

WSTĘP

System monitorowania i kontrolowania jakości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych funkcjonuje od 1 maja 2004 r. Głównym celem jego utworzenia było umożliwienie wywiązania się przez Polskę z obowiązków wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej, określonych w dyrektywie 98/70/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 1998 r. w sprawie jakości benzyny i olejów napędowych zmienionej Dyrektywą 2003/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 marca 2003 r. Obowiązki te polegają na monitorowaniu jakości paliw ciekłych wprowadzonych do obrotu oraz sporządzaniu raportu dla Komisji Europejskiej przedstawiającego wyniki monitorowania, dotyczące jakości paliwa na rynku. Przy okazji konstruowania systemu wzięto pod uwagę specyfikę polskiego rynku paliwowego i wprowadzono rozwiązania umożliwiające podejmowanie kontroli nie tylko na podstawie czynników statystycznych, ale także na podstawie wszelkich informacji o paliwie złej jakości. System ma więc realizować także inny cel, jakim jest dążenie do eliminowania i przeciwdziałania wprowadzaniu do obrotu paliw ciekłych i biopaliw ciekłych nie spełniających wymagań jakościowych określonych w przepisach prawnych. Z uwagi na dwojaki charakter celów system został podzielony na dwie części: „europejską” i „krajową”, które różnią się między sobą kilkoma kryteriami (rodzajem kontrolowanych podmiotów, sposobem wybierania/losowania podmiotów do kontroli, ilością parametrów podlegających badaniu).

Wyniki przedstawione w Raporcie dla Rady Ministrów dotyczą obu części systemu.

I. JAKOŚĆ PALIW W 2005 R. (PORÓWNANIE Z 2004 R.)

Wyniki kontroli jakości paliw prowadzonych na stacjach paliwowych i w hurtowniach w 2005 r., przedstawione w raporcie dla Rady Ministrów, wskazują, że sytuacja w zakresie jakości paliw nie uległa poprawie w porównaniu z rokiem ubiegłym. Naruszenia wymagań jakościowych dotyczą tych samych parametrów, podobna jest także skala naruszeń. W odniesieniu do oleju napędowego najczęściej naruszanymi parametrami były:

- siarka (w 2004 r. w 184 próbkach na 1824 próbki zbadane stwierdzono przekroczenie tego parametru; w 2005 r. w 278 próbkach na 1724 próbki zbadane stwierdzono przekroczenie siarki; jedną z przyczyną wyraźnego zwiększenia ilości próbek, w których siarka była naruszona w 2005 r., było zaostrożenie od 1 stycznia 2005 r. normy dotyczącej tego parametru),
- skład frakcyjny (w 2004 r. w 147 próbkach na 1786 próbek zbadanych stwierdzono przekroczenie tego parametru; w 2005 r. w 114 próbkach na 1704 próbki zbadane stwierdzono przekroczenie w zakresie składu frakcyjnego),
- gęstość (w 2004 r. w 20 próbkach na 1836 próbek zbadane stwierdzono przekroczenie tego parametru; w 2005 r. w 28 próbkach na 1722 próbki zbadane stwierdzono przekroczenie w zakresie gęstości).

W odniesieniu do benzyn najczęściej naruszanymi parametrami były:

- siarka (w 2004 r. w 74 próbkach na 1857 próbek zbadanych stwierdzono przekroczenie siarki; w 2005 r. w 84 próbkach na 1839 próbek zbadanych stwierdzono przekroczenie tego parametru),
- motorowa liczba oktanowa (w 2004 r. w 58 próbkach na 1866 próbek zbadanych stwierdzono niższy poziom motorowej liczby oktanowej niż przewidziany w przepisach rozporządzenia, w 2005 r. w 58 próbkach na 1834 próbki zbadane wartość tego parametru była za niska).

Oprócz ilości naruszeń w zakresie poszczególnych parametrów szczególnie niepokojące są dane dotyczące stopnia tych naruszeń w kontrolowanych próbkach paliwa. Na przykład na jednej ze stacji paliw w Pruszczu Gdańskim pobrano próbkę oleju napędowego, w której stwierdzono zawartość siarki 5429 mg/kg (przy dopuszczalnej normie max 50 mg/kg), gęstość 848 kg/m³ (przy normie max 845), skład frakcyjny 409°C (przy normie max

360°C). Wszystkie najwyższe naruszenia norm jakościowych zostały wyszczególnione w Raporcie.

Naruszenia parametrów jakościowych mają istotne znaczenie dla środowiska naturalnego i dla silników samochodowych. W odniesieniu do oleju napędowego i benzyn spośród parametrów najczęściej i w największym stopniu naruszanych szczególnie szkodliwa jest siarka – nadmierna ilość wpływa negatywnie na układy kontroli emisji toksycznych składników spalin oraz na katalityczne układy oczyszczania spalin, powodując ich wysoką emisję do środowiska. Podwyższona zawartość siarki powoduje także korozję silnika i układu wydechowego. Ma ponadto negatywny wpływ na zdrowie ludzi – jest silnie kancerogenna. Nieprawidłowości w zakresie składu frakcyjnego wskazują na niewłaściwe proporcje ilościowe między składnikami paliwa. Konsekwencją tych nieprawidłowości jest zwiększenie emisji cząstek stałych do środowiska i zadymienie spalin, utrudniony rozruch silnika, niecałkowite spalanie paliwa, brak elastyczności pracy silnika i utrudnione przyspieszanie. Podobne skutki wywołuje w zakresie benzyny zbyt niska motorowa liczba oktanowa, która wpływa na niestabilność silnika i jego przyspieszone zużycie.

Należy podkreślić, że **każde naruszenie parametru w próbce paliwa pobranej na stacji lub w hurtowni – niezależnie od stopnia tego naruszenia – stanowi złamanie zakazu** dokonywania obrotu paliwem nie spełniającym wymagań jakościowych i powinno być karane zgodnie z przepisami karnymi określonymi w ustawie o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych.

Podczas kontroli prowadzonych w 2005 r. w hurtowniach doszło do wykrycia przypadków sprzedaży paliwa opałowego jako napędowego – w przypadku 6 próbek oleju napędowego ocena wizualna wystarczyła do stwierdzenia, że jest to olej opałowy. Sprawy zostały przekazane do właściwych prokuratur.

Niepokojące jest także zjawisko powtarzających się negatywnych wyników kontroli tych samych podmiotów. W 2004 r. 28,4% spośród stacji, co do których wcześniejsza kontrola wykazała, że sprzedawane było na nich paliwo złej jakości, nadal oferowało swoim klientom takie paliwo. W 2005 r. sytuacja w tym zakresie nieznacznie się pogorszyła – 31% stacji spośród tych, co do których wynik kontroli w 2004 r. był negatywny, nadal sprzedawało paliwo niewłaściwej jakości.

Należy również podkreślić, iż w Raporcie Komisji Europejskiej, prezentującym wyniki monitorowania jakości paliw ciekłych we wszystkich państwach Unii Europejskiej w 2004r., Polska została wymieniona (obok Czech), jako państwo, w którym zanotowano najwięcej i największe przekroczenia parametrów jakościowych w paliwie.

II. DZIAŁANIA ZMIERZAJĄCE DO POPRAWY SYTUACJI W ZAKRESIE JAKOŚCI PALIW

Wnioski zawarte w niniejszym opracowaniu wynikają z dwuletnich doświadczeń w funkcjonowaniu systemu monitorowania i kontrolowania jakości paliw ciekłych i dotyczą postulatów, jakie – w opinii Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – powinny zostać zrealizowane w celu poprawy jakości paliwa, wyeliminowania niepokojących zjawisk, o których była mowa powyżej, a także usprawnienia działań kontrolnych. Konieczne do wyeliminowania problemy wynikają z trzech rodzajów barier:

- związanych z prawnymi przeszkodami efektywnego organizowania i prowadzenia kontroli,
- dotyczących niskiej aktywności organów i instytucji posiadających kompetencje w zakresie podejmowania działań mogących wpłynąć na poprawę sytuacji w zakresie jakości paliwa (w tym także organów, które posiadają, lub mogą posiadać, dane istotne dla organizowania i prowadzenia kontroli),
- związanych ze stosowaniem sankcji karnych za dokonywanie obrotu paliwem nie spełniającym wymagań jakościowych.

Wnioski te były wielokrotnie przedstawiane przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów organom właściwym dla podjęcia odpowiednich działań - Ministrowi Gospodarki, Ministrowi Sprawiedliwości oraz Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki.

1. ZMIANY W PRZEPISACH PRAWNYCH W ZAKRESIE ORGANIZOWANIA I PROWADZENIA KONTROLI

1.1. Wyłączenie stosowania art. 79, 80 i 82 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej podczas kontroli paliw pozwoli na wyeliminowanie poważnych trudności związanych z rozpoczęciem i przeprowadzeniem tej kontroli na wszystkich wylosowanych stacjach paliwowych oraz na przestrzeganie podstawowej zasady kontroli jakości paliw – zasady poufności.

Z informacji przekazywanych przez Inspekcję Handlową wynika, iż stosowanie przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej podczas kontroli jakości paliw wielokrotnie utrudniało, a czasami nawet uniemożliwiało przeprowadzenie tej kontroli.

Nieobecność przedsiębiorcy i brak możliwości rozpoczęcia z tego powodu działań kontrolnych (art. 79 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej nakazuje rozpoczęcie kontroli dopiero po okazaniu legitymacji służbowej i doręczeniu **przedsiębiorcy** upoważnienia) prowadzi do sytuacji, w której inspektorzy po dojechaniu na stację paliwową nie mogą pobrać próbek paliwa z dystrybutorów. Podczas kontroli prowadzonych na stacjach paliwowych zdarzały się sytuacje, gdy właściciela nie było na miejscu, a telefonicznie poinstruował swoich pracowników, by nie dopuścili do pobrania próbek paliwa przez inspektorów. Inspektorzy nie mogli formalnie rozpocząć kontroli i byli zmuszeni do odjechania ze stacji bez pobrania próbek. Kontrolę mogli przeprowadzić dopiero wówczas, gdy na stacji pojawił się właściciel. Czasami inspektorzy zmuszeni byli do oczekiwania nawet do dwóch godzin na kontrolowanego przedsiębiorcę lub osobę przez niego upoważnioną. Jednak przez ten czas paliwo ze zbiorników znajdujących się na terenie stacji mogło zostać sprzedane albo wymienione.

Czasami przedsiębiorcy po wszczęciu kontroli odmawiają ustanowienia swojego reprezentanta, co uniemożliwia prowadzenie kontroli pod ich nieobecność, a także przedłuża czas trwania kontroli. Jest to szczególnie istotne w świetle przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej dotyczących limitów czasowych trwania kontroli u jednego przedsiębiorcy.

Inspekcja Handlowa podkreśla także problem dotyczący braku możliwości podjęcia kontroli na stacji paliw znajdującej się w województwie, w którym prowadzona jest kontrola w przypadku prowadzenia kontroli w innym województwie przez inny wojewódzki inspektorat IH (art. 82 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej). W przypadku sieci stacji paliwowych należących do tego samego przedsiębiorcy przepis ten uniemożliwia

wszczęcie kontroli na stacji zlokalizowanej np. w Warszawie, jeżeli w danym dniu inny organ prowadzi kontrolę w stacji znajdującej się w Szczecinie. W skrajnych przypadkach może doprowadzić to do sytuacji, iż u określonego przedsiębiorcy prowadzącego stacje paliwowe Inspekcja Handlowa w ogóle nie będzie mogła wszcząć kontroli.

Kontrola jakości paliw w ramach europejskiej części systemu prowadzona jest zgodnie z wytycznymi, do których odnosi się dyrektywa wspólnotowa, w celu przygotowania raportu o jakości paliwa sprzedawanego na polskich stacjach paliwowych. W celu zebrania danych potrzebnych do tego raportu stacje do kontroli są losowane. Niedopuszczalne jest stosowanie przy tym losowaniu jakichkolwiek kryteriów lub pominięcie niektórych stacji z jakichkolwiek powodów (np. wyczerpania limitu czasowego lub trwania kontroli skarbowej na stacji należącej do tego samego przedsiębiorcy, a mieszczącej się na drugim krańcu Polski). W takiej sytuacji przedstawione w raporcie wyniki nie byłyby statystyczne.

Kontrola jakości paliw ma być zaplanowana w taki sposób, aby zarówno kontrolowany jak i kontrolujący nie wiedzieli, kiedy i gdzie zostanie przeprowadzona. Inspektor informowany jest w ostatniej chwili, dokąd ma pojechać, a informacje są mu przekazywane z Głównego Inspektoratu Inspekcji Handlowej (w celu pominięcia dodatkowego ogniwa, jakim jest wojewódzki inspektor). Tymczasem przepisy dotyczące treści upoważnienia, w którym ma być wskazany termin i miejsce prowadzenia kontroli oraz określona data wystawienia upoważnienia i podpis upoważniającego, naruszają zasadę poufności – inspektor (a także osoba wystawiająca mu upoważnienie, czyli wojewódzki inspektor) wie, gdzie i kiedy ma odbyć się kontrola.

1.2. Zmniejszenie ilości kontrolowanych stacji paliwowych w zakresie benzyny Pb 98 w ramach europejskiej części systemu monitorowania i kontrolowania jakości paliw zwiększy efektywność czynności kontrolnych prowadzonych przez inspektorów Inspekcji Handlowej w aspekcie czasowym i finansowym.

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 17 września 2004 r. w sprawie sposobu monitorowania jakości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych, dla każdego gatunku minimalna liczba stacji, w których ma być przeprowadzona kontrola, w każdym z okresów monitorowania, w ramach części europejskiej systemu wynosi 100. Liczba ta nie zależy od dostępności danego gatunku paliwa na rynku.

Jak wynika z dotychczasowych doświadczeń w prowadzeniu kontroli, a także przekazanych przez Ministerstwo Gospodarki informacji na temat wielkości produkcji, importu i sprzedaży poszczególnych gatunków paliwa, benzyna Pb 98 jest stosunkowo rzadko

spotykanym rodzajem paliwa na rynku. Prawdopodobieństwo wystąpienia benzyny Pb 98 na stacji wylosowanej do kontroli w ramach tego gatunku paliwa jest małe i wynosi około 1:3 (na trzy stacje wylosowane benzynę bezołowiową 98 sprzedaje tylko jedna). Z tego względu, w dużej części przypadków, gdy inspektorzy dojeżdżają na stacje paliwowe wylosowane do kontroli w ramach benzyny Pb 98 (muszą dojechać pod każdy wskazany adres), nie mogą pobrać próbek tego gatunku paliwa z powodu braku benzyny w ofercie stacji, sprzedaży wyłącznie gazu LPG, a w niektórych przypadkach z braku stacji pod wskazanym adresem – tak wynika z danych przekazywanych przez Inspekcję Handlową. W związku z tym występują duże trudności z pobraniem do badań tego gatunku paliwa i w konsekwencji uzyskaniem liczby 100 próbek skontrolowanych w każdym okresie monitorowania w ramach części europejskiej systemu. Przykładowo w sierpniu 2005 r. (okres monitorowania trwa od maja do września) mimo dołosowania stacji dla potrzeb kontroli benzyny bezołowiowej 98, w 11 województwach nadal brakowało 29 stacji, a działania kontrolne wykazały, że jedynie w 30,32% stacji wylosowanych dla benzyny bezołowiowej 98 możliwe było pobranie próbek do badań laboratoryjnych.

W związku z powyższym w celu zapewnienia większej kontroli, liczba stacji, na których pobierane są próbki benzyny Pb 98 powinna zostać zmniejszona. Pozwoli to na oszczędności finansowe oraz czasowe i umożliwi przesunięcie działań kontrolnych w inne miejsca (stacje lub hurtownie) i inne, bardziej dostępne i częściej kupowane przez kierowców gatunki paliw (Pb 95 i olej napędowy). Natomiast ilość stacji kontrolowanych w odniesieniu do benzyny Pb 98 zostałaby zmniejszona zgodnie z postanowieniami normy europejskiej PN EN 14274.

1.3. Określenie metod badań wszystkich (także tzw. „eksploatacyjnych”) parametrów jakościowych dla paliw ciekłych oraz wymagań jakościowych i metod badań dla biopaliw ciekłych pozwoli na skontrolowanie benzyn i olejów napędowych w zakresie tych właściwości, które mają istotne znaczenie dla silników samochodowych, a także na objęcie kontrolą biopaliw ciekłych, które dostępne są już na rynku.

Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 19 października 2005 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw ciekłych, które weszło w życie w dniu 1 grudnia 2005 r., poszerzyło zakres badanych parametrów o takie parametry, które mają mniejszy wpływ na środowisko naturalne, natomiast są istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa i ochrony interesów użytkowników pojazdów (potocznie zwane parametrami „eksploatacyjnymi”). Przykładem takich parametrów są temperatura zapłonu – istotna ze względu na

bezpieczeństwo pojazdu i jego użytkownika (niska temperatura zapłonu stwarza poważne zagrożenie pożarowe, szczególnie w okresie letnim, przy wysokich temperaturach, istnieje zagrożenie wybuchu paliwa np. przy dolewaniu paliwa do baku pojazdu) oraz woda stwarzająca możliwość korozji silnika.

Obowiązujące rozporządzenie w sprawie metod badania jakości paliw ciekłych nie określa metod badania tych parametrów. Powoduje to sytuację, że parametry eksploatacyjne – pomimo, że są obowiązkowe do stosowania przez przedsiębiorców – nie mogą być badane.

Podobnie sytuacja wygląda w zakresie monitorowania i kontrolowania jakości biopaliw ciekłych. Pomimo objęcia systemem tych gatunków paliwa i dostępności na stacjach biodiesla nie może być on kontrolowany przez Inspekcję Handlową z uwagi na brak wydanych do tej pory rozporządzeń wykonawczych dotyczących wymagań jakościowych oraz metod badania biopaliw.

1.4. Umożliwienie podejmowania działań kontrolnych (w przypadku stacji, które nie są losowane) nie tylko w przypadku podejrzeń lub uzyskania informacji o paliwie niewłaściwej jakości pozwoli na zracjonalizowanie kontroli i lepsze ich planowanie.

Zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie sposobu monitorowania jakości paliw ciekłych, Inspekcja Handlowa może podejmować kontrole w ramach krajowej części systemu monitorowania i kontrolowania jakości paliw ciekłych (na stacjach lub w hurtowniach, które nie są losowane) tylko w przypadkach podejrzeń lub uzyskania informacji o niewłaściwej jakości paliwa. W praktyce oznacza to, że kontrole mogą być podejmowane tylko w takich przypadkach jak skargi kierowców lub przedsiębiorców, złe wyniki poprzednich kontroli, informacje z innych instytucji (np. Policja, CBS). Przepis ten wyłącza zatem możliwość podejmowania kontroli według innych kryteriów, jak np. lokalizacja stacji paliw (położenie w pobliżu innej kontrolowanej stacji). Niezawężanie przesłanek przeprowadzenia kontroli pozwoliłoby na zaplanowanie kontroli w taki sposób, aby po wylosowaniu stacji do kontroli w części europejskiej systemu stacje kontrolowane w części krajowej „dobierane” były spośród stacji znajdujących się w okolicy. Taki sposób pozwalałby na zaplanowanie kontroli z uwzględnieniem aspektów ekonomicznych oraz możliwości technicznych i organizacyjnych Inspekcji Handlowej.

Przepisy prawa nie powinny wymieniać przesłanek wyboru podmiotów do kontroli, która powinna być nieprzewidywalna i opierać się na analizie ryzyka. W przypadku kontroli jakości paliw - powinny podlegać jej nie tylko stacje, na które skarżą się konsumenci bądź konkurencyjni przedsiębiorcy lub których dotyczą informacje z innych organów albo wynik

poprzedniego badania okazał się negatywny, ale wszystkie działające w Polsce stacje. Obowiązkiem każdego przedsiębiorcy sprzedającego paliwo jest bowiem zapewnienie odpowiedniej jakości tego paliwa, a kontrola realizacji takiego obowiązku nie może dotyczyć tylko przedsiębiorców spełniających jedno z dwóch, określonych w rozporządzeniu, kryteriów.

Minister Gospodarki nie podziela poglądu na temat konieczności wprowadzenia w przepisach dotyczących monitorowania i kontrolowania możliwości przeprowadzania kontroli w przypadkach uzasadnionych np. zbliżonym usytuowaniem stacji paliwowych a nie tylko u przedsiębiorców wyznaczonych do kontroli w drodze losowania oraz przypadkach wynikających z podejrzeń lub sytuacji uzyskania informacji o niewłaściwej jakości paliw wprowadzanych do obrotu.

2. ZWIĘKSZENIE EFEKTYWNOŚCI ORGANÓW I INSTYTUCJI POSIADAJĄCYCH KOMPETENCJE W ZAKRESIE PODEJMOWANIA DZIAŁAŃ MAJĄCYCH WPŁYW NA POPRAWĘ JAKOŚCI PALIW ORAZ SKUTECZNIEJSZE ORGANIZOWANIE I PROWADZENIE KONTROLI

Zgodnie z przepisami ustawy Prawo energetyczne Prezes Urzędu Regulacji Energetyki może nałożyć dotkliwą karę pieniężną (do 15% przychodu osiągniętego w poprzednim roku) lub nawet może cofnąć koncesję udzieloną na obrót paliwami ciekłymi w przypadku, gdy podmiot, któremu ta koncesja została udzielona, narusza jej warunki. Jednym z warunków określonych w koncesji jest zapewnienie, aby paliwo będące przedmiotem obrotu, spełniało wymagania jakościowe określone przepisami prawa. Mając na uwadze ten istotny instrument, jakim w walce z nieuczciwymi przedsiębiorcami dysponuje Prezes URE, Inspekcja Handlowa w każdym przypadku stwierdzenia naruszeń w zakresie wymagań jakościowych w badanym paliwie kieruje taką informację do URE. W 2004 r. Inspekcja Handlowa przesłała do Prezesa URE informacje o 112 stacjach i bazach paliwowych, co do których kontrola wykazała sprzedaż paliwa niewłaściwej jakości, a 2005 r. – 241 takich informacji.

Z danych, jakimi dysponuje UOKiK, wynika, że Prezes URE do końca 2005 r. wszczął 66 postępowań w sprawach o naruszenie warunków udzielonej koncesji, 11 z nich zakończyło się wymierzeniem kar pieniężnych na łączną sumę 1 238 200 zł, jedno postępowanie dotyczyło cofnięcia koncesji. W ostatnim czasie można zauważyć bardziej

stanowcze działania Prezesa URE w tym zakresie, jednak wydaje się, że najskuteczniejszą formą walki z nieuczciwymi przedsiębiorcami jest pozbawienie ich możliwości prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie obrotu paliwami ciekłymi (czyli cofnięcie koncesji). W opinii UOKiK, częstsze korzystanie przez Prezesa URE z tego instrumentu, zwłaszcza w odniesieniu do tych podmiotów, co do których powtórna kontrola wykazała sprzedaż paliwa niewłaściwej jakości, miałoby charakter prewencyjny i przyczyniłoby się do polepszenia sytuacji na rynku paliw.

Kolejna kwestia, na którą należy zwrócić uwagę, związana jest z rzetelną bazą danych podmiotów podlegających kontroli. Kontrole jakości olejów napędowych i benzyn na stacjach paliwowych oraz w hurtowniach prowadzone są z wykorzystaniem baz danych prowadzonych w Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Wykazy podmiotów miały być tworzone (zgodnie z przepisami ustawy) na podstawie danych przekazywanych przez Główny Urząd Statystyczny, Urząd Regulacji Energetyki, Państwową Straż Pożarną oraz Urząd Dozoru Technicznego.

Niestety dane nie zawierały informacji o gatunkach paliw, nie zawierały także podziału na przedsiębiorców prowadzących działalność detaliczną lub hurtową w zakresie obrotu paliwami ciekłymi, co uniemożliwiło wpisanie tych przedsiębiorców do odpowiednich wykazów prowadzonych przez UOKiK i znalazło odzwierciedlenie w rezultatach kontroli hurtowni prowadzonej przez Inspekcję Handlową w 2005 r. Tylko około 25% spośród hurtowni przeznaczonych do kontroli w 2005 r. zostało rzeczywiście skontrolowanych, ponieważ w większości przypadków pod wskazanymi adresami nie było żadnych podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w zakresie hurtowego obrotu paliwami ciekłymi.

Taka sytuacja skutkuje stratą czasu i energii wkładanej w przygotowanie kontroli oraz zmniejsza efektywność wydatkowania środków publicznych.

Z analizy przepisów Prawa energetycznego oraz ustawy o swobodzie działalności gospodarczej wynika, iż Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, na podstawie informacji przekazywanych przez przedsiębiorców w związku z otrzymanymi koncesjami na obrót paliwem, ma podstawy prawne do posiadania dokładnych danych o przedsiębiorcach dokonujących obrotu paliwami ciekłymi, pozwalających na stworzenie rzetelnej bazy dotyczącej tych przedsiębiorców z dokładnymi informacjami o miejscach wykonywania tej działalności i jej rodzajach.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że współpraca Prezesa URE przy pozyskaniu danych dotyczących przedsiębiorców podlegających kontroli zgodnie z ustawą o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych,

przyczyniłaby się w istotnym stopniu do stworzenia rzetelnej bazy danych, odzwierciedlającej stan rzeczywisty, która mogłaby stanowić solidną podstawę działań kontrolnych dla Inspekcji Handlowej.

Dodatkowo wojewódzkie inspektoraty Inspekcji Handlowej będą przekazywały do organów podatkowych właściwych w zakresie akcyzy, informacje o nieprawidłowościach wykrytych podczas kontroli jakości paliw.

3. UPROSZCZENIE SYSTEMU KAR ZA NARUSZENIE ZAKAZU DOKONYWANIA OBROTU I GROMADZENIA PALIW NIE SPEŁNIAJĄCYCH WYMAGAŃ JAKOŚCIOWYCH

System monitorowania i kontrolowania jakości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych powinien zniechęcać przedsiębiorców do dokonywania obrotu paliwem niewłaściwej jakości (funkcja prewencyjna). Realizacji tego zadania służyć miały surowe kary przewidziane w ustawie:

- kara do 500 000 zł (lub kara pozbawienia wolności do 3 lat),
- kara zastrzona do 1 000 000 zł lub (kara pozbawienia wolności od 3 miesięcy do 5 lat) gdy paliwo stanowi mienie znacznej wartości,
- kara do 250 000 zł za nieumyślne dokonywanie obrotu paliwem niewłaściwej jakości,
- kara grzywny w przypadkach mniejszej wagi.

Z danych uzyskanych w Biurze do Spraw Przestępczości Zorganizowanej Prokuratury Krajowej, w którym poza sprawowaniem merytorycznego nadzoru służbowego nad wdrożonymi w skali kraju postępowaniami przygotowawczymi w sprawach paliwowych, prowadzony jest monitoring spraw o przestępstwa z art. 23 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych wynika, iż w okresie od daty obowiązywania ww. ustawy – tj. od 18 marca 2004 r. do 28 czerwca 2006 r. w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury:

- wszczęto 482 postępowania przygotowawcze w sprawach z art. 23 wymienionej ustawy,
- 149 z nich zakończono skierowaniem przeciwko sprawcom takich przestępstw aktów oskarżenia do sądu,
- w 68 sprawach zapadły wyroki skazujące – łącznie w stosunku do 72 oskarżonych o przestępstwa z art. 23 tej ustawy,

- 162 postępowania przygotowawcze umorzono przy przyjęciu różnych podstaw prawnych takich decyzji procesowych,
- 18 spraw przekazano – według właściwości do dalszego prowadzenia innym uprawnionym organom,
- w 9 sprawach postępowania przygotowawcze zawieszono z uwagi na długotrwałą przeszkodę uniemożliwiającą ich kontynuowanie,
- 144 postępowania przygotowawcze pozostają w toku i są przedmiotem zainteresowania prokuratorów z Biura do Spraw Przestępczości Zorganizowanej Prokuratury Krajowej.

Natomiast w okresie, którego dotyczy Zbioreczy roczny raport dotyczący jakości paliw ciekłych tj. od stycznia do grudnia 2005 r.:

- wszczęto 141 postępowania przygotowawcze w sprawach z art. 23 ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych,
- 119 postępowań przygotowawczych zakończono, z tego:
 - 53 postępowania przygotowawcze zakończono skierowaniem przeciwko sprawcom takich przestępstw aktów oskarżenia do sądu, z których:
 - w 20 sprawach zapadły wyroki skazujące o przestępstwa z art. 23 ustawy (wyrokami skazującymi wymierzono kary grzywny w łącznej wysokości 98.000 zł., a w 3 przypadkach, oprócz kary grzywny wymierzono kary pozbawienia wolności w wysokości 6 miesięcy z warunkowych zawieszeniem wykonania na okres 2 lat),
 - w pozostałych 33 sprawach – dotąd brak informacji (wyroki mogą zapaść w roku bieżącym),
 - 62 postępowania przygotowawcze umorzono przy przyjęciu różnych podstaw prawnych takich decyzji procesowych (wszystkie umorzone sprawy kierowane są do Prokuratur Apelacyjnych w celu ponownego rozpatrzenia),
 - 4 sprawy zostały włączone do innych postępowań.
- obok kary pozbawienia wolności, najniższa kara grzywny wyniosła 1.000zł., najwyższa 15.000 zł.

Prokuratury najczęściej umarzają postępowania z uwagi na niewykrycie sprawcy czynu, brak danych dostatecznie uzasadniających popełnienie przestępstwa oraz brak

ustawowych znamion czynu zabronionego. W sprawach kierowanych przez wojewódzkich inspektorów Inspekcji Handlowej na podstawie ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych prokuratorzy dążą do wykrycia sprawców czynów polegających na świadomym pogorszeniu jakości paliwa. Natomiast ustawa określa sankcje karne za dokonywanie obrotu paliwem niewłaściwej jakości – karany ma być więc czyn polegający na sprzedaży paliwa złej jakości, a odpowiedzialności podlega właściciel stacji lub hurtowni. Należy dodatkowo podkreślić, że dyrektywa 98/70/WE w sprawie jakości benzyn i oleju napędowego zmieniona dyrektywą 2003/17/WE wymaga nałożenia surowych sankcji na tych, którzy sprzedają złej jakości paliwo.

Kwestia „przestępstw paliwowych” pozostająca we właściwości organów ścigania jest odrębna od działań podejmowanych w ramach systemu monitorowania i kontrolowania jakości paliw ciekłych. Działająca w ramach wyznaczonych przez przepisy prawa Inspekcja Handlowa kontroluje stacje paliwowe i hurtownie, a paliwo badane jest pod względem zgodności z określonymi w prawie parametrami jakościowymi. Badania te nie wykazują, jakie są przyczyny pogorszenia jakości paliwa, jakie substancje zostały do niego dolane lub też gdzie nastąpił proces „fałszowania” paliwa. Tymi kwestiami zajmują się prokuratorzy, a informacje z kontroli prowadzonych przez Inspekcję Handlową mogą niekiedy być pomocne przy prowadzeniu śledztw. W praktyce zresztą wojewódzcy inspektorzy Inspekcji Handlowej współpracują z Policją i Centralnym Biurem Śledczym, nierzadko – na wniosek tych organów lub razem z nimi – podejmują kontrolę na wskazanych stacjach lub w hurtowniach.

Niezależnie od powyższej opisanych działań, negatywne wyniki kontroli jakości paliw (dokładne adresy kontrolowanych podmiotów, wyniki badań laboratoryjnych) przekazywane są **zawsze** przez wojewódzkich inspektorów Inspekcji Handlowej do właściwych miejscowo prokuratur.

W związku z tym, w opinii UOKiK, należy wyraźnie oddzielić odpowiedzialność za dokonywanie obrotu paliwem nie odpowiadającym wymaganiom jakościowym (określona w ustawie o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw ciekłych) od odpowiedzialności za przestępstwa paliwowe polegające na świadomym mieszaniu paliwa z różnymi komponentami (najczęściej bezakcyzowymi), określonej przepisami kodeksu karnego. Rozwiązaniem w tym zakresie mogłoby być wprowadzenie kar administracyjnych za dokonywanie obrotu (a więc sprzedaż na stacji lub w hurtowni) paliwa złej jakości, wynik kontroli i protokół z laboratorium stanowiłyby podstawę do wymierzenia kary, bez długotrwałego postępowania.

Jednocześnie należy podkreślić, iż kwestia wyraźnego oddzielenia odpowiedzialności za obniżanie jakości paliwa od odpowiedzialności za dokonywanie obrotu takimi paliwami powinna zostać poddana szerszej dyskusji.

III. PLANOWANE ZMIANY DOTYCZĄCE SYSTEMU MONITOROWANIA I KONTROLOWANIA JAKOŚCI PALIW

Projekt nowej ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw jest aktualnie przedmiotem procesu legislacyjnego w Sejmie RP. Projektowana zmiana zakłada rozszerzenie i zmianę systemu monitorowania i kontrolowania jakości paliw w różnych aspektach:

- nowe gatunki paliw (kontrolowany będzie gaz płynny LPG, sprężony gaz ziemny CNG, lekki olej opałowy, ciężki olej opałowy, olej żeglugowy stosowany w statkach żeglugi śródlądowej, biopaliwa wytwarzane przez rolników na własny użytek, biopaliwa stosowane w tzw. wybranych flotach pojazdów),
- nowe podmioty (producenci paliw, właściciele wybranych flot pojazdów),
- kontrolowany będzie cały łańcuch dystrybucyjny paliwa – od stacji paliwowej poprzez hurtownie i bazy paliwowe aż do producenta paliwa,
- wyłączone zostanie stosowanie art. 79, 80 i 82 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej do kontroli jakości paliw.

Szczegółowe omówienie zmian zawartych w projekcie nowej ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw nie jest przedmiotem niniejszego opracowania, jednak należy podkreślić, że z punktu widzenia zarządzającego systemem zmiany te są korzystne i należy oczekiwać pozytywnych rezultatów w aspekcie efektywności kontroli.

Ministerstwo Finansów stoi na stanowisku, że nowe zadania nałożone na UOKiK należy realizować w ramach zatrudnienia zaplanowanego w ustawie budżetowej na rok 2006.

Niezależnie od poszerzenia zakresu systemu monitorowania i kontrolowania jakości paliw realizacji wymagają także postulaty stanowiące przedmiot niniejszego opracowania.

W celu zwiększenia efektywności funkcjonowania systemu monitorowania i kontrolowania jakości paliw ciekłych konieczne jest wzmocnienie zaplecza kadrowego

zarówno w UOKiK jak i IH. W chwili obecnej liczba zatrudnionych osób zajmujących się problematyką dotyczącą paliw w UOKiK jest zbyt mała. Jest to szczególnie widoczne w momentach dużego natężenia pracy (jak miało to miejsce w ostatnim czasie, kiedy oprócz bieżącej pracy, przygotowywane były raporty dla Rady Ministrów i Komisji Europejskiej dotyczące jakości paliw ciekłych i trwały prace nad nową ustawą o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw). Sporządzenie Raportów dla Rady Ministrów i Komisji Europejskiej dotyczących jakości paliw ciekłych wymaga przeanalizowania kilku tysięcy wyników kontroli przekazanych przez Inspekcję Handlową i zaangażowania całego zespołu zajmującego się kwestiami związanymi z paliwami w UOKiK.

W odniesieniu do Inspekcji Handlowej, czynności kontrolne w zakresie jakości paliw we wszystkich województwach mogą być prowadzone przez 30 ekip kontrolnych. W chwili obecnej IH dysponuje tylko 5 samochodami wyposażonymi w specjalistyczny sprzęt. W związku z ograniczeniami kadrowymi, logistycznymi i technicznymi w Inspekcji Handlowej, dziennie kontrole mogą być prowadzone równolegle średnio w 4 województwach. W przypadku zapewnienia Inspekcji Handlowej większej ilości etatów dla ekip kontrolnych oraz środków finansowych na zakup specjalistycznego sprzętu, kontrole mogłyby być prowadzone równolegle w większej ilości województw, co skutkowałoby szybszym i częstszym reagowaniem na sygnały (skargi) o niewłaściwej jakości paliw.