



WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Wojciech Kutyla

KGP – 4114-003-01/2014

I/14/005

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

# I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

I/14/005 – Wykonywanie przez Główny Urząd Miar zadań w zakresie potwierdzania spełniania przez kasy rejestrujące funkcji, kryteriów i warunków technicznych, którym kasy muszą odpowiadać

Jednostka  
przeprowadzająca  
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Kontrolerzy

1. Rafał Szymański, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 92473 z dnia 30 października 2014 r.
2. Małgorzata Duraj, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 92475 z dnia 30 października 2014 r.
3. Filip Byczkowski, inspektor kp., upoważnienie do kontroli nr 92474 z dnia 30 października 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-6)

Jednostka  
kontrolowana

Główny Urząd Miar<sup>1</sup>, ul. Elektoralna 2, 00-139 Warszawa

Kierownik jednostki  
kontrolowanej

Prezes Głównego Urzędu Miar Pani Janina Maria Popowska

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>2</sup> działalność GUM w zbadanym zakresie.

Prezes Głównego Urzędu Miar<sup>3</sup> podjął niezbędne działania organizacyjne w celu przygotowania Urzędu do wykonywania nowych zadań związanych z wydawaniem decyzji potwierdzających spełnianie funkcji, kryteriów i warunków technicznych, którym muszą odpowiadać kasy rejestrujące<sup>4</sup>. Utworzono nową komórkę organizacyjną wyznaczoną do przeprowadzania badań technicznych kas rejestrujących, opracowano i wdrożono nowe akty wewnętrzne, podjęto działania w celu zapewnienia środków na realizację przejmowanych zadań.

W ocenie NIK, postępowania GUM dotyczące potwierdzania spełniania przez kasy rejestrujące funkcji, kryteriów i warunków technicznych, którym muszą odpowiadać te urzędnicy, prowadzone były zgodnie z obowiązującymi przepisami. Zróżnicowane okresy rozpatrywania poszczególnych spraw (pomiędzy wpływem wniosku o wydanie decyzji potwierdzającej a zakończeniem postępowania), wynikały z indywidualnego ich charakteru i zakresu niezbędnych badań. NIK nie wnosi również uwag do rzetelności dokumentowania przebiegu prowadzonych postępowań.

Prezes GUM ustalając wysokość opłat pobieranych za wydanie decyzji uwzględnił czas trwania czynności związanych z certyfikacją kas oraz stawki godzinowe za czas pracy pracowników Urzędu.

<sup>1</sup> Dalej: GUM, Urząd.

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>3</sup> Dalej: Prezes GUM.

<sup>4</sup> Dalej też: certyfikacja kas rejestrujących.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Przygotowanie oraz organizacja GUM w zakresie wykonywania zadań związanych z potwierdzaniem spełniania przez kasy rejestrujące funkcji, kryteriów i warunków technicznych, którym kasy muszą odpowiadać

Opis stanu faktycznego

Zadania związane z wydawaniem potwierdzeń, że kasy rejestrujące spełniają funkcje oraz kryteria i warunki techniczne, którym kasy te muszą odpowiadać Prezes GUM realizuje od 1 września 2011 r. Poprzednio zadania w tym zakresie realizował Minister Finansów<sup>5</sup>.

Na mocy przepisów art. 1 pkt 25 lit. c ustawy z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy – Prawo o miarach<sup>6</sup> Prezes GUM, z dniem 1 września 2011 r. otrzymał nowe kompetencje obejmujące:

- wydawanie, odmawianie lub cofanie (w drodze decyzji) – potwierdzenia o spełnianiu przez kasy rejestrujące funkcji, kryteriów i warunków technicznych, którym kasy te muszą odpowiadać,
- ogłaszanie w Dzienniku Urzędowym Głównego Urzędu Miar wykazu typów kas rejestrujących, które otrzymały lub którym cofnięto ww. potwierdzenie.

##### 1.1. Analizy i regulacje wewnętrzne

Przyjęcie do realizacji zadań związanych z certyfikacją kas poprzedzone zostało w GUM przeprowadzeniem czynności przygotowawczych i analitycznych, w ramach których wykonano:

- *Wstępną analizę warunków realizacji zadania związanego z dopuszczeniem do obrotu kas rejestrujących<sup>7</sup>*, w której omówiono m.in. możliwości realizacji nowych zadań przez Prezesa GUM oraz wyszczególniono działania niezbędne do ich wdrożenia, problemy związane z przejęciem tych zadań, w tym techniczne i kadrowe. Wskazano także na potrzebę wprowadzenia opłat za czynności związane z certyfikacją kas rejestrujących.
- *Założenia techniczno-ekonomiczne oraz organizacyjno-prawne dot. wdrożenia w Głównym Urzędzie Miar badań kas rejestrujących<sup>8</sup>*, w których zaprezentowano zakres i metodykę dla trzech podstawowych grup badań kas rejestrujących (konstrukcyjnych, funkcjonalnych oraz bezpieczeństwa oprogramowania). Przedstawiono też wymagania wynikające z obowiązujących przepisów, opis czynności, nakłady niezbędne do przeprowadzenia i udokumentowania badań oraz wnioski legislacyjne, ekonomiczne i organizacyjne. W szczególności wskazano na konieczność zapewnienia wykwalifikowanej kadry oraz zakupu urządzeń i specjalistycznego sprzętu komputerowego. Według analiz Urzędu całkowity koszt wdrożenia badań kas rejestrujących przez GUM miał wynosić łącznie 2 584,7 tys. zł, zaś coroczny koszt realizacji tych badań – 336,5 tys. zł, z czego 324,0 tys. zł dotyczyło kosztów wynagrodzeń<sup>9</sup>. Czas niezbędny na przygotowanie i wdrożenie programu badań w GUM oszacowano na pięć do ośmiu miesięcy.

<sup>5</sup> Na mocy art. 111 ust. 6b ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. Nr 54, poz. 535 ze zm.). Dalej: *ustawa o VAT*.

<sup>6</sup> Dz. U. Nr 64, poz. 332. Dalej: *ustawa nowelizująca*.

<sup>7</sup> Dokument przekazany przez Prezesa GUM do Ministerstwa Gospodarki w dniu 26 stycznia 2010 r.

<sup>8</sup> Dokument przekazany przez Prezesa GUM do Ministerstwa Gospodarki w dniu 19 kwietnia 2010 r. Dalej: *Założenia techniczno-ekonomiczne oraz organizacyjno-prawne*.

<sup>9</sup> *Założenia techniczno-ekonomiczne oraz organizacyjno-prawne* nie uwzględniały tzw. pochodnych od wynagrodzeń (podatków, kosztów ZUS itp.).

- *Plan działań niezbędnych do przejścia przez Prezesa Głównego Urzędu Miar obowiązków w zakresie potwierdzeń o spełnieniu przez kasy funkcji, kryteriów i warunków technicznych*<sup>10</sup>, zatwierdzony przez Prezesa GUM 17 grudnia 2010 r. (dowód: akta kontroli str. 170-176, 187-238, 239-243)

Zgodnie z nowym regulaminem organizacyjnym<sup>11</sup> postępowania związane z wydawaniem, odmową wydania i cofaniem potwierdzeń o spełnieniu przez kasy rejestrujące funkcji, kryteriów i warunków technicznych prowadzić miało Biuro Metrologii Prawnej<sup>12</sup>, a Biuro Informatyki i Oprogramowania<sup>13</sup> wykonywać badania<sup>14</sup> techniczne kas rejestrujących. Natomiast Zakład Promieniowania i Drgań, we współpracy z innymi zakładami metrologicznymi, miał przeprowadzać badania wpływu warunków środowiskowych na kasy rejestrujące. Dokonano również stosownych zmian w regulaminach wewnętrznych tych komórek organizacyjnych oraz opracowano nowe opisy stanowisk pracy.

Zarządzeniem Nr 9 Dyrektora Generalnego z dnia 19 sierpnia 2011 r. przyjęto w GUM<sup>15</sup> *Zasady postępowania w sprawach o wydanie albo odmowę wydania decyzji potwierdzającej spełnienie przez kasy rejestrujące funkcji, kryteriów oraz warunków technicznych, którym muszą odpowiadać kasy rejestrujące*<sup>16</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 7-30, 56-79, 87-117, 304-305)

## 1.2. Środki na realizację nowych zadań przez GUM

Prezes GUM, składając projekt budżetu na rok 2011 dla części 64 budżetu państwa Główny Urząd Miar, wnioskował<sup>17</sup> o zwiększenie wstępnego limitu wydatków, uzasadniając, że pozostawienie kwoty wydatków na bardzo niskim poziomie oznacza m.in. brak środków na wdrożenie nowego zadania związanego z badaniem kas rejestrujących. Koszt przygotowania GUM do realizacji tego zadania, oszacowano na kwotę 2 585 tys. zł, a coroczne wydatki na wynagrodzenia, szkolenia, literaturę fachową i pozostałe wydatki bieżące związane z utrzymaniem infrastruktury na kwotę ok. 416 tys. zł. Ww. kwoty odpowiadały szacunkom Urzędu przedstawionym w piśmie z dnia 19 kwietnia 2010 r. do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Gospodarki, do którego zostało załączone opracowanie: *Założenia techniczno-ekonomiczne oraz organizacyjno-prawne*. Ministerstwo Finansów nie udzieliło odpowiedzi na wniosek GUM o zwiększenie wstępnego limitu wydatków<sup>18</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 187-190, 284-285)

W *ustawie budżetowej na rok 2011*<sup>19</sup>, w części 83 Rezerwy celowe, dział 758, rozdział 75818, poz. 60, zostały zabezpieczone środki w wysokości 2 mln zł na uzupełnienie wydatków GUM w związku z realizacją nowego zadania polegającego na badaniu kas rejestrujących.

<sup>10</sup> Dalej: *Plan działań*.

<sup>11</sup> Zarządzenie nr 2 Prezesa Głównego Urzędu Miar z dnia 28 czerwca 2011 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Głównemu Urzędowi Miar (Dziennik Urzędowy GUM z dnia 5 sierpnia 2011 r., Nr 3, poz. 15).

<sup>12</sup> Dalej: BMP.

<sup>13</sup> Dalej: BI.

<sup>14</sup> Instrukcja badań została zatwierdzona przez Dyrektora BI 13 września 2011 r., a następnie modyfikowana 8 sierpnia 2012 r. oraz 16 czerwca 2014 r.

<sup>15</sup> Obowiązujące od 1 września 2011 r.

<sup>16</sup> Dalej: *Zasady postępowania*.

<sup>17</sup> Pismo znak BB-032-1248/JŚ/10 z dnia 20 sierpnia 2010 r.

<sup>18</sup> Pismo Prezesa GUM z 22 grudnia 2014 r., znak GP.091.3.2014.MB (AI).2008.

<sup>19</sup> *Ustawa budżetowa na rok 2011 z dnia 20 stycznia 2011 r.* załącznik nr 2 Wydatki Budżetu Państwa na rok 2011 Zestawienie Zbiorcze Według. Działów, str. 1969. (Dz. U. Nr 29, poz. 150).

W GUM opracowano plan wydatków związanych z wyposażeniem stanowisk pomiarowych, w ramach wykorzystania rezerwy celowej<sup>20</sup>. Dla poszczególnych wymagań wynikających z *rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 listopada 2008 r. w sprawie kryteriów i warunków technicznych, którym muszą odpowiadać kasy rejestrujące oraz warunków ich stosowania*<sup>21</sup> i odpowiadających im planowanych metod badania, określono potrzebne wyposażenie laboratoryjne oraz jego koszty. W związku z wnioskiem Prezesa GUM z 13 maja 2011 r.<sup>22</sup> o zwiększenie ze środków rezerwy celowej planu finansowego Urzędu o kwotę 868,5 tys. zł, Minister Finansów decyzją z 13 lipca 2011 r. w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2011 dokonał zwiększenia o kwotę 687 tys. zł środków przeznaczonych dla GUM na zakup urządzeń, przeprowadzenie niezbędnych prac adaptacyjnych pomieszczeń biurowych oraz sfinansowanie pozostałych wydatków związanych z realizacją nowego zadania. Przyznane środki były niższe od wnioskowanych o 181,5 tys. zł, w związku z uprzednim wystąpieniem Prezesa GUM o wyrażenie zgody na przeniesienie środków z wydatków bieżących do majątkowych, w tym ww. kwoty z paragrafów, które miałyby następnie zostać zwiększone z rezerwy celowej<sup>23</sup>.

Wydatki poniesione w wysokości 602,9 tys. zł w ramach rezerwy celowej uznane zostały za wystarczające do przygotowania GUM do realizacji nowego zadania. Stwierdzono, że nieaktualna stała się pierwotnie planowana potrzeba wykonywania badania odporności kas rejestrujących na oddziaływanie czynników środowiskowych i w konsekwencji niecelowe stało się wydatkowanie środków budżetowych na sfinansowanie rozbudowy i modernizacji infrastruktury technicznej do tych badań.

Prezes GUM 6 października 2011 r. poinformował<sup>24</sup> Ministerstwo Finansów, że Urząd nie będzie korzystał z pozostałej kwoty, zabezpieczonej w rezerwie celowej.

(dowód: akta kontroli str. 248-300, 304, 375-387)

Niezależnie od wykorzystania w 2011 r. rezerwy celowej w kwocie 602,9 tys. zł, wydatki dotyczące realizacji zadania związanego z wykonywaniem czynności z zakresu kas rejestrujących, ujęte w rocznych sprawozdaniach RB-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zdaniowym, poniesione ze środków dysponenta głównego części 64 – Główny Urząd Miar, wynosiły<sup>25</sup> odpowiednio: 1 220,5 tys. zł w 2012 r. oraz 1 856,8 tys. zł w 2013 r. Natomiast w 2014 r. wydatki związane z realizacją ww. zadania, zgodnie z planem wydatków w układzie zdaniowym, zostały zaplanowane w kwocie 1 680,1 tys. zł.

Wydatki na wynagrodzenia pracowników zaangażowanych w realizację ww. zadania wynosiły wraz z pochodnymi: 148,6 tys. zł w 2011 r., 331,1 tys. zł w 2012 r. i 613,2 tys. zł w 2013 r.

Prezes GUM<sup>26</sup> wyjaśnił, że ponieważ na nowe zadania GUM nie otrzymał dodatkowych środków na wynagrodzenia, przy okazji wdrażania nowego statutu przeprowadzono reorganizację w celu wygospodarowania etatów w ramach posiadanego stanu i środków na wynagrodzenia. W wyniku reorganizacji uwolniono

<sup>20</sup> Dokument z 27 kwietnia 2011 r. pn. „Projekt programu badań kas rejestrujących na zgodność z wymaganiami rozporządzenia w sprawie kryteriów i warunków technicznych, którym muszą odpowiadać kasy rejestrujące oraz warunków ich stosowania (Dz. U. z 2008 r., Nr 212 poz. 1338). Plan wydatków związanych z wyposażeniem stanowisk pomiarowych w ramach wykorzystania rezerwy celowej”.

<sup>21</sup> Dz. U. Nr 212, poz. 1338. Dalej: *Rozporządzenie MF z 2008 r.*

<sup>22</sup> Pismo znak BB-032-748/JŚ/2011.

<sup>23</sup> Pismo Ministra Finansów znak FS5-4135-15B/334/KCO/2011 z 13 lipca 2011 r.

<sup>24</sup> Pismo znak BB-032/1383/KD/2011.

<sup>25</sup> Pismo Prezesa GUM z 12 grudnia 2014 r., znak GP.091.3.2014.MB(AI).1736.

<sup>26</sup> Pismo Prezesa GUM z 29 grudnia 2014 r., znak GP.091.3.2014.MB.2046.

łącznie 13,5 etatu, z czego na potrzeby realizacji zadań w zakresie kas rejestrujących przyznano 11 etatów.

(dowód: akta kontroli str. 1852-1877)

### 1.3. Przygotowanie kadrowe do realizacji nowych zadań

Przed przyjęciem zadań związanych z certyfikacją kas, w GUM wyznaczono dwóch pracowników Zakładu Promieniowania i Wielkości Wpływających, którzy uczestniczyli w pracach merytorycznych związanych z przygotowaniem Urzędu do realizacji ww. zadań.

W związku z przejęciem nowych zadań, w GUM w roku 2011 zatrudniono cztery osoby, a w latach 2012–2013 trzy kolejne.

W 2011 roku zadania związane z certyfikacją kas wykonywało pięciu pracowników w utworzonym Wydziale Badań i Rozwoju Oprogramowania, jeden pracownik w Biurze Prawno-Legislacyjnym<sup>27</sup> oraz dwaj pracownicy w Biurze Metrologii Prawnej.

W latach 2012–2013, w związku z wpływem dużej liczby wniosków dotyczących badania kas rejestrujących, czasowo angażowano oddelegowanych pracowników z innych komórek organizacyjnych Urzędu. Ponadto w 2013 r. do Wydziału Badań i Rozwoju Oprogramowania przydzielono dodatkowo trzy etaty, jednak prowadzone w 2013 i 2014 r. nabory okazały się nieskuteczne i nie zakończyły się zatrudnieniem nowych pracowników. Według wyjaśnień Prezesa GUM<sup>28</sup>, trudności ze znalezieniem pracownika do wykonywania czynności związanych z certyfikacją kas wynikały z wysokich wymagań stawianych kandydatom oraz proponowanego, niekonkurencyjnego rynkowo, wynagrodzenia.

Według stanu na 16 grudnia 2014 r. certyfikacją kas rejestrujących zajmowało się ośmiu pracowników Wydziału Badań i Rozwoju Oprogramowania oraz dwóch pracowników z BMP i jeden z BPL. Według wyjaśnień Prezesa GUM<sup>29</sup> wszyscy ci pracownicy, oprócz zadań związanych z certyfikacją kas rejestrujących, wykonywali w Urzędzie również inne prace.

(dowód: akta kontroli str. 306)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

## 2. Uwarunkowania organizacyjno-prawne certyfikacji kas rejestrujących

### 2.1. Podstawa prawna działania Prezesa GUM w sprawach potwierdzania spełniania przez kasy rejestrujące funkcji, kryteriów i warunków, którym kasy rejestrujące muszą odpowiadać

Opis stanu  
faktycznego

Prezes Głównego Urzędu Miar od 1 września 2011 r. przejął od Ministra Finansów zadanie polegające na wydawaniu potwierdzeń spełniania przez kasy rejestrujące funkcji, kryteriów i warunków, którym kasy rejestrujące muszą odpowiadać.

Przedmiotowa zmiana w zakresie kompetencji ww. organów wprowadzona została na podstawie przepisów art. 1 pkt 25 lit. b i c *ustawy nowelizującej*, która weszła w życie z dniem 1 kwietnia 2011 r., przy czym przepisy nadające Prezesowi GUM

<sup>27</sup> Dalej: BPL.

<sup>28</sup> Pismo Prezesa GUM z 18 grudnia 2014 r., znak GP.091.3.2014.MB(AI).2003.

<sup>29</sup> jw.

kompetencje w zakresie certyfikacji kas rejestrujących weszły w życie z dniem 1 września 2011 r. Powyższa kompetencja została wprowadzona do *ustawy z dnia 11 maja 2001 r. Prawo o miarach*<sup>30</sup>, w art. 24 ust. 2, pkt 12.

W tej samej *ustawie nowelizującej* ustawodawca dokonał również zmiany organu właściwego do wydania rozporządzenia regulującego kryteria i warunki techniczne, którym kasy muszą odpowiadać.

Od 1 grudnia 2008 r. obowiązywało wydane w realizacji dyspozycji art. 111 ust. 9 *ustawy o VAT, rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 listopada 2008 r. w sprawie kryteriów i warunków technicznych, którym muszą odpowiadać kasy rejestrujące oraz warunków ich stosowania*<sup>31</sup>. Utraciło ono moc z dniem 1 września 2013 r.

Zgodnie z dyspozycją art. 111 ust. 9 *ustawy o VAT* – w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 września 2011 r., tj. z dniem wejścia w życie art. 1 pkt 25 *ustawy nowelizującej* – minister właściwy do spraw gospodarki w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych zobowiązany był do określenia, w drodze rozporządzenia m.in. szczegółowych kryteriów i warunków technicznych, którym muszą odpowiadać kasy rejestrujące, oraz sposobu oznaczania pamięci fiskalnej kas rejestrujących numerami unikatowymi, warunków ich przydzielania oraz dokumentów, które powinny być dołączone do kasy rejestrującej przy wprowadzaniu jej do obrotu. W realizacji ww. dyspozycji wydane zostało *rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 27 sierpnia 2013 r. w sprawie kryteriów i warunków technicznych, którym muszą odpowiadać kasy rejestrujące*<sup>32</sup>. Rozporządzenie to weszło w życie 1 października 2013 r.

W prowadzonych postępowaniach stosowane były aktualnie obowiązujące przepisy, a w okresie od 1 do 30 września 2013 r. Prezes GUM nie wydał żadnych decyzji związanych z tymi postępowaniami.

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż w okresie od 1 do 30 września 2013 r. nie obowiązywały żadne szczegółowe przepisy dotyczące kryteriów i warunków technicznych, którym muszą odpowiadać kasy rejestrujące.

Według wyjaśnień Prezesa GUM<sup>33</sup>, brak podstawy prawnej do prowadzenia postępowania w sprawie potwierdzania spełniania przez kasy rejestrujące funkcji, kryteriów i warunków, którym kasy rejestrujące muszą odpowiadać, w okresie od dnia 1 do 30 września 2013 r. został prawidłowo dostrzeżony. Jednak Urząd nie miał bezpośredniego wpływu na datę wydania rozporządzenia przez Ministra Gospodarki. W okresie tym nie zostały wydane jakiegokolwiek decyzje ani postanowienia, jak również Prezes GUM nie podpisywał jakichkolwiek pism przywołujących w treści kryteria i warunki techniczne, którym kasy rejestrujące muszą odpowiadać. W GUM prowadzone były wyłącznie działania o charakterze wewnętrznym, np. działania w zakresie ochrony kodów źródłowych oprogramowania kas rejestrujących, do wykonywania których nie było niezbędne obowiązywanie przepisów wykonawczych. Od dnia 16 września 2013 r., tj. ogłoszenia *rozporządzenia MG z 2013 r.*, w GUM przygotowywane były dodatkowo dokumenty

<sup>30</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 1069. Dalej: ustawa – Prawo o miarach.

<sup>31</sup> Dz. U. Nr 212, poz. 1338, ze zm. Dalej: rozporządzenie MF z 2008 r.

<sup>32</sup> Dz. U. poz. 1076. Dalej: rozporządzenie MG z 2013 r.

<sup>33</sup> Pismo z 3 grudnia 2014 r., znak: GP.091.4.2014.MB.1736.4.

dla stron postępowań, przeznaczone do wysłania po wejściu w życie ww. rozporządzenia.

## **2.2. Wnioski o wydanie potwierdzenia rozpatrywane w GUM**

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą (od 1 stycznia 2011 r. do 31 października 2014 r.) Prezes GUM rozpatrywał 113 wniosków w sprawach związanych z certyfikacją kas fiskalnych, w tym:

- dziewięć wniosków złożonych zostało przed dniem 1 września 2011 r. do Ministra Finansów i następnie przekazanych Prezesowi GUM<sup>34</sup>,
- 104 wnioski złożone zostały do GUM.

Spośród tych wniosków, 10 złożonych zostało w 2010 i 2011 r., w 2012 r. – 28 wniosków, w 2013 r. – 59 wniosków, do 31 października 2014 r. – 16 wniosków.

## **2.3. Rozstrzygnięcia Prezesa GUM w prowadzonych postępowaniach**

Opis stanu faktycznego

Od dnia 1 września 2011 r., tj. daty przejęcia przez Prezesa GUM od Ministra Finansów zadań związanych z certyfikacją kas fiskalnych, do dnia 31 października 2014 r. Prezes GUM wydał 77 decyzji potwierdzających spełnianie przez dany typ kasy rejestrującej funkcji, kryteriów i warunków, którym kasy rejestrujące muszą odpowiadać. W okresie objętym kontrolą Prezes GUM nie wydał żadnej decyzji odmawiającej takiego potwierdzenia.

Spośród wydanych 77 decyzji potwierdzających, 13 zostało wydanych w 2012 r., 46 – w 2013 r. oraz 18 – w 2014 r. Decyzje wydane zostały dla 12 producentów krajowych lub importerów kas rejestrujących.

Do dnia 31 października 2014 r., w czterech postępowaniach wydana została decyzja o umorzeniu postępowania, dwa postępowania są zawieszono, zaś 18 postępowań było w toku. W 12 przypadkach, w których wnioski nie spełniały wymagań formalnych i na wezwanie GUM nie zostały przez stronę uzupełnione, wnioski pozostawiono bez rozpoznania.

Spośród 77 postępowań zakończonych wydaniem decyzji – jedno postępowanie dotyczyło kasy rejestrującej, w odniesieniu do której postępowanie uprzednio zostało umorzone, zaś trzy dotyczyły kas rejestrujących, w odniesieniu do których uprzednio składane wnioski zostały pozostawione bez rozpoznania.

Spośród 18 postępowań w toku – cztery dotyczyły kas rejestrujących, w odniesieniu do których uprzednio składane wnioski zostały pozostawione bez rozpoznania.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Ocena cząstkowa

## **3. Postępowania w sprawach potwierdzeń spełniania przez kasy rejestrujące funkcji, kryteriów i warunków, którym kasy rejestrujące muszą odpowiadać**

Szczegółowej kontroli poddano prawidłowość przeprowadzenia 34 postępowań (tj. 30% ze 113), w tym:

- 20 postępowań, które zakończyły się wydaniem decyzji potwierdzającej spełnianie przez dany typ kasy rejestrującej funkcji, kryteriów i warunków, którym kasy rejestrujące muszą odpowiadać (26% wydanych decyzji potwierdzających),

<sup>34</sup> W tym jeden wniosek złożony do Ministra Finansów 3 września 2010 r. tj. przed okresem objętym kontrolą. Ponieważ wniosek ten nie został rozpoznany przez Ministra Finansów, przeszedł do rozpatrzenia przez GUM i zaliczany jest jako wniosek złożony w okresie objętym kontrolą.

Opis stanu  
faktycznego

- cztery postępowania zakończone wydaniem decyzji o umorzeniu postępowania (100% wydanych decyzji o umorzeniu),
- dwa postępowania mające status zawieszonych w trakcie trwania czynności kontrolnych (100% tego rodzaju spraw),
- siedem spraw, w odniesieniu do których wnioski zostały pozostawione bez rozpoznania (58% tego rodzaju spraw),
- jedno postępowanie w toku, którego przedmiotem jest uzyskanie potwierdzenia dla kasy, w odniesieniu do której wniosek uprzednio złożony został pozostawiony bez rozpoznania.

### 3.1. Czas trwania postępowań

Średni czas załatwienia sprawy w odniesieniu do wszystkich postępowań prowadzonych w GUM w badanym okresie (liczony od dnia wpływu wniosku do dnia wydania decyzji, włącznie z okresami zawieszenia postępowań) wynosił 217 dni. Najkrótsze postępowanie trwało 69 dni, najdłuższe – 557 dni. Ogółem w terminie poniżej 90 dni załatwiono pięć spraw, w terminie od 90 do 180 dni – 30 spraw, w terminie od 180 dni do 1 roku – 35 spraw, zaś w terminie powyżej jednego roku – siedem spraw.

Kontrola wybranej próby spraw wykazała, że na terminowość wydawania decyzji w sprawach z zakresu certyfikacji kas rejestrujących wpływ miały następujące czynniki:

- złożoność procesu prowadzenia badań kas rejestrujących, w tym czas niezbędny na dokonanie analizy wniosku, przeprowadzenie analizy dokumentacji, przeprowadzenie badań i ocenę ich wyników, przygotowanie sprawozdania z badań oraz projektu decyzji,
- konieczność uzyskiwania w toku postępowania od wnioskodawców wyjaśnień oraz uzupełnień załączników do wniosku,
- zmiany w treści wniosków dokonywane przez wnioskodawców w toku prowadzonych postępowań, w tym zmiany przedstawionego do badań wzorca kasy lub jej oprogramowania,
- wpływ czasu związany z obiegiem korespondencji pomiędzy komórkami organizacyjnymi GUM.

Zgodnie z *Zasadami postępowania*, BMP było jedyną komórką GUM uprawnioną do kontaktu z wnioskodawcą. W rezultacie wszystkie pisma wnoszone przez wnioskodawcę do GUM dekretowane są na BMP, a następnie przekazywane przez BMP przy piśmie wewnętrznym do BI. Również wszelkie zagadnienia, których zasadność skierowania do wnioskodawców wskazywało BI (np. z uwagi na potrzebę uzyskania wyjaśnień lub dodatkowych materiałów w sprawie), najpierw sygnalizowane były przez BI w piśmie wewnętrznym do BMP, które następnie na tej podstawie sporządzało pismo do wnioskodawcy.

Według wyjaśnień Prezesa GUM<sup>35</sup>, przyjęty obecnie model działania Urzędu w obszarze certyfikacji urządzeń, rozdzielający role wykonawcy badań, tj. Biura Informatyki i Badania Oprogramowania i komórki prowadzącej postępowanie, w tym rekomendującej Prezesowi GUM rozstrzygnięcie w postępowaniu, tj. Biura Metrologii Prawnej jest oparty na wieloletnim doświadczeniu w certyfikacji przyrządów pomiarowych oraz jest zgodny z najlepszą praktyką działania jednostek certyfikujących wyroby w kraju i za granicą, opartą na modelu certyfikacji opisanym w normie PN-EN ISO/IEC 17065 „Ocena zgodności. Wymagania dla jednostek

<sup>35</sup> Pismo z 12 grudnia 2014 r., znak: GP.091.3.2014.MB(AI).1736.

certyfikujących wyroby, procesy i usługi”. Oparcie procesu certyfikacji o działania kilku niezależnych komórek jest podstawowym mechanizmem ochrony bezstronności, której konieczność zapewnienia bezpośrednio wynika z treści punktu 5.1.1 ww. normy, zgodnie z którym działalność certyfikacyjna powinna być zorganizowana i zarządzana w taki sposób, aby chronić bezstronność.

Prezes GUM wskazał ponadto, że współpracujące ze sobą komórki w naturalny sposób zapewniają również większą obiektywność podejmowanych ocen i rozstrzygnięć, w szczególności w sytuacjach nieewidentnych, a w przypadku certyfikacji technicznej, gdy mamy do czynienia z bardzo różnymi i szybko zmieniającymi się technologiami stosowanymi w urządzeniach, z takimi sytuacjami należy się liczyć w codziennej praktyce i struktura procesu certyfikacji powinna zapewniać możliwości jak najbardziej obiektywnego ich rozstrzygania.

Prezes GUM wyjaśnił też, że udział w procesie certyfikacji dwóch komórek sprzyja również zapewnieniu prawidłowego dokumentowania czynności przeprowadzonych w postępowaniu, ponieważ wytworzone dokumenty po przekazaniu do komórki współpracującej są przez nią analizowane i w przypadku wątpliwości są na bieżąco wyjaśniane bądź uzupełniane. Rozdzielenie badań kontrolnych ogranicza także możliwość wpływu wnioskodawców na ich wyniki, ponieważ kontakt wykonawców badań (tj. pracowników BI) z wnioskodawcami winien odbywać się wyłącznie za pośrednictwem bądź z udziałem komórki prowadzącej proces certyfikacji (tj. BMP). Bardzo istotnym argumentem przemawiającym za udziałem dwóch niezależnych komórek w procesie certyfikacji kas rejestrujących jest również kwestia odporności procesu na ewentualne zagrożenia o charakterze korupcyjnym ze strony producentów, bądź importerów kas rejestrujących. Fundamentalną zasadą w tym zakresie jest decentralizacja procesu wypracowywania decyzji, zgodnie z zasadą „wielu par oczu” w całym procesie. Powierzenie wszystkich funkcji prowadzących do rozstrzygnięcia wyłącznie jednej komórce, z pewnością byłoby wbrew powyższej zasadzie.

Czas trwania prowadzonych postępowań w zakresie potwierdzania przez Prezesa GUM spełniania przez kasy rejestrujące funkcji, kryteriów i warunków, którym kasy rejestrujące muszą odpowiadać, determinowany był również brakiem kompletności formalnej składanych wniosków, brakami merytorycznej zawartości przedłożonych dokumentów lub wadliwością przedstawionego do badań sprzętu i oprogramowania. Każdorazowe stwierdzenie braków formalnych i merytorycznych wniosków powodowało konieczność pisemnego wzywania wnioskodawców do ich uzupełnienia.

W kontrolowanych przypadkach (34 postępowania) średni czas od dnia wpływu wniosku do wezwania wnioskodawców do uzupełnienia braków formalnych wynosił 26 dni. Kontrola wykazała, że na średni czas prowadzenia analizy formalnej wniosków w tym zakresie wpływ miało głównie:

- przekazanie we wrześniu 2011 r. z Ministerstwa Finansów akt dziewięciu postępowań o różnym stopniu zaawansowania. Zgodnie z treścią złożonych wyjaśnień<sup>36</sup> powołany w połowie sierpnia 2011 r. w BMP nowy zespół ds. kas rejestrujących, zatrudniający dwóch pracowników nie miał ówczesnie doświadczenia w analizowaniu dokumentacji dołączanej do wniosków. W wyjaśnieniach powołano ponadto, że w początkowym okresie wiele czasu zajmowały także zagadnienia natury formalno-prawnej, tj. prawidłowej interpretacji przepisów *rozporządzenia MF z 2008 r.* W badanej próbie kontroli poddano siedem spraw przekazanych z Ministerstwa Finansów. W sprawach

<sup>36</sup> Pismo znak GP.091.3.2014.MB.2070 Prezesa GUM z dnia 23 grudnia 2014 r.

tych<sup>37</sup> średni termin od dnia wpływu wniosku do wezwania wnioskodawców do uzupełnienia braków formalnych wynosił 56 dni, średni czas od wpływu wniosku do sporządzenia kart przeglądu wniosków wynosił 24 dni. Natomiast średni czas dokonania analizy formalnej tych wniosków (od dnia wpływu wniosków do dnia sporządzenia kart przeglądu wniosków po uzupełnieniu braków) wynosił 113 dni.

- złożenie do GUM w marcu 2013 r. 30 wniosków (tj. 10-krotnie więcej niż zakładano) w związku ze spodziewaną od dnia 1 kwietnia 2013 r. zmianą przepisów wykonawczych dotyczących kas rejestrujących<sup>38</sup>. Przy czym wydajność komórki ds. kas rejestrujących w BMP była przygotowana na obsłużenie trzech do czterech wniosków miesięcznie. W badanej próbie kontroli poddano dziewięć spraw, w których wnioski złożone zostały w marcu 2013 r. W sprawach tych (bez uwzględnienia dwóch przypadków, w których wnioski nie wymagały uzupełnień) średni termin od dnia wpływu wniosków do wezwania wnioskodawców do uzupełnienia braków formalnych wynosił 57 dni, średni czas od wpływu wniosku do sporządzenia kart przeglądu wniosków wynosił 11 dni. W kontrolowanych przypadkach spraw, w których wnioski złożone zostały w marcu 2013 r., czas dokonania analizy formalnej wniosków (od dnia wpływu wniosków do dnia sporządzenia kart przeglądu wniosków po uzupełnieniu braków) wynosił 76 dni.

W pozostałych 18 postępowaniach czas dokonania analizy formalnej wniosków (od dnia wpływu wniosków do dnia sporządzenia kart przeglądu wniosków po uzupełnieniu braków) wynosił 37 dni.

Jedynie w pięciu poddanych kontroli sprawach, dokumentacja załączona do wniosków nie wymagała uzupełnień braków formalnych. W pozostałych przypadkach wnioskodawcy, wobec stwierdzonych braków formalnych, wzywani byli do ich uzupełnienia. Natomiast zaledwie w trzech skontrolowanych postępowaniach<sup>39</sup> nie wystąpiła konieczność wzywania wnioskodawców do składania wyjaśnień oraz przedłożenia dodatkowych materiałów.

W 18 zbadanych przypadkach (tj. w ponad połowie badanych spraw) wnioski o wydanie potwierdzenia dla danego typu kasy rejestrującej zmieniane były przez samych wnioskodawców. Polegały one na wymianie przedstawionych do badań wzorców kas lub zmianach w funkcjonującym w kasach oprogramowaniu. W przypadku uprzedniego przeprowadzenia przez BI badań kasy rejestrującej, po zmianie egzemplarzy wzorców kas bądź ich oprogramowania, zachodziła konieczność przeprowadzenia powtórnych badań. Dwukrotne badania były wykonywane w 14 postępowaniach, a trzykrotne badania – w 5 postępowaniach, które zakończyły się wydaniem decyzji potwierdzającej spełnianie przez dany typ kasy rejestrującej funkcji, kryteriów i warunków, którym kasy rejestrujące muszą odpowiadać.

W 11 zbadanych przypadkach wpływ na czas trwania postępowań miał fakt zawieszania trwających postępowań w związku z wnioskami składanymi przez wnioskodawców. W jednym przypadku<sup>40</sup> GUM otrzymał z Ministerstwa Finansów sprawę zawieszoną na wniosek strony i wobec braku przez okres trzech lat złożenia przez stronę wniosku o wznowienie postępowania Prezes GUM wydał decyzję o umorzeniu postępowania. Bez uwzględnienia sprawy przekazanej przez MF

<sup>37</sup> Bez uwzględnienia sprawy z wniosku Novitus, obecnie COMP SA; model kasy: HD E, przekazanej przez MF o statusie zawieszonyj i zakończonej umorzeniem postępowania przez Prezesa GUM bez podjęcia postępowania.

<sup>38</sup> W okresie od kwietnia do końca grudnia 2013 r. do Urzędu złożono 22 wnioski o certyfikację kas fiskalnych.

<sup>39</sup> Bez spraw, w których wnioski pozostawione zostały bez rozpoznania.

<sup>40</sup> Novitus, obecnie COMP SA model kasy: HD E.

o statusie zawieszonyj i zakończonyj następnie umorzeniem postępowania przez Prezesa GUM, okres zawieszenia postępowania wynosił od 12<sup>41</sup> do 203<sup>42</sup> dni.

GUM podjął działania mające na celu ograniczenie braków formalnych w składanych wnioskach<sup>43</sup>. Od czasu przejścia przez GUM zadań w zakresie certyfikacji kas rejestrujących na stronie internetowej GUM były dostępne informacje dla wnioskodawców dotyczące wydawania potwierdzeń dla kas rejestrujących, w tym lista wymaganych załączników do wniosku. Informacje te miały ułatwić składanie wniosków producentom i importerom kas rejestrujących. Informacje te były aktualizowane, np. w związku z wejściem w życie *rozporządzenia MG z 2013 r.* GUM w porozumieniu ze środowiskiem producentów i importerów kas rejestrujących zrzeszonych w Krajowej Izbie Gospodarczej Elektroniki i Telekomunikacji (KIGEiT) opracował formularz wniosku zawierający także wytyczne do wniosku, który od kwietnia 2014 r. dostępny jest na stronie internetowej GUM.

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Przyjęty w GUM model postępowania w zakresie potwierdzania spełniania przez kasy rejestrujące funkcji, kryteriów i warunków, którym kasy rejestrujące muszą odpowiadać, powodował konieczność wysyłania od kilku do kilkunastu pism pomiędzy komórkami organizacyjnymi GUM na każdym etapie postępowania. NIK podziela pogląd wyrażony w złożonych wyjaśnieniach, że za udziałem dwóch niezależnych komórek w procesie certyfikacji kas rejestrujących przemawia m.in. kwestia odporności procesu na ewentualne zagrożenia o charakterze korupcyjnym oraz nie kwestionuje celowości przyjęcia decentralizacji procesu wypracowywania decyzji, zgodnie z zasadą „wielu par oczu”. W ocenie NIK czynności związane ze sporządzaniem projektów pism, dekretowaniem ich w sekretariatach i akceptacją projektów przez dyrektorów poszczególnych komórek organizacyjnych GUM, są niewątpliwie czasochłonne, aczkolwiek nie miały decydującego wpływu na łączny czas trwania postępowania. Jednakże usprawnieniu procesu polegającego na wymianie informacji pomiędzy komórkami tego samego urzędu służyć może wprowadzenie w określonych sprawach elektronicznego obiegu korespondencji, prowadzonego pomiędzy upoważnionymi pracownikami.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

### 3.2. Formalna terminowość postępowania

Opis stanu  
faktycznego

Zgodnie z dyspozycją art. 36 § 1 *ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego*<sup>44</sup>, w zw. z art. 35 § 3 k.p.a. załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego i mającej charakter szczególnie skomplikowanej powinno nastąpić nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w przypadku niedotrzymania ww. terminu organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy.

Natomiast zgodnie z art. 36 § 2 k.p.a., w zw. z art. 36 § 1 k.p.a. o każdym przypadku niezakończenia sprawy w terminie uprzednio wyznaczonym organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy.

<sup>41</sup> Postępowanie znak: 1046-BMP zakończone decyzją o umorzeniu postępowania.

<sup>42</sup> Postępowanie zakończone decyzją PT 13/2013.

<sup>43</sup> Wyjaśnienia z 12 grudnia 2014 r., znak: GP.091.3.2014.MB(AI).1736.

<sup>44</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 267, ze zm. Dalej: k.p.a.

Ustalone  
nieprawidłowości

We wszystkich poddanych szczegółowej kontroli postępowaniach GUM wystosował zawiadomienia do stron postępowania w trybie art. 36 § 1 k.p.a. lub art. 36 § 2 k.p.a.

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W 16 z 34 poddanych kontroli postępowań, termin od dnia wpływu do GUM wniosku o wydanie potwierdzenia<sup>45</sup> do dnia wydania postanowienia Prezesa GUM zawierającego zawiadomienie o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie określonym w art. 35 § 3 k.p.a. i wskazującego nowy termin załatwienia sprawy przekroczył dwa miesiące lub postanowienie takie nie zostało wydane (dwa przypadki). Ww. postanowienia wydawane były z opóźnieniem wynoszącym od jednego do 69 dni.

W ocenie NIK, powyższe stanowiło naruszenie dyspozycji art. 36 § 1 k.p.a., w zw. z art. 35 § 3 k.p.a.

2. W czterech z 34 poddanych kontroli postępowań, postanowienia Prezesa GUM zawierające zawiadomienie o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie określonym w uprzednio wydanym postanowieniu Prezesa GUM i wskazujące nowy termin załatwienia sprawy wydane zostały po upływie przepisanego terminu, tj. po uprzednio wyznaczonym terminie załatwienia sprawy. Ww. postanowienia wydawane były z opóźnieniem wynoszącym od sześciu do 61 dni<sup>46</sup>.

Powyższe działanie stanowiło naruszenie art. 36 § 2 k.p.a, w zw. z art. 36 § 1 k.p.a.

W złożonych wyjaśnieniach<sup>47</sup> Prezes GUM wskazał, iż naruszenie obowiązku organu administracji publicznej wynikającego z art. 36 § 1 k.p.a. może nastąpić jedynie w przypadku, gdy po upływie terminu załatwienia sprawy, organ nie dokonuje powiadomienia strony o niezakończonym załatwieniu sprawy w wynikającym z przepisów prawa terminie. Wskazał również, iż „zdarza się (...), że postanowienie o terminie kierowane jest do strony po upływie terminu na załatwienie sprawy i taka praktyka jest właściwa i nie narusza zasad k.p.a.”. Prezes GUM wyjaśnił również, że „wnioskodawcy w sprawach o wydanie potwierdzenia dla kas rejestrujących z reguły kontaktują się telefonicznie z BMP w trakcie trwania postępowania, stąd też w przypadku konieczności skierowania postanowienia o terminie, postanowienie to nie jest wyłącznym źródłem informacji o terminach w sprawie”.

NIK przyjmując powyższe wyjaśnienia, zwraca uwagę na konieczność dotrzymywania terminów określonych w k.p.a., które wyraźnie wskazują, iż postępowania winny być zakończone nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w przypadku niedotrzymania ww. terminu Prezes GUM winien zawiadamiać strony i wskazywać nowy termin załatwienia sprawy, czyniąc powyższe na piśmie, w formie postanowienia, wydawanego przed upływem terminu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.

Również fakt, iż strony są informowane telefonicznie o terminie zakończenia postępowania, nie zwalnia Urzędu od dochowania formalnych zasad postępowania administracyjnego i konieczności wydawania następnym w danych postępowaniach postanowień zawierających zawiadomienie o braku

<sup>45</sup> W przypadku braków tego wniosku – od dnia wpływu do GUM pisma strony uzupełniającego złożony wniosek, wniesionego w odpowiedzi na uprzednie wezwanie Prezesa GUM wystosowane na podstawie art. 64 § 2 k.p.a.

<sup>46</sup> W przypadku gdy termin załatwienia sprawy przypadał w okresie zawieszenia postępowania, opóźnienie w wydaniu postanowienia wliczone zostało w niniejszym Wystąpieniu od dnia podjęcia postępowania.

<sup>47</sup> Pismo z 22 grudnia 2014 r., znak: GP.091.3.2014.MB(AI).1984.

możliwości załatwienia sprawy w terminie wynikającym z uprzedniego postanowienia.

**Ocena cząstkowa**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność w badanym obszarze.

Opis stanu faktycznego

### 3.3. Realizacja procedur wewnętrznych

We wszystkich postępowaniach objętych szczegółową kontrolą, wyznaczony pracownik BMP dokonywał analizy formalnej złożonego wniosku. W przypadku stwierdzenia braków wnioskodawcy wzywani byli do ich usunięcia. Niezależnie, na wniosek BMP, pracownicy BI dokonywali analizy dostarczonych nośników elektronicznych pod kątem zawierania przez nie kodów źródłowych oprogramowania. Z przeprowadzonej analizy formalnej wniosku w każdym przypadku sporządzano kartę przeglądu wniosku, zgodnie ze wzorem określonym w obowiązujących *Zasadach postępowania*. Po stwierdzeniu kompletności formalnej i merytorycznej wniosku (sprawdzeniu czy zawartość dokumentacji pozwala uznać, że kasa spełnia właściwe dla niej wymagania), badania kasy rejestrującej powierzane były BI. O ewentualnej konieczności uzyskania dodatkowych wyjaśnień od wnioskodawcy lub jego uczestnictwa przy badaniach pracownicy BI zawiadamiali BMP. Po przeprowadzonych badaniach BI przekazywało do BMP wypełniony i podpisany „Raport z badań kasy rejestrującej”. Analiza wyników badań przeprowadzonych w BI dokonywana była w BMP. Po dokonanej analizie wyników badań, pracownicy BMP oceniali, czy kasa spełnia wymagania, i wyniki tej analizy umieszczali w sporządzanych każdorazowo „Sprawozdaniach z badań”. W przypadku stwierdzenia, że materiał zebrany w toku postępowania pozwala na wydanie decyzji w sprawie, w BMP sporządzano projekt decyzji potwierdzającej. W każdym przypadku projekt decyzji był parafowany przez Dyrektora BMP oraz opiniowany przez BPL.

Ustalone nieprawidłowości

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

**Ocena cząstkowa**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Opis stanu faktycznego

### 3.4. Umarzanie postępowań

W badanej próbie 34 spraw, kontroli poddano cztery sprawy zakończone decyzjami Prezesa GUM o umorzeniu postępowania. Spośród czterech poddanych kontroli decyzji w tych sprawach, trzy wydane zostały w związku ze złożonymi wnioskami stron o umorzenie postępowania, na podstawie art. 105 § 2 k.p.a. Zgodnie z treścią tego przepisu organ administracji publicznej może umorzyć postępowanie, jeżeli wystąpi o to strona, na której żądanie postępowanie zostało wszczęte, a nie sprzeciwiają się temu inne strony oraz gdy nie jest to sprzeczne z interesem społecznym.

W jednym przypadku umorzenie nastąpiło na podstawie art. 98. § 2 k.p.a. w sytuacji, gdy strona po upływie trzech lat od daty zawieszenia postępowania na jej wniosek, nie zwróciła się o podjęcie postępowania. Zgodnie z art. 98. § 2 k.p.a. jeżeli w okresie trzech lat od daty zawieszenia postępowania żadna ze stron nie zwróci się o podjęcie postępowania, żądanie wszczęcia postępowania uważa się za wycofane.

Ustalone nieprawidłowości

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

**Ocena cząstkowa**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

#### **4. Pobieranie przez GUM opłat za czynności związane z potwierdzaniem spełniania przez kasy rejestrujące funkcji, kryteriów i warunków technicznych, którym kasy muszą odpowiadać**

##### **4.1. Podstawy prawne pobierania opłat oraz zasady dokumentowania zakresu i czasu pracy związanej z potwierdzaniem spełniania przez kasy rejestrujące funkcji, kryteriów i warunków technicznych, którym kasy muszą odpowiadać**

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z art. 24 ust. 2 pkt 12 ustawy – *Prawo o miarach*, za wydanie albo odmowę wydania potwierdzenia, o którym mowa w art. 111 ust. 6b ustawy o VAT, pobiera się opłatę.

Wysokość ww. opłaty ustala Prezes GUM w drodze decyzji, biorąc pod uwagę zakres i czas trwania wykonanych czynności, stawki godzinowe za czas pracy pracowników Głównego Urzędu Miar oraz koszty badań wykonywanych w celu wydania decyzji. Wysokość opłaty ustala się na podstawie stawki za godzinę pracy pracowników Głównego Urzędu Miar pomnożonej przez liczbę godzin przeznaczonych na wykonanie czynności związanych z wydaniem albo odmową wydania potwierdzenia określonego w art. 111 ust. 6b ustawy o VAT (art. 24 ust. 2a i 2b ustawy – *Prawo o miarach*). Wysokość ww. stawki jest równa wysokości stawki godzinowej za czas pracy pracownika urzędu podległego organowi administracji miar, stanowiącej podstawę do ustalenia opłaty za czynności związane z wydaniem albo odmową wydania decyzji o zatwierdzeniu typu przyrządów pomiarowych, o której mowa w art. 24 ust. 2 pkt 1 i ust. 2c ustawy – *Prawo o miarach*.

Wysokość i tryb pobierania opłat za czynności urzędowe wykonywane przez organy administracji miar i podległe im urzędy, w wykonaniu delegacji z art. 24a ust. 4 ustawy – *Prawo o miarach*, określane są w drodze rozporządzenia.

Od 29 października 2004 r. do 27 lipca 2013 r. obowiązywało rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 października 2004 r. w sprawie opłat za czynności urzędowe wykonywane przez organy administracji miar i podległe im urzędy<sup>48</sup>. W § 1 ust. 1 pkt 1 ww. rozporządzenie stanowiło, iż stawka godzinowa za czas pracy pracownika administracji miar za czynności związane z wydaniem albo odmową wydania decyzji zatwierdzenia typu przyrządów pomiarowych wynosi 200 zł za 1 roboczogodzinę.

Od dnia 27 lipca 2013 r. obowiązuje rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2013 r. w sprawie opłat za czynności urzędowe wykonywane przez organy administracji miar i podległe im urzędy<sup>49</sup>. Zgodnie z § 1 ust. 1 pkt 1 tego rozporządzenia stawka godzinowa za czas pracy pracownika administracji miar za czynności związane z wydaniem albo odmową wydania decyzji zatwierdzenia typu przyrządów pomiarowych wynosi 220 zł za 1 roboczogodzinę.

Obciążenie wnioskodawcy kosztami godzin pracy pracowników GUM przeznaczonymi na przeprowadzenie badań kasy rejestrującej możliwe jest wyłącznie w przypadku zakończenia postępowania decyzją potwierdzającą lub odmawiającą potwierdzenia, iż dany typ kasy rejestrującej spełnia funkcje oraz kryteria i warunki techniczne, którym kasy rejestrujące muszą odpowiadać<sup>50</sup>. Wobec braku podstawy prawnej GUM nie obciążał wnioskodawców kosztami godzin pracy w przypadku pozostawienia podania bez rozpoznania oraz w przypadkach

<sup>48</sup> Dz. U. Nr 229, poz. 2309, ze zm. Dalej: rozporządzenie MF z 2004 r. w sprawie opłat.

<sup>49</sup> Dz. U. poz. 808. Dalej: rozporządzenie MF z 2013 r.

<sup>50</sup> Zgodnie z art. 24 ust. 2 pkt 12 ustawy – *Prawo o miarach*.

umorzenia postępowania. Liczba godzin przepracowanych przez pracowników GUM w postępowaniach dotyczących kas rejestrujących, które nie zakończyły się wydaniem decyzji wynosi 574 roboczogodziny, co stanowiło 5% ogólnej liczby roboczogodzin pracowników GUM wykazanych dla postępowań dotyczących kas rejestrujących (10 854 roboczogodzin)<sup>51</sup>. Zdecydowana większość wskazanej liczby godzin dotyczy jednej sprawy nie zakończonej wydaniem decyzji (359 roboczogodzin). Bez uwzględnienia tej sprawy, przed 1 września 2014 r. poziom ten wynosiłby niecałe 2%.

Zgodnie z obowiązującymi *Zasadami postępowania*, BI w ramach powierzonych badań przekazywało do BMP informację o ilości roboczogodzin przeznaczonych na wykonanie zleconych badań. Pracownik BMP sporządzał i przedkładał do podpisu Dyrektorowi BMP wniosek o wydanie decyzji ustalającej opłatę za czynności związane z wydaniem albo odmową wydania decyzji potwierdzającej spełnianie przez kasy rejestrujące funkcji, kryteriów oraz warunków technicznych, którym muszą odpowiadać kasy rejestrujące. Przedstawiane wnioski uwzględniały określoną przez BI ilość roboczogodzin przeznaczoną na wykonanie czynności związanych z badaniami oraz koszty analizy merytorycznej i formalnej wniosku, sporządzenia oceny wyników badań, przygotowania sprawozdania z badań oraz projektu decyzji Prezesa GUM.

Według wyjaśnień Prezesa GUM<sup>52</sup>, dla wniosków, które wpłynęły do GUM w okresie od 1 września 2011 r. do 15 lipca 2013 r., tj. do chwili uruchomienia elektronicznego systemu obsługi spraw dotyczących certyfikacji kas rejestrujących (eKR), pracownicy BMP zapisywali czasy trwania czynności w postępowaniach dla kas rejestrujących, a następnie zapisane godziny były wykazywane w ww. dokumencie stanowiącym wniosek o wydanie decyzji ustalającej opłatę. Dla wniosków, które wpłynęły do GUM po uruchomieniu systemu eKR czas trwania czynności w postępowaniach dla kas rejestrujących jest dokumentowany w systemie informatycznym eKR, zaś czas pracy pracowników BMP i BI wykazywany w ww. wniosku o wystawienie decyzji ustalającej opłatę określany był na podstawie danych zgromadzonych w systemie eKR. Czas wykonania badań wpisywany był do wniosku o wystawienie decyzji ustalającej opłatę przez pracownika BMP na podstawie ilości roboczogodzin wskazanych w piśmie BI towarzyszącym przekazaniu wyników badań. W BI czynności i sumaryczny czas ich trwania dokumentowany był w protokołach poszczególnych obszarów badań. Czasy częściowe badań dokumentowane były w kartach pracy lub w systemie eKR.

Elektroniczny system obsługi spraw dotyczących certyfikacji kas rejestrujących eKR, pozwalający na rejestrowanie i monitorowanie prowadzonych w GUM postępowań został oddany do eksploatacji w dniu 15 lipca 2013 r. i zapisywane w nim są czynności dla spraw wszczętych po tym terminie.

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Ustalone  
nieprawidłowości

Ocena częściowa

<sup>51</sup> Pismo Prezesa GUM z dnia 12 grudnia 2014 r., znak: GP.091.3.2014.MB(AI).1736.

<sup>52</sup> Pismo z 17 grudnia 2014 r., znak: GP.091.3.2014.MB(AI).1967.

#### **4.2. Ustalanie opłat za wydawanie przez GUM potwierdzeń o spełnianiu przez kasy rejestrujące funkcji, kryteriów i warunków technicznych, którym kasy muszą odpowiadać**

Opis stanu faktycznego

Od dnia przejęcia przez Prezesa GUM od Ministra Finansów zadania polegającego na wydawaniu potwierdzeń spełniania przez kasy rejestrujące funkcji, kryteriów i warunków, którym kasy rejestrujące muszą odpowiadać, do 31 października 2014 r. Prezes GUM wydał 77 decyzji potwierdzających spełnianie przez dany typ kasy rejestrującej ww. wymagań. W związku z wydanymi decyzjami Prezes GUM wydał 75 decyzji ustalających opłatę za ich wydanie na łączną kwotę 2 108,9 tys. zł. Odbiorcy tych decyzji nie wnosili o ponowne rozpatrzenie sprawy. Opłaty związane z wydaniem dwóch decyzji potwierdzających, na dzień 31 października 2014 r., nie zostały jeszcze ustalone.

Szczegółowemu badaniu poddano prawidłowość przeprowadzenia 20 postępowań<sup>53</sup> mających za przedmiot ustalenie opłaty za wydanie potwierdzenia, że kasa rejestrująca spełnia funkcje, kryteria i warunki techniczne, którym kasy muszą odpowiadać. Wysokość opłat w zbadanych sprawach zawierała się w przedziale od 10,8 tys. zł<sup>54</sup> (54 roboczogodziny) do 76,8 tys. zł<sup>55</sup> (384 roboczogodziny). Średnia wartość opłat w kontrolowanych przypadkach wynosiła 34,8 tys. zł, a średnia ustalona opłata za wydanie potwierdzenia dla wszystkich postępowań potwierdzających wynosiła 28,1 tys. zł.

Kontrola wykazała, że decyzje w ww. postępowaniach wydane zostały w oparciu o właściwą podstawę prawną i w sposób rachunkowo poprawny ustalały należną opłatę.

Wśród wydanych ogółem 75 decyzji ustalających opłatę, dziewięć decyzji zostało opłaconych w terminie płatności, w odniesieniu do pozostałych pobrano odsetki od zaległości podatkowych na łączną kwotę 1 575,90 zł, w stosunku do dwóch decyzji należność została wyegzekwowana w drodze egzekucji administracyjnej. Skuteczność pobieranych opłat wynosiła 100%.

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

#### **4.3. Zróżnicowanie opłat za wydanie decyzji potwierdzających spełniania przez kasy rejestrujące funkcji, kryteriów i warunków, którym kasy rejestrujące muszą odpowiadać**

Opis stanu faktycznego

Prowadzenie postępowań, których przedmiotem było potwierdzenie spełniania przez kasy rejestrujące funkcji, kryteriów i warunków, którym kasy rejestrujące muszą odpowiadać, zajęło – w odniesieniu do 75 postępowań, co do których wydano również decyzje ustalające opłatę w okresie objętym kontrolą – łącznie 10 424 godzin pracy (rbh) pracowników Głównego Urzędu Miar. W ramach powyższego: 237 rbh zajęła analiza wniosków, 531 rbh – przeprowadzanie analizy dokumentacji, 8 632 rbh – wykonywanie badań typów kas rejestrujących, 476 rbh – ocena wyników badań kas rejestrujących, 390 rbh – przygotowywanie sprawozdań z badań kas rejestrujących i 158 rbh – przygotowywanie projektów decyzji Prezesa Głównego Urzędu Miar.

<sup>53</sup> Wybranych przy zastosowaniu doboru celowego: 10 opłat uiszczonych w kwotach najwyższych, 10 opłat w kwotach najniższych. Decyzje ustalające opłaty w tych sprawach wydane zostały dla ośmiu firm.

<sup>54</sup> Decyzja nr 108/2012/BB z dnia 31 maja 2012 r.

<sup>55</sup> Decyzja nr 103/2014/BB z dnia 29 maja 2014 r.

Postępowania, które zakończyły się wydaniem w 2012 r. potwierdzenia spełniania przez kasy rejestrujące funkcji, kryteriów i warunków, którym kasy rejestrujące muszą odpowiadać, wymagały średnio 82,38 godzin pracy pracowników GUM, w 2013 r. – 131,41 rbh, zaś w 2014 r. (w odniesieniu do 16 z 18 zakończonych postępowań, co do których ustalona została opłata) – 206,75 rbh.

W poszczególnych postępowaniach – w odniesieniu do 75 postępowań, co do których wydano decyzje ustalające opłatę – zróżnicowanie czasochłonności dla poszczególnych czynności wynosiło:

- 1) analiza wniosków – od 1 do 7 rbh,
- 2) przeprowadzanie analizy dokumentacji – od 3 do 14 rbh
- 3) wykonywanie badań typów kas rejestrujących – od 39 rbh do 333 rbh,
- 4) ocena wyników badań kas rejestrujących – od 1 rbh do 16 rbh,
- 5) przygotowywanie sprawozdań z badań kas rejestrujących – od 1 rbh do 11 rbh,
- 6) przygotowywanie projektów decyzji Prezesa Głównego Urzędu Miar – od 1 do 5 rbh.

Według wyjaśnień Prezesa GUM<sup>56</sup>, powyższe różnice wynikały ze specyfiki spraw, w tym złożoności przeprowadzenia czynności w danym postępowaniu, a także krotności przeprowadzania danej czynności (danego etapu) w sprawie (np. kilkakrotnie przygotowywane sprawozdania z badań, jeśli badania były powtarzane). Dokumentacja stanowiąca załączniki do wniosku w każdej sprawie miała różną obszerność. Zróżnicowana była także ilość i zakres wyjaśnień składanych przez stronę w sprawie, a także ilość wnoszonych zmian. Zgodnie z treścią złożonych wyjaśnień nie można przyjąć, że w danej sprawie ten sam etap trwał tyle samo czasu, jeśli nawet był powtarzany. Przykładowo w przypadku uzyskania negatywnych wyników badań przygotowanie sprawozdania z badań i projektu decyzji trwało dłużej niż przygotowanie tych samych dokumentów po kolejnym etapie badań, w których uzyskano wyniki pozytywne. Tak więc trudno jest mówić o jakichkolwiek regułach, które mogłyby rządzić rozkładem czasu na poszczególne czynności w postępowaniach. Ponadto, z reguły kasy o krótkim czasie badania to najczęściej kasy proste i badane jednokrotnie, natomiast kasy o długim czasie badania – to kasy zaawansowane technicznie i badane wielokrotnie.

Wyniki kontroli potwierdzają wyjaśnienia Prezesa GUM, iż w odniesieniu do czynności wykonywanych przez BI różnice w czasie wykonywania badań poszczególnych typów kas rejestrujących wynikają z różnych rozwiązań konstrukcyjnych i technicznych zastosowanych w badanych kasach oraz z konieczności przeprowadzania w wielu przypadkach nawet kilku badań ponownych (na skutek zmiany wzorca kasy przez wnioskodawcę).

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

## IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>57</sup>, wnosi o staranne przestrzeganie wymogu

<sup>56</sup> Pismo z 17 grudnia 2014 r. znak: GP.091.3.2014.MB(AI).1967.

<sup>57</sup> Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

zawiadamiania stron, z podaniem przyczyn zwłoki i wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy, określonego w art. 36 k.p.a.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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, dnia 16 stycznia 2015 r.

Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Wojciech Kutyla

/ - /

.....  
*podpis*