

Dalia Skutecka

Uniwersytet Gdański

Prawne regulacje systemu monitorowania i kontroli jakości paliw w kontekście wybranych zagadnień kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorców

DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2013.023>

System monitorowania i kontrolowania jakości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych funkcjonuje od dnia 1 maja 2004 r.¹, tj. od momentu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Od dnia 1 maja 2007 r. system monitorowania i kontrolowania jakości paliw utworzony został na mocy art. 11 Ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw² celem monitorowania pod względem statystycznym jakości paliw wprowadzonych do

¹ Pierwszą krajową regulacją w tym zakresie była Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych (Dz.U. Nr 34 poz. 293 z późn. zm.), uchylona z dniem 1 stycznia 2007 r.

² Dz.U. Nr 169, poz. 1200 z późn. zm. Ustawa ta implementuje do polskiego porządku prawnego oprócz ww. dyrektywy 98/70/WE, także Dyrektywę 1999/32/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 kwietnia 1999 r. odnoszącą się do redukcji zawartości siarki w niektórych paliwach ciekłych oraz zmieniającą dyrektywę 93/12/EWG (Dz.Urz. WE L 121 z 11 maja 1999, s. 13) oraz Dyrektywę 2005/33/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 lipca 2005 r. zmieniającą dyrektywę 1999/32/WE w zakresie zawartości siarki w paliwach żeglugowych (Dz.Urz. UE L 191 z 22 lipca 2005, s. 59). Uzupełniającą

obrotu oraz przeciwdziałania transportowaniu, magazynowaniu, wprowadzaniu do obrotu, a także gromadzeniu w stacjach zakładowych paliw³ niespełniających wymagań jakościowych⁴.

Jakość paliw jest jednym z trzech czynników mających największe znaczenie przy wyborze przez konsumenta stacji paliw⁵. Cena i lokalizacja stacji są w sposób oczywisty łatwe do weryfikowania przez konsumentów, natomiast ocena jakości paliwa często opiera się o wykreowany wizerunek marki. Jakość paliwa ocenić można jedynie w drodze badań laboratoryjnych przy zachowaniu ustalonych norm i procedur. W celu zagwarantowania, że paliwo na stacjach spełniać będzie określone normy jakościowe, a konsumenci będą mieli dostęp do wiedzy o jakości paliwa, utworzono niezależny system organów państwowych, który monitoruje i kontroluje jakość paliw w obrocie handlowym⁶.

funkcję pełni również Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (Dz.U. Nr 169, poz. 1199 z późn. zm.).

³ Transportowanie oznacza przewożenie paliwa przeznaczonego do magazynowania, wprowadzania do obrotu oraz gromadzenia w stacji zakładowej. Pod pojęciem „magazynowanie” należy rozumieć działalność gospodarczą polegającą na przechowywaniu paliwa przeznaczonego do wprowadzania do obrotu. Wprowadzanie do obrotu to sprzedaż lub inna forma zbycia paliw, poza procedurą zawieszenia poboru akcyzy w rozumieniu przepisów o podatku akcyzowym. Gromadzenie paliw oznacza przechowywanie paliwa nieprzeznaczonego do wprowadzania do obrotu. Definicje sformułowane na podstawie treści art. 2 ust. 1 pkt 14–17 ustawy o monitorowaniu i kontroli jakości paliw.

⁴ Wymagania jakościowe określone w przepisach wydanych odpowiednio na podstawie art. 3 ust. 2 albo art. 4 ust. 2 albo art. 5 ust. 2 albo art. 6 ust. 3 ustawy o monitorowaniu i kontroli jakości paliw, z wyłączeniem monitorowania i kontrolowania zawartości siarki w ciężkim oleju opałowym i oleju do silników statków żeglugi śródlądowej, rejestrowania i przetwarzania informacji – w tym zakresie określają przepisy odrębne.

⁵ Konsumpcja w tym zakresie ciągle rośnie. W 2011 r. odnotowano zużycie benzyn silnikowych na poziomie 397 tys. ton, oleju napędowego na poziomie 124,51 tys. ton, biopaliw ciekłych 405 tys. ton a gazu skroplonego (LPG) 218,9 tys. ton. Dane na podstawie Raportu dla Komisji Europejskiej dotyczące jakości paliw za 2011 r., Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2011 r., dostępny na stronie internetowej urzędu: http://uokik.gov.pl/raporty_jakosc_paliw.php#faq1499 (dostęp: 30 czerwca 2013 r.).

⁶ Należy wspomnieć również o niezależnej inicjatywie – programie Złota Kropla prowadzonym dla członków Polskiej Izby Paliw Płynnych. Prawidłowe funkcjonowanie programu Złota Kropla zapewnia m.in. innymi akredytowane

Mając na względzie, iż różnice w przepisach prawnych przyjmowanych przez państwa członkowskie w zakresie specyfikacji paliw klasycznych i paliw zastępczych wykorzystywanych w pojazdach wyposażonych w silniki z zapłonem iskrowym i silniki z zapłonem samoczynnym, mogłyby tworzyć bariery dla handlu we Wspólnocie i mogłyby w ten sposób bezpośrednio wpływać na ustanowienie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego, a także na międzynarodową konkurencyjność europejskiego przemysłu samochodowego i rafinacyjnego, wydaje się zasadne, iż zmierzano do zbliżenia przepisów ustawowych w tej dziedzinie. Ponadto wdrożenie kombinacji środków o zasięgu ogólnoeuropejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym mających na celu ograniczenie emisji z pojazdów celem ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska wydaje się zasadne, gdyż toksyczne substancje wydzielane w spalinach wydobywających się z pojazdów silnikowych stanowią realne zagrożenie.

Ze względu na powyższe, obowiązki w zakresie monitorowania jakości paliw ciekłych wprowadzonych do obrotu oraz w zakresie sporządzania raportu dla Komisji Europejskiej przedstawiającego wyniki dotyczące jakości paliwa na rynku uregulowane zostały w Dyrektywie 98/70/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 1998 r. odnoszącej się do jakości benzyny i olejów napędowych oraz zmieniającej dyrektywę Rady 93/12/EWG⁷, następnie zmienioną w szczególności Dyrektywą 2003/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 marca 2003 r. zmieniającą dyrektywę 98/70/WE odnoszącą się do jakości benzyny i olejów napędowych⁸. Dyrektywa jest wiążąca, jeśli chodzi o skutek, natomiast

laboratorium badawcze wykonujące niezależne badanie jakości sprzedawanego na stacji paliwa. Program ten ma również na celu przyczynienie się do wyrównania szans i wprowadzenia zdrowej, opartej na zasadach uczciwości i rzetelności, konkurencji na polskim rynku paliwowym oraz zintegrowania prywatnych stacji paliw działających na polskim rynku. Inne programy tego rodzaju to: Jakość Orła prowadzony przez PKN ORLEN czy „Tankowanie bez ryzyka” prowadzone przez Polską Organizację Przemysłu i Handlu Naftowego.

⁷ Dz.Urz. WE L 350 z 28 grudnia 1998 r., s. 58–68; Polskie wydanie specjalne: t. 23, rozdz. 13, s. 182–192. Data transpozycji do 1 stycznia 2000 r.

⁸ Dz.Urz. WE L 76 z 22 marca 2003 r., s. 10–19; Polskie wydanie specjalne: t. 31, rozdz. 13, s. 160–169. Data transpozycji do 30 czerwca 2003 r.

państwa Unii Europejskiej związane były terminem implementacji oraz ciążył na nich obowiązek informowania Komisji o powziętych działaniach. Zatem to do poszczególnych krajów członkowskich należało wdrożenie środków celem transpozycji norm dyrektywy do własnego porządku prawnego. Stąd też ustalenie środków celem monitorowania jakości paliw pozostało w dyspozycji państw Unii⁹. Zgodnie bowiem z zasadą pomocniczości, wybór metod pozostawia się państwom członkowskim¹⁰.

Jak wynika z treści preambuły dyrektywy 98/70/WE, państwa członkowskie powinny wprowadzić systemy monitorowania w celu zapewnienia zgodności z normami jakości paliw wymaganymi tą dyrektywą. Ustala ona specyfikacje techniczne, z powodów związanych ze zdrowiem człowieka i ochroną środowiska, mające zastosowanie do paliw przeznaczonych do użytku w silnikach z zapłonem iskrowym i samoczynnym, z uwzględnieniem wymogów technicznych tych silników w odniesieniu do pojazdów drogowych i maszyn jezdnych nieporuszających się po drogach¹¹, ciągników rolniczych i leśnych oraz ustala cel ograniczenia emisji gazów cieplarnianych w cyklu życia.

W myśl art. 3 ust. 2 dyrektywy 98/70/WE to państwa członkowskie zapewniają, że benzyna może być wprowadzona do obrotu na ich terytorium tylko wtedy, jeżeli będzie ona zgodna ze specyfikacjami środowiskowymi określonymi w załączniku I dyrektywy. Natomiast w myśl art. 4 ust. 1 dyrektywy 98/70/WE państwa członkowskie zapewniają, że olej napędowy może być wprowadzony do obrotu na ich terytorium tylko wtedy, jeżeli będzie on zgodny ze specyfikacjami określonymi w załączniku II dyrektywy. Zatem to państwa członkowskie monitorują zgodność paliw z wymogami

⁹ W myśl art. 13 dyrektywy 98/70/WE państwa członkowskie winny wprowadzić w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania dyrektywy nie później niż do dnia 1 lipca 1999 r. i niezwłocznie powiadomić o tym Komisję. Państwa członkowskie winny stosować te środki od dnia 1 stycznia 2000 r.

¹⁰ Z. Brodecki, M. Konopacka, A. Brodecka-Chamera, *Komparastyka kultur prawnych*, Warszawa 2010, s. 50.

¹¹ W tym statków żeglugi śródlądowej, gdy nie znajdują się na morzu, oraz rekreacyjnych jednostek pływających, gdy nie znajdują się na morzu.

określonymi w art. 3–4 ww. dyrektywy¹². Systemy takie powinny opierać się na wspólnych procedurach pobierania próbek i przeprowadzania badań, a informacje dotyczące jakości paliw zebrane przez państwa członkowskie powinny być przekazywane Komisji. Ponadto każdego roku do dnia 30 czerwca państwa członkowskie winny złożyć sprawozdanie zawierające dane o jakości paliwa za poprzedni rok kalendarzowy. Natomiast do dnia 31 grudnia 2012 r. i co trzy lata po tej dacie Komisja przedstawia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie¹³.

Polska dokonała transpozycji przepisów wynikających z dyrektywy 98/70/WE przy uwzględnieniu specyfiki polskiego rynku paliwowego i wprowadziła rozwiązania umożliwiające również podejmowanie kontroli na podstawie informacji o paliwie złej jakości. Zatem polski system realizuje dwa cele – europejski i krajowy¹⁴. Ustawa o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw zapewnić ma działania mające na celu ochronę środowiska naturalnego, zdrowia ludzi, interesów ekonomicznych konsumentów oraz bezpieczeństwo użytkowników pojazdów. Cele te determinują w pierwszej kolejności zakres przedmiotowy i podmiotowy kontroli jakości paliw. W ramach europejskiej części systemu, której celem jest monitorowanie pod względem statystycznym jakości paliw, kontrolowane są benzyny (bezołowiowa 95 oraz 98), olej napędowy oraz biopaliwa ciekłe dostępne na stacjach paliwowych i zakładowych¹⁵. W próbach benzyn i oleju napędowego badane są wszystkie

¹² Wymagania jakościowe dla paliw ciekłych w Polsce zostały rozszerzone poza obligatoryjne wymagania zawarte w dyrektywie 98/70/WE. W odniesieniu do benzyny i olejów napędowych, na podstawie metod analitycznych określonych w normach europejskich, sprawdzane są wszystkie wymagania jakościowe – odpowiednio: EN 228:2012 dla benzyn bezołowiowych (wprowadza norma PN-EN 228:2013) i EN 590:200+A1:2010 dla oleju napędowego (wprowadza norma PN-EN 590+A1:2011).

¹³ W stosownych przypadkach również wniosek legislacyjny zawierający poprawki do dyrektywy 98/70/WE.

¹⁴ Cele te powodują również, iż odmienny jest zakres kontrolowanych podmiotów, sposób wybierania/losowania podmiotów do kontroli czy też liczba parametrów podlegających badaniu.

¹⁵ Za stację paliwowa należy rozumieć zespół urządzeń służących do zaopatrywania przez przedsiębiorcę w paliwa pojazdów, ciągników rolniczych,

parametry, które mają wpływ na środowisko naturalne i określone w dyrektywie. Stacje przeznaczone do kontroli wybierane są losowo przez system komputerowy. Natomiast w ramach krajowej części systemu, której 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. Kontrolowani są natomiast następujący przedsiębiorcy występujący w całym łańcuchu dystrybucji paliw, tj.: producenci paliw, przedsiębiorcy magazynujący paliwa, przedsiębiorcy wykonujący działalność gospodarczą w zakresie transportowania paliw (na wniosek policji oraz w toku czynności prowadzonych przez policję), właściciele i użytkownicy wybranych flot pojazdów, rolnicy wytwarzający biopaliwa ciekłe na własny użytek, hurtownie paliw, stacje paliwowe i zakładowe, w których kontrolowane są paliwa ciekłe, biopaliwa ciekłe, gaz skroplony (LPG) oraz sprężony gaz ziemny (CNG), przedsiębiorcy wprowadzający do obrotu lekki olej opałowy¹⁶. Podmioty do kontroli są zarówno losowane, jak i wybierane na podstawie informacji o paliwie niewłaściwej jakości lub okolicznościach wskazujących na możliwość występowania paliwa niewłaściwej jakości. W ramach krajowej części systemu zarządzający corocznie do 31 maja następnego roku przedstawia Radzie Ministrów zbiorczy raport.

Należy zatem stwierdzić, że obecnie możliwość prowadzenia kontroli jakości paliw jest szeroka. Kontrolowany jest cały łańcuch dystrybucyjny paliwa, a badaniom poddane są wszystkie dostępne na rynku gatunki paliw. Przedmiotowy, jak i podmiotowy zakres

a także maszyn nieporuszających się po drogach. Natomiast stacją zakładową będzie zespół urządzeń należących do przedsiębiorcy, przez niego używanych i służących do zaopatrywania w paliwa pojazdów, ciągników rolniczych, maszyn nieporuszających się po drogach, a także wybranych flot.

¹⁶ Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Roczny zbiorczy raport dla Rady Ministrów dotyczący jakości paliw w 2011 r.*, Warszawa 2012, s. 7. Dostępny na stronie internetowej urzędu: http://uokik.gov.pl/raporty_jakosc_paliw.php#faq1500 (dostęp: 30 czerwca 2013 r.).

kontroli – w ramach realizacji europejskiej i krajowej części systemu – należy do zadań Inspekcji Handlowej. Jest ona niejako organem wykonawczym dla zarządzającego systemem monitorowania i kontrolowania jakości paliw, którym zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy o systemie monitorowania i jakości paliw jest Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Zarządzający systemem przygotowuje w szczególności organizacyjne założenia kontroli dla wojewódzkich inspektoratów Inspekcji Handlowej, planuje kontrole, monitoruje ich przebieg, odpowiada za zawarcie umów z laboratoriami akredytowanymi na prowadzenie badań próbek paliw, gromadzi dane pochodzące z wyników kontroli, wydaje decyzje administracyjne dotyczących zwrotu przez przedsiębiorców kosztów przeprowadzonych badań, gdy paliwo nie spełnia wymagań jakościowych określonych w ustawie. Analizę pobranych do badań próbek paliwa prowadzą natomiast laboratoria posiadające akredytację Polskiego Centrum Akredytacji na badanie paliwa metodami określonymi w rozporządzeniach w sprawie metod badania. Na marginesie należy wspomnieć, że w Polsce system monitorowania i kontrolowania jakości paliw finansowany jest z budżetu państwa. Z tego też względu planowana liczba pobieranych próbek paliw do badań jest uzależniona także od wielkości środków finansowych przeznaczonych na ten cel, a nie zaś jedynie od organizacji zaplecza personalnego czy technicznego.

W 2004 r., ze względu na podział administracyjny kraju, miejsca dystrybucji paliwa i ilość sprzedawanego paliwa rocznie, Polska została zakwalifikowana jako mały kraj, a w konsekwencji przyjęła system monitorowania paliw określony w normie PN-EN 14 274:2003 „Paliwa do pojazdów samochodowych – Ocena jakości benzyn i olejów napędowych – System monitoringu jakości paliw” (FQMS) jako model B. Należy podkreślić, że – jak wskazano obecnie – poziom ilości sprzedawanego paliwa rocznie przekroczył próg 15 mln ton, co zgodnie z normą klasyfikuje Polskę jako kraj duży. To zaś prowadzi do konieczności dostosowania przepisów szczególnie w zakresie pobierania prób¹⁷. W myśl § 8 pkt 1 rozporządzenia

¹⁷ Przykładowo zgodnie z § 4 Rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 21 września 2007 r. w sprawie sposobu monitorowania jakości paliw ciekłych,

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) do celów monitorowania jakości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych nieflotowych terytorium Rzeczypospolitej Polskiej podzielono na obszary odpowiadające województwom, zgodnie z podziałem administracyjnym kraju. Ponadto wskazano, że monitorowanie i kontrola jakości paliw odbywać się będzie w podziale na dwa okresy w roku: letni i zimowy. Zgodnie z postanowieniami ww. rozporządzenia okres letni – w odniesieniu do benzyn trwa od 1 maja do 30 września, a w odniesieniu do oleju napędowego od 16 kwietnia do 30 września. Zatem okres zimowy w odniesieniu do benzyn trwa od 1 października do 30 kwietnia, a w odniesieniu do oleju napędowego od 1 października do 15 kwietnia. Jakości biopaliw ciekłych kontrolowana jest w jednym okresie, za który przyjęto cały rok kalendarzowy. Kontrola jakości gazu skroplonego (LPG) została natomiast podzielona na dwa okresy: letni – od 1 kwietnia do 31 października – i zimowy – od 1 listopada do 31 marca¹⁸. Minister właściwy do spraw gospodarki określa, w drodze rozporządzeń, wymagania jakościowe i sposób pobierania próbek: paliw ciekłych i biopaliw ciekłych, biopaliw ciekłych u rolników wytwarzających je na własny użytek, gazu skroplonego (LPG), sprężonego gazu ziemnego (CNG), lekkiego oleju opałowego, ciężkiego oleju opałowego oraz oleju do silników statków żeglugi śródlądowej, a także wymagania jakościowe dotyczące zawartości siarki dla lekkiego oleju opałowego, ciężkiego oleju opałowego oraz oleju do silników statków żeglugi śródlądowej.

Warto poddać również pod rozważę analizę samego tytułu ustawy o monitorowaniu i kontroli jakości paliw. W akcie tym narzędziem do

biopaliw ciekłych, a także wzorów raportów dotyczących tych paliw oraz gazu skroplonego (LPG) i sprężonego gazu ziemnego (CNG) (Dz.U. Nr 189, poz. 1354) dla benzyny silnikowej 98 minimalna liczba stacji, w których dokonywana jest kontrola, wynosi 30 dla całego terytorium kraju, w każdym z okresów monitorowania. Kolejno dla benzyny silnikowej 95 i oleju napędowego wynosi 100.

¹⁸ W myśl § 7 Rozporządzenia 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).

realizacji obowiązku państwa polegającego na zapewnieniu właściwej jakości paliw jest w szczególności kontrola, która przez planowane i interwencyjne działania organów do tego upoważnionych pozwala zebrać materiały do oceny poziomu jakości paliw wprowadzanych do obrotu oraz wyeliminować nieprawidłowości. Kontrola oznacza bowiem „sprawdzanie, badanie czegoś; zestawienie stanu faktycznego ze stanem wymaganym oraz ustalenie ewentualnych odstępstw; nadzór nad czymś lub nad kimś”. Ponadto mówiąc o kontroli, przywołujemy także „instytucję lub osobę sprawującą nad czymś nadzór, sprawdzającą coś – kontrolera”¹⁹. Kontrola zatem to zespół czynności sprawdzających, podjętych dla ustalenia zgodności działania podmiotu poddanego kontroli z punktu widzenia określonego kryterium oraz sformułowania na tej podstawie wniosków w celu usunięcia ewentualnych nieprawidłowości lub wprowadzenia uprawnień. Rozważania teoretyczne na temat monitorowania pozwalają natomiast zdefiniować tego rodzaju działanie jako zorganizowany sposób obserwacji, zwykle ciągły i długoterminowy proces dokumentowania realizacji, czyli zbierania dowodów potwierdzających poprawną realizację kontroli, oraz czuwanie nad zapewnieniem odpowiednich standardów, koordynowanie działań. Dokumentowanie działań w zakresie monitorowania wspomagają wzory raportów, formularze. Monitorowanie polega na podejmowaniu takich czynności jak gromadzenie, przechowywanie, przetwarzanie i redystrybucja zbiorczych danych, prezentowanie pozyskanych danych ilościowych i jakościowych oraz archiwizowanie dokumentacji, analiza wyników, sprawdzanie, czy wszystkie czynności przebiegają zgodnie z planem. W systemie jakości paliw monitorowanie polega w szczególności na organizacji przez zarządzającego kontroli, planowaniu miejsc, obszarów i okresów, w jakich będzie się ona odbywać, a następnie czuwanie nad jej prawidłowym wykonaniem, zebraniem danych i opracowaniem ich w raportach i analizach kierowanych do Rady Ministrów i Komisji Europejskiej.

Jak wynika z wcześniejszych rozważań, kontrolowanym w ramach systemu monitorowania i kontroli jakości paliw jest przedsię-

¹⁹ *Uniwersalny słownik języka polskiego*, red. S. Dubisz, Warszawa 2003, s. 227.

biorca²⁰, w rozumieniu postanowień Ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej²¹ wykonujący działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania, transportowania, magazynowania lub wprowadzania do obrotu paliw.

Poddanie się przez przedsiębiorcę obowiązkom wynikającym z postępowań kontrolnych bywa w praktyce uciążliwe, a istniejące niedoskonałości przepisów prawa sprawiają, że organy wykonujące zadania w tym zakresie mają zbyt często szerokie pole do nadużyć. Z tego powodu ustawodawca przyznał przedsiębiorcom pewne uprawnienia o funkcji ochronnej, które dotyczą z zasady każdego rodzaju kontroli, aczkolwiek niektóre z nich są wyłączone²². Brzmienie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej wskazuje na prymat regulacji w niej zawartych nad ustawami szczególnymi²³. Powinny one przewidywać zakres przedmiotowy i podmiotowy kontroli, jej warunki i konsekwencje, ale w zakresie postępowania kontrolnego główną regulację zawiera ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Unormowania w niej zawarte stanowią bowiem, że w zakresie nieuregulowanym w rozdziale dotyczącym kontroli stosuje się przepisy ustaw szczególnych. Oznacza to, że wolą ustawodawcy jest bezwzględne utrzymanie standardu kontroli przewidzianego w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej,

²⁰ Również rolnik wytwarzający biopaliwa ciekłe na własny użytek i właściciel lub użytkownik wybranej floty w zakresie biopaliw ciekłych.

²¹ Tekst jednolity Dz.U. z 2013 r. poz. 672 z późn. zm. Zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną – wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą. Za przedsiębiorców uznaje się także wspólników spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej. Przez przedsiębiorcę rozumie się także prowadzącego stację załadunku w ramach wykonywanej działalności gospodarczej.

²² *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski, Warszawa 2011, s. 287.

²³ Zgodnie z treścią art. 77 ust. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, kontrola przeprowadzana jest na zasadach określonych w niniejszej ustawie, chyba że zasady i tryb kontroli wynikają z bezpośrednio stosowanych przepisów powszechnie obowiązującego prawa wspólnotowego albo z ratyfikowanych umów międzynarodowych. W zakresie nieuregulowanym stosuje się przepisy ustaw szczególnych.

a organy stosujące unormowania dotyczące poszczególnych jej rodzajów powinny go respektować i stosować prawo zgodnie z nim. Regulacja ta winna obejmować jak największą liczbę tych zasad, które mogą zostać „wyciągnięte przed nawias” ogółu rozproszonych i zróżnicowanych regulacji kontrolnych²⁴. Regulacja ta gwarantuje uprawnienia chroniące przedsiębiorcę w relacji z organami administracji publicznej (w szczególności, takie jak obowiązek uprzedniego zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli, gwarancję terminu rozpoczęcia kontroli, obowiązek wskazania zakresu przedmiotowego kontroli w zawiadomieniu i upoważnieniu, zakaz prowadzenia równoczesnych kontroli, bezpośredni udział, instytucję sprzeciwu, limity czasowe kontroli, odszkodowanie za szkody poniesione na skutek przeprowadzonych czynności kontrolnych), pozwalając zachować ukształtowaną zasadę nieskrępowanego działania przedsiębiorcy na rynku, wyrażoną w konstytucyjnej zasadzie wolności gospodarczej, obejmującej swobodę podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej. Ograniczenie takiej wolności musi mieć miejsce w wyniku regulacji ustawowej, a rachunek aksjologiczny pozostających w konflikcie interesów przeważać na korzyść interesu publicznego względem interesu przedsiębiorcy.

Środki kontrolne (można je również nazwać instrumentami kontroli działalności gospodarczej) określają przepisy prawne, które regulują zasady i tryb prowadzenia kontroli²⁵. Mogą to być działania podejmowane w trakcie kontroli, które stanowią ciąg chronologicznie następujących po sobie czynności będących etapami postępowania kontrolnego (zawiadomienie o zamiarze wszczęcia kontroli, wszczęcie kontroli, czynności kontrolne, gromadzenie materiału dowodowego, zabezpieczenie dowodów, formułowanie wniosków i zaleceń, zakończenie kontroli), jak i działania pokontrolne, takie jak wystąpienie z wnioskiem o udzielenie wyjaśnień w zakresie przyczyn powstałych nieprawidłowości i ich wyeliminowanie.

Spod części procedur kontrolnych u przedsiębiorców, określonych w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej, wyłączono te do-

²⁴ *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, red. A. Powałowski, Warszawa 2009, s. 328.

²⁵ K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011, s. 166.

tyczące kontroli jakości paliw. Jak wynika z treści art. 30a ustawy o systemie monitorowania i kontroli jakości paliw, do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy stosuje się przepisy rozdziału 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Jednakże sama ustawa regulująca system jakości paliw przewiduje nie tylko zakres przedmiotowy kontroli, ale wiele odmiennych dla niej procedur. Zgodnie z treścią art. 16 ust. 1 ustawy o systemie monitorowania i kontroli jakości paliw, kontrolę jakości paliw u przedsiębiorców oraz biopaliw ciekłych u rolników wytwarzających je na własny użytek przeprowadza inspektor²⁶ po okazaniu legitymacji służbowej oraz doręczeniu upoważnienia do przeprowadzania kontroli jakości paliw, wydanego przez wojewódzkiego inspektora Inspekcji Handlowej. Jednocześnie wyłączony został obowiązek zawiadamiania przedsiębiorcy o zamiarze wszczęcia kontroli, gdyż zgodnie z treścią art. 79 ust. 2 pkt 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli nie dokonuje się w przypadku, gdy kontrola jest przeprowadzana na podstawie przepisów Ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw. Skoro na zasadzie wyjątku od reguły przy kontroli jakości paliw nie jest wymagane uprzednie skierowanie zawiadomienie o zamiarze wszczęcia kontroli, to tym bardziej nie ma konieczności, aby kontrola mogła być wszczynana nie wcześniej niż po upływie siedmiu dni i nie później niż przed upływem 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli, a na wniosek przedsiębiorcy wszczęta przed upływem siedmiu dni od dnia doręczenia zawiadomienia. Ponadto doręczane przedsiębiorcy upoważnienia do wszczęcia kontroli jakości paliw zawiera analogiczne elementy jak upoważnienie opisane w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej. Jednakże w protokole kontroli i książce kontroli należy zamieścić uzasadnienie braku zawiadomienia.

Problem pojawia się, gdy kontrolowanym przedsiębiorcą mają być wspólnicy spółki cywilnej. *De facto* w zakresie podmiotowym upoważnienia organ winien wskazać wszystkich wspólników spółki cywilnej. Wymaga to pełnej analizy wpisu do Centralnej Ewidencji

²⁶ W rozumieniu Ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (Dz.U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1219 z późn. zm.).

i Informacji o Działalności Gospodarczej wszystkich przypuszczalnych współników, gdyż w razie stwierdzenia, że działalność gospodarczą prowadzi większa liczba współników, organ od kontroli winien odstąpić. Dla skuteczności doręczenia upoważnienia współnikom spółki cywilnej wystarczające wydaje się doręczenie upoważnienia któremukolwiek z nich. Podobnie jest z wykonywaniem czynności kontrolnych czy podpisaniem protokołu. Protokół jest jeden – wspólny dla spółki jako całości, a nie osobny dla każdego ze współników. Natomiast każdy ze współników z osobna może wносить do protokołu uwagi i zastrzeżenia. Przy czym zawsze należy liczyć się również z tym, że współnicy mocą umowy spółki albo uchwały mogą odmiennie niż w Kodeksie cywilnym ustalić zasady reprezentacji spółki. Zdarza się również, że współnicy spółki cywilnej niezależnie prowadzą usługi i handel na tej samej stacji paliw²⁷.

Inną sytuacją, w której może powstawać problem związany z koniecznością natychmiastowej identyfikacji przedsiębiorców, jest kontrola paliwa transportowanego – interwencyjna podejmowana wyłącznie na wniosek policji albo w toku czynności wykonywanych przez policję. Kontrolujący nie posiadają bowiem upoważnień *in blanco*, które uzupełnialiby o oznaczenie przedsiębiorcy w momencie wszczęcia kontroli.

Czynności kontrolne mogą być wykonywane po doręczeniu przedsiębiorcy upoważnienia do przeprowadzenia kontroli albo osobie przez niego upoważnionej w terminie określonym w tych przepisach, lecz nie później niż trzeciego dnia od wszczęcia kontroli. Niestety nie jest sytuacją sporadyczną, że inspektorzy przybywający na kontrolę nie zastają samego przedsiębiorcy. Niezawiadomieni o zamiarze przeprowadzenia kontroli oraz przepisach zobowiązujących ich do pisemnego wyznaczenia osób upoważnionych do ich reprezentowania w trakcie kontroli, w szczególności w czasie ich nieobecności w rozumieniu art. 80 ust. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, w pewien sposób zakłócają pracę zespołu kontrolnego. Ten oczywiście uprawniony jest do wszczęcia czynności kontrolnych po okazaniu pracownikowi kontrolowanego, który

²⁷ Z podobnymi trudnościami kontrolerzy mogą się spotkać, gdy sklepem i obsługą sprzedaży paliw zajmują się ajenci czy też franczyzobiorcy.

może być uznany za osobę, o której mowa w art. 97 Ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny²⁸. Jednakże zdarza się, że pracownicy obsługowi nie posiadają wiedzy w zakresie procedur kontrolnych, nie chcą podpisywać żadnych dokumentów, umożliwiać pobrania prób paliw, podpisania protokołu pobrania prób, gdyż w konsekwencji nie chcą odpowiadać przez pracodawcę. Zrozumiałe jest również, że inspektorzy przeprowadzający kontrolę w obecności pracownika przedsiębiorcy sporządzany protokół kontroli czy też protokół pobrania próbek zabierają ze sobą, kierując następnie pismo drogą korespondencyjną bezpośrednio do kontrolowanego wraz z upoważnieniem do wszczęcia kontroli. Przez to pracownik pozostaje zdezorientowany i nie dysponuje żadnymi dokumentami potwierdzającymi dokonanie poszczególnych czynności kontrolnych. Oczywiście odmowa podpisania protokołu przez kontrolowanego przedsiębiorcę lub jego przedstawiciela nie stanowi przeszkody dla przekazania do badań pobranych próbek.

Ustalenia kontroli inspektor dokumentuje w protokole kontroli. Poza uprawnieniami przysługującymi mu zgodnie z postanowieniami rozdziału 3 – „Postępowanie kontrolne, ustawy o Inspekcji Handlowej”, jest on uprawniony do pobrania dwóch próbek ze zbiornika, opakowania jednostkowego lub z urządzenia służącego do dystrybucji paliwa, w związku z czym może też żądać udostępnienia dokumentów dotyczących pochodzenia i jakości badanego paliwa. Następnie inspektor sporządza dodatkowo protokół pobrania próbek paliw, który zawiera m.in. oznaczenie przedsiębiorcy, u którego pobrano próbki; datę i opis sposobu, w jaki pobrano próbki; informacje o ilości paliwa znajdującego się w zbiornikach lub opakowaniach jednostkowych, z których pobrano próbki; informacje dotyczące pochodzenia i jakości badanego paliwa; określenie rodzaju oraz ilości pobranego paliwa; a także podpis kontrolowanego przedsiębiorcy albo jego przedstawiciela oraz inspektora pobierającego próbki. Protokół sporządza się w dwóch egzemplarzach, z których jeden otrzymuje kontrolowany przedsiębiorca, a drugi egzemplarz

²⁸ A także lub w obecności przywołanego świadka, którym powinien być funkcjonariusz publiczny, niebędący jednak pracownikiem organu przeprowadzającego kontrolę.

inspektor dołącza do akt sprawy. Inspektor sporządza także protokół pobrania próbek przeznaczony do użytku wewnętrznego Inspekcji Handlowej. To inspektor niezwłocznie przekazuje pobrane próbki do akredytowanego laboratorium, w warunkach uniemożliwiających zmianę jakości paliwa i jego cech charakterystycznych, z czego jedna próbka stanowi próbkę kontrolną, której badanie wykonać można na wniosek kontrolowanego w akredytowanym laboratorium, a drugą próbkę przeznacza się do badań. Po otrzymaniu wyników badań inspektorzy wszczynają ponownie kontrolę, w trakcie której informują o wynikach badań i podjętych ustaleniach.

Dowody uzyskane w toku kontroli przez organ z naruszeniem przepisów prawa w zakresie kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy, jeżeli miały istotny wpływ na wyniki kontroli, nie mogą stanowić dowodu w żadnym postępowaniu administracyjnym, podatkowym, karnym lub karno-skarbowym dotyczącym kontrolowanego przedsiębiorcy.

Przepisy ustawy o monitorowaniu i kontroli jakości paliw przewidują jedynie karę za wprowadzanie do obrotu paliwa niespełniającego wymagań jakościowych, natomiast nie dają żadnych narzędzi, dzięki którym organ kontrolny mógłby nakazać przedsiębiorcy usunięcie nieprawidłowości. Ponadto wydanie w czasie kontroli decyzji na podstawie art. 18 ustawy o Inspekcji Handlowej nakazującej wycofanie z obrotu produktów jest uzależnione od wystąpienia jednej z przesłanek: jeżeli jest to konieczne ze względu na bezpieczeństwo lub interes konsumentów albo interes gospodarczy państwa. Zatem inspektor Inspekcji Handlowej pozbawiony jest narzędzi umożliwiających nakazanie wycofania paliwa, którego parametry znacznie odbiegają od wymagań jakościowych.

Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy o monitorowaniu i kontroli jakości paliw, jeżeli przeprowadzone badania wykazały, że paliwo nie spełnia wymagań jakościowych określonych w ww. ustawie w drodze decyzji zarządzający zobowiązuje kontrolowanego do uiszczenia kwoty stanowiącej równowartość kosztów przeprowadzonych badań. Należy mieć jednocześnie na uwadze, że zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw zabrania się transportowania, magazynowania, wprowadzania do obrotu oraz gromadzenia w stacjach zakładowych paliw

ciekłych, jeżeli nie spełniają wymagań jakościowych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 3 ust. 2 pkt 1 lub art. 6 ust. 3 ww. ustawy. Zatem Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, opierając się o wyniki badań przeprowadzonych przez akredytowane laboratoria, stwierdzając, że paliwo nie spełnia wymagań jakościowych, nakłada w drodze decyzji obowiązek do uiszczenia kwoty stanowiącej równowartość kosztów przeprowadzonych badań, a ustalonej w oparciu o kosztorys laboratorium, uwzględniający rodzaj materiałów lub urządzeń użytych w toku przeprowadzania badań, uzasadniony koszt pracy jednej osoby, uzasadniony koszt pracy laboratorium albo sposób rozliczeń wskazany w treści umowy łączącej laboratorium zewnętrzne z Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Dysponowanie przez kontrolowanego wynikami badań próbek paliwa, które niezależnie pobrał do kontroli, mogą wraz z wynikami badań próbek kontrolnych wskazać, że przedsiębiorca zrobił wszystko, co było możliwe, aby nie wprowadzić do obrotu paliwa o jakości niezgodnej z obowiązującym prawem, a w konsekwencji warunkować o jego odpowiedzialności. W przeciwieństwie do świadectw jakości, które nie są wystarczającym dowodem jakości paliwa, ponieważ dotyczą one paliwa znajdującego się w magazynach hurtowni.

Należy stwierdzić, że ustawa o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw zawiera również przepisy karne określone w art. 31–35 tej ustawy. Art. 31 ww. ustawy 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. Jak wynika z raportu²⁹, w związku z ujawnionymi

²⁹ Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Roczny zbiorczy raport dla Rady Ministrów dotyczący jakości paliw w 2011 r.*, Warszawa 2012, s. 113.

nieprawidłowościami w zakresie jakości paliw ciekłych na skutek kontroli prowadzonych w 2011 r., wojewódzkie inspektoraty Inspekcji Handlowej skierowały do właściwych prokuratur 62 zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa³⁰. W okresie, którego dotyczy Raport, tj. od stycznia do grudnia 2011 r., na terenie kraju prowadzone były łącznie 64 postępowania przygotowawcze o czyny określone w art. 31 ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw, które zostały zainicjowane zawiadomieniami skierowanymi przez organ Inspekcji Handlowej. Zakończono 48 postępowań, w tym 20 spraw zostało umorzonych na podstawie art. 17 § 1 pkt 1 k.p.k. (brak danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie popełnienia przestępstwa), 22 postępowania umorzono na podstawie art. 17 § 1 pkt 2 k.p.k. (brak ustawowych znamion czynu zabronionego), natomiast sześć spraw umorzono ze względu na niewykrycie sprawcy czynu. W jednym zaś przypadku wydano postanowienie o odmowie wszczęcia dochodzenia z uwagi na brak znamion czynu zabronionego. W tym samym okresie do sądów skierowano sześć aktów oskarżenia. W sprawach tych zapadły trzy wyroki uniewinniające, wobec dwóch osób warunkowo umorzono postępowanie karne, zobowiązując oskarżonych do wpłaty na cele społeczne łącznej kwoty 2 tys. zł, a jedną osobę skazano na karę grzywny w wysokości 20 tys. zł³¹.

Niewątpliwą słabością systemu kontroli jakości paliw jest nakładanie zbyt niskich kar i zbyt częste umarzanie postępowań prowadzonych w wyniku ujawnionych nieprawidłowości. Jak wynika z przytoczonych danych, niewiele postępowań prokuratorskich kończy się skierowaniem aktów oskarżenia do sądów, niewiele również zapada wyroków skazujących. Poważne wątpliwość budzi

Dostępny pod na stronie internetowej urzędu: www.uokik.gov.pl (dostęp: 30 czerwca 2013 r.).

³⁰ Z tego na dzień sporządzenia raportu, odnotowano wszczęcie dochodzeń jedynie w 38 przypadkach, aż w ośmiu sprawach odmówiono wszczęcia postępowania. Natomiast postępowania zakończono w 31 sprawach, w tym 17 postępowań umorzono, skierowano jeden akt oskarżenia, w czterech przypadkach postępowania warunkowo umorzono, aż w ośmiu sprawach odmówiono wszczęcia postępowania, w ośmiu sprawach postępowanie było nadal w toku.

³¹ Ibidem, s. 114.

szczególnie umarzanie postępowań przez prokuratury z powodu znikomej szkodliwości czynu oraz niewykrycia sprawcy w związku z nieustaleniem etapu, na którym doszło do zmieszania kwestionowanego paliwa z innymi produktami, albo dokonaniem oceny o niskim stopniu społecznej szkodliwości³².

W stosunku do przedsiębiorców, którzy wprowadzili do obrotu paliwo o niewłaściwej jakości po raz pierwszy, wszczynane są również postępowania administracyjne prowadzone przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w sprawie nałożenia kary pieniężnej w wysokości do 15% przychodu ukaranego przedsiębiorcy z działalności koncesjonowanej³³. W przypadku przedsiębiorców, którzy zrobili to po raz kolejny, prowadzone są postępowania w sprawie cofnięcia koncesji, co może nastąpić jedynie w przypadku niebudzącego żadnych wątpliwości, rażącego naruszenia warunków koncesji. Postępowania takie zmierzają wyłącznie do oceny, czy zostały wypełnione przez przedsiębiorcę obowiązki wynikające z udzielonej koncesji, a więc czy zostały spełnione warunki, na których dopuszczalne było prowadzenie działalności w tym zakresie. Należy bowiem zaznaczyć, że Prezes Urzędu Regulacji Energetyki nakłada karę pieniężną za naruszenie obowiązku koncesyjnego, a nie za wprowadzenie do obrotu paliwa o nieodpowiedniej jakości. Jednym z warunków określonych w koncesji jest zapewnienie, aby paliwo, będące przedmiotem obrotu, spełniało wymagania jakościowe określone przepisami prawa. Postępowania te toczą się obok postępowań karnych i nie stanowią w żadnym razie naruszenia zasady *ne bis in idem*³⁴. W związku z podjętymi ustaleniami w 2011 r. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki powziął informację dotyczące 32 przedsiębior-

³² Analogiczne dane, znaczną liczbą postanowień o umorzeniu dochodzenia, przynosi kierowanie zawiadomień z zakresu występków określonych w przepisach karnych Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności.

³³ Zgodnie z przepisami Ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. 2006 r. Nr 89, poz. 625 z późn. zm.). Prezes URE jest zobowiązany do podjęcia działań.

³⁴ Z. Muras, *Ne bis in idem – czy Prezes URE karze po raz drugi za to samo przewinienie?*, dostępny na stronie internetowej Urzędu Regulacji Energetyki http://www.ure.gov.pl/porta1/pl/429/2346/ne_bis_in_idem_8211_czy_prezes_ure_karze_po_raz_drugi_za_to_samo_przewinienie.html (dostęp: 30 czerwca 2013 r.).

ców, u których w trakcie kontroli stwierdzono naruszenie warunków udzielonych koncesji na obrót paliwami ciekłymi. We wszystkich 32 przypadkach wszczęto postępowanie administracyjne w sprawie nałożenia kary pieniężnej, z których 21 zakończyło się wydaniem decyzji administracyjnych, przy czym łączna kwota nałożonych kar pieniężnych wyniosła ok. 950 tys. zł.

Wszystkie wymienione dolegliwości, jakie przedsiębiorca odczuwać może w konsekwencji wprowadzenia do obrotu paliwa niewłaściwej jakości handlowej, tyczą się jedynie kontrolowanego. System nie przewiduje natomiast tzw. działania u źródeł, tj. szczegółowego badania łańcucha dostaw i ustalania źródeł powstałych nieprawidłowości.

Na zakończenie należy również wspomnieć, że w związku z koniecznością wdrożenia przepisów Dyrektywy 2009/30/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniającej dyrektywę 98/70/WE odnoszącą się do specyfikacji benzyn, oleju napędowego i olejów pędnych oraz wprowadzającej mechanizm monitorowania i ograniczania emisji gazów cieplarnianych pochodzących z wykorzystania paliw w transporcie drogowym oraz zmieniającej dyrektywę Rady 1999/32/WE w odniesieniu do specyfikacji paliw wykorzystywanych przez statki żeglugi śródlądowej oraz uchylającą dyrektywę 93/12/EWG³⁵, która weszła w życie w dniu 25 czerwca 2009 r., konieczne jest wprowadzenie zmian do obowiązujących przepisów w ramach systemu monitorowania i kontroli jakości paliw. Dlatego też ustawodawca przygotował projekt nowelizacji ustawy o monitorowaniu i kontroli jakości paliw. Projekt niniejszej ustawy nakłada m.in. obowiązek ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, wprowadzając konieczność realizacji tzw. Narodowych Celów Redukcyjnych (NCR) oraz ustanawiając mechanizmy mające na celu zapewnienie monitorowania realizacji tego obowiązku³⁶. W projekcie ustawy zaproponowano zastosowanie

³⁵ Dz.Urz. UE L 140 z 23 kwietnia 2009 r., s. 88.

³⁶ Uzasadnienie i projekt ustawy z dnia 27 listopada 2012 r. o zmianie ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw oraz niektórych innych ustaw. Dostępny na stronie internetowej: <http://legislacja.rcl.gov.pl/lista/2/projekt/55354> (dostęp: 30 czerwca 2013 r.), s. 2.

jednego celu pośredniego, wskazującego czteroprocentowy poziom redukcji gazów cieplarnianych do realizacji w 2017 r., oraz celu bezpośredniego, wskazującego sześcioprocentowy poziom redukcji gazów cieplarnianych w 2020 r., natomiast 2010 r. będzie okresem, z którego dane będą stanowiły bazę do odliczeń. Cele te mogą być realizowane m.in. przez: stosowanie biokomponentów i biopaliw ciekłych oraz ograniczanie emisji substancji powstających podczas spalania i uwalniania gazów do atmosfery w miejscach wydobywania ropy naftowej. Ponadto, przedsiębiorcy będą mogli ograniczyć emisję przez stosowanie paliw o niższej wartości emisyjności, np.: LPG, CNG. Za niespełnienie obowiązków redukcyjnych grozić będzie podmiotom realizującym NCR sankcja karna w postaci kar pieniężnych wyznaczanych w drodze decyzji administracyjnych. Organem odpowiedzialnym za wyznaczenie kar będzie Prezes Urzędu Regulacji Energetyki³⁷. Projekt ustawy zakłada ponadto możliwość wykonywania działań pokontrolnych, co pozwoli na pełniejszą realizację zadań. Zgodnie bowiem z art. 32 ustawy o Inspekcji Handlowej, jeżeli jest to niezbędne dla usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, wojewódzki inspektor wyda w drodze decyzji zarządzenie pokontrolne, a kontrolowany jest obowiązany w wyznaczonym terminie poinformować wojewódzkiego inspektora o sposobie wykonania zarządzenia. Zastosowanie tego rodzaju środka w przypadku ustalenia w wyniku badań laboratoryjnych, że przedsiębiorca wprowadza do obrotu paliwo niespełniające wymagań jakościowych, i niepodjęcia przez przedsiębiorcę żadnych działań w toku kontroli zmierzających do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości pozwoli na zastosowanie wobec niego przymusu administracyjnego³⁸. Kolejną zmianą będzie to, że próbkę do laboratorium będzie mógł dostarczyć każdy upoważniony przez wojewódzkiego inspektora pracownik wojewódzkiego inspektoratu, niekoniecznie inspektor upoważniony do przeprowadzania kontroli, w toku której były pobierane próbki paliw do badań. Będzie też możliwość bezpośredniego przekazania próbki upoważnionemu pracownikowi laboratorium, nie wszystkie bowiem inspektoraty Inspekcji Handlowej dysponują własnym specjalistycz-

³⁷ Ibidem, s. 3.

³⁸ Ibidem, s. 13.

nym transportem do przewozu próbek w warunkach uniemożliwiających zmianę jakości paliwa i jego cech charakterystycznych³⁹. Umożliwi to pełne wykorzystanie pracowników merytorycznych do prowadzenia czynności kontrolnych i sceduje czynność techniczną, jaką jest dostarczenie próbki do laboratorium, na innych upoważnionych pracowników, np. kierowców albo bezpośrednio pracowników laboratorium. Proponowane zmiany w ustawie będą dotyczyć ponadto przepisów karnych, o których mowa w art. 31a oraz art. 33 ust. 3, 5 i 6⁴⁰ ustawy o monitorowaniu i kontroli jakości paliw. Planowane jest, aby w ww. sytuacjach sankcje karne nakładane były w drodze decyzji administracyjnej przez wojewódzkie inspektoraty Inspekcji Handlowej. Obecnie obowiązujące sankcje karne w postaci grzywnien są niewspółmierne wysokie w stosunku do czynów. W opinii ustawodawcy najbardziej odpowiednią formą wymierzania kar będą kary pieniężne wyznaczane w drodze decyzji administracyjnej przez wojewódzkich inspektorów Inspekcji Handlowej.

Wielość parametrów paliwa i istotność każdego z nich dla prawidłowej pracy silnika, jego żywotności oraz zmniejszenia toksyczności spalin sprawia, że do oceny jego zgodności z przepisami szczegółowymi potrzebna jest analiza laboratoryjna pobranych próbek na stacjach paliw. Kontrola prowadzona u przedsiębiorców na podstawie ustawy o monitorowaniu i kontroli jakości paliw sprowadza się w głównej mierze do pobrania, zabezpieczenia i przekazania próbek do laboratorium wraz z niezbędną dokumentacją. Oczywiście jest, że konsument nie jest w stanie samodzielnie ocenić jakości kupowanego przez siebie produktu, co więcej, incydentalne tankowanie

³⁹ Ibidem, s. 14.

⁴⁰ Dotyczy to braku oznakowania zbiornika lub dystrybutora dla biopaliw stosowanych w wybranych flotach, braku przekazania informacji Prezesowi UOKiK o zmianie danych zawartych w zgłoszeniu dotyczącym stosowania biopaliw w wybranych flotach, braku informacji na stacji paliwowej i zakładowej dotyczących zawartości biokomponentów w paliwach ciekłych. Ponadto w sytuacjach wprowadzania do obrotu na stacji paliwowej benzyny E5 w przypadku wprowadzania do obrotu na tej stacji benzyny E10, oznakowania dystrybutora na stacji paliwowej lub zakładowej, z którego oferowana jest benzyna E10, informacji o zawartości dodatków metalicznych stosowanych w benzynach.

paliwa o zaniżonych parametrach nie ma większych skutków dla pracy silnika. Dlatego tak ważne jest prawidłowe i systematyczne kontrolowanie przedsiębiorców w tym zakresie, a także udostępnianie potencjalnym konsumentom czytelnych i łatwo dostępnych informacji o wynikach przeprowadzonych kontroli⁴¹. Natomiast przedsiębiorca wykonujący działalność gospodarczą w zakresie obrotu paliwami ciekłymi jest zobowiązany do dołożenia należytej staranności przy jej wykonywaniu. Regulację systemu monitorowania i kontroli jakości paliw należy ocenić pozytywnie⁴². Zmiany, które przewiduje nowelizacja ustawy o monitorowaniu i kontroli jakości paliw, wprowadzą kilka rozwiązań ułatwiających przeprowadzenie skutecznej kontroli u przedsiębiorcy. Konieczne jest jednak wprowadzenie kar pieniężnych za występki określone ustawą o monitorowaniu i kontroli jakości paliw⁴³, gdyż nagminne umarzanie postępowań w sprawach wprowadzenia do obrotu paliwa niewłaściwej jakości sprawia, iż osoby odpowiedzialne nie ponoszą żadnej kary, a jeżeli kary są orzekane, to są niewspółmiernie niskie i nie mają charakteru represyjnego. Powoduje to narastanie

⁴¹ Umieszczone dane z wyników kontroli jakości paliw na stronie: http://www.uokik.gov.pl/kontrole_stacji_hurtowni_paliw.php, nie są czytelne. Konsument musi sam przeanalizować wyniki kontroli i dokonać oceny.

⁴² Jak pokazuje raport z losowych kontroli przeprowadzonych w 2012 r., pogorszyła się jakość paliw ciekłych na stacjach benzynowych – 4,14% przebadanych próbek nie spełniało norm (rok wcześniej było to 2,99%). Poprawiła się jakość wlewanej do baków benzyny – 1,43% przebadanych próbek (rok wcześniej 2,64%). Pogorszyła jakość oleju napędowego – wymaganiom nie odpowiadało 7,84% próbek (w 2011 r. – 3,45%). Przeprowadzona w 2012 r. losowa kontrola jakości gazu LPG wykazała nieprawidłowości w przypadku 1,03% sprawdzonych próbek (rok wcześniej było to 1,8%). Inspekcja Handlowa sprawdzała też jakość oferowanych na rynku biopaliw ciekłych. Kontrola przeprowadzona na terenie całego kraju nie wykazała nieprawidłowości. Wypowiedź Anny Janiszewskiej, Dyrektora Departamentu Inspekcji Handlowej na temat wyników kontroli jakości paliw w 2012 r.: *Coraz gorsza jakość paliwa*, „Rzeczpospolita” 22 marca 2013 r., tekst dostępny na stronie <http://www.rp.pl/arttykul/992737.html?print=tak&p=0> (dostęp: 30 czerwca 2013 r.).

⁴³ Należałoby wyposażyć Inspekcję Handlową w uprawnienia do nakładania kar administracyjnych w wysokościach zależnych od wielkości przekraczania przyjętych norm jakości paliwa i możliwych do osiągnięcia korzyści majątkowych bądź zależnych od wielkości obrotów rocznych kontrolowanego.

przekonania o bezkarności osób dokonujących obrotu paliwem niewłaściwej jakości oraz wywołuje niekorzystny odbiór społeczny. Rozważenia wymaga również wprowadzenie zmian w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej, gdyż – jak wskazano – jej postanowienia stanowią niejednokrotnie barierę do podejmowanych działań kontrolnych przez upoważnione organy. Ponadto pożądane byłoby wprowadzenie skoordynowanych działań pomiędzy organami kontrolnymi jakości paliw (UOKiK i Inspekcja Handlowa), organami interwencyjnymi (policja, Urząd Celny), organami penalizującymi występki (prokuratury i sądy), organem prowadzącym dalsze postępowania w związku z udzielonymi koncesjami na sprzedaż paliw (Urząd Regulacji Energetyki) oraz organami politycznymi (Rada Ministrów, Komisja Europejska).

SUMMARY

Legal regulation for system of monitoring and control of fuels quality, selected issues related to the entrepreneur's control

This article discusses the legal basis and main assumptions of the liquid fuels quality monitoring system that is in force in the member states of the European Community. The system of monitoring and scrutinizing of the quality of liquid fuels and biofuels has been in operation in Poland since 1 May 2004. The system was created mainly to enable Poland to meet the obligations resulting from its membership in the European Union – Directive 98/70/EC and amended by Directive 2003/17/EC. The liquid fuel quality monitoring and scrutinizing system in Poland was divided into two parts: the European part and the national part. This article is the subject of a legal principles for control of entrepreneurs in the light of the *freedom of business activity act* and fuel quality scrutiny regulations (both European and national part). Provisions of the Act on the freedom of business activity, as amended, lay down strict rules for the carrying out of a control of the entrepreneur's activity by public administration bodies. Fuel quality monitoring plays a significant role in the Office of Competition and Consumer Protection and Trade Inspection's operations. For these authorities the control tasks include: carrying out inspections; taking and handing over the samples for testing, which are performed by the laboratories with accreditation certificates issued by the Polish Centre for Accreditation; preparing quality results analyses. In a more detailed

way, article presents the evolution of legal regulations in Poland related to the monitoring and control of fuels quality from the accession to the European Union until 2013 and main objectives of the bill. Moreover, the author presents his own analysis of the control on the quality of liquid fuels and notes there are different changes between general principles of control and fuel quality control: some of them introduce new process institutions, others modify solutions that have to date been applied, while others define unclear law provisions. Most of the changes bring a serious interpretation doubts and it must be assumed that in practice new solutions will cause troubles especially for supervision bodies.

Keywords: control, fuel, fuel quality, quality control, products quality, entrepreneur, license, freedom of economic activity, Economic Freedom Act, Trade Inspection, President of Office of Competition and Consumer Protection, system of monitoring and control of fuels quality.