

**Jacek RYCZYŃSKI\***

## **OCENA SKUTECZNOŚCI SYSTEMU ZARZĄDZANIA JAKOŚCIĄ PALIW PŁYNNYCH W POLSCE NA TLE INNYCH PAŃSTW CZŁONKOWSKICH UE**

*W artykule omówiono podstawy prawne oraz główne założenia systemu zarządzania jakością paliw płynnych, obowiązujące w państwach członkowskich Unii Europejskiej. W sposób szczegółowy zaprezentowano ewolucję regulacji prawnych w Polsce w zakresie problematyki monitorowania i kontroli jakości paliw od momentu wstąpienia do UE do roku 2009. Ponadto przedstawiono własną analizę jakości paliw płynnych znajdujących się w obrocie handlowym w Polsce na tle innych państw członkowskich w latach 2004 - 2009, zestawioną na podstawie wyników sprawozdań sporządzanych corocznie przez poszczególne kraje członkowskie dla Komisji Europejskiej.*

**Słowa kluczowe:** *jakość produktu, system monitorowania i kontroli jakości paliw, Dyrektywy Unii Europejskiej, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Inspekcja Handlowa, system zarządzania jakością (SZJ)*

### **WSTĘP**

Jakość produktu można zdefiniować jako stopień zgodności produktu z wzorcem lub wyspecyfikowanymi wymaganiami. Definicja ta w szczególności dotyczy paliw w kontekście przeprowadzanej kontroli na stacjach. Jej celem jest zapewnienie właściwej jakości, czyli zespołu cech istotnych z punktu widzenia funkcjonalności, ochrony środowiska oraz trwałości i żywotności silników spalinowych. Te elementy wpływają z jednej strony na zdolność zaspokojenia potrzeb i zapewnienia satysfakcji nabywcy, z drugiej zaś są istotnym elementem wspólnej polityki krajów Unii Europejskiej, mającej na celu ograniczenie emisji szkodliwych substancji do atmosfery, w tym również gazów cieplarnianych.

Międzynarodowe regulacje dotyczące jakości paliw są elementem bez wątpienia potrzebnym. Unia Europejska to przede wszystkim wspólny obszar gospodarczy,

---

\* kpt. mgr inż. Jacek RYCZYŃSKI – Wydział Nauk o Bezpieczeństwie Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Łądowych

wspólny rynek. Jego uczestnikami są zarówno klienci indywidualni, jak i firmy czy instytucje. Dla wszystkich ważną rolę odgrywa transport kołowy realizowany prywatnymi i służbowymi samochodami osobowymi, dostawczymi, ciężarowymi bądź autobusami. Trudno przecenić korzyści, jakie daje możliwość zatankowania tych pojazdów w dowolnym kraju. Jest to również czynnik stymulujący rozwój przemysłu motoryzacyjnego. Pominąć nie można problematyki ochrony środowiska i dbałości o zdrowie oraz ochrony konsumentów przed nieuczciwymi praktykami bądź zaniedbaniami producentów i dystrybutorów paliw.

System kontroli jakości paliw jest zatem potrzebny i użyteczny, zarówno na poziomie danego kraju, jak i w ujęciu międzynarodowym. Stąd konieczność tworzenia i realizacji takich systemów na poziomie ministerstw rządowych lub urzędów centralnych z szerokimi uprawnieniami kontrolnymi, systemów, które pełnią funkcję motywatora wobec producentów i dystrybutorów, poprzez sam fakt, że ich paliwo może zostać skontrolowane, a ewentualne uchybienia upublicznione.

## **1. ORGANIZACJA EUROPEJSKIEGO SYSTEMU KONTROLI JAKOŚCI PALIW PŁYNNYCH**

Wszystkie kraje członkowskie Unii Europejskiej według wymagań Dyrektywy 98/70/WE, odnoszącej się do jakości benzyny i olejów napędowych, zobowiązane zostały do sprawdzania jakości paliw silnikowych, które sprzedawane są na stacjach paliw. Zobowiązanie to zostało ustanowione ze względu na różnice w przepisach ustawowych lub administracyjnych, przyjmowanych przez państwa członkowskie w zakresie specyfikacji paliw wykorzystywanych w pojazdach wyposażonych w silniki z zapłonem iskrowym i silniki z zapłonem samoczynnym. Uznano, że różnice w przepisach tworzą bariery dla handlu we Wspólnocie i mogą w ten sposób bezpośrednio wpływać na funkcjonowanie rynku wewnętrznego, a także na międzynarodową konkurencyjność europejskiego przemysłu samochodowego i rafineryjnego. Dodatkowo brano pod uwagę ochronę zdrowia ludzkiego i środowiska, gdyż substancje zanieczyszczające powietrze, tj. tlenki azotu i siarki, niedopalone węglowodory, cząstki stałe, tlenek węgla, benzen oraz inne toksyczne substancje, wydzielane w spalinach wydobywających się z pojazdów silnikowych stanowią bezpośrednie i pośrednie zagrożenie.

W 2003 roku Parlament Europejski przyjął Dyrektywę 2003/17/WE zmieniającą Dyrektywę 98/70/WE, ustanawiając nowe, zaostrzone specyfikacje środowiskowe dla paliw znajdujących się na rynku. System kontroli jakości jest oparty na normach europejskich *EN 14274:2003 „Paliwa do pojazdów samochodowych – Ocena jakości benzyn i olejów napędowych – System monitoringu jakości paliw”* oraz *EN 14275:2003 „Paliwa do pojazdów samochodowych – Ocena jakości benzyn i olejów napędowych – Pobieranie próbek z dystrybutorów detalicznych i zakładowych”*. Normy te szczegółowo określają zasady doboru i minimalną liczbę próbek, sposób pobierania próbek na stacjach paliw, zasady ich transportu, przechowywania i badania.

Główne założenia systemu określone w powyższych normach opierają się na następujących zasadach:

- państwo członkowskie powinno zostać podzielone na regiony, w których próbki będą pobierane w ilości odpowiednio proporcjonalnej do ilości sprzedawanego paliwa – jeśli brakuje pełnych informacji o ilości sprzedawanego

paliwa, podział na regiony można oprzeć na liczbie stacji paliw w regionie lub też innych kryteriach, subiektywnie wybranych przez kraj członkowski (np. liczba pojazdów, ludności). Dopuszcza się również możliwość podziału zgodnego z podziałem geograficznym lub administracyjnym państwa;

- w przypadku małych krajów nie stosuje się podziału na regiony;
- do celów monitorowania jakości rok został podzielony na dwa okresy – zimowy i letni. Jest to uwarunkowane różną wartością parametru prężności par w tych okresach, zawartych w normie jakościowej dla benzyn silnikowych;
- minimalna liczba próbek pobieranych do badania w każdym regionie w poszczególnych okresach monitorowania wynosi 100 dla każdego gatunku paliwa w państwach klasyfikowanych jako małe (sprzedaż do 15 mln ton paliwa rocznie). W państwach, w których sprzedaż roczna paliw przekracza 15 mln ton, minimalna liczba próbek wynosi 200;
- miejsca dystrybucji paliwa przeznaczone do kontroli są losowane, a próbki pobierane są na stacjach paliw (ogólnodostępnych i zakładowych);
- do pobierania próbek należy stosować nieużywane pojemniki metalowe o pojemności około 4 litrów. Pojemniki te powinny posiadać zewnętrzne zamocowanie umożliwiające ich zaplombowanie. Pojemnik napętnia się maksymalnie 3 litrami paliwa;
- każdy pojemnik musi posiadać następujące elementy oznakowania: miejsce, data i godzina pobrania próbki, nazwa produktu i jego rodzaj, kod identyfikacyjny próbki.

Podział kraju na regiony determinuje wybór jednego z trzech możliwych modeli systemu monitorowania zgodnie z normą *EN 14274:2003* – A, B lub C .

**Model A** oparty jest na podziale kraju na makroregiony pod względem geograficznym w taki sposób, aby w każdym regionie całkowita ilość sprzedawanego paliwa oraz liczba miejsc dystrybucji były podobne. Jest to generalna zasada postępowania zalecana dla wszystkich krajów, ponieważ umożliwia skuteczne ujęcie zróżnicowania paliwa i w konsekwencji mniejszą liczbę pobieranych próbek. Jeśli grupowanie regionów pod względem geograficznym, administracyjnym lub innym nie pozwala na spełnienie wszystkich kryteriów do zaprojektowania tego zalecanego modelu, wtedy w następnej kolejności rozważa się zastosowanie **Modelu B**, opartego na kryteriach geograficznego i administracyjnego podziału kraju. **Model C** wybiera się natomiast w przypadku, gdy kraj jest mały i nie można dokonać podziału jego terytorium na makroregiony lub regiony. Minimalną liczbę miejsc dystrybucji w danym kraju członkowskim, z których należy pobrać próbki, determinują: forma podziału na regiony, wielkość kraju określana na podstawie rocznej sprzedaży oraz udział danego paliwa w sprzedaży,

Ponadto każde państwo przesyła corocznie do Komisji Europejskiej raport o jakości paliwa sprzedawanego na jego terytorium. Kraje wspólnoty organizują własny system kontroli jakości w oparciu o wytyczne UE, ale każdy z nich ma swoją specyfikę i elementy odróżniające od innych (począwszy od podstawy prawnej, poprzez zaangażowane instytucje, na organizacji systemu kończąc).

## **2. ANALIZA PRZEDMIOTOWA SYSTEMU MONITOROWANIA I KONTROLI JAKOŚCI PALIW PŁYNNYCH W POLSCE**

### **2.1. Główne założenia i podział kompetencji podmiotów tworzących system**

System monitorowania i kontrolowania jakości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych funkcjonuje w Polsce od 1 maja 2004 r. Głównym celem jego utworzenia było umożliwienie wywiązania się przez Polskę z obowiązków wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej. Obowiązki te polegają na monitorowaniu jakości paliw ciekłych wprowadzonych do obrotu oraz sporządzaniu corocznego raportu dla Komisji Europejskiej, przedstawiającego wyniki dotyczące jakości paliwa na rynku. Przy okazji konstruowania systemu wzięto pod uwagę specyfikę polskiego rynku paliwowego i wprowadzono rozwiązania umożliwiające podejmowanie kontroli nie tylko na podstawie czynników statystycznych, ale także na podstawie wszelkich informacji o paliwie złej jakości. System ma realizować także inny cel, jakim jest dążenie do eliminowania i przeciwdziałania wprowadzaniu do obrotu paliw niespełniających wymagań jakościowych określonych w przepisach prawnych.

Postanowienia przepisów Unii Europejskiej dotyczących kontroli jakości paliw w Polsce zostały wprowadzone *Ustawą z dnia 23 stycznia 2004 roku o systemie monitorowania i kontroli jakości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych (Dz.U. z 2004 roku nr 34, poz. 293 ze zm.)*.

Aktualnie, od 1 stycznia 2007 r., kwestie te uregulowane są *Ustawą z dnia 25 sierpnia 2006 roku o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw (Dz.U. z 2006 roku nr 169, poz. 1200)*.

Ustawa ta wraz z *Ustawą z dnia 15 grudnia 2000 roku o Inspekcji Handlowej (Dz.U. z 2001 roku nr 4, poz. 25 ze zm.)* i wydanymi na jej podstawie aktami wykonawczymi, stanowi obecnie podstawę prawną do funkcjonowania systemu monitorowania i kontrolowania jakości paliw płynnych w Polsce.

Za funkcjonowanie systemu zarządzania jakością (SZJ) paliw w naszym kraju odpowiada Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który swoje zadania realizuje przy pomocy Inspekcji Handlowej [4].

Do jego zadań należy przede wszystkim:

- prowadzenie wykazu przedsiębiorców, stacji paliw (ogólnodostępnych i zakładowych) oraz hurtowni prowadzących obrót paliwem na podstawie danych udostępnianych przez Główny Urząd Statystyczny, Urząd Regulacji Energetyki, Państwową Straż Pożarną oraz Urząd Dozoru Technicznego;
- nadawanie numerów identyfikacyjnych przedsiębiorcom, stacjom paliw i stacjom zakładowym oraz hurtowniom, na potrzeby systemu;
- prowadzenie wykazu akredytowanych laboratoriów uprawnionych do badania próbek paliwa na podstawie danych udostępnianych przez Polskie Centrum Akredytacji;
- określanie minimalnej liczby stacji paliw ogólnodostępnych i zakładowych, w których będzie dokonywana kontrola;

- ustalanie programów kontroli jakości paliw, określających wykonywane działania przez Inspekcję Handlową;
- ustalanie sposobu oznaczania próbek w celu uniemożliwienia identyfikacji przedsiębiorcy, stacji paliw lub stacji zakładowej, w trakcie przeprowadzania badań;
- opracowanie rocznych zbiorczych raportów przedstawiających efekty prowadzonych kontroli jakości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych, które są przedkładane Komisji Europejskiej i Radzie Ministrów;
- gromadzenie i przetwarzanie na potrzeby systemu danych statystycznych dotyczących jakości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych.

Powyższe obowiązki nałożyła na Prezesa UOKiK *Ustawa z 23 stycznia 2004 roku*. Zostały one utrzymane w *Ustawie o monitorowaniu i kontrolowaniu jakości paliw z 25 sierpnia 2006 roku*, która rozszerzyła zakres jego kompetencji o kolejne obowiązki:

- prowadzenia wykazów przedsiębiorców wykonujących działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania, transportowania i magazynowania paliw;
- prowadzenia wykazu właścicieli i użytkowników wybranych flot;
- prowadzenia wykazu rolników wytwarzających biopaliwa ciekłe na własny użytek, na podstawie danych udostępnianych przez Agencję Rynku Rolnego;
- nadawania numerów identyfikacyjnych przedsiębiorcom prowadzącym działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania, magazynowania paliw oraz rolnikom wytwarzającym biopaliwa na własny użytek, na potrzeby systemu;
- określania minimalnej liczby hurtowni paliw, przedsiębiorców wykonujących działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania i magazynowania paliw oraz wprowadzania do obrotu lekkiego oleju opałowego, u których dokonywana będzie kontrola;
- określania minimalnej liczby stacji paliw (ogólnodostępnych i zakładowych), w których dokonywana będzie kontrola jakości gazu skroplonego (LPG) lub sprężonego gazu ziemnego (CNG);
- opracowania rocznych zbiorczych raportów dotyczących jakości LPG oraz CNG;
- opracowania rocznych zbiorczych raportów dotyczących zawartości siarki w lekkim oleju opałowym, ciężkim oleju opałowym, oleju do silników statków żeglugi śródlądowej oraz paliwie żeglugowym stosowanym w statkach morskich.

W ramach funkcjonującego systemu do zadań Inspekcji Handlowej należy:

- prowadzenie kontroli;
- pobieranie i przekazywanie próbek do badań, które wykonywane są przez laboratoria posiadające certyfikaty akredytacyjne wydane przez Polskie Centrum Akredytacji;

- sporządzanie analiz wyników kontroli jakości;
- sporządzanie okresowych sprawozdań i rocznych raportów z przeprowadzonych kontroli.

Zgodnie z dyrektywami unijnymi oraz wymaganiami jakościowymi dla paliw, określonymi w normach *EN 228(benzyny samochodowe)* i *EN 590(oleje napędowe)*, kontrola jakości paliw została podzielona na dwa okresy w roku [4]:

a) letni:

- dla benzyn silnikowych – od dnia 1 maja do dnia 30 września;
- dla olejów napędowych – od dnia 16 kwietnia do dnia 30 września;

b) zimowy:

- dla benzyn silnikowych – od dnia 1 października do dnia 30 kwietnia;
- dla olejów napędowych – od dnia 1 października do dnia 15 kwietnia.

Próbki do kontroli pobierane są każdego miesiąca w roku, a kontrola prowadzona jest na terenie całego kraju. Do celów monitorowania jakości sprzedawanych paliw terytorium kraju zostało podzielone na obszary odpowiadające województwom, zgodnie z podziałem administracyjnym kraju.

## **2.2. Organizacja kontroli od 1 maja 2004 do 31 grudnia 2006**

Od momentu wstąpienia Polski do Unii Europejskiej do 31 grudnia 2006 roku system monitorowania i kontrolowania jakości paliw ciekłych rozdzielony był na dwie części [1]:

- europejską część systemu, której celem było monitorowanie pod względem statystycznym jakości paliw ciekłych wprowadzonych do obrotu oraz sporządzenie raportu dla Komisji Europejskiej przedstawiającego dane statystyczne dotyczące jakości paliwa na rynku;
- krajową część systemu, której celem było eliminowanie z obrotu paliw ciekłych niespełniających wymagań jakościowych, określonych w obowiązujących przepisach oraz sporządzanie raportu z wynikami kontroli jakości paliw dla Rady Ministrów.

Kontrolą objęte były gatunki paliw znajdujące się w obrocie na terenie kraju, tj.:

- benzyna bezołowiowa 95;
- benzyna bezołowiowa 98;
- benzyna uniwersalna 95 (*wycofana ze sprzedaży z końcem 2004 roku*);
- olej napędowy.

### **2.2.1. Europejska część systemu**

Zgodnie z przepisami, monitorowanie i kontrolowanie jakości paliw w ramach tej części systemu odbywało się na stacjach paliw, w których prowadzony jest obrót paliwami płynnymi (ogólnodostępnymi) oraz stacjach zakładowych. Pobierane do badań próbki paliw badane były pod względem wszystkich parametrów jakościowych wymienionych w dyrektywach unijnych. Dla każdego z wymienionych powyżej gatunków paliwa minimalna liczba stacji, w których dokonywana była kontrola, w każdym z okre-

sów monitorowania (letni i zimowy) wynosiła 100 dla całego kraju. Wynikało to z ilości sprzedawanego rocznie paliwa na terenie Polski oraz z zastosowania podziału na regiony, zgodnego z podziałem administracyjnym. Polska na podstawie ilości sprzedawanego rocznie paliwa (około 11 mln ton) zaklasyfikowana została zgodnie z normą *EN 14274:2003* jako kraj mały. Próbki do badania wybierane były dla każdego okresu monitorowania losowo przez system komputerowy – odrębnie dla każdego województwa i w ramach każdego gatunku paliwa. Liczbę stacji, w których dokonywana była kontrola na obszarze danego województwa, określano zgodnie z rozporządzeniem w sprawie sposobu monitorowania jakości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych. Liczbę stacji w poszczególnych województwach, do pomiaru parametrów jakościowych, w których dokonywana była kontrola w okresie monitorowania rozpoczynającym się w danym roku kalendarzowym, przyjmowano na podstawie danych na koniec poprzedniego roku. Dodatkowo do kontroli każdego gatunku paliwa w danym województwie dołosowywano 10% liczby stacji, na wypadek, gdyby któraś z wylosowanych stacji do kontroli była czasowo nieczynna lub zlikwidowana.

### 2.2.2. Krajowa część systemu

Ta część systemu, jak już wcześniej wspomniano, miała na celu eliminowanie z obrotu paliw niespełniających wymagań jakościowych, ale również sprawdzenie stopnia poprawy jakości paliw oferowanych na stacjach, w których w trakcie poprzednich kontroli wykryto nieprawidłowości. Podjęcie kontroli było również możliwe w przypadku uzyskania przez organy kontrolujące informacji o niewłaściwej jakości paliw lub podejrzenia o możliwości wystąpienia takiej sytuacji. Zazwyczaj takie kontrole były wynikiem skarg kierowców, informacji uzyskanych od Policji czy Centralnego Biura Śledczego.

W ramach tej części systemu kontrolą objęte były, poza stacjami paliw, również hurtownie. Przedsiębiorców wykonujących działalność gospodarczą polegającą na handlu hurtowym paliwami, losowano z wykazu prowadzonego przez UOKiK, zgodnie z rozporządzeniem w sprawie sposobu monitorowania jakości paliw i biopaliw, w liczbie stanowiącej 50% całkowitej liczby tych przedsiębiorców znajdujących się w wykazie. Pobierane do badań próbki paliw w ramach krajowej części systemu, badane były pod względem wszystkich lub wybranych parametrów jakościowych wymienionych w rozporządzeniu w sprawie wymagań jakościowych dla paliw ciekłych. Rozwiązanie to przyjęto ze względu na wysokie koszty, jakie trzeba ponieść, by przebadać próbkę paliwa pod kątem wszystkich parametrów jakościowych. Badanie tylko niektórych parametrów pozwalało na kontrolowanie większej liczby stacji i pobieranie większej ilości próbek.

### 2.3. Organizacja kontroli po 1 stycznia 2007 roku

Kontrola jakości jest obecnie prowadzona na znacznie większą skalę. Jest jej poddawany cały łańcuch dystrybucji paliwa – od stacji paliw poprzez bazy paliwowe i hurtownie, aż do producenta paliwa. Dodatkowo kontroli poddawane są wszystkie dostępne na rynku gatunki paliw ciekłych, tj. wszystkie gatunki benzyn, olej napędowy, biopaliwa, lekki olej opałowy oraz gaz LPG i sprężony gaz ziemny CNG.

Poza kontrolowaniem stacji ogólnodostępnych i zakładowych oraz hurtowni paliw, co miało miejsce do końca grudnia 2006 roku, obecnie kontrolą objęci są również producenci paliw, przedsiębiorcy magazynujący paliwa, przedsiębiorcy prowadzący

działalność w zakresie transportu paliw (kontrola na wniosek Policji), właściciele i użytkownicy wybranych flot pojazdów, stacje paliw ogólnodostępne i zakładowe, w których kontrolowane są również biopaliwa, LPG oraz CNG, przedsiębiorcy wprowadzający do obrotu lekki olej napędowy i rolnicy wytwarzający biopaliwa ciekłe na własny użytek.

Wynika to z faktu, że pogarszanie jakości paliwa następuje na różnych etapach jego dystrybucji, a dodatkowe miejsca do kontroli poza stacjami paliw i hurtowniami, umożliwiają wyeliminowanie jak największej ilości paliwa niespełniającego wymagań jakościowych. Z uwagi na fakt, że *Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r.* ma tak szeroki zakres, zrezygnowano z podziału, jaki był przy *Ustawie z dnia 23 stycznia 2004 r.*, tj. na część krajową i europejską.

Kontrola jakości paliwa odbywa się losowo z wykazów prowadzonych przez UOKiK. Podmioty te poza minimalnymi liczbami określonymi przez Prezesa UOKiK mogą zostać wyznaczone do kontroli także w przypadku uzyskania informacji o niewłaściwej jakości paliw lub zaistnienia okoliczności wskazujących na możliwość wystąpienia nieprawidłowości.

Kontrole na stacjach paliw ogólnodostępnych i zakładowych, w których sprzedawane są paliwa i biopaliwa, podobnie jak w przypadku poprzednio obowiązujących regulacji prawnych, podejmowane są w przypadkach uzyskania informacji o niewłaściwej jakości paliw lub zaistnienia okoliczności wskazujących na możliwość wystąpienia niewłaściwej jakości paliw. W praktyce takie kontrole są wynikiem skarg kierowców, informacji uzyskanych od Policji czy Centralnego Biura Śledczego. Ta sama procedura wyznaczania kontroli odnosi się również do właścicieli i użytkowników wybranych flot oraz rolników wytwarzających biopaliwa na własny użytek. Pobrane w toku tych kontroli próbki paliw poddawane są badaniom w laboratoriach posiadających certyfikaty akredytacyjne wydane przez Polskie Centrum Akredytacji. Próbkę benzyn i olejów napędowych badane są pod kątem wszystkich lub niektórych parametrów jakościowych. Natomiast próbki biopaliwa oraz LPG i CNG poddawane są szczegółowej kontroli w zakresie wszystkich parametrów określonych w odpowiednich rozporządzeniach w sprawie wymagań jakościowych.

Istotną zmianą w porównaniu z poprzednio obowiązującą ustawą o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych jest to, że Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów lub Główny Inspektor Inspekcji Handlowej niezwłocznie wyznacza do kontroli dostawcę tego przedsiębiorcy, u którego stwierdzono paliwo niewłaściwej jakości. W przypadku braku stacjonarnego zbiornika paliwa, Inspekcja Handlowa podejmuje czynności kontrolne w celu ustalenia innego przedsiębiorcy, od którego pochodzi zakwestionowane paliwo, a posiadającego stacjonarny zbiornik.

Ponadto Prezes UOKiK jest odpowiedzialny za sporządzenie raportów dla [4]:

- a) Komisji Europejskiej (do 30 czerwca) dotyczących:
  - jakości paliw ciekłych oraz jakości biopaliw ciekłych;
  - zawartości siarki w lekkim oleju opałowym, w ciężkim oleju opałowym (na podstawie danych Głównego Inspektora Ochrony Środowiska), w oleju do silników statków żeglugi śródlądowej (na podstawie danych Głównego In-



spektora Ochrony Środowiska), w paliwach żeglugowych stosowanych w statkach morskich (na podstawie raportów sporządzanych przez Dyrektorów Urzędów Morskich);

b) Rady Ministrów (do 31 maja) dotyczącego:

- jakości paliw ciekłych, jakości biopaliw ciekłych, LPG oraz CNG.

Jedynie dla wyodrębnienia działań kontrolnych prowadzonych w celu przygotowania raportu dla Komisji Europejskiej dotyczącego jakości paliw utrzymano nazwę tzw. „części europejskiej systemu monitorowania i kontrolowania jakości paliw”, która odnosi się do kontroli [2]:

- benzyny bezołowiowej PB 98, benzyny bezołowiowej PB 95, oleju napędowego, oleju napędowego z zawartością 20% estrów, czystego estru;
- prowadzonej wyłącznie na stacjach paliwowych i zakładowych;
- polegającej na pobraniu próbek paliwa w ilości wynikającej z normy europejskiej *EN 14274:2005*;
- polegającej na pobraniu jednej próby paliwa jednego gatunku na stacji.

### **3. ANALIZA WYNIKÓW KONTROLI JAKOŚCI PALIW PŁYNNYCH W POLSCE NA TLE INNYCH PAŃSTW CZŁONKOWSKICH UE**

Wszystkie funkcjonujące w państwach członkowskich UE SZJ paliw wykorzystują prawa statystyki i opierają się na losowym doborze próbek. Zbyt kosztowne i kłopotliwe organizacyjnie byłoby kontrolowanie wszystkich stacji paliw. Dlatego w sposób losowy wybiera się określoną, minimalną liczbę stacji. Ważne, aby dotrzymać zasad doboru losowego (każda stacja ma takie same szanse znaleźć się wśród kontrolowanych) – najczęściej zapewnia to odpowiedni program komputerowy, który dokonuje losowania z listy wszystkich stacji paliw w danym kraju. Dobór ten uwzględnia także rozproszenie terytorialne, dzięki czemu kontroli będą poddane paliwa pochodzące od różnych producentów, z różnych źródeł. Ogólne zasady funkcjonowania systemu określają wytyczne unijne. Każdy kraj z kolei nieco inaczej buduje swój własny system. Różnice te nie mają jednak praktycznego znaczenia dla użytkowników paliw, co oznacza, że benzyna 95 oktanova czy olej napędowy są pod względem jakości w całej Europie mniej więcej takie same. Modyfikacje w poszczególnych krajach mogą polegać na innym niż zalecany dobór kontrolowanych parametrów (przykład Niemiec). Regułą bezwzględna jest natomiast, iż kraje członkowskie zobowiązane są prowadzić tak zaprojektowany system, aby dostarczał danych dla UE.

Niektóre kraje (np. Polska czy Czechy) niejako przy okazji tworzą też tzw. systemy krajowe, dzięki którym kraje te szybciej dorównują poziomem jakości paliw do pozostałych członków UE, co doskonale zostało zobrazowane w tabeli 1.

Szczegółowa analiza danych zawartych w tabeli 1 pozwala na sformułowanie wniosku, iż największe problemy dotyczące jakości paliw płynnych występują w pierwszych latach członkostwa w Unii. Spowodowane jest to faktem, iż w państwach nowo zrzeszonych bądź to nie istnieje prawidłowo funkcjonujący SZJ paliw, bądź systemy istniejące nie są w sposób sformalizowany kompatybilne z dyrektywami unijnymi. Widać to szczególnie wyraźnie na przykładzie Polski, Czech czy w ostatnich latach Bułgarii. Szokujące mogą być wyniki, jakie zestawiono dla Malty. Spowodowane jest to dwoma przyczynami: po pierwsze łączna liczba próbek w poszczególnych grupach pa-

liw pobierana w ciągu roku nie przekracza 40 (zamiast 100 wymaganych przepisami), po drugie w 95% próbek niespełniających wymogów przekroczony został jedynie jeden z badanych parametrów. Ponadto istniejące prawo unijne w zakresie monitorowania jakości paliw płynnych jest niezwykle liberalne w stosunku do państw zrzeszonych, tzn. nie precyzuje wyraźnych narzędzi przymusu do jego respektowania. Dyrektywa 98/70/WE dopuszcza wręcz wprowadzanie do obrotu handlowego paliw niespełniających wymagań jakościowych „jeśli przemawiają za tym ważne względy ekonomiczne i społeczne kraju członkowskiego”. Można to tłumaczyć dbałością o kraje słabiej rozwinięte do czasu dostosowania prawa kraju członkowskiego do wymogów unijnych, natomiast same intencje umieszczenia takiej myśli w treści dyrektywy są dosyć enigmatyczne.

Z tego powodu obowiązujące prawo unijne w zakresie monitoringu jakości paliw należy ocenić bardzo krytycznie. Pozostawia zbyt szeroki margines dowolności poszczególnym członkom w jego interpretacji. Efektem tego są sytuacje, jakie wystąpiły w przypadku Francji i Malty w latach 2004, 2006 i 2009. Chodzi mianowicie o fakt, iż wymienione państwa nie przedstawiły wymaganych dyrektywami sprawozdań. W takim przypadku na kraje te nie nałożono, co wydaje się logicznym rozwiązaniem, dotkliwych kar finansowych, a jedynie zażądano wyjaśnienia i uargumentowania zaistniałej sytuacji na piśmie. Wyjaśnień tych nie publikuje się w oficjalnych wersjach raportów rocznych publikowanych na stronach internetowych Komisji Europejskiej.

Kolejnym wielkim mankamentem, wynikającym z braku precyzyjnych regulacji prawnych jest nieterminowość dostarczania wymaganych dyrektywami sprawozdań. Terminem obligatoryjnym jest 30.06 każdego roku za rok poprzedni. W praktyce wygląda to tak, że średnie opóźnienie waha się od 1 miesiąca do nawet 9 (rekordzista Francja w przypadku sprawozdania za 2008 rok). W efekcie dochodzi do ogromnych poślizgów w materii publikacji gotowych raportów Komisji Europejskiej, tj. ostatnim raportem na temat jakości paliw płynnych umieszczonym na witrynach UE jest raport za 2007 rok (stan na grudzień 2010 roku), blisko dwuletnie opóźnienie. Dane za lata 2008 i 2009 uzyskano na podstawie informacji zawartych na stronach urzędów przygotowujących raporty w poszczególnych krajach członkowskich.

Tabela 1. Zestawienie wyników kontroli jakości próbek paliw płynnych państw członkowskich UE w latach 2004 – 2009 (kolorem czerwonym oznaczono najwyższą wartość procentową w danym roku w obrębie danej grupy paliw, puste pole oznacza, że nie stwierdzono próbek nie spełniających wymagań jakościowych, BS – benzyna samochodowa, ON – olej napędowy, BD – brak danych, )

Państwo członkowskie	Procent próbek niespełniających wymagań jakościowych w stosunku do całkowitej liczby próbek paliwa poddanych kontroli w danym roku sprawozdawczym (%)												Uwagi
	2004		2005		2006		2007		2008		2009		
	BS	ON	BS	ON	BS	ON	BS	ON	BS	ON	BS	ON	
Austria	<1		2	3	<1			2			1	1	
Belgia	<1		5	7	<1	<1	<1	<1			1		(1)
Bułgaria							23	5	14	3	7	1	(2)
Cypr	6			12			<1	<1					(3)

OCENA SKUTECZNOŚCI SYSTEMU ZARZĄDZANIA JAKOŚCIĄ PALIW PŁYNNYCH...

Państwo członkowskie	Procent próbek niespełniających wymagań jakościowych w stosunku do całkowitej liczby próbek paliwa poddanych kontroli w danym roku sprawozdawczym (%)												Uwagi
	2004		2005		2006		2007		2008		2009		
	BS	ON	BS	ON	BS	ON	BS	ON	BS	ON	BS	ON	
Czechy	11	6	3	<1	2	2	4	1	4	5	3	1	
Dania					5								
Estonia	4	5	3	<1	3	1	5		3		1		
Finlandia	2		<1		<1	<1		<1			BD	BD	
Francja	X	X	X	X	1	1	6		2		BD	BD	w latach 2004 i 2006 Francja nie dostarczyła sprawozdania
Niemcy	1		1	<1	2		1	2					
Grecja			<1								BD	BD	
Węgry			6		6		2		4		2		
Irlandia	11		3	2	8		5		3		4		
Włochy	3	3	1	2	2		3	1	1		2	2	(4)
Łotwa	<1	<1	<1	<1	<1	<1	<1	<1	<1			<1	
Litwa			4	9	1	1					BD	BD	
Luksemburg											BD	BD	
Malta			25	74	X	X	11	18	6		X	X	w latach 2006 i 2009 Malta nie dostarczyła sprawozdania
Holandia			<1				5						(5)
Polska	8	7	4	7	2	2	5	<1	3	<1	2	<1	
Portugalia													(6)
Słowacja	2	2	3	1	7	2	10		2		2	1	
Słowenia	8	1	16	16	7	3	4	2	3	1	2	1	
Hiszpania													
Szwecja											BD	BD	(7)
Zjednoczone Królestwo							<1						

- (1) system zarządzania jakością (SZJ) paliw płynnych w Belgii pomija łącznie 3 parametry badawcze wymagane do określenia normami europejskimi EN 228 i EN 590
- (2) system zarządzania jakością (SZJ) paliw płynnych w Bułgarii pomija łącznie 7 parametrów badawczych wymaganych do określenia normami europejskimi EN 228 i EN 590; Bułgaria jest członkiem UE od 2007 roku
- (3) system zarządzania jakością (SZJ) paliw płynnych na Cyprze pomija łącznie 1 parametr badawczy wymagany do określenia normami europejskimi EN 228 i EN 590
- (4) system zarządzania jakością (SZJ) paliw płynnych we Włoszech pomija łącznie 5 parametrów badawczych wymaganych do określenia normami europejskimi EN 228 i EN 590
- (5) system zarządzania jakością (SZJ) paliw płynnych w Holandii pomija łącznie 1 parametr badawczy wymagany do określenia normami europejskimi EN 228 i EN 590
- (6) system zarządzania jakością (SZJ) paliw płynnych w Portugalii pomija łącznie 3 parametry badawcze wymagane do określenia normami europejskimi EN 228 i EN 590
- (7) system zarządzania jakością (SZJ) paliw płynnych w Szwecji pomija łącznie 7 parametrów badawczych wymaganych do określenia normami europejskimi EN 228 i EN 590

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z [3]

## WNIOSKI

Organizacja systemu monitorowania i kontroli jakości paliw w Polsce oraz jego skuteczność w eliminowaniu z rynku paliw nieodpowiedniej jakości, na tle innych krajów członkowskich, wypada bardzo korzystnie ze względu na pełne dostosowanie się do zaleceń unijnych w zakresie liczby kontrolowanych parametrów, sposobu doboru

próbek, rejestracji podmiotów występujących w obrocie paliwami itp., czego nie można powiedzieć o systemach funkcjonujących w pozostałych krajach Wspólnoty. Analiza organizacji systemów na podstawie uzyskanych danych z odpowiedzialnych instytucji w poszczególnych krajach członkowskich wykazała, że poza Polską tylko Austria wprowadziła system kontroli w pełni kompatybilny z wymogami unijnymi. Nie można tego już powiedzieć np. o systemie niemieckim (kontrolowane są tylko wybrane parametry z określonych w dyrektywach unijnych), irlandzkim czy łotewskim. W ramach kontroli jakości paliwa w Irlandii próbki pobierane są w terminalach paliwowych, z cystern paliwowych, na stacjach paliw, z samochodów ciężarowych i dostawczych, a nie tak jak określa norma unijna *EN 14274:2003 „Paliwa do pojazdów samochodowych – Ocena jakości benzyn i olejów napędowych – System monitoringu jakości paliw”* jedynie na stacjach paliw. To samo tyczy się Łotwy, która w ramach systemu pobiera próbki na stacjach paliw, w hurtowniach i składach podatkowych (jednak około 90% próbek pobieranych jest na stacjach paliw). Ponadto Polskę, spośród innych krajów członkowskich, wyróżnia fakt wprowadzenia obok „obowiązkowej”, europejskiej części, także systemu „krajowego”, który wychodzi poza funkcje sprawozdawcze, pełniąc rolę interwencyjną (reakcje na doniesienia konsumentów) i dopełniającą cały system (kontrole prowadzone są nie tylko na stacjach, ale też w hurtowniach). Dodatkowo, polski system kontroli jakości paliw od 1 stycznia 2007 roku został rozszerzony. Obecnie kontrolowany jest cały łańcuch dystrybucyjny paliwa – od stacji paliw poprzez hurtownie i bazy paliwowe aż po producenta paliw, a kontroli poddawane są wszystkie dostępne na rynku gatunki paliw.

Dane przedstawione w tabeli 1 potwierdzają słuszność sformułowanych powyżej wniosków. Polska jest doskonałym przykładem tego, iż odpowiednio funkcjonujący system oraz konsekwentna realizacja programu kontroli jakości paliw są skutecznym narzędziem eliminacji z rynku paliwa niespełniającego norm jakościowych, a tym samym efektywnym sposobem ochrony konsumentów.

## LITERATURA

- [1] Baczewski K., Kałdoński T., *Paliwa do silników o zapłonie samoczynnym*, WKiŁ, Warszawa 2008.
- [2] Baczewski K., Kałdoński T., *Paliwa do silników o zapłonie iskrowym*, WKiŁ, Warszawa 2005.
- [3] [online] [dostęp: 2010]. Dostępny w Internecie: [http://ec.europa.eu/environment/air/transport/fuel\\_quality\\_monitoring.htm](http://ec.europa.eu/environment/air/transport/fuel_quality_monitoring.htm)
- [4] [online] [dostęp: 2010]. Dostępny w Internecie: [http://www.uokik.gov.pl/opis\\_systemu\\_monitorowania\\_i\\_kontrolowania\\_jakosci\\_paliw](http://www.uokik.gov.pl/opis_systemu_monitorowania_i_kontrolowania_jakosci_paliw)

**ASSESSMENT OF EFFICIENCY OF LIQUID FUELS  
QUALITY MANAGEMENT SYSTEM IN POLAND COMPARED  
TO OTHER EUROPEAN UNION MEMBER STATES**

**Summary**

*This article discusses the legal basis and main assumptions of the liquid fuels quality management system that is in force in the member states of the European Community. In a more detailed way, it 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 2009. Moreover, the author presents his own analysis of the quality of liquid fuels that are traded in Poland in comparison to other member states from 2004 to 2009, made on the basis of the results from reports produced annually by individual member states for the European Commission.*

**Key words:** *product quality, system of monitoring and control of fuels quality, European Union directives, Office of Competition and Consumer Protection, Trade Inspection, quality management system (QMS)*

*Artykuł recenzował: prof. dr hab. inż. Lech SITNIK*