



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Tadeusz Dziuba

LKA.410.002.01.2020

Pan
Tomasz Chróstny
Prezes
Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
Plac Powstańców Warszawy 1
00-950 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/060 - Eliminacja z obrotu paliw stałych niespełniających norm jakościowych

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
nik@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, plac Powstańców Warszawy 1, 00-950 Warszawa ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Chróstny, Prezes UOKiK, od dnia 27 stycznia 2020 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Marek Niechciał, Prezes UOKiK od 11 maja 2016 r. do 23 grudnia 2019 r. oraz p.o. Prezesa UOKiK od 24 grudnia 2019 r. do 27 stycznia 2020 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Przygotowanie organizacyjne UOKiK do realizacji zadań związanych z kontrolą jakości paliw stałych wprowadzanych do obrotu, celem wykorzystania ich przez sektor komunalno-bytowy dla celów wytwarzania ciepła.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2020 (do dnia zakończenia kontroli)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	1. Janina Balas, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/17/2020 z 8 stycznia 2020 r. 2. Aleksander Górniak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/19/2020 z 8 stycznia 2020 r.

(akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: „UOKiK” lub „Urząd”.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm. Dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Prezesa UOKiK ukierunkowane na eliminację z obrotu paliw stałych niespełniających norm jakościowych, wprowadzanych do obrotu celem użycia ich w gospodarstwach domowych i instalacjach spalania o nominalnej mocy cieplnej mniejszej niż 1 MW.

Uzasadnienie oceny ogólnej

UOKiK aktywnie uczestniczył w pracach nad projektami ustaw i ich zmian, jak również nad projektami rozporządzeń dotyczących rozszerzenia systemu monitorowania i kontrolowania jakości paliw⁴ o kontrolę jakości paliw stałych.

W związku ze zmianami wynikającymi z wejścia w życie ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw oraz ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej⁵, UOKiK informował konsumentów i przedsiębiorców wprowadzających do obrotu paliwa stałe o nowych obowiązkach w zakresie kontroli tych paliw.

Prezes UOKiK dostosował strukturę organizacyjną Urzędu do realizacji nowych zadań z zakresu monitorowania i kontrolowania jakości paliw stałych oraz zapewnił możliwości wykonywania przez inspektorów wojewódzkich inspektoratów Inspekcji Handlowej⁶ czynności kontrolnych, związanych z poborem próbek paliw stałych oraz badaniem jakości tych paliw.

Wypełniając ustawowe obowiązki, rzetelnie opracowywał plany kontroli paliw stałych i wydawał wytyczne zapewniające jednolitość sposobu przeprowadzania kontroli oraz nadzoru nad ich przebiegiem. Pozyskiwane z rynku oraz z WIIH informacje o niewłaściwej jakości paliw stałych wprowadzanych do obrotu uwzględniano podczas typowania podmiotów do kontroli w ramach Systemu.

Prezes UOKiK monitorował rynek paliw stałych na podstawie procedur monitorowania, stosowanych ewidencji i systemów informatycznych. Bazy danych dotyczące kontrolowanych podmiotów i ich działalności były dostosowane do nowych obowiązków w zakresie kontroli paliw stałych, na bieżąco prowadzone oraz systematycznie aktualizowane na podstawie wdrożonych procedur.

Urząd informował opinię publiczną o efektach działań prowadzonych w zakresie monitorowania i kontroli jakości paliw stałych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

OBSZAR

Przygotowanie organizacyjne UOKiK do realizacji zadań związanych z kontrolą jakości paliw stałych wprowadzanych do obrotu, celem wykorzystania ich przez sektor komunalno-bytowy dla celów wytwarzania ciepła

Opis stanu faktycznego

1. UOKiK aktywnie uczestniczył w pracach nad projektami ustaw i rozporządzeń⁷ dotyczących monitorowania i kontrolowania jakości paliw stałych.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dalej: „System”.

⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 1654, dalej: „ustawa o zmianie ustawy o systemie”.

⁶ Dalej: „WIIH”.

⁷ W zakresie wymagań jakościowych dla paliw stałych, metod badania paliw stałych, sposobu pobierania próbek paliw stałych oraz wzoru świadectwa jakości paliw stałych. Dalej: „projekty rozporządzeń do ustawy”.

Po wejściu w życie ustawy z dnia 10 października 2014 r. o *zmianie ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw oraz zmianie niektórych ustaw*⁸, od stycznia 2015 r. UOKiK uczestniczył w pracach nad projektami zmian do ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o *systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw*⁹ i projektami rozporządzeń. Uwagi UOKiK dotyczyły m.in. rozwiązań przewidzianych w projekcie ustawy dotyczących nakładania kar pieniężnych za nieprzestrzeganie postanowień ustawy. W piśmie z 27 czerwca 2017 r. Prezes UOKiK kwestionował zaproponowane w projekcie rozwiązanie, zgodnie z którym wprowadzanie przez przedsiębiorców do obrotu paliw stałych niespełniających wymagań jakościowych, paliw niesortowanych oraz paliw stałych, które nie są dopuszczone do użycia w gospodarstwach domowych oraz instalacjach spalania o nominalnej mocy mniejszej niż 1 MW, będzie skutkowało jedynie nakładaniem na nich kar pieniężnych. W ocenie UOKiK, proponowane rozwiązanie było odmienne od rozwiązania przyjętego dla paliw ciekłych, w przypadku których wprowadzanie do obrotu, transport oraz magazynowanie paliw niespełniających wymagań jakościowych jest przestępstwem zagrożonym grzywną lub karą pozbawienia wolności. Wskazał on, że działania w obszarze paliw stałych niezgodne z wymaganiami projektowanej *ustawy o systemie* mają charakter działalności przestępczej i w związku z tym nie powinny być uznane jedynie za delikt administracyjny. Dodatkowo Prezes UOKiK zwrócił uwagę, że projekt ustawy nie przewiduje (przy wysokich karach administracyjnych) przesłanek dla wojewódzkiego inspektora Inspekcji Handlowej do ich miarkowania oraz że organy Inspekcji Handlowej¹⁰ nie posiadają ani zasobów kadrowych, ani środków finansowych niezbędnych do prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawach paliw stałych. Ostatecznie, wbrew stanowisku Ministerstwa Energii, w uchwalonej *ustawie o systemie* treść art. 34a ust. 1 przyjęła brzmienie zgodne ze stanowiskiem UOKiK, tj.: *Kto wprowadza do obrotu paliwa stałe niezgodnie z art. 7 ust. 7a pkt 1-4, podlega grzywnie od 50 000 zł do 500 000 zł lub karze pozbawienia wolności do lat 3.*

(akta kontroli str. 1294-1295, 1375-1380)

W okresie objętym kontrolą, w styczniu 2018 r. pod obrady Stałego Komitetu Rady Ministrów został skierowany drugi projekt *ustawy o zmianie ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw oraz zmianie niektórych ustaw*¹¹ wraz z projektami rozporządzeń. Minister Finansów, w piśmie z 15 stycznia 2018 r. zgłosił uwagi do ww. projektu, wskazując m.in., że w projekcie ustawy budżetowej na rok 2018 nie zostały zaplanowane wydatki na realizację przez UOKiK i WIIH zadań wynikających z nowelizowanej *ustawy o systemie*. W związku z powyższym w Ocenie Skutków Regulacji¹² powinna zostać zamieszczona informacja, że w 2018 r. wydatki na ten cel sfinansowane zostaną w ramach limitów wydatków określonych dla części 53 – UOKiK oraz części 85 – Budżety wojewodów, bez konieczności ich zwiększania. Ponadto zwrócił on uwagę, że przyjęte w OSR kalkulacje miesięcznego wynagrodzenia na etat w WIIH odbiegają od średnich

⁸ Dz. U. z 2014 r. poz. 1395. Dalej: „*ustawa o zmianie ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw oraz zmianie niektórych ustaw*”. Wprowadzone ustawą zmiany dotyczyły: dodania definicji paliw stałych oraz rozszerzenia zakresu dotychczasowych przepisów określających prowadzenie kontroli jakości paliw w ramach systemu monitorowania i kontrolowania jakości paliw o paliwa stałe, dodania przepisu karnego za wprowadzanie do obrotu paliw stałych niespełniających wymagań jakościowych, a także delegacji dla Ministra Gospodarki do wydania rozporządzeń do ww. zmiany ustawy w zakresie wymagań jakościowych dla paliw stałych, metod badania paliw stałych oraz sposobu pobierania próbek paliw stałych.

⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 660, ze zm. Dalej: „*ustawa o systemie*”.

¹⁰ Dalej: „IH”.

¹¹ W dniu 27 lutego 2018 r. Minister Energii poinformował Sekretarza Stałego Komitetu Rady Ministrów, że w związku z wprowadzonymi zmianami projekt przyjął nową nazwę, tj.: „*Ustawa o zmianie ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw oraz o zmianie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej*”.

¹² Dalej: „OSR”.

wynagrodzeń pracowników w tych jednostkach zaplanowanych w projekcie budżetu na 2018 r.

UOKiK w piśmie z 29 stycznia 2018 r. zgłosił uwagi, wskazując że w przypadku wejścia w życie w 2018 r. nowelizacji *ustawy o systemie*, rozszerzającej dotychczasowy System o kontrolę jakości paliw stałych, kontrola ta nie zostanie rozpoczęta ze względu na brak środków finansowych zarówno w budżecie UOKiK, jak i wojewodów, które mogłyby zostać przeznaczone na nowe zadania związane z kontrolą paliw stałych.

Przy ww. piśmie, zgodnie z uwagą Ministra Finansów wskazującą na wynikający z art. 50 ust. 1a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*¹³ obowiązek określenia w treści projektu maksymalny limit tych wydatków wyrażony kwotowo, na okres 10 lat budżetowych wykonywania ustawy, Urząd określił limit ww. wydatków, na okres 10 lat, oddzielnie dla każdego roku, poczynając od pierwszego roku planowanego wejścia w życie ustawy (2018 r.).

Ostatecznie środki na realizację zadań z zakresu kontroli paliw stałych zostały zagwarantowane w budżecie państwa dopiero na 2019 r. w *ustawie o zmianie ustawy o systemie*, która weszła w życie 12 września 2018 r.

(akta kontroli str.14, 1633-1646)

Projekty rozporządzeń Ministra Energii w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych, metod badania jakości paliw stałych, sposobu pobierania próbek paliw stałych oraz wzoru świadectwa jakości paliw stałych były dołączone do projektu *ustawy o zmianie ustawy o systemie*, jednakże nie były procedowane razem z projektem tej ustawy. Jak wyjaśnił Prezes UOKiK: (...) *Z uzyskanych wówczas informacji z ME (obecnie (MAP) wynikało, iż miały one jeszcze być przedmiotem konsultacji, jednakże w dniu 27 września 2018 r. zostały podpisane przez Ministra Energii i opublikowane 4 października 2018 r. w Dzienniku Ustaw pod pozycjami: 1890, 1891, 1892, 1893 i weszły w życie 5 listopada 2018 r.(...).*

(akta kontroli str.14)

W 2019 r. w Ministerstwie Energii, z udziałem UOKiK, rozpoczęły się prace nad zmianą rozporządzenia Ministra Energii z dnia 27 września 2018 r. *w sprawie metod badania jakości paliw stałych*¹⁴ z uwagi na konieczność wpisania do rozporządzenia innej metody na badanie parametru „uziarnianie”. Dotychczasowa norma wskazana do badania ww. parametru w próbkach paliw stałych okazała się, po rozpoczęciu przez UOKiK przygotowań do realizacji zadań określonych w *ustawie o systemie*, niemożliwa do realizacji, ze względu na to, iż żadne z laboratoriów do których UOKiK zwrócił się z zapytaniem, nie posiadało akredytacji uprawniającej do badania tego parametru metodą wskazaną w rozporządzeniu¹⁵.

Dodatkowo Prezes UOKiK pismem z 16 maja 2019 r. do Ministra Energii zwrócił się o rozważenie dokonania kompleksowej analizy rozporządzeń Ministra Energii z dnia 27 września 2018 r.: *w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych*¹⁶, *w sprawie metod badania jakości paliw stałych oraz w sprawie sposobu pobierania próbek paliw stałych*¹⁷ i ich ewentualną zmianę uwzględniającą zasadność badania

¹³ Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

¹⁴ Dz. U. poz. 1893, ze zm. Dalej: „rozporządzenie w sprawie metod badania jakości paliw stałych”.

¹⁵ Z tego względu w pierwszym etapie kontroli jakości paliw stałych, parametr „uziarnianie” został wyłączony z badań laboratoryjnych, o czym jest mowa w Programie kontroli jakości paliw stałych w 2019 r. Dopiero po zmianie ww. rozporządzenia i po zawarciu nowych umów z laboratorium akredytowanym parametr ten został włączony do badań próbek paliw stałych.

¹⁶ Dz. U. poz. 1890, dalej: „rozporządzenie w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych”.

¹⁷ Dz. U. poz. 1891, dalej: „rozporządzenie w sprawie sposobu pobierania próbek paliw stałych”.

określonych parametrów w próbkach węgla kamiennego i węgla brunatnego oraz przygotowanie laboratoriów akredytowanych do ich wykonania.

(akta kontroli str. 15, 1803-1821)

W grudniu 2019 r. Ministerstwo Energii przekazało informację o planowanych zmianach w przepisach regulujących rynek paliw stałych, tj. w *ustawie o systemie* oraz rozporządzeniach w tym zakresie i zwróciło się do UOKiK o przedstawienie propozycji tych zmian. Prezes UOKiK w piśmie z 20 grudnia 2019 r. przedstawił swoje stanowisko w tej sprawie. Jak dodatkowo wyjaśnił: (...) *Z informacji uzyskanych w trybie roboczym z Departamentu Górnictwa w Ministerstwie Aktywów Państwowych (dawniej Ministerstwo Energii) obecnie trwają przygotowania do zarówno nowelizacji ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw jak i rozporządzeń wykonawczych. Jednakże nie określono terminu w jakim zostaną przedstawione stosowane projekty.* (...).

(akta kontroli str. 16)

2. W związku z poszerzeniem zakresu zadań UOKiK, wynikającym z wejścia w życie *ustawy o zmianie ustawy o systemie*, Urząd w 2019 r. podjął działania informacyjne skierowane do konsumentów oraz przedsiębiorców wprowadzających do obrotu paliwa stałe.

Na stronie internetowej Urzędu w zakładce „produkty” - „jakość paliw” została dodana nowa zakładka pn. „opis systemu monitorowania i kontrolowania jakości paliw stałych”. W ww. opisie zawarto najważniejsze informacje dotyczące nowych obowiązków w zakresie kontroli paliw stałych, w tym dotyczących m.in: wzoru i obowiązkowych danych zawartych w świadectwie jakości dla paliw stałych, wymagań jakościowych dla różnych gatunków paliw stałych, których spełnienie gwarantuje wprowadzenie ich do obrotu oraz wysokości kar związanych z wprowadzaniem do obrotu paliw stałych niespełniających wymagań jakościowych, określonych w *rozporządzeniu w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych*.

(akta kontroli str. 555, 557, 564-567)

3. W okresie objętym kontrolą Prezes UOKiK nie dokonywał dla potrzeb organów administracji rządowej analiz ani ocen funkcjonowania rynku paliw w części dotyczącej paliw stałych oraz stanu ochrony interesów i praw konsumentów w tym zakresie, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o *Inspekcji Handlowej*¹⁸.

(akta kontroli str. 7, 11-12)

4. Prezes UOKiK dostosował strukturę organizacyjną UOKiK do realizacji nowych zadań związanych z kontrolą paliw stałych wprowadzanych do obrotu, celem wykorzystania ich przez sektor komunalno-bytowy dla wytwarzania ciepła.

Zgodnie z regulaminami organizacyjnymi UOKiK obowiązującymi w Urzędzie w okresie objętym kontrolą¹⁹, zadania związane z zarządzaniem Systemem, w tym w części dotyczącej paliw stałych oraz nadzór nad ich wykonaniem, zostały przypisane Departamentowi Inspekcji Handlowej²⁰. Zgodnie z obowiązującymi w ww. okresie zarządzeniami Dyrektora Generalnego UOKiK w sprawie wewnętrznego regulaminu organizacyjnego DIH²¹ w skład ww. Departamentu wchodził m.in. Wydział Monitorowania Jakości Paliw, do zadań którego należała

¹⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 1668 ze zm. Dalej: „*ustawa o IH*”.

¹⁹ Zarządzenia Prezesa UOKiK: nr 3/2017 z dnia 8 lutego 2017 r., nr 5/2018 z dnia 28 lutego 2018 r., nr 21/2018 z dnia 13 lipca 2018 r., nr 23/2018 z dnia 13 września 2018 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędowi Ochrony Konkurencji i Konsumentów wraz z zarządzeniami Prezesa UOKiK nr 12/2019 z dnia 31 maja 2019 r., nr 15/2019 z dnia 28 czerwca 2019 r. oraz 24/2019 z dnia 29 listopada 2019 r. zmieniającymi zarządzenie w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego obowiązującego w UOKiK.

²⁰ Dalej: „DIH”.

²¹ Nr 23/2017 z dnia 27 marca 2017 r., nr 38/2017 z 15 maja 2017 r. oraz nr 41/2018 z dnia 24 lipca 2018 r.,

m.in. realizacja zadań zarządzającego systemem monitorowania i kontrolowania jakości paliw stałych, zgodnie z przepisami *ustawy o systemie*.

(akta kontroli str. 17-97)

Na dzień 2 stycznia 2018 r. w DIH zatrudnionych było 20 pracowników, w tym sześciu w Wydziale Monitorowania Jakości Paliw. Wg stanu na dzień 2 stycznia 2020 r. w DIH zatrudnionych było 22 pracowników, w tym dziewięciu w ww. Wydziale.

Prezes UOKiK wyjaśnił, iż w jego opinii po otrzymaniu sześciu etatów liczba pracowników realizujących zadania w zakresie paliw stałych, wynikająca z *ustawy o systemie*, była wystarczająca.

(akta kontroli str. 574, 930, 932)

Celem dostosowania struktury organizacyjnej do realizacji nowych zadań nałożonych na UOKiK w związku z wejściem w życie *ustawy o zmianie ustawy o systemie*, w lutym 2019 r. Urząd ogłosił nabór zewnętrzny na pięć etatów (stanowisk) do DIH²². Nabory zostały przeprowadzone zgodnie z obowiązującym Zarządzeniem Dyrektora Generalnego UOKiK z dnia 25 czerwca 2018 r. w sprawie Regulaminu naboru pracowników w UOKiK²³.

Ponadto z dniem 1 lutego 2019 r. w Biurze Budżetu i Administracji²⁴ zatrudniono jedną osobę na etat finansowany z rezerwy celowej (poz. 73), przeznaczonej na pokrycie w 2019 r. kosztów wynagrodzeń wraz z pochodnymi dla sześciu pracowników²⁵ w związku z realizacją nowych zadań przez Prezesa UOKiK w zakresie kontroli jakości paliw stałych.

(akta kontroli str. 574, 577-610, 706-711)

Wszyscy pracownicy zatrudnieni w Wydziale Monitorowania Jakości Paliw posiadali pisemnie sporządzony „Opis stanowiska pracy”, zatwierdzony przez Dyrektora Generalnego UOKiK. W każdym opisie stanowiska pracy zdefiniowano m.in.: określenie komórki organizacyjnej (Departament i Wydział), nazwę stanowiska pracy, cel istnienia stanowiska pracy, zakres zadań, obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności.

(akta kontroli str. 611-656)

UOKiK w związku z wejściem w życie *ustawy o zmianie ustawy o systemie*, na podstawie decyzji Ministra Finansów²⁶ otrzymał z rezerwy celowej²⁷ łącznie 3178,0 tys. zł, w tym 2798,0 tys. zł²⁸ na sfinansowanie realizacji nowych zadań przez Prezesa UOKiK w zakresie kontroli jakości paliw stałych oraz 380,0 tys. zł²⁹ na sfinansowanie wynagrodzeń wraz z pochodnymi dla sześciu pracowników planowanych do zatrudnienia w Urzędzie w związku z realizacją ww. zadań.

Ww. kwota środków przyznanych UOKiK w związku z realizacją ww. zadań została zmniejszona poniższymi decyzjami:

- na wniosek Prezesa UOKiK z dnia 15 października 2019 r. decyzją Ministra Finansów³⁰, zmniejszono kwotę środków przeznaczonych z rezerwy celowej na

²² Dwa samodzielne stanowiska Radcy Prawnego, dwa stanowiska głównego specjalisty i jedno stanowisko starszego specjalisty.

²³ NR 21/2018.

²⁴ Dalej: „BBiA”.

²⁵ pięć etatów w DIH (planowane zatrudnienie od 1 kwietnia 2019 r. i jeden etat w Wydziale Zamówień Publicznych – zatrudnienie planowane od 1 lutego 2019 r.).

²⁶ Nr MF/FG4.4143.3.28.2019.MF.306 z dnia 4 marca 2019 r. oraz nr MF/FG4.4143.3.24.2019.MF.118 z dnia 31 stycznia 2019 r.

²⁷ Część 83- Rezerwy celowej, poz. 73

²⁸ §4000 kwota 2 628,0 tys. zł, §4550 kwota 20,0 tys. zł i §6060 150,0 tys. zł.

²⁹ W tym w §4020 kwotę 317,0 tys. zł, w §4110 kwotę 55,0 tys. zł i w §4120 kwotę 8,0 tys. zł.

³⁰ MF/FG4.4143.3.28.2019.MF.306.K01 z dnia 15 października 2019 r.

sfinansowanie realizacji nowych zadań o 1 061,0 tys. zł (§ 4000). W uzasadnieniu wniosku Prezes UOKiK podał, że zmniejszenie to spowodowane było brakiem zainteresowania potencjalnych wykonawców na wykonanie usługi poboru i badania próbek paliw stałych (węgla brunatnego) oraz mniejszą liczbą badanych próbek kontrolnych (węgla kamiennego);

- na wniosek Prezesa UOKiK z dnia 30 sierpnia 2019 r. decyzją Ministra Finansów³¹ zmniejszono kwotę środków przeznaczonych na sfinansowanie wynagrodzeń wraz z pochodnymi dla sześciu pracowników, których UOKiK planował zatrudnić, o kwotę 61,2 tys. zł³². W uzasadnieniu wniosku Prezes UOKiK podał, iż konieczność dokonania korekty wynikała z przedłużającego się procesu naboru na stanowiska finansowane z rezerwy i nieobsadzenia wszystkich otrzymanych etatów w pierwotnie planowanym okresie;
- decyzją Ministra Finansów³³ zmniejszono środki przeznaczone na sfinansowanie realizacji nowych zadań UOKiK w zakresie kontroli jakości paliw stałych o kwotę 659,0 tys. zł (§ 4000), tworząc rezerwę celową poz. 100.

Ostatecznie łączna kwota środków przyznanych na realizację nowych zadań w zakresie kontroli jakości paliw z ww. rezerwy celowej wyniosła 1396,8 tys. zł³⁴ i była o 1781,2 tys. zł niższa aniżeli środki przyznane na ten cel pierwotnie.

Środki finansowe związane z realizacją przez Prezesa UOKiK nowych zadań w związku z wejściem w życie *ustawy o systemie*, tj. badania jakości paliw stałych, zostały zagwarantowane na 2020 rok w budżecie UOKiK, w wysokości 3142 tys. zł. Powyższe środki przeznaczone są pobór i badanie próbek stałych oraz wynagrodzenia z pochodnymi.

(akta kontroli str. 1001)

5. W związku z wejściem w życie przepisów nakładających na IH obowiązek badania jakości paliw stałych Prezes UOKiK, na podstawie art. 18a ust. 1 *ustawy o systemie*, podjął działania celem zapewnienia możliwości wykonywania przez inspektorów WIIH czynności kontrolnych związanych z poborem próbek paliw stałych oraz badaniem jakości tych próbek.

W okresie objętym kontrolą UOKiK przeprowadził łącznie pięć postępowań o udzielenia zamówienia publicznego na wykonywanie usług poboru próbek paliw stałych oraz badania próbek i próbek kontrolnych tych paliw³⁵. Pierwsze z postępowań, ogłoszone 27 marca 2019 r. dotyczyło badania próbek węgla

³¹MF/FG4.4143.3.24.2019.MF.118.K01 z dnia 4 września 2019 r.

³² 50,0 tys. zł w §4020, 9,2 tys. zł w §4110 i 1,4 tys. zł w §4120.

³³ MF/BP4.4143.16.4.2019.RC z dnia 31 grudnia 2019 r.

³⁴ 1078,0 tys. zł na realizację nowych zadań w zakresie kontroli jakości paliw (w §4000 kwota 908,0 tys. zł, w §4550 kwota 20,0 tys. zł, w §6060 kwota 150,0 tys. zł.), a 318,8 tys. zł na sfinansowanie wynagrodzeń wraz z pochodnymi dla sześciu pracowników planowanych do zatrudnienia w związku z realizacją nowych zadań w ww. zakresie

³⁵ Pierwsze postępowanie pn. „Wykonanie usług poboru próbek paliw stałych oraz badania próbek i próbek kontrolnych tych paliw wprowadzanych do obrotu z przeznaczeniem do użycia w gospodarstwach domowych lub instalacjach spalania o nominalnej mocy cieplnej mniejszej niż 1 MW w ramach systemu monitorowania i kontrolowania jakości paliw realizowanego przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów za pomocą Inspekcji Handlowej na podstawie ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw (tj. D. z 2018, poz. 427 z późn. zm.)”, dwa postępowania pn. „Wykonanie usług poboru próbek paliw stałych (węgla kamiennego) oraz badania próbek i próbek kontrolnych tych paliw wprowadzanych do obrotu z przeznaczeniem do użycia w gospodarstwach domowych lub instalacjach spalania o nominalnej mocy cieplnej mniejszej niż 1 MW w ramach systemu monitorowania i kontrolowania jakości paliw realizowanego przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów za pomocą Inspekcji Handlowej na podstawie ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw” oraz dwa postępowania pn. „Wykonanie usług poboru próbek paliw stałych (węgla brunatnego) oraz badania próbek i próbek kontrolnych tych paliw wprowadzanych do obrotu z przeznaczeniem do użycia w gospodarstwach domowych lub instalacjach spalania o nominalnej mocy cieplnej mniejszej niż 1 MW w ramach systemu monitorowania i kontrolowania jakości paliw realizowanego przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów za pomocą Inspekcji Handlowej na podstawie ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw”.

(kamiennego i brunatnego) i zostało unieważnione, ponieważ nie złożono żadnej oferty niepodlegającej odrzuceniu. Złożone oferty zostały odrzucone z uwagi na brak akredytacji na badania jednego z parametrów określających jakość paliw stałych, tj. parametru „zdolność spiekania” dla węgla brunatnego.

W związku z powyższym Urząd podjął decyzję o ogłoszeniu dwóch odrębnych postępowań – jednego w zakresie węgla kamiennego i drugiego w zakresie węgla brunatnego, z wyłączeniem oznaczania parametru „zdolność spiekania” dla węgla brunatnego. Przeprowadzone przez Urząd, odpowiednio w maju 2019 r. i lipcu 2019 r., postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na wykonywanie usług poboru próbek paliw stałych oraz badania próbek (węgla brunatnego) i próbek kontrolnych tych paliw, zostały unieważnione, ponieważ nie złożono żadnej oferty niepodlegającej odrzuceniu.

W maju 2019 r. i lipcu 2019 r. Urząd przeprowadził również postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na wykonywanie usług poboru próbek paliw stałych oraz badania próbek (węgla kamiennego) oraz badania próbek i próbek kontrolnych tych paliw. W obu postępowaniach przedmiot zamówienia został podzielony na dwie odrębne części tj.: Rejon północ (część I)³⁶ oraz Rejon południe (część II)³⁷. Zamawiający dopuścił do składania ofert na jedną lub dwie części zamówienia. Każdorazowo określono szczegółowy opis przedmiotu zamówienia oraz Specyfikację Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ), określającą warunki, które muszą spełniać wykonawcy ubiegający się o zamówienie. Jednym z nich było posiadanie uprawnień, zdolności technicznej i zawodowej niezbędnej do jego realizacji, w tym wykazanie się posiadaniem akredytowanego laboratorium lub bycie innym akredytowanym podmiotem w zakresie pobierania próbek paliw stałych (posiadającym certyfikat akredytacji).

W wyniku przeprowadzonych ww. postępowań UOKiK zawarł:

- w dniu 13 czerwca 2019 r. dwie umowy³⁸ z firmą Polcargo International Sp. z o.o. W umowach podano, że maksymalne wynagrodzenie z tytułu realizacji przedmiotu zamówienia każdej z umów nie może przekroczyć kwoty 170,1 tys. zł brutto. Termin realizacji ustalono od dnia ich podpisania do dnia zrealizowania całości przedmiotu zamówienia – nie dłużej niż do 31 sierpnia 2019 r. (lub wyczerpania kwoty zamówienia). W każdej z umów określono, że minimalna liczba próbek paliw stałych (węgla kamiennego) pobranych i przekazanych do badania wyniesie 12 próbek, a maksymalna nie może przekroczyć 41 próbek paliw, przy zachowaniu kwoty wynagrodzenia określonej w umowach. W dniu 19 sierpnia 2019 r. do każdej z ww. umów zawarto aneks nr 1, zgodnie z którym okres obowiązywania umowy przedłużono do 30 września 2019 r. Natomiast aneksem nr 2 z dnia 24 września 2019 r. okres realizacji obu umów został przedłużony do 31 października 2019 r. Pozostałe warunki umów pozostały bez zmian;
- w dniu 14 października 2019 r. dwie umowy³⁹ z firmą Polcargo International Sp. z o.o. Maksymalne wynagrodzenie każdej z zawartych umów określono na kwotę 1029,3 tys. zł brutto, a termin realizacji od dnia podpisania umów do dnia zrealizowania całości przedmiotu zamówienia, nie dłużej niż do 31 grudnia 2019 r. lub wyczerpania ww. kwoty. W każdej umowie minimalną liczbę próbek paliw stałych (węgla kamiennego) pobranych i przekazanych do badania oszacowano na 109, a maksymalną na 219, przy zachowaniu wartości

³⁶ Obejmujący województwa: zachodniopomorskie, pomorskie, warmińsko-mazurskie, podlaskie, lubuskie, wielkopolskie, kujawsko-pomorskie, mazowieckie.

³⁷ Obejmujący województwa: dolnośląskie, opolskie, małopolskie, podkarpackie, świętokrzyskie, lubuskie, wielkopolskie, łódzkie, mazowieckie, lubelskie.

³⁸ Nr BBA-2.0221.77.2019 (rejon Północ) i nr BBA-2.0221.78.2019 (rejon Południe).

³⁹ BBA-2.0221.106.2019 (Część II, rejon Południe) i BBA-2.0221.105.2019 (Część I, rejon Północ).

wynagrodzenia określonej w umowach. W dniu 16 października 2019 r. dla obu umów zawarto Aneksy nr 1, zgodnie z którymi okres obowiązywania umów został przedłużony do dnia 31 sierpnia 2020 r. Pozostałe warunki umów pozostały bez zmian.

Wszystkie postępowania zostały przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego, przy czym jedno w formie elektronicznej.

W ww. postępowaniach każdorazowo wybrano najkorzystniejszą cenowo ofertę.

(akta kontroli str. 227-356)

6. Prezes UOKiK, wykonując obowiązek określony w art. 9 ust. 3 *ustawy o IH*, opracował kierunki działania IH oraz okresowe plany kontroli, które uwzględniały zagadnienia związane z kontrolą jakości paliw stałych wprowadzanych do obrotu.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie obowiązywał zatwierdzony przez Prezesa UOKiK (bez daty) dokument pn. „Kierunki działania Inspekcji Handlowej”. Powyższy dokument pismem z dnia 5 października 2016 r. został przesłany do wszystkich WIIH.

Działania IH dotyczące kontroli jakości paliw ukierunkowane były na przedsiębiorców wykonujących działalność gospodarczą w zakresie m.in.: wytwarzania oraz magazynowania paliw, obrotu paliwami w stacjach paliwowych oraz przedsiębiorców posiadających stacje zakładowe, w których sprzedawane lub gromadzone były paliwa. Ponadto w dokumencie wskazano, że kontrole obejmują przedsiębiorców wykonujących działalność gospodarczą w zakresie wprowadzania do obrotu paliw stałych.

(akta kontroli str. 98-118)

Zgodnie z art. 12 ust. 2 pkt 11 lit. b *ustawy o systemie* UOKiK, w okresie objętym kontrolą, opracował następujące dokumenty:

- „Plan kontroli jakości paliw stałych w 2019 r.” - zatwierdzony przez Prezesa UOKiK w dniu 15 lipca 2019 r., który obowiązywał od 16 lipca do 31 grudnia 2019 r.;
- „Plan kontroli jakości paliw stałych w 2020 r.” - zatwierdzony przez Prezesa UOKiK w dniu 31 grudnia 2019 r., z okresem obowiązywania od 1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2020 r.

Powyższe Plany kontroli na podstawie art. 12 ust. 6 *ustawy o systemie*, były dokumentami podlegającymi ochronie na zasadach i w trybie określonym w przepisach o ochronie informacji niejawnych. Plany kontroli nie były konsultowane z WIIH.

(akta kontroli str. 10, 558, 661, 668-684)

Na podstawie ww. planów zostały opracowane poniższe dokumenty:

- „Program kontroli jakości paliw stałych w 2019 r.”, zatwierdzony przez Prezesa UOKiK w dniu 16 lipca 2019 r., który obowiązywał od 16 lipca do 31 grudnia 2019 r.;
- „Program kontroli jakości paliw stałych w 2020 r.”, zatwierdzony przez Prezesa UOKiK w dniu 31 grudnia 2019 r., z okresem obowiązywania od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r.

Ww. programy stanowiły dokumenty przeznaczone dla inspektorów WIIH prowadzących kontrole jakości paliw stałych. Określono w nich podstawowe założenia kontroli, a w szczególności podział zadań związany z planowaniem i prowadzeniem kontroli pomiędzy UOKiK a WIIH, przedmiotowy i podmiotowy zakres kontroli, kryteria i procedurę wyboru podmiotów, u których zostanie przeprowadzona kontrola, wytyczne dotyczące procedury przeprowadzania kontroli

przez wojewódzkich inspektorów IH oraz zasady współpracy z laboratoriami. Ww. programy były konsultowane z WIIH.

(akta kontroli str. 119-226, 933)

7. Jak wskazano w pkt 1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, UOKiK w trakcie prac nad projektem ustawy o zmianie ustawy o systemie analizował zdolność organizacyjno-finansową WIIH pod kątem wejścia w życie przepisów nakładających na IH obowiązek badania jakości paliw stałych. W toku tych prac UOKiK oszacowywał koszty prowadzenia kontroli jakości paliw stałych w ramach Systemu, zarówno przez WIIH, jak i UOKiK. Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o zmianie ustawy o systemie określono maksymalne limity wydatków budżetu państwa przeznaczonych w latach 2018-2027 na realizację zadań z zakresu kontroli przez Prezesa UOKiK i wojewódzkich inspektorów Inspekcji Handlowej, będący skutkiem finansowym ww. ustawy.

(akta kontroli str. 558)

8. W związku z wejściem w życie przepisów nakładających na IH obowiązek badania jakości paliw stałych, funkcjonujące w UOKiK systemy informatyczne zostały dostosowane do nowych zadań.

UOKiK, do celów realizacji zadań wynikających z art. 12 ust. 2 pkt 1-5 ustawy o systemie, wykorzystywał funkcjonujący w Urzędzie od 2004 r. system informatyczny e-Inspektor. System ten był systemem, wykorzystywanym wyłącznie przez UOKiK do realizacji zadań Urzędu. System e-Inspektor swoim zakresem obejmował m.in. następujące funkcjonalności: wykazy podmiotów dokonujących obrotu paliwami, wsparcie przy planowaniu kontroli jakości paliw, gromadzenie informacji z przeprowadzonych kontroli (moduł importowania kart kontroli), raporty statystyczne.

W systemie e-Inspektor były prowadzone wykazy podmiotów, o których mowa w art. 12 ust. 2 pkt 1-3 ustawy o systemie, w tym wykazy przedsiębiorców wykonujących działalność gospodarczą w zakresie wprowadzania do obrotu paliw stałych bez dodatkowych klasyfikacji tych działalności.

Głównym źródłem informacji o przedsiębiorcach zajmujących się wprowadzaniem do obrotu paliw stałych były zestawienia opracowywane przez WIIH wraz z podległymi im delegaturami.

(akta kontroli str. 10, 724, 929)

Zgodnie z art. 12 ust. 2 pkt 7 ww. ustawy, do zadań Prezesa UOKiK jako Zarządzającego Systemem należało określenie minimalnej liczby przedsiębiorców wykonujących działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania paliw, magazynowania paliw oraz wprowadzania do obrotu paliw stałych, u których będzie dokonywana kontrola jakości paliw lub paliw stałych. Spośród tych podmiotów typowano przedsiębiorców do kontroli w każdym województwie.

W związku z prowadzoną na bieżącą aktualizacją bazy danych podmiotów wprowadzających do obrotu paliwa stałe, minimalne liczby tych podmiotów były określone bezpośrednio przed losowaniem, na podstawie danych o liczbie podmiotów znajdujących się w bazie danych tuż przed losowaniem. Po określeniu minimalnej liczby przedsiębiorców, w celu zrealizowania zadania monitorowania jakości paliw stałych, dokonywane było losowanie podmiotów do kontroli spośród podmiotów znajdujących się w bazie danych. Losowania dokonywał Dyrektor DIH z bazy przedsiębiorców znajdującej się w systemie informatycznym e-Inspektor.

(akta kontroli str. 659-660)

Funkcjonalność systemu e-Inspektor była na bieżąco dostosowywana do aktualnych potrzeb Systemu. W okresie objętym kontrolą, po przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, ww. system informatyczny w zakresie monitorowania i kontroli jakości paliw stałych został zmodyfikowany m.in. o:

- możliwość prowadzenia wykazów podmiotów wprowadzających do obrotu paliwo stałe (m.in. nazwa podmiotu, miejsce wykonywania działalności gospodarczej) oraz rozszerzenie funkcjonalności modułu losującego w ww. systemie, tak aby była możliwość losowego typowania podmiotów do kontroli paliw stałych. Zadanie to zrealizowano ze środków własnych UOKiK⁴⁰. Wartość zadania wyniosła 68,6 tys. zł (brutto);
- wprowadzanie kart wyników kontroli paliw stałych oraz generowanie zbiorczych zestawień z wyników tych kontroli. System posiadał funkcjonalność zarówno ręcznego wprowadzania sprawozdań z kontroli jakości paliw stałych, jak i wczytywania przystosowanych do tego celu formularzy. Dodatkowo możliwe było generowanie zestawień statystycznych, które stanowiły podsumowanie wprowadzanych do systemu danych. Zadanie to zrealizowano ze środków przyznanych w ramach rezerwy celowej na realizację nowych zadań przez Prezesa UOKiK w zakresie kontroli jakości paliw stałych wynikających z *ustawy o zmianie ustawy o systemie*⁴¹. Wartość zamówienia wyniosła 147,6 tys. zł (brutto).

(akta kontroli str. 10, 836-928)

9. Celem zapewnienia jednolitości działań IH podczas przeprowadzanych kontroli jakości paliw stałych, Prezes UOKiK na wniosek departamentu DIH zorganizował dla pracowników WIIH szkolenie, które dotyczyło pobierania próbek paliw stałych.

Na szkolenie wydatkowano kwotę 88,2 tys. zł, z czego 77,2 tys. zostało sfinansowane ze środków z rezerwy celowej, przyznanej decyzją Ministra Finansów z dnia 4 marca 2019 r.⁴², 2,3 tys. zł z budżetu szkoleniowego DIH, a 8,7 tys. zł wyniosły koszty delegacji pracowników DIH.

(akta kontroli str. 570-576, 712-720)

Wytyczne i zalecenia dotyczące przeprowadzania kontroli jakości paliw stałych przez WIIH zostały uregulowane w Programach kontroli jakości paliw stałych na 2019 i 2020 r.

10. W okresie objętym kontrolą Inspektorzy WIIH w zakresie kontroli jakości paliw stałych przeprowadzili łącznie 1592 kontrole, z których:

- 1301⁴³ dotyczyło spełniania przez przedsiębiorców, wprowadzających do obrotu paliwa stałe, obowiązków wystawiania i przekazywania podmiotom kopii świadectw jakości przy każdym zakupie paliwa stałego;
- 291 kontroli jakości paliw stałych, w ramach których każdorazowo pobierano próbki paliw stałych⁴⁴. Ww. kontrole przeprowadzono w okresie od 25 lipca 2019 r. do 31 stycznia 2020 r. Z pobranych w ww. okresie 291 próbek paliw stałych 13 próbek⁴⁵ nie spełniało wymagań jakościowych określonych w *rozporządzeniu w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych* w zakresie następujących parametrów:
 - wymiar podziarna – 6 próbek;

⁴⁰ Na podstawie umowy BBA-2/0221-130/2017 z dnia 30 października 2017 r.

⁴¹ Na podstawie umowy BBA-2.0221.89.2019 z dnia 29 lipca 2019 r.

⁴² Nr MF/FG4.4143.3.28.2019.MF.306

⁴³ w okresie od listopada 2018 r. do 31 grudnia 2019 r.

⁴⁴ 230 próbek paliw stałych pobrano w okresie od 25 lipca 2019 r. do 31 grudnia 2019 r. i 61 w okresie od 13 do 31 stycznia 2020 r.

⁴⁵ 8 próbek pobranych w okresie od 25 lipca do 31 grudnia 2019 r. i 5 próbek pobranych od 1 stycznia do 31 stycznia 2020 r.

- wymiar nadziarna – 1 próbka;
- wartość opałowa – 4 próbki, w tym dwie próbki nie spełniały również wymagań w zakresie wilgoci całkowitej;
- zawartość wilgoci całkowitej - 3 próbki.

Wszystkie kontrole były kontrolami planowymi, zostały przeprowadzone na podstawie zatwierdzonych przez Prezesa UOKiK Programów kontroli jakości paliw stałych na 2019 i 2020 rok⁴⁶.

(akta kontroli str. 559-563)

W toku ww. 291 kontroli jakości paliw stałych sprawdzano również, czy ich parametry jakościowe, deklarowane w świadectwach jakości wystawianych przez kontrolowanych przedsiębiorców, były zgodne ze stanem faktycznym potwierdzonym badaniami laboratoryjnymi. W wyniku tych kontroli stwierdzono, że w 45⁴⁷ przypadkach nie spełniały one wymagań w zakresie następujących parametrów:

- zdolności spiekania – 4 próbki;
- zawartości popiołu – 17 próbek;
- wartości opałowej – 8 próbek;
- zawartości wilgoci całkowitej – 21 próbek;
- zawartości podziarna – 12 próbek;
- zawartości nadziarna – 3 próbki;
- zawartości siarki całkowitej – 6 próbek;
- zawartości części lotnych – 4 próbki.

Spośród 37 przypadków, w których w 2019 r. stwierdzono niespełnianie wymagań zadeklarowanych przez kontrolowanych przedsiębiorców w wystawianych świadectwach jakości paliw stałych, względem 22 wszczęto postępowania administracyjne i wydano dziewięć decyzji, z czego sześć nakładających karę pieniężną w wysokości 10,0 tys. zł każda i trzy decyzje, w których odstąpiono od nałożenia kary. W pozostałych przypadkach postępowania były w toku.

(akta kontroli str. 559-563)

Do dnia 31 stycznia 2020 r. do Urzędu wpłynęło 31 spraw dotyczących kontroli przeprowadzonych w 2019 r., w których pobrane i zbadane próbki paliw stałych nie spełniały wymagań jakościowych określonych w *rozporządzeniu w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych* lub parametry zadeklarowane przez kontrolowanych przedsiębiorców w wystawianych świadectwach jakości paliw stałych były niezgodne ze stanem faktycznym. Wg stanu na dzień 31 stycznia 2020 r. na 31 ww. spraw wszczęto 22 postępowania administracyjne, w wyniku których Prezes UOKiK w okresie od lipca 2019 r. do 15 stycznia 2020 r. wydał 12 decyzji, zobowiązujących kontrolowanych przedsiębiorców do uiszczenia kwoty stanowiącej równowartość kosztów przeprowadzonych badań próbki paliwa stałego przeznaczonej do badań i badań próbki kontrolnej oraz kwoty stanowiącej równowartość kosztów ich pobrania. Pozostałe postępowania były w toku. Kwota, do uiszczenia której zostali zobowiązani przedsiębiorcy, wyniosła 29,2 tys. zł.

Zgodnie z art. 24 ust. 4a *ustawy o systemie*, Prezes UOKiK jako Zarządzający Systemem ustala wysokość ww. należności pieniężnej na podstawie faktury wystawionej przez kierownika akredytowanego laboratorium lub innego akredytowanego podmiotu, który dokonał pobrania próbek paliwa stałego oraz

⁴⁶ Program kontroli jakości paliw stałych na 2019 r. obowiązywał od 16 lipca do 31 grudnia 2019 r., Program kontroli jakości paliw stałych na 2020 r. obowiązuje od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r.

⁴⁷ 37 próbek paliw stałych zbadanych w okresie od 25 lipca do 31 grudnia 2019 r. oraz 8 próbek paliw stałych zbadanych od 1 do 31 stycznia 2020 r.

faktury wystawionej przez kierownika akredytowanego laboratorium, które wykonało ww. badanie.

(akta kontroli str. 563, 723-724, 743-835)

W przypadku kontroli świadectw jakości, wynikającej z obowiązku określonego w art. 6c *ustawy o systemie*, w 135 przypadkach na 1 301 skontrolowanych stwierdzono, że przedsiębiorcy wprowadzający do obrotu paliwa stałe nie wypełnili obowiązku wynikającego z ww. artykułu, tj. nie wystawili ani nie przekazywali podmiotom kopii świadectw jakości przy każdym zakupie paliwa stałego. W 117 przypadkach z 135, w których podczas kontroli stwierdzono, że przedsiębiorcy wprowadzający do obrotu paliwa stałe nie wypełnili obowiązków wynikających z art. 6c *ustawy o systemie*, wszczęte zostały postępowania administracyjne.

Do dnia 31 stycznia 2020 r. wojewódzcy inspektorzy IH wydali łącznie 80 decyzji o nałożeniu kary administracyjnej za niedopełnienie przez kontrolowanych przedsiębiorców obowiązku wynikającego z art. 6c *ustawy o systemie*, tj. wystawienia świadectw jakości paliw stałych⁴⁸. Łączna wysokość wymierzonych kar administracyjnych nałożonych z ww. tytułu wyniosła 986,1 tys. zł. W 32 przypadkach, na podstawie art. 189 f § 1 pkt 1 lub art. 189 f § 2 pkt 2 *ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego*⁴⁹, odstąpiono od nałożenia kary. Pozostałe postępowania były w toku.

(akta kontroli str. 559-563, 723)

Ponadto w ponad 300 przypadkach z 1 301 skontrolowanych stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia w wystawianych świadectwach jakości paliw stałych. Do najczęstszych błędów i uchybień należało m.in.: nie podawanie systemu certyfikacji lub innego dokumentu stanowiącego podstawę do uznania, że określony rodzaj paliwa stałego, dla którego wystawiane jest świadectwo jakości spełnia wymagania jakościowe, błędnie podawano rodzaj paliwa stałego, nie podawano daty i miejsca wystawienia świadectwa jakości, brak podpisu przedsiębiorcy wystawiającego ww. dokument lub osoby upoważnionej.

Prezes UOKiK wyjaśnił, że w powyższych przypadkach kontrolowani przedsiębiorcy zostali pouczeni o obowiązującym wzorze świadectwa jakości, określonym w rozporządzeniu Ministra Energii z dnia 27 września 2018 r. w *sprawie wzoru świadectwa jakości paliw stałych*⁵⁰. Dodał, że kontrolowani przedsiębiorcy w toku prowadzonych kontroli usunęli braki i uchybienia, dostosowując wzory wystawianych świadectw jakości do wymagań określonych w ww. rozporządzeniu.

(akta kontroli str. 561, 446-502)

UOKiK nie posiadał informacji dotyczących liczby i wysokości kar pieniężnych nałożonych przez WIIH z tytułu niewystawienia przy sprzedaży węgla świadectwa jakości paliw stałych spełniającego wymagania jakościowe podmiotom pośredniczącym w ich sprzedaży.

Prezes UOKiK wyjaśnił, iż kontrole jakości paliw stałych prowadzone w ramach Systemu, zgodnie z przepisami *ustawy o systemie* obejmowały przedsiębiorców wprowadzających do obrotu paliwa stałe. Dodał, że z tego też względu w ramach ww. kontroli nie dokonuje się rozróżnienia na podmioty wprowadzające do obrotu paliwa stałe oraz podmioty pośredniczące w sprzedaży paliw stałych.

(akta kontroli str. 559-560)

⁴⁸ 66 decyzji na kwotę 10,0 tys. zł, 1 decyzję na kwotę 20,0 tys. zł, 9 decyzji na kwotę 25,0 tys. zł, 1 decyzję na kwotę 25,2 tys. zł, 2 decyzje na kwotę 26,0 tys. zł i jedną decyzję na kwotę 30,0 tys. zł.

⁴⁹ Dz.U. z 2020 r. poz. 256. Dalej: „Kpa”.

⁵⁰ Dz. U. poz. 1892.

W ramach niniejszej kontroli NIK prowadziła również czynności kontrolne w dziewięciu WIIH. Zgodnie z informacjami pozyskanymi w ramach tych kontroli, przedsiębiorcy u których stwierdzono paliwo niespełniające wymagań jakościowych, posiadanie takiego paliwa tłumaczyli tym, że takie paliwo zakupili w zakładzie górniczym.

Na pytanie dlaczego UOKiK w przypadkach wprowadzania przez przedsiębiorców do obrotu paliw stałych, niespełniających wymagań jakościowych, określonych w *rozporządzeniu w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych*, które nie były przez nich wzbogacane i pochodziły bezpośrednio z zakładu górniczego, analogicznie jak w delegacji dotyczącej paliw ciekłych zawartej w art. 23 ust. 1 *ustawy o systemie*, nie wszczynano bezzwłocznie kontroli u wytwórcy paliwa stałego, u którego dany przedsiębiorca nabył to paliwo, Prezes UOKiK wyjaśnił, że w kontroli jakości paliw stałych, prowadzonych w ramach Systemu, nie dokonuje się rozróżniania na podmioty wprowadzające do obrotu paliwa stałe, pośredniczące w sprzedaży paliw czy też wytwórców paliw stałych, gdyż na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 14 a *ustawy o systemie* każdy podmiot jest traktowany jako wprowadzający do obrotu paliwa i podlega kontroli zgodnie z ww. ustawą. Dodał, że odnosząc się do delegacji zawartej w art. 23 *ustawy o systemie* należy wyjaśnić, iż ustawodawca nie przewidział w ww. ustawie zastosowania, w przypadku paliw stałych, kontroli przeprowadzanej u dostawcy paliwa stałego, w przypadku stwierdzenia paliwa niespełniającego wymagań jakościowych w toku kontroli u przedsiębiorcy wprowadzającego do obrotu paliwa stałe. Z tego względu art. 23 ww. ustawy nie ma zastosowania w przypadku kontroli jakości paliw stałych. Wyjaśnił również, iż z uwagi na trwający pierwszy rok kontroli jakości paliw stałych uznano, iż przede wszystkim należy tak planować kontrole i wykorzystać środki finansowe przeznaczone na ten cel, aby jak najbardziej skoncentrować się na kontroli składów paliw oferujących paliwa stałe konsumentom. Jednocześnie w przyszłości, w przypadku posiadania wystarczających środków finansowych, będzie można rozszerzyć je na dostawców paliw stałych przedsiębiorców, u których odbyła się kontrola i wykazała nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 657, 663-664)

11. Prezes UOKiK, na podstawie art. 10 ust. 2 *ustawy o IH*, na stronie internetowej Urzędu⁵¹ podał do publicznej wiadomości informacje o wynikach kontroli IH w zakresie jakości paliw stałych wprowadzanych do obrotu, celem wykorzystania ich przez sektor komunalno-bytowy do wytwarzania ciepła.

Wg stanu na dzień kontroli (15 kwietnia 2020 r.) na ww. stronie znajdowały się informacje o kontrolach przeprowadzonych w okresie od 25 lipca 2019 r. do 31 grudnia 2019 r.

Ponadto zgodnie z pkt. 9 dokumentu pn. „Planu Kontroli Jakości Paliw Stałych w 2019 r.” UOKiK miał umieścić na listach internetowych skontrolowane podmioty, u których stwierdzono paliwo stałe niespełniające wymagań jakościowych określonych w przepisach prawa lub w świadectwach jakości paliw, po wpłynięciu do UOKiK akt kontroli w celu wydania decyzji z art. 24 ust. 1a *ustawy o systemie*. Do dnia 31 stycznia 2020 r. UOKiK na stronie internetowej nie zamieścił wykazu ww. przedsiębiorców, pomimo iż do Urzędu wpłynęło 31 spraw z kontroli przeprowadzonych w 2019 r., w których pobrane próbki paliwa stałego nie spełniały wymagań jakościowych określonych w *rozporządzeniu w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych* lub parametry zadeklarowane przez kontrolowanych przedsiębiorców w wystawionych świadectwach jakości były niezgodne ze stanem faktycznym, a z ww. liczby spraw wydano już 12 decyzji zobowiązujących

⁵¹ https://www.uokik.gov.pl/kontrola_jakosci_paliw_stalych_mapa.php

przedsiębiorców do uiszczenia kwoty stanowiącej równowartość kosztów przeprowadzonych badań próbki paliwa stałego.

Prezes UOKiK wyjaśnił, że dane o kontrolach świadectw jakości paliw stałych prowadzonych od listopada 2018 r. do 31 grudnia 2019 r., jak i jakości paliw stałych prowadzonych od lipca 2019 r. do 31 grudnia 2019 r., są obecnie opracowywane. Dodał, że wykaz podmiotów, o którym mowa w programie kontroli, obejmuje informacje o wynikach wszystkich kontroli. Wyjaśnił również, że UOKiK czeka obecnie aż wpłyną z WIIH brakujące akta kontroli, w toku których zakwestionowano jakość paliw stałych.

(akta kontroli str. 681-682, 930, 932)

12. UOKiK uwzględniał pozyskiwane z rynku oraz z WIIH informacje o niewłaściwej jakości paliw stałych wprowadzanych do obrotu podczas typowania podmiotów do kontroli w ramach Systemu.

Zarówno w Programach kontroli jakości paliw stałych, jak i w Planie kontroli jakości paliw stałych (pkt 5. podmiotowy zakres kontroli) podano, iż kontrolami objęci będą zarówno przedsiębiorcy wprowadzający do obrotu paliwa stałe wylosowani przez Zarządzającego Systemem, jak również przedsiębiorcy, na których napłynęły skargi, informacje lub pojawiły się okoliczności, które mogły wskazywać, że istnieje prawdopodobieństwo niespełnienia wymagań jakościowych przez paliwo stałe znajdujące się w obrocie.

W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 stycznia 2020 r. do UOKiK wpłynęły 83 informacje (skargi) dotyczące podejrzenia wprowadzania do obrotu paliw stałych, niespełniających wymagań jakościowych, oferowanych dla konsumentów. W wyniku ww. informacji UOKiK zaplanował, a następnie wyznaczył do kontroli w 2019 r. 17, a w styczniu 2020 r. – 23 przedsiębiorców wprowadzających do obrotu paliwa stałe. W wyniku kontroli przeprowadzonych w 2019 r.:

- w 1 przypadku⁵² stwierdzono niespełnianie wymagań jakościowych określonych w *rozporządzeniu w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych* oraz niezgodność niektórych parametrów badanego paliwa stałego z deklaracją przedsiębiorcy na wystawionym świadectwie jakości. W powyższym przypadku wojewódzki inspektor IH w Olsztynie w dniu 15 stycznia 2020 r. skierował wobec kontrolowanego przedsiębiorcy zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa z art. 34a ust. 1 *ustawy o systemie*;
- stwierdzono trzy przypadki niezgodności niektórych parametrów badanego paliwa stałego z deklaracją przedsiębiorcy na wystawionym świadectwie jakości⁵³. W tych przypadkach WIIH wydały jedną decyzję nakładającą na kontrolowanego przedsiębiorcę karę pieniężną w wysokości 10,0 tys. zł, w jednym przypadku wszczęto postępowanie administracyjne w celu wydania decyzji nakładającej na kontrolowanego przedsiębiorcę karę pieniężną w związku z wystawieniem świadectwa jakości, w którym wartości parametrów paliwa stałego były niezgodne ze stanem faktycznym, potwierdzonym badaniami laboratoryjnymi, a w jednym przypadku planowane jest wszczęcie ww. postępowania.

Natomiast w przypadku 23 przedsiębiorców, u których kontrole przeprowadzono w styczniu 2020 r., stwierdzono:

- w sześciu przypadkach niezgodność wyników badań paliwa stałego z wymaganiami *rozporządzenia w sprawie wymagań jakościowych dla paliw*

⁵² Stwierdzony w wojewódzkim inspektoracie IH w Olsztynie.

⁵³ WIH w Łodzi, WIH w Gdańsku i WIH w Olsztynie.

stałych oraz niezgodność niektórych parametrów badanego paliwa stałego z deklaracją przedsiębiorcy w wystawionym świadectwie jakości;

- w dwóch przypadkach niezgodność niektórych parametrów badanego paliwa stałego z deklaracją przedsiębiorcy w wystawionym świadectwie;
- w jednym przypadku niewystawienie świadectwa jakości na sprzedane paliwo stałe.

Do dnia zakończenia kontroli w przypadku ww. spraw nie zostały wszczęte postępowania, celem nałożenia kar, o których mowa w art. 34 a ust. 1 *ustawy o systemie*.

(akta kontroli str. 661-662)

Prezes UOKiK wyjaśnił, że w powyższych sprawach zostaną wszczęte postępowania administracyjne w celu nałożenia kar w związku z brakiem wystawienia świadectw jakości paliw stałych oraz stwierdzonymi niezgodnościami tych paliw z parametrami deklarowanymi przez przedsiębiorców w świadectwach jakości. W przypadkach, w których stwierdzono niespełnianie wymagań jakościowych, określonych w *rozporządzenia w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych*, wojewódzcy inspektorzy IH skierują zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa do właściwych miejscowo prokuratur. Dodał również, że po zakończonych kontrolach i otrzymaniu akt spraw wyda decyzje zobowiązujące kontrolowanych przedsiębiorców do uiszczenia kosztów badań laboratoryjnych oraz kosztów poboru próbek paliw stałych.

(akta kontroli str. 663)

Zgodnie z informacjami pozyskanymi w ramach niniejszej kontroli w WIIH, Inspektoraty przekazywały do UOKiK wpływające do nich informacje (skargi) na przedsiębiorców, związane z wprowadzaniem przez nich do obrotu paliw niespełniających norm jakościowych. Powyższe wynika z faktu, że WIIH w ramach funkcjonowania Systemu nie mogą samodzielnie decydować o wyborze podmiotu do kontroli jakości paliw stałych, pomimo iż otrzymują informacje z rynku dotyczące podejrzenia oferowania konsumentom paliw stałych niespełniających wymagań jakościowych.

Prezes UOKiK, odnosząc się do sposobu postępowania z informacjami pozyskiwanymi z WIIH, wskazującymi na możliwość wystąpienia niewłaściwej jakości paliw stałych na rynku wyjaśnił m.in., że UOKiK ustalając tygodniowe plany kontroli uwzględnia informacje pozyskiwane przez WIIH, wskazujące na możliwość wprowadzania do obrotu przez przedsiębiorców paliw stałych niewłaściwej jakości.

Od dnia rozpoczęcia kontroli jakości paliw stałych na terenie kraju, tj. od 25 lipca 2019 r. do 31 stycznia 2020 r., na podstawie otrzymanych z WIIH informacji o podejrzeniu oferowania paliw stałych niewłaściwej jakości, UOKiK wyznaczył do kontroli 40 przedsiębiorców wprowadzających do obrotu paliwo stałe.

W wyniku przeprowadzonych kontroli:

- w siedmiu przypadkach stwierdzono niespełnienie wymagań jakościowych paliwa stałego określonych w *rozporządzeniu w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych* oraz niezgodność niektórych parametrów badanego paliwa stałego z deklaracją przedsiębiorcy w wystawionym świadectwie jakości paliw stałych;
- w sześciu przypadkach stwierdzono niezgodność niektórych parametrów badanego paliwa stałego z deklaracją przedsiębiorcy w wystawionym świadectwie jakości paliw stałych;
- w jednym przypadku stwierdzono niewystawienie świadectwa jakości na sprzedawane paliwo stałe.

Prezes UOKiK wyjaśnił, że w powyższych sprawach zostaną wszczęte postępowania administracyjne w celu nałożenia kar administracyjnych w związku z brakiem wystawienia świadectwa jakości paliw stałych oraz stwierdzonymi niezgodnościami paliw stałych z parametrami deklarowanymi przez przedsiębiorców w świadectwach jakości. W przypadkach, w których stwierdzono niespełnienie wymagań jakościowych, określonych w *rozporządzeniu w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych*, wojewódzcy inspektorzy IH skierują zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa do właściwych miejscowo prokuratur. Jednocześnie po zakończonych kontrolach i otrzymaniu akt spraw Prezes UOKiK wyda decyzje zobowiązujące kontrolowanych przedsiębiorców do uiszczenia kosztów badań laboratoryjnych oraz kosztów poboru próbek paliw stałych.

(akta kontroli str. 658, 663)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 *ustawy o NIK* kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie⁵⁴ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 *ustawy o NIK*, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

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, kwietnia 2020 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Tadeusz Dziuba

⁵⁴ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.