



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.002.02.2020

Pan  
Adam Zawiszowski  
Śląski Wojewódzki Inspektor  
Inspekcji Handlowej w Katowicach  
ul. Brata Alberta 4  
40-951 Katowice

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

# I. Dane identyfikacyjne

|                                     |   |
|-------------------------------------|---|
| Jednostka kontrolowana              | Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Katowicach, ul. Brata Alberta 4, 40-951 Katowice <sup>1</sup>  |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Adam Zawiszowski, Śląski Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej w Katowicach <sup>2</sup> , pełniący ww. funkcję od 11 listopada 2016 r.  |
| Zakres przedmiotowy kontroli        | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Przygotowanie organizacyjne Wojewódzkich Inspektoratów Inspekcji Handlowej do realizacji zadań związanych z kontrolą jakości paliw stałych wprowadzanych do obrotu, celem wykorzystywania ich przez sektor komunalno-bytowy dla celów wytwarzania ciepła.</li><li>2. Wywiązywanie się Wojewódzkich Inspektorów Inspekcji Handlowej z nałożonych na nich obowiązków dotyczących kontroli jakości paliw stałych.</li></ol> |
| 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> <sup>3</sup>  |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli<br>Delegatura w Katowicach  |
| Kontrolerzy                         | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Beata Olejnik, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/20/2020 z 8 stycznia 2020 r.</li><li>2. Aleksander Górniak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/18/2020 z 8 stycznia 2020 r.</li></ol>   |

(akta kontroli str. 1–5)

<sup>1</sup> Dalej: „WIIH”, „Inspektorat”, „Jednostka” lub „Inspekcja”.

<sup>2</sup> Dalej: „Wojewódzki Inspektor”.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm. Dalej: „ustawa o NIK”.

## II. Ocena ogólna<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Wojewódzkiego Inspektora na rzecz eliminacji 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

Wojewódzki Inspektor dostosował strukturę organizacyjną Inspektoratu do realizacji zadań z zakresu monitorowania i kontroli jakości paliw stałych, nałożonych na WIIH po wejściu w życie ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw oraz ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej<sup>5</sup>. W okresie objętym kontrolą Wojewódzki Inspektor opracowywał kwartalne plany kontroli, w których uwzględniał zatwierdzone przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów<sup>6</sup> roczne plany kontroli oraz kwartalne zestawienia tematów kontroli, obejmujące kontrolę paliw stałych.

WIIH prawidłowo wywiązywał się z nałożonych na niego obowiązków dotyczących kontroli paliw stałych.

Do dnia wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o systemie WIIH reagował na sygnały o niewłaściwej jakości paliw stałych wprowadzanych do obrotu, w oparciu o własne procedury i przeprowadzał u przedsiębiorców kontrole zgodności właściwości fizykochemicznych tych paliw z parametrami przez nich deklarowanymi.

WIIH, w wyznaczonych terminach, zrealizował wszystkie kontrole zlecone przez Prezesa UOKiK na podstawie przepisu art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej<sup>7</sup>, dotyczące spełniania przez przedsiębiorców, wprowadzających do obrotu paliwa stałe obowiązków wystawiania i przekazywania podmiotom kopii świadectw jakości przy każdym zakupie paliwa stałego.

WIIH przeprowadzał kontrolę jakości paliw stałych w podmiotach wskazywanych przez Prezesa UOKiK na podstawie art. 12 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw<sup>8</sup>. Należy podkreślić, że w tym przypadku zakres i terminy wykonania kontroli jakości paliw stałych, w tym podmioty wskazane do kontroli, określał Prezes UOKiK, jako Zarządzający Systemem Monitorowania i Kontrolowania Jakości Paliw<sup>9</sup>, o którym mowa w art. 11 ustawy o systemie.

Analizowane przez NIK dokumenty z przeprowadzonych przez inspektorów WIIH kontroli jakości paliw stałych wprowadzanych do obrotu, celem użycia ich przez sektor komunalno-bytowy wskazały, że zostały one przeprowadzone zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o systemie.

Inspektorat, po uzyskaniu informacji w formie skarg konsumenckich<sup>10</sup> o niewłaściwej jakości paliw stałych lub zaistnieniu okoliczności wskazujących na możliwość wystąpienia niewłaściwej jakości paliw wprowadzanych do obrotu przez przedsiębiorców, przekazywał je Prezesowi UOKiK celem wskazania tych podmiotów do kontroli w ramach Systemu, w oparciu o dyspozycję art. 13 ustawy o systemie.

<sup>4</sup>Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

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

<sup>6</sup> Dalej: „Prezes UOKiK”.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1668, ze zm. Dalej: „ustawa o IH”.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 660, ze zm. Dalej: „ustawa o systemie”.

<sup>9</sup> Dalej: „System”.

<sup>10</sup> Dalej: „Skargi”.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>11</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

#### 1. Przygotowanie organizacyjne Wojewódzkich Inspektoratów Inspekcji Handlowej 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

1.1. W związku z rozszerzeniem od dnia 12 września 2018 r. zadań Inspekcji Handlowej w zakresie kontroli paliw stałych na mocy *ustawy o zmianie ustawy o systemie, WIIH*, na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 5 *ustawy o IH*, tj. prowadzenia poradnictwa konsumenckiego, udzielał konsumentom oraz przedsiębiorcom pisemnie i telefonicznie porad dotyczących nowych regulacji związanych z wprowadzaniem do obrotu paliw stałych, celem wykorzystania ich przez sektor komunalno-bytowy do wytwarzania ciepła. O nowych zadaniach WIIH informował również zainteresowane strony w trybie art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. *o dostępie do informacji publicznej*<sup>12</sup>, tj. w przypadkach kiedy informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub centralnym repozytorium, jest udostępniana na wniosek strony.

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił ponadto, że nie prowadzono innych działań informacyjnych, poza wyżej wskazanymi, ze względu na brak ustawowego obowiązku w tym zakresie dla WIIH, zarówno w *ustawie o IH*, jak i w przepisach odrębnych.

(akta kontroli str. 129, 132-157)

1.2. WIIH posiadał dostosowany do nowych obowiązków Regulamin organizacyjny Wojewódzkiego Inspektoratu Inspekcji Handlowej w Katowicach<sup>13</sup>. Zgodnie z nim kontrole jakości paliw, w tym paliw stałych, przypisano do Wydziału Kontroli Jakości i Bezpieczeństwa Produktów<sup>14</sup>.

Po wejściu w życie *ustawy o zmianie ustawy o systemie* Wojewódzki Inspektor dostosował w 2019 r. strukturę organizacyjną jednostki do realizacji nowych zadań. Zatrudniono<sup>15</sup> dwóch pracowników w Wydziale KJ<sup>16</sup> do przeprowadzania kontroli, w szczególności dotyczących jakości paliw stałych. Zaznajomienie się nowo zatrudnionych pracowników z zakresem obowiązków potwierdzono w drodze podpisania przez nich dokumentu pn. Opis stanowiska pracy niebędącego wyższym stanowiskiem w służbie cywilnej.

<sup>11</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>12</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1429. Dalej: „*ustawa o dostępie do informacji publicznej*”.

<sup>13</sup> Wprowadzony Zarządzeniem Wewnętrznym Wojewódzkiego Inspektora z dnia 22 sierpnia 2017 r. Dalej: Regulamin.

<sup>14</sup> Dalej: „Wydział KJ”.

<sup>15</sup> Z dniem 16 maja i 1 czerwca 2019 r.

<sup>16</sup> Dla nowo zatrudnionych pracowników zakupiono z przyznaných na ten cel środków rezerwy celowej m.in. dwa laptopy wraz z oprogramowaniem i osprzętem (torby, myszki bezprzewodowe), dwie drukarki, dwa urządzenia wielofunkcyjne HP, biurka, krzesła, oraz pozostałe materiały biurowe i wyposażenie stanowisk pracy. Koszty ww. zakupów w wysokości 20,4 tys. zł stanowiły 25,5% kosztów poniesionych przez WIIH w 2019 r. na nowe zadania związane z kontrolą jakości paliw stałych.

W 2018 r. *ustawa o zmianie ustawy o systemie* nie wywołała skutków finansowych dla budżetu Inspektoratu.

W dniu 20 maja 2019 r.<sup>17</sup> zwiększono budżet WIIH<sup>18</sup> o 120,7 tys. zł ze środków rezerwy celowej część 83 – Rezerwy celowe, poz. 73 na sfinansowanie wydatków bieżących związanych z nowymi zadaniami Inspekcji Handlowej, w tym wynagrodzeń nowo zatrudnionych pracowników wraz z pochodnymi.

W 2020 r. środki finansowe na realizację zadań dotyczących kontroli jakości paliw stałych były już uwzględnione we wskaźnikach do projektu ustawy budżetowej na 2020 r. w ramach podstawowej działalności WIIH w dziale 500 – Handel, jakie otrzymał WIIH od Wojewody Śląskiego.

Koszty dostosowania struktury organizacyjnej WIIH do nowych obowiązków, będących konsekwencją nowelizacji *ustawy o systemie*, wyniosły w 2019 r. 80,3 tys. zł<sup>19</sup>.

Jak wyjaśnił Wojewódzki Inspektor nowe kompetencje Inspekcji Handlowej nie wpłynęły negatywnie na liczbę lub jakość kontroli prowadzonych w innych obszarach działalności WIIH. Jedynym skutkiem rozszerzenia uprawnień jednostki była konieczność planowania kontroli w taki sposób, by do kontroli prowadzonych przez mniej doświadczonych pracowników zatrudnionych w 2019 r., do realizacji tematyki jakości paliw stałych włączani byli pracownicy bardziej doświadczeni, z dłuższym stażem pracy. Nowo zatrudnieni w 2019 r. inspektorzy WIIH do 31 stycznia 2020 r. wzięli udział łącznie w 26 kontrolach jakości paliw stałych, z czego w 19 w 2019 r. i siedmiu w 2020 r.

(akta kontroli str. 129-130, 158-167, 191-192, 199, 229, 415-416, 452-454, 478, 730)

**1.3.** Po wejściu w życie nowelizacji przepisów *ustawy o systemie*, Wojewódzki Inspektor zorganizował dla Inspektorów WIIH szkolenia dotyczące kontroli jakości paliw stałych, które odbyły w dniach: 14 listopada 2018 r.<sup>20</sup>, 27 maja 2019 r.<sup>21</sup>, 2-3 lipca 2019 r.<sup>22</sup> oraz 28-29 listopada 2019 r.<sup>23</sup> Łącznie przeszkolonych zostało w ww. terminach 50 pracowników WIIH.

(akta kontroli str. 130, 168-184, 230-231, 415)

**1.4.** WIIH nie wykorzystywał wyspecjalizowanych systemów informatycznych do procesów monitorowania rynku paliw stałych. Źródłem pozyskiwania danych o podmiotach działających na tym rynku były, jak wyjaśnił Wojewódzki Inspektor,

<sup>17</sup> Decyzja Ministra Finansów w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2019 nr MF/FG4.4143.3.74.2019.MF.1198 z dnia 20 maja 2019 r.

<sup>18</sup> W dziale 500 – Handel, w rozdziale 50001 – Inspekcja handlowa.

<sup>19</sup> Różnicę pomiędzy zwiększeniem planu WIIH i kosztami poniesionymi na dostosowanie struktury organizacyjnej do nowych obowiązków w wysokości 40,4 tys. zł stanowiły środki niepobrane z rachunku Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego. Niepełne wykorzystanie przyznanego z rezerwy celowej zwiększenia wynikało m.in. z przedłużenia się procesu rekrutacji na nowo utworzone stanowiska prac oraz z faktu, iż jeden z nowo zatrudnionych pracowników przebywał od sierpnia do listopada 2019 r. na długotrwałym zwolnieniu lekarskim, a tym samym nie wypłacano mu wynagrodzenia za pracę oraz nie naliczano pochodnych od tych wynagrodzeń.

<sup>20</sup> W szkoleniu zorganizowanym w siedzibie WIIH udział wzięło łącznie 22 pracowników.

<sup>21</sup> W szkoleniu wewnętrznym dotyczącym omówienia aktów prawnych powiązanych z nowelizacją *ustawy o systemie* jak i zmian w samej *ustawie o systemie* udział wzięło 22 pracowników WIIH.

<sup>22</sup> W szkoleniu udział wzięło dwóch nowo zatrudnionych w WIIH Inspektorów. Szkolenie zorganizowane przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Katowicach obejmowało zajęcia teoretyczne i praktyczne z zakresu pobierania próbek paliw stałych.

<sup>23</sup> W szkoleniu udział wzięło łącznie czterech inspektorów WIIH. Szkolenie zorganizował Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Warszawie w przedmiocie „Pobieranie próbek paliw stałych. Teoria i Praktyka”.

wpływające do WIIH informacje, w formie skarg, na jakość oferowanego do sprzedaży paliwa stałego, informacje o dostawcach pozyskane w toku prowadzonych kontroli oraz ogólnodostępne dane, pozyskane bezpośrednio z rejestrów publicznych<sup>24</sup>. W związku z powyższym, zmiana *ustawy o systemie* nie wpłynęła na wzrost kosztów utrzymania systemów informatycznych wykorzystywanych w WIIH do monitorowania rynku paliw stałych.

(akta kontroli str. 131, 205)

1.5. W okresie od wejścia w życie znowelizowanej *ustawy o systemie* wraz z rozporządzeniami wykonawczymi<sup>25</sup>, tj. od IV kwartału 2018 r., do końca II kw. 2019 r., kontrole paliw stałych WIIH planował i prowadził w ramach kontroli własnych, stosując się do wytycznych UOKiK<sup>26</sup>. W I połowie listopada 2018 r. Wojewódzki Inspektor opracował, zgodnie z wytycznymi UOKiK, „Program kontroli własnej w zakresie realizacji przez przedsiębiorców obowiązków, o których mowa w art. 6c i 6d ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o *systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw*”. Zakres przedmiotowy kontroli obejmował m.in.:

- wystawianie przez przedsiębiorców, w momencie wprowadzania do obrotu paliw stałych, świadectw jakości, o których mowa w art. 6c ust. 1 *ustawy o systemie*, tj. dokumentów potwierdzających spełnienie przez paliwo stałe wymagań jakościowych określonych w rozporządzeniu Ministra Energii z dnia 27 września 2018 r. w *sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych*<sup>27</sup>;
- przekazywanie ww. świadectw jakości podmiotom nabywającym paliwa stałe oraz przechowywanie ich przez okres co najmniej dwóch lat;
- zgodność wystawianych świadectw z wytycznymi zawartymi w rozporządzeniu Ministra Energii z dnia 27 września 2018 r. w *sprawie wzoru świadectwa jakości paliw stałych*<sup>28</sup>.

Kontrole paliw stałych w zakresie obejmującym również ich jakość, tj. zgodność z wytycznymi zawartymi w rozporządzeniu Ministra Energii w *sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych*, Wojewódzki Inspektor WIIH uwzględnił w kwartalnych planach począwszy od IV kwartału 2019 r. Powyższe nastąpiło po zawarciu przez Prezesa UOKiK umów z akredytowanym podmiotem na pobieranie i badanie jakości próbek paliw stałych oraz po przekazaniu WIIH opracowanych przez Prezesa UOKiK „Programu kontroli jakości paliw stałych w 2019 r.”<sup>29</sup> oraz „Programu kontroli jakości paliw stałych w 2020 r.”<sup>30</sup>.

W dokumentach tych UOKiK określił podstawowe założenia przeprowadzania kontroli, a w szczególności:

---

<sup>24</sup> Krajowy Rejestr Sądowy, w wersji elektronicznej dostępny na stronie Ministerstwa Sprawiedliwości; System CEiDG – Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej – prowadzony przez Ministerstwo Rozwoju.

<sup>25</sup> Akty wykonawcze do ustawy weszły w życie z dniem 4 listopada 2018 r.

<sup>26</sup> Pisma UOKiK nr: DIH-2.713.39.2018.MR i DIH-2.713.40.2018.MR z dnia 10 października 2018 r., DIH-2.713.40.2018 z dnia 31 października 2018 r.

<sup>27</sup> Dz. U z 2018 r. poz. 1890. Dalej: „rozporządzenie Ministra Energii w *sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych*”.

<sup>28</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1892. Dalej: „rozporządzenia Ministra Energii w *sprawie wzoru świadectwa jakości paliw stałych*”.

<sup>29</sup> Pismo Prezesa UOKiK nr DIH-2.710.2.2019.MR z dnia 16 lipca 2019 r. Dalej: Program kontroli w 2019 r.

<sup>30</sup> Pismo Prezesa UOKiK nr DIH-2.710.4.2019.MR z dnia 31 grudnia 2019 r. Dalej: Program kontroli w 2020 r.

- podział zadań związanych z planowaniem i prowadzeniem kontroli pomiędzy UOKiK a WIIH;
- przedmiotowy i podmiotowy zakres kontroli;
- kryteria i procedury doboru podmiotów objętych kontrolą oraz wytyczne dotyczące procedur kontroli i współpracy z laboratoriami. Zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 12 ust. 2 pkt 7 ustawy o systemie Prezes UOKiK wskazywał podmioty, u których WIIH dokonywał kontroli jakości paliw stałych.

(akta kontroli str. 30-126, 212-224, 237-276, 280-336, 422)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie działania WIIH w zakresie przygotowania organizacyjnego do realizacji zadań związanych z kontrolą jakości paliw stałych wprowadzanych do obrotu.

OBSZAR

## 2. Wywiązywanie się Wojewódzkich Inspektorów IH z nałożonych na nich obowiązków dotyczących kontroli jakości paliw stałych

Opis stanu  
faktycznego

2.1. Do dnia wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o systemie, tj. 12 września 2018 r. WIIH skontrolował trzech<sup>31</sup> przedsiębiorców wprowadzających paliwa stałe do obrotu. Podstawą wszczęcia kontroli były skargi wpływające do WIIH dotyczące niewłaściwej jakości paliw stałych wprowadzanych do obrotu.

Z uwagi na fakt, iż w okresie tym nie obowiązywały jeszcze rozporządzenia wykonawcze do ustawy o systemie, regulujące sposób badania jakości paliw stałych, ww. kontrole zostały przeprowadzone na podstawie przepisów zawartych w ustawie o IH. W ramach czynności kontrolnych na podstawie art. 16 ust. 1 pkt 10 i art. 27-31 ustawy o IH oraz rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego trybu pobierania próbek produktów<sup>32</sup>, pobrano próbki paliw stałych celem porównania ich właściwości fizykochemicznych z parametrami deklarowanymi przez przedsiębiorców. Koszty przeprowadzenia badań w łącznej wysokości 5,7 tys. zł pokrył WIIH ze środków własnych. Ww. kontrole wykazały w jednym przypadku niezgodność parametru wilgotności całkowitej paliwa stałego w stosunku do deklarowanej w oświadczeniu przedsiębiorcy.

W związku z powyższym Wojewódzki Inspektor, na podstawie art. 30 ust. 1 ustawy o IH<sup>33</sup> zobowiązał<sup>34</sup> przedsiębiorcę, wprowadzającego do obrotu paliwa stałe, do zapłacenia na rzecz WIIH kwoty 2,0 tys. zł, stanowiącej równowartość kosztów przeprowadzonych badań laboratoryjnych próbki pobranego paliwa stałego.

(akta kontroli str. 435-448, 461-476, 585)

W okresie objętym kontrolą, po wejściu w życie ustawy o zmianie ustawy o systemie, kontrole jakości paliw stałych u przedsiębiorców prowadzono na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy o systemie, tj. w ramach „Systemu Monitorowania

<sup>31</sup> Kontrole nr: KH.8361.45.2018 z dnia 16 lutego 2018 r., KH.8361.75.2018 z dnia 26 marca 2018 r., KH.8361.108.2018 z dnia 14 maja 2018 r.

<sup>32</sup> Dz. U. poz. 496.

<sup>33</sup> Jeżeli przeprowadzone badania wykazały, że produkt nie spełnia wymagań określonych w przepisach odrębnych lub w deklaracji, kontrolowany jest obowiązany do uiszczenia, na wskazany przez odpowiedni organ Inspekcji rachunek Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów albo wojewódzkiego inspektoratu, kwoty stanowiącej równowartość kosztów przeprowadzonych badań, którą następnie przekazuje się na rachunek dochodów budżetu państwa, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej.

<sup>34</sup> W drodze decyzji nr KH.8361.45.2018 z dnia 23 maja 2018 r.

i Kontrolowania Jakości Paliw”. Celem kontroli było m.in. przeciwdziałanie wprowadzaniu do obrotu paliw stałych niespełniających norm jakościowych określonych w rozporządzeniu Ministra Energii w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych. Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy o systemie Systemem zarządzał Prezes UOKiK<sup>35</sup>, który w oparciu o dyspozycję zawartą w art. 12 ust. 3 ww. ustawy realizował swoje zadania przy pomocy Inspekcji Handlowej.

Jak wskazano w pkt 1.5 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, kontrole paliw stałych w zakresie obejmującym również ich jakość, tj. zgodność z wytycznymi zawartymi w rozporządzeniu Ministra Energii w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych, w WIIH rozpoczęto w III kwartale 2019 r.

Przyjęte do tego czasu przez WIIH zasady sporządzania kwartalnych planów kontroli, w części dotyczącej typowania przedsiębiorców do skontrolowania w zakresie wprowadzania do obrotu paliw stałych, oparto na wytycznych UOKiK<sup>36</sup>. Kontrole te przeprowadzano w oparciu o dyspozycję zawartą w art. 9 ust. 2 ustawy o IH, który stanowił, że Prezes UOKiK może zlecić WIIH przeprowadzenie dodatkowej kontroli, jeżeli jest to niezbędne do zbadania m.in. zgodności wyrobu z zasadniczymi lub innymi wymaganiami albo zgodności produktu z ogólnymi wymaganiami bezpieczeństwa określonymi w odrębnych ustawach.

W ww. wytycznych wskazano, że do czasu zawarcia przez Prezesa UOKiK umowy z akredytowanym podmiotem na pobieranie próbek i badanie jakości paliw stałych, kontrole dotyczące spełniania przez przedsiębiorców wprowadzających do obrotu paliwa stałe mają ograniczać się wyłącznie do sprawdzenia czy dany podmiot wywiązuje się z obowiązku wystawiania dokumentu potwierdzającego spełnienie przez paliwo stałe wymagań jakościowych, określonych w rozporządzeniach wykonawczych do ustawy o systemie. Kontrole należało typować u tych przedsiębiorców, na których wpływały do WIIH skargi o występowaniu ewentualnych nieprawidłowości przy zakupie paliw stałych<sup>37</sup>. Minimalną liczbę podmiotów, u których WIIH winien przeprowadzić ww. kontrole, Prezes UOKiK określał w odstępach kwartalnych do końca II kwartału 2019 r. WIIH wywiązał się z nałożonego obowiązku kontroli wystawiania świadectw jakości paliw i przeprowadził:

- w IV kwartale 2018 r. i I kwartale 2019 r. po 10 kontroli,
- w II kwartale 2019 r. – 20 kontroli.

WIIH zrealizował wszystkie wyżej zlecone kontrole przedsiębiorców po uprzednim dokonaniu analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania przez nich działalności gospodarczej, zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. *Prawo Przedsiębiorców*<sup>38</sup>.

Pismem nr DIH-2.710.2.2019.MR z dnia 16 lipca 2019 r. do WIIH przekazano opracowany przez Prezesa UOKiK Program kontroli w 2019 r.<sup>39</sup>, który uwzględnił już w ramach prowadzonych kontroli czynności związane z pobieraniem i badaniem próbek paliw stałych, celem określenia ich zgodności z wytycznymi zawartymi w rozporządzeniu Ministra Energii w sprawie wymagań jakościowych dla paliw

<sup>35</sup> Dalej: „Zarządzający Systemem”.

<sup>36</sup> Określonych w pismach: DIH-2.713.39.2018.MR z dnia 10 października 2018 r., DIH-2.713.40.2018 z dnia 31 października 2018 r.

<sup>37</sup> Powyższe wskazówki Wojewódzki Inspektor uwzględnił przy opracowaniu Programu kontroli własnych w listopadzie 2018 r.

<sup>38</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1292, ze zm.

<sup>39</sup> Do dokumentu dołączono w Załączniku nr 2 Metodkę pobierania próbek paliw stałych wraz ze wzorami: Protokołu pobrania próbek paliwa stałego i etykiety do oznaczania próbki paliwa stałego i próbki kontrolnej paliwa stałego oraz kopii świadectwa jakości paliwa stałego przekazywanego wraz z próbką paliwa stałego do badań do laboratorium.



stałych. Kontrole w ramach programu kontroli w 2019 r. prowadzono w oparciu o przepisy *ustawy o systemie*.

Na podstawie art. 12 ust. 2 pkt 7 *ustawy o systemie* do zadań Zarządzającego Systemem należy m.in. określanie minimalnej liczby przedsiębiorców wykonujących działalność gospodarczą w zakresie wprowadzania do obrotu paliw stałych, u których dokonywana będzie kontrola jakości paliw stałych. Z tego względu minimalną liczbę przedsiębiorców wykonujących ww. działalność gospodarczą przeznaczoną do kontroli przez WIIH, określał Prezes UOKiK. Zgodnie z art. 12 ust. 6 ww. ustawy plan kontroli jakości paliw, a w szczególności informacja o podmiotach wskazanych przez Prezesa UOKiK do kontroli, podlegały ochronie na zasadach i w trybie określonym w przepisach o ochronie informacji niejawnych.

W związku z powyższym, w III kwartale 2019 r., pomimo że WIIH nie zaplanował w swoim planie pracy kontroli jakości paliw, z przyczyn niezależnych od Inspekcji<sup>40</sup> przeprowadzono łącznie sześć kontroli, w tym pięć na zlecenie Zarządzającego Systemem (w których oprócz sprawdzenia wywiązywania się kontrolowanych z obowiązku wystawiania nabywcom świadectw jakości paliw) pobrano próbki paliw stałych i jedną kontrolę wystawiania świadectw jakości paliw, przeprowadzoną na podstawie telefonicznego zgłoszenia konsumenta<sup>41</sup>, który poinformował iż przedsiębiorca nie realizuje ww. obowiązku

(akta kontroli str. 28, 30-39, 53, 72-126, 212-224, 423-430, 731-736)

**2.2.** W oparciu o przepisy *ustawy o systemie*, WIIH przeprowadził dwie kontrole<sup>42</sup> u przedsiębiorców produkujących paliwa stałe, w tym jedną wynikającą z planu pracy. Kontrole przeprowadzono w Oddziale Kopalni Węgla Kamiennego Rybnickiego Okręgu Węglowego „Ruch Rydułtowy” w Rydułtowach, należącej do Polskiej Grupy Górniczej Spółka Akcyjna z siedzibą w Katowicach oraz w Zakładzie Górniczym „Sobieski” w Jaworznie, należącym do Tauron Wydobycie Spółka Akcyjna z siedzibą w Jaworznie. Wynikiem przeprowadzenia czynności kontrolnych w ww. podmiotach było ustalenie, iż pierwszy z ww. skontrolowanych podmiotów nie wystawiał świadectw jakości zgodnie z obowiązkiem określonym w art. 6c ust. 1 *ustawy o systemie* w przypadku sprzedaży węgla podmiotom posiadającym status pośredniczącego podmiotu węglowego, wystawiając jednocześnie świadectwa jakości nabywcom indywidualnym<sup>43</sup>.

(akta kontroli str. 451)

**2.3.** Od dnia wejścia w życie *ustawy o zmianie ustawy o systemie* do 31 stycznia 2020 r. WIIH przeprowadziła łącznie 70 kontroli, z czego 52 dotyczyło wyłącznie wywiązywania się przedsiębiorców wprowadzających paliwa do obrotu z obowiązku wystawiania i przekazywania nabywcom paliw świadectw ich jakości oraz 18 (tj. 25,7%) sprawdzających również jakość paliw stałych, celem określenia ich zgodności z wytycznymi zawartymi w rozporządzeniu Ministra Energii w *sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych*. Ww. 52 kontrole WIIH przeprowadziła w trybie art. 9 ust. 2 *ustawy o IH*, tj. na zlecenie UOKiK i z zachowaniem procedur oraz wytycznych opracowanych w związku z wejściem w życie *ustawy o systemie*.

W ww. okresie 12 próbek pobrano w trakcie kontroli przeprowadzonych w 2019 r., a sześć próbek pobrano w toku kontroli realizowanych od 1 do 31 stycznia 2020 r. We wszystkich przeprowadzonych kontrolach badano również wywiązywanie się

<sup>40</sup> Wojewódzcy Inspektorzy Inspekcji są zobowiązani przekazywać do UOKiK kwartalne plany pracy do 20 dnia miesiąca poprzedzającego dany kwartał, a Program kontroli jakości paliw stałych na 2019 r. opracowany przez UOKiK przekazano Inspekcji 16 lipca 2019 r., tj. po przekazaniu plany pracy na III kwartał Prezesowi UOKiK.

<sup>41</sup> Kontrolę przeprowadziła Delegatura Inspekcji w Częstochowie.

<sup>42</sup> Sprawy: KJ.8361.355.2019 w dniach 5-6 grudnia 2019 r. i KJ.8360.2.40.2019 w dniach 14-17 stycznia 2020 r.

<sup>43</sup> Kwestia sankcji za nieprzestrzeganie obowiązku określonego w art. 6c ust 1 *ustawy o systemie*, do dnia zakończenia czynności kontrolnych w WIIH pozostawała w toku.

przedsiębiorców z obowiązków dotyczących wystawiania i przekazywania nabywcom świadectw jakości paliw stałych.

Kary pieniężne nałożone przez WIIH na kontrolowanych na podstawie art. 35c ust. 5 *ustawy o systemie*, tj. z tytułu niewystawiania świadectw jakości lub wystawiania ich niezgodnie ze stanem faktycznym albo nieprzekazywania kopii świadectwa jakości podmiotowi nabywającemu paliwo stałe, wyniosły 172,1 tys. zł i nałożono je (do 31 grudnia 2019 r.) na ośmiu (tj. 13,3%) przedsiębiorców spośród 70<sup>44</sup> skontrolowanych w ww. okresie, w tym w czterech przypadkach (tj. 50,0%) nałożone przez WIIH kary dotyczyły sytuacji, gdy podmiot kontrolowany nie wystawiał i nie przekazywał kopii świadectw jakości podmiotom nabywającym te paliwa i posiadającym jednocześnie status pośredniczącego podmiotu węglowego.

Z kwoty 172,1 tys. zł, do dnia 29 stycznia 2020 r. zobowiązania uregulowało trzech (tj. 37,5%) spośród ośmiu ukaranych przedsiębiorców, wpłacając do 31 stycznia 2020 r. łącznie 66,1 tys. zł<sup>45</sup>. Spośród pozostałych pięciu przedsiębiorców, na których nałożono kary finansowe, trzech złożyło odwołania do Prezesa UOKiK od decyzji nakładającej karę, co wstrzymało termin zapłaty, natomiast dwóm wysłano upomnienie wzywające do zapłaty<sup>46</sup>.

(akta kontroli str. 7-27, 209-211, 423-430, 738)

Prawidłowość przeprowadzania przez inspektorów WIIH badania u przedsiębiorców wprowadzających paliwa stałe do obrotu, z przeznaczeniem dla gospodarstw domowych oraz instalacji spalania o nominalnej mocy mniejszej niż 1 MW, jakości paliw stałych pod względem formalnym, potwierdziły przeprowadzone przez NIK oględziny podczas trzech przeprowadzanych przez pracowników WIIH kontroli w dniach 22 i 23 stycznia 2020 r. w miejscowościach Żarki, Suszec oraz w Żory. W trakcie ww. czynności kontrolnych badano zarówno jakość paliw stałych, pobierając ich próbki z kontrolowanych składów opałowych, jak również przestrzeganie przez przedsiębiorców obowiązków dotyczących wystawiania i przekazywania nabywcom paliw świadectw jakości. Kontrolę dokumentów w zakresie wystawiania świadectw jakości oraz pobierania próbek do badań laboratoryjnych, jak również ich zabezpieczenia, przeprowadzono na zasadach i w trybie określonym w przepisach *ustawy o systemie* oraz zgodnie z procedurami określonymi w przez Prezesa UOKiK w Programie kontroli jakości paliw stałych w 2020 r<sup>47</sup>.

(akta kontroli str. 277-371)

**2.4.** W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki wniesienia sprzeciwu przez przedsiębiorców wprowadzających do obrotu paliwa stałe wobec podejmowanych i wykonywanych przez inspektorów WIIH czynności kontrolnych na podstawie *ustawy o systemie* i związanych z tym naruszeniami przepisów art. 48, art. 49, art. 50 ust. 1 i 5, art. 51 ust. 1, art. 54 ust. 1, art. 55 ust. 1 i 2 oraz art. 58 *ustawy Prawo przedsiębiorcy*.

(akta kontroli str. 209)

<sup>44</sup> W trakcie prowadzenia czynności kontrolnych na Jednostce w dniu 12 lutego 2020 r. inspektorzy WIIH podjęli czynności zmierzające do wydania decyzji wymierzających kary finansowe za uchybienia stwierdzone w toku dwóch kontroli zleconych przez UOKiK, wszczętych u przedsiębiorców 13 i 27 listopada 2019 r. (Nr KJ.8361.318.2019 i KJ.8361.343.2019).

<sup>45</sup> W tym 80,64 zł koszty upomnienia i odsetki od nieterminowej wpłaty kary nałożonej na przedsiębiorcę w wyniku kontroli KJ-D-Cz.8361.140.2019 wszczętej w dniu 3 czerwca 2019 r.

<sup>46</sup> W dniu 15 i 27 stycznia 2020 r. (Kontrole: KJ.8361.146.2019 i KJ.8361.265.2019).

<sup>47</sup> Pismo: DIH-2.710.4.2019.MR z dnia 31 grudnia 2019 r.

**2.5.** W okresie od marca 2018 r. do końca grudnia 2019 r. do WIIH w Katowicach, drogą elektroniczną lub pocztą, wpłynęło łącznie 18<sup>48</sup> skarg od osób fizycznych i prawnych, dotyczących potencjalnych nieprawidłowości przy wprowadzaniu przez przedsiębiorców paliw stałych do obrotu, celem dalszego użycia ich przez sektor komunalno-bytowy. Skargi te procedowano w WIIH zgodnie z „Zaleceniami”<sup>49</sup> przekazanymi przez Prezesa UOKiK pismem z dnia 30 maja 2014 r.<sup>50</sup>, nie wszczynając postępowań administracyjnych po ich otrzymaniu, ze względu na fakt, iż nie stanowiły one skarg na organy administracji publicznej lub pracownika tych organów w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*<sup>51</sup>. Jednocześnie, spośród ww. 18 skarg, 13 (tj. 72,2%) przekazano<sup>52</sup>, pomimo braku pisemnych procedur w tym zakresie, do UOKiK, który jako Zarządzający Systemem, zgodnie z *ustawą o systemie i zaleceniami*<sup>53</sup> mógł zlecać w niektórych przypadkach, w okresie objętym kontrolą, przeprowadzenie czynności kontrolnych w obszarze jakości paliw stałych. Wnoszącym skargi drogą pisemną udzielano odpowiedzi o sposobie rozpatrzenia wniosku, zaznaczając w odpowiedziach, iż podstawą do przeprowadzenia kontroli w zakresie obejmującym jakość paliw stałych u przedsiębiorców jest jej zlecenie przez Zarządzającego Systemem, czyli przez Prezesa UOKiK. Na podstawie ww. 13 skarg przekazanych do UOKiK, w sześciu przypadkach (46,2%) Prezes UOKiK, w oparciu o dyspozycję art. 13 *ustawy o systemie*, zlecił Wojewódzkiemu Inspektorowi przeprowadzenie ośmiu kontroli jakości paliw stałych. Średni czas zlecenia przez UOKiK czynności kontrolnych, liczony od dnia przekazania przez WIIH skargi do dnia zlecenia jej przeprowadzenia przez UOKiK wyniósł w badanym okresie 95 dni, z czego pięć kontroli UOKiK zlecił w okresie do 50 dni od dnia przekazania skarg, jedną kontrolę zlecił do 100 dni od dnia przekazania skargi. Pozostałe dwie kontrole UOKiK zlecił po 114 i 378 dniach od daty przekazania mu skargi przez WIIH.

(akta kontroli str. 378-379, 407-412, 580, 683-729, 737)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie działania WIIH w zakresie wywiązywania się z nałożonych na Inspekcję Handlową obowiązków dotyczących kontroli jakości paliw stałych wprowadzanych do obrotu.

## 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 piśmie<sup>54</sup> umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia

<sup>48</sup> W tym jeden anonim.

<sup>49</sup> „Zalecenia dotyczące trybu kontroli i stosowania wybranych przepisów prawa przez Wojewódzkie Inspektoraty Inspekcji Handlowej – tekst ujednolicony”. Dalej: *Zalecenia*.

<sup>50</sup> Nr DPR-078-505/11/12/13/14/LT.

<sup>51</sup> Tj. Dz. U. z 2020 r. poz. 256. Dalej: „*Kpa*”.

<sup>52</sup> Średni czas przekazania ww. 13 pism do UOKiK wynosił 16 dni od ich otrzymania przez WIIH, z czego, dwa przekazano w dniu ich otrzymania, dwa w dniu następnym po ich otrzymaniu, jedno po czterech dniach od otrzymania, jedno po pięciu dniach od otrzymania, dwa po sześciu dniach od otrzymania, jedno po dziewięciu dniach od otrzymania, jedno po 22 dniach od otrzymania, jedno po 35 dniach od otrzymania, jedno po 55 dniach od otrzymania i jedno po 62 dniach od otrzymania.

<sup>53</sup> Str. 99 Zaleceń pkt 2 „(...) w określonych ustawowo przypadkach organy Inspekcji wykonują kontrole na podstawie wniosku bądź zlecenia Prezesa UOKiK”.

<sup>54</sup> Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonego 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.

pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Katowicach. 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.

Katowice, dnia 24 kwietnia 2020 r.

**Kontroler nadzorujący**  
**Aleksander Górniak**  
**Gł. specjalista kontroli państwowej**

**Najwyższa Izba Kontroli**  
**Delegatura w Katowicach**

.....