

**Protokół kontroli**  
**Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, dalej UOKiK**  
**ul. Pl. Powstańców Warszawy 1, 00-950 Warszawa**  
**nr statystyczny REGON 006212789**

Kontrolę przeprowadził w dniach 30 maja 2007 r. do 17 sierpnia 2007 r. kontroler NIK z Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji Konrad Sztubecki specjalista k.p., na podstawie upoważnienia do kontroli nr 0569979.

Kontrolą objęto zarządzanie systemem monitorowania i kontroli jakości paliw ciekłych oraz nadzór nad Inspekcją Handlową w zakresie realizacji zadań związanych z kontrolą paliw w ramach nadzoru organów państwa nad przeciwdziałaniem nielegalnego wprowadzania paliw do obrotu w latach 2006 – I połowa 2007 r.

W kontrolowanym okresie funkcję Prezesa UOKiK pełnili:

Cezary Banasiński - od 20 września 2001 do 14 marca 2007

Marek Niechciał – od 4 kwietnia 2007

[Dowód: akta kontroli str. nr 3]

Zadaniami związanymi z system monitorowania i kontrolowania jakości paliw zajmuje się 3 pracowników w Wydziale Monitorowania Jakości Paliw w Departamencie Nadzoru Rynku.

[Dowód: akta kontroli str. nr 17-23, 37]



System monitorowania i kontrolowania jakości paliw.

W celu uzupełnienia i aktualizacji wykazów przedsiębiorców zajmujących się obrotem paliwami Prezes UOKiK, jako Zarządzający Systemem, zwracał się o przekazanie danych dot. w/w przedsiębiorców: pismami z dnia 17 lipca 2006 do: URE, Urzędu Dozoru Technicznego, GUS, Państwowej Straży Pożarnej. Ponadto pismami z 18 października 2006 r. do Rafinerii Trzebinia SA, 25 października do Departamentu Kontroli Celno – Akcyzowej i Kontroli Cen Ministerstwa Finansów, 31 października do PGNiG SA, i Transportowego Dozoru Technicznego.

W związku z wejściem w życie z dniem 1 stycznia 2007 r. nowej ustawy o systemie monitorowania, zastępującej obowiązującą ustawę, Prezes UOKiK zwracał się o uzupełnienie wykazów - w tym o producentów biopaliw - pismami z 30 października 2006 do URE, GUS, 6 grudnia 2006 do PGNiG, 26 stycznia 2007 do Urzędu Dozoru Technicznego, 26 lutego 2007 r. do Agencji Rynku Rolnego.

[Dowód: akta kontroli str. nr 39]

Dyrektor Departamentu Nadzoru Rynku Urszula Szalkowska wyjaśniła (DNR-74-55/0792/MR z 16 lipca 2007 r.), że w prowadzonej przez UOKiK bazie stacji paliwowych

  1

oraz zakładowych na koniec 2005 r. znajdowało się 9640 podmiotów, w połowie 2006 r. 9658 a na koniec 2006 r. - 9457 podmiotów. W bazie przedsiębiorców wykonujących działalność gospodarczą w zakresie hurtowego obrotu paliwami na początku 2006 r. znajdowało się 935 przedsiębiorców, 936 w połowie 2007 r. Na 10.07.2007 r. w wykazie znajdowało się 3724 przedsiębiorców, 960 hurtowni oraz 9515 stacji paliwowych. Zmiana ustawowa narzuciła na UOKiK od 1 stycznia 2007 r. dodatkowo obowiązek prowadzenia wykazu przedsiębiorców produkujących lub magazynujących paliwa (obecnie 297 w wykazie); stacji paliw lub zakładowych sprzedających LPG (5584 podmioty), CNG (31 podmiotów); przewoźników paliwa (2530); przedsiębiorców wprowadzających do obrotu lekki olej opałowy (802 podmioty); właścicieli i użytkowników pojazdów w których biopaliwo ma być stosowane (5 podmiotów); rolników wytwarzających paliwa na własny użytek (brak wpisów). W załączonym piśmie Agencja Rynku Rolnego wyjaśniła, że do dnia 5 marca 2007 r. nie wpłynął żaden wniosek o wpis do rejestru rolników.

[Dowód: akta kontroli str. nr 169]

Wykaz zawiera datę zgłoszenia, nazwę właściciela lub użytkownika, pełne dane adresowe, wielkość floty, rodzaj i okres stosowania biopaliwa, oraz miejsce zaopatrywania floty.

[Dowód: akta kontroli str. nr 39]

W wykazie akredytowanych laboratoriów, sporządzonym na bazie danych udostępnionych przez Polskie Centrum Akredytacji, w 2006 r. znajdowało się 29 laboratoriów badawczych, w 2007 r. laboratoriów 30.

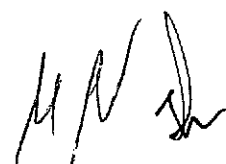
[Dowód: akta kontroli str. nr 41]

Monitorowanie i kontrola jakości paliw odbywa się w dwóch okresach w ciągu roku - letnim i zimowym. Okres letni w odniesieniu do benzyn trwa od 1 maja do 30 września, w odniesieniu do oleju napędowego od 16 kwietnia do 30 września. Okres zimowy w odniesieniu do benzyn trwa od 1 października do 30 kwietnia, w odniesieniu do oleju napędowego od 1 października do 15 kwietnia.

System monitorowania organizacyjnie podzielony jest na dwie części:

- tzw. europejską, której celem jest monitorowanie pod względem statystycznym jakości paliw wprowadzonych do obrotu oraz sporządzanie raportu dla Komisji Europejskiej przedstawiające dane statystyczne dotyczące jakości paliwa, do 30 czerwca następnego roku;
- tzw. krajową, której celem jest eliminowanie z obrotu paliw złej jakości, oraz sporządzenie raportu dla Rady Ministrów do 31 maja następnego roku.

Zasadnicze różnice pomiędzy dwiema częściami dotyczą:



2

- kontrolowanych podmiotów: w ramach części europejskiej kontrolowane są stacje paliw i stacje zakładowe, w ramach części krajowej stacje paliw, stacje zakładowe i hurtownie,
- kryteriów wyboru podmiotów przeznaczonych do kontroli: stacje w ramach części europejskiej oraz hurtownie w ramach części krajowej są losowane, ponadto stacje z części krajowej wyznacza się do kontroli w przypadku podejrzeń lub uzyskania informacji o niewłaściwej jakości paliw (skargi kierowców, negatywny wynik poprzedniej kontroli, informacje od policji i CBS)
- rodzajów badanych paliw: w ramach części europejskiej badane są benzyny, oleje napędowe oraz biopaliwa, w części krajowej wszystkie w/w paliwa oraz gaz skroplony (LPG), sprężony gaz ziemny (CNG) i lekki olej opałowy.

Kontroli podlegają podmioty dokonujące obrotu paliwami, w tym: producenci paliw, przedsiębiorcy magazynujący paliwa, przedsiębiorcy wykonujący działalność gospodarczą w zakresie transportu paliw. Właściciele i użytkownicy wybranych flot pojazdów, rolnicy wytwarzający biopaliwa na własny użytek, hurtownie paliw, stacje paliw (w tym zakładowe), przedsiębiorcy wprowadzający do obrotu lekki olej opałowy.

W ramach europejskiej części systemu kontrola obejmuje benzynę bezołowiową 95, benzynę bezołowiową 98 i olej napędowy. Minimalna ilość stacji do kontroli, z pobraniem próbek, wynosi po 100 dla każdego rodzaju paliw<sup>1</sup> w podziale na województwa. W celu skontrolowania stacji w w/w ilości UOKiK przeprowadza losowanie stacji do kontroli a Inspekcja Handlowa zobowiązana jest do przeprowadzenia kontroli na wszystkich wylosowanych stacjach. IH przesyła do UOKiK w formie elektronicznej tzw. karty kontroli zawierające dane badanego podmiotu, rodzaj systemu w jakim był kontrola, rodzaje paliw oferowanych do sprzedaży, liczbę i rodzaj pobranych próbek oraz wyniki badania. Karta zawiera również rubrykę dotyczącą uwag odnośnie utrudniania kontroli, oraz działań podjętych przez IH w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości. W przypadku gdyby niektóre z wylosowanych stacji były nieczynne lub zlikwidowane Główny Inspektor Inspekcji Handlowej powinien poinformować o tym fakcie Prezesa UOKiK w celu przeprowadzenia dodatkowego losowania. Dodatkowe stacje losuje się w ilości 10% od minimalnej liczby stacji wyznaczonych do kontroli.

W ramach krajowej części systemu pobierane powinny być próby paliwa każdego dostępnego na terytorium kraju gatunku tj. PB 95 (lub U95), Pb 98 i ON.

[Dowód: akta kontroli str. nr 43-59 ]

<sup>1</sup> Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 17 września 2004 r. w sprawie sposobu monitorowania jakości paliw ciekłych biopaliw ciekłych (Dz.U. nr 192, poz. 1969).



Dyr. U.Szałkowska wyjaśniła (DNR-74-55/(2)/MR, że losowania stacji oraz hurtowni do kontroli odbywają się za pomocą systemu informatycznego inspektor. Moduł ten został oparty na generatorze liczby pseudolosowych, opracowanego przez firmę Prokomputer. Rozwiązanie to zostało pozytywnie zaopiniowane przez Instytut Techniki Lotniczej i Mechaniki Stosowanej Politechniki Warszawskiej.

[Dowód: akta kontroli str. nr 177]

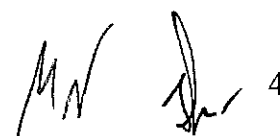
*W Rocznym Zbiorczym Raportcie dla Komisji Europejskiej dotyczącym jakości paliw ciekłych w 2006 r. UOKiK podał, iż w ramach części europejskiej skontrolowanych zostało 712 stacji benzynowych, w tym 220 w zakresie ON, 219 - Pb 95, 273 - Pb 98. kontrola prowadzona była na terenie całego kraju, dla celów monitorowania terytorium Polski podzielono na obszary odpowiadające województwom, zgodnie z podziałem administracyjnym kraju. Stacje zostały wylosowane odrębnie dla każdego województwa i w ramach każdego gatunku paliwa. Na każdej stacji pobrano jedną próbkę paliwa. Próbkę zostały zbadane w zakresie parametrów jakościowych wymienionych w dyrektywie 98/70/WE Parlamentu Europejskiego i rady z dnia 13 października 1998 r. w sprawie jakości benzyny i olejów napędowych (Dz.Urz. WE nr L 350/58, 28.12.98) zmienionej dyrektywą 2003/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 marca 2003 r. (Dz.Urz. nr L 76/10, 22.3.2003).*

Spośród 273 zbadanych próbek benzyny Pb 98 stwierdzono 9 niespełniających wymagań jakościowych, w tym 4 o niższej badawczej liczbie oktanowej RON, 2 o niższej motorowej liczbie oktanowej MON, 4 o niższej prężności par, i 1 o wyższej zawartości tlenu (w 2 próbkach stwierdzono zniżenie dwóch parametrów RON i MON łącznie). We wszystkich 9 przypadkach IH skierowała powiadomienia do właściwych rejonowo prokuratur, skierowała zawiadomienia do Prezesa URE, wydała 1 decyzję o wycofaniu paliwa z obrotu oraz w 7 przypadkach powiadomiła organy celne lub Inspekcje Ochrony Środowiska.

W zakresie kontroli benzyny Pb 95 wykryto 4 próbki niespełniające wymagań jakościowych. Przekroczone parametry: RON – 2 przypadki, MON – 2 przypadki, prężność par – 1, skład frakcyjny 100C – 1, zawartość tlenu – 1, zawartość siarki – 1 (w 2 próbkach przekroczone zostały 3 parametry jednocześnie).

We wszystkich 4 przypadkach skierowano powiadomienia do prokuratury, w 1 przypadku zawiadomiony został Prezes URE i w 1 przypadku organy celne i Inspekcja Ochrony Środowiska.

W zakresie kontroli ON stwierdzono 3 przypadki próbek o zawyżonej zawartości siarki. We wszystkich przypadkach skierowano zawiadomienia do prokuratury, do Prezesa URE także

 4

wydano 1 decyzje o wycofaniu paliwa z obrotu i w 2 przypadkach powiadomiono organy celne i Inspekcję Ochrony Środowiska.

*Roczny Zbiorczy Raport dla Rady Ministrów dotyczący jakości paliw ciekłych w 2006 r.* sporządzony na podstawie art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw dotyczy wyłącznie jakości paliw ciekłych, tj: benzyn Pb 95 i Pb 98 oraz ON. W ramach tzw. części krajowej kontrolowane były stacje paliwowe, zakładowe i dodatkowo hurtownie. Do kontroli wyznaczano też stacje co do których istniały podejrzenia lub uzyskano informacje o niewłaściwej jakości paliw np. od kierowców lub negatywny wynik poprzedniej kontroli, informacje od policji i CBS.

W 2006 r. skontrolowano 1539 stacji paliw, 64 hurtownie posiadające zbiorniki stacjonarne pobierając 3325 próbek paliw, z tego 3188 na stacjach paliw i 137 w hurtowniach.

[Dowód: akta kontroli str. nr 43-127]

Podstawą sporządzenia ww. raportów są analizy wyników kontroli paliw ciekłych oferowanych na stacjach paliw i w hurtowniach, które po każdym zakończonym okresie kontrolnym tzn. letnim lub zimowym IH przesyłała do UOKiK. W badanym okresie IH sporządziła trzy takie analizy: za okres 1.10.2005 - 30.04.2006, 1.05.2006 – 30.09.2006, 1.10.2006 – 30.04.2007. Analizy zawierają m.inn. dane dot. ustaleń kontroli w systemie europejskim i krajowym, wykorzystania ustaleń przeprowadzonych kontroli tj. powiadomień innych służb i organów państwowych, kontroli wewnętrznej (przeprowadzono łącznie 5 kontroli – nie stwierdzono nieprawidłowości), badań sprawdzających poprawność wyników badań laboratoryjnych, informacje o skargach na działanie Wojewódzkich Inspektoratów Inspekcji Handlowej (nie wpłynęła żadna skarga), badane parametry paliw, problemy napotkane podczas kontroli.

[Dowód: akta kontroli str. nr 189-241]

Dyr. U.Szałkowska wyjaśniła (DNR-74-55/07/(2)/MR), iż w badanym okresie inspektorzy Inspekcji Handlowej nie zrealizowali kontroli w 128 przypadkach z powodu błędnego adresu stacji, z tego 92 w 2006 r. i 36 w 2007 r.; w 342 przypadkach z powodu braku paliwa w asortymencie w dniu kontroli (spowodowane warunkami rynkowymi), z tego 291 w 2006 r. i 51 w 2007 r.; w 275 przypadkach z powodu niedokładnych informacji o rodzaju i zakresie prowadzonej działalności przez przedsiębiorcę (stacja czasowo zamknięta, zlikwidowana, remont), z tego 214 w 2006 r. i 61 w 2007 r.; w 6 przypadkach z powodu nieobecności właściciela na stacji (nowelizacja ustawy od 2007 r. pozwala na takie kontrole).

W przedku stwierdzenia w wyniku kontroli paliwa niewłaściwej jakości Główny Inspektor Handlowy wyznacza do kontroli przedsiębiorcę, który dostarczył paliwo do przedsiębiorcy

MW Sh 5

kontrolowanego. W przypadku braku stacjonarnego zbiornika u dostawcy paliwa, IH podejmuje dalsze czynności w celu ustalenia dostawcy posiadającego zbiornik stacjonarny i informuje o tym UOKiK. W 2007 r. GIH wyznaczył do kontroli 29 dostawców (hurtowników) paliwa niewłaściwej jakości.

UOKiK otrzymał 170 skarg kierowców, informacji od Policji, CBS o paliwie niewłaściwej jakości z tego 72 w 2006 r. i 98 w 2007 r. Informacje te zostały przekazane do GIH w celu przeprowadzenia kontroli.

W 2006 r. UOKiK skierował do GIH 170, a w 2007 r. 98 informacji dotyczących niewłaściwego paliwa otrzymanych za pomocą formularza znajdującego się na stronie internetowej UOKiK.

W wyniku naruszenia przepisów obydwu ustaw o monitorowaniu inspektorzy IH skierowali: 163 zawiadomienia do prokuratury, z czego 144 w 2006 r. i 19 w 2007 r.; 176 zawiadomień do Prezesa URE; 13 zawiadomień do Urzędów Skarbowych. Prokuratura w 1 przypadku odmówiła wszczęcia postępowania, a w 155 przypadkach wszczęła postępowanie. W rezultacie 2 postępowania zostały przez Prokuraturę umorzone warunkowo, 54 postępowania umorzono z następujących powodów: niepopelnienia przestępstwa – 11, znikomej szkodliwości społecznej czynu – 4, braku znamion przestępstwa – 28, innych przyczyn (śmierć podejrzanego, niewykrycie sprawcy) – 8, w 4 przypadkach brak jest danych o uzasadnieniu umorzenia postępowania. Prokuratura skierowała 52 akty oskarżenia, na podstawie których sądy orzekły 10 wyroków (8 kar grzywny od 1000 zł do 25 000 zł, 1 karę pozbawienia wolności, 1 wyrok uniewinniający).

W polskim systemie prawnym nie ma normy prawnej przewidującej przechowywanie próbek przez przedsiębiorców zajmujących się dokonywaniem obrotu paliwami w sprzedaży detalicznej.

Ponadto dyr. U.Szałkowska wyjaśniła, że pomimo surowych kar przewidzianych w ustawie, odnotowano niską skuteczność sankcji karnych za dokonywanie obrotu paliwem niewłaściwej jakości. UOKiK interweniował o wprowadzenie kar administracyjnych, jednakże uwagi te nie zostały uwzględnione w trakcie prac nad projektem ustawy.

Do wyjaśnień załączono dokumenty.

[Dowód: akta kontroli str. nr 169 ]

Udział UOKiK w pracach nad nowelizacją ustawy o systemie monitorowania udokumentowano następująco:

  6


15 kwietnia 2005r Prezes UOKiK Cezary Banasiński zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości Prokuratora Generalnego RP Andrzeja Kalwasa o rozważenie możliwości zmiany stanowiska w sprawie systemu kar za naruszenia przepisów o wprowadzanie do obrotu paliwa niewłaściwej jakości. W uzasadnieniu podał, iż sankcje karne zostały wprowadzone do ustawy o systemie monitorowania ze względu na stanowisko Ministra podczas uzgodnień międzyresortowych, pomimo odmiennego stanowiska UOKiK. Zdaniem Prezesa kary za naruszenie przepisów o zakazie wprowadzania do obrotu paliwa niewłaściwej jakości, dla większej efektywności systemu kontrolowania, powinny być karami administracyjnymi.

W treści pisma podał m.inn., że z przekazanych przez IH dokumentów wynikało, że częstym powodem umarzania postępowań jest niewykrycie sprawcy czynu a w uzasadnieniu przytaczany był argument, że osoba, która sprzedawała paliwo niewłaściwej jakości nie dokonała pogorszenia jakości paliwa. Tymczasem w każdym zawiadomieniu o popełnieniu przestępstwa IH przekazywała prokuraturom dokładne dane przedsiębiorców wprowadzających do obrotu niewłaściwe paliwo.

[Dowód: akta kontroli str. nr 243]

15 lipca 2005 r. Prezes Banasiński ponownie zwrócił się do Ministra Kalwasa w sprawie częstych przypadków umarzania postępowań przez prokuratury z powodów braku ustaleń dotyczących jakości paliwa na wcześniejszych etapach jego dystrybucji oraz braku możliwości ustalenia strony podmiotowej czynu w celu pociągnięcia do odpowiedzialności karnej, tj. zebrania dowodów pozwalających na ustalenie, że to kontrolowany podmiot świadomie lub w sposób nieświadomy dokonał pogorszenia jakości paliwa. Zwrócił uwagę, że zgodnie z ustawą o monitorowaniu karze podlega ten, kto dokonuje wprowadzenia do obrotu paliwa niewłaściwej jakości, nie jest zatem celem Systemu ustalenie na jakim etapie doszło do pogorszenia jakości. Ponadto w sprawie, czy system monitorowania przeciwdziała wprowadzaniu do obrotu niewłaściwych paliw, Prezes stwierdził, że kontrola jakości paliw nie daje podstaw do stwierdzenia, że paliwo o złej jakości pochodzi z działalności przestępczej, jest kwestia pozostająca poza systemem monitorowania i właściwością UOKiK i IH. Zdaniem Prezesa działalnością przestępczą związaną z obrotem paliw powinny zająć się organy właściwe do ścigania przestępstw, a nie organy kontrolujące jakość paliwa. Kontrola jakości i karanie przedsiębiorców wprowadzających niewłaściwe paliwa może natomiast wpłynąć na poprawę jakości sprzedawanego na stacjach paliwa.

[Dowód: akta kontroli str. nr 259]

Handwritten signatures and the number 7.

7 października 2005 r. Wiceprezes UOKiK Jarosław Maćkowiak w uwagach do projektu nowej ustawy o monitoringu skierowanych na ręce Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Gospodarki zwrócił uwagę na konieczność oddzielenia kwestii wprowadzania do obrotu paliwa niewłaściwej jakości od kwestii świadomego lub nieświadomego pogarszania jakości.

[Dowód: akta kontroli str. nr 267]

20 grudnia 2005 r. Prezes UOKiK zwrócił się do Ministra Gospodarki z prośbą o przyspieszenie prac nad nowelizacją aktów prawnych regulujących system monitorowania jakości paliw. W uzasadnieniu powołał się na wyniki kontroli wskazujące na utrzymujący się wysoki udział niewłaściwego paliwa - a w niektórych rodzajach paliw wzrastający – spośród zbadanych próbek.. W opinii UOKiK jedną z przyczyn tego zjawiska była niska wysokość kar i zbyt częste umarzanie postępowań przez prokuratury z powodu niewykrycia sprawcy.

[Dowód: akta kontroli str. nr 275]

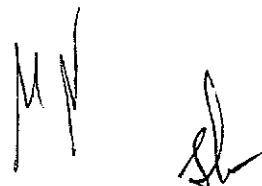
7 lutego 2006 r. Prezes UOKiK ponownie wystąpił do Ministra Gospodarki z propozycją rozważenia wprowadzenia do nowych regulacji prawnych możliwości wprowadzenia kar administracyjnych za wprowadzanie do obrotu niewłaściwego paliwa. Z podobną propozycją Prezes UOKiK zwrócił się do Prokuratora Krajowego Janusza Kaczmarka w dniu 17 marca 2006r.. W opinii z 5 maja 2006 r. do projektu nowych regulacji o systemie monitorowania UOKiK podtrzymał swoje stanowisko o konieczności zastąpienia odpowiedzialności karnej systemem kar nakładanych w drodze decyzji administracyjnej przez inspektorów IH.

[Dowód: akta kontroli str. nr 281]

Kontroler poinformował Prezesa o przysługującym mu z mocy art. 55 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>2</sup>, prawie zgłoszenia, w terminie 14 dni od daty otrzymania protokołu kontroli, umotywowanych zastrzeżeń na piśmie co do ustaleń w nim zawartych.

Jednocześnie kontroler poinformował Prezesa o przysługującym mu z mocy art. 57 ust. 1 ustawy, prawie odmowy podpisania protokołu kontroli z jednoczesnym obowiązkiem złożenia na tę okoliczność, w terminie 7 dni od daty otrzymania protokołu kontroli, wyjaśnień dotyczących przyczyn takiej odmowy. W przypadku zgłoszenia zastrzeżeń, termin 7 dni –

<sup>2</sup> Dz.U. z 2001 r. Nr 85, poz. 937 ze zm.





zgodnie z art. 57 ust. 2 ustawy o NIK – bieżnie od dnia otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie ich rozpatrzenia.

Prezes został poinformowany o przysługującym mu z mocy art. 59 ust. 2 ustawy o NIK, prawie złożenia wyjaśnień co do przyczyn i okoliczności powstania nieprawidłowości opisanych w niniejszym protokole kontroli.

Prezes został poinformowany o tym, że Protokół zostanie zamieszczony na stronach BIP NIK.

Niniejszy protokół kontroli sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach.

**Kontroler**

specjalista k.p Konrad Sztubecki

..Konrad Sztubecki.....

Warszawa 17 sierpnia 2007 r

**Prezes UOKiK**

.....

.....2007 r.

SP/091-01107/M

17.08.2007

