału biokomponentów w rynku paliw transportowych, wynikającą z uregulowań prawnych Unii Europejskiej¹⁴, Rada Ministrów przyjęła *Wieloletni program promocji biopaliw lub innych paliw odnawialnych na lata 2008–2014*. Program zawiera wykaz działań mających przyczynić się do stworzenia warunków dla opłacalności produkcji i stosowania biokomponentów i biopaliw ciekłych w transporcie w Polsce. W dokumencie wskazano organy i jednostki odpowiedzialne za realizację tych działań. Koordynatorem realizacji Programu był Minister Gospodarki.

W Programie Wieloletnim nie wskazano mierników i kryteriów umożliwiających ocenę stopnia osiągnięcia zakładanych celów. Program nie przewiduje również okresowych ocen efektów realizacji poszczególnych działań oraz wpływu tych działań na możliwość osiągnięcia celów. Elementy te nie były przedmiotem prac nad aktualizacją Programu. Program Wieloletni nie zawiera również harmonogramu realizacji działań w nim zawartych. [str. 18-19 Informacji]

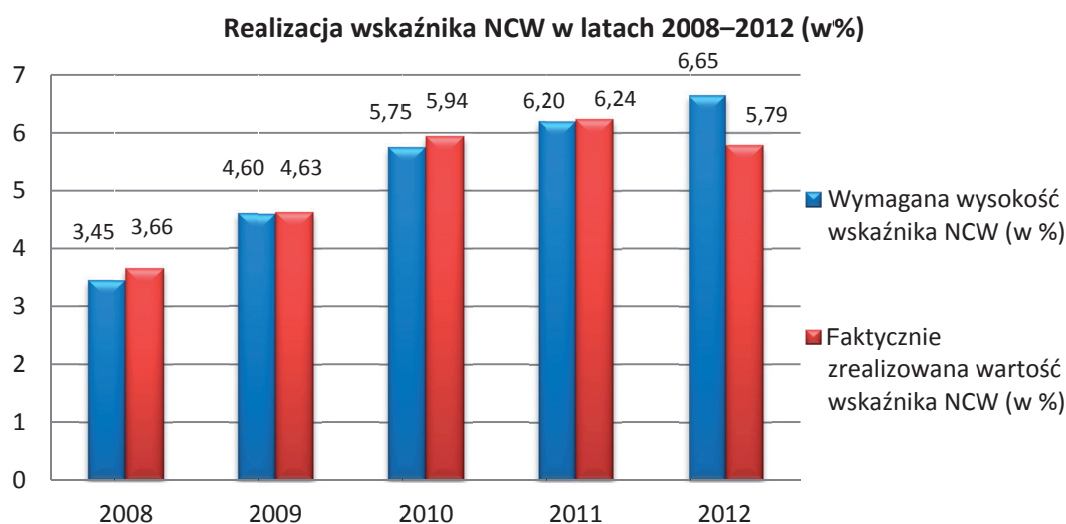
¹⁴ Zgodnie z dyrektywą 2003/30/WE udział biokomponentów w rynku paliw transportowych miał wynosić 5,75% w 2010 r. i zgodnie z dyrektywą 2009/28/WE – 10% w 2020 r.

2. Przepisy dopuszczają określony udział objętości biokomponentów w paliwach ciekłych – do 5,0 % bioetanolu w benzynach silnikowych oraz do 7% estrów metylowych kwasów tłuszczowych w oleju napędowym.

Przedsięwzięcia podejmowane w ramach *Programu Wieloletniego* umożliwiły osiągnięcie wskaźnika NCW w wysokości wymaganej przepisami *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2007 r. w sprawie Narodowych Celów Wskaźnikowych na lata 2008–2013*. W roku 2012 NCW nie został osiągnięty. [str. 29 *Informacji*]

Z rozwiązań, które miały wpłynąć na tworzenie korzystnych i stabilnych warunków rozwoju biokomponentów i biopaliw, to przede wszystkim obowiązek realizacji NCW przyczynił się do stopniowego zwiększania udziału biokomponentów w paliwach i biopaliwach ciekłych (zgodnie z celem określonym w *dyrektywie 2003/30/WE* na rok 2010), a w konsekwencji do zmniejszenia zapotrzebowania na produkty przerobu ropy naftowej oraz redukcji emisji CO₂. [str. 19-20 *Informacji*]

Wykres nr 1



Źródło: Zbiornicze raporty kwartalne dotyczące rynku biokomponentów, paliw ciekłych i biopaliw ciekłych Prezesa URE oraz sprawozdania roczne przekazywane przez podmioty realizujące NCW

3. W ocenie NIK, rozwiązania przyjęte w systemie podatkowym, w celu wsparcia produkcji biokomponentów i biopaliw, nie przyczyniły się do realizacji celów wynikających z *Programu Wieloletniego*. Zastosowane ulgi podatkowe i zwolnienia z opłaty paliwowej nie spowodowały zwiększenia popytu na biokomponenty polskiego pochodzenia, ani nie miały wpływu na wzrost konkurencyjności krajowych wytwórców biokomponentów. Zmniejszenie wpływów budżetu państwa, z tytułu tych ulg i zwolnień, w okresie obowiązywania *Programu Wieloletniego*, wyniosło łącznie 4 102 404,82 tys. zł. Efekty powyższych rozwiązań, w postaci sprzedaży biopaliw ciekłych po konkurencyjnych cenach, nie przełożyły się na wygenerowanie znaczącego popytu na ten rodzaj paliw. Wbrew założeniom *Programu Wieloletniego*, Polska w znacznym stopniu importowała biokomponenty - ponad połowa biokomponentów wprowadzonych do obrotu nie została wytworzona w kraju. Prowadziło to do niewykorzystywania zainstalowanych mocy wytwórczych polskich podmiotów. [str. 20-21 *Informacji*]

4. W latach 2010–2011 średnie ceny, po jakich oferowane były biokomponenty na polskim rynku, były niższe od średnich kosztów ich wytworzenia przez krajowych wytwórców,

co wskazuje na brak konkurencyjności tej branży. Na relatywnie wysokie koszty wytwarzania biokomponentów składały się głównie koszty: zakupu surowca (pozycja dominująca), nośników energii, transportu, a ponadto obciążenia podatkowe i koszty zatrudnienia pracowników. [str. 21 *Informacji*]

5. NIK zwraca uwagę na niskie wykorzystanie środków w ramach systemu wsparcia finansowego dla wytwarzania biokomponentów i biopaliw ciekłych z funduszy Unii Europejskiej oraz z budżetu państwa. Przepisy umożliwiające ubieganie się o wsparcie finansowe zostały wydane przez Ministra Gospodarki za późno w stosunku do potrzeb branży. Przedsiębiorcy poczynili inwestycje w okresie wcześniejszym i w konsekwencji nie byli zainteresowani tego typu wsparciem. [str. 24-25 *Informacji*]
6. Rynek biopaliw ciekłych w transporcie w Polsce jest znikomy. Realizacja NCW polega raczej na dodawaniu biokomponentów do paliw ciekłych niż do zwiększania podaży biopaliw. Wpływ na kształt rynku ma również ograniczone zapotrzebowanie na biopaliwa ciekłe¹⁵. Z pięciu działań wskazanych w *Programie Wieloletnim*, mających na celu zwiększanie popytu na ten typ biopaliw, wprowadzono jedynie obowiązek ich stosowania przez administrację rządową w wykorzystywanych środkach transportu oraz niższe (w porównaniu z paliwami konwencjonalnymi) stawki opłat za korzystanie ze środowiska dla podmiotów używających do napędu pojazdów silnikowych m.in. biopaliw ciekłych. Skala obydwu działań była niewielka i w ocenie NIK nie mogła znacząco wpłynąć na wielkość popytu. Minister właściwy do spraw administracji, w ramach przypisanego mu w *Programie Wieloletnim* zadania pn. *obowiązki dla administracji rządowej w zakresie stosowania biopaliw ciekłych*, corocznie opracowywał sprawozdanie z wykonania obowiązku zakupu przez administrację rządową pojazdów wyposażonych w silniki przystosowane do spalania biopaliw ciekłych, co NIK wskazuje jako dobrą praktykę.

Nie zrealizowano działań w zakresie ustanowienia stref dla ekologicznego transportu publicznego, wprowadzenia zwolnień z opłat za parkowanie oraz preferencji w ramach zamówień publicznych dla zakupu pojazdów i maszyn wyposażonych w silniki przystosowane do spalania biopaliw ciekłych. [str. 26-27 *Informacji*]

7. Niewielkie znaczenie dla produkcji oraz zużycia biokomponentów i biopaliw ciekłych, w tym rozwoju nowych technologii ich wytwarzania, miała realizacja prac naukowo-badawczych oraz informacyjno-edukacyjnych, przewidzianych w *Programie Wieloletnim*. W wyniku współfinansowania ze środków publicznych takich projektów badawczych, nastąpiły tylko dwa zgłoszenia patentowe. [str. 27-28 *Informacji*]
8. Minister Gospodarki realizował działania zapewniające dostępność biokomponentów na poziomie umożliwiającym osiągnięcie celów nałożonych na podmioty realizujące NCW. Wprowadzono przepisy do *ustawy o biopaliwach* i *ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw* oraz do aktów wykonawczych, przewidziane w *Programie Wieloletnim*, które umożliwiły stosowanie większych dodatków biokomponentów ponad te, które są dozwolone zgodnie z definicją paliw ciekłych. Pomimo stworzenia możliwości

¹⁵ Zużycie paliwa B100 wynosiło w 2009 r. – 122 tys. ton, w 2010 r. – 331 tys. ton, w 2011 r. – 402 tys. ton i w 2012 r. 66 tys. ton (od 0,6% do 3,2% zużycia oleju napędowego w Polsce w latach 2009–2012). Zużycie paliwa B20 wynosiło w 2009 r. – 25 tys. ton, w 2010 r. – 21 tys. ton, w 2011 r. 3 tys. ton (od 0,02% do 0,2% zużycia oleju napędowego w latach 2009–2012). Pomięto wyniki sprzedaży biopaliwa E85 z uwagi na jego brak znaczenia rynkowego [str. 22 *Informacji*].

wytwarzania przez rolników biopaliw ciekłych na własny użytek oraz wprowadzenia do polskiego prawa pojęcia „wybranej floty” – rozwiązania te nie sprawdziły się w praktyce, gdyż uprawnione podmioty nie były nimi zainteresowane. Zaledwie czterech rolników wytwarzało biopaliwa ciekłe na własny użytek [str. 33 *Informacji*]. Nie znalazły również praktycznego zastosowania przepisy dotyczące możliwości stosowania przez pojazdy i maszyny należące do wybranych flot biopaliw ciekłych o zwiększonym udziale biokomponentów innych niż B100 i B20, gdyż od 1 stycznia 2010 r. w Polsce nie było podmiotów posiadających takie floty. [str. 39 *Informacji*]

9. Minister Gospodarki nie dokonał transpozycji do krajowego porządku prawnego przepisów *dyrektywy 2009/28/WE* (w tym w odniesieniu do biopaliw ciekłych i biokomponentów w transporcie) w terminie, w którym Polska została do tego zobowiązana, tj. do dnia 5 grudnia 2010 r. Projekt stosownej ustawy został przekazany do Sejmu dopiero 9 stycznia 2014 r. [str. 29-30 *Informacji*]
10. Minister Gospodarki, na podstawie przepisów *ustawy o biopaliwach* i *ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw* odpowiada za kształtowanie systemu kontroli i monitoringu legalności, ilości i jakości wprowadzanych do obrotu biopaliw ciekłych i biokomponentów. Minister Gospodarki jest jednocześnie uczestnikiem tego systemu. Uczestnikami systemu są również Minister Finansów, Prezes URE, Prezes ARR oraz Prezes UOKiK. W ocenie NIK, system kontroli i monitoringu legalności, ilości i jakości wprowadzanych do obrotu biokomponentów i biopaliw ciekłych funkcjonował prawidłowo i spełniał swoją rolę. Dane uzyskiwane w ramach tego systemu były wykorzystywane do analiz rynku biokomponentów i biopaliw ciekłych, wywiązywania się podmiotów z ustawowych obowiązków oraz sporządzania sprawozdań dla Komisji Europejskiej. [str. 33, 37, 38 *Informacji*]

Wyjątek stanowiła realizacja obowiązków sprawozdawczych wynikających z *ustawy o biopaliwach* przez Prezesa URE. Od 2008 roku nie udało się wypracować mechanizmu uzyskiwania danych dotyczących biokomponentów i biopaliw ciekłych, sprowadzanych do Polski w ramach nabycia wewnątrzspółnotowego i importu. W związku z tym, zbiorcze raporty kwartalne Prezesa URE przekazywane do Ministra Gospodarki nie odpowiadały w pełni wymogom prawa. [str. 28, 32-33, 36-37 *Informacji*]

Minister Gospodarki z opóźnieniem wynoszącym od trzech do 13 miesięcy przekazywał Radzie Ministrów, Komisji Europejskiej oraz ogłaszał w Monitorze Polskim raporty, o których mowa w art. 32 ust. 1 *ustawy o biopaliwach*. [str. 28 *Informacji*]

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

1. Wyniki kontroli wskazują na rozbieżność między wymaganiami, co do poziomu realizacji wskaźnika NCW w skali całego kraju oraz poziomu realizacji tego wskaźnika przez podmioty zobowiązane, które zgodnie z prawem, stosując współczynnik redukcyjny, mogą zrealizować NCW w wysokości niższej niż wynikająca z przepisów *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2007 r. w sprawie Narodowych Celów Wskaźnikowych na lata 2008–2013*. W konsekwencji obecnie przyjętych rozwiązań, mimo zgodnego z prawem działania wszystkich zobowiązanych podmiotów, NCW na poziomie kraju pozostaje niezrealizowany. Współczynnik redukcyjny został wprowadzony przepisami *ustawy z dnia 27 maja 2011 r. o zmianie ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw oraz innych ustaw*.

Jego wysokość na lata 2012–2013 ustalono na poziomie 0,85. Oznacza to możliwość obniżenia NCW przez podmioty zobowiązane o 15%, po spełnieniu wymagań określonych w art. 23 *ustawy biopaliwach*.

Powyższe oznacza, że osiągnięcie celu - 10% udziału energii odnawialnej w transporcie w roku 2020, wynikającego z *dyrektywy 2009/28/WE* - może być utrudnione. [str. 29 *Informacji*]

2. W trakcie kontroli ujawniono, że nie został wypracowany mechanizm uzyskiwania danych dotyczących biokomponentów i biopaliw ciekłych, sprowadzanych do Polski w ramach nabycia wewnątrzspółnotowego i importu, co uniemożliwiało przekazywanie Ministrowi Gospodarki przez Prezesa URE zbiorczych raportów kwartalnych zgodnych z wymogami prawa. Zmiany w przepisach dotyczących tej kwestii są przedmiotem proponowanych rozwiązań w przygotowanym przez Ministra Gospodarki projekcie *ustawy o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw*, który wpłynął do Sejmu w dniu 9 stycznia 2014 r. (druk 2051). [str. 28, 32-33, 36-37 *Informacji*]
3. Podobnie, w przywołanym wyżej projekcie ustawy, zaproponowane zostały zmiany dotyczące obowiązków sprawozdawczych nałożonych na podmioty gospodarcze. Analiza dotychczasowych przepisów definiujących zakres działalności wytwórców biokomponentów (art. 2 ust. 1 pkt 18 *ustawy biopaliwach*) oraz zakresu ich obowiązków sprawozdawczych (art. 30 ust. 1 *ustawy o biopaliwach*) wskazuje, że obowiązki te zostały nałożone również na podmioty nieprowadzące działalności w zakresie wytwarzania biokomponentów lub wprowadzania ich do obrotu. Są to podmioty, których działania polegają jedynie na magazynowaniu biokomponentów, niemającym nic wspólnego z rzeczywistymi procesami ich wytworzenia lub wprowadzania do obrotu. Uzasadniona jest zatem zmiana definicji wytwórcy, w celu jej zawężenia jedynie do tych przedsiębiorców, którzy w swoim zakresie funkcjonowania wykonują działania mające na celu realizację procesów produkcyjnych (faktycznie wytwarzających biokomponenty i w związku z tym posiadających niezbędną instalację wytwórczą) oraz takich którzy wprowadzają biokomponenty do obrotu. [str. 36-37 *Informacji*]

Wyniki kontroli wskazują, że dla prawidłowego rozwoju i wykorzystania biopaliw ciekłych oraz biokomponentów w transporcie, konieczne jest podjęcie wskazanych działań.

- 1) Definiowanie w programach rządowych przygotowywanych przez Ministra Gospodarki dotyczących biopaliw ciekłych w transporcie szczegółowych celów, mierników ich realizacji oraz uwzględnienie w tych dokumentach środków na realizację założonych celów. Niezbędne jest również wprowadzenie obowiązku sporządzania harmonogramów działań zapisanych w programach dotyczących biopaliw ciekłych w transporcie.
- 2) Dokonanie oceny realizacji działań zapisywanych w programach rządowych dotyczących biopaliw ciekłych w transporcie przez Ministra Gospodarki oraz organy, które zostaną wskazane w tych programach jako odpowiedzialne za ich realizację.
- 3) Zintensyfikowanie prac nad transpozycją do polskiego porządku prawnego przepisów *dyrektywy 2009/28/WE* (w odniesieniu do biopaliw ciekłych i biokomponentów w transporcie).

Ustalenia poczynione w toku kontroli wskazują na potrzebę realizacji następującego wniosku *de lege ferenda*:

Rozważenie przez Ministra Gospodarki podjęcia inicjatywy legislacyjnej w celu uzupełnienia przepisów art. 33 ust.1 *ustawy o biopaliwach*, o możliwość nakładania kar w przypadku ujawnienia

przez kontrole Inspekcji Handlowej magazynowania biokomponentów niespełniających wymagań jakościowych – w sytuacji, kiedy nie są one wprowadzane do obrotu. Dotychczasowe regulacje umożliwiają nakładanie kar jedynie w przypadku wprowadzenia wadliwych biokomponentów do obrotu. [str. 39-40 *Informacji*]

Wnioski i uwagi skierowane do poszczególnych jednostek objętych kontrolą oraz sposób ich realizacji omówiono szczegółowo w pkt. 4.2. *Informacji*.

3.1 Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

3.1.1. Podstawowe informacje o biokomponentach i biopaliwach ciekłych

Dla rynku biopaliw podstawowe znaczenie mają dwa biokomponenty dodawane do paliw ciekłych: bioetanol i estry metylowe kwasów tłuszczowych.

Biopaliwa są definiowane w literaturze na różne sposoby, najczęściej jako jeden z rodzajów biomasy rozumianej przede wszystkim jako paliwo pochodzenia roślinnego, a więc powstające w procesie fotosyntezy. Pozwala ona w sposób naturalny ograniczyć emisję CO₂, gazu, który przez niektórych naukowców uważany jest za głównego sprawcę globalnego ocieplenia. Rozwój gospodarczy wymusza zwiększenie zapotrzebowania na energię stosowaną w środkach transportu, istotne wydaje się więc zapewnienie, alternatywnych wobec ropy naftowej, paliw płynnych¹⁶.

Bioetanol to odwodniony alkohol etylowy, otrzymywany z biomasy lub z biodegradowalnej części odpadów. Paliwo z zawartością bioetanolu jest oznaczane literą E (od etanolu) oraz następującą po niej liczbą określającą objętościowy udział alkoholu w paliwie. Typowe silniki benzynowe mogą pracować na paliwie z udziałem do 5% bioetanolu. Stosowanie benzyn o większej zawartości biokomponentu (do 10%) wymaga szczególnego przystosowania pojazdu. Z obecnie oferowanych pojazdów na rynku, benzyna o zawartości biokomponentu do 10% może być stosowana m.in. w niektórych modelach Volvo i Toyoty. E20 jest stosowany w silnikach niskoprężnych, głównie w Brazylii. Paliwo E85 może być stosowane już tylko w zmodyfikowanych silnikach benzynowych FFV¹⁷, popularnych w USA i Brazylii. W Europie tylko nieliczne firmy samochodowe, głównie szwedzkie, oferują modele przystosowane do zasilania tym paliwem. Biopaliwo E95, będące mieszaniną 95% objętości bioetanolu i 5% objętości dodatków poprawiających jego parametry, może być zastosowane wyłącznie w dużych silnikach Diesla wykorzystywanych w odpowiednio przystosowanych samochodach ciężarowych i autobusach. Paliwo to jest produktem oferowanym na małą skalę. W Europie E95 jest stosowane jedynie w Szwecji. Czysty bioetanol E100 może być paliwem w specjalnie przystosowanych lub skonstruowanych do tego celu silnikach tzw. EFV¹⁸. Oferowany jest wyłącznie w Brazylii i Argentynie. Paliwo to składa się w 96% objętości z alkoholu etylowego i wody bez domieszki benzyny i dlatego nie nadaje się do stosowania w chłodnym i przejściowym klimacie ze względu na problemy z uruchomieniem silnika w temperaturze otoczenia poniżej 15°C.

Po dodaniu biokomponentów w postaci estrów metylowych kwasów tłuszczowych do oleju napędowego, powstaje tzw. biodiesel. Jego nazwa określa procentową zawartość estru w oleju napędowym, przykładowo B20 zawiera 20% estrów, B5 – 5%. Biodiesel B100 to czysty ester metylowy oleju rzepakowego, palmowego lub sojowego.

3.1.2. Polski rynek biopaliw ciekłych na tle polityki Unii Europejskiej

Na sytuację w Polsce mają wpływ przede wszystkim uwarunkowania prawne Unii Europejskiej, które określają drogę rozwoju biopaliw. W latach 2003–2009 podstawowym aktem prawnym

¹⁶ F. Krawiec (red.), *Odnawialne źródła energii w świetle globalnego kryzysu energetycznego*, Difin, Warszawa 2010, s. 55-56, 58.

¹⁷ Flexi fuel vehicle – samochody wyposażone w silniki, które mogą spalać benzynę z 85% (i wyższą) zawartością bioetanolu.

¹⁸ Ethanol fuel vehicles – samochody wyposażone w silniki, które mogą spalać czysty bioetanol.

określającym rozwój rynku biopaliw transportowych w UE była *dyrektywa 2003/30/EC z dnia 8 maja 2003 roku, w sprawie wspierania użycia w transporcie biopaliw lub innych paliw odnawialnych*. W trosce o ochronę środowiska zobowiązywała ona kraje członkowskie do zapewnienia udziału biokomponentów w rynku paliw transportowych (zarówno w postaci dodatku do paliw ciekłych, jak i biopaliw ciekłych) w wysokości co najmniej 5,75% – z końcem roku 2010. Na podstawie *dyrektywy 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r., w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniającej i w następstwie uchylającej dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE*, udział energii ze źródeł odnawialnych w sektorze transportu ma wynosić 10% do 2020 r.

W związku z tym, że biopaliwa z surowców nieżywnościowych przyczyniają się w większym stopniu do ograniczenia ilości gazów cieplarnianych niż biopaliwa pochodzące z surowców związanych z żywnością, Komisja Europejska zaproponowała zmiany w dyrektywach unijnych dotyczące sposobu realizacji 10% docelowego udziału OZE w sektorze transportu¹⁹. Planowane zmiany miałyby polegać na obniżeniu udziału OZE z biopaliw konwencjonalnych produkowanych z roślin spożywczych (tj. zbóż i roślin oleistych) i zwiększeniu udziału OZE z biopaliw zaawansowanych (produkowanych z surowców nieżywnościowych).

Aby zapobiec ewentualnym niekorzystnym skutkom ubocznym produkcji i stosowania biopaliw, w *dyrektywie 2009/28/WE* określono kryteria zrównoważonego rozwoju (KZR), które muszą być spełnione, aby biopaliwa były kwalifikowane do kategorii odnawialnych źródeł energii i otrzymywały wsparcie ze środków publicznych. KZR obowiązujące obecnie zabraniają bezpośredniego przekształcania lasów, terenów podmokłych i obszarów o dużej bioróżnorodności do celów produkcji biopaliw oraz wymagają, aby wprowadzenie biopaliw płynnych redukowało emisję gazów cieplarnianych w stosunku do paliw konwencjonalnych do 2017 r. o 35%, zaś w późniejszym okresie o 50%. Wsparcie finansowe powinny otrzymywać tylko te biopaliwa, które prowadzą do znacznego ograniczenia emisji gazów cieplarnianych i nie są produkowane z upraw żywnościowych ani paszowych. Transpozycja przepisów UE jest dla Komisji kwestią priorytetową, szczególnie, że niepotrzebne opóźnienia przy ich wdrażaniu mogą zagrozić osiągnięciu celu UE w zakresie energii odnawialnej, tj. 10% udział energii odnawialnej w transporcie oraz ograniczenie o 6% emisji gazów cieplarnianych powodowanych przez paliwa stosowane w sektorze transportu do 2020 r. Przewiduje się, że biopaliwa stanowiąc będą istotny wkład w osiągnięciu tych celów, przy założeniu spełnienia przez nie KZR.

W Polsce biopaliwa ciekłe, tj. przede wszystkim estry metylowe kwasów tłuszczowych, stanowiące samoistne paliwo, wykorzystywane są na małą skalę. Powszechnie natomiast wykorzystuje się paliwa ciekłe z domieszką biokomponentów do 5%. Biokomponentem stanowiącym dodatek do benzyn silnikowych jest bioetanol, natomiast do oleju napędowego dodaje się estry metylowe kwasów tłuszczowych.

Pełną transpozycję *dyrektywy 2003/30/WE* do polskiego prawa zapewniły: *ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych* oraz *ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw*. Od 1 stycznia 2008 r. wprowadzono w Polsce sankcjonowany wysokimi karami, obowiązek stosowania biokomponentów w paliwach ciekłych i biopaliwach ciekłych w ilości wynikającej z Narodowego Celu Wskaźnikowego (NCW), która dla

¹⁹ Wniosek z dnia 17 października 2012 r.: Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywę 98/70/WE odnoszącą się do jakości benzyny i olejów napędowych oraz zmieniającą dyrektywę 2009/28/WE w sprawie promowania energii ze źródeł odnawialnych.

2010 roku wynosiła 5,75%. NCW to minimalny udział biokomponentów i innych paliw odnawialnych w ogólnej ilości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych, zużywanych w ciągu roku kalendarzowego w transporcie, liczony według wartości opałowej. Obowiązek realizacji NCW nałożony został na przedsiębiorców wykonujących działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania i importu lub nabycia wewnątrzspółnotowego paliw ciekłych lub biopaliw ciekłych, którzy sprzedają je lub zużywają na własne potrzeby. Podmioty realizujące ten obowiązek określane są jako podmioty realizujące Narodowy Cel Wskaźnikowy. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2007 r. w sprawie Narodowych Celów Wskaźnikowych na lata 2008–2013* zakładało stały wzrost wysokości NCW z 5,75% w 2010 r., 6,20% w 2011 r., 6,65% w 2012 r. – do 7,10% w 2013 r.

W latach 2008–2011 poziom ten został osiągnięty. Natomiast w roku 2012 został zrealizowany w wysokości 5,79%, tj. niższej niż wymagana przepisami. Było to spowodowane m.in. skorzystaniem przez podmioty zobowiązane do realizacji NCW ze współczynnika redukcyjnego, który został wprowadzony przepisami *ustawy z dnia 27 maja 2011 r. o zmianie ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw oraz innych ustaw*²⁰.

Aktualnie obowiązujące *rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2013 r. w sprawie Narodowych Celów Wskaźnikowych na lata 2013–2018*²¹ – określiło następujące wysokości NCW: 7,10% – na lata 2013–2016; 7,80% – na 2017 r.; 8,50% – na 2018 r.

W Polsce od 2008 r., na podstawie *Wieloletniego programu promocji biopaliw lub innych paliw odnawialnych na lata 2008–2014* wspierano przede wszystkim biopaliwa pierwszej generacji, tj. biopaliwa produkowane z surowców spożywczych: rzepaku, zbóż i kukurydzy (w przeciwieństwie do biopaliw II generacji produkowanych z surowców niespożywczych – odpadowych substancji pochodzenia organicznego). Było to zgodne z wymogami *dyrektywy 2003/30/EC*. Wsparcie produkcji paliw silnikowych z udziałem biokomponentów i biokomponentów stanowiących samoistne paliwa, przede wszystkim w postaci ulg w podatku akcyzowym, dochodowym i zwolnienie z opłaty paliwowej stanowiło pomoc publiczną, na stosowanie której Polska uzyskała zgodę Komisji Europejskiej. Komisja Europejska zatwierdziła stosowanie pomocy publicznej w obszarze biopaliw określonych programem *Pomoc państwa N 580/2005*, który obowiązywał od 8 marca 2007 r. do 15 października 2009 r. oraz programem *Pomoc państwa N 57/2008*, który obowiązywał od 15 października 2009 r. do 30 kwietnia 2011 r.

Pomimo obowiązku transpozycji *dyrektywy 2009/28/WE* w terminie do dnia 5 grudnia 2010 r., do dnia zakończenia kontroli w Polsce nie zostały wprowadzone w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne, niezbędne do wykonania przedmiotowej dyrektywy. W dniu 22 marca 2012 r. Komisja Europejska skierowała do Rzeczypospolitej Polskiej uzasadnioną opinię w sprawie tego uchybienia. Następnie w dniu 12 czerwca 2013 r. KE wniosła skargę do Trybunału Sprawiedliwości UE przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej żądając nałożenia na Polskę okresowej kary pieniężnej o dziennej stawce w wysokości 133,23 tys. euro, która będzie naliczana od dnia ogłoszenia wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE w niniejszej sprawie²². Według stanu na dzień 15 stycznia 2014 r. sprawa jest w toku²³.

²⁰ Dz. U. Nr 153, poz. 902 ze zm.

²¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 918.

²² Zarzuty KE dotyczące braku implementacji dyrektywy 2009/28/WE nie dotyczą wyłącznie kwestii związanych ze stosowaniem biokomponentów i biopaliw ciekłych w transporcie, ale również pozostałych spraw związanych z rozwojem energetyki opartej na odnawialnych źródłach energii wynikających z przedmiotowej dyrektywy.

²³ Informacja ze strony <http://curia.europa.eu>

W konsekwencji braku transpozycji przepisów unijnych w Polsce, brak jest zasad i mechanizmów weryfikacji spełnienia przez producentów biopaliw kryteriów zrównoważonego rozwoju czyli produkcji biopaliw, które prowadzą do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych.

W 200+ r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi analizując sytuację na rynku biokomponentów i biopaliw uznał, że realizacja *Programu Wieloletniego* nie przekłada się na realizację celów gospodarczych i społecznych, w tym rozwój krajowego rynku biopaliw. W *Kompleksowej informacji na temat realizacji Wieloletniego programu promocji biopaliw lub innych paliw odnawialnych na lata 2008–2014* Minister RiRW postulował wypracowanie propozycji umożliwiających skuteczną realizację zapisanych w *Programie* celów gospodarczych i społecznych oraz analizę przyczyn wpływających na brak zakładanych *Programem* korzyści. Zaproponowano, aby promować budowę krajowego rynku biokomponentów oraz wykluczać udzielanie pomocy publicznej produktom, które takie wsparcie uzyskały w kraju wytworzenia. W efekcie w dniu 26 stycznia 2010 r. Rada Ministrów przyjęła sporządzoną przez Ministra RiRW *Kompleksową informację na temat realizacji Wieloletniego programu promocji biopaliw lub innych paliw odnawialnych na lata 2008-2014* zakładającą aktualizację *Programu Wieloletniego*.

Dalszy rozwój rynku biopaliw w Polsce jest uwarunkowany wymaganiami stawianymi przez UE. Konieczność realizacji rosnącego w kolejnych latach wskaźnika minimalnego udziału biokomponentów i innych paliw odnawialnych w ogólnej ilości paliw ciekłych (NCW) spowoduje wzrost zużycia biokomponentów i biopaliw. Głównym problemem w Polsce jest jednak niedostosowanie pojazdów do paliw zawierających duże ilości biokomponentów. Dlatego rozwój rynku może być realizowany głównie przez zwiększanie dodatków estrów i bioetanolu do paliw, a nie wzrost podaży estrów stanowiących samoistne paliwo.

3.1.3. Analiza stanu prawnego

Podstawowymi ramami prawnymi zadań realizowanych w ramach wspierania, rozwoju i wykorzystania biopaliw oraz biokomponentów w transporcie są przepisy *ustawy o biopaliwach*, która weszła w życie w dniu 1 stycznia 2007 r., jak również akty wykonawcze wydane na jej podstawie. Omówienie *ustawy o biopaliwach* oraz innych przepisów regulujących kwestie objęte badaniami kontrolnymi zawarto w Załączniku Nr 3 do *Informacji*.

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Działania podejmowane przez Ministra Gospodarki w celu wspierania, rozwoju i wykorzystania biopaliw ciekłych i biokomponentów w transporcie

W związku z koniecznością wypełnienia przez Polskę celu w postaci udziału biokomponentów w rynku paliw transportowych Minister Gospodarki opracował *Wieloletni program promocji biopaliw lub innych paliw odnawialnych na lata 2008-2014*. Dokument wprowadzał mechanizmy mające przyczynić się do stworzenia warunków dla opłacalności produkcji i stosowania biokomponentów i biopaliw ciekłych w transporcie w Polsce.

Program Wieloletni zakładał następujące działania:

1. Wsparcie dla produkcji biokomponentów w zakresie systemu podatkowego i opłaty paliwowej,
2. Wsparcie dla upraw roślin energetycznych stanowiących surowiec do produkcji biokomponentów,
3. Wsparcie finansowe inwestycji w zakresie wytwarzania biokomponentów i biopaliw ciekłych z funduszy Unii Europejskiej oraz krajowych środków publicznych,
4. Działania mające na celu zwiększenie popytu na biopaliwa ciekłe,
5. Działalność naukowo-badawcza w zakresie biopaliw ciekłych,
6. Działalność informacyjno-edukacyjna w zakresie biopaliw ciekłych.

W ocenie NIK w *Programie Wieloletnim* nie wskazano mierników i kryteriów, według których można by ocenić, w jakim stopniu zakładane cele zostały osiągnięte. Program nie wymagał również okresowych ocen w zakresie efektów realizacji poszczególnych działań oraz ocen w zakresie, czy i jak realizacja tych działań wpływa na założone cele. Elementy te nie były przedmiotem prac nad aktualizacją *Programu*. *Program Wieloletni* nie zawierał również harmonogramu realizacji działań zawartych w *Programie Wieloletnim*. Minister Gospodarki, jako koordynator, też nie dokonał oceny realizacji zadań. Jedyna taka ocena została wykonana po półtorarocznym okresie obowiązywania *Programu Wieloletniego*, a zawarta została w przygotowanej przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi *Kompleksowej Informacji*, w pracach nad którą uczestniczył Minister Gospodarki.

3.2.1.1. Funkcjonowanie rozwiązań wspierających produkcję biokomponentów i biopaliw ciekłych w zakresie systemu podatkowego i opłaty paliwowej

*Program Działań Wykonawczych na lata 2009–2012*²⁴ zobowiązał Ministra Gospodarki do opracowania w 2010 r. analizy zasadności utrzymania instrumentów wsparcia o charakterze podatkowym. Minister Gospodarki nie opracował takiej analizy w związku z zakończeniem funkcjonowania programu *Pomoc państwa N 57/2008 – Polska Pomoc operacyjna w zakresie biopaliw*. Również inne dokumenty nie zawierały oceny wpływu wsparcia o charakterze podatkowym, obowiązującego w okresie 15 października 2009 r. – 30 kwietnia 2011 r., na rynek biokomponentów i biopaliw ciekłych.

W opinii NIK, opracowanie analizy zasadności utrzymania instrumentów wsparcia o charakterze podatkowym było wskazane w sytuacji, gdy analiza dotycząca wcześniej funkcjonujących ulg podatkowych²⁵ wskazywała na brak efektów stosowania tego wsparcia.

W *Programie Wieloletnim* podkreślono, że wszelkie bariery rozwoju rynku biokomponentów i biopaliw ciekłych powinny być skutecznie usuwane w związku z korzyściami, jakie rozwój ten przynosi. Korzyści dotyczące zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego, wzrostu zatrudnienia oraz poprawy stanu środowiska w drodze redukcji emisji dwutlenku węgla miały rekompensować z nadwyżką przejściowe uszczuplenie wpływów budżetowych państwa. W ocenie NIK, cele dotyczące wzrostu zatrudnienia nie zostały zrealizowane, natomiast zmniejszenie zapotrzebowania na produkty przerobu ropy naftowej (w związku z zastosowaniem biokomponentów w paliwach i biopaliwach) oraz redukcja emisji CO₂, wynikały z ustawowego nakazu corocznego zwiększania udziału biokomponentów w paliwach ciekłych i biopaliwach ciekłych przez podmioty gospodarcze, a nie z zachęt podatkowych.

²⁴ Załącznik Nr 3 do *Polityki energetycznej Polski do 2030 r.*

²⁵ Zawarta w *Kompleksowej Informacji*.

W związku z zastąpieniem części paliw tradycyjnych paliwami biopaliwami redukcja CO₂ wzrosła z 3,22% w 2008 do 6,04% w 2011 r.²⁶ Ponadto MG szacuje że w związku z wprowadzaniem na rynek biokomponentów, zamiast określonego wolumenu paliw ciekłych zapotrzebowanie na ropę naftową (na potrzeby produkcji paliw ciekłych) w latach 2008-2012 było niższe.

Tabela nr 1

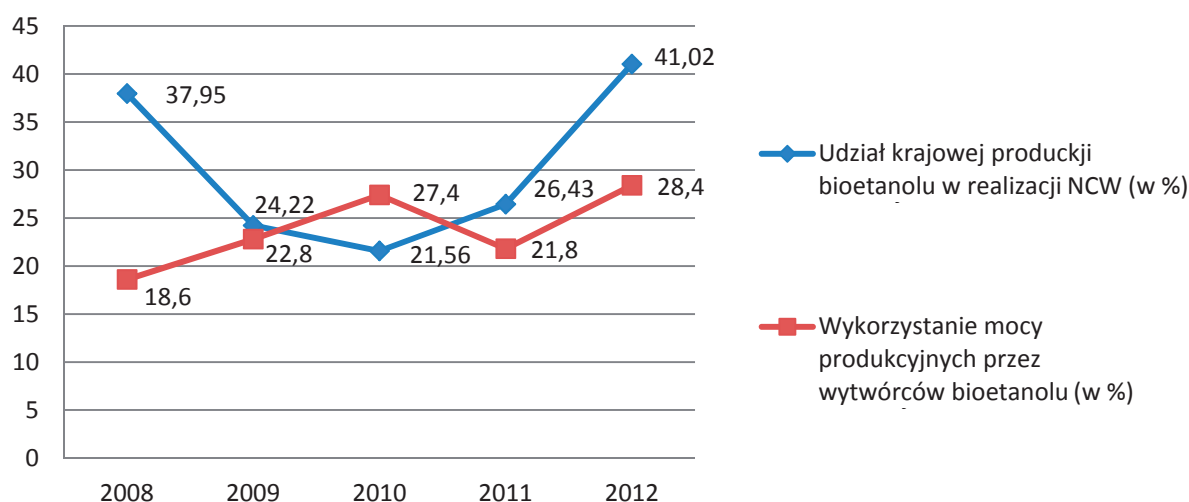
Uszczuplenie wpływów budżetu w latach 2008–2011

Ulgi w podatku akcyzowym	3 994 013,40 tys. zł ²⁷
Ulgi w podatku dochodowym	28 990,00 tys. zł ²⁸
Zwolnienia z opłaty paliwowej biokomponentów stanowiących samoistne paliwo	79 401,42 tys. zł ²⁹
Łącznie	4 102 404,82 tys. zł

Wprowadzane przez *Program* mechanizmy były ukierunkowane na tworzenie korzystnych i stabilnych warunków rozwoju rynku biokomponentów i biopaliw ciekłych. Celem *Programu Wieloletniego* było wypracowanie rozwiązań, które zapewnią opłacalność ekonomiczną: pozyskiwania surowców rolniczych do produkcji biokomponentów, wytwarzania biokomponentów, produkcję biopaliw ciekłych i paliw ciekłych z dodatkiem biokomponentów oraz użycie tego paliwa. Realizacja *Programu* miała zapobiec sytuacji, w której Polska stałaby się jedynie rynkiem zbytu dla biokomponentów wytwarzanych w innych krajach. **Wbrew założeniom *Programu Wieloletniego* Polska była w dużej mierze rynkiem zbytu dla biokomponentów wytwarzanych w innych krajach.**

Wykres nr 2

Bioetanol wytwarzany na bazie alkoholu etylowego w latach 2008–2012



Źródło: Zbiornicze raporty kwartalne dotyczące rynku biokomponentów, paliw ciekłych i biopaliw ciekłych Prezesa URE. Zbiornicze dane z rejestru wytwórców prowadzonego przez Prezesa ARR

²⁶ Na podstawie danych Ministra Środowiska. Dane dotyczące emisyjności z transportu, jak również ograniczenia emisji na skutek stosowania biopaliw dostępne są z dwuletnim opóźnieniem (krajowe inwentaryzacje emisji gazów cieplarnianych przygotowywane są corocznie dla lat n-2).

²⁷ Na podstawie danych MF.

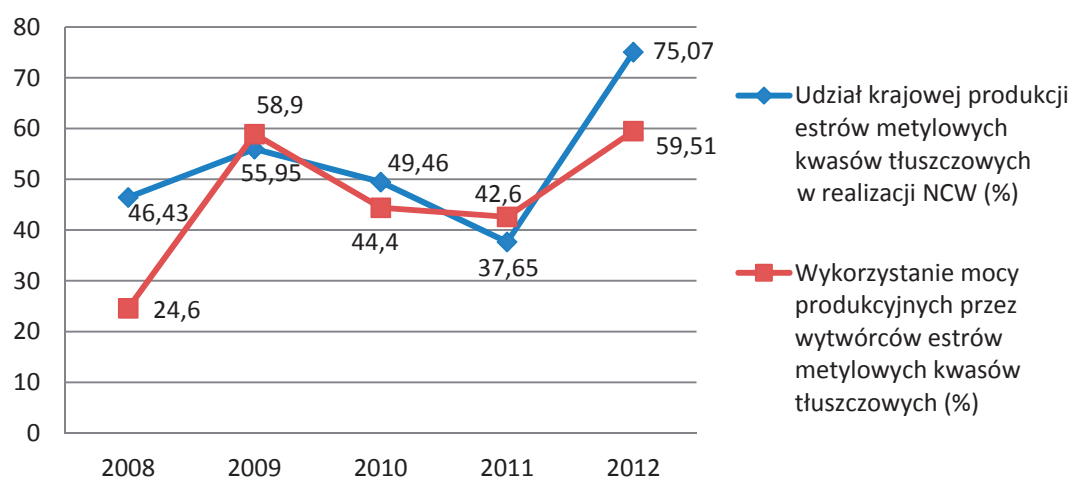
²⁸ Na podstawie danych MF.

²⁹ Na podstawie danych MG

W latach 2008–2012 zadeklarowane zdolności produkcyjne wzrosły z 590,00 tys. m³ w 2008 r. do 750,80 tys. m³ w 2012 r. (o 27,3%), lecz wykorzystanie mocy było w całym okresie poniżej 30% (na wykresie nr 2 przedstawia to krzywa oznaczona kolorem czerwonym). Z kolei, udział krajowej produkcji bioetanolu w realizacji NCW (tj. ilość polskiego bioetanolu w paliwach ciekłych i biopaliwach ciekłych zużywanych w ciągu roku kalendarzowego w transporcie w stosunku do całkowitej ilości bioetanolu w tych paliwach) kształtował się od 37,95% w 2008 r. do 41,02% w 2012 r. (na wykresie nr 2 przedstawia to krzywa oznaczona kolorem niebieskim). Liczba zarejestrowanych wytwórców bioetanolu, prowadzących działalność w zakresie ich produkcji pozostawała na stałym poziomie (14 – w latach 2008, 2009 i 2012 oraz 13 w pozostałych)³⁰.

Wykres nr 3

Estry metylowe kwasów tłuszczowych wytwarzane na bazie olejów roślinnych w latach 2008–2012



Źródło: Zbiornicze raporty kwartalne dotyczące rynku biokomponentów, paliw ciekłych i biopaliw ciekłych Prezesa URE. Zbiornicze dane z rejestru wytwórców prowadzonego przez Prezesa ARR

W okresie 2008–2012 zadeklarowane moce produkcyjne wzrosły z 772,50 tys. m³ w 2008 r. do 1 149,83 tys. m³ w 2012 r., tj. o 48,8%, lecz ich wykorzystanie nie osiągnęło 60% (na wykresie nr 3 przedstawia to krzywa oznaczona kolorem czerwonym). Udział krajowej produkcji estrów metylowych kwasów tłuszczowych w realizacji NCW kształtował się od 46,43% w 2008 r. do 75,07% w 2012 r. (na wykresie nr 3 przedstawia to krzywa oznaczona kolorem niebieskim). Liczba krajowych wytwórców estrów metylowych, prowadzących działalność w zakresie ich produkcji, zmniejszyła się z 23 w 2008 r. do 11 na koniec 2012 r.³¹.

Przytoczone liczby wskazują, że **realizowany mechanizm wsparcia nie przyczynił się do zwiększenia popytu na biokomponenty polskiego pochodzenia, o czym świadczy udział krajowej produkcji biokomponentów w realizacji NCW oraz wykorzystania krajowych zdolności wytwórczych biokomponentów**. Wytwórcy mogli produkować nawet o 81,4% więcej. Aż do 78,4 % NCW było realizowane przez biokomponenty sprowadzane do Polski (w ramach importu i nabycia wewnątrzspółnotowego). Mimo że zainstalowane moce wytwórcze polskich podmiotów mogły być wykorzystane w większym stopniu, to ponad połowa biokomponentów

³⁰ Na podstawie danych ARR.

³¹ Na podstawie danych ARR.

wprowadzonych do obrotu nie została wytworzona w kraju. Wyjątek stanowi zauważalny wzrost udziału krajowej produkcji estrów metylowych w ramach realizacji NCW w 2012 r. (do 75,07%), który jednak nie świadczy o skuteczności mechanizmów wsparcia. Wśród przyczyn tego wzrostu można upatrywać zmianę prawa polegającą na wprowadzeniu do *ustawy o biopaliwach* tzw. współczynnika redukcyjnego. Począwszy od 2012 r.³² podmioty zobowiązane do realizacji NCW (tj. obowiązane zapewnić w danym roku co najmniej minimalny udział biokomponentów i innych paliw odnawialnych w ogólnej ilości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych sprzedawanych, zbywanych w innej formie lub zużywanych przez nie na potrzeby własne) mogą realizować NCW w wysokości niższej niż wynikająca z przepisów. Warunkiem skorzystania z tej możliwości jest wykorzystanie (do realizacji wskaźnika NCW) w danym roku, nie mniej niż 70% biokomponentów wytworzonych przez wytwórców biokomponentów z surowców rolniczych pochodzących z gospodarstwa rolnego położonego na obszarze jednego z państw członkowskich Unii Europejskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym³³. Ta regulacja spowodowała wzrost zakupu biokomponentów przede wszystkim od krajowych wytwórców.

W ocenie NIK, rozwiązania **w zakresie systemu podatkowego nie miały również wpływu na wzrost konkurencyjności krajowych wytwórców biokomponentów**. W latach 2010–2011 średnie ceny, po jakich oferowane były biokomponenty były niższe od średnich kosztów ich wytworzenia przez polskich wytwórców. W latach 2008–2012 średni koszt zakupu estru metylowego był niższy od średniego kosztu jego wytworzenia³⁴. W latach 2010–2011 także średni koszt zakupu bioetanolu był niższy od średniego kosztu jego wytworzenia.

Sprzedaż biopaliw w cenach niższych niż ceny innych paliw nie spowodowała znaczącego wzrostu popytu na ten rodzaj paliw. Średnie ceny hurtowe B100, w porównaniu ze średnimi cenami oleju napędowego w latach 2009–2011 były niższe³⁵. Natomiast zużycie paliwa B100 wynosiło w 2009 r. – 122 tys. ton, w 2010 r. – 331 tys. ton, w 2011 r. – 402 tys. ton i 2012 r. 66 tys. ton (od 0,6% do 3,2% zużycia oleju napędowego w Polsce w latach 2009–2012). Zużycie paliwa B20 wynosiło w 2009 r. – 25 tys. ton, w 2010 r. – 21 tys. ton, w 2011 r. 3 tys. ton (od 0,02% do 0,2% zużycia oleju napędowego w latach 2009–2012). W 2012 r. w ogóle nie było na rynku paliwa B20. Podstawowymi czynnikami, które wpłynęły na spadek zużycia B100 i B20 była malejąca podaż tych paliw. W związku z tym, że podmioty zobowiązane do realizacji NCW racjonalizują koszty związane z realizacją nałożonego na nich obowiązku, w pierwszym rzędzie sprzedają paliwa ciekłe z maksymalnym, dopuszczonym prawem dodatkiem biokomponentu – a dopiero w sytuacji, gdy takie podejście nie umożliwia w pełni realizacji NCW, przystępują do produkcji biopaliw ciekłych. W 2012 r. weszły przepisy umożliwiające dodawanie 7% dodatku biokomponentów do oleju napędowego, podczas gdy poprzednio obowiązujące przepisy dopuszczały maksymalnie 5% dodatek. Podmioty zobowiązane do realizacji NCW mogły skorzystać także z współczynnika redukcyjnego i obniżyć o 15% obowiązek realizacji NCW na rok 2012.

³² W związku z wejściem w życie *ustawy z dnia 27 maja 2011 r. o zmianie ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw oraz niektórych innych ustaw*.

³³ Art. 23 ust. 4 pkt 1-3 *ustawy o biopaliwach*.

³⁴ Średni koszt wytworzenia 1 t estru metylowego wzrósł od 4,07 tys. zł w 2008 r. do 4,64 tys. zł w 2012 r. (w 2009 r. wyniósł 3,41 tys. zł, w 2010 r. – 3,49 tys. zł i w 2011 r. – 4,59 tys. zł), a średni koszt zakupu estru metylowego wzrósł od 2,77 tys. zł w 2008 r. do 4,56 tys. zł w 2012 r. (w 2009 r. wyniósł 2,83 tys. zł, w 2010 r. – 2,39 tys. zł i w 2011 r. – 3,38 tys. zł).

³⁵ Przykładowo: w IV kwartale 2009 r. średnia cena hurtowa B100 wyniosła 2 798,00 zł/1000 l i średnia cena hurtowa ON – 2 932,00 zł/1000 l (o 134,00 zł więcej niż B100), w IV kwartale 2010 r. średnia cena hurtowa B100 wyniosła 3 330,00 zł/1000 l, a średnia cena hurtowa i średnia cena hurtowa ON – 3 458,00 zł (o 148,00 zł więcej niż B100).

Zdaniem NIK, wsparcie w postaci zwolnień i ulg podatkowych mogło jedynie wpłynąć na stabilizację cen paliw na rynku.

Na brak realizacji zakładanych korzyści *Programem Wieloletnim* wskazywał Minister Finansów, który proponował wykreślenie z *Programu* zapisów dotyczących ulg w podatku akcyzowym. Krytycznie efekty wsparcia w postaci zwolnień akcyzowych, jako nie przyczyniających się do rozwoju krajowej produkcji biokomponentów oceniła również Krajowa Izba Biopaliw.

W ocenie NIK na zainteresowanie przedsiębiorców produkcją biopaliw i biokomponentów miało wpływ wydanie z opóźnieniem obwieszczeń w sprawie wartości opałowych oraz średnich cen biokomponentów i paliw ciekłych.

Przepis art. 19 a ust. 11 *ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych* stanowił, że minister właściwy do spraw gospodarki, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, ogłasza w latach 2008-2014, do końca stycznia każdego roku kalendarzowego, wartości opałowe oraz średnie ceny biokomponentów i paliw ciekłych na dany rok podatkowy.

Obwieszczenia zostały wydane w dniu 5 lipca 2010 r, a ogłoszone w Monitorze Polskim z dnia 14 lipca 2010 r.³⁶, tj. ponad 5 miesięcy po terminie określonym w ustawie dla wartości opałowych oraz średnich cen biokomponentów i paliw ciekłych w 2010 r., ponad 17 miesięcy dla wartości opałowych oraz średnich cen biokomponentów i paliw ciekłych w 2009 r. i ponad 29 miesięcy dla wartości opałowych oraz średnich cen biokomponentów i paliw ciekłych w 2008 r. Obwieszczenie w 2011 r. zostało wydane przez Ministra Gospodarki w dniu 12 kwietnia 2011 r., a ogłoszone w Monitorze Polskim z dnia 12 maja 2011 r.³⁷, tj. ponad 3 miesiące po terminie określonym w ustawie.

Według MG w związku z tym, że ulga mogła być rozliczona w terminie późniejszym (poprzez korektę w zeznaniu podatkowym) opóźnienie w wydaniu obwieszczeń nie miało wpływu na możliwość dokonania odliczenia od podatku. W latach 2007 i 2008 nie było podmiotów zainteresowanych skorzystaniem z ulgi, co mogło wynikać (w większości) ze złej sytuacji finansowej tych przedsiębiorców. Natomiast podmioty, które w 2009 r. nie skorzystały z tej ulgi, dokonały stosownych odliczeń w 2010 r. poprzez korekty w zeznaniach podatkowych.

NIK nie kwestionuje faktu, że zainteresowane podmioty miały możliwość rozliczenia ulgi w późniejszym terminie, poprzez korektę zeznania podatkowego, jednak dla przedsiębiorców zajmujących się produkcją biokomponentów istotne było planowanie przychodów i kosztów, w tym możliwości odliczenia ulg podatkowych wpływających na wynik finansowy przedsiębiorstwa. Terminowe wydanie obwieszczeń przez Ministra Gospodarki stworzyłoby możliwość uwzględnienia odliczenia ulgi już za IV kwartał 2009 r., jednak opóźnienie spowodowało skorzystanie z ulgi dopiero w III kwartale 2010 r.

³⁶ M. P. 2010 r. Nr 49, poz. 661, 662 i 663.

³⁷ M. P. z 2011 r. Nr 34, poz. 413.

3.2.1.2. Funkcjonowanie systemu wsparcia dla upraw roślin energetycznych stanowiących surowiec do produkcji biokomponentów

W ramach monitorowania rynku biokomponentów, paliw ciekłych i biopaliw ciekłych MG dysponowało danymi o ilości i rodzajach surowców wykorzystywanych do wytwarzania biokomponentów.

Minister Gospodarki nie dokonywał natomiast szczegółowej analizy wysokości środków, jakie były wydatkowane na wsparcie upraw roślin energetycznych, które następnie stanowiły surowiec do produkcji biokomponentów. Z danych MRiRW wynika, że środki z budżetu państwa i budżetu środków europejskich wydatkowane w ramach wsparcia upraw roślin energetycznych w latach 2007-2009 wyniosły dla upraw rzepaku 40 804,9 tys. zł, a dla upraw zbóż w tym kukurydzy 4 572,6 tys. zł. Wykorzystanie do produkcji biokomponentów roślin, które otrzymały wsparcie wyniosło dla zbóż od 97,4% (w 2008 r.) do 100% (w 2009 r.), a dla rzepaku utrzymywało się na poziomie 100%³⁸.

Program Wieloletni przewidywał tworzenie miejsc pracy na terenach wiejskich w związku ze zwiększeniem produkcji rolniczej na cele energetyczne (nieżywnościowe) i wzrostem upraw surowców, takich jak rzepak i kukurydza, służących do produkcji biokomponentów i biopaliw ciekłych.

Izba wskazuje, że brak było efektów realizacji *Programu Wieloletniego* w postaci przyrostu miejsc pracy na terenach wiejskich. W latach 2008–2012 spadła liczba gorzelnii wytwarzających alkohol etylowy (półprodukt do produkcji biokomponentów) z 223 do 137. W tym samym okresie spadło zatrudnienie przy produkcji oleju (z 3200 do 3000 etatów), a zatrudnienie w otoczeniu przemysłu olejarskiego utrzymywało się na tym samym poziomie (1200-1500 etatów).

3.2.1.3. Funkcjonowanie systemu wsparcia finansowego inwestycji w zakresie wytwarzania biokomponentów i biopaliw ciekłych z funduszy Unii Europejskiej oraz krajowych środków publicznych

Program Wieloletni wymieniał trzy źródła wsparcia dla inwestycji w zakresie produkcji biokomponentów i biopaliw ciekłych: środki pochodzące z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ), Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) oraz Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (POIG).

NIK zwraca uwagę na niskie wykorzystanie środków dla inwestycji w zakresie produkcji biokomponentów i biopaliw ciekłych.

Działanie 9.5 POIiŚ *Wytwarzanie biopaliw ze źródeł odnawialnych*, które oprócz efektu środowiskowego miało przyczynić się do rozwoju regionalnego, tj. zwiększenia ilości miejsc pracy oraz zagospodarowania lokalnych zasobów odnawialnych, zakończyło się dofinansowaniem jednej umowy (kwota wsparcia wyniosła 11 466,6 tys. zł).

Niskie wykorzystanie środków wynikało przede wszystkim ze spóźnionego w stosunku do potrzeb przedsiębiorców (którzy niezbędne inwestycje poczynili w okresie wcześniejszym) wejścia w życie *rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 15 października 2009 r. w sprawie udzielania pomocy publicznej na budowę instalacji do wytwarzania biokomponentów i biopaliw ciekłych*³⁹.

³⁸ Wyjaśnienia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

³⁹ Dz. U. z 2009 r. Nr 183, poz. 1429. – (rozporządzenie weszło w życie 2 listopada 2009 r. i obowiązuje do 31 grudnia 2013 r.).

Rozporządzenie, które umożliwiło podmiotom ubieganie się o dofinansowanie, zostało wydane po niemal dwóch latach od zatwierdzenia POIiŚ oraz obowiązywania *Programu Wieloletniego*. Opóźnienia wynikały z konieczności notyfikacji programów pomocowych KE dla działania 9.5 i uzyskania zgody KE na realizację programu pomocowego, przed wydaniem powyższego rozporządzenia.

W ramach osi priorytetowej 4 POIG *Inwestycje w innowacyjne przedsięwzięcia* dotychczas wydatkowano 10 330,9 tys. zł na realizację dwóch inwestycji dotyczących tematyki biopaliw ciekłych⁴⁰. Niskie zainteresowania inwestorów działających w branży biopaliw ciekłych i biokomponentów mogło wynikać z faktu, że ta branża w Polsce charakteryzuje się niskim stopniem innowacyjności, a POIG nie był adresowany tylko i wyłącznie do wytwórców biokomponentów i biopaliw.

W ramach PROW zawarto⁴¹ i zrealizowano jedną umowę o wartości 100,0 tys. zł ze spółką zajmującą się wytwarzaniem alkoholu etylowego.

NIK podziela opinię MG, że brak możliwości pozyskania funduszy unijnych wpłynął istotnie na strukturę kapitału, w miejsce bezzwrotnych dotacji należało pozyskać kapitał obcy – zazwyczaj w formie kredytu komercyjnego. Taka sytuacja mogła mieć swoje konsekwencje dla konkurencyjności tej branży wobec przedsiębiorców z innych krajów, którzy uzyskali pomoc publiczną na etapie realizacji inwestycji. Mniejsza konkurencyjność krajowych wytwórców przejawiała się w niskim poziomie wykorzystanych krajowych mocy produkcyjnych.

3.2.1.4. Przebieg prac nad aktualizacją *Programu Wieloletniego*

Program Wieloletni, zgodnie z zapisami w nim zawartymi, podlegał niezbędnej aktualizacji, za koordynację której *Program* uczynił odpowiedzialnym Ministra Gospodarki. Rada Ministrów, w związku z brakiem zakładanych *Programem Wieloletnim* korzyści społecznych i gospodarczych, zobowiązała Ministra Gospodarki do przedstawienia do dnia 30 września 2010 r. propozycji zmian *Programu*.

Pomimo przygotowania zaktualizowanej wersji *Programu* oraz faktu, że do końca jego obowiązywania pozostały 3 lata, MG odstąpiło od jego nowelizacji. Było to spowodowane m.in. podjęciem prac nad projektem *rozporządzenia Ministra Gospodarki w sprawie szczegółowych warunków, sposobu i trybu przyznawania dofinansowania na realizację działań związanych z wytwarzaniem biokomponentów, biopaliw ciekłych lub innych paliw odnawialnych i wykorzystaniem ich w transporcie*.

3.2.1.5. Przebieg prac nad wydaniem rozporządzenia niezbędnego dla wspierania rynku biopaliw ciekłych i biokomponentów ze środków publicznych

W związku z wejściem w życie z dniem 1 stycznia 2012 r. art. 26 ustawy z dnia 26 listopada 2010 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej⁴², który wprowadził przepisy nowego art. 37a ustawy o biopaliwach – Minister Gospodarki został zobowiązany, w porozumieniu z Ministrem Finansów, do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych warunków,

⁴⁰ Według stanu na dzień 30 czerwca 2013 r. zawarto 6 umów dotyczących tematyki biopaliw ciekłych o łącznej wartości inwestycji 1 062 836,2 tys. zł i planowanym dofinansowaniu 225 554,0 tys. zł. Odsetek liczby umów dotyczących biopaliw ciekłych w tym priorytecie wynosi 0,35 %, a odsetek planowanych środków dofinansowania – 1,72 %. Dla porównania: łączna liczba umów zawartych w ramach priorytetu 4 wynosiła 1 701, łączna wartość inwestycji 37 782 513,0 tys. zł, planowana wartość dofinansowania 13 133 362,1 tys. zł.

⁴¹ Według stanu na dzień 3 lipca 2013 r.

⁴² Dz. U. Nr 238, poz. 1578 ze zm.

sposobu i trybu przyznawania dofinansowania działań związanych z promocją i rozwojem rynku biokomponentów i biopaliw ciekłych (37a ust. 3 *ustawy o biopaliwach*). Minister Gospodarki wydał stosowne rozporządzenie.

Prace nad rozporządzeniem rozpoczęły się w dniu 28 marca 2011 r.⁴³, a projekt rozporządzenia został przekazany do uzgodnień resortowych niecałe trzy miesiące po wejściu w życie ustawy zobowiązującej do jego wydania. Oceniając prace nad projektem rozporządzenia NIK wzięła pod uwagę, że procedowanie projektu rozporządzenia posiadającego interdyscyplinarny charakter wymagało przeprowadzenia czasochłonnych konsultacji z wybranymi urzędami oraz organizacjami branżowymi zrzeszającymi przedsiębiorców funkcjonujących na rynku biokomponentów i biopaliw ciekłych. Były to działania niezbędne dla przygotowania regulacji, która pozwoli na efektywne wydatkowanie i rozliczenie środków finansowych.

Wydanie rozporządzenia *w sprawie szczegółowych warunków, sposobu i trybu przyznawania dofinansowania na realizację działań związanych z wytwarzaniem biokomponentów, biopaliw ciekłych lub innych paliw odnawialnych i wykorzystaniem ich w transporcie* nastąpiło dopiero w dniu 25 kwietnia 2013 r.⁴⁴, a weszło ono w życie w dniu 11 czerwca 2013 r.

W związku z opóźnieniami w wydawaniu rozporządzenia, w 2012 r. nie było podstawy do wydatkowania środków na wsparcie rynku biokomponentów i biopaliw ciekłych (przewidzianych w budżecie państwa) w wysokości 396 930,00 tys. zł. W 2013 r. zaplanowano na ten cel jedynie 10 000,00 tys. zł. Do dnia zakończenia kontroli nie wydatkowano żadnych środków na realizację działań przewidzianych w przedmiotowym rozporządzeniu.

W rezultacie, krajowy rynek produkcji biokomponentów i biopaliw ciekłych, od ustania obowiązywania programu N 57/2008, tj. 30 kwietnia 2011 r. do dnia zakończenia kontroli, nie miał możliwości korzystania ze wsparcia wynikającego z przyjętych mechanizmów.

3.2.1.6. Przygotowanie i wdrożenie działań mających na celu zwiększenie popytu na biopaliwa ciekłe

W *Programie Wieloletnim* przewidziano następujące działania mające na celu zwiększenie popytu na biopaliwa ciekłe: strefy dla ekologicznego transportu publicznego, zwolnienie z opłat za parkowanie, zwolnienie z opłat za korzystanie ze środowiska, preferencje w zakupie pojazdów i maszyn wyposażonych w silniki przystosowane do spalania biopaliw ciekłych w ramach zamówień publicznych, obowiązki dla administracji rządowej w zakresie stosowania biopaliw ciekłych.

Pomimo upływu 5 lat obowiązywania *Programu Wieloletniego*, w Polsce nie utworzono żadnej strefy dla ekologicznego transportu ani nie wprowadzono zwolnienia z opłat za parkowanie dla pojazdów zasilanych biopaliwami ciekłymi. MG, jako koordynator *Programu*, zainicjowało wprowadzenie pilotażowego programu promującego wykorzystanie biopaliw ciekłych w Warszawie, jednak nie doszło do jego realizacji. Według wyjaśnień MG, w okresie, gdy inicjowano przedmiotowe działania brak było środków z budżetu państwa, które mogłyby zostać przeznaczone na ich wsparcie. Środki na utworzenie stref dla ekologicznego parkowania nie zostały zaplanowane w budżecie państwa, natomiast przychody NFOŚiGW z kar wymierzanych na podstawie przepisów *ustawy o biopaliwach*, z których strefy dla ekologicznego transportu miały być dofinansowane, były zbyt niskie, aby mogły zostać przeznaczone na kompleksową realizację tych działań.

⁴³ W tym dniu przesłano do Ministerstwa Finansów pismo znak: DE-VI-0210-1/2/11. inicjujące współpracę Ministerstwa Gospodarki i Ministerstwa Finansów przy opracowaniu rozporządzenia.

⁴⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 609 – opublikowany w dniu 27 maja 2013 r.

Natomiast wprowadzenie preferencji w zakupie pojazdów i maszyn wyposażonych w silniki przystosowane do spalania biopaliw ciekłych w ramach zamówień publicznych nie było możliwe m.in. z uwagi na ich niezgodność z zasadami konkurencji i równego traktowania oraz swobodą podejmowania decyzji zakupowych przez zamawiającego.

Pomimo że *Program* wymagał, aby począwszy od 2011 r. wszystkie nabywane przez administrację publiczną nowe pojazdy były przystosowane do spalania biopaliw ciekłych, nawet jego koordynator nie posiadał takiego pojazdu. W okresie obowiązywania *Programu* MG nabyło jeden pojazd i nie był on przystosowany do spalania biopaliw ciekłych. Według MG, żaden z potencjalnych dostawców nie dysponował pojazdem przystosowanym do spalania biopaliw ciekłych.

Z opracowywanych corocznie, począwszy od 2009 r. przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji⁴⁵ sprawozdań z realizacji tego obowiązku wynika, że nie był on przestrzegany.

Odsetek samochodów przystosowanych do spalania biopaliw ciekłych wprowadzonych do użytkowania przez administrację rządową był znikomy i wynosił w 2009 r. 0,7%, w 2010 r. 5,3%, w 2011 r. 13,1% i w 2012 r. 6,2%. Łącznie w tym okresie zakupiono 12 328 szt. pojazdów, z czego jedynie 565 szt. (tj. 4,6%) było wyposażonych w silniki przystosowane do spalania biopaliw ciekłych.

Powyższe dane wskazują na nierealistyczne zapisy w *Programie Wieloletnim* w tym zakresie.

3.2.1.7. Przygotowanie i wdrażanie rozwiązań wspierających działalność naukowo-badawczą oraz informacyjno-edukacyjną w obszarze biokomponentów i biopaliw ciekłych

W ramach przygotowania i wdrażania rozwiązań wspierających działalność naukowo-badawczą Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego (MNiSW), Narodowe Centrum Badań i Rozwoju oraz Narodowe Centrum Nauki udzielały dofinansowania do projektów badawczych obejmujących tematykę biopaliw z budżetu państwa i ze środków europejskich.

W latach 2008–2013 I półrocze realizowano 39 projektów w zakresie biopaliw ciekłych i biokomponentów w transporcie, na które wydatkowano 18 946,4 tys. zł, w ramach 4 strumieni finansowych, tj.: POIG: 5 projektów o wartości 17 656,3 tys. zł i dofinansowaniu 7 676,0 tys. zł, na które wydatkowano 2 523,7 tys. zł; Narodowego Centrum Badań i Rozwoju: 14 projektów o wartości 50 265,2 tys. zł, na które wydatkowano 10 366,8 tys. zł; MNiSW: 17 projektów o wartości 5 216,6 tys. zł, na które wydatkowano 5 216,6 tys. zł; Narodowego Centrum Nauki: 3 projekty o wartości 1 328,9 tys. zł, na które wydatkowano 839,3 tys. zł.

Wynikiem finansowanych przez NCBiR badań były 2 zgłoszenia patentowe, natomiast badania dofinansowane ze środków działania 1.4 POIG aktualnie są w trakcie wdrażania.

W ramach rozwiązań wspierających działalność informacyjno-edukacyjną w okresie 2008–2011 NFOŚiGW wydatkował na realizację działalności związanej z wytwarzaniem biokomponentów i biopaliw ciekłych lub innych paliw odnawialnych, a także na promocję ich wykorzystania kwotę 461,8 tys. zł.

W zestawieniach przesyłanych do MG przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego (na potrzeby sporządzania raportu, o którym mowa w art. 32 ust. 1 *ustawy o biopaliwach*) ujmowano badania naukowe i prace rozwojowe związane z tematyką biopaliw.

MG nie weryfikowało otrzymywanych od MNiSW informacji pod kątem wyodrębnienia projektów dotyczących biopaliw ciekłych i biokomponentów stosowanych w transporcie, w tym projektów

⁴⁵ Dalej: MSWiA. Od 2011 r. sprawozdania opracowywano w MSW.

dotyczących biopaliw II generacji. Informacje przesłane przez MNiSW do MG były prezentowane w raportach, o których mowa w art. 32 ust. 1 *ustawy o biopaliwach*, przedkładanych Radzie Ministrów i następnie przekazywanych KE. Przykładowo, w ww. raportach za lata 2010 i 2011 zaprezentowano zbiorcze informacje otrzymane z MNiSW, w których zostały ujęte dane o badaniach w zakresie różnych biopaliw, bez możliwości wyodrębnienia projektów dotyczących biopaliw ciekłych i biokomponentów stosowanych w transporcie. W informacjach zawierały się projekty dotyczące uzyskiwania biogazu, produkcji energii lub wykorzystania biopaliw dla celów grzewczych.

Program Wieloletni obejmował zagadnienia związane z biokomponentami i biopaliwami ciekłymi mającymi zastosowanie w transporcie, a w *raportach* przedkładanych KE i RM, zgodnie z *ustawą o biopaliwach*, należało przedstawiać informacje dotyczące w szczególności wspierania użycia w transporcie biopaliw ciekłych. W związku z tym, NIK uważa, że celowym byłoby wyodrębnienie w tych raportach danych nt. liczby i wartości projektów naukowo-badawczych i rozwojowych dotyczących biopaliw ciekłych i biokomponentów mogących znaleźć zastosowanie w transporcie, w tym biopaliw II generacji.

3.2.1.8. Funkcjonowanie krajowego systemu kontrolującego i monitorującego legalność, ilość i jakość wprowadzonych do obrotu biokomponentów i biopaliw ciekłych

1. Przebieg prac nad wydawaniem rozporządzenia w sprawie NCW na lata 2013–2018

Artykuł 24 ust. 1 *ustawy o biopaliwach* zobowiązał Radę Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, Narodowych Celów Wskaźnikowych co 3 lata w terminie do dnia 15 czerwca danego roku. **Termin wydania kolejnego rozporządzenia w sprawie NCW przypadał do dnia 15 czerwca 2010 r.**

Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie Narodowych Celów Wskaźnikowych na lata 2013–2018 zostało wydane w dniu 23 lipca 2013 r. Długotrwałe przygotowanie projektu rozporządzenia wynikało z licznych uwag oraz braku kompromisu pomiędzy wartościami NCW proponowanych przez Ministerstwo Gospodarki i Ministra Skarbu Państwa.

2. Obowiązki sprawozdawcze wobec Rady Ministrów i Komisji Europejskiej

Minister Gospodarki z opóźnieniem przekazywał Radzie Ministrów, Komisji Europejskiej oraz ogłaszał w Monitorze Polskim raporty, o których mowa w art. 32 ust. 1 *ustawy o biopaliwach*.

Raport za rok 2010 został ogłoszony w Monitorze Polskim z ponad dziewięćmiesięcznym opóźnieniem, przekazany przez MG do Ambasadora Przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej przy UE z ponad czteromiesięcznym opóźnieniem i przekazany RM z trzymiesięcznym opóźnieniem. Raport za rok 2011 został ogłoszony w Monitorze Polskim z opóźnieniem wynoszącym rok i 29 dni, a przekazany RM z prawie trzymiesięcznym opóźnieniem. Raport nie został przez MG przekazany Ambasadorowi Przedstawicielstwa RP przy UE. Według informacji MG prace nad projektem raportu za 2012 r. zostały ukończone na koniec grudnia 2013 r.

NIK zwraca uwagę, że brak jest mechanizmu uzyskiwania danych o ilości i rodzaju biokomponentów, paliw ciekłych i biopaliw ciekłych importowanych oraz sprowadzonych w ramach nabycia wewnątrzspółnotowego. Prezes URE od 2008 r. w raportach kwartalnych informował o potrzebie uzyskiwania takich danych Ministra Gospodarki. Minister Gospodarki wprowadził stosowne zapisy dopiero w *projekcie ustawy o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych*, który został przyjęty przez RM w dniu 21 listopada 2013 r.

W latach 2008–2013 poziom NCW dla udziału biopaliw i biokomponentów w transporcie został ustalony w wysokości odpowiednio: 3,45% – w 2008 r., 4,60% – w 2009 r., 5,75% w 2010 r., 6,20% w 2011 r., 6,65% w 2012 r. do 7,10% na 2013 r. W latach 2008–2011 poziom ten został osiągnięty. Natomiast w roku 2012 został zrealizowany w wysokości 5,79%, tj. niższej niż wymagana przepisami. Było to spowodowane m.in. skorzystaniem przez podmioty zobowiązane do realizacji NCW ze współczynnika redukcyjnego, który został wprowadzony przepisami *ustawy z dnia 27 maja 2011 r. o zmianie ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw oraz innych ustaw*. Wysokość współczynnika redukcyjnego na lata 2012–2013 została ustalona na poziomie 0,85, co oznacza możliwość skorzystania przez podmioty realizujący NCW z obniżki NCW w tych latach o 15%, po spełnieniu wymagań określonych w art. 23 *ustawy o biopaliwach*. W opinii NIK, opisana powyżej sytuacja wskazuje na rozbieżności między przepisami określającymi wymagania, co do poziomu realizowanego wskaźnika NCW w skali całego kraju oraz co do poziomu realizowanego wskaźnika NCW przez poszczególne podmioty zobowiązane do jego realizacji.

NIK wskazuje również, że wprowadzenie możliwości skorzystania ze współczynnika redukcyjnego przez podmioty zobowiązane do realizacji NCW może utrudnić osiągnięcie celu – 10% ilości zużycia biopaliw w transporcie w roku 2020.

3. Przebieg prac nad transpozycją dyrektywy 2009/28/WE

Nie została dokonana transpozycja do polskiego porządku prawnego przepisów *dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniającej i w następstwie uchylającej dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE* (w tym w odniesieniu do biopaliw ciekłych i biokomponentów w transporcie). Za przygotowanie projektu odpowiednich zmian w prawie odpowiedzialny był Minister Gospodarki. Polska została zobowiązana, aby do dnia 5 grudnia 2010 r. dokonać transpozycji przepisów *dyrektywy 2009/28/WE*⁴⁶. Zmiany w obowiązujących przepisach w szczególności związane były z ustalonym przez dyrektywę celem w zakresie 10% udziału energii odnawialnej w transporcie w roku 2020 oraz przepisami dotyczącymi KZR dla biopaliw.

W celu transpozycji przepisów *dyrektywy 2009/28/WE* i dotrzymania wskazanego terminu, od 2009 r. w MG prowadzone były prace koncepcyjne związane z projektem założeń *projektu ustawy o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych*. Największa ich część związana była z koniecznością stworzenia systemu weryfikacji kryteriów zrównoważonego rozwoju dla biopaliw ciekłych, który wcześniej nie funkcjonował w Polsce. W dniu 1 lipca 2010 r. projekt założeń *projektu ustawy o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych* (wersja 0.4) został przekazany do uzgodnień międzyresortowych i uzgodnień społecznych. W związku z tymi uzgodnieniami treść projektu uległa zmianom. Mimo to, MG nie rozsyłało kolejnego tekstu tego projektu (po zmianach – wersja 0.6) do organów administracji rządowej, lecz przesłało go w dniu 12 sierpnia 2011 r. do rozpatrzenia przez KSE, a następnie projekt został przesłany do SKRM. Przesłanie tak istotnie zmienionego projektu do KSE nastąpiło rok po konferencji uzgodnieniowej dla organów administracji rządowej, która odbyła się w dniach 3-4 sierpnia 2010 r., i na której omawiano uwagi do pierwotnego projektu. Takie postępowanie z projektem było niezgodne z § 14c ust. 1 *Regulaminu pracy Rady Ministrów*⁴⁷ ponieważ wymaga on, aby tekst projektu, w którym dokonano zmian, był

⁴⁶ Art. 27 ust.1 dyrektywy – Transpozycja – państwa członkowskie wprowadzają w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne, niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy najpóźniej do dnia 5 grudnia 2010 r.

⁴⁷ Uchwała Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – *Regulamin pracy Rady Ministrów* (M. P. z 2002 r. Nr 13, poz. 221 ze zm.).

przesłany do organów administracji rządowej przez organ wnioskujący (tj. w tym przypadku przez Ministra Gospodarki). W związku ze zgłoszeniem licznych uwag do projektu, w dniu 27 października 2011 r. został on zdjęty z porządku obrad SKRM. Kolejny projekt również nie został uzgodniony, co spowodowało jego zdjęcie z porządku obrad SKRM w dniu 13 kwietnia 2012 r. Mając na uwadze potrzebę przyspieszenia prac nad transpozycją przepisów *dyrektywy 2009/28/WE*, MG zdecydowało o procedowaniu nowelizacji *ustawy o biopaliwach* obejmującej jedynie zmiany wynikające z przepisów *dyrektywy 2009/28/WE*. Stało się to dopiero w dniu 18 lipca 2012 r., tj. po złożeniu przez KE w dniu 12 czerwca 2012 r. skargi do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej w związku z brakiem transpozycji *dyrektywy 2009/28/WE*.

NIK ustaliła, że projekt *ustawy o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych* w dniu 6 września 2013 r. został przyjęty przez SKRM, który rekomendował go do rozpatrzenia przez Radę Ministrów. Następnie, projekt ustawy przekazany w dniu 4 listopada 2013 r. do rozpatrzenia przez Radę Ministrów, został przez Radę Ministrów przyjęty w dniu 21 listopada 2013 r. W dniu 9 stycznia 2014 r. projekt ustawy został przekazany do Sejmu.

W Polsce do 30 kwietnia 2011 r. funkcjonował *program N 57/2008*, w ramach którego wspierano produkcję biokomponentów i biopaliw ciekłych. KE wydała pozytywną decyzję o zgodności pomocy publicznej ze wspólnym rynkiem uwzględniając fakt, że Polska potwierdziła, iż pomoc będzie miała zastosowanie wyłącznie do biopaliw proekologicznych spełniających KZR określone w art. 17 *dyrektywy 2009/28/WE*. Obecnie KE, w ramach prowadzonego monitorowania wybranych środków pomocowych wdrożonych przez państwa członkowskie, zwróciła się do władz polskich o przedstawienie informacji na temat realizacji *programu N 57/2008*, w tym o przekazanie podstawy prawnej gwarantującej, że program pomocy obejmował jedynie biopaliwa zrównoważone⁴⁸. W konsekwencji braku transpozycji *dyrektywy 2009/28/WE*, a tym samym podstawy prawnej gwarantującej, że pomoc obejmowała jedynie biopaliwa spełniające KZR, Polska może mieć trudności w wykazaniu, że spełniła warunek skorzystania z pomocy określonej *programem N 57/2008*.

W związku z brakiem transpozycji do krajowego porządku prawnego przepisów *dyrektywy 2009/28/WE* (w tym w odniesieniu do biopaliw ciekłych i biokomponentów w transporcie), KE wniosła o nałożenie okresowej kary pieniężnej o dziennej stawce w wysokości 133,23 tys. Euro naliczanej od dnia ogłoszenia wyroku w tej sprawie⁴⁹. Według stanu na dzień 15 stycznia 2014 r. sprawa jest w toku⁵⁰.

Należy również zauważyć, że poza Polską, tylko w stosunku do Cypru i Austrii, KE wniosła o nałożenie okresowej kary pieniężnej w związku z brakiem transpozycji przepisów *dyrektywy 2009/28/WE*.

⁴⁸ Pismo znak D*2013/023348 z 8 marca 2013 r.

⁴⁹ Zarzuty KE dotyczące braku implementacji *dyrektywy 2009/28/WE* nie dotyczą wyłącznie kwestii związanych ze stosowaniem biokomponentów i biopaliw ciekłych w transporcie, ale również pozostałych spraw związanych z rozwojem energetyki opartej na odnawialnych źródłach energii wynikających z przedmiotowej dyrektywy.

⁵⁰ <http://curia.europa.eu>

3.2.2. Działania podejmowane przez Ministra Finansów w celu wspierania, rozwoju i wykorzystania biopaliw ciekłych i biokomponentów w transporcie

Minister Finansów został wskazany w *Programie Wieloletnim* jako organ odpowiedzialny za rozwiązania w zakresie podatku akcyzowego i podatku dochodowego. W wytycznych dla podległych jednostek Minister Finansów wskazywał na potrzebę objęcia monitorowaniem i kontrolami podatników, którzy korzystali z ulg podatkowych. Służba Celna, w latach 2009–2012, przeprowadziła 30 kontroli w obszarze *Biopaliwa i biokomponenty*, co stanowiło 5% wszystkich kontroli przeprowadzonych w obszarze benzyn i olejów napędowych. Nieprawidłowości stwierdzono w pięciu kontrolach.

Minister Finansów monitorował kształtowanie się kosztów związanych z wytwarzaniem biopaliw. Obniżone stawki akcyzy, przyjęte w polskim prawie podatkowym, stanowiły maksymalną ulgę, która mogła być dopuszczona, aby nie wystąpiło zjawisko nadmiernej rekompensaty kosztów związanych z wytwarzaniem biopaliw.

Program Wieloletni obejmował lata 2008–2014, przy czym ulgi i zwolnienia w zakresie podatku akcyzowego mające promować wykorzystanie biokomponentów, biopaliw i innych paliw odnawialnych obowiązywały w okresie od stycznia 2008 do kwietnia 2011.

Skutki finansowe z tytułu obniżek stawek podatkowych i zwolnień od akcyzy były następujące: w 2008 r. – 879 513,8 tys. zł, w 2009 r. – 1 226 992,0 tys. zł, w 2010 r. – 1 409 398,7 tys. zł, w 2011 r. (styczeń – kwiecień) – 478 108 9 tys. zł. Łącznie, w okresie funkcjonowania *Programu Wieloletniego*, koszty dla budżetu wyniosły: 3 994 013,40 tys. zł. Z ulg skorzystało w 2008 r. – 27, w 2009 – 40, w 2010 r. – 34, a w 2011 r. (styczeń – kwiecień) – 27 podatników.

Odliczenia od podatku dochodowego od osób prawnych, rekompensujące część kosztów produkcji biokomponentów, zgodnie z postanowieniami *Programu Wieloletniego* miały być stosowane już w zeznaniu rocznym za 2007 r., mimo iż *Program* obejmował lata 2008–2014.

Faktyczne odliczenia wyniosły: za 2009 r. – 3 860 tys. zł, za 2010 r. – 3 296 tys. zł, za 2011 r. – 11 590 tys. zł, za 2012 r. – 10 244 tys. zł. Łącznie koszty dla budżetu z tego tytułu wyniosły 28,99 tys. zł. W latach 2009, 2011–2012 odliczenia dokonało po dwóch podatników, a w 2010 r. jeden podatnik. Podatnicy nie korzystali z ulgi za 2008 r. i za 2007 r.

Z uwagi na decyzję Komisji Europejskiej o ograniczeniu pomocy publicznej w zakresie ulgi w podatku dochodowym od osób prawnych do dnia 30 kwietnia 2011 r., Minister Finansów przygotował zmianę przepisów *ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych*, która przewidywała likwidację ulgi po dniu 30 kwietnia 2011 r. Po dniu 30 kwietnia 2011 r. rozliczenie ulgi w podatku dochodowym dopuszczono na podstawie praw nabytych⁵¹.

3.2.2.1. Funkcjonowanie systemu wsparcia finansowego w zakresie wytwarzania i wykorzystania biokomponentów i biopaliw ciekłych

W okresie objętym kontrolą Minister Finansów brał udział w pracach nad *rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 25 kwietnia 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków, sposobu i trybu przyznawania dofinansowania na realizację działań związanych z wytwarzaniem biokomponentów*,

⁵¹ Art. 11 ustawy z dnia 25 listopada 2010 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne.

biopaliw ciekłych lub innych paliw odnawialnych i wykorzystaniem ich w transporcie. Uzgodnienia dokumentu trwały od maja 2011 r. do marca 2013 r. Minister Finansów zgłaszał propozycje przed przygotowaniem pierwszego projektu, a następnie opiniował kolejne wersje regulacji. Propozycje i uwagi były zgłaszane od 2 do 16 dni od otrzymania wniosków Ministra Gospodarki.

3.2.2.2. Funkcjonowanie systemu kontrolującego i monitorującego legalność, ilość i jakość wprowadzanych do obrotu biokomponentów i biopaliw ciekłych

W sprawozdaniach kwartalnych przekazywanych Prezesowi ARR i Prezesowi URE, za okres od III kwartału 2008 do IV kwartału 2011 r., Minister Finansów nie przedstawiał danych na temat importu paliw ciekłych, pomimo że wartość importu paliw ciekłych w latach 2008–2011 wyniosła 5 641,5 mln zł, w tym 2 058,1 mln zł w 2011 r. Działanie Ministra Finansów było niezgodne z przepisami *ustawy o biopaliwach* (art. 30 ust. 3).

Taki stan rzeczy był spowodowany niewłaściwym sposobem selekcji danych na temat importu paliw ciekłych za wymieniony okres, który nie pozwalał uzyskać informacji o imporcie paliw ciekłych. W wyniku korespondencji prowadzonej z URE, począwszy od sprawozdania kwartalnego za I kwartał 2012 r., sprawozdania kwartalne przekazywane przez Ministra Finansów do URE i ARR zawierały dane na temat importu paliw ciekłych.

Sprawozdania kwartalne Ministra Finansów były sporządzane na podstawie kodów CN, obejmujących szerszą grupę towarów niż same biopaliwa ciekłe, biokomponenty i paliwa ciekłe, i w związku z tym prezentowane w nich dane nie uwzględniały podziału na biokomponenty, paliwa ciekłe i biopaliwa ciekłe. Sprawozdania kwartalne Ministra Finansów stanowiły jeden z elementów, na podstawie których Prezes URE sporządzał zbiorcze raporty kwartalne dotyczące rynku biokomponentów, paliw ciekłych i biopaliw ciekłych (zbiorcze raporty kwartalne) przedstawiane następnie Ministrowi Gospodarki. Brak możliwości uzyskania od Ministra Finansów danych o ilości i rodzaju ww. towarów importowanych oraz sprowadzonych w ramach nabycia wewnątrzspółnotowego uniemożliwił sporządzenie kompletnych zbiorczych raportów kwartalnych przez Prezesa URE.

Minister Finansów podejmował działania w celu uzyskania danych odpowiadających podziałowi na biokomponenty, paliwa ciekłe i biopaliwa ciekłe. W 2008 r. wystąpiono do KE z wnioskiem o uszczegółowienie odpowiednich kodów dla biopaliw, biokomponentów i biomasy, uzyskując odpowiedź negatywną. W 2008 r. w instrukcji wypełniania deklaracji SAD oraz w 2011 r. w instrukcji wypełniania zgłoszeń INTRASTAT wprowadzono kod informacji dodatkowej, właściwy w przypadku, gdy przedmiotem importu lub nabycia wewnątrzspółnotowego jest biokomponent, biopaliwo lub biomasa. Działania te tylko częściowo przyczyniły się do zapewnienia jednoznaczności danych, z przyczyn niezależnych od Ministra Finansów, gdyż zaniechanie podania dodatkowej informacji nie stanowi podstawy do odmowy przyjęcia zgłoszenia/deklaracji.

W celu rozwiązania zaistniałego problemu, związanego ze sprawozdawczością w trakcie prac nad transpozycją do krajowego porządku prawnego przepisów *dyrektywy 2009/28/WE* (w odniesieniu do biopaliw ciekłych i biokomponentów w transporcie), Minister Finansów zgłosił propozycję wprowadzenia przepisów nakładających dodatkowe obowiązki statystyczne dla producentów i podmiotów sprowadzających ww. towary.

W projekcie *ustawy o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw*, złożonym w Sejmie w dniu 9 stycznia 2014 r., zawarto przepisy zmieniające

art. 30 dotychczasowej ustawy, gdzie m.in. rozszerzono obowiązek sprawozdawczy nałożony na producentów paliw ciekłych i biopaliw ciekłych, poprzez zobowiązanie do przekazywania dodatkowych danych tj. m.in. o ilości i rodzajach importowanych lub nabytych wewnątrzspółnotowo biokomponentów. W okresie 2011 – I półrocze 2013 r. Minister Finansów terminowo otrzymywał raporty dotyczące rynku biokomponentów, paliw ciekłych i biopaliw ciekłych sporządzone przez Prezesa ARR (roczne) oraz przez Prezesa URE (kwartalne). Informacje w nich zawarte wykorzystywane były w pracach związanych m.in. z monitorowaniem dopuszczalnej pomocy publicznej.

3.2.3. Działania realizowane przez Prezesa Agencji Rynku Rolnego w ramach systemu kontrolującego i monitorującego legalność, ilość i jakość wprowadzanych do obrotu biokomponentów i biopaliw ciekłych

Prezes ARR prawidłowo realizował zadania wspierające rozwój i wykorzystanie biopaliw oraz biokomponentów w transporcie, polegające na monitorowaniu legalności oraz ilości wprowadzanych do obrotu biopaliw ciekłych i biokomponentów.

Prezes ARR rzetelnie prowadził rejestr wytwórców prowadzących działalność w zakresie wytwarzania, magazynowania lub wprowadzania do obrotu biokomponentów (rejestr wytwórców) oraz rejestr rolników wytwarzających biopaliwa ciekłe na własny użytek (rejestr rolników). Rejestry prowadzone w systemie informatycznym były jawne i dostępne na stronie internetowej ARR⁵². Decyzje Prezesa ARR o dokonaniu wpisu do rejestrów były wydawane na podstawie kompletnych wniosków rolników i wytwórców.

Po upływie każdego kwartału Prezes ARR przekazywał do URE wykaz wytwórców, na podstawie danych z prowadzonego rejestru wytwórców oraz informacje na temat dat przekazanych do ARR sprawozdań wytwórców.

Kontrole realizowane przez służby Prezesa ARR u wytwórców i rolników były przeprowadzane zgodnie z *ustawą o biopaliwach* (art. 29) oraz z procedurami wewnętrznymi.

3.2.3.1. Rejestracja wytwórców biokomponentów i rolników wytwarzających biopaliwa ciekłe na własny użytek

Zgodnie z *ustawą o biopaliwach*, Prezes ARR, jako organ rejestrowy, prowadził rejestr wytwórców (art. 4 ust. 2) oraz rejestr rolników wytwarzających biopaliwa ciekłe na własny użytek (art. 13 ust. 2).

Do rejestru rolników wpisane były, odpowiednio, na koniec 2010 r. trzy podmioty, a w okresie 2011 r. – I półrocze 2013 – cztery podmioty. W 2011 r. rolnicy wytworzyli na własny użytek 25 355,30 litrów estrów metylowych, przy maksymalnym rocznym limicie na ich wytwarzanie 105 042,76 litrów, a w 2012 r. na własny użytek wytworzono 187,40 litrów estrów metylowych, przy takim samym maksymalnym limicie rocznym.

Brak zainteresowania rolników wytwarzaniem biopaliw ciekłych na własny użytek wynikał z konieczności wytwarzania ich w składzie podatkowym⁵³ i wypełnienia związanych z tym

⁵² www.arr.gov.pl

⁵³ Skład podatkowy – miejsce, w którym określone wyroby akcyzowe są: produkowane, magazynowane, przeładowywane lub do którego wyroby te są wprowadzane, lub z którego są wyprowadzane – z zastosowaniem procedury zawieszenia poboru akcyzy; w przypadku składu podatkowego znajdującego się na terytorium kraju miejsce to jest określone w zezwoleniu wydanym przez właściwego naczelnika urzędu (art. 2 ust. 1 pkt 10 *ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym* – Dz. U. z 2011 r. Nr 108, poz. 626 ze zm.).

obowiązków administracyjnych⁵⁴. Rolnicy uzyskiwali zwrot części akcyzy od zakupionego oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej, a od biopaliwa produkowanego na własny użytek musieli zapłacić akcyzę, co wpływało na brak opłacalności ekonomicznej produkcji biopaliw. Do rejestru wytwórców biokomponentów było wpisanych: na koniec 2010 r. – 48 podmiotów, na koniec 2011 – 39 podmiotów, na koniec 2012 r. – 35 podmiotów i na dzień 30 czerwca 2013 r. – 33 podmioty. Poza podmiotami prowadzącymi działalność w zakresie wytwarzania i wprowadzania do obrotu biokomponentów, powyższa statystyka uwzględniała podmioty prowadzące działalność wyłącznie w zakresie magazynowania biokomponentów, których liczba wyniosła odpowiednio: 14 (na koniec 2010 r.), 10 (na koniec 2011 r.), 11 (na koniec 2012 r.), 9 podmiotów (na 30 czerwca 2013 r.).

3.2.3.2. Kontrole u wytwórców biokomponentów i rolników wytwarzających biopaliwa na własny użytek

Zgodnie z *ustawą o biopaliwach* do zadań Prezesa ARR należało: przeprowadzanie kontroli wpisanych do rejestrów wytwórców i rolników w zakresie spełniania warunków określonych w przepisach *ustawy o biopaliwach*, a także wymierzanie kar pieniężnych tym podmiotom, które naruszały przepisy.

Prezes ARR corocznie zatwierdzał plan kontroli obejmujący kontrole rolników i wytwórców, które były realizowane przez Oddziały Terenowe ARR. Kontroli podlegało wytwarzanie biopaliw ciekłych przez rolników na własny użytek oraz wytwarzanie, magazynowanie lub wprowadzanie do obrotu biokomponentów przez wytwórców. W badanym okresie zrealizowano łącznie 58 kontroli, w tym 52 kontrole wytwórców oraz cztery kontrole rolników. W wyniku kontroli wytwórców Prezes ARR wydał pięć decyzji o wykreśleniu podmiotu z rejestru, m.in. w związku z niedopełnieniem obowiązku informowania Prezesa ARR o zmianie danych zawartych w rejestrze wytwórców. Ponadto, jeden z podmiotów nie przedstawił stosownej dokumentacji, potwierdzającej spełnianie wymagań przez urządzenia techniczne i obiekty budowlane oraz tłumaczeń dokumentów celnych sporządzanych w obcym języku.

W kontrolowanym okresie, Prezes ARR wydał dwie decyzje o wymierzeniu rolnikom kary pieniężnej w wysokości po 1 000 zł., w związku z nieprzestrzeganiem przez te podmioty art. 33 ust. 1 pkt 9 lit. a i e *ustawy o biopaliwach*, tj. wytwarzania biopaliw ciekłych bez wpisu do rejestru oraz niezłożeniem w terminie sprawozdania rocznego. Wpływy z tytułu kar pieniężnych stanowiły przychody Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Środki finansowe, które wpłynęły na rachunek ARR tytułem wymierzonych kar pieniężnych, zostały przekazane na rachunek NFOŚiGW.

3.2.3.3. Monitorowanie wprowadzanych do obrotu biokomponentów i biopaliw ciekłych

Zgodnie z *ustawą o biopaliwach* do zadań Prezesa ARR należało: przyjmowanie sprawozdań i informacji kwartalnych od wytwórców oraz sprawozdań rocznych od rolników, sporządzanie zbiorczego raportu rocznego i przekazywanie go ministrom właściwym do spraw finansów publicznych, gospodarki, rynków rolnych oraz środowiska.

⁵⁴ Szczegółowe warunki dla prowadzenia składów podatkowych określa *rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 24 lutego 2009 r. w sprawie warunków prowadzenia składów podatkowych oraz ewidencji przez podmioty prowadzące składy podatkowe* (Dz. U. Nr 32, poz. 231 ze zm.)

W badanym okresie wytwórcy przekazali Prezesowi ARR 342 sprawozdania kwartalne, zawierające informacje m.in. o ilości, rodzajach i surowcach użytych do wytworzenia biokomponentów, ilości wprowadzonych biokomponentów do obrotu oraz kosztach ich wytworzenia. Nie złożono 50 sprawozdań, a 17 sprawozdań złożono z opóźnieniem wynoszącym od 1 do 114 dni. Prezes ARR przekazywał informacje w tym zakresie Prezesowi URE, który zgodnie z podziałem kompetencji zawartych w *ustawie o biopaliwach* jest organem upoważnionym do podejmowania działań, mających na celu wyegzekwowanie sprawozdań wytwórców oraz wymierzania kar za brak, opóźnienie przekazania sprawozdania lub zawarcia w nim nieprawdziwych danych.

Wytwórcy przekazywali informacje dotyczące sprzedaży lub zbycia w innej formie, wytworzonych przez siebie biokomponentów. Składane przez wytwórców sprawozdania oraz informacje kwartalne były analizowane przez ARR pod kątem prawidłowości wywiązywania się przez wytwórców z obowiązków wynikających z przepisów ustawy.

W kontrolowanym okresie rolnicy, wytwarzający biopaliwa ciekłe na własny użytek, realizując obowiązek wynikający z ustawy, przekazali terminowo Prezesowi ARR dziewięć sprawozdań rocznych, w tym: za 2011 r. – cztery i za 2012 r. – pięć.

Prezes ARR terminowo sporządził dwa zbiorcze raporty roczne (za 2011 i 2012 r.), które zawierały wykaz rolników wytwarzających biopaliwa ciekłe na własny użytek oraz informacje o ilości i rodzajach wytworzonych przez nich biopaliw.

3.2.4. Działania realizowane przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w ramach systemu kontrolującego i monitorującego legalność, ilość i jakość wprowadzanych do obrotu biokomponentów i biopaliw ciekłych

Prezes URE prawidłowo monitorował rynek biokomponentów, paliw ciekłych i biopaliw ciekłych na podstawie *ustawy o biopaliwach* w oparciu o: sprawozdania kwartalne przekazywane przez wytwórców biokomponentów⁵⁵ i producentów paliw ciekłych i biopaliw ciekłych⁵⁶, dane z systemów administracji celnej, przekazywane przez Ministra Finansów oraz sprawozdania roczne, przekazywane przez podmioty realizujące Narodowy Cel Wskaźnikowy.

Zgodnie z *ustawą o biopaliwach* (art. 30 ust. 2b), Prezes URE opracował i udostępnił wzory sprawozdań kwartalnych dla wytwórców i producentów oraz podmiotów realizujących NCW, które zawierały informacje wymienione w *ustawie o biopaliwach* (art. 30 ust. 1 i ust. 2, art. 30b ust. 1 i 2).

Prezes URE wymierzał kary pieniężne – w drodze decyzji administracyjnej - tym przedsiębiorcom, którzy nie złożyli w terminie sprawozdań kwartalnych i rocznych (art. 33 ust. 1 pkt 8 i 8a w związku z art. 30 ust. 1 i ust. 2 oraz 30b ust. 1 *ustawy o biopaliwach*). Prowadził też czynności wyjaśniające w odniesieniu do podmiotów, które nie złożyły w terminie sprawozdania, nie zrealizowały NCW na wymaganym poziomie lub błędnie wykazały wykonanie NCW.

Wpłaty z tytułu kar, na podstawie decyzji Prezesa URE, były dokonywane na rachunek Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (art. 33 ust. 11 ustawy o biopaliwach). Na wniosek Prezesa URE, po każdym kwartale, NFOŚiGW udostępniał informacje na temat dokonanych wpłat. W okresie od 1 stycznia 2011 r. do 30 czerwca 2013 r. z tytułu kar, wymierzonych przez Prezesa URE, na rachunek Funduszu wpłynęło 196 949,59 zł.

⁵⁵ Na podstawie art. 30 ust. 1 *ustawy o biopaliwach*, wytwórcy są obowiązani do przekazywania, w terminie do 45 dni po zakończeniu kwartału, Prezesowi URE oraz Prezesowi Agencji Rynku Rolnego (dalej: ARR) sprawozdań kwartalnych.

⁵⁶ Na podstawie art. 30 ust. 2 *ustawy o biopaliwach*, producenci są obowiązani do przekazywania, w terminie do 45 dni po zakończeniu kwartału, sprawozdań kwartalnych Prezesowi URE.

3.2.4.1. Monitorowanie przez Prezesa URE rynku biokomponentów, paliw ciekłych i biopaliw ciekłych

URE w każdym kwartale dokonywał identyfikacji wytwórców i producentów zobowiązanych do złożenia sprawozdań kwartalnych oraz identyfikował podmioty realizujące NCW. Następnie, Prezes URE oceniał zasadność i terminowość złożenia sprawozdań przez te podmioty.

Identyfikacja wytwórców w zakresie skutkującym powstaniem obowiązku sprawozdawczego, polegała na weryfikacji wykazu wytwórców przekazywanego przez Prezesa ARR. Identyfikacja producentów i podmiotów realizujących NCW w zakresie skutkującym powstaniem obowiązku sprawozdawczego oraz w zakresie obowiązku realizacji NCW dokonywana była na podstawie: akt koncesyjnych danego przedsiębiorcy (w zakresie wytwarzania oraz wprowadzania do obrotu paliw ciekłych i biopaliw ciekłych), sprawozdań Ministra Finansów przekazywanych Prezesowi URE na podstawie art. 30 ust. 3 *ustawy o biopaliwach* (w zakresie importu lub nabycia wewnątrzwspólnotowego paliw ciekłych i biopaliw ciekłych), sprawozdań kwartalnych składanych przez producentów oraz sprawozdań rocznych przekazywanych przez podmioty realizujące NCW, oraz w oparciu o wyniki przeprowadzanych na podstawie *Prawa energetycznego* postępowań wyjaśniających (dotyczących wykonywania działalności koncesjonowanej przez przedsiębiorstwa energetyczne).

Według URE w okresie 2011– I półrocze 2013 r., 352 wytwórców oraz 459 producentów było zobowiązanych do złożenia sprawozdań.

W okresie objętym kontrolą, URE wszczął postępowania administracyjne w sprawie wymierzenia kary pieniężnej wobec 10 wytwórców⁵⁷ i 22 producentów⁵⁸, którzy uchylili się od złożenia sprawozdań kwartalnych do URE oraz wobec 3 wytwórców, 16 producentów oraz dwóch podmiotów realizujących NCW⁵⁹ w związku z nadaniem sprawozdań po upływie terminu określonego w ustawie o biopaliwach (art. 30 ust. 1 i 2, art. 30b ust. 1).

W wykazach wytwórców, w zbiorczych raportach kwartalnych Prezesa URE, ujmowano przedsiębiorców, którzy nie byli zobowiązani do składania sprawozdań (ich zakres działalności obejmował jedynie magazynowanie biokomponentów). W wykazach producentów, w zbiorczych raportach Prezesa URE, wymieniono więcej podmiotów niż faktycznie złożyło sprawozdania, które były podstawą do tworzenia łącznych danych w raportach za 2011 r. i 2012 r. Odpowiednio 19 producentów więcej za 2011 r. 10 producentów więcej za 2012 r. W ocenie NIK, opisany sposób sporządzania wykazów wytwórców i producentów był nieprawidłowy.

Zdaniem NIK, zarówno wykaz producentów, jak i wytwórców, powinien zawierać listę tych przedsiębiorców, którzy są zdefiniowani w art. 2 ust. 1 pkt 18 i 20 *ustawy o biopaliwach* i jednocześnie złożyli sprawozdania w zakresie informacji, wymaganych w ustawie. Weryfikacja podmiotów, pod tym kątem, powinna nastąpić przed sporządzeniem zbiorczego raportu kwartalnego Prezesa URE.

⁵⁷ Kontrolą objęto 248 sprawozdań kwartalnych DPE-4.1 za cztery kwartały 2011 r., II i IV kwartał 2012 r. oraz I kwartał 2013 r., tj. 72,5% ogółu przekazanych sprawozdań w ciągu 10 okresów sprawozdawczych.

⁵⁸ Kontrolą objęto 312 sprawozdań kwartalnych DPE-4.2 za cztery kwartały 2011 r., II i IV kwartał 2012 r. oraz I kwartał 2013 r., tj. 72,7% ogółu przekazanych do URE sprawozdań w ciągu 10 okresów sprawozdawczych.

⁵⁹ Analiza dotyczyła terminów przekazania do URE 52 sprawozdań przekazanych przez podmioty zobowiązane do realizacji NCW za lata 2011–2012.

Izba zauważa również, że zbiorcze raporty kwartalne Prezesa URE nie spełniały wymagań⁶⁰, które nakładały na Prezesa URE obowiązek oddzielnego ujęcia: biokomponentów importowanych i sprowadzanych w ramach nabycia wewnątrzspółnotowego przez ogół wytwórców, i oddzielnego ujęcia paliw ciekłych i biopaliw ciekłych importowanych i sprowadzanych w ramach nabycia wewnątrzspółnotowego przez ogół producentów. Prezes URE sporządzał zbiorcze raporty kwartalne na podstawie sprawozdań kwartalnych Ministra Finansów, w których nie było informacji o ilości i wartości oraz rodzajach biokomponentów, paliw ciekłych i biopaliw ciekłych, zdefiniowanych w art. 2 ust. 1 pkt 3-11 i pkt 23 oraz ust. 2 *ustawy o biopaliwach*.

Prezes URE przekazywał uwagi Ministrowi Finansów, a w każdym zbiorczym raporcie kwartalnym oraz sprawozdaniach z działalności Prezesa URE, informował adresatów o problemach wynikających z zakresu przekazywanych przez Ministra Finansów sprawozdań kwartalnych. [również str. 28, 32 *Informacji*]

W ocenie NIK sporządzanie przez URE zbiorczych raportów kwartalnych w opisanym wyżej układzie było jedynym możliwym sposobem wykonania zadania, choć nie odpowiadało przepisom.

3.2.4.2. Monitorowanie realizacji Narodowego Celu Wskaźnikowego

Prezes URE prawidłowo monitorował realizację NCW. Monitorowanie polegało na sprawdzaniu czy poszczególne podmioty zobowiązane do jego realizacji wywiązały się z obowiązku zapewnienia co najmniej minimalnego udziału biokomponentów i innych paliw odnawialnych w ogólnej ilości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych sprzedanych, zbytych w innej formie lub zużytych na potrzeby własne, liczonego według wartości opałowej. W 2011 r. NCW został zrealizowany w wysokości 6,24%, a w 2012 r. w wysokości 5,79% przy uwzględnieniu wykorzystania przez dwa podmioty możliwości zastosowania współczynnika redukującego jego wysokość. Wymagana przepisami *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2007 r. w sprawie Narodowych Celów Wskaźnikowych na lata 2008–2013* wysokość wskaźnika NCW wynosiła – 6,20% w 2011 r., 6,65% w 2012 r. [również str. 29 *Informacji*]

Informacje na temat wyników monitorowania realizacji NCW były zamieszczane w corocznych sprawozdaniach z działalności Prezesa URE od 2009 r. Mankamentem zamieszczonej tam informacji jest jej roczne opóźnienie. Na podstawie art. 24 *Prawa energetycznego* Prezes URE składa ministrowi właściwemu do spraw gospodarki, corocznie, sprawozdanie ze swojej działalności, w terminie do końca pierwszego kwartału. W tym właśnie terminie są dopiero przekazywane do URE sprawozdania podmiotów zobowiązanych do realizacji NCW wymagające analizy.

3.2.4.3. Realizacja obowiązku wymierzania kar pieniężnych przedsiębiorcom niewykonującym obowiązków sprawozdawczych

W ocenie NIK Prezes URE długotrwale prowadził postępowania administracyjne oraz wydawał zawiadomienia o wszczęciu postępowania w sprawie wymierzenia kary pieniężnej podmiotom niewykonującym obowiązków sprawozdawczych.

Okres rozpatrywania spraw przez URE, liczony od upływu terminu do złożenia sprawozdania kwartalnego przez wytwórców i producentów oraz sprawozdania rocznego przez podmioty realizujące NCW do wydania decyzji administracyjnej wyniósł od prawie 6 miesięcy do ponad

⁶⁰ Określonych w rozporządzeniach Ministra Gospodarki z dnia 23 sierpnia 2007 r. i z dnia 4 września 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu zbiorczego raportu kwartalnego dotyczącego rynku biokomponentów, paliw ciekłych i biopaliw ciekłych.

1,5 roku. Natomiast postępowania administracyjne, liczone od daty wszczęcia postępowania do daty wydania decyzji przez Prezesa URE, trwały najczęściej ok. pięciu miesięcy, ale zdarzało się, że okres ten wynosił ponad dziesięć miesięcy. Do dnia zakończenia kontroli, tylko 3 postępowania w sprawie wymierzenia kar pieniężnych, w związku z niezłożeniem lub niezłożeniem w terminie sprawozdań rocznych za 2011 r., zakończyły się wymierzeniem tej kary. Sprawozdań nie złożyło lub zrobiło to z opóźnieniem 6 podmiotów.

Organ prowadzący postępowanie jest obowiązany załatwiać sprawę wnikliwie i szybko (art. 12 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁶¹). Stosownie do art. 35 § 3 *Kpa* załatwianie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. W większości spraw URE dysponował stosownymi dokumentami, a bezwzględną przesłankę dla wymierzenia kary pieniężnej jest złożenie sprawozdania kwartalnego po upływie terminu.

W ocenie NIK, postępowania powinny być wszczynane nie później niż miesiąc od dnia, w którym upłynął termin składania sprawozdań kwartalnych przez wytwórców biokomponentów lub producentów paliw i biopaliw ciekłych, lub sprawozdań rocznych przez podmioty realizujące NCW.

3.2.5. Działania podejmowane przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w ramach systemu kontrolującego i monitorującego legalność, ilość i jakość wprowadzanych do obrotu biokomponentów i biopaliw ciekłych

Prezes UOKiK w celu wspierania, rozwoju i wykorzystania biopaliw oraz biokomponentów w transporcie, prowadził system kontrolujący i monitorujący legalność i jakość wprowadzanych do obrotu biopaliw ciekłych i biokomponentów. Prezes UOKiK w sposób prawidłowy realizował zadania wynikające z *usmk* i ustawy o biopaliwach.

Prezes UOKiK prawidłowo monitorował proces prowadzenia, przez Inspekcję Handlową⁶² (IH), kontroli w zakresie wynikającym z ustawy o biopaliwach.

W zakresie wynikającym z *Usmk*, Prezes UOKiK planował na poszczególne lata kontrole paliw, w tym paliw ciekłych i biopaliw ciekłych, wyznaczał podmioty do tych kontroli, monitorował realizację oraz wskazywał zakres tych kontroli.

W Systemie Monitorowania i Kontrolowania Jakości Paliw (*System*), którym zarządza Prezes UOKiK, uwzględniono m.in: paliwa ciekłe zawierające biokomponenty [benzyny silnikowe⁶³ (benzyna bezołowiowa RON 98 i benzyna bezołowiowa RON 95) oraz olej napędowy⁶⁴], biopaliwa ciekłe [olej napędowy z zawartością 20% estrów metylowych kwasów tłuszczowych (B20), ester stanowiący

⁶¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 267., dalej: *Kpa*.

⁶² Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o Inspekcji Handlowej z dnia 15 grudnia 2000 r. (Dz. U. z 2009 r., Nr 151, poz. 1219 ze zm.) zadania Inspekcji wykonują: Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz wojewoda przy pomocy wojewódzkiego inspektora Inspekcji Handlowej jako kierownika wojewódzkiej Inspekcji Handlowej wchodzącej w skład zespolonej administracji rządowej w województwie. Prezes Urzędu kieruje działalnością Inspekcji Handlowej przy pomocy UOKiK (art. 7 ww. ustawy).

⁶³ Zgodnie z definicją zawartą w *usmk* paliwem ciekłym są benzyny silnikowe zawierające do 5% objętościowo bioetanolu lub do 15% objętościowo eteru etylo-tert-butylowego lub eteru etylo-tert-amylowego. Na rynku polskim jako biokomponent do benzyn silnikowych stosowany był bioetanol.

⁶⁴ Zgodnie z definicją zawartą w *usmk* po zmianie, która weszła w życie z dniem 10 sierpnia 2011 r. paliwem ciekłym jest olej napędowy zawierający do 7% objętościowo biokomponentów (estrów metylowych kwasów tłuszczowych). Przed ww. zmianą *usmk* definiowała jako paliwo ciekłe olej napędowy zawierający do 5% objętościowo biokomponentów.

samoistne paliwo (B100), benzyny silnikowe zawierające od 70% do 85% bioetanolu, biopaliwa ciekłe przeznaczone do stosowania w wybranych flotach pojazdów, biopaliwa ciekłe wytwarzane przez rolników na własny użytek].

Informacje o wynikach przeprowadzonych kontroli były przedstawiane przez wojewódzkich inspektorów IH Prezesowi UOKiK. Raporty Prezesa UOKiK, dotyczące jakości paliw za 2011 r. i 2012 r., były terminowo przedstawiane Radzie Ministrów do rozpatrzenia.

W latach 2011–2012 w ramach *Systemu*, IH skontrolowała stacje paliwowe i zakładowe, hurtownie, przedsiębiorców wytwarzających i magazynujących paliwa i biopaliwa ciekłe. Wyniki badań przeprowadzonych przez akredytowane laboratoria wykazały, że wymagań jakościowych⁶⁵ nie spełniało w 2011 r. – 5,3% a w 2012 r. – 8,5% próbek paliw ciekłych i biopaliw ciekłych. Najczęściej kwestionowanymi parametrami były w przypadku oleju napędowego: zawartość siarki, temperatura zapłonu, zawartość wody; w przypadku benzyn: prężność par, temperatura końca destylacji, badawcza liczba oktanowa RON; w przypadku paliwa B100: temperatura zapłonu, zawartość wody.

W tym okresie nie przeprowadzono żadnej kontroli jakości biopaliw ciekłych przeznaczonych do stosowania w wybranych flotach pojazdów, gdyż nie było podmiotów posiadających floty zużywające stosowne biopaliwa. Nie przeprowadzono również żadnej kontroli jakości biopaliwa ciekłego wytwarzanego przez rolników na własny użytek. Prezes UOKiK nie uzyskał żadnej informacji o wystąpieniu lub o możliwości wystąpienia jego niewłaściwej jakości.

W 2011 r., w związku z ujawnionymi nieprawidłowościami w zakresie jakości paliw ciekłych, IH skierowały do prokuratur 62 zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Natomiast w 2012 r. skierowano do prokuratur 83 zawiadomienia. W latach 2011–2012 wojewódzcy inspektorzy IH wydali 37 decyzji o wycofaniu z obrotu paliw niespełniających wymagań jakościowych i przekazali informacje o powyższym Wojewódzkim Inspektoratom Ochrony Środowiska.

Ustawą o biopaliwach przewidziano kontrole IH w zakresie: spełnienia wymagań jakościowych przez biokomponenty wprowadzane do obrotu, oznakowania dystrybutorów używanych do biopaliw ciekłych na stacjach paliwowych i stacjach zakładowych w sposób umożliwiający identyfikację rodzaju biopaliwa ciekłego i udziałów objętościowych, biokomponentów w tym biopaliwie, zamieszczania informacji o dostępności biopaliw ciekłych na stacjach paliwowych (art. 27).

W latach 2011–2012 IH zrealizowała łącznie 292 kontrole wynikające z *ustawy o biopaliwach*, przy czym w 10 kontrolach inspektorzy IH stwierdzili nieprawidłowości polegające na nieprawidłowym oznakowaniu dystrybutorów oraz braku czytelnych informacji o dostępności biopaliw ciekłych. 18 z 292 zrealizowanych przez IH kontroli dotyczyło jakości biokomponentów. W dwóch przypadkach stwierdzono, że biokomponent nie spełnia wymagań jakościowych, jednak w każdym z nich biokomponent nie był wprowadzany do obrotu (w jednym był w procedurze zawieszony akcyzy). W związku z powyższym nie można było wydać decyzji nakładającej karę. W opinii NIK fakt, że biokomponenty nie były wprowadzane do obrotu w trakcie kontroli IH nie oznacza, że nie zostaną wprowadzone do obrotu w przyszłości. W związku z powyższym IH powinna mieć możliwość nakładania kar w momencie stwierdzenia nieprawidłowości lub prowadzić kontrole

⁶⁵ Określonych w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 9 grudnia 2008 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw ciekłych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1058.) oraz w dyrektywie 98/70/WE w sprawie jakości benzyny i olejów napędowych zmienionej dyrektywą 2003/17/WE oraz rozporządzeniu z dnia 22 stycznia 2009 r. Ministra Gospodarki w sprawie wymagań jakościowych dla biopaliw ciekłych.

w momencie gdy biokomponenty są wprowadzane do obrotu. W obu rozpatrywanych latach wydano jedną decyzję w sprawie nałożenia na przedsiębiorcę kary pieniężnej.

NIK zauważa, że UOKiK jako organ monitorujący pomoc publiczną w Polsce, w piśmie z dnia 30 stycznia 2013 r. do Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji Komisji Europejskiej omyłkowo – w wyniku przyjęcia błędnej metody przeliczenia – wykazał nieprawidłowe kwoty udzielonej pomocy podmiotom działającym w sektorze wytwarzania i przetwarzania produktów rafinacji ropy naftowej, tj. 8 beneficjentom programu *Pomoc państwa N57/2008 – Polska Pomoc operacyjna w zakresie biopaliw*⁶⁶ Pismo zawierające sprostowanie w odniesieniu do wielkości pomocy publicznej udzielonej producentom biopaliw w latach 2010-2011 zostało przekazane do Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji Komisji Europejskiej w dniu 8 października 2013 r.

⁶⁶ Program funkcjonował w Polsce w okresie od 15 października 2009 do 30 kwietnia 2011 r.

4.1 Przygotowanie kontroli

Kontrolą objęto wybrane organy administracji zaangażowane w realizację działań i zadań w zakresie wspierania, rozwoju i wykorzystania biopaliw oraz biokomponentów w transporcie, a także realizacji założonych celów. Działania te zostały określone w *Programie Wieloletnim* oraz *usmk* i *ustawie o biopaliwach*. Działania wynikające z *Programu Wieloletniego* wraz z organami/jednostkami odpowiedzialnymi za ich realizację przedstawiono w Załączniku nr 5.

W analizowanym okresie Minister Gospodarki odpowiadał za koordynację realizacji *Programu Wieloletniego* oraz za realizację dwóch z 6 działań. Minister Finansów był odpowiedzialny za realizację również dwóch działań. Organom tym przypisano także zadania w *ustawie o biopaliwach*. Podobnie jak URE, UOKiK ARR, które z tego względu również zostały objęte działaniami kontrolnymi.

W trakcie kontroli w MG, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f *ustawy o NIK*, zasięgnięto informacji w innych podmiotach współodpowiedzialnych za wykonanie działań wskazanych w *Programie Wieloletnim*, tj. Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (MTBiGM), Ministerstwie Środowiska, Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

W MNiSW NIK zasięgała informacji w zakresie realizacji działań przypisanych temu organowi *Programie Wieloletnim*, tj. określenia tematyki badań (przede wszystkim w zakresie produkcji biopaliw II generacji) niezbędnych do osiągnięcia przez Polskę co najmniej 10% udziału biokomponentów na rynku paliw, wykorzystywanych w transporcie w 2020 r. oraz dofinansowania do projektów badawczych obejmujących tematykę biopaliw z budżetu państwa i budżetu środków europejskich. W MTBiGM, NIK zasięgała informacji w zakresie realizacji działań przypisanych temu organowi w *Programie Wieloletnim*, tj. opłaty paliwowej, stref dla ekologicznego transportu oraz działalności informacyjno-edukacyjnej. Zapytania NIK do MRiRW dotyczyły realizacji działań przypisanych temu organowi w *Programie Wieloletnim*, tj. wsparcia dla upraw roślin energetycznych, stanowiących surowiec do produkcji biokomponentów i biopaliw oraz wsparcia dla inwestycji w zakresie produkcji biokomponentów z budżetu państwa i budżetu środków europejskich. W MŚ, NIK zasięgała informacji w zakresie realizacji działań przypisanych temu organowi *Programie Wieloletnim*, tj. stref dla ekologicznego transportu, opłat za korzystanie ze środowiska, działalności informacyjno-edukacyjnej.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

4.2.1. Ministerstwo Gospodarki

W wystąpieniu pokontrolnym do Ministra Gospodarki⁶⁷, NIK wnioskuje o:

1. Zintensyfikowanie prac nad transpozycją do polskiego porządku prawnego przepisów *dyrektywy 2009/28/WE* (w odniesieniu do biopaliw ciekłych i biokomponentów w transporcie).
2. Przedłożenie Radzie Ministrów i ogłoszenie w drodze obwieszczenia w Monitorze Polskim raportu, o którym mowa w art. 32 ust. 1 *ustawy o biopaliwach* za 2012 r.
3. Podjęcie działań w celu wdrożenia mechanizmów wsparcia rynku biokomponentów i biopaliw ciekłych wskazanych w *rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 25 kwietnia 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków, sposobu i trybu przyznawania dofinansowania na realizację działań związanych z wytwarzaniem biokomponentów, biopaliw ciekłych lub innych paliw odnawialnych i wykorzystaniem ich w transporcie*.

⁶⁷ Pismo znak: KGP-4101-01-01/2013 P/13/054

Na podstawie art. 54 ust. 1 i 3 ustawy o NIK Minister Gospodarki złożył do Prezesa NIK zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego, dotyczące zmiany oceny częściowej zawartej w części wystąpienia pokontrolnego pn. *Przebieg prac nad transpozycją dyrektywy 2009/28/WE, z oceny negatywnej na pozytywną mimo stwierdzonych nieprawidłowości*.

MG wnosił również o doprecyzowanie treści wystąpienia pokontrolnego w zakresie: nałożenia okresowej kary pieniężnej o dziennej stawce w wysokości 133,23 tys. Euro naliczanej od dnia ogłoszenia wyroku w tej sprawie, w związku z brakiem transpozycji do krajowego porządku prawnego przepisów dyrektywy 2009/28/WE (w odniesieniu do biopaliw ciekłych i biokomponentów w transporcie), poprzez uzupełnienie treści wystąpienia o informację, że kara zaproponowana przez KE nie wynika tylko i wyłącznie z braku implementacji przepisów Unii Europejskiej w zakresie rozwoju rynku biopaliw stosowanych w transporcie.

Kolegium NIK, na posiedzeniu w dniu 15 stycznia 2014 r., podjęło uchwałę o oddaleniu zastrzeżeń dotyczących zmiany oceny częściowej z negatywnej na pozytywną mimo stwierdzonych nieprawidłowości. Kolegium NIK uwzględniło zastrzeżenie dotyczące nieprecyzyjnej treści wystąpienia i uzupełniło je stosownym przypisem.

4.2.2. Ministerstwo Finansów

W wystąpieniu pokontrolnym do Ministra Finansów, NIK nie formułowała wniosków.

4.2.3. Agencja Rynku Rolnego

W wystąpieniu pokontrolnym do Prezesa Agencji Rynku Rolnego, NIK nie formułowała wniosków.

4.2.4. Urząd Regulacji Energetyki

W wystąpieniu pokontrolnym do Prezesa URE, NIK wnioskowała o:

1. Rzetelne informowanie odbiorców opracowywanych w URE dokumentów o liczbie wytwórców i producentów, składających sprawozdania kwartalne.
2. Terminowe przekazywanie zbiorczych raportów kwartalnych.
3. Usprawnienie prowadzonych postępowań administracyjnych w celu niedopuszczenia do ich przewlekłości.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne⁶⁸ Prezes URE przedstawił, że polecono właściwym pracownikom Urzędu zachowanie staranności w opracowaniu *Zbiorczych raportów kwartalnych dotyczących rynku biokomponentów, paliw ciekłych i biopaliw ciekłych oraz Sprawozdań z działalności Prezesa URE*. Ponadto uczulono pracowników na konieczność przygotowania ww. *Zbiorczych raportów kwartalnych* w terminie zabezpieczającym możliwość jego akceptacji przez Prezesa URE oraz przekazanie adresatom w terminie wynikającym z przepisów ustawy o biopaliwach.

Prezes URE poinformował także o poleceniu właściwym pracownikom Urzędu dokonywania identyfikacji podmiotów zobowiązanych do składania sprawozdań, opracowania projektów zawiadomień o wszczęciu postępowań w sprawie wymierzenia kar pieniężnych za niewywiązanie się z obowiązków sprawozdawczych, a także kierowanie tych zawiadomień do ich adresatów w terminie 30 dni licząc od dnia, w którym upłynął termin złożenia danego sprawozdania.

⁶⁸ Pismo znak: DSK-090-3(26)2013/ASz4 z dnia 21 listopada 2013 r.

4.2.5. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

W wystąpieniu pokontrolnym do Prezesa UOKiK, NIK wnioskuje o:

1. Określenie okresów przeprowadzania kontroli w *Programie kontroli jakości paliw na 2014 r. i lata następne* – w zgodzie z § 7 ust.1. *rozporządzenia w sprawie sposobu monitorowania jakości paliw ciekłych, biopaliw ciekłych, a także wzorów raportów dotyczących tych paliw oraz gazu skroplonego (LPG) i sprężonego gazu ziemnego (CNG)*.
2. Sprostowanie wielkości udzielonej pomocy publicznej w 2010 r. i 2011 r., przekazanych w piśmie z dnia 30 stycznia 2013 r. do Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji Komisji Europejskiej.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne⁶⁹ Prezes UOKiK przedstawił, że:

- zgodnie z § 7 ust. 1. *rozporządzenia w sprawie sposobu monitorowania jakości paliw ciekłych, biopaliw ciekłych, a także wzorów raportów dotyczących tych paliw oraz gazu skroplonego (LPG) i sprężonego gazu ziemnego (CNG)* okresy przeprowadzania kontroli jakości paliw zostaną określone w *Programie kontroli jakości paliw na 2014 r. i lata następne*.
- pismo zawierające sprostowanie w odniesieniu do wielkości pomocy publicznej udzielonej producentom biopaliw w 2010 r. i 2011 r., zostało przekazane do Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji Komisji Europejskiej w dniu 8 października 2013 r.

⁶⁹ Pismo znak: DDO-550-6()11/MGr z dnia 14 października 2013 r.

Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek NIK, które przeprowadziły w nich kontrole

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK	Jednostka kontrolowana
1.	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Ministerstwo Gospodarki (MG)
		Urząd Regulacji Energetyki (URE)
		Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK)
2.	Departament Budżetu i Finansów	Ministerstwo Finansów (MF)
3.	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Agencja Rynku Rolnego (ARR)

ZAŁĄCZNIK NR 2

Lista osób odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Nazwisko osoby odpowiedzialnej
1.	Ministerstwo Gospodarki (MG)	Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Gospodarki Waldemar Pawlak od 18.11.2007 r. do 27.11. 2012 r. Sekretarz Stanu w MG Tomasz Tomczykiewicz od 27.11.2012 r. do 06.12.2012 r. Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Gospodarki Janusz Piechociński od 6.12.2012 r.
	Urząd Regulacji Energetyki (URE)	Prezes URE Marek Woszczyk
	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK)	Prezes UOKiK Małgorzata Krasnodębska-Tomkiel
2.	Ministerstwo Finansów (MF)	Wiceprezes Rady Ministrów Minister Finansów Jan Vincent-Rostowski
3.	Agencja Rynku Rolnego (ARR)	Prezes ARR Władysław Łukasik do 29.12.2011 r. p.o. Prezesa ARR Andrzej Łuszczewski od 30.12.2011 do 09.09.2012 r. p.o. Prezesa ARR Lucjan Zwolak od 10.09.2012 do 02.06.2013 r. Prezes ARR Radosław Szatkowski od 03.06.2013 r.

Analiza stanu prawnego

Podstawowym aktem prawnym określającym zasady funkcjonowania rynku biokomponentów i biopaliw ciekłych jest *ustawa o biopaliwach*. W szczególności *ustawa o biopaliwach* określa zasady: wykonywania działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania biokomponentów, wytwarzania przez rolników biopaliw ciekłych na własny użytek, wykonywania działalności gospodarczej w zakresie wprowadzania do obrotu biokomponentów i biopaliw ciekłych oraz określania i realizacji Narodowego Celu Wskaźnikowego, przeprowadzania kontroli, sporządzania sprawozdawczości i tryb przedkładania sprawozdań. *Usmk* określa zasady organizacji i działania systemu monitorowania i kontrolowania jakości biopaliw.

Ustawa o biopaliwach oraz *usmk* umożliwiają osiągnięcie wyższych wartości wskaźnika wykorzystania biokomponentów na rynku paliw transportowych.

Ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym regulowała kwestie związane z opodatkowaniem paliw z zawartością biokomponentów oraz biokomponentów stanowiących samoistne paliwa. *Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych* regulowała kwestie związane z opodatkowaniem produkcji biokomponentów.

Program Wieloletni

Wieloletni program promocji biopaliw lub innych paliw odnawialnych na lata 2008–2014 przyjęty Uchwałą Nr 134/2007 Rady Ministrów z dnia 24 lipca 2007 r. ustanowiony został zgodnie z art. 37 *ustawy o biopaliwach* i miał służyć wypełnieniu narzuconego przez *Dyrektywę 2003/30/WE* procentowego udziału biokomponentów na rynku paliw czyli realizacji Narodowego Celu Wskaźnikowego. Realizacji tego celu miało towarzyszyć wspieranie rynku biopaliw. Wsparcie było istotne ze względu na wyższe koszty produkcji biokomponentów niż paliw ropopochodnych.

Program Wieloletni miał umożliwić skuteczne usuwanie barier rozwoju rynku biokomponentów i biopaliw ciekłych w związku z korzyściami, jakie rozwój ten mógł przynieść w postaci zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego, wzrostu zatrudnienia oraz poprawy stanu środowiska w drodze redukcji emisji zanieczyszczeń, w tym szczególnie dwutlenku węgla. Korzyści te miały rekompensować ewentualne negatywne strony procesu promowania biokomponentów, jak np. przejściowe uszczuplenie wpływów budżetowych państwa.

W *Programie Wieloletnim* założono, że narzucenie obowiązku realizacji Narodowego Celu Wskaźnikowego bez wsparcia rodzimego rynku biopaliw ze strony państwa spowoduje, że Polska stałaby się jedynie rynkiem zbytu dla biokomponentów wytwarzanych w innych krajach. Tym samym zaprzepaszczoneby szansę aktywizacji terenów rolniczych związaną z rozwojem rynku biokomponentów i biopaliw ciekłych w Polsce. Najważniejsze postanowienia *Programu Wieloletniego* to:

- wieloletnie zwolnienia i obniżki stawek podatku akcyzowego, dochodowego i opłaty paliwowej dla biokomponentów, biopaliw lub innych paliw odnawialnych,
- wsparcie finansowe ze środków publicznych oraz środków funduszy Unii Europejskiej inwestycji w zakresie wytwarzania biokomponentów, biopaliw ciekłych lub innych paliw odnawialnych,
- wsparcie finansowe dla upraw roślin energetycznych wykorzystywanych na produkcje biopaliw,
- działania mające na celu zwiększanie popytu na biopaliwa poprzez wsparcie dla transportu publicznego, działającego w aglomeracjach miejskich, w uzdrowiskach, na obszarach chroniących środowisko naturalne, wykorzystującego biopaliwa ciekłe lub inne paliwa odnawialne,

- wsparcie badań, związanych z opracowywaniem nowych rodzajów biopaliw ciekłych lub innych paliw odnawialnych oraz związanych z technologią produkcji biopaliw,
- wsparcie programów edukacyjnych, promujących szerokie wykorzystanie biopaliw ciekłych lub innych paliw odnawialnych.

Wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania biokomponentów

Ustawa o biopaliwach określa, że działalność gospodarcza w zakresie wytwarzania, magazynowania lub wprowadzenia do obrotu biokomponentów jest działalnością regulowaną w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej i wymaga wpisu do rejestru wytwórców (art. 4 ust.1).

Organem rejestrowym prowadzącym rejestr wytwórców jest Prezes Agencji Rynku Rolnego (art. 4 ust. 2 *ustawy o biopaliwach*). W uzasadnionych przypadkach organ rejestrowy może wykreślić wytwórcę z wpisu (art. 8 *ustawy o biopaliwach*) lub wydać decyzję administracyjną o zakazie wykonywania działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania, magazynowania lub wprowadzenia do obrotu biokomponentów (art. 9). Ustawa określa, jakie warunki wykonywania działalności muszą zostać spełnione przez wytwórcę, szczególnie dotyczące umowy kontraktacji surowców rolniczych lub umowy dostawy biomasy.

Wytwarzanie przez rolników biopaliw ciekłych na własny użytek

Ustawa o biopaliwach określa, że rolnicy mogą wytwarzać biopaliwa ciekłe⁷⁰ na własny użytek, po uzyskaniu wpisu do rejestru rolników wytwarzających biopaliwa ciekłe na własny użytek, prowadzonego przez organ rejestrowy (art. 13 *ustawy o biopaliwach*). W uzasadnionych przypadkach organ rejestrowy może wykreślić wytwórcę z wpisu (art. 19 *ustawy o biopaliwach*) lub odmówić wpisu do rejestru rolników w przypadku, gdy rolnik nie spełnia warunków wytwarzania biopaliw na własny użytek (art. 18 *ustawy o biopaliwach*). Ustawa określa, jakie warunki wytwarzania biopaliw na własny rachunek muszą zostać spełnione przez rolnika (art. 14).

Wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie wprowadzania do obrotu biokomponentów i biopaliw ciekłych oraz określanie i realizacja Narodowego Celu Wskaźnikowego

Biokomponenty wprowadzane do obrotu lub wykorzystywane przez producentów do wytwarzania paliw ciekłych lub biopaliw ciekłych powinny spełniać wymagania jakościowe potwierdzone certyfikatem jakości wydanym przez akredytowane jednostki certyfikujące (art. 22 ust. 1 *ustawy o biopaliwach*). Badania jakości biokomponentów wykonują akredytowane laboratoria badawcze, które każdorazowo informują organ rejestrowy o wydaniu lub cofnięciu certyfikatu jakości (art. 22 ust. 2 i 3 *ustawy o biopaliwach*). *Ustawa o biopaliwach* umożliwia sprzedawanie na stacjach paliwowych i stacjach zakładowych biopaliw ciekłych w specjalnie oznakowanych dystrybutorach. Dystrybutory używane na stacjach paliwowych do biopaliw ciekłych oznakowuje się w sposób umożliwiający identyfikację rodzaju biopaliwa ciekłego i udziałów objętościowych, wyrażonych w procentach, biokomponentów zawartych w tym biopaliwie (art. 25 ust. 1 *ustawy o biopaliwach*). *Ustawa o biopaliwach* wprowadza obowiązek zapewnienia określonej wartości udziału procentowego biokomponentów w rynku paliw transportowych. Dotyczy on podmiotów realizujących Narodowy Cel Wskaźnikowy, czyli przedsiębiorców w rozumieniu *ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*, wykonujących działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania, importu

⁷⁰ Ester, bioetanol, biometanol, dimetyloeter oraz czysty olej roślinny – stanowiące samoistne paliwa, biogaz, biowodór oraz inne biopaliwa produkowane z biomasy stanowiące samoistne paliwa.

lub nabycia wewnątrzspółnotowego paliw ciekłych lub biopaliw ciekłych, którzy sprzedają lub zbywają je w innej formie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub zużywają na potrzeby własne (art. 2 ust. 1 pkt 25 *ustawy o biopaliwach*). Podmiot realizujący Narodowy Cel Wskaźnikowy jest obowiązany zapewnić w danym roku co najmniej minimalny udział biokomponentów i innych paliw odnawialnych w ogólnej ilości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych sprzedawanych, zbywanych w innej formie lub zużywanych przez niego na potrzeby własne (art. 23 ust. 1 *ustawy o biopaliwach*). Narodowy Cel Wskaźnikowy to minimalny udział biokomponentów i innych paliw odnawialnych w ogólnej ilości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych zużywanych w ciągu roku kalendarzowego w transporcie, liczony według wartości opałowej (art. 2 ust. 1 pkt 24 *ustawy o biopaliwach*).

Rada Ministrów, co 3 lata, do dnia 15 czerwca danego roku, powinna określać, w drodze rozporządzenia, Narodowe Cele Wskaźnikowe na kolejne 6 lat, biorąc pod uwagę możliwości surowcowe i wytwórcze, możliwości branży paliwowej oraz przepisy Unii Europejskiej w tym zakresie (art. 24 ust. 1 *ustawy o biopaliwach*).

Od początku obowiązywania *ustawy o biopaliwach* Rada Ministrów wydała jedynie dwa rozporządzenia:

- rozporządzenie z dnia 15 czerwca 2007 r. w sprawie Narodowych Celów Wskaźnikowych na lata 2008–2013,
- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2013 r. w sprawie Narodowych Celów Wskaźnikowych na lata 2013–2018.

Przeprowadzanie kontroli

Organizacje i kontrole jakości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych określa zarówno *ustawa o biopaliwach* jak i *usmk*.

Paliwa transportowane (zarówno paliwa jak i biopaliwa), magazynowane, wprowadzane do obrotu oraz gromadzone w stacjach zakładowych powinny spełniać wymagania jakościowe określone dla danego paliwa, ze względu na ochronę środowiska, wpływ na zdrowie ludzi oraz prawidłową pracę silników zamontowanych w pojazdach, ciągnikach rolniczych, a także maszynach nieporuszających się po drogach (art. 3 ust. 1 *usmk*).

Usmk przewiduje utworzenie *Systemu Monitorowania i Kontrolowania Jakości Paliw*, którego celem jest przeciwdziałanie transportowaniu, magazynowaniu, wprowadzaniu do obrotu paliw, a także gromadzeniu paliw w stacjach zakładowych, niespełniających wymagań jakościowych określonych w przepisach wydanych odpowiednio na podstawie art. 3 ust. 2 albo art. 4 ust. 2 albo art. 5 ust. 2 albo art. 6 ust. 3 *ustawy*, z zastrzeżeniem ust. 5 *ustawy*. Do zadań *Systemu* należy kontrolowanie jakości: paliw u przedsiębiorców, biopaliw ciekłych u właścicieli lub użytkowników wybranej floty, biopaliw ciekłych u rolników wytwarzających je na własny użytek a także rejestrowanie i przetwarzanie informacji w tym zakresie (art. 11 ust. 1 i 2 *usmk*).

Kontrolę jakości paliw u przedsiębiorców oraz biopaliw ciekłych u rolników wytwarzających je na własny użytek przeprowadza inspektor Inspekcji Handlowej po okazaniu legitymacji służbowej oraz doręczeniu upoważnienia do przeprowadzania kontroli jakości paliw, wydanego przez wojewódzkiego inspektora Inspekcji Handlowej (art. 16 ust. 1 *usmk*).

Usmk wprowadza pojęcie wybranej floty pojazdów, która stanowi grupę co najmniej 10 pojazdów, ciągników rolniczych lub maszyn nieporuszających się po drogach albo grupa lokomotyw lub statków, wyposażonych w silniki przystosowane do spalania biopaliwa ciekłego, będąca własnością

lub użytkowana przez osobę fizyczną wykonującą działalność gospodarczą, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej (art. 2 ust. 1 pkt 23 *usmk*). Stosowane przez wybraną flotę (np. komunikację miejską, służbę zdrowia czy firmy transportowe) paliwo może charakteryzować się większym dodatkiem biokomponentów niż te, które są dopuszczone do powszechnego obrotu. Biopaliwa ciekłe stosowane w wybranych flotach oraz wytwarzane przez rolników na własny użytek powinny spełniać wymagania jakościowe określone dla danego biopaliwa ciekłego ze względu na ochronę środowiska (art. 4 ust. 1 *usmk*). Wymagania w odniesieniu do zawartości biokomponentów w biopaliwach stosowanych przez wybraną flotę określono w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 22 stycznia 2007 r. w sprawie wymagań jakościowych dla biopaliw ciekłych stosowanych w wybranych flotach oraz wytwarzanych przez rolników na własny użytek⁷¹.

Kontrole w zakresie jakości biokomponentów wprowadzanych do obrotu, oznakowania dystrybutorów używanych na stacjach paliwowych i zakładowych do biopaliw ciekłych, zamieszczania informacji o dostępności biopaliw ciekłych na tych stacjach paliwowych prowadzi Inspekcja Handlowa (art. 27 ust. 1. *ustawy o biopaliwach*).

Organ rejestrowy (Prezes ARR) jest uprawniony do kontroli wykonywania działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania, magazynowania lub wprowadzania do obrotu biokomponentów, wytwarzania przez rolników biopaliw ciekłych na własny użytek (art. 29 ust. 1 pkt 1 i 2 *ustawy o biopaliwach*). Organ rejestrowy (Prezes ARR) jest uprawniony do kontroli przestrzegania przez rolników wymagań w zakresie wytwarzania biopaliw ciekłych na własny użytek.

Sporządzanie sprawozdawczości i tryb przedkładania sprawozdań

Ustawa o biopaliwach reguluje zasady monitoringu rynku paliw obejmującego sporządzania i przedkładania sprawozdań przez rolników, wytwórców, producentów, Prezesa ARR, Prezesa URE, Ministra Finansów oraz Ministra Gospodarki. Rolnicy, wytwarzający biopaliwa ciekłe na własny użytek, są obowiązani do przekazywania, w terminie do 45 dni po zakończeniu roku kalendarzowego, Prezesowi ARR, sprawozdań rocznych zawierających informacje dotyczące ilości i rodzajów surowców użytych do wytworzenia biopaliw ciekłych, biopaliw ciekłych wytworzonych i zużytych na własny użytek (art. 31 ust. 1 *ustawy o biopaliwach*).

Prezes ARR na podstawie danych zawartych w rejestrze rolników oraz sprawozdań rocznych rolników sporządza zbiorczy raport roczny zawierający wykaz rolników wytwarzających biopaliwa ciekłe na własny użytek oraz informacje o ilości i rodzajach: surowców użytych przez rolników do wytworzenia biopaliw ciekłych na własny użytek, biopaliw ciekłych wytworzonych i zużytych przez rolników na własny użytek (art. 31 ust. 2 *ustawy o biopaliwach*).

Prezes ARR zbiorczy raport roczny przekazuje ministrom właściwym do spraw: finansów publicznych, gospodarki, rynków rolnych oraz środowiska, do dnia 15 marca następnego roku (art. 31 ust. 3 *ustawy o biopaliwach*).

Wytwórcy są obowiązani do przekazywania sprawozdań kwartalnych Prezesowi URE oraz Prezesowi ARR, zawierających informacje opisane w art. 30 ust. 1 *ustawy o biopaliwach*.

Producenci są obowiązani do przekazywania sprawozdań kwartalnych Prezesowi URE, zawierających informacje opisane w art. 30 ust. 2 *ustawy o biopaliwach*.

⁷¹ Dz. U. Nr 24, poz. 149.

Minister Finansów przekazuje, w terminie do 45 dni po zakończeniu kwartału, Prezesowi URE oraz Prezesowi ARR, sporządzone według kodów CN, na podstawie danych z systemów administracji celnej prowadzonych na podstawie odrębnych przepisów, sprawozdanie kwartalne zawierające informacje dotyczące ilości i rodzajów biokomponentów, paliw ciekłych i biopaliw ciekłych importowanych oraz sprowadzonych w ramach nabycia wewnątrzspółnotowego przez producentów (art. 30 ust. 3 *ustawy o biopaliwach*).

Prezes URE, na podstawie sprawozdań kwartalnych, wytwórców, producentów i Ministra Finansów sporządza zbiorczy raport kwartalny dotyczący rynku biokomponentów, paliw ciekłych i biopaliw ciekłych i przekazuje go ministrom właściwym do spraw: finansów publicznych, gospodarki, rynków rolnych oraz środowiska, a także Prezesowi ARR, w terminie do 75 dni po zakończeniu kwartału (art. 30 ust. 4 *ustawy o biopaliwach*).

Minister Gospodarki, na podstawie analiz, zbiorczych raportów kwartalnych Prezesa URE, zbiorczego raportu rocznego Prezesa ARR oraz informacji przekazanych przez ministrów właściwych do spraw: finansów publicznych, nauki, rozwoju regionalnego, rynków rolnych, środowiska i transportu, sporządza corocznie i przedstawia Radzie Ministrów raport dla Komisji Europejskiej zawierający w szczególności informacje dotyczące: działań podjętych dla promocji użycia biopaliw ciekłych lub innych paliw odnawialnych w transporcie, środków krajowych przeznaczonych na produkcję biomasy do wykorzystania energetycznego innego niż transport, ilości i rodzajów: paliw ciekłych i biopaliw ciekłych wprowadzonych do obrotu, biopaliw ciekłych wytworzonych przez rolników na własny użytek, realizacji Narodowego Celu Wskaźnikowego. Przedmiotowy raport Minister Gospodarki przekazuje Komisji Europejskiej oraz ogłasza, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej Monitor Polski do dnia 30 czerwca następnego roku po upływie roku, którego raport dotyczy (art. 32 ust. 1 i 2 *ustawy o biopaliwach*).

Zmiany *ustawy o biopaliwach* oraz *ustawy o systemie monitorowania i kontroli jakości paliw* istotne z punktu widzenia niniejszej kontroli wprowadzone zostały *ustawą z dnia 27 maja 2011 r. o zmianie ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw oraz niektórych innych ustaw*.

W *usmk* dokonano zmiany polegającej na umożliwieniu stosowania od dnia 10 sierpnia 2011 r. w oleju napędowym do 7% objętościowo estrów metylowych kwasów tłuszczowych zamiast dotychczas 5% (art. 2 ust. 1 pkt 4 lit. b). Zmiana miała na celu ułatwienie realizacji NCW w 2011 r. i latach następnych.

W *ustawie o biopaliwach* dokonano zmian polegających na:

- dostosowaniu definicji biopaliw ciekłych do dopuszczonej większej 7% ilości biokomponentów w oleju napędowym od dnia 10 sierpnia 2011 r. (art. 2 ust. 1 pkt 11 lit. b *ustawy o biopaliwach*),
- wprowadzeniu dla podmiotów realizujących Narodowy Cel Wskaźnikowy (producentów paliw) możliwości redukcji obowiązującego ich NCW o współczynnik redukcyjny. Redukcja NCW przysługuje podmiotom, które do realizacji NCW wykorzystwały w danym roku nie mniej niż 70% biokomponentów wytworzonych przez wytwórców. Biokomponenty rozliczane w ramach NCW winny być wytworzone z surowców rolniczych pozyskiwanych z gospodarstwa rolnego położonego na obszarze co najmniej jednego z państw członkowskich Unii Europejskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym. Ponadto warunkiem skorzystania ze *współczynnika redukcyjnego* jest wytworzenie biokomponentów z surowców dostarczonych na podstawie umowy kontraktacji zawartej między producentem rolnym prowadzącym to gospodarstwo,

a wytwórcą lub pośrednikiem, lub biomasy pozyskiwanej na podstawie umowy dostawy zawartej między pośrednikiem a wytwórcą, lub surowców rolniczych pozyskiwanych z produkcji własnej wytwórców (art. 23 ust. 1 pkt 4 *ustawy o biopaliwach*). W pozostałych przypadkach minimalny udział biokomponentów, jakie poszczególne przedsiębiorstwa muszą wprowadzić do obrotu, jest równy Narodowemu Celowi Wskaźnikowemu. Przepisy dotyczące współczynnika redukcyjnego weszły w życie od 1 stycznia 2012 r. i stanowiły rozszerzenie wymogu dotyczącego sposobu zaopatrywania się w surowiec na potrzeby wytwarzania biokomponentów również na producentów paliw. Regulacja miała na celu zapobieganie importowi biokomponentów, przy jednoczesnym niewykorzystaniu krajowego potencjału surowcowego i wytwórczego, tj. zrównoważony charakter produkcji i konsumpcji biokomponentów i biopaliw przeznaczonych do realizacji NCW.

- z dniem 1 stycznia 2012 r. dodano wymóg, aby podmioty, które sprzedały lub zbyły w innej formie biokomponenty, przekazywały nabywcom informacje pisemne wskazujące rodzaje i ilości surowców rolniczych i biomasy, z których zostały wytworzone te biokomponenty (art. 30a ust. 1 *ustawy o biopaliwach*). Obowiązek przekazywania tych informacji mają także wytwórcy. Przekazują je oni Prezesowi Agencji Rynku Rolnego (art. 30a ust. 2 *ustawy o biopaliwach*).
- z dniem 1 stycznia 2012 r. zobowiązano podmioty realizujące Narodowy Cel Wskaźnikowy do przekazywania Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki sprawozdań rocznych sporządzanych na podstawie faktur VAT, informacji pisemnych o których mowa w art. 30a ust 1 *ustawy o biopaliwach* oraz innych dokumentów zawierających dane na temat sprzedanych, zbytych lub zużytych biopaliw ciekłych z określeniem zawartości biokomponentów oraz ich rodzajów. Sprawozdanie przekazywane jest w terminie 90 dni po zakończeniu roku kalendarzowego (art. 30b ust. 1 *ustawy o biopaliwach*).

Ustawa z dnia 26 listopada 2010 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej w art. 26 wprowadziła z dniem 1 stycznia 2012 r. zmianę do *ustawy o biopaliwach* polegającą na dodaniu przepisu art. 37a, na mocy którego minister właściwy do spraw gospodarki może dofinansowywać działania promujące wytwarzanie i wykorzystywanie biokomponentów i biopaliw ciekłych, udzielać pomocy dla wytwórców biokomponentów oraz producentów paliw, finansować opłaty za parkowanie dla pojazdów zasilanych biopaliwami ciekłymi, wspierać zakup nowych pojazdów zasilanych biopaliwami ciekłymi i wspierać transport ekologiczny.

Warunki, sposób i tryb przyznawania dofinansowywania określił w drodze rozporządzenia minister właściwy do spraw gospodarki w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, mając na uwadze skuteczność wsparcia rynku biokomponentów i biopaliw ciekłych oraz prawidłowe wykorzystanie dofinansowania (art. 37a ust. 3 *ustawy o biopaliwach*). Celem wydania *rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 25 kwietnia 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków, sposobu i trybu przyznawania dofinansowania na realizację działań związanych z wytwarzaniem biokomponentów, biopaliw ciekłych lub innych paliw odnawialnych i wykorzystaniem ich w transporcie* było uregulowanie nowych form wsparcia które mogłyby stanowić alternatywę dla funkcjonujących poprzednio rozwiązań m.in. w zakresie akcyzy.

Rozwiązania podatkowe

Koszt produkcji biokomponentów jest znacznie wyższy od kosztów potrzebnych do produkcji paliw ropopochodnych. Dlatego cena paliw z biokomponentami może być konkurencyjna tylko w przypadku, gdy podatki nałożone na tradycyjne paliwa będą wystarczająco wyższe (biokomponenty mają niższą wartość opałową od tradycyjnego paliwa). Ponadto aby podnieść atrakcyjność i konkurencyjność biopaliw, ich cena powinna być niższa niż paliw ropopochodnych.

Preferencyjne warunki w zakresie podatku akcyzowego powinny być zgodne z *dyrektywą 2003/96/WE z dnia 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej*⁷². A art. 16 ust. 2 i 3 w/w *dyrektywy* stanowi, iż zwolnienie lub obniżenie podatku nie może przewyższać kwoty podatku należnej od danej ilości wyrobów. Kwota podatku powinna być takiej wysokości, aby uniknąć nadmiernej rekompensaty związanych z wytwarzaniem biopaliw.

System obniżonych stawek akcyzy (określonych w ustawie) dla paliw silnikowych (benzyn i olejów napędowych) z udziałem biokomponentów oraz dla biokomponentów stanowiących samoistne paliwo przeznaczonych do napędu silników spalinowych obowiązał w Polsce do 30 kwietnia 2011 r., tj. terminu obowiązywania *programu N57/2008* zatwierdzonego przez Komisję Europejską⁷³.

Na mocy w/w programu obowiązywały poniższe ulgi podatkowe:

- obniżona o 1,565 zł/litr stawka podatku akcyzowego od każdego litra biokomponentów dodanych do benzyn, z tym, że kwota należnej akcyzy nie mogła być niższa niż 10 zł/1000 litrów pod warunkiem, że wyrób powstały ze zmieszania benzyn z biokomponentami zawierał ponad 2% biokomponentów i spełniał warunki jakościowe określone w przepisach dotyczących jakości paliw (art. 89 ust. 1 pkt 3 *ustawy o podatku akcyzowym*). Przepisy te zostały uchylone na podstawie art. 28 *ustawy z dnia 26 listopada 2010 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej*,
- obniżona o 1,048 zł/litr stawka podatku akcyzowego od każdego litra biokomponentów dodanych do oleju napędowego, z tym, że kwota należnej akcyzy nie mogła być niższa niż 10 zł/1000 litrów pod warunkiem, że wyrób powstały ze zmieszania oleju napędowego z biokomponentami zawierał ponad 2% biokomponentów i spełniał warunki jakościowe określone w przepisach dotyczących jakości paliw (art. 89 ust. 1 pkt 7 *ustawy o podatku akcyzowym*). Przepisy te zostały uchylone na podstawie art. 28 *ustawy z dnia 26 listopada 2010 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej*,
- stawka akcyzy od biokomponentów stanowiących samoistne paliwa spełniające wymagania jakościowe określone w przepisach dotyczących jakości paliw i przeznaczone do napędu silników spalinowych, bez względu na kod CN wynosiła 10 zł/1000 litrów paliwa (art. 89 ust. 1 pkt 8 *ustawy o podatku akcyzowym*).

⁷² Dz. UU. UE L Nr 283/ str.51. (z 31.10.2003 r.)

⁷³ Pozytywna decyzja Komisji Europejskiej w sprawie programu *Pomoc państwa N 57/2008 – Polska, Pomoc operacyjna w zakresie biopaliw* została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 15 października 2009 r. Od tego dnia stosuje się obniżone stawki akcyzy dla biokomponentów i biopaliw na poziomie określonym w ustawie. Poprzednio w Polsce stosowane były zwolnienia od akcyzy dla paliw silnikowych z zawartością biokomponentów oraz dla biokomponentów stanowiących samoistne paliwo przeznaczonych do napędu silników spalinowych, objęte programem *Pomoc państwa N 580/2005 – Polska – redukcja podatku akcyzowego od biopaliw*, zatwierdzonym przez Komisję w dniu 8 marca 2007 r.

W okresie od dnia 1 maja 2011 r., jednak nie wcześniej niż od dnia ogłoszenia pozytywnej decyzji Komisji Europejskiej o zgodności pomocy publicznej ze wspólnym rynkiem, do dnia 31 grudnia 2011 r. ulgi podatkowe zostały utrzymane dla benzyn i olejów napędowych z zawartością powyżej 80% biokomponentów oraz biokomponentów stanowiących samoistne paliwa (art. 37 *ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej*).

Biokomponenty stanowiące samoistne paliwa silnikowe wykorzystywane do napędu pojazdów w rozumieniu *ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym* były zwolnione z opłaty paliwowej⁷⁴ (art. 37h ust. 1 *ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym*⁷⁵). Art. 37h ust 1 ww. ustawy w brzmieniu zwalniającym biokomponenty z opłaty paliwowej, został uchylony z dniem 18 listopada 2011 r. przez *ustawę z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym*⁷⁶.

Wytwórca biokomponentów, który do ich produkcji wykorzystywał surowce pochodzące z własnej produkcji lub nabyte, w tym pochodzące z importu lub nabycia wewnątrzspółnotowego, mógł odliczać od podatku dochodowego (CIT) kwotę stanowiącą 19% nadwyżki kosztów wytworzenia biokomponentów nad kosztami wytworzenia paliw ciekłych o takiej samej wartości opałowej. Odliczenie to nie mogło być jednak większe niż 19% nadwyżki wartości wytworzonych biokomponentów nad wartością wytworzonych paliw ciekłych obliczonych według średnich cen biokomponentów i paliw ciekłych. Odliczenie to przysługiwało na mocy przepisów art. 19a *ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych*.

Przepisem art. 2 pkt 11 *ustawy z dnia 25 listopada 2010 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne*⁷⁷, zlikwidowano z dniem obowiązywania od 1 maja 2011 r. ulgę w podatku CIT polegającą na obniżce podatku dochodowego od osób prawnych dla producentów biopaliw.

⁷⁴ Dla roku 2011 opłata paliwowa wynosiła 95,19 zł/ 100 litrów dla benzyn, 239,84 zł/1000 litrów dla oleju napędowego (*obwieszczenie Ministra Infrastruktury z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie wysokości stawki opłaty paliwowej na rok 2011* – M.P. Nr 97, poz. 1133).

⁷⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 931 ze zm.

⁷⁶ Dz. U. Nr 234, poz. 1387.

⁷⁷ Dz. U. Nr 226, poz. 1478 ze zm.

Wykaz działań *Programu Wieloletniego* i organów odpowiedzialnych za ich realizację

Działanie	Organ lub jednostka
Rozwiązania w zakresie podatku akcyzowego	Minister właściwy do spraw finansów publicznych
Rozwiązania w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych	Minister właściwy do spraw finansów publicznych
Rozwiązania w zakresie opłaty paliwowej	Minister właściwy do spraw transportu
Wsparcie dla upraw roślin energetycznych stanowiących surowiec do produkcji biokomponentów	Minister właściwy do spraw rolnictwa
Wsparcie dla inwestycji w zakresie produkcji biokomponentów w ramach Programu Operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko”	Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego
	Minister właściwy do spraw gospodarki
	Minister właściwy do spraw środowiska
Wsparcie dla inwestycji w zakresie produkcji biokomponentów w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich	Minister właściwy do spraw rolnictwa
Wsparcie dla inwestycji w zakresie produkcji biokomponentów i biopaliw w ramach Programu Operacyjnego „Innowacyjna Gospodarka”	Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego
	Minister właściwy do spraw gospodarki
Strefy dla ekologicznego transportu publicznego	Minister właściwy do spraw transportu
	Minister właściwy do spraw środowiska
	Minister właściwy do spraw zdrowia
Zwolnienia z opłat za parkowanie	Minister właściwy do spraw środowiska
Zwolnienia z opłat za korzystanie ze środowiska	Minister właściwy do spraw środowiska
Preferencje w zakupie pojazdów i maszyn wyposażonych w silniki przystosowane do spalania biopaliw ciekłych w ramach zamówień publicznych	Prezes Urzędu Zamówień Publicznych
Obowiązki dla administracji rządowej w zakresie stosowania biopaliw ciekłych	Minister właściwy do spraw administracji
	Minister właściwy do spraw wewnętrznych
Działalność naukowo-badawcza w zakresie biopaliw ciekłych	Minister właściwy do spraw nauki
Działalność informacyjno-edukacyjna w zakresie biopaliw ciekłych	Minister właściwy do spraw gospodarki
	Minister właściwy do spraw transportu
	Minister właściwy do spraw środowiska
	Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania

Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej tematyki

Źródła prawa europejskiego:

1. Dyrektywa 2003/30/WE z dnia 8 maja 2003 r., w sprawie wspierania użycia w transporcie biopaliw lub innych paliw odnawialnych (Dz. U. UE. L. Nr 123, str. 42).
2. Dyrektywa 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz. U. UE. L. Nr 140 str. 16).
3. Dyrektywa 2009/33/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów transportu drogowego (Dz. U. UE. L. Nr 120, str. 5).
4. Dyrektywa 98/70/EC z dnia 13 października 1998 r. odnosząca się do jakości benzyny i olejów napędowych (Dz. U. UE.L. Nr 350 str. 58).
5. Dyrektywa 2003/96/WE z dnia 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej (Dz. U. UE.L. Nr 283, str. 51).

Źródła prawa polskiego:

1. Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1164).
2. Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania, jakości paliw (Dz. U. Nr 169, poz. 1200 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 108, poz. 626 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 74, poz. 397 ze zm.).
5. Ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 1381).
6. Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 931 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 r., poz. 1059 ze zm.).
8. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2013 r. w sprawie Narodowych Celów Wskaźnikowych na lata 2013-2018 (Dz. U. z 2013 r., poz. 918).
9. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 sierpnia 2013 r. w sprawie wysokości współczynników redukcyjnych na lata 2014 i 2015 (Dz. U. z 2013 r., poz. 1052).
10. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 25 kwietnia 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków, sposobu i trybu przyznawania dofinansowania na realizację działań związanych z wytwarzaniem biokomponentów, biopaliw ciekłych lub innych paliw odnawialnych i wykorzystaniem ich w transporcie (Dz. U. z 2013 r., poz. 609).
11. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 9 grudnia 2008 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw ciekłych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1058).
12. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 1 września 2009 r. w sprawie sposobu pobierania próbek paliw ciekłych i biopaliw ciekłych (Dz. U. Nr 147, poz. 1189).
13. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 24 lutego 2009 r. w sprawie zwolnień od podatku akcyzowego (Dz. U. Nr 32, poz. 228, ze zm.)⁷⁸.

⁷⁸ Rozporządzenie obowiązujące w trakcie kontroli.

14. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 22 stycznia 2007 r. w sprawie wymagań jakościowych dla biopaliw ciekłych stosowanych w wybranych flotach oraz wytwarzanych przez rolników na własne potrzeby (Dz. U. Nr 24, poz.149).
15. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 31 stycznia 2007 r. w sprawie sposobu pobierania próbek biopaliw ciekłych u rolników wytwarzających biopaliwa ciekłe na własny użytek (Dz. U. Nr 24, poz. 150).
16. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 22 kwietnia 2010 r. w sprawie metod badania jakości biopaliw ciekłych (Dz. U. Nr 78, poz. 520).
17. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2007 r. w sprawie Narodowych Celów Wskaźnikowych na lata 2008–2013 (Dz. U. Nr 110, poz. 757).
18. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 23 sierpnia 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu zbiorczego raportu kwartalnego dotyczącego rynku biokomponentów, paliw i biopaliw ciekłych (Dz. U. Nr 159, poz. 1121).
19. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 27 grudnia 2007 r. w sprawie wartości opałowej poszczególnych biokomponentów i paliw ciekłych (Dz. U. z 2008 r. Nr 3, poz. 12).
20. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 22 stycznia 2009 r. w sprawie wymagań jakościowych dla biopaliw ciekłych (Dz. U. Nr 18, poz. 98).
21. Uchwała Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2002 r. Nr 13, poz. 221 ze zm.)⁷⁹.
22. Uchwała Nr 134/2007 Rady Ministrów z dnia 24 lipca 2007 r. w sprawie wieloletniego programu promocji biopaliw lub innych paliw odnawialnych na lata 2008-2014 (M.P. Nr 53, poz. 607).
23. Obwieszczenie Ministra Gospodarki z dnia 29 marca 2012 r. w sprawie ogłoszenia raportu dla Komisji Europejskiej dotyczącego wspierania użycia w transporcie biopaliw lub innych paliw odnawialnych za 2010 r. (M.P. z 2012 r. poz. 224).
24. Obwieszczenie Ministra Gospodarki z dnia 3 lipca 2013 r. w sprawie ogłoszenia raportu dla Komisji Europejskiej dotyczącego wspierania użycia w transporcie biopaliw lub innych paliw odnawialnych za 2011 r. (M.P. z 2013 r., poz. 598).
25. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 4 września 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu zbiorczego raportu kwartalnego dotyczącego rynku biokomponentów, paliw ciekłych i biopaliw ciekłych (Dz. U z 2012 r., poz. 1038).

⁷⁹ Obowiązujący do 31 grudnia 2013 r. – od 1 stycznia 2014 r. obowiązuje Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin Pracy Rady Ministrów (M.P. z 2013 poz. 979).

Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Trybunału Konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej
5. Prezes Rady Ministrów
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
8. Sejmowa Komisja Gospodarki
9. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
10. Sejmowa Komisja Ustawodawcza
11. Sejmowa Komisja Infrastruktury
12. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
13. Sejmowa Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi
14. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
15. Sejmowa Komisja do Spraw Unii Europejskiej
16. Sejmowa Komisja Edukacji, Nauki i Młodzieży
17. Sejmowa Komisja Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii
18. Senacka Komisja Gospodarki Narodowej
19. Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Gospodarki
20. Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Infrastruktury i Rozwoju
21. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
22. Minister Finansów
23. Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego
24. Minister Środowiska
25. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
26. Prezes URE
27. Prezes UOKiK
28. Prezes ARR

Warszawa, *h marcu* 2014 r.

BDG-III-0911-14/*22*/13
BDG/*5717* /14

Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezencie,

Stosownie do przekazanej w dniu 19 lutego 2014 r. *Informacji o wynikach kontroli stosowania biopaliw i biokomponentów w transporcie*, na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r. poz. 82, z późn. zm.) przedstawiam stanowisko do przedmiotowej Informacji.

- 1) Odnośnie informacji zaprezentowanej na str. 33 dotyczącej dofinansowania jednej umowy w ramach działania 9.5 – *Wytwarzanie biopaliw ze źródeł odnawialnych* w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, zwanego dalej: PO IiŚ, należy zaznaczyć, iż do Ministerstwa Gospodarki wpłynęło 8 wniosków o dofinansowanie na łączną kwotę dofinansowania 203,8 mln PLN przy budżecie przeznaczonym ze środków Funduszu Spójności na działanie w wysokości 166 mln PLN. Po ocenie formalnej, pozytywnie oceniono 5 wniosków na łączną wnioskowaną kwotę dofinansowania 131 mln PLN. W wyniku zakończonej oceny podpisano 3 umowy o dofinansowanie na łączną kwotę dofinansowania 67 mln PLN. Ponadto, rozwiązano 2 umowy (1 - na skutek nierealizowania postanowień umowy przez beneficjenta; 2 - na wniosek beneficjenta z powodu problemów z uzyskaniem decyzji administracyjnej oraz zmiany koniunktury na rynku biopaliw). Ostatecznie, dofinansowaniu podlega 1 umowa na kwotę 11,4 mln PLN.

Należy jednocześnie zauważyć, że na poziom zainteresowania wsparciem w ramach działania 9.5 PO IiŚ przede wszystkim wpływ miały import biokomponentów przez

polskie spółki paliwowe oraz nałożenie dodatkowych wymagań przez *dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promocji energii ze źródeł odnawialnych i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz. Urz. UE L Nr 140 z dnia 5 czerwca 2009 r., str. 16)*, zwaną dalej: dyrektywą 2009/28/WE.

- 2) Odnośnie informacji zaprezentowanych na str. 40-42 dotyczących przebiegu prac nad transpozycją dyrektywy 2009/28/WE należy podkreślić, co następuje.

Prace nad implementacją przepisów dyrektywy 2009/28/WE w zakresie biopaliw w pierwszej fazie opierały się na przygotowaniu projektu założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych, na podstawie których Rządowe Centrum Legislacji, zwane dalej: RCL, miało przygotować projekt ustawy. Jednakże, podjęta została decyzja o dokonaniu kompleksowej nowelizacji *ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1164)*. W związku z powyższym, w ww. projekcie założeń zawarto propozycje przepisów związanych zarówno z implementacją przepisów Unii Europejskiej, jak również uwzględniających przeprowadzenie zmian w systemie funkcjonowania rynku biopaliw ciekłych i biokomponentów, które były postulowane przez uczestników tego rynku oraz organy administracji publicznej. Prace nad projektem założeń od początku przebiegały bardzo powoli, m.in. za sprawą prezentowania rozbieżnych stanowisk przez organizacje branżowe, jak również w związku z uwagami przedkładanymi ze strony poszczególnych organów administracji centralnej, które postulowały odmienne wizje rozwoju krajowego sektora wytwarzania biokomponentów.

Prezentowane rozbieżności dotyczyły w szczególności odmiennego stanowiska wobec roli, jaką rozwój sektora wytwarzania biokomponentów powinien wywierać na określone obszary gospodarki krajowej, takie jak: rolnictwo, przemysł przetwórczy czy też sektor naftowy. Ponadto, postulowane było odmienne podejście w zakresie istotnych elementów tego rynku, dotyczących zarówno wysokości Narodowych Celów Wskaźnikowych, preferowanego modelu ich egzekwowania (systemu kar) jak również propozycji mechanizmów wsparcia.

W trakcie kontroli NIK przedstawiono dokumenty oraz udzielono informacji (nie ze wszystkich spotkań sporządzone zostały notatki dokumentujące ich przebieg), zgodnie

z którymi przedstawiciele Ministerstwa Gospodarki przeprowadzili szereg spotkań roboczych, w trakcie których podejmowano próby osiągnięcia konsensusu oraz wypracowania kompromisowych rozwiązań. Tego rodzaju konsultacyjne spotkania były przeprowadzane każdorazowo przed przekazaniem projektu założeń na posiedzenie stałego komitetu Rady Ministrów, zwanego dalej: KRM. Niemniej jednak, nie rozstrzygnięto ostatecznie wszystkich rozbieżności, co z kolei miało odzwierciedlenie w ilości uwag przedkładanych przed posiedzeniami KRM.

W związku z licznymi uwagami, Ministerstwo Gospodarki występowało dwukrotnie z wnioskiem o zdjęcie z porządku obrad KRM projektu założeń projektu o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych. W przedmiotowej Informacji nie wskazano natomiast, że zdjęcie z programu obrad KRM nastąpiło na skutek wniosku Ministra Gospodarki i było spowodowane utrzymującymi się rozbieżnościami.

Konsultacje oraz uzgodnienia robocze stanowisk poszczególnych resortów zgłaszających uwagi były przeprowadzane w różnej formie oraz na różnym szczeblu, jednakże wciąż prezentowane były rozbieżne stanowiska przez resorty biorące aktywny udział w pracach nad dokumentem.

W tym miejscu należy ponownie podkreślić, iż to właśnie Ministerstwo Gospodarki, mając na uwadze przedłużający się czas prac nad kompleksową nowelizacją ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych, wystąpiło z propozycją działań zmierzających do przyspieszenia implementacji przepisów dyrektywy 2009/28/WE, przekazując stosowny wniosek do Przewodniczącego Zespołu ds. Programowania Prac Rządu, w którym zwrócono uwagę, iż *„przedmiotowa nowelizacja dotyczy szeregu skomplikowanych zagadnień, dotyczących zarówno kwestii zawartych w dyrektywie 2009/28/WE, jak również innych zmian wprowadzonych do założeń w celu poprawy funkcjonowania rynku biokomponentów i biopaliw ciekłych”*. W efekcie proces legislacyjny projektu założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych znacząco się przedłużał. W związku z powyższym, dążąc do przyspieszenia prac nad transpozycją Ministerstwo Gospodarki zaproponowało szereg rozwiązań skutecznie przyspieszających ten proces, do których zaliczyć należy:

- a) odejście od dalszego procedowania projektu założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych na rzecz rozpoczęcia prac nad



projektem ustawy o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych – takie podejście oszczędziło wiele czasu (m.in. wyeliminowano konieczność ustalenia treści projektu ustawy z RCL, po wcześniejszym zaakceptowaniu projektu założeń przez Radę Ministrów),

- b) ograniczenie zakresu przedmiotowego nowelizacji jedynie do przepisów wdrażających przepisy dyrektywy 2009/28/WE,
- c) odstąpienie od konieczności sporządzania założeń do projektu ustawy.

Wszystkie przedłożone przez Ministra Gospodarki propozycje uzyskały aprobatę ze strony Zespołu ds. Programowania Prac Rządu, zaś przebieg prac nad nowelizacją ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych pokazuje, że zaproponowane rozwiązanie okazało się skuteczne i istotnie wpłynęło na przyspieszenie tempa prac nad projektem ustawy. W dniu 21 listopada 2013 r. projekt ustawy o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw został przyjęty przez Radę Ministrów. Tym samym zakończono rządowy etap procedowania projektu ustawy.

W dniu 9 stycznia 2014 r. projekt ustawy został przekazany przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów do Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, a następnie skierowany do Komisji Gospodarki. W dniu 22 stycznia 2014 r. odbyło się pierwsze czytanie projektu ustawy, powołano *Podkomisję nadzwyczajną do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw*.

Mając zatem na uwadze dotychczasowe zaangażowanie oraz działania podjęte przez Ministerstwo Gospodarki należy podkreślić, iż stanowią one właściwą i skuteczną reakcję wobec przedłużającego się procesu implementacji przepisów Unii Europejskiej dotyczących kwestii biokomponentów i biopaliw ciekłych stosowanych w transporcie.

Z poważaniem

MINISTER
Z up.

GRZEGÓZ PIOTROWSKI
PEŁNOMOCCNIK RZĄDU DO SPRAW
DEREGULACJI GOSPODARCZYCH
SEKRETARZ STANU

OPINIA

Prezesa Najwyższej Izby Kontroli

do stanowiska Ministra Gospodarki do *Informacji o wynikach kontroli stosowania biopaliw i biokomponentów w transporcie*

Minister Gospodarki, odnosząc się do zapisów zawartych w pkt 3.2.1.3. *Informacji o wynikach kontroli*, przytacza szczegółowe dane dotyczące zainteresowania Programem Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ).

W opinii NIK, dane te są spójne z ustaleniami kontroli i stanowią argumenty uzasadniające ocenę NIK dotyczącą niskiego wykorzystania środków przewidzianych w tym programie. Przytoczony przez Ministra Gospodarki powód niskiego zainteresowania POIiŚ, jakim był import biokomponentów, miał wpływ na funkcjonowanie całego rynku biopaliw i został omówiony w rozdziale 3.2.1.1. *Informacji*.

Minister Gospodarki powołał się również na nałożenie dodatkowych wymagań przez *dyrektywę 2009/28/WE* jako element niskiego zainteresowania wsparciem w ramach POIiŚ. W opinii NIK, element ten mógł mieć znaczenie, ponieważ w czasie gdy przedsiębiorcy mogli ubiegać się o dofinansowanie, brak było uregulowań krajowych w tym zakresie, gdyż przepisy *dyrektywy* nie zostały transponowane do polskiego porządku prawnego. Odpowiedzialnym za przygotowanie projektów stosownych aktów prawnych był Minister Gospodarki (rozdział 3.2.1.8. *Informacji o wynikach kontroli*).

W punkcie 2 stanowiska Ministra Gospodarki, odnoszącym się do zapisów w rozdziale 3.2.1.8. *Informacji* zostały przedstawione szczegółowo działania podejmowane w Ministerstwie w celu transpozycji *dyrektywy 2009/28/WE* (w tym w odniesieniu do biopaliw ciekłych i biokomponentów w transporcie) do krajowego porządku prawnego. Zdaniem Ministra Gospodarki, działania te stanowiły właściwą i skuteczną reakcję wobec przedłużającego się procesu implementacji przepisów Unii Europejskiej dotyczącego kwestii biokomponentów i biopaliw stosowanych w transporcie.

Przytoczone przez Ministra Gospodarki argumenty, odnoszące się zwłaszcza do kwestii wyeliminowania rozbieżności stanowisk poszczególnych organów administracji dotyczących projektu założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych są Najwyższej Izbie Kontroli znane i zostały wnikliwie rozpatrzone przy formułowaniu ocen zawartych w *Informacji o wynikach kontroli*. Argumenty te były przedstawiane przez Ministra Gospodarki w toku kontroli i ponownie, w zastrzeżeniach z dnia 20 listopada 2013 r. do wystąpienia pokontrolnego NIK z dnia 31 października 2013 r. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli uchwałą nr 1/2014 r. z dnia 15 stycznia 2014 r. oddaliło te zastrzeżenia, uznając iż oceny działań Ministra Gospodarki są trafne.

2 up.

WICEPREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Cichosz



Warszawa, dnia 9 marca 2014 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW

AG2-0800-2/2014/KUY/3

Pan
Marian Cichosz
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

ds. KGP-4101-01-00/2013

W związku z przekazaną *Informacją o wynikach kontroli stosowania biopaliw i biokomponentów w transporcie*, uprzejmie informuję, że zgłaszam następującą uwagę do przedmiotowego dokumentu.

W pkt 3.2.2 **Działania podejmowane przez Ministra Finansów w celu wspierania, rozwoju i wykorzystywania biopaliw i biokomponentów w transporcie**, w akapicie pierwszym (str. 42) wskazano, że „Służba Celna, w latach 2009-2012, przeprowadziła 30 kontroli w obszarze *Biopaliwa i biokomponenty*, co stanowiło 5% wszystkich kontroli przeprowadzonych w obszarze benzyn i olejów napędowych. Nieprawidłowości stwierdzono w 5 kontrolach.”.

Natomiast zgodnie z informacjami zawartymi w pkt 1.2 *Wystąpienia pokontrolnego* nr KBF-4101-02-01/2013 (str. 5), Służba Celna w **dwóch kontrolach** stwierdziła uszczuplenia finansowe na łączną kwotę 12,8 tys. zł.

2 powołaniem

Z upoważnienia Ministra Finansów
PODSEKRETARZ STANU

Jacek Kapica



OPINIA

Prezesa Najwyższej Izby Kontroli

do stanowiska Ministra Finansów do *Informacji o wynikach kontroli*
stosowania biopaliw i biokomponentów w transporcie

Dziękuję za przekazaną uwagę dotyczącą ilości kontroli przeprowadzonych przez Służbę Celną, w których stwierdzono nieprawidłowości. Podzielam zdanie Ministra Finansów, że takie kontrole były dwie, a nie pięć jak podano w *Informacji o wynikach kontroli*.

W celu sprostowania omyłki, do *Informacji* zostaje dołączona errata.

z up.

WICEPREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Cichosz