



## NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.002.01.2020

Pan

Krzysztof Wojciechowski  
Warmińsko-Mazurski Wojewódzki Inspektor  
Inspekcji Handlowej

Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej  
w Olsztynie, ul. Dąbrowszczaków 10,  
10-540 Olsztyn

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Olsztynie, ul. Dąbrowszczaków 10, 10-540 Olsztyn <sup>1</sup>
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Wojciechowski <sup>2</sup> , od 1 stycznia 2018 r. (akta kontroli str. 3)
Zakres przedmiotowy kontroli	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. 2. Wywiązywanie się Wojewódzkich Inspektorów Inspekcji Handlowej z nałożonych na nich obowiązków dotyczących kontroli jakości paliw stałych.
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 Najwyższej Izbie Kontroli <sup>3</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontroler	Leszek Żywucki - główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/2/2020 z 7 stycznia 2020 r. (akta kontroli str. 1-2)

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

<b>OCENA OGÓLNA</b>	Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Wojewódzkiego Inspektora związane z eliminacją z obrotu paliw stałych wprowadzanych do obrotu, celem użycia ich w gospodarstwach domowych i instalacjach spalania o nominalnej mocy cieplnej mniejszej niż 1 MW.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Struktura organizacyjna Inspektoratu została dostosowana 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> plany kontroli oraz kwartalne zestawienia tematów kontroli, w tym uwzględniające kontrolę paliw stałych. Terminowo wywiązywał się również z nałożonych na niego obowiązków dotyczących realizacji kontroli paliw stałych, zleconych przez Prezesa UOKiK na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej <sup>7</sup> .

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

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

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

<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 monitorowania i kontrolowania jakości paliw.

<sup>6</sup> Dalej: Prezes UOKiK.

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

Kontrole przeprowadzane były 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>.

Analizowane przez NIK dokumenty z przeprowadzonych przez inspektorów WIIH kontroli paliw stałych wprowadzanych do obrotu celem użycia ich przez sektor komunalno-bytowy wskazały, że zostały one przeprowadzone stosownie do zasad określonych w ww. ustawie.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>9</sup> kontrolowanej działalności**

OBSZAR

#### **1. Przygotowanie organizacyjne Wojewódzkich Inspektoratów IH 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. kompetencji Inspekcji Handlowej w zakresie kontroli paliw stałych, na stronie internetowej WIIH zamieszczono informacje o ograniczeniach w jakości paliw stałych wprowadzanych do obrotu oraz o związanych z tym nowych obowiązkach przedsiębiorców, tj. m.in:

- umieszczono informacje o konieczności wystawiania świadectw jakości paliw stałych i przekazywania poświadczonych za zgodność z oryginałem ich kopii nabywcom paliw,
- utworzono nową zakładkę „Paliwa stałe – węgiel”, na której opisano wymogi obowiązujące sprzedawców paliw stałych wprowadzających te paliwa do obrotu, celem wykorzystania ich przez sektor komunalno-bytowy dla celów wytwarzania ciepła,
- zamieszczono tekst rozporządzenia Ministra Energii z dnia 27 września 2018 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych<sup>10</sup> oraz zamieszczono wzór świadectwa jakości paliw stałych,
- poinformowano o trwających kontrolach WIIH w zakresie wprowadzania do obrotu paliw stałych.

Ponadto, jak wyjaśnił Wojewódzki Inspektor, pracownicy Inspektoratu udzielali telefonicznie porad przedsiębiorcom oraz konsumentom<sup>11</sup>, w zakresie dotyczącym nowych regulacji związanych z wprowadzaniem do obrotu paliw stałych.

(akta kontroli str. 4-51)

1.2. Według regulaminu organizacyjnego WIIH<sup>12</sup>, realizacja zadań związanych z monitorowaniem i kontrolą jakości paliw stałych oraz nadzór nad ich wykonywaniem, została przypisana do zadań Wydziału Kontroli Artykułów Nieżywnościowych, Paliw i Usług<sup>13</sup> oraz do zadań zespołów kontrolnych funkcjonujących w Delegaturach WIIH w Elblągu i w Ełku. W 2018 r. zadania

<sup>8</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 660, ze zm.

<sup>9</sup> Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1890, ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie wymagań jakościowych.

<sup>11</sup> Na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej, tj. w ramach poradnictwa konsumenckiego.

<sup>12</sup> Wprowadzonego zarządzeniem Wewnętrznym Wojewódzkiego Inspektora z 17 sierpnia 2017 r.

<sup>13</sup> Dalej: Wydział Kontroli.

związane z kontrolami paliw stałych przeprowadzało 10 pracowników<sup>14</sup>, a w okresie 2019-2020 r. (do 29 lutego) – 13 pracowników<sup>15</sup>, w tym dwóch nowozatrudnionych<sup>16</sup>, wynagradzanych z przyznaných na ten cel środków z rezerwy celowej.

Zakres czynności jednego spośród 13 pracowników przeprowadzających ww. kontrole, opracowano dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. 24 marca 2020 r., pomimo tego że w WIIH był zatrudniony od 1 maja 2019 r.

W wyjaśnieniu Wojewódzki Inspektor podał, że osoba ta po przejściu na emeryturę z dniem 25 lutego 2019 r. została ponownie zatrudniona 1 maja 2019 r., czyli po dwóch miesiącach. Wskazał, że nie zwrócił uwagi na konieczność ponownego opracowania zakresu czynności. Poprzedni zakres czynności traktowany był jako obowiązujący po kolejnym zatrudnieniu.

(akta kontroli str. 46-48, 73-125)

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że po wejściu w życie ustawy o zmianie ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw, rozważał zmiany organizacyjne i utworzenie nowego Wydziału Paliw WIIH, który zajmowałby się tylko kontrolami w zakresie paliw ciekłych i stałych. Podał, że zaniechał utworzenia tego Wydziału, ze względu na przyjętą formułę kontroli jakości paliw stałych przez UOKiK, tzn. w związku z przyjętym centralnym planowaniem tych kontroli, w taki sposób, że WIIH nie posiadał wiedzy w zakresie liczby kontroli w danym miesiącu, czasu ich przeprowadzenia oraz podmiotów objętych kontrolą. Wskazał, że dwa etaty, które otrzymał WIIH wraz z ich wyposażeniem, były w jego ocenie wystarczające w realizacji nowych zadań w zakresie kontroli jakości paliw stałych.

(akta kontroli str. 379-380)

Na sfinansowanie wydatków bieżących związanych z nowymi kompetencjami Inspekcji Handlowej, w tym wynagrodzeń nowozatrudnionych dwóch pracowników wraz z pochodnymi<sup>17</sup> w dniu 20 maja 2019 r.<sup>18</sup> zwiększono budżet WIIH<sup>19</sup> o 118,4 tys. zł ze środków rezerwy celowej część 85/28 – Rezerwy celowe, poz. 73.

Koszty dostosowania struktury organizacyjnej WIIH do nowych obowiązków, będących konsekwencją nowelizacji ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw, wyniosły w 2019 r. 90,0 tys. zł<sup>20</sup>.

(akta kontroli str. 49-51, 69-72)

W 2020 r. środki finansowe na realizację zadań dotyczących kontroli jakości paliw stałych, jak wyjaśnił Wojewódzki Inspektor, były już uwzględnione we wskaźnikach do projektu ustawy budżetowej na 2020 r. w ramach podstawowej działalności WIIH.

Według wyjaśnień Wojewódzkiego Inspektora 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, aby do kontroli

<sup>14</sup> W tym: sześciu w Olsztynie oraz po dwóch w Elblągu i w Elku.

<sup>15</sup> W tym: ośmiu w Olsztynie, trzech w Elblągu oraz dwóch w Elku.

<sup>16</sup> Zatrudnieni 1 maja 2019 r. – jeden w Wydziale Kontroli, drugi w Delegaturze w Elblągu.

<sup>17</sup> Ponadto nowozatrudnionym pracownikom wyposażono stanowiska pracy i zakupiono z przyznaných na ten cel środków rezerwy celowej m.in. dwa komputery przenośne wraz z oprogramowaniem i sprzętem (torby, myszki bezprzewodowe), dwie drukarki, dwa urządzenia wielofunkcyjne, biurka, krzesła, oraz pozostałe materiały biurowe. 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.

<sup>18</sup> Decyzja Ministra Finansów z dnia 20 maja 2019 r. w sprawie zmian w budżecie państwa na 2019 r. nr MF/FG4.4143.3.68.2019.MF.1106

<sup>19</sup> W dziale 500 – Handel, w rozdziale 50001 – Inspekcja handlowa.

<sup>20</sup> W tym m.in. wynagrodzenie z pochodnymi – 52,5 tys. zł i wyposażenie stanowisk pracy – 22,6 tys. zł. Różnicę w kwocie 28 416,79 zł (pomiędzy zwiększeniem planu WIIH o 118 419,9 zł i kosztami poniesionymi na dostosowanie struktury organizacyjnej do nowych obowiązków w kwocie 90 002,21 zł) stanowiły niewykorzystane środki. Niepełne wykorzystanie przyznanego z rezerwy celowej zwiększenia wynikało m.in. z przedłużenia się procesu rekrutacji na nowoutworzone stanowiska pracy.

prowadzonych przez mniej doświadczonych pracowników zatrudnionych w 2019 r. do realizacji tematyki jakości paliw stałych włączani byli pracownicy bardziej doświadczeni, z dłuższym stażem pracy.

(akta kontroli str. 46-48)

**1.3.** Po wejściu w życie nowelizacji przepisów ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw, Wojewódzki Inspektor zorganizował szkolenia dla Inspektorów WIIH w zakresie dotyczącym kontroli jakości paliw stałych. W szkoleniach uczestniczyło łącznie ośmiu pracowników<sup>21</sup>.

Szkoleniami w ww. zakresie nie objęto pięciu pracowników. Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że osoby nieobjęte szkoleniami przeprowadzały kontrole incydentalnie. Zobowiązał się jednocześnie do uwzględnienia ich w wykazie osób, które mają być objęci kolejnym szkoleniem z zakresu kontroli jakości paliw stałych.

(akta kontroli str. 46-48, 74-76)

**1.4.** WIIH nie wykorzystywał wyspecjalizowanych systemów informatycznych do procesów monitorowania rynku paliw stałych. Jak wyjaśnił Wojewódzki Inspektor, WIIH dysponował bazą danych opracowaną przez Naczelnika Wydziału Kontroli, przy wykorzystaniu oprogramowania Excel, które umożliwiało prowadzenie wykazu przedsiębiorców wykonujących działalność gospodarczą w zakresie wprowadzania do obrotu paliw stałych oraz umożliwiała gromadzenie i przetwarzanie danych statystycznych dotyczących jakości paliw stałych na potrzeby Systemu. Na podstawie danych uwzględnionych w bazie, corocznie przekazywano do UOKiK dane dotyczące liczby podmiotów zajmujących się obrotem paliwami stałymi. Wojewódzki Inspektor wskazał, że WIIH dysponował bazą danych, która zawierała niezbędne informacje do planowania i realizacji kontroli nie wydatkując na to dodatkowych środków finansowych. Natomiast źródłem pozyskiwania danych o podmiotach działających na tym rynku były, wpływające do WIIH informacje o złej jakości oferowanego do sprzedaży paliwa stałego, informacje o dostawcach pozyskane w toku prowadzonych kontroli oraz ogólnodostępne dane, pozyskane bezpośrednio z sieci internetowej. Dlatego zmiana *ustawy o systemie*, nie wpłynęła na wzrost kosztów utrzymania systemów informatycznych wykorzystywanych w WIIH do monitorowania rynku paliw stałych.

Corocznie drogą elektroniczną WIIH przekazywał do UOKiK informacje o podmiotach zajmujących się obrotem paliwami stałymi. Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że danych tych nie przekazywano co miesiąc, stosownie do pism UOKiK z 9 grudnia 2014 r.<sup>22</sup> i 17 lutego 2017 r.<sup>23</sup>, ponieważ z prowadzonego rozeznania wynikało, że na terenie województwa warmińsko – mazurskiego działalność w zakresie handlu paliwami stałymi rocznie rozpoczynało zaledwie kilka podmiotów. Wskazał, że coroczne przekazywanie informacji zostało zaakceptowane przez UOKiK, ponieważ nie zwracał się on z monitami o comiesięczne przesyłanie tych danych.

Według bazy danych WIIH, w 2018 r. na terenie województwa warmińsko – mazurskiego obrotem paliwami stałymi zajmowało się 65 podmiotów gospodarczych, a w okresie 2019-2020 r. (do końca stycznia) – 72 podmioty.

(akta kontroli str. 46-51, 126-155, 381-383)

<sup>21</sup> Sześciu pracowników uczestniczyło w szkoleniu „Pobieranie próbek paliw stałych – teoria i praktyka”. Jeden pracownik w szkoleniu „Program jakości paliw stałych – spotkanie warsztatowe”. Ponadto jeden pracownik uczestniczył w szkoleniach „Kontrola jakości paliw stałych – omówienie wyników, wymiana doświadczeń” oraz „Program jakości paliw stałych – spotkanie warsztatowe”.

<sup>22</sup> DIH-741(6)/14/MP.

<sup>23</sup> DIH-713-7(39)/17/MR.

1.5. W okresie od wejścia w życie znowelizowanej ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw wraz z rozporządzeniami wykonawczymi<sup>24</sup>, tj. od IV kwartału 2018 r., do końca II kw. 2019 r., kontrole paliw stałych<sup>25</sup> WIIH planował i prowadził w ramach kontroli własnych<sup>26</sup>, stosując się do wytycznych UOKiK<sup>27</sup>.

Kontrole paliw stałych w zakresie obejmującym również ich jakość, tj. zgodność z wytycznymi zawartymi w rozporządzeniu w sprawie wymagań jakościowych, Wojewódzki Inspektor uwzględnił w kwartalnych planach począwszy od III kwartału 2019 r. Powyższe nastąpiło po zawarciu w czerwcu 2019 r. przez Prezesa UOKiK umowy z akredytowanym podmiotem na pobieranie i badanie jakości próbek paliw stałych oraz po przekazaniu WIIH opracowanego przez Prezesa UOKiK „Programu kontroli jakości paliw stałych na 2019 r.”<sup>28</sup>

W dokumentach tych UOKiK określił podstawowe założenia przeprowadzania kontroli, a w szczególności przedmiotowy i podmiotowy zakres kontroli oraz podział zadań związanych z planowaniem i prowadzeniem kontroli pomiędzy UOKiK a WIIH. Określono również 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 monitorowania i kontrolowania jakości paliw, Prezes UOKiK jako Zarządzający Systemem, wskazywał podmioty, u których WIIH dokonywał kontroli jakości paliw stałych).

(akta kontroli str. 49-51, 156-271, 389-594)

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**

2.1. W analizowanym okresie kontrole jakości paliw stałych u przedsiębiorców, prowadzono na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw. Celem kontroli było m.in. przeciwdziałanie wprowadzaniu do obrotu paliw stałych niespełniających norm określonych w rozporządzeniu w sprawie wymagań jakościowych. Zarządzający Systemem Prezes UOKiK, na podstawie art. 12 ust. 3 ww. ustawy, realizował swoje zadania przy pomocy Inspekcji Handlowej.

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

<sup>24</sup> Akty wykonawcze do ustawy (związane z kontrolą jakości paliw stałych) weszły w życie z dniem 4 listopada 2018 r.

<sup>25</sup> W zakresie wywiązywania się przedsiębiorców z obowiązków nałożonych na nich art. 6c i 6d ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw.

<sup>26</sup> Jako kontrole zlecone w trybie art. 9 ust. 2 ustawy o IH.

<sup>27</sup> Pisma UOKiK nr: DIH-2.713.39.2018.MR i DIH-2.713.40.2018.MR z 10 października 2018 r., DIH-2.713.40.2018 z 31 października 2018 r.

<sup>28</sup> Pismo Prezesa UOKiK nr DIH-2.710.2.2019.MR z 16 lipca 2019 r., dalej: Program kontroli w 2019 r.

Przyjęte do tego czasu przez WIIH kryteria sporządzania kwartalnych planów kontroli, w części dotyczącej doboru przedsiębiorców do skontrolowania w zakresie paliw stałych, oparto na wytycznych UOKiK<sup>29</sup>. Kontrole te przeprowadzono na zlecenie Prezesa UOKiK, na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy o IH, zgodnie z którym Prezes UOKiK mógł zlecić WIIH przeprowadzenie dodatkowej kontroli, jeżeli było 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 z akredytowanym podmiotem umowy na pobieranie próbek i badanie jakości paliw stałych, kontrole w zakresie 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 rozporządzeniu wykonawczym do ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw. Kontrole należało typować u tych przedsiębiorców, na których wpływały do WIIH sygnały tzw. „skargi konsumentów” o występowaniu ewentualnych nieprawidłowości przy zakupie paliw stałych<sup>30</sup>. Minimalną liczbę podmiotów, u których WIIH winien przeprowadzić ww. kontrole Prezes UOKiK określał w odstępach kwartalnych do końca II kwartału 2019 r.

W okresie od IV kwartału 2018 r. do II kwartału 2019 r. WIIH przeprowadził łącznie 51 takich kontroli, w tym w IV kwartale 2018 r. – 5, w I kwartale 2019 r. – 15, a w II kwartale 2019 r. – 31.

Realizacja kontroli poprzedzona została dokonaniem analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa, stosownie do art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo Przedsiębiorców<sup>31</sup>.

Według wyjaśnień Wojewódzkiego Inspektora analiza ta polegała na uwzględnieniu wyników przeprowadzonego rozeznania przez inspektorów w ramach prowadzonych uprzednio czynności kontrolnych, a także wyników dotychczasowych kontroli oraz sygnałów o nieprawidłowościach.

Wskazane w punkcie 1.5. niniejszego wystąpienia pokontrolnego opracowane przez Prezesa UOKiK Programy kontroli<sup>32</sup> na 2019 r. oraz na 2020 r.<sup>33</sup> uwzględniały w ramach prowadzonych kontroli czynności związane z pobieraniem i badaniem próbek paliw stałych, w celu określenia zgodności badanego materiału z wytycznymi zawartymi w rozporządzeniu w sprawie wymagań jakościowych. Kontrole w ramach ww. Programów kontroli prowadzono od III kwartału 2019 r.

Określenie liczby skontrolowanych przedsiębiorców wykonujących działalność gospodarczą w zakresie wprowadzania do obrotu paliw stałych, stosownie do art. 12 ust. 2 pkt 7 ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw, należało do zadań Zarządzającego Systemem. Zgodnie z art. 12 ust. 6 ww.

---

<sup>29</sup> Określonych w pismach: z 10 października 2018 r. (DIH-2.713.39.2018.MR) oraz z 31 października 2018 r. (DIH-2.713.40.2018).

<sup>30</sup> Powyższe wskazówki Wojewódzki Inspektor uwzględnił przy opracowaniu Programu kontroli własnych w listopadzie 2018 r.

<sup>31</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1292, ze zm.

<sup>32</sup> Do ww. dokumentów dołączono w Załączniku nr 2 Metodologię 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.

<sup>33</sup> Pismo Prezesa UOKiK nr DIH-2.710.4.2019.MR z 31 grudnia 2019 r., dalej: Program kontroli w 2020 r.

ustawy, plany kontroli jakości paliw<sup>34</sup>, a w szczególności podmioty wskazywane do skontrolowania przez Prezesa UOKiK jako Zarządzającego Systemem, podlegały ochronie na zasadach i w trybie określonym w przepisach o ochronie informacji niejawnych.

(akta kontroli str. 156–278, 365-367, 378, 389-594)

**2.2.** Do dnia wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw, tj. do 12 września 2018 r., WIIH nie kontrolował przedsiębiorców wprowadzających paliwa stałe do obrotu ze względu na brak przepisów wykonawczych do ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw.

Po wejściu w życie ww. ustawy WIIH przeprowadził łącznie 101 kontroli w zakresie paliw stałych, z tego w:

- 2018 r. – 5 kontroli świadectw jakości paliw, którymi objęto 5 spośród 65 podmiotów zajmujących się obrotem paliwami stałymi (tj. 7,7%),
- 2019 r. – 78 kontroli (64 dotyczyło świadectw jakości paliw oraz 14 jakości paliw stałych, podczas których kontrolowano również świadectwa jakości), którymi objęto wszystkie podmioty zajmujące się obrotem paliwami stałymi,
- 2020 r. (do 29 lutego) – 18 kontroli (12 świadectw jakości paliw oraz 6 kontroli jakości paliw stałych, podczas których badano również świadectwa jakości), którymi objęto 18 podmiotów (25%).

Jak wyjaśnił Wojewódzki Inspektor, wpływ na liczbę kontroli w zakresie jakości paliw stałych przeprowadzonych w I kwartale 2020 r., miał ogłoszony stan zagrożenia epidemicznego, a następnie stan epidemii, w związku z koronawirusem SARS-CoV-2 wywołującym chorobę COVID-19.

(akta kontroli str. 365-367, 384, 595, 599)

Kary pieniężne nałożone przez WIIH z tytułu nie wystawiania świadectw jakości paliw wyniosły łącznie 60 tys. zł i nałożono je na 6 spośród 101 skontrolowanych przedsiębiorców. Do 29 lutego 2020 r. zobowiązania uregulowało 5 przedsiębiorców (wpłacili oni łącznie 50,02 tys. zł), natomiast wobec jednego przedsiębiorcy postępowanie egzekucyjne prowadził Urząd Skarbowy w Olsztynie.

(akta kontroli str. 353-359, 368)

Prawidłowość przeprowadzenia tych kontroli zbadano na podstawie dokumentacji 20 kontroli jakości paliw stałych. Ustalono, że we wszystkich przypadkach postępowania były zgodne z przepisami ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw, w tym m.in.:

- kontrole zostały przeprowadzone na podstawie wystawionych upoważnień,
- wskazano skąd pobrano próbkę (np. z hałdy, z opakowań jednostkowych),
- żądano udostępnienia dokumentów dotyczących pochodzenia paliwa stałego,
- w protokołach kontroli oraz pobrania odnotowywano pobranie dwóch próbek przez pracowników laboratorium (w tym próbki kontrolnej), a protokoły pobrania próbek zawierały wszystkie wymagane elementy<sup>35</sup>,

<sup>34</sup> Sporządzone przez UOKiK w oparciu o dyspozycję zawartą w art. 12 ust. 2 pkt 11 ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw, tj. „Plan kontroli jakości paliwa stałych w 2019 r. – zatwierdzony 15 lipca 2019 r. przez Prezesa UOKiK, który obowiązywał od 16 lipca 2019 r. do 31 grudnia 2019 r. oraz „Plan kontroli jakości paliw w 2020 r.” – zatwierdzony 31 grudnia 2019 r. przez Prezesa UOKiK, który obowiązywał od 1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2020 r.

<sup>35</sup> Protokoły zawierały: pieczęć urzędową; numer protokołu; oznaczenie przedsiębiorcy, u którego pobrano próbki; datę pobrania próbek paliw stałych; określenie miejsca pobrania próbek paliw stałych; opis sposobu, w jaki pobrano próbki paliw stałych; informację o ilości wprowadzanego do obrotu przez przedsiębiorcę paliwa stałego o określonych wymaganiach jakościowych, z której pobrano próbki tego paliwa stałego; znajdujące się w posiadaniu przedsiębiorcy informacje dotyczące pochodzenia i jakości badanego paliwa stałego; określenie



- próbki oznaczano w sposób określony przez Prezesa UOKiK, tj. wskazywano rodzaj paliwa stałego, próbki (tzn. czy jest to próbka podstawowa czy kontrolna) oraz numer próbki,
- sporządzano protokoły pobrania próbek paliw stałych przeznaczone do użytku wewnętrznego WIIH<sup>36</sup>,
- w 19 przypadkach oznaczono kopie świadectwa jakości w sposób uniemożliwiający identyfikację przedsiębiorcy<sup>37</sup>. W jednym przypadku nie oznaczono kopii, ponieważ podmiot handlujący paliwem stałym nie wydawał takich świadectw,
- w ofercie było paliwo stałe posortowane przeznaczone do instalacji spalania o nominalnej mocy cieplnej mniejszej niż 1 MW, dlatego inspektorzy w toku przeprowadzonych kontroli nie żądali okazania kopii dokumentów z których wynikało, że podmiot, który nabywa paliwo przeznacza je do instalacji o mocy cieplnej większej niż 1 MW oraz kopii prowadzenia działalności gospodarczej przez ten podmiot,
- w 13 spośród 20 przeprowadzonych kontroli z zakresu jakości paliw stałych inspektorzy nie żądali udostępnienia dokumentów dotyczących jakości paliwa stałego. Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że przepisy nie wymagają obowiązkowego żądania dokumentów dotyczących, zarówno pochodzenia, jak i jakości paliwa stałego. Zwrócił uwagę, że w sytuacji gdy kontrolowany podmiot posiadał takie dokumenty, były one załączane przez kontrolerów do akt kontroli.

(akta kontroli str. 280-347, 369-371, 381-382)

W trakcie kontroli przedsiębiorców stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- W jednym przypadku nie wystawiono i nie przekazano nabywcy kopii świadectwa jakości paliwa. W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, nałożono na przedsiębiorcę karę w wysokości 10 tys. zł.
- W trzech przypadkach oferowane do sprzedaży paliwo stałe było gorszej jakości niż deklarowane. Na jednego ze skontrolowanych nałożono karę w wysokości 10 tys. zł, w stosunku do drugiego wszczęto postępowanie w celu nałożenia kary pieniężnej<sup>38</sup>, a w jednym przypadku<sup>39</sup> odstąpiono od wymierzenia kary.
- W dwóch przypadkach stwierdzono paliwo stałe gorszej jakości niż deklarowane oraz niezgodność parametrów paliwa z parametrami określonymi w rozporządzeniu w sprawie wymagań jakościowych. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, na jednego ze skontrolowanych nałożono karę w wysokości 10 tys. zł, a w stosunku do drugiego wszczęto postępowanie w celu nałożenia kary pieniężnej<sup>40</sup>. Ponadto w obu wymienionych wyżej sprawach skierowano do prokuratury zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa (art. 34a ust. 1 ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania

---

rodzaju oferowanego paliwa stałego, których próbki paliwa stałego pobrano oraz ilości pobranego paliwa stałego; imię, nazwisko i stanowisko służbowe inspektora pobierającego próbki paliwa stałego; podpisy: kontrolowanego przedsiębiorcy, inspektora pobierającego próbki paliwa stałego.

<sup>36</sup> Protokoły zawierały: numery; informacje o oznaczeniu próbek paliw stałych oraz świadectwa jakości uniemożliwiającym identyfikację przedsiębiorcy, u których pobrano paliwa stałe, przekazane do akredytowanego laboratorium; podpis inspektora pobierającego próbkę paliw stałych.

<sup>37</sup> Zakryto informacje określone w pkt 2 i 3 oraz pkt 11 rozporządzenia Ministra Energii z dnia 27 września 2018 r. w sprawie wzoru świadectwa jakości paliw stałych (Dz.U. z 2018 r., poz. 1892).

<sup>38</sup> Według stanu na dzień kontroli, tj. 20 marca 2020 r. postępowanie to nie było jeszcze zakończone.

<sup>39</sup> Na podstawie art. 189 f §1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256).

<sup>40</sup> Według stanu na dzień kontroli, tj. 20 marca 2020 r. postępowanie to nie było jeszcze zakończone.

jakości paliw). Z uzyskanej przez NIK informacji wynika, że dochodzenia w tych sprawach nie zostały jeszcze zakończone.

(akta kontroli str. 280-352, 372-375, 385-388, 596-598)

**2.3.** 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 monitorowania i kontrolowania jakości paliw 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 przedsiębiorców.

(akta kontroli str.376-377)

**2.4.** W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 29 lutego 2020 r. do WIIH wpłynęły dwie skargi od tej samej osoby dotyczące niewłaściwej jakości węgla. Skargi te procedowano w WIIH zgodnie z zaleceniami<sup>41</sup> przekazanymi przez Prezesa UOKiK<sup>42</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 kpa.

Pierwsza skarga wpłynęła 6 lutego 2018 r., tj. przed nowelizacją ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw – z tego względu nie było podstawy prawnej do przeprowadzenia kontroli jakości paliw stałych, o czym pismem z dnia 19 lutego 2018 r. poinformowano składającego skargę.

Drugą skargę zgłoszono telefonicznie 14 października 2019 r. Została ona przekazana 15 października 2019 r. do Prezesa UOKiK, który jako Zarządzający Systemem, zlecił Inspektoratowi 3 grudnia 2019 r. (tj. po 47 dniach od jej przekazania) przeprowadzenie czynności kontrolnych w obszarze jakości paliw stałych. Kontrola potwierdziła niewłaściwą jakość paliwa (zbyt dużą zawartość podziarna - 41% i 44,1%, przy dopuszczalnej 10%). Ponadto parametry węgla odbiegały od wykazanych w świadectwie jakości. W związku z powyższym wszczęto postępowanie mające na celu nałożenie na przedsiębiorcę kary pieniężnej<sup>43</sup> i skierowano do prokuratury zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa.

(akta kontroli str. 360-364, 376-377)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie wywiązywanie się Wojewódzkiego Inspektora z nałożonych na niego obowiązków dotyczących kontroli paliw stałych.

## IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków pokontrolnych.

## IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

<sup>41</sup> „Zalecenia dotyczące trybu kontroli i stosowania wybranych przepisów prawa przez Wojewódzkie Inspektoraty Inspekcji Handlowej – tekst ujednolicony”.

<sup>42</sup> Pismo z 30 maja 2014 r. Nr DPR-078-505/11/12/13/14/LT.

<sup>43</sup> Do dnia kontroli, tj. 20 marca 2020 r. postępowanie to nie zostało jeszcze zakończone.

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie<sup>44</sup> umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie.

Olsztyn, dnia 22 kwietnia 2020 r.

Kontroler

Leszek Żywucki  
główny specjalista kontroli państwowej

.....  
(podpis)

Dyrektor Delegatury  
Najwyższej Izby Kontroli w Olsztynie  
z up.

Piotr Wanic  
Wicedyrektor

.....  
(podpis)

---

<sup>44</sup> 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.