



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
WOJCIECH KUTYŁA

KGP.410.007.03.2016

P/16/018

WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/16/018 – Zapobieganie nielegalnemu obrotowi paliwami ciekłymi.

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Kontrolerzy

1. Grażyna Cirko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/33/2016 z dnia 25 lipca 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

2. Agnieszka Kowalska-Frączyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/46/2016 z dnia 18 sierpnia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 664-665)

Jednostka
kontrolowana

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów¹, Pl. Powstańców Warszawy 1,
00-950 Warszawa

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Marek Niechciał, Prezes UOKiK od 12 maja 2016 r.

Poprzednio, od 20 marca 2014 r. do 21 stycznia 2016 r. Prezesem Urzędu był Pan Adam Jaser, który od 22 stycznia 2016 r. do 11 maja 2016 r. pełnił obowiązki Prezesa UOKiK.

(dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² działalność Prezesa UOKiK w zakresie zarządzania systemem monitorowania i kontrolowania wymagań jakościowych dla paliw ciekłych w latach 2014 – 2016 (do czasu zakończenia kontroli tj. 21 października 2016 r.).

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów prawidłowo wykonywał określone w *ustawie z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw*³ zadania w zakresie monitorowania i kontrolowania jakości paliw ciekłych⁴ oraz gazu skroplonego (LPG).

Prezes UOKiK monitorował rynek paliw ciekłych w zakresie jakości paliw ciekłych na podstawie procedur monitorowania, stosowanych ewidencji i systemów informatycznych. Bazy danych dotyczące kontrolowanych podmiotów i ich działalności były na bieżąco prowadzone i systematycznie aktualizowane na podstawie wdrożonych procedur. Zawierały one pełen zakres danych przewidzianych dla prewencyjnego oddziaływania systemu monitorowania jakości paliw⁵. W badanym okresie prowadzona była okresowa analiza danych zbiorczych. Przeprowadzono również okresową analizę danych o rynku paliw wykazywanych

¹ Dalej: UOKiK lub Urząd.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Dz. U. z 2014 r. poz. 1728, ze zm. Dalej: *ustawa o systemie monitorowania*.

⁴ tj. benzyn silnikowych i oleju napędowego.

⁵ *Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 21 września 2007 r. 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)*; Dz.U. Nr 189, poz.1354.

przez inne podmioty i podejmowano działania w celu wyjaśnienia ewentualnych różnic.

UOKiK prowadził rzetelnie analizy ryzyka na podstawie stwierdzonych nieprawidłowości w jakości paliw. Podejmowane działania wynikały z przeprowadzonych analiz i były adekwatne do zidentyfikowanych zagrożeń.

UOKiK, przy udziale inspektorów wojewódzkich inspektoratów Inspekcji Handlowej (WIiH) zapewnił prawidłowe funkcjonowanie systemu monitorowania i kontrolowania jakości paliw w oparciu o obowiązujące przepisy, a także o utrwaloną praktykę.

W badanym okresie, w tzw. europejskiej części systemu⁶, zrealizowano kontrole na stacjach paliwowych uwzględniając ich minimalną liczbę wymaganą przez normy unijne.

NIK pozytywnie ocenia skalę przeprowadzanych kontroli skargowych podjętych na podstawie skarg konsumenckich i informacji organów kontroli jakości paliw w ramach tzw. krajowej części systemu⁷, uwzględniając zwłaszcza ich liczbę. Udział kontroli skargowych w stosunku do całkowitej liczby skarg i informacji, które wpłynęły w poszczególnych latach 2014, 2015 oraz w I połowie 2016 r. stanowiły odpowiednio: 72% (520), 90% (590) i 78% (383).

NIK pozytywnie ocenia zwiększenie przez UOKiK w ramach krajowej części systemu w 2016 r. minimalnej liczby kontrolowanych stacji w zakresie jakości gazu skroplonego LPG o prawie 60% (550) w stosunku do 2014 r. i 2015 r. (350).

W przypadku stwierdzenia nieprawidłowej jakości paliw WIiH kierowały do właściwych miejscowo prokuratur zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia występku z art. 31 *ustawy o systemie monitorowania*.

Przykładem dobrej praktyki współpracy urzędów było wprowadzenie przez Prezesa UOKiK obowiązku podejmowania przez inspektorów WIiH dodatkowych działań, polegających na przekazywaniu informacji o wykrytych nieprawidłowościach w celu ich ewentualnego wykorzystania do Urzędu Regulacji Energetyki (URE), wojewódzkich inspektoratów Ochrony Środowiska (WIOŚ), Urzędu Dozoru Technicznego (UDT), Urzędów Celnych lub Urzędów Kontroli Skarbowej.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, iż UOKiK nie otrzymywał jednak odpowiedzi „zwrotnych” od ww. instytucji, dotyczących faktycznej przydatności przekazywanych informacji, z wyjątkiem informacji uzyskiwanych z URE. Szczególnie ważnym elementem dbałości o zachowanie prawidłowego procesu kontrolnego były szczegółowo opracowane programy kontroli jakości paliw przygotowywane przez UOKiK dla inspektorów WIiH na podstawie założeń zawartych w rocznych planach kontroli.

Kontrole jakości paliw nie były jednak postrzegane przez UOKiK jako działania mające znaczenie dla walki z nielegalnym obrotem paliwami z uwagi na brak bezpośredniego związku między niewłaściwą jakością paliw ciekłych i LPG a szarą strefą. Działalność Urzędu była skupiona na eliminowaniu z obrotu paliw niespełniających wymagań jakościowych niezależnie od rodzaju podmiotu, który takie paliwo wprowadza do obrotu. Wynika to z faktu, że głównym celem systemu monitorowania i kontroli jakości paliw jest ograniczanie negatywnych skutków

⁶ Jej celem jest monitorowanie pod względem statystycznym benzyny (bezołowiowa 95 oraz 98), oleju napędowego oraz biopaliw ciekłych dostępnych na stacjach paliwowych i zakładowych.

⁷ Jej celem jest przeciwdziałanie transportowaniu, magazynowaniu, wprowadzaniu do obrotu, a także gromadzeniu w stacjach zakładowych paliw, które nie spełniają wymagań jakościowych określonych w przepisach prawa; kontrolą objęte są następujące gatunki paliw: benzyny (bezołowiowa 95 oraz 98), olej napędowy, biopaliwa ciekłe, gaz skroplony (LPG), sprężony gaz ziemny (CNG), lekki olej opałowy.

oddziaływania paliw na środowisko naturalne oraz zdrowie ludzi, stosownie do art. 1 ust. 1 *ustawy o systemie monitorowania*. Dodatkowo kwestie związane z posiadaniem koncesji na obrót paliwami, wymaganych przepisami art. 32 *ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne*⁸, do 2 września 2016 r.⁹ znajdowały się poza zakresem kontroli jakości paliw określonym w art. 16 ust. 5 *ustawy o systemie monitorowania*.

Kontrole mające znaczenie dla ustalenia legalności działalności przedsiębiorców prowadzących działalność w przedmiocie obrotu paliwami, tj. w zakresie posiadania koncesji, były natomiast prowadzone przez Inspekcję Handlową w ramach planów kontroli własnych. Kontrole takie nie były ujmowane w rocznych Planach kontroli Prezesa UOKiK (o zasięgu ogólnokrajowym), gdyż nie stanowiły dla Urzędu zagadnień priorytetowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Monitorowanie rynku obrotu paliwami ciekłymi

1.1. Stosowane ewidencje i systemy informatyczne

Opis stanu faktycznego

UOKiK do realizacji celów wynikających z art. 12 ust 2 pkt 1-5 *ustawy o systemie monitorowania* wykorzystuje system informatyczny e-Inspektor¹⁰. Ustawa nałożyła na Prezesa UOKiK m.in. następujące obowiązki:

- prowadzenie wykazu przedsiębiorców, stacji paliwowych i zakładowych do celów kontrolnych,
- nadawanie im numerów identyfikacyjnych,
- prowadzenie wykazu akredytowanych laboratoriów,
- określanie minimalnej liczby stacji paliwowych i zakładowych przeznaczonych do kontroli jakości paliwa (losowanie podmiotów),
- wybieranie do kontroli dodatkowych podmiotów (poza losowanymi),
- gromadzenie i przetwarzanie danych statystycznych dotyczących jakości paliw (w tym również opracowywanie rocznych zbiorczych raportów dla Rady Ministrów oraz Komisji Europejskiej (KE)).

Odebrany pod koniec 2004 r. System informatyczny e-Inspekto miał umożliwiać łatwą i szybką wymianę informacji związanych z planowaniem kontroli jakości paliw, monitorowaniem jej wyników oraz przetwarzaniem zgromadzonych danych. System został dostosowany do potrzeb ówczesnie obowiązującej ustawy, tj. dotyczył hurtowni, stacji paliwowych i zakładowych oraz oleju napędowego i benzyn.

Nowelizacja *ustawy o systemie monitorowania* zakładała rozszerzenie i zmianę systemu monitorowania i kontrolowania jakości paliw, dlatego też system informatyczny należało rozbudować, tak by dostosować jego wszystkie funkcje do nowych wymagań. Między innymi rozszerzony został zakres podmiotowy oraz przedmiotowy kontroli. W celu zrealizowania zadań nałożonych na Prezesa UOKiK przez nową ustawę i prowadzenia przez Inspekcję Handlową (IH) efektywnych kontroli jakości paliw konieczne było utworzenie wykazów nowych podmiotów, które będą podlegały kontroli, w szczególności:

⁸ Dz. U. z 2012 r. poz. 1059, ze zm. Dalej: *upe*.

⁹ Tj. do dnia wejścia w życie zmian wprowadzonych ustawą z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz. 1165), czyli tzw. *pakiету paliwowego*.

¹⁰ Podstawą do opracowania tego systemu informatycznego była poprzednio obowiązująca *ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych* (Dz. U. Nr 34 poz. 293, ze zm.).

- producentów paliw,
- przedsiębiorców zajmujących się transportowaniem paliw,
- przedsiębiorców zajmujących się magazynowaniem paliw,
- stacji paliwowych i stacji zakładowych, na których sprzedawany jest gaz skroplony (LPG),
- stacji paliwowych i stacji zakładowych, na których sprzedawany jest sprężony gaz ziemny (CNG),
- przedsiębiorców wykonujących działalność gospodarczą w zakresie wprowadzania do obrotu lekkiego oleju opałowego,
- właścicieli i użytkowników wybranych flot,
- rolników wytwarzających biopaliwa ciekłe na własny użytek.

Ponadto konieczne było również stworzenie mechanizmów informatycznych umożliwiających m.in. nadawanie numerów identyfikacyjnych ww. podmiotom, losowanie podmiotów oraz gromadzenie i przetwarzanie danych statystycznych dotyczących wyników kontroli jakości paliw, w tym w celu sporządzania raportów dla Rady Ministrów oraz Komisji Europejskiej.

W związku z tak znaczącym rozszerzeniem zakresu zadań Zarządzającego systemem monitorowania i kontrolowania jakości paliw (Prezesa UOKiK) oraz Inspekcji Handlowej zasadne było rozbudowanie systemu informatycznego e-Inspektor i dostosowanie go do nowych wymagań. Tak ukształtowany system (z usprawnieniami) działa do dziś.

(dowód: akta kontroli str. 361-370)

W kontrolowanym okresie nie prowadzono żadnych prac nad nowymi systemami informatycznymi.

System został opracowany tak, by jego możliwości optymalnie zaspokajały potrzeby obsługi procesu kontroli jakości paliw. Funkcjonalność systemu e-Inspektor jest na bieżąco dostosowywana do aktualnych potrzeb systemu monitorowania i kontrolowania jakości paliw.

Według Dyrektora Departamentu Inspekcji Handlowej (DIH)¹¹ w związku z ostatnią nowelizacją *ustawy o systemie monitorowania*¹², planowane jest dodanie do systemu e-Inspektor funkcjonalności eksportowania wykazów podmiotów dokonujących obrotu paliwami w celu ich upubliczniania w Biuletynie Informacji Publicznej UOKiK. Według stanu na dzień 1 sierpnia 2016 r. z systemu e-Inspektor korzystał wyłącznie UOKiK. W przyszłości planowane jest również połączenie systemem e-Inspektor UOKiK z WIIH, tak aby dane o wynikach kontroli były wprowadzane na bieżąco – online. Projekt ten ze względu na koszty został odłożony, ustępując miejsca pilniejszym zadaniom (np. funkcji generowania wykazów podmiotów w celach ich publikacji w BIP, rozbudowie istniejących wykazów o paliwa stałe).

(dowód: akta kontroli str. 366, 405)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości .

¹¹ Pismo z dnia 1 sierpnia 2016 r., znak: DIH-0910-1(3)/16/MR/DP.

¹² Patrz przypis nr 9.

1.2. Wykorzystanie baz danych

W systemie e-Inspektor były prowadzone wykazy podmiotów, o których mowa w art. 12 ust. 2 pkt 1–3 *ustawy o systemie monitorowania*. System posiadał możliwość identyfikacji podmiotów zarówno według rodzaju prowadzonej działalności, jak i z uwzględnieniem oferowanych gatunków paliw. Informacje o podmiotach zajmujących się obrotem paliwami pochodzą z różnych źródeł, jednakże przede wszystkim z informacji przekazywanych przez inspektorów z WIIH. Do celów kontrolnych najistotniejsze informacje to nazwa podmiotu, jego dokładna lokalizacja (dane adresowe oraz położenie GPS) i oferowane gatunki paliw.

(dowód: akta kontroli str. 366)

Dane dotyczące podmiotów nadzorowanych pod względem jakości paliwa (tj. przedsiębiorców wykonujących działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania, transportowania oraz magazynowania paliw, stacji paliwowych oraz stacji zakładowych, hurtowni paliw) były gromadzone i aktualizowane przede wszystkim na podstawie danych pochodzących z rejestrów IH.

Do planowania kontroli jakości paliw wykorzystywane były dane gromadzone w prowadzonych wykazach podmiotów. Dane do wykazu właścicieli i użytkowników wybranych flot pochodziły ze zgłoszeń samych właścicieli i użytkowników wybranych flot pojazdów (obecnie brak wpisów, gdyż nie funkcjonuje żadna flota¹³). Natomiast informacje do wykazu rolników wytwarzających biopaliwa ciekłe na własny użytek pochodzą ze strony internetowej Agencji Rynku Rolnego.

W przypadku kontroli jakości paliw przeprowadzanej na stacjach paliw i uzyskania negatywnych wyników inspektorzy WIIH w toku kontroli pozyskiwali dane o dostawcach paliwa na stację, na której kontrola wykazała paliwo niespełniające wymagań jakościowych. Wówczas zgodnie z art. 23 ust. 1 *ustawy o systemie monitorowania* Prezes UOKiK wyznaczał do kontroli dostawcę tego paliwa. Według wyjaśnień Dyrektor DIH w toku takich kontroli poszukiwane były informacje o dostawcach tych paliw u których istnieje możliwość poboru próbek paliw, tj. posiadających zbiorniki stacjonarne i tam była prowadzona kontrola.

Wykazy podmiotów są na bieżąco uzupełniane i aktualizowane na podstawie informacji otrzymywanych w trakcie prowadzonych kontroli jakości paliw przez inspektorów WIIH. Informacje dotyczące bieżących kontroli przechowywane są w tzw. dziennikach kontroli, w których na bieżąco weryfikowane są informacje o kontrolowanych podmiotach.

(dowód: akta kontroli str. 366)

We wcześniejszych latach funkcjonowania systemu monitorowania i kontrolowania jakości paliw prowadzone były działania zmierzające do pozyskania danych od innych instytucji zajmujących się gromadzeniem danych o podmiotach zajmujących się obrotem paliwami. Były to m.in. Urząd Regulacji Energetyki, Państwowa Straż Pożarna, Urząd Dozoru Technicznego. Działania te jednak nie przynosiły oczekiwanych rezultatów z uwagi na to, iż ww. instytucje gromadziły dane dla realizacji własnych zadań. Były to często nieuporządkowane wykazy zawierające kilkadziesiąt tysięcy podmiotów, również w wersji papierowej, dlatego też przekazywane informacje znajdowały niewielkie zastosowanie w kontroli jakości

¹³ Flota to grupa co najmniej 4 pojazdów, ciągników 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, dla której przepisy ustawy o monitorowaniu umożliwiają stosowanie przez właścicieli i użytkowników wybranych flot biopaliw ciekłych, zawierających łagodniejsze wymogi w zakresie parametrów jakościowych w stosunku do biopaliw ciekłych przeznaczonych do powszechnego obrotu.

paliw. Przekazywane do UOKiK adresy dotyczyły np. lokalizacji zbiorników cieczy łatwopalnych, czyli zarówno paliw, jak i rozpuszczalników, smarów i farb. W innych przypadkach wykazy dotyczyły lokalizacji biur/miejsca rejestracji firmy (często lokalu mieszkalnego), a nie podmiotów dokonujących fizycznego wprowadzania paliw do obrotu. Urząd Regulacji Energetyki natomiast udostępnił wykaz blisko jedenastu tysięcy stron (często odręcznego pisma), których UOKiK nie mógł wykorzystać ze względu na jakość danych oraz ich formę.

W związku z powyższym w grudniu 2007 r. UOKiK wystąpił do starostów powiatów z prośbą o informacje dotyczące wydanych pozwoleń na budowę stacji paliw. W oparciu o te dane oraz bieżące informacje pochodzące z kontroli prowadzonych przez inspektorów WIIH powstała baza podmiotów wprowadzających do obrotu paliwa.

W październiku 2009 r. UOKiK zainicjował proces pozyskiwania danych o podmiotach dokonujących obrotu paliwami z systemów informatycznych tworzonych przy Urzędach Wojewódzkich. Departament Inspekcji Handlowej w UOKiK w latach 2009-2012 sukcesywnie nawiązywał współpracę z poszczególnymi jednostkami, w których opracowywano tzw. platformy paliwowe.

Obecnie baza e-Inspektor jest weryfikowana głównie o dane pochodzące z informacji przekazywanych przez inspektorów z WIIH oraz z tzw. sygnałów z rynku (np. skarg kierowców). Dodatkowo UOKiK podjął kolejną próbę i nawiązał współpracę z UDT. Na podstawie porozumienia o współpracy z grudnia 2015 r. strony zobowiązały się do okresowej wymiany informacji na temat miejsc i podmiotów sprzedających paliwa ciekłe oraz LPG, wzajemnego przekazywania informacji o podmiotach prowadzących działalność na rynku paliw ciekłych, gdy na podstawie posiadanej wiedzy będzie można domniemywać niespełnienie przez te podmioty wymagań prawnych. Dotychczas UDT przekazał wstępne wykazy, jednakże po ich analizie DIH stwierdził, iż na tej podstawie nie jest w stanie dokonać weryfikacji prowadzonych wykazów (wykazy zawierały dane dotyczące miejsca rejestracji przedsiębiorców, a nie miejsca wykonywania działalności gospodarczej, powielaly się dane w systemie, występowały różne sposoby zapisu nazw przedsiębiorców). UDT zobowiązał się do przekazania zaktualizowanych wykazów sporządzonych w oparciu o informacje przekazane przez jednostki terenowe UDT. Baza ta posłuży jako dodatkowe źródło do aktualizacji danych.

Wyjątkiem jest wykaz rolników, którzy wytwarzają biopaliwa na własny użytek. Zgodnie z art. 12 ust. 2 pkt 3 *ustawy o systemie monitorowania* UOKiK uaktualnia ten wykaz na podstawie danych publikowanych na stronie internetowej Agencji Rynku Rolnego.

(dowód: akta kontroli str. 366)

W trakcie planowania kontroli, przed przekazaniem informacji do WIIH, w każdym przypadku wylosowany lub wybrany do kontroli podmiot jest weryfikowany w oparciu o dane zgromadzone w Krajowym Rejestrze Sądowym lub Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej. Podobnie w przypadku, gdy przed rozpoczęciem kontroli inspektorzy WIIH stwierdzą, że np. nazwa podmiotu wskazanego do kontroli jest niewłaściwa, przekazują te informacje do UOKiK, w celu aktualizacji prowadzonych wykazów.

(dowód: akta kontroli str. 366)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Analizy wpływu szarej strefy na funkcjonowanie rynku paliw

Opis stanu faktycznego

Źródłami informacji o paliwach niewłaściwej jakości były skargi przekazywane przez konsumentów do organów IH i do UOKiK oraz informacje z Policji, organów celnych i innych podmiotów działających na rzecz ochrony konsumentów. Konsumenti mieli możliwość przekazywania informacji do UOKiK za pomocą formularza *Zgłoszenia paliwa złej jakości* dostępnego na stronie internetowej¹⁴.

WIIH na podstawie corocznie ustalanego *Programu kontroli jakości paliw* mają obowiązek przekazywania do UOKiK informacji na temat niewłaściwej jakości paliw.

Kontrole w podmiotach o których mowa w art. 12 ust. 2 pkt 6-10 oraz art. 13 *ustawy o systemie monitorowania* prowadzone były w podmiotach wylosowanych oraz wyznaczonych na podstawie informacji o niewłaściwej jakości paliw. UOKiK do ich kwalifikowania nie korzystał z zewnętrznych raportów i opracowań analitycznych.

Prezes UOKiK zapoznawał się z raportami branżowymi (raporty zewnętrzne) dotyczącymi wszelkich nieprawidłowości, które występują na rynku paliw. UOKiK nie zlecał przeprowadzania takich analiz ani nie pozyskiwał ich w inny sposób.

Prezes Urzędu koncentrował swoje działania na kontrolach jakości paliw i w tym zakresie prowadził analizę ryzyka, na przykład w latach ubiegłych na potrzeby działań prowadzonych przez UOKiK oraz IH pozyskano z Instytutu Nafty i Gazu opracowanie analityczne dotyczące wpływu poszczególnych parametrów jakościowych na pracę silnika. Informacje zawarte w tym opracowaniu wykorzystywane są przez WIIH do podjęcia decyzji, czy paliwo niespełniające wymagań jakościowych powinno zostać wycofane z obrotu, czy też nie.

(dowód: akta kontroli str.625-628)

UOKiK dokonywał bieżącej oceny skuteczności dostępnych narzędzi do realizacji ustawowych zadań w zakresie kontrolowania jakości paliw. Zgłaszane przez inspektorów IH uwagi, czy też informacje o zdarzeniach w toku kontroli były analizowane i oceniane w kontekście wpływu na procedurę kontroli jakości paliw. Urząd uczestniczył w pracach nad zmianami przepisów *ustawy o systemie monitorowania*. Uwzględniono¹⁵ m.in. postulat, dzięki któremu w obowiązującym od dnia 2 września 2016 r. stanie prawnym, w toku kontroli inspektor WIIH obowiązany jest do sprawdzenia, czy przedsiębiorca posiada koncesję na obrót paliwami.

(dowód: akta kontroli str.628)

Uwzględniając cel działania systemu monitorowania i kontrolowania jakości paliw, działalność UOKiK skupiona była na eliminowaniu z obrotu paliw niespełniających wymagań jakościowych, niezależnie od rodzaju podmiotu, który takie paliwo wprowadza do obrotu¹⁶. Co roku w około 70% zbadanych próbkach kwestionuje się tylko niespełnienie wymagań jednego parametru, natomiast rzadko zdarzają się przypadki przekroczenia parametru w znaczącym stopniu. Dyrektorka DIH wyraziła opinię, że powyższe wyniki świadczą bardziej o niezachowaniu należytej staranności przy obrocie paliwami, niż o ich nielegalnym obrocie. Zwróciła też uwagę na wyniki postępowań prokuratorskich prowadzonych ze względu na zawiadomienia kierowane przez Inspekcję Handlową, gdy stwierdzono, że paliwo nie spełnia wymagań jakościowych. Pomimo, iż składane są one w każdym stwierdzonym przypadku, to tylko w pojedynczych przypadkach były kierowane akty

¹⁴ https://www.uokik.gov.pl/zgloszenie_paliwa_zlej_jakosci_formularz.php [2016.11.29].

¹⁵ W ustawie z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw.

¹⁶ Pismo Dyrektorki DIH z 20 września 2016 r., znak DIH-0910-1(9)/16/MR.

oskarżenia do sądów wobec przedsiębiorców obwinionych o popełnienie czynu określonego w art. 31 *ustawy o systemie monitorowania*.

(dowód: akta kontroli str. 666-670)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

3. Skuteczność kontroli i ich wpływ na ograniczenie nielegalnego obrotu paliwami ciekłymi

3.1. Kontrole prowadzone w ramach systemu monitorowania i kontrolowania jakości paliw

Opis stanu
faktycznego

System monitorowania i kontrolowania jakości paliw

Prezes UOKiK zarządza Systemem Monitorowania i Kontrolowania Jakości Paliw, zwanym „Systemem”, którego celem jest m.in. przeciwdziałanie wprowadzaniu do obrotu paliw niespełniających wymagań jakościowych określonych w przepisach. Cel ten jest realizowany poprzez monitorowanie pod względem statystycznym jakości paliw ciekłych i biopaliw wprowadzonych do obrotu na terytorium Polski na stacjach paliwowych i zakładowych w celu sporządzenia raportu dla KE (tzw. część europejska systemu). Ma on również przeciwdziałać obrotowi i wyeliminowaniu z rynku paliw niespełniających wymagań jakościowych, poprzez objęcie kontrolą całego łańcucha dystrybucji (tzw. pozostałe kontrole lub część krajowa systemu). Sporządzane corocznie przez Prezesa UOKiK zbiorcze raporty dla Rady Ministrów obejmowały wyniki zarówno części europejskiej systemu, jak i pozostałych kontroli.

Zadania związane z zarządzaniem systemem Prezes UOKiK realizował przy pomocy Inspekcji Handlowej, która prowadzi kontrole jakości paliw dostępnych na rynku. Analizę jakości paliwa prowadziły laboratoria posiadające akredytację Polskiego Centrum Akredytacji, które są niezależne od kontrolowanych przedsiębiorców.

W zakresie nieuregulowanym w *ustawie o systemie monitorowania* do przeprowadzania kontroli, zabezpieczania dowodów, pobierania i badania próbek oraz postępowania kontrolnego stosowano przepisy *ustawy z 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej*¹⁷. Na mocy art. 79 ust. 2 pkt 3 *ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej*¹⁸ zlikwidowano obowiązek zawiadomienia przedsiębiorcy o zamiarze wszczęcia przez organy IH kontroli przeprowadzanej na podstawie przepisów *ustawy o systemie monitorowania*.

(dowód: akta kontroli str. 65, 132, 406-410, 458, 683)

Inspektorzy IH – w związku z postanowieniem art. 12 ust. 2 *ustawy o systemie monitorowania* oraz wymogami programów kontroli jakości paliw zobowiązani byli do uzupełniania danych dotyczących kontrolowanych podmiotów w zakresie gatunków sprzedawanego paliwa, liczby dystrybutorów oraz badania dokumentów dotyczących pochodzenia paliwa, dostawców paliwa, jakości pobranego paliwa (świadczenia jakości), a także do zbierania i bieżącego przekazywania do dyspozytora w UOKiK informacji o stacjach, w których sprzedawane są biopaliwa ciekłe.

Na podstawie art. 12 ust. 2 pkt 6-9 ww. *ustawy o systemie monitorowania* Zarządzający systemem (Prezes UOKiK) określił w odniesieniu do paliw ciekłych, biopaliw i LPG minimalne liczby kontrolowanych stacji paliwowych oraz stacji

¹⁷ Dz.U. z 2016 r. poz.1059 ze zm. Dalej: *ustawa o IH*.

¹⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 1829.

zakładowych, przedsiębiorców wytwarzających i magazynujących paliwa, a także z hurtowni. Przepisy te dotyczą odpowiednio zarówno europejskiej, jak i krajowej części systemu.

Prezes UOKiK korzystał z uprawnienia określonego w art. 13 *ustawy o systemie monitorowania* wyznaczając dodatkowo stacje paliwowe i zakładowe, hurtownie lub przedsiębiorców do kontroli, w przypadku uzyskania informacji o niewłaściwej jakości paliw lub okoliczności wskazujących na możliwość jej wystąpienia.

Część europejska systemu

Polska przyjęła system monitorowania paliw określony w normie EN 14 274 Paliwa do pojazdów samochodowych – Ocena jakości benzyn i olejów napędowych-System monitoringu jakości paliw (FQMS) – model B z uwzględnieniem specyfiki warunków polskich.

W ramach części europejskiej systemu przepisy *rozporządzenia Ministra Gospodarki z 21 września 2007 r. 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)*¹⁹ określiły sposób monitorowania jakości paliw ciekłych (benzyny, olej napędowy) i biopaliw ciekłych na stacjach paliwowych i zakładowych. Wskazały losowy sposób doboru ww. stacji z wykazu stacji według województw oraz ich minimalną liczbę²⁰: 30 stacji dla benzyny RON 98, po 100 stacji dla benzyny RON 95 oraz dla oleju napędowego – w każdym z dwóch okresów monitorowania (letnim i zimowym) oraz 100 stacji dla każdego gatunku biopaliwa ciekłego nieflotowego oraz 30 stacji dla biopaliw ciekłych flotowych w całym roku kalendarzowym.

Polska ze względu na zwiększoną konsumpcję paliwa, zgodnie z normami UE, kwalifikowana jest od 2012 r. jako państwo duże, a tym samym zobligowana do pobierania dwukrotnie większej liczby próbek. UOKiK informował o tym fakcie Ministerstwo Gospodarki podczas spotkań oraz w korespondencji w 2012 r. oraz deklarował współpracę przy opracowaniu nowych przepisów. Do czasu zakończenia niniejszej kontroli powyższe rozporządzenie nie zostało znowelizowane.

W związku z uwagami Komisji Europejskiej, dotyczącymi zbyt małej liczby pobieranych próbek po przekroczeniu w Polsce 15 mln ton rocznej konsumpcji paliwa, od 2013 r. UOKiK faktycznie podwoiła liczbę próbek²¹.

Część krajowa systemu

W ramach części krajowej systemu monitorowania i kontrolowania jakości paliw Prezes UOKiK określił roczne minimalne liczby kontrolowanych podmiotów: dla stacji paliw oferujących LPG w latach 2014-2015 – 350 i w 2016 r. – 550 oraz dla hurtowni paliw – 60 i dla przedsiębiorców wytwarzających lub magazynujących paliwa – 60.

Z zadanej liczby do losowania system e-Inspektor wylosował mniejszą liczbę podmiotów w zakresie hurtowni paliw (59 podmiotów w 2014 r., 45 i 25 w dołowaniu w 2015 r., 30 w 2016 r.) oraz przedsiębiorców wytwarzających lub magazynujących paliwa (49 podmiotów w 2014 r., 21 w 2015 r., 20 w 2016 r.) z uwagi np. na niezakończenie wcześniejszych kontroli. Faktycznie liczba skontrolowanych podmiotów była mniejsza, gdyż nie zawsze była możliwość pobrania próbek paliw (np. w sytuacjach gdy podmiot został zlikwidowany, posiadał

¹⁹ Dalej: *rozporządzenie w sprawie sposobu monitorowania jakości paliw*.

²⁰ Rozporządzenie określa łączną liczbę dla stacji paliwowych i zakładowych.

²¹ Prezes UOKiK określił minimalne liczby stacji na poziomie: 401 – dla oleju napędowego, 401 – dla benzyny RON 95 oraz 121 – dla benzyny RON 98.

paliwa w procedurze zawieszony akcyzy lub zamknięte w hermetycznych zbiornikach, była prowadzona kontrola innego podmiotu).

Systemem krajowym objęto także kontrole podmiotów, na które wpłynęły skargi i informacje od konsumentów, przedsiębiorców oraz od organów ścigania, dostawców paliwa na te stacje, w których kontrole kwestionowały jakość paliw. Kontrolę przeprowadzono również w tych podmiotach, u których w dwóch poprzednich okresach monitorowania kontrola wykazała sprzedaż paliwa niewłaściwej jakości oraz w stacjach, na które napłynęły skargi w ciągu dwóch poprzednich okresów monitorowania, a przeprowadzona kontrola nie wykazała żadnych nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 95-96, 667, 684, 692, 718-719, 721, 727, 808-810, 844-848)

Plany kontroli i programy kontroli

Plany i programy kontroli jakości paliw na lata 2014, 2015, 2016, w całości i samodzielnie przygotowane przez UOKiK, określały sposób prowadzenia kontroli jakości paliw w ramach tzw. europejskiej części systemu monitorowania i kontrolowania oraz sposób przeprowadzania pozostałych kontroli (krajowa część systemu).

Kontrole jakości paliw stosownie do przepisów art. 9 *ustawy o IH* oraz art 12 ust. 2 pkt 11 *ustawy o systemie monitorowania* były przeprowadzane w oparciu o roczne i tygodniowe plany kontroli sporządzane w DIH i zatwierdzane przez Prezesa UOKiK. Oba rodzaje planów były stosownie do art. 12 ust. 6 *ustawy o systemie monitorowania* przedmiotem ochrony na zasadach i w trybie określonym w przepisach o ochronie informacji niejawnych. Tygodniowe plany podlegały ochronie z uwagi na informacje dotyczące konkretnych podmiotów wyznaczonych do kontroli jakości paliw w danym tygodniu i stawały się dokumentem jawnym po jego zakończeniu. Plany kontroli jakości paliw na dany rok opisywały m.in. zakres przedmiotowy i podmiotowy kontroli, zakres badanych parametrów z podziałem na część europejską systemu i pozostałe kontrole, terytorialny i czasowy zakres kontroli, kryteria i procedurę wyboru podmiotów do kontroli.

W celu realizacji rocznych planów kontroli jakości paliw Prezes UOKiK stosownie art. 9a ust. 1 *ustawy o IH* opracowywał programy kontroli na dany rok. Programy kontroli jakości paliw stanowiły dokumenty przeznaczone dla inspektorów WIIH prowadzących kontrole jakości paliw i zawierały szczegółowe procedury prowadzenia tej kontroli.

(akta kontroli str. 600-601, 726)

Metody wyznaczania podmiotów do kontroli jakości paliw

System e-Inspektor udostępnia dwie metody planowania kontroli jakości paliw: automatyczną – polegającą, na losowaniu zadanej próby z puli aktywnych podmiotów znajdujących się w bazie danych²² oraz manualną, czyli ręczne dodawanie kontroli (w krajowej części systemu).

Proces losowania przedsiębiorców przeznaczonych do kontroli jakości paliwa był realizowany w dwóch wariantach. Pierwszy wariant dotyczył kontroli jakości paliw sprzedawanych na stacjach: benzyny bezołowiowej RON 95 i RON 98, oleju napędowego i biopaliw – w ramach europejskiej części systemu, a także gazu LPG w ramach krajowej części systemu. Wariant ten opierał się na analizie korelacji liczby stacji z liczbą ludności w poszczególnych województwach.

²² Przy zastosowaniu „Ekspertyzy na temat planowania kontroli jakości paliw” wykonanej przez Katedrę Statystyki Akademii Ekonomicznej w Krakowie w 2007 roku.

Drugi wariant dotyczył losowania hurtowni paliw oraz przedsiębiorców wytwarzających i magazynujących paliwa (dotyczy wyłącznie części krajowej systemu). Według założeń tej metody wylosowany podmiot kontrolowano pod względem jakości wszystkich oferowanych w dniu kontroli gatunków paliw.

Zgodnie z przepisami *rozporządzenia Ministra Gospodarki w sprawie sposobu monitorowania jakości paliw* oraz rozporządzeń dotyczących wymagań jakościowych dla poszczególnych paliw kontrola jakości była podzielona na okresy, ponieważ termin pobrania próbek ma wpływ na dopuszczalne wartości niektórych parametrów.

(dowód: akta kontroli str. 601-607, 666-667)

Kontrole doraźne

W ramach systemu monitorowania i kontrolowania jakości paliw były prowadzone także kontrole doraźne (tzn. poza tygodniowym planem). W programach kontroli jakości paliw dopuszczono możliwość przeprowadzenia kontroli poza tygodniowym planem kontroli w sytuacjach, gdy wpłynęły skargi bądź informacje od konsumentów, jak również wiarygodne informacje od innego organu, instytucji publicznej o konieczności podjęcia kontroli. W badanym okresie tego rodzaju skargowych kontroli doraźnych, przede wszystkim w zakresie paliw ciekłych, przeprowadzono: w 2014 r. – 24, w 2015 r. – 41 (w tym 2 dotyczyły LPG) oraz 16 w I połowie 2016 r.

W przypadku, gdy w toku kontroli zostanie stwierdzone, że paliwo nie spełnia wymagań jakościowych, WIIH ma obowiązek ustalić dostawcę paliw. W przypadku ustalenia dostawcy, posiadającego zbiorniki, zgodnie z art. 23 *ustawy o systemie monitorowania*, w takim podmiocie podejmowana jest kontrola. Tego rodzaju kontroli doraźnych u dostawców w badanym okresie przeprowadzono: w 2014 r. – 35, w 2015 r. – 13 oraz w I połowie 2016 r. – dziewięć.

(dowód: akta kontroli str. 601-607, 666-667)

Wyniki kontroli jakości paliw ciekłych, biopaliw i LPG

Wojewódzcy inspektorzy IH, zgodnie z art. 28 *ustawy o systemie monitorowania* przekazali do UOKiK roczne raporty za rok 2014 i 2015, zawierające analizę wyników kontroli jakości paliw oraz informacje o przebiegu kontroli i innych działaniach podejmowanych zgodnie z programami kontroli. Na podstawie tych analiz Prezes UOKiK, stosownie do art. 28 ust. 1 i 3 oraz art. 29 ust. 5 ww. ustawy, sporządził odpowiednio roczne zbiorcze raporty dotyczące kontroli jakości paliw dla Rady Ministrów, roczne zbiorcze raporty o jakości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych na stacjach paliwowych i stacjach zakładowych w Polsce dla Komisji Europejskiej. W okresie 2014 - I połowa 2016 r. kontrolą nie objęto przedsiębiorców transportujących paliwa, gdyż stosownie do art. 14 *ustawy o systemie monitorowania* kontrole takie przeprowadza się wyłącznie na wniosek policji lub w toku czynności wykonywanych przez policję, a organy te nie występowały do UOKiK o tego rodzaju kontrole.

(dowód: akta kontroli str. 5-129, 130-145, 456-472, 473-594, 684)

Dane dotyczące liczby skontrolowanych podmiotów – łącznie w ramach europejskiej jak i krajowej części systemu europejskiego, w odniesieniu do zarejestrowanych w bazie UOKiK podmiotów według danego typu w latach 2014, 2015 i 2016 (I poł.)²³ przedstawiają się następująco:

²³ Ponieważ baza jest uaktualniana na bieżąco, dane dotyczące liczby podmiotów jakie były w bazie pochodzą z programów kontroli jakości paliw na dany rok kalendarzowy (2014, 2015, 2016).

- W 2014 r. skontrolowano 1395 stacji paliw ciekłych (na 7366 podmiotów), 464 stacje LPG (na 7837 podmiotów), 75 hurtowni, z tego 59 w zakresie paliw ciekłych i 16 w zakresie LPG (na 924 podmioty zarejestrowane bez rozdziału na paliwa ciekłe i LPG) oraz 16 producentów lub magazynujących paliwa w zakresie paliw ciekłych i 13 w zakresie LPG (na 238 podmiotów).
- W 2015 r. skontrolowano 1455 stacji paliw ciekłych (na 7244 podmioty), 486 stacji LPG (na 7809 podmioty), 67 hurtowni, z tego 54 w zakresie paliw ciekłych i 13 w zakresie LPG (na 926 podmiotów zarejestrowanych bez rozdziału na paliwa ciekłe i LPG), 10 producentów i magazynujących paliwa w zakresie paliw ciekłych i siedem w zakresie LPG (na 231 podmiotów).
- W I połowie 2016 r. skontrolowano 815 stacji paliw ciekłych (na 7062 podmioty), 222 stacje LPG (na 7589 podmiotów), 24 hurtownie, z tego 21 w zakresie paliw ciekłych i trzy w zakresie LPG (na 914 podmiotów zarejestrowanych bez rozdziału na paliwa ciekłe i LPG), sześć producentów lub magazynujących paliwa w zakresie paliw ciekłych (na 231 podmiotów tego typu).
(dowód: akta kontroli str. 672-673)

Dane dotyczące liczby informacji, które wpłynęły w latach 2014-2015 o podejrzeniu oferowania przez stacje paliwa o niewłaściwej jakości oraz dane dotyczące liczby kontroli przeprowadzonych na podstawie ww. informacji wynoszą:

- W 2014 r. odnotowano 717 informacji. Przeprowadzono 464 kontrole paliwa ciekłego oraz 56 kontrole LPG w wybranych stacjach. Wyniki kontroli jakości paliw przeprowadzonych na podstawie skarg wykazały, że w 12,52% stacje oferowały klientom paliwo nieodpowiadające wymaganiom jakościowym.
- W 2015 r. odnotowano 654 informacje. Przeprowadzono 522 kontrole paliwa ciekłego oraz 68 kontrole LPG w wybranych stacjach. Wyniki kontroli jakości paliw przeprowadzonych na podstawie skarg wykazały, że w 9,45% stacje oferowały klientom paliwo nieodpowiadające wymaganiom jakościowym.
- W I poł. 2016 r. odnotowano 493 informacje o złym paliwie, zaś przeprowadzono 363 kontrole paliwa ciekłego oraz 20 kontrole LPG w wybranych stacjach.
(dowód: akta kontroli str. 78, 546, 728)

Wyniki przeprowadzonych kontroli w latach 2014 – I połowa 2016 r. jakości paliw ciekłych i gazu skroplonego LPG²⁴:

Kontrole jakości paliwa ciekłego i LPG w 2014 r.

W 2014 r. łącznie do badań pobrano 1 546 próbek paliw ciekłych, w tym 716 próbek benzyn i 830 próbek oleju napędowego, z których 106 (tj. 6,86%) nie spełniało wymagań jakościowych określonych w *rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 9 grudnia 2008 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw ciekłych*²⁵, w tym: 94 próbki oleju napędowego (tj. 11,33%) oraz 12 próbek benzyn (tj. 1,68%).

W 2014 r. pobrano do badań laboratoryjnych łącznie 480 próbek gazu LPG, z których 11 nie spełniało wymagań jakościowych określonych w *rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 28 grudnia 2006 r. w sprawie wymagań jakościowych dla gazu skroplonego (LPG)*²⁶, co stanowiło 2,29% zbadanych próbek w tym zakresie.

²⁴ Wyniki kontroli przeprowadzanych w hurtowniach oraz u przedsiębiorców wytwarzających i magazynujących paliwa zawsze są podawane łącznie.

²⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 1058. Dalej: *rozporządzenie w sprawie jakości paliw ciekłych*.

²⁶ Dz. U. Nr 251, poz. 1851, ze zm.; uchylone z dniem 14 kwietnia 2016 r. Dalej: *rozporządzenie w sprawie jakości LPG*.

Kontrole jakości paliwa ciekłego i LPG w 2015 r.

W 2015 r. łącznie do badań pobrano 1 603 próbki paliw ciekłych, w tym 767 próbek benzyn i 836 próbek oleju napędowego, z których 85 (tj. 5,3%) nie spełniało wymagań jakościowych określonych w ww. *rozporządzeniu w sprawie wymagań jakościowych paliw ciekłych*, z tego: 68 próbek oleju napędowego (tj. 8,13%) oraz 17 próbek benzyn (tj. 2,22% zbadanych w tym zakresie).

W 2015 r. pobrano do badań laboratoryjnych łącznie 499 próbek gazu LPG, z których 18 nie spełniało wymagań jakościowych określonych w *rozporządzeniu w sprawie wymagań jakościowych LPG* (tj. 3,61%).

Kontrole jakości paliwa ciekłego i LPG w I poł. 2016 r.

W I poł. 2016 r. do badań pobrano 883 próbki paliw ciekłych, w tym 401 próbek benzyn i 482 próbki oleju napędowego, z których 29 (tj. 3,28%) nie spełniało wymagań jakościowych określonych w *rozporządzeniu w sprawie jakości paliw ciekłych*, z tego: 14 próbek oleju napędowego (tj. 2,90%) i 15 próbek benzyn (tj. 3,11%)_.

W I poł. 2016 r. pobrano do badań laboratoryjnych łącznie 225 próbek gazu LPG, z których dziewięć (tj. 4,0%) nie spełniało wymagań jakościowych określonych w *rozporządzeniu w sprawie jakości LPG* oraz *rozporządzeniu Ministra Energii z dnia 14 kwietnia 2016 r. w sprawie wymagań jakościowych dla gazu skroplonego (LPG)*²⁷.

(dowód: akta kontroli str. 672-676)

Efekty kontroli jakości paliw

W ramach systemu monitorowania i kontrolowania jakości paliw Prezes UOKiK i Wojewódzcy inspektorzy IH nie mają uprawnień do nakładania kar²⁸. W przypadku stwierdzenia, że paliwo ciekłe lub LPG nie spełniało wymagań jakościowych określonych przepisami prawa, bez względu na stopień tych odstępstw, Wojewódzcy inspektorzy IH obowiązani byli do zawiadomienia właściwych miejscowo prokuratur o podejrzeniu popełnienia występku z art. 31 *ustawy o systemie monitorowania*²⁹.

Do 31 grudnia 2014 r. Inspekcja Handlowa przesłała do prokuratur 75 zawiadomień dotyczących nieprawidłowości ujawnionych w zakresie ww. kontroli przeprowadzonych w 2014 r. Według danych zaprezentowanych w raporcie pn. *Wyniki kontroli jakości paliw realizowanych przez Inspekcję Handlową w 2014 r.* z marca 2015 r. w związku z tymi zawiadomieniami wszczęto dochodzenia w 50 przypadkach, a zakończono postępowania w 47 sprawach, z których umorzono postępowania w 33 przypadkach (z powodu: braku ustawowych znamion czynu zabronionego – 20, nie wykrycia sprawcy – dziewięciu, znikomej społecznej szkodliwości czynu – jednym, braku danych dostatecznie uzasadniających

²⁷ Dz.U. poz. 540; rozporządzenie obowiązuje od 3 maja 2016 r.

²⁸ Kary nakładane przez WIIH (art. 35a pkt 1-6 *ustawy o systemie monitorowania*) dotyczą jedynie niedopełnienia obowiązków informacyjnych, m.in. w zakresie: oznakowania zbiorników i dystrybutorów biopaliw przeznaczonych do stosowania w wybranej flocie, informowania UOKiK o zmianach danych zawartych w zgłoszeniu o stosowaniu biopaliwa w wybranych flotach, niezamieszczaniu informacji i oznakowań dotyczących biokomponentów w paliwach ciekłych w określony sposób.

²⁹ Art. 31 *ustawy o systemie monitorowania* za wytwarzanie, transportowanie, magazynowanie lub wprowadzanie do obrotu paliw niespełniających wymagań jakościowych przewiduje sankcje w postaci kary grzywny od 50 tys. do 500 tys. zł lub kary pozbawienia wolności do lat trzech, jeżeli paliwo stanowi mienie znacznej wartości, przewiduje karę grzywny w wysokości od 100 tys. do 1 mln zł lub karę pozbawienia wolności od trzech miesięcy do pięciu lat, natomiast gdy paliwo stanowi mienie mniejszej wagi, sprawca podlega grzywnie od 10 tys. do 25 tys. zł, za działania nieumyślne przewidziana jest natomiast kara grzywny w wysokości od 25 tys. do 250 tys. zł.

podejrzanie popełnienia przestępstwa – trzech), w dziewięciu sprawach odmówiono wszczęcia postępowania, trzech postępowania warunkowo umorzono, do sądów skierowano dwa akty oskarżenia, w trzech przypadkach postępowań nie zakończono.

Do 31 grudnia 2015 r. Inspekcja Handlowa przesłała do prokuratur 73 zawiadomienia dotyczące nieprawidłowości ujawnionych w zakresie ww. kontroli przeprowadzonych w 2015 r. Według danych zaprezentowanych w raporcie pn. *Wyniki kontroli jakości paliw realizowanych przez Inspekcje Handlową w 2015 r.* z marca 2016 r. w związku z tymi zawiadomieniami wszczęto dochodzenia w 48 przypadkach, z których umorzono 36 postępowań (z powodu: braku ustawowych znamion czynu zabronionego – 20, nie wykrycia sprawcy – 11, znikomej społecznej szkodliwości czynu – dwóch, braku danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie popełnienia przestępstwa – trzech), w dziewięciu sprawach odmówiono wszczęcia postępowania, jedno postępowanie warunkowo umorzono, do sądów skierowano dwa akty oskarżenia.

W wyniku kontroli jakości paliw przeprowadzonych w I połowie 2016 Inspekcja Handlowa do 31 czerwca 2016 r. skierowała do prokuratury 21 zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa z art. 31 *ustawy o systemie monitorowania*.

(dowód: akta kontroli str. 86-87, 555-556, 777)

Stosownie do uprawnień wynikających z art. 18 ust. 1 pkt 1 *ustawy o Inspekcji Handlowej* Wojewódzcy inspektorzy IH, z uwagi na względy bezpieczeństwa lub interes konsumentów wydawali decyzje nakazujące wycofanie z obrotu lub wstrzymanie wprowadzania do obrotu paliw niespełniających wymagań jakościowych. Programy kontroli jakości paliw zalecały, aby następowało to w przypadkach stwierdzenia, iż paliwo nie spełnia wymagań jakościowych „w stopniu znacznym”. Liczba takich decyzji wyniosła: 29 w 2014 r., 13 w 2015 r. i trzy w I połowie 2016 r.

Ponadto zgodnie z zaleceniami programów kontroli jakości paliw WIH miały obowiązek przesłać do Prezesa URE za pośrednictwem Prezesa UOKiK informacje dotyczące przedsiębiorców, u których w ramach kontroli jakości paliw stwierdzono naruszenie warunków udzielonych koncesji na obrót paliwami ciekłymi oraz przepisów *upe*. Informacje te były przekazywane w związku z obowiązkami Prezesa URE, który w ramach postępowania administracyjnego powinien nałożyć karę pieniężną lub cofnąć koncesję przedsiębiorcy w przypadku niebudzącego żadnych wątpliwości, rażącego naruszenia warunków koncesji. Program kontroli jakości paliw na 2014 r. wskazywał, że w sytuacji, gdy dany przedsiębiorca, u którego stwierdzono niewłaściwą jakość paliwa nie będzie posiadał koncesji na obrót paliwami to przekazywanie kompletu akt do URE jest niezasadne³⁰. W związku z nowelizacją z dnia 22 lipca 2014 r. *Prawa energetycznego*³¹, Prezes URE na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 tej ustawy uzyskał możliwość nakładania kar na podmioty prowadzące działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania lub obrotu paliwami ciekłymi, w tym obrotu paliwami ciekłymi z zagranicą, bez wymaganej koncesji. W programach kontroli jakości paliw na 2015 r. i 2016 r. zawarto zalecenie, aby informacje o ujawnieniu, że oferowane paliwa nie spełniają wymagań jakościowych kierować do URE, także w przypadkach nieposiadania koncesji przez przedsiębiorców z jednoczesnym wskazaniem, że dotyczy to wyłącznie

³⁰ Wówczas dla wszystkich przypadków braku koncesji na obrót paliwami miał zastosowanie art. 60¹ § 1 *ustawy Kodeks wykroczeń*.

³¹ Ustawa z dnia 30 maja 2014 r. o zmianie ustawy o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i zakłóceń na rynku naftowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 900 – art. 2).

przedsiębiorców określonych w art. 56 ust. 1 pkt 12 a *upe*. Natomiast we wszystkich ww. programach wskazano, że w stosunku do przedsiębiorców nieposiadających koncesji, a będących poza obszarem sankcji wynikających z *upe* (osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą), wojewódzcy inspektorzy IH powinni zastosować art. 60¹ § 1 Kodeksu *wykroczeń* i powiadomić o zaistniałej sytuacji właściwe w tym zakresie organy.

W badanym okresie zdarzyły się dwa przypadki – oba w I połowie 2014 r. – w których kierownictwo URE w odpowiedzi na bieżące informacje przesłane przez UOKiK, poinformował, że nie ma podstaw do podjęcia działań sankcyjnych wobec przedsiębiorcy, który wprowadza do obrotu paliwa ciekłe o jakości niezgodnej z obowiązującymi normami. URE stwierdził odnośnie tych przedsiębiorców, że nie legitymowali się koncesją udzieloną przez Prezesa URE, a nie posiadając jej znajdowali się poza obszarem sankcji wynikających z *upe*. Zwrócił jednocześnie uwagę na możliwość zastosowania przepisów art. 60¹ § 1 *Kodeksu wykroczeń* i zasadność poinformowania przez organ, który takie wykroczenie ujawnił, sekcji do spraw przestępczości gospodarczej właściwej terytorialnie komendy Policji.

Przekazane do Prezesa URE informacje³², w których stwierdzono niespełnienie wymagań jakościowych paliwa dotyczyły: 105 przedsiębiorców w 2014 r., 87 przedsiębiorców w 2015 r. i 20 przedsiębiorców w I połowie 2016 roku.

Dla celów sporządzenia rocznych zbiorczych raportów dla Rady Ministrów dotyczących jakości paliw w 2014 i 2015 r. UOKiK zwracał się i otrzymywał informacje od Prezesa URE o podjętych działaniach wobec przedsiębiorców, u których stwierdzono naruszenie warunków udzielonych koncesji.

W odniesieniu do roku 2014 Prezes URE poinformował m.in., że w 42 przypadkach przeprowadzone przez niego postępowania administracyjne zostały zakończone wymierzeniem kary pieniężnej na łączną kwotę 1 341 300 zł, wobec 16 podmiotów nie podjęto czynności zmierzających do stwierdzenia naruszenia obowiązków wynikających z koncesji z uwagi na fakt, iż nie posiadały stosownej koncesji na obrót paliwami ciekłymi.

Prezes URE poinformował m.in., że w 2015 r. w 26 przypadkach przeprowadzone przez niego postępowania administracyjne zostały zakończone wymierzeniem kary pieniężnej na łączną kwotę 812 000 zł, w jednym przypadku dokumentację nadesłaną przez UOKiK włączono do postępowania w sprawie cofnięcia przedsiębiorcy koncesji, odnośnie siedmiu podmiotów nie podjęto czynności zmierzających do stwierdzenia naruszenia obowiązków wynikających z koncesji z uwagi na fakt, iż nie posiadały stosownej koncesji na obrót paliwami ciekłymi.

WIIH stosownie do wymogu programów kontroli dodatkowo obowiązane były do przekazania właściwym miejscowo Naczelnikom Urzędów Celnych i właściwym miejscowo Urzędem Kontroli Skarbowej informacji o wszystkich ujawnionych przypadkach oferowania przez przedsiębiorców paliw o nieprawidłowej jakości.

Z programów kontroli jakości paliw wynikał także obowiązek WIIH do przekazania właściwym miejscowo jednostkom UDT informacji dotyczących przedsiębiorców, u których w pobranych próbkach paliw badania laboratoryjne wykazały obecność wody w paliwie. Ponadto wówczas, gdy w próbce benzyny frakcja wodna oddzieliłaby się od frakcji benzyny ww. programy kontroli obligowały WIIH do skierowania zawiadomienia na podstawie art. 286 *kodeksu karnego* i wydania

³² W UOKiK przyjęto zasadę że w przypadkach w których kontrola wykazała, że paliwo nie spełnia wymagań jakościowych, akta kontroli przekazywano do URE dopiero po zakończeniu postępowania dotyczącego zwrotu kosztów za badania laboratoryjne.

decyzji wycofującej lub wstrzymującej wprowadzenie paliwa do obrotu (art 18 ust. 1 pkt 1 *ustawy o IH*). W okresie od 2014 r. nie było takich przypadków.

Dyrektor DIH poinformowała³³, że UOKiK nie otrzymuje informacji dotyczących ewentualnego wykorzystania danych przekazanych do instytucji WIOŚ, UDT, Urzędów Celnym lub Urzędów Kontroli Skarbowej.

(dowód: akta kontroli str. 86-89, 141-142, 443-448, 468-469, 555-558, 675, 775-778, 791-794, 811-814)

Zgodnie z art. 24 ust. 1 *ustawy o systemie monitorowania* Prezes UOKiK wydał (po zakończeniu kontroli i wpływie akt z WIIH) decyzje zobowiązujące kontrolowanych przedsiębiorców, w przypadku stwierdzenia że próbka paliwa nie spełnia wymagań jakościowych, do uiszczenia kwot stanowiących równowartość kosztów przeprowadzonych badań laboratoryjnych. Według danych DIH w okresie objętym niniejszą kontrolą Prezes UOKiK wydał: w 2014 r. – 76 tego rodzaju decyzji na łączną kwotę 93,0 tys. zł, w 2015 r. – 78 decyzji na łączną kwotę 94,2 tys. zł, w I połowie 2016 r. – 38 decyzji na łączną kwotę 34,0 tys. zł. Kwoty uiszczone z tytułu zwrotu kosztów ww. badań na konto dochodów UOKiK wyniosły: 78,0 tys. zł w 2014 r. (na podstawie 66 decyzji), 56,5 tys. zł w 2015 r. (na podstawie 59 decyzji), 24,4 tys. zł w I połowie 2016 r. (na podstawie 28 decyzji)³⁴.

(dowód: akta kontroli str. 141, 468, 675, 677-682)

Kontrola koncesji w ramach kontroli jakości paliw

W okresie objętym kontrolą w ramach kontroli jakości paliw realizowanych na podstawie *ustawy o systemie monitorowania* nie było podstaw prawnych do kontroli posiadania przez przedsiębiorcę koncesji na prowadzenie działalności. Zgodnie z art. 16 ust. 5 *ustawy o systemie monitorowania* w toku kontroli inspektor mógł żądać jedynie dokumentów dotyczących pochodzenia i jakości badanego paliwa. Natomiast w każdym przypadku stwierdzenia, że paliwo nie spełnia wymagań jakościowych, WIIH obowiązany był do ustalenia (poprzez przeprowadzenie odrębnej kontroli lub sprawdzając w bazach dostępnych na stronie URE), czy kontrolowany przedsiębiorca posiada koncesję na rodzaj prowadzonej działalności. Podejmowane przez WIIH działania w wyniku stwierdzenia naruszenia warunków koncesji na obrót paliwami (z uwagi na niewłaściwą jakość) lub stwierdzenia braku koncesji polegały na powiadomieniu URE o naruszeniu przepisów *Prawa energetycznego* bądź właściwych organów w związku z naruszeniem art. 60¹ § 1 *Kodeksu wykroczeń*.

W związku z wejściem w życie od 2 września 2016 r. tzw. *pakiety paliwowego* kontrola posiadania przez przedsiębiorców koncesji na obrót paliwami bądź decyzji o wpisie do rejestru podmiotów przywożących paliwa ciekłe została włączona do zakresu kontroli jakości paliw. Obecnie WIIH obowiązany jest do skierowania do właściwego organu prokuratury zawiadomienia o przestępstwie w każdym przypadku stwierdzenia braku koncesji (art. 57g ust. 1 *upe*) jak i stwierdzenia braku decyzji o wpisie do rejestru podmiotów przywożących paliwa ciekłe, prowadzonego przez Prezesa URE na podstawie art. 32a ust. 1 *upe* (art. 57g ust. 2 *upe*).

Według dotychczasowych doświadczeń organów Inspekcji Handlowej³⁵ w zakresie kontroli koncesji, przedsiębiorcy nie posiadają ww. dokumentów w miejscu wykonywania działalności gospodarczej. Działania, których celem jest ustalenie, czy

³³ Pismo z dnia 20 października 2016 r.; znak DIH-0910-1(17)/16/MR.

³⁴ Z uwagi na fakt, iż decyzje te są wydawane przez Prezesa UOKiK dopiero po zakończeniu kontroli i wpłygnięciu do UOKiK akt kontroli z WIIH, koszty za dany rok zawierają również koszty za próbki skontrolowane i przebadane w latach poprzednich.

³⁵ Pismo z dnia 20 września 2016 r., znak DIH-0910-1(9)/16/MR.

kontrolowany posiada koncesje i jaki jest jej zakres, będą więc musiały być prowadzone w odrębnym postępowaniu kontrolnym, niż pobór próbek paliwa, tak aby działanie te nie opóźniały i nie ograniczały liczby kontroli realizowanych w danym dniu, co wpływałoby na wzrost kosztów kontroli jakości paliw.

(dowód: akta kontroli str. 666-670)

Kontrole wspólne

W zakresie kontroli wspólnych z innymi podmiotami nadzorującymi rynek paliwowy Dyrektor DIH wyjaśniła³⁶, że przepis art. 82 ust. 1 *ustawy z 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej* zabrania równocześnie podejmować i prowadzić więcej niż jedną kontrolę działalności przedsiębiorcy. W art. 14 *ustawa o systemie monitorowania* pozwala na wspólnie prowadzone kontrole jedynie na wniosek Policji w zakresie paliwa transportowanego.

W ramach prowadzonych przez WIIH działań zdarzały się jedynie przypadki zwracania się np. Policji do WIIH o przeprowadzenie kontroli (tj. pobrania próbek paliw na stacji), jednakże kontrole te były traktowane jako kontrole przeprowadzone w ramach systemu monitorowania i kontrolowania jakości paliw na podstawie skargi, a ich wyniki były wykorzystywane przez Inspekcję Handlową.

W związku z sygnałami o nieprawidłowościach występujących na stacjach paliw w zakresie odmierzaczy paliw, organy IH podejmowały kontrole, w których uczestniczyli przedstawiciele organów miar w celu sprawdzenia czy dystrybutor prawidłowo odmierza sprzedawane paliwo.

(dowód: akta kontroli str. 668)

Zmiany w przepisach ułatwiające przeprowadzanie kontroli jakości paliw

Efektom dotychczasowych doświadczeń w działalności kontrolnej w zakresie jakości paliw jest – wprowadzona przez tzw. *pakiety paliwowy* – zmiana *ustawy o systemie monitorowania* polegająca na wykreśleniu określonego dotychczas w art. 16 ust. 2 pkt 5 obowiązku wpisywania do upoważnień firmy kontrolowanego. Powyższa zmiana nastąpiła w wyniku propozycji Prezesa UOKiK skierowanej do Komisji do Spraw Energii i Skarbu Państwa Sejmu RP. Prezes UOKiK zauważył, że stosowanie stałych i imiennych upoważnień (bez wskazywania firmy podmiotu kontrolowanego) już funkcjonowało do 2009 r., lecz zostało zmienione³⁷. Spowodowało to sytuacje, w których organy IH musiały odstąpić od kontroli w przypadkach, gdy stacja paliwowa wyznaczona do kontroli zmieniła właściciela. W obecnym stanie prawnym kontrola będzie mogła być prowadzona, a w jej toku inspektorzy ustalą jaki podmiot prowadzi działalność na stacji i czy dane w systemie są aktualne.

(dowód: akta kontroli str. 670, 855-860)

Zwiększenie efektywności działania w zakresie kontroli jakości paliw.

Dyrektor DIH wskazała³⁸ czynniki, które wpłynęłyby na wzrost efektywności działania Prezesa UOKiK oraz organów IH w zakresie kontroli paliw. Należą do nich wzrost środków finansowych na działalność w celu zwiększenia liczby kontroli w obszarze skarg i informacji o niewłaściwej jakości paliw (dotychczas w pierwszej kolejności dostępne środki były przeznaczane na kontrolę w ramach europejskiej części systemu) oraz w celu podłączenia inspektoratów do systemu e-Inspektor (dałoby to możliwość wprowadzania wyników kontroli przez inspektorów w trybie

³⁶ Pismo z dnia 20 września 2016 r., znak DIH-0910-1(9)/16/MR.

³⁷ Ustawa z 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2009 r. Nr 18, poz. 97, ze zm. – art. 1).

³⁸ Pismo z 20 września 2016 r.; znak DIH-0910-1(9)/16/MR.

on line). Wskazała też na zasadność zakupu dla pozostałych 10-ciu WIIH³⁹ profesjonalnie wyposażonych samochodów do przewozu próbek, co uniezależniłoby prowadzenie kontroli od dyspozycyjności samochodów należących do laboratoriów, a tym samym wpłynęłoby na usprawnienie reakcji na skargi w zakresie poboru i dowozu próbek do laboratorium. Dyrektor zwróciła jednocześnie uwagę, że zakres badanych parametrów oraz badanych rodzajów paliw zmienił się w stosunku do zakresu ustalonego przy wejściu w życie przepisów *ustawy o systemie monitorowania*, a w tym czasie ani organy IH ani Prezes UOKiK nie otrzymali dodatkowych środków na realizację zadań w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 669-670, 861-862)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że UOKiK po 2012 roku nie występował już o zmianę *rozporządzenia Ministra Gospodarki z 21 września 2007 r. 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)*. UOKiK w 2012 r. wskazywał na konieczność nowelizacji tego aktu prawnego w związku ze zwiększoną konsumpcją paliwa w Polsce obligującą, zgodnie z normami unijnymi⁴⁰ do pobierania próbek benzyn, oleju napędowego i biopaliw ciekłych w ramach europejskiej części systemu monitorowania i kontrolowania jakości paliw w liczbie dwukrotnej większej, niż określona w powyższym rozporządzeniu.

3.2. Kontrole koncesji na obrót paliwami prowadzone przez WIIH na podstawie ustawy o IH

Opis stanu
faktycznego

Stosownie do art. 3 ust 1 *ustawy o IH* do zadań Inspekcji należy m.in. kontrola legalności i rzetelności działania przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w rozumieniu przepisów odrębnych w zakresie produkcji, handlu i usług, m.in. kontrola przedsiębiorców w zakresie posiadania koncesji na obrót paliwami. Przepisy *ustawy o swobodzie działalności gospodarczej* wymagały zawiadomienia przedsiębiorcy o zamiarze przeprowadzenia kontroli. Zgodnie art. 9 ust. 3 tej *ustawy* Prezes UOKiK opracowuje kierunki działania Inspekcji oraz okresowe plany kontroli.

Kontrole legalności działalności przedsiębiorców w zakresie posiadania koncesji na obrót paliwami nie były ujmowane przez Prezesa UOKiK w okresowych planach kontroli dla Inspekcji Handlowej, gdyż przy licznych zadaniach IH plany te określały priorytety kontroli ogólnokrajowych⁴¹. Do czasu spotkania UOKiK z przedstawicielami organizacji zrzeszającej podmioty gospodarcze branży paliwowej w lutym 2016 r. nie było sygnałów o znacznej liczbie przypadków przedsiębiorców prowadzących działalność bez posiadanej koncesji. Dopiero w związku z uwagami przekazanymi na tym spotkaniu, Prezes UOKiK wystosował do wojewódzkich inspektorów IH pismo z 7 marca 2016 r., polecające włączenie do zakresu kontroli własnych realizowanych przez WIIH kontroli legalności działalności przedsiębiorców w zakresie posiadania koncesji, wymaganych przepisami art. 32 *upe*, zauważając że liczba takich kontroli nie jest duża w skali kraju. W piśmie tym Prezes UOKiK wskazał, że już sam brak koncesji wypełnia przesłankę naruszenia interesu gospodarczego państwa, gdyż prowadząc działalność bez

³⁹ Sześć WIIH znajdowało się już w posiadaniu takich samochodów.

⁴⁰ Norma EN 14 274: Paliwa do pojazdów samochodowych – Ocena jakości benzyn i olejów napędowych – Systemu monitoringu jakości paliw (FQMS).

⁴¹ Pismo z 27 października 2016 r., znak DIH-0910-1(19)/16/MR/AJ.

wymaganej koncesji przedsiębiorstwa nie wnoszą opłat koncesyjnych przewidzianych na mocy art. 34 *upe*, w związku z czym Wojewódzki inspektor IH ma prawo podjąć działania przewidziane w art. 18 ust. 1 pkt 1 *ustawy o IH*⁴².

Poprzednio UOKiK nie kierował do WIIH korespondencji dotyczącej prowadzenia kontroli legalności działalności ww. zakresie, a jedynie podczas okresowych spotkań z wojewódzkimi inspektorami IH informował o kwestiach związanych z właściwym doбором tematów kontroli własnych, czy o możliwości sprawdzenia na stronie Prezesa URE posiadania koncesji przez przedsiębiorcę.

We wspomnianym wyżej piśmie z dnia 7 marca 2016 r. Prezes UOKiK zwrócił się jednocześnie do WIIH z prośbą o wykazywanie liczby i wyników kontroli legalności działalności przedsiębiorców w zakresie posiadania koncesji w kwartalnych sprawozdaniach przekazywanych do UOKiK.

Według przesłanych przez WIIH planów pracy kontrolnej na II i III kwartał 2016 r. w 10 z 16 WIIH w jednym przynajmniej z tych kwartałów nie zaplanowało kontroli własnych w zakresie legalności działania (posiadania koncesji) przedsiębiorców prowadzących obrót paliwami. Według danych wykazanych w kwartalnych sprawozdaniach z wykonania planów pracy za II i III kwartał 2016 r. te WIIH, które zaplanowały kontrole legalności działalności przedsiębiorców prowadzących obrót paliwami zrealizowały je. W 138 kontrolach przeprowadzonych przez inspektorów WIIH w Poznaniu, Bydgoszczy, Opolu Lublinie i Łodzi ujawniono łącznie 11 przypadków braku u przedsiębiorcy wymaganej prawem koncesji na obrót paliwami.

Inspekcja Handlowa przeprowadziła łącznie: w 2014 r. – 97, w 2015 – 116, a w I-III kw. 2016 r.⁴³ – 331 kontroli⁴⁴ dotyczących legalności działania przedsiębiorców w zakresie posiadania koncesji na obrót paliwami. W pięciu kontrolach w 2014 r., a w trzech w 2015 r. stwierdzono brak koncesji na paliwa ciekłe lub LPG. W związku z powyższym w ww. przypadkach skierowano wnioski do sądów o ukaranie z art 60¹ §1 *kodeksu wykroczeń* oraz wydano w 2014 r. trzy decyzje wstrzymujące obrót paliwami, na który przedsiębiorcy nie mieli koncesji (na podstawie art 18 ust. 1 pkt 1 *ustawy o IH*). W ramach kontroli legalności działania przedsiębiorców w zakresie posiadania koncesji na obrót paliwami w I-III kwartale 2016 r.⁴⁵ stwierdzono 15 przypadków braku koncesji, w związku z czym w kontrolach zakończonych skierowano wnioski do sądów o ukaranie z art. 60¹ § 1 *kodeksu wykroczeń* bądź przekazano informacje do URE w związku art 56 ust. 1 pkt 12a lub 57g *upe* oraz wydano siedem decyzji wstrzymujących obrót paliwami, na który przedsiębiorcy nie mieli koncesji (część kontroli jest jeszcze w toku).

(dowód: akta kontroli str. 685, 718-719, 819-853)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zauważa, że UOKiK nie zgłosiło żadnemu z 10-ciu WIIH uwag do planów pracy na II i III kwartał mimo, że nie zaplanowały one ani jednej kontroli w zakresie posiadania koncesji przez przedsiębiorców prowadzących obrót paliwami. Tymczasem z polecenia Prezesa UOKiK zawartego w piśmie z 7 marca 2016 r. wynikała konieczność zwiększenia przez poszczególne WIIH liczby kontroli

⁴² Tzn. może np. wydać decyzję wstrzymującą wprowadzanie paliwa do obrotu lub wycofującą je z obrotu albo zarządzającą niezwłoczne usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, co jest uzależnione od wystąpienia jednej z przesłanek: jeżeli jest to konieczne ze względu na bezpieczeństwo lub interes konsumentów albo interes gospodarczy państwa.

⁴³ Tj. włącznie z okresem po 2 września 2016 r., czyli z uwzględnieniem obowiązujących zmian w *ustawie o systemie monitorowania* wprowadzających obowiązek kontroli koncesji na obrót paliwami.

⁴⁴ W tym WIIH w Szczecinie wykazał: 60 kontroli w 2014 r., 55 w 2015 r. i 40 w 2016 r. (do 30 września).

⁴⁵ A zatem z uwzględnieniem okresu od 2 września 2016 r.

własnych w ww. zakresie. Prezes UOKiK w powyżej wymienionym piśmie zwrócił się jednocześnie do WIIH o wykazywanie liczby tych kontroli i ich wyników w kwartalnych sprawozdaniach.

Dyrektor DIH w tej sprawie wyjaśniła⁴⁶, że powyższe pismo Prezesa UOKiK zostało wysłane, gdy plany pracy na II kwartał 2016 r. zostały już przez niektóre WIIH opracowane. Stwierdziła, że w piśmie wskazano również na aspekt efektywnego wykorzystania posiadanych zasobów poprzez ukierunkowanie kontroli na podmioty, które nie posiadają koncesji. W tym celu WIIH mogły wyszukiwać podmioty bez koncesji na podstawie posiadanych danych. Dopiero u takiego podmiotu należało przeprowadzić kontrolę. Dlatego też – jak wyjaśniła Dyrektor DIH – nie zgłaszano uwag do projektów planów pracy wojewódzkich inspektoratów IH. Według tych wyjaśnień WIIH w Olsztynie w przypadku każdego podmiotu, u którego była badana jakość paliw, sprawdzano, czy przedsiębiorca posiada koncesję i odnotowywano w kartach sprawy. Taki sam tryb działania przyjął WIIH w Warszawie.

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień Izba zauważa, że w 14 przypadkach WIIH wykazały w sprawozdaniach za II i III kwartał 2016 r. zerową liczbę kontroli obejmujących legalność przedsiębiorców prowadzących obrót paliwami lub nie zawierały żadnych informacji na temat tych kontroli (przede wszystkim w WIIH które nie zaplanowały kontroli ww. zakresie). Uwaga ta dotyczy również WIIH w Warszawie i Olsztynie.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

Ocena cząstkowa

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*⁴⁷ wnosi o wystąpienie do Ministra Energii o wprowadzenie do *rozporządzenia z dnia 21 września 2017 r. Ministra Gospodarki 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) stosownych zmian polegających na określeniu wymaganej minimalnej liczby próbek paliw.*

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 *ustawy o NIK* kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 *ustawy o NIK* proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

⁴⁶ Pismo z 4 listopada 2016 r., znak DIH-0910-1(20)/16/MR/AJ.

⁴⁷ Dz.U. z 2015 r., poz. 1096 ze zm. z 2016 r., poz. 677. Dalej: *ustawa o NIK*.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 2 grudnia 2016 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Kutyla

/ - /