

NIK: MINISTERSTWO ENERGII UTRUDNIAŁO WALKĘ ZE SMOGIEM

Przez 9 miesięcy znowelizowana w 2018 r. ustawa o systemie monitorowania i kontroli jakości paliw nie spełniała swojego podstawowego celu jakim jest ograniczenie emisji zanieczyszczeń i gazów cieplarnianych. Zgodnie z jej zapisami do poprawy jakości powietrza ma doprowadzić eliminowanie z rynku paliw najgorszej jakości, których spalanie w domowych piecach grzewczych i lokalnych kotłowniach jest jedną z głównych przyczyn powstawania smogu.

Wydane do ustawy rozporządzenie ówczesnego Ministra Energii w sprawie metod badania paliw stałych, uniemożliwiło jednak sprawdzanie ich jakości. W efekcie, choć w okresie badanym przez NIK Inspekcja Handlowa przeprowadziła w sumie niemal 1600 kontroli, to ponad 80 procent z nich dotyczyło tylko kwestii formalnych - tego czy sprzedawcy paliw stałych wydają świadectwa ich jakości.

Do zmiany rozporządzenia, po interwencji Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK), doszło dopiero 4 lipca 2019 r. czyli 9 miesięcy po wejściu w życie ustawy. Zdaniem NIK, uniemożliwiło to UOKiK oraz Wojewódzkim Inspektoratom Inspekcji Handlowej (WIIH) pełną skuteczność w eliminowaniu z rynku tych paliw stałych, które nie spełniały norm jakościowych i negatywnie wpływały na środowisko. Jednak nawet gdyby przepisy zostały doprecyzowane natychmiast, w 2018 r. w budżecie państwa nie zaplanowano środków na badanie jakości paliw stałych. UOKiK zwracał na to uwagę rządowi jeszcze na etapie opiniowania projektu ustawy, w styczniu 2018 r. Mimo to pieniądze na te kontrole zagwarantowano dopiero w 2019 roku.



NIK ma także zastrzeżenia do efektywności systemu monitorowania i kontroli jakości paliw stałych. Jak ustaliliśmy, średni czas od pozyskania przez WIIH informacji o nieprawidłowościach do momentu wyznaczenia przez UOKiK terminu przeprowadzenia kontroli wynosił do 1 do 3 miesięcy, w skrajnym przypadku ponad rok.

Ustawa i spóźnione rozporządzenia

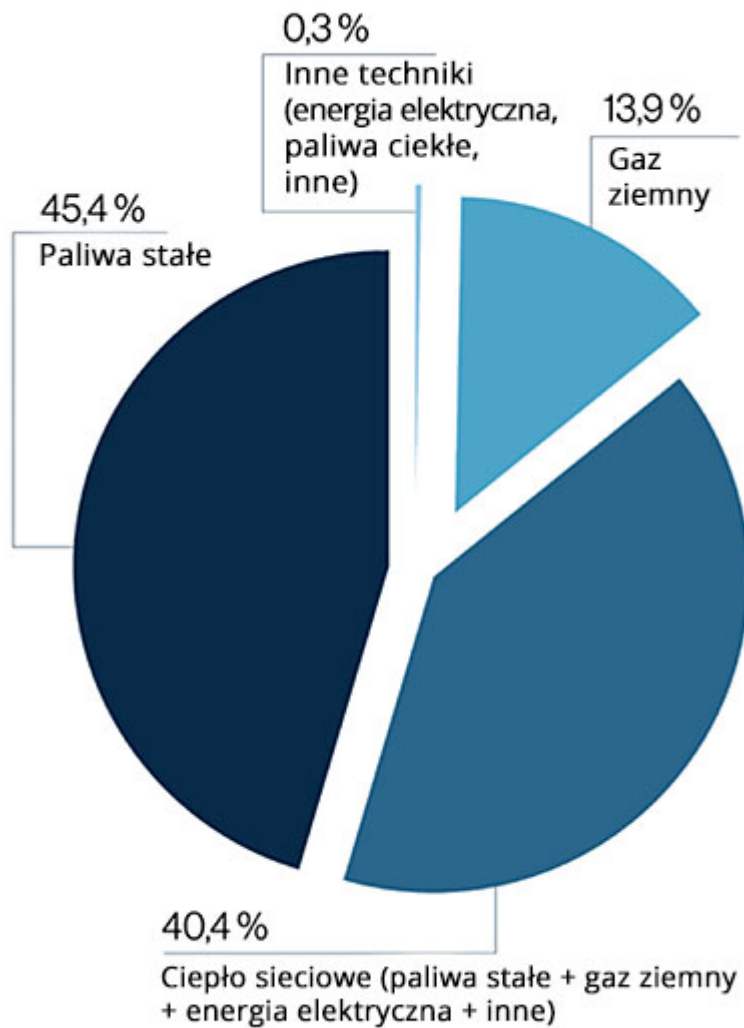
Znowelizowana ustawa o systemie monitorowania i kontroli jakości paliw weszła w życie we wrześniu 2018 r., dwa miesiące po uchwaleniu. Miała być kluczowa dla walki ze smogiem, który jest efektem m.in. spalania najgorszej jakości węgla w domowych piecach grzewczych i niewielkich kotłowniach węglowych działających na osiedlach, przy szpitalach, szkołach czy małych zakładach produkcyjnych (o nominalnej mocy cieplnej mniejszej niż 1 megawat).

Z danych GUS wynika, że w 2018 r. w Polsce własne urządzenia grzewcze na paliwa stałe wykorzystywało ponad 45% gospodarstw domowych, w większości traktując je jako podstawowe źródło ciepła (ok.11% z nich wykorzystywało więcej niż jeden sposób ogrzewania pomieszczeń). Gospodarstwa domowe były wyposażone w:

- dwufunkcyjne kotły centralnego ogrzewania - **nieco ponad 42%**
 - kotły jednofunkcyjne - **39%**
 - piece, głównie kaflowe - **niemal 14%,**
 - kominki, przeważnie z wkładem zamkniętym przekazujące do pomieszczenia więcej ciepła niż kominki otwarte - **ok.10%** (z tego tylko 12,4% wykorzystywało je jako podstawowe źródło ciepła).

Do ogrzewania pomieszczeń wykorzystywano głównie paliwa stałe, a zwłaszcza węgiel kamienny (co jest wyjątkiem w Unii Europejskiej), w tym miał (wg Izby Gospodarczej Sprzedawców Polskiego Węgla zużycie miału węglowego w Polsce przekraczało wtedy 7 mln ton) oraz odpady węglowe, m.in. floty i muły.

Sposób ogrzewania gospodarstw domowych według technik ogrzewania



Źródło: opracowanie własne NIK, na podstawie danych pozyskanych z GUS.

Nowe przepisy miały uporządkować rynek - m.in. ograniczyć napływ do Polski węgla niesortowanego (mieszanki węgla różnej jakości i wielkości), a także zapewnić kupującym nabywanie tylko takich paliw stałych, które spełniają określone normy jakości. Chodziło o wykluczenie ze sprzedaży np. odpadów węglowych - mułów i flotokonzentratów, których spalanie powoduje wysoką koncentrację w powietrzu szczególnie niebezpiecznych zanieczyszczeń - pyłów PM10 i PM2,5, które według Światowej Organizacji Zdrowia mogą powodować lub pogłębiać choroby układu oddechowego i układu krążenia, a także różnego rodzaju alergię.

Najbardziej szkodliwa dla środowiska i zdrowia człowieka jest **niska emisja** (na wysokości do 40 metrów), bo choć gospodarstwa domowe i lokalne kotłownie pojedynczo emitują niewielkie ilości zanieczyszczeń, to w przypadku obszarów ściśle zabudowanych w sumie ilość szkodliwych pyłów gromadzących się tam wokół niskich kominów jest już znaczna.

Ustawa, dzięki której zanieczyszczeń ma być w powietrzu mniej wymagała jeszcze doprecyzowania - rozporządzenia Ministra Energii dotyczącego norm jakości węgla dopuszczonego do sprzedaży. Zaproponowane przez resort rozwiązania skrytykowała jednak i części ministerstw, i organizacje ekologiczne biorące udział w konsultacjach społecznych. Wskazywały one, że nowe przepisy będą zezwalały na sprzedaż węgla o wysokiej zawartości wilgoci, siarki czy

popiołu, a więc mającego niską wartość opałową i szkodliwego dla środowiska. **Z kolei nie określenie w przypadku miałów węglowych, dopuszczalnej ilości tzw. podziarna, czyli zawartości cząstek drobniejszych, mogło sprzyjać nielegalnemu mieszaniu tych miałów z odpadami węglowymi - mułami i flotokoncentratami, których sprzedaż ustawa przecież wykluczyła.**

Ostatecznie, rozporządzeniem wydanym jeszcze we wrześniu 2018 r., ówczesny Minister Energii wprowadził zakaz sprzedaży miałów dla odbiorców wykorzystujących je jako paliwo w domowych piecach grzewczych i lokalnych kotłowniach węglowych.

Obowiązywanie zakazu odroczył jednak niemal o 2 lata - wszedł on w życie 1 lipca 2020. Przesunięcia terminu domagała się Izba Gospodarcza Sprzedawców Polskiego Węgla.

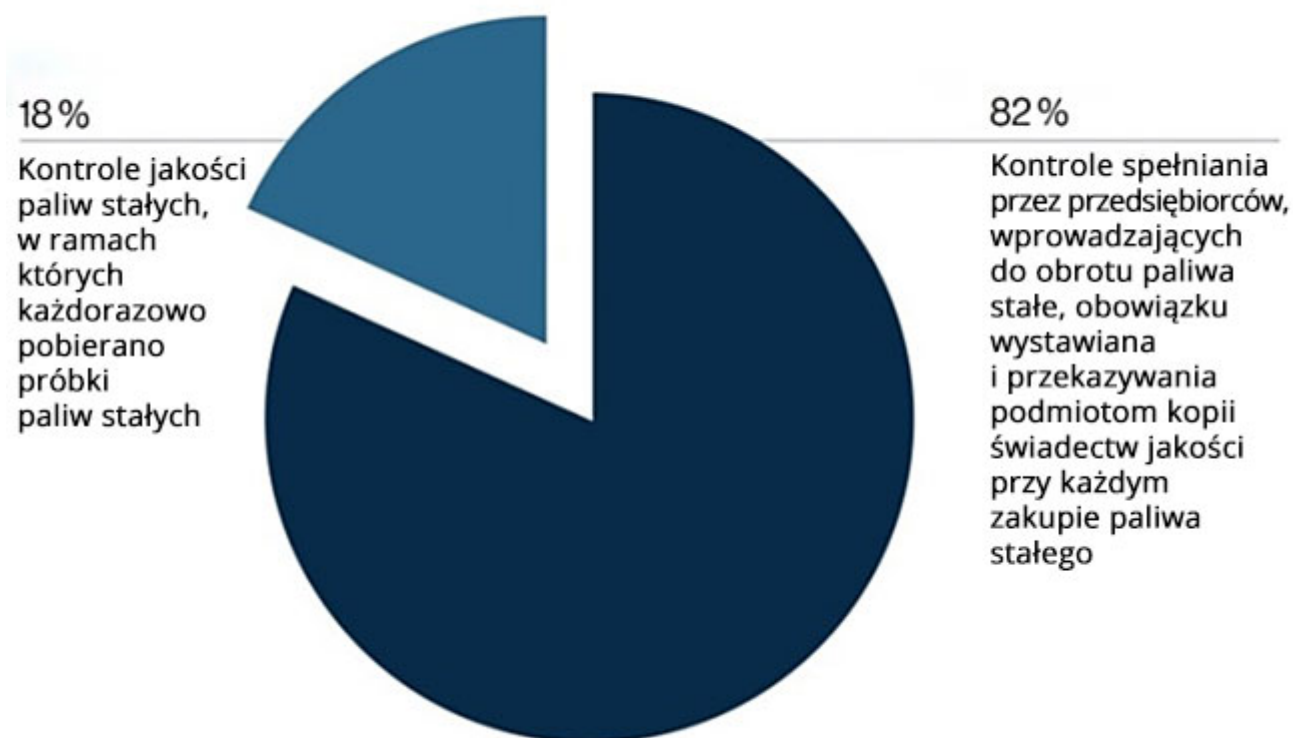
Obecnie, zgodnie z ustawą, sprzedawca paliwa stałego musi przekazać kupującemu świadectwo jakości, które zawiera m.in. parametry oferowanego towaru. Za podanie informacji niezgodnych z rzeczywistością grozi kara - od 10 tys. zł do nawet 500 tys. zł lub do trzech lat więzienia.

Według znowelizowanych przepisów badanie jakości paliw musi się odbywać w akredytowanych laboratoriach, a za pobieranie próbek odpowiedzialna jest Inspekcja Handlowa. Próbki kontrolne pobierane są jednak tylko na składach, czyli w miejscach, w których paliwa stałe można kupić. Koszty kontroli w całości ponosi Skarb Państwa.

Kontrole świadectw jakości paliw bez kontroli jakości paliw

Od listopada 2018 r. do 31 grudnia 2019 r. Inspekcja Handlowa przeprowadziła w sumie niemal 1600 kontroli dotyczących paliw stałych, ale 82% z nich dotyczyło tylko kwestii formalnych; tego czy przedsiębiorcy przekazują swoim klientom kopie świadectw jakości sprzedawanego przez siebie towaru.

Kontrole przeprowadzone przez WIH
w okresie od listopada 2018 r. do 31 grudnia 2019 r.



Źródło: kontrola NIK

Dlaczego? W 2018 r. na badania właściwości fizykochemicznych paliw stałych nie zapewniono w budżecie pieniędzy, mimo ostrzeżeń Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Okazało się również, że laboratoria, do których zwrócił się UOKiK nie miały akredytacji na wskazane w rozporządzeniu Ministra Energii metody badania dwóch ważnych parametrów. Pierwszy z nich to:

- „**uziarnienie**” paliw stałych, który odnosi się do **wielkości ziaren** - im większe ziarna tym większe uziarnienie

W przypadku miałów węglowych badanie uziarnienia powinno być przeprowadzane w warunkach laboratoryjnych, tymczasem rozporządzenie w pierwotnej wersji przewidywało badania u przedsiębiorcy. Przez 9 miesięcy parametr ten nie mógł być badany, a **w ocenie NIK, niekontrolowanie uziarnienia miałów mogło sprzyjać nielegalnemu mieszaniu ich z odpadami węglowymi - mułami i flotokoncentratami, ponieważ bez specjalistycznej analizy trudno je odróżnić.**

Drugi problem jaki pojawił się w związku z badaniem jakości paliw stałych dotyczył parametru „zdolność spiekania” w odniesieniu do węgla brunatnego:

- „**zdolność spiekania**” to podatność na tworzenie się podczas spalania brył koksowych. Takie spieki powodują zaburzenia procesu spalania, przez co zmniejsza się ilość wytworzonej energii i powstaje więcej popiołu.

Kontrola jakości węgla brunatnego miała być oparta na badaniu tego właśnie parametru, ale laboratoria nie miały na nie akredytacji ponieważ nie jest ono uzasadnione merytorycznie - węgiel brunatny nie ma bowiem zdolności spiekania.

Problemy związane z badaniem tych dwóch parametrów, to zdaniem NIK, efekt braku uzgodnień na etapie tworzenia nowych przepisów. Konsultowany był projekt ustawy o systemie monitorowania i kontroli jakości paliw, rozporządzenie dotyczące norm jakości węgla dopuszczonego do sprzedaży ówczesny Minister Energii wydał bez konsultacji.

Pełne badanie jakości paliw stałych mogło być przeprowadzane dopiero po zmianie tego rozporządzenia, w lipcu 2019 r. Jak ustaliła NIK, od 25 lipca 2019 r. do 31 stycznia 2020 r. Inspekcja Handlowa pobrała do badań laboratoryjnych 291 próbek: 13 z nich (4,5%) nie spełniało wymagań jakościowych określonych w rozporządzeniu, w 45 przypadkach parametry jakościowe, deklarowane w wystawianych świadectwach były niezgodne ze stanem faktycznym.

Co ciekawe, z powodu nieprecyzyjnych przepisów, Inspekcja Handlowa ukarała grzywną 17 przedsiębiorców, którzy sprzedawali paliwa o parametrach wyższych niż wskazywały na to wydawane przez nich dokumenty. O zajęcie stanowiska w tej sprawie UOKiK wystąpił do Ministra Energii, który uznał, że skoro głównym celem nowelizacji ustawy było eliminowanie ze sprzedaży paliw stałych niskiej jakości, nakładanie kar na przedsiębiorców wprowadzających na rynek paliwo o parametrach wyższych niż podane w świadectwie było nieuzasadnione.

W badanym przez NIK okresie, w sprawie jakości paliw Inspekcja Handlowa wszczęła postępowania administracyjne wobec 22 sprzedawców, na 6 nałożono karę po 10 tys. zł, w przypadku 3 osób odstąpiono od jej nałożenia, pozostałe sprawy były jeszcze w toku. Z kolei na 1301 kontroli dokumentów, w 135 przypadkach (10,4%) przedsiębiorcy wprowadzający do obrotu paliwa stałe nie wypełnili swojego obowiązku i nie przekazali nabywcom kopii świadectw ich jakości. Postępowania administracyjne wszczęto w niemal 87% takich przypadków, a do 31 stycznia 2020 r. wojewódzcy inspektorzy IH wydali 80 decyzji o nałożeniu kary w łącznej wysokości niemal miliona zł. W 32 przypadkach odstąpiono od jej nałożenia, pozostałe postępowania były w toku. Ponadto w 300 wystawionych świadectwach jakości stwierdzono nieprawidłowości lub uchybienia (ponad 23%).

Wnioski NIK

Wojewódzkie Inspektoraty Inspekcji Handlowej (WIIH) sprawdzały nie tylko przedsiębiorców handlujących paliwem stałym, którzy zostali wylosowani przez UOKiK do kontroli, ale także tych, na których zgłoszono skargi dotyczące jakości oferowanego przez nich towaru.

Zdaniem NIK, system monitorowania i kontroli jakości paliw jest jednak w tym przypadku niedostatecznie elastyczny, a przez to nie w pełni efektywny. Nie daje bowiem możliwości natychmiastowego reagowania na niepokojące sygnały związane z jakością paliw oraz uniemożliwia wykorzystanie wyników bieżącej analizy ryzyka przeprowadzanej przez poszczególne WIIH. Skargi spływające do Inspekcji Handlowej są odsyłane do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który decyduje nie tylko o tym, które z nich będą rozpatrywane, ale także kiedy.

Kontrole skargowe



Źródło: kontrola NIK

Przykładem może być WIIH w Katowicach. Od marca 2018 r. do końca grudnia 2019 r. wpłynęło tam 18 skarg, z których 13 przekazano do UOKiK. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów zlecił przeprowadzenie 8 kontroli jakości paliw stałych. Jak zbadała NIK, jedna z tych kontroli została zlecona po ponad roku (po 378 dniach) od dnia przekazania skargi przez Inspekcję Handlową, jedna po upływie 114 dni, jedna przed upływem 100 dni, a pozostałe 5 w okresie do 50 dni. UOKiK tłumaczył, że kontrole były zlecone tak, by można je było przeprowadzić w jak najbardziej efektywny i ekonomiczny sposób, tzn. pobierając próbki u przedsiębiorców, których siedziby znajdowały się w niewielkiej odległości od siebie. Tym samym, przedsiębiorca, na którego złożono skargę był kontrolowany dopiero wtedy, kiedy w jego pobliżu znalazły się firmy wylosowane do kontroli przez UOKiK.

Średni czas od pozyskania przez WIIH informacji o nieprawidłowościach do momentu wyznaczenia przez UOKiK terminu przeprowadzenia kontroli wynosił od 1 do 3 miesięcy. Tym samym, zdaniem NIK, przeprowadzane przez Inspekcję Handlową kontrole były mało efektywne - od 25 lipca 2019 r. do 31 stycznia 2020 r., na podstawie niepokojących sygnałów otrzymanych z WIIH, UOKiK wyznaczył do kontroli 40 przedsiębiorców. Jedynie w 7 przypadkach (18%) stwierdzono, że paliwo stałe nie spełnia wymagań jakościowych.

Stąd wniosek Najwyższej Izby Kontroli do Prezesa UOKiK o przeprowadzenie zmian w wewnętrznych przepisach regulujących organizację pracy Inspekcji Handlowej, w efekcie których zostanie skrócony okres jaki upływa od pozyskania przez WIIH informacji o możliwych nieprawidłowościach dotyczących jakości paliw stałych do podjęcia kontroli u ich sprzedawcy. Pozwoli to na badanie zasadności skarg szybciej niż do tej pory.

NIK wnioskuje też do Ministra Klimatu i Środowiska o zmiany w ustawie o systemie monitorowania i kontroli jakości paliw tak, by w ten sam sposób traktowani byli przedsiębiorcy sprzedający paliwa ciekłe i paliwa stałe. Obecnie, jeśli podczas kontroli paliwa ciekłego inspektorzy stwierdzą, że nie spełnia ono norm jakości, Prezes UOKiK ma obowiązek niezwłocznego wyznaczenia kontroli firmy, która dostarczyła to paliwo sprzedawcy. W przypadku paliw stałych, ustawa nie przewiduje kontroli u dostawców, np. w kopalniach węgla kamiennego. NIK składając ten wniosek powołuje się na wyniki swojej kontroli. Zgodnie z informacjami pozyskanymi we wszystkich dziewięciu badanych Wojewódzkich Inspektoratach Inspekcji Handlowej, przedsiębiorcy którzy handlowali paliwem stałym niespełniającym wymagań jakościowych, twierdzili, że kupili je w zakładzie górniczym. (NIK)