



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP.410.009.03.2016

P/16/020

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

T +48 22 444 56 92, F +48 22 444 55 94

kgp@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P16/020 – Realizacja strategii Głównego Urzędu Miar na lata 2010-2015
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontroler	Tadeusz Korszeń, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KGP/86/2016 z dnia 5 grudnia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Obwodowy Urząd Miar w Białymstoku ¹ , ul. Mikołaja Kopernika 89, 15-396 Białystok.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Dębowski, Naczelnik ObUM od dnia 1 lipca 2003 r., od dnia 28 stycznia 2017 r. na stanowisko Naczelnika Urzędu został powołany Mirosław Wnorowski. (dowód: akta kontroli str. 2 i 101)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonej nieprawidłowości² działalność Obwodowego Urzędu Miar w Białymstoku w zakresie wykonywania czynności prawnej kontroli metrologicznej przyrządów pomiarowych paliw płynnych, gazu skroplonego propan-butan³ oraz taksometrów.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W latach 2010-2016 ObUM sprawnie i terminowo wykonywał legalizację przyrządów pomiarowych. Postępowania prowadzono w sposób jednolity. Kontroli metrologicznej przyrządów pomiarowych dokonywano wykorzystując wzorce i urządzenia, które posiadały ważne świadectwa wzorcowania i cechy zabezpieczające.

W latach 2010-2016 (I-III kw.) ObUM przeprowadził 1 808 kontroli podmiotów użytkujących przyrządy pomiarowe. Wybór podmiotów do kontroli oparty był o analizę ryzyka. W przypadkach naruszeń przepisów prawa z obszaru prawnej kontroli metrologicznej przez kontrolowane podmioty, nakładano mandaty karne lub kierowano wnioski o ukaranie.

NIK ocenia negatywnie nieprzeprowadzanie w latach 2010 i 2013-2015 kontroli podmiotów wykorzystujących w swojej działalności taksometry elektroniczne, tym bardziej że Urząd miał świadomość, że użytkownicy wnioskowali o legalizację ponowną taksometrów elektronicznych już po upływie terminu obowiązywania poprzedniego świadectwa legalizacji.

¹ Dalej: ObUM lub Urząd.

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

³ Dalej: LPG.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie

Opis stanu
faktycznego

Strategiczne działania terenowej administracji miar i administracji probierczej na lata 2010-2015⁴ zostały przekazane do ObUM w dniu 20 maja 2010 r. Odpowiedzialnymi za realizację zadań zawartych w strategii terenowej administracji miar byli Dyrektorzy Okręgowych Urzędów Miar⁵ i Okręgowych Urzędów Probierczych. Naczelnicy ObUM w małym stopniu uczestniczyli w realizacji zadań i celów strategicznych. Urząd otrzymał do zaopiniowania wskaźniki funkcjonowania ObUM i kryteria ich wyliczenia. Po zaakceptowaniu kryteriów oceny Naczelnik ObUM co kwartał opracowywał wskaźniki i mierniki, które wysyłał do Wydziału Nadzoru OUM w Warszawie.

(dowód: akta kontroli str. 3, 8, 98, 502 i 509-525)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli z uwagi na opisany powyżej stan faktyczny odstępuje od formułowania oceny ObUM w zakresie planowania i monitorowania działań w ramach strategii administracji miar.

2. Realizacja zadań

Opis stanu
faktycznego

Regulamin organizacyjny Urzędu został wprowadzony zarządzeniem nr 32 Prezesa Głównego Urzędu Miar z dnia 20 lipca 2006 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Obwodowemu Urzędowi Miar nr 6 w Białymstoku⁶. Struktura organizacyjna ObUM w okresie objętym kontrolą nie uległa zmianie. W skład Urzędu wchodziły pracownie (stanowiska pracy): Pracownia Pomiarów Objętości, Przepływów i Ciśnienia (4), Pracownia Pomiarów Masy (5), Pracownia Pomiarów Powierzchni, Długości, Prędkości i Drogi (1), Pracownia Pomiarów Fotometrycznych (4), Punkt Obsługi Klienta (2). Niektórzy pracownicy z uwagi na zakres kompetencji wykonywali prace i zadania z dwóch lub więcej pracowni. W pracowniach nie przypisano etatu Naczelnika, pracownika administracyjnego i dwóch sprzątaczek. Obsługę w zakresie spraw kadrowych, prawnych oraz związanych z planowaniem i wykonywaniem budżetu prowadził OUM w Warszawie.

Zgodnie z § 13 Regulaminu organizacyjnego ObUM do zadań realizowanych przez pracowników ww. pracowni należało m.in. wykonywanie prawnej kontroli metrologicznej, wzorcowania i ekspertyz przyrządów pomiarowych m.in.: odmierzaczy paliw ciekłych innych niż gazy ciekłe, odmierzaczy gazu ciekłego propan-butan, taksometrów elektronicznych.

(dowód: akta kontroli str. 3,9,502,526-531)

Urząd nie prowadził badań ankietowych obsługi przedsiębiorców w zakresie prawnej kontroli metrologicznej. Przeprowadzano natomiast badania jakościowe obsługi klienta po wykonaniu wzorcowania. W Zespole Laboratoriów Wzorcujących wdrożony został system zarządzania spełniający wymagania normy PN-EN ISO/IEC 17025:2005 *Ogólne wymagania dotyczące kompetencji laboratoriów badawczych i wzorcujących*. Ankiety badania satysfakcji klienta dotyczące usług wzorcowania przyrządów pomiarowych w ObUM przekazywane były do OUM w Warszawie. Ocena wyników ankiet, a także sygnały od klientów oraz zbiorcze opinie klientów na

⁴ Dalej: strategia terenowej administracji miar.

⁵ Dalej: OUM.

⁶ Dz. Urz. GUM Nr 5, poz. 37.

temat działalności Zespołu Laboratoriów Wzorcujących uzyskane w trakcie rozmów bezpośrednich czy telefonicznych omawiane były na corocznych *Przeglądach Zarządzania* w OUM w Warszawie i stanowiły element doskonalenia w celu zaspokojenia potrzeb klientów.

W celu systematycznego nadzoru nad jakością badań ObUM uczestniczył w porównaniach międzylaboratoryjnych i wewnątrzlaboratoryjnych. Wyniki porównań potwierdzały kompetencje laboratorium wzorcującego w zakresie wzorcowania przyrządów pomiarowych w danej dziedzinie pomiarowej oraz zachowanie spójności pomiarowej przez porównanie wyników osiągniętych przez laboratoria: wzorcujące i odniesienia.

(dowód: akta kontroli str. 3, 10-11, 18, 98, 502 i 532-534)

W latach 2010-2015 pracownicy ObUM uczestniczyli w ośmiu spotkaniach organizowanych przez GUM, mających na celu kreowanie spójności przepisów prawnych oraz praktyki metrologicznej. Spotkania konsultacyjne dotyczyły tematyki związanej z legalizacją: wag automatycznych i nieautomatycznych, instalacji pomiarowych do ciągłego i dynamicznego pomiaru ilości cieczy innych niż woda, w tym odmierzaczy z funkcją przeliczania objętości do 15° C (ATC), wodomierzy i ciepłomierzy, liczników energii elektrycznej, przyrządów do pomiaru prędkości pojazdów w ruchu drogowym, taksometrów, zbiorników pomiarowych do cieczy. Zdaniem Naczelnika ObUM spotkania i konsultacje były mało konstruktywne, a ich efekty niewielkie. Spotkania nie służyły rozwiązywaniu problemów, z którymi ObUM spotykał się na swoim terenie. Jedynym rozwiązaniem problemem było przekazanie do ObUM *Poradnika legalizatora - Zbiorniki pomiarowe do cieczy, posadowione na stałe - Zatwierdzenie typu, legalizacja pierwotna i legalizacja ponowna. Wybrane metody wzorcowania współautorstwa pracownika ObUM.*

(dowód: akta kontroli str. 3, 12, 76, i 80-83)

ObUM nie posiadał wewnętrznej procedury ogólnej dotyczącej prowadzenia postępowań legalizacyjnych przyrządów pomiarowych. W trakcie przeprowadzania legalizacji odmierzaczy paliw ciekłych stosowano się do wymagań metrologicznych i technicznych oraz szczegółowego zakresu sprawdzeń zawartych w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 27 grudnia 2007 r. w sprawie wymagań, którym powinny odpowiadać instalacje pomiarowe do ciągłego i dynamicznego pomiaru ilości cieczy innych niż woda, oraz szczegółowego zakresu badań i sprawdzeń wykonywanych podczas prawnej kontroli metrologicznej tych przyrządów pomiarowych⁷. W latach 2010-2016 ObUM zalegalizował łącznie 90 006 przyrządów pomiarowych, w tym najwięcej legalizacji przeprowadził w 2012 r. (13 717), a najmniej w 2011 r. (12 434).

W badanym okresie zalegalizowano łącznie 8 537 odmierzaczy paliw ciekłych, w tym najwięcej w 2016 r. w łącznej liczbie 1546 sztuk, a najmniej - 1056 sztuk w 2011 r. Na próbie wybranych losowo 20 postępowań kontrola NIK ustaliła, że w ObUM stosowano jednolite procedury co do zakresu żądanych od wnioskodawców dokumentów oraz przeprowadzanych badań. W dwóch postępowaniach zalegalizowano ponownie odmierzacze paliw, których ważność świadectw legalizacji upłynęła odpowiednio 21 dni i 206 dni przed dniem złożenia przez użytkowników wniosków o ich ponowną legalizację.

(dowód: akta kontroli str. 3-4, 13-15, 19, 75, 94-96, 102- 269 i 498-499)

Zakres dokonywanych sprawdzeń oraz wymagań technicznych taksometrów elektronicznych określało rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 27 grudnia 2007 r. w sprawie wymagań, którym powinny odpowiadać taksometry elektroniczne,

⁷ Dz. U. z 2008 r. Nr 4, poz. 23 ze zm.

oraz szczegółowego zakresu sprawdzeń wykonywanych podczas prawnej kontroli metrologicznej tych przyrządów pomiarowych⁸. Dodatkowych instrukcji w tym zakresie nie stosowano. Legalizacji taksometrów elektronicznych dokonywano w ObUM i w dwóch obsługiwanych przez Urząd punktach legalizacyjnych. W latach 2010-2016 zalegalizowano łącznie 6 782 taksometry elektroniczne, w tym najwięcej w 2010 r. w łącznej liczbie 1097, a najmniej w 2011 r. 901 przyrządów. Na podstawie wybranej losowo próby 20 zalegalizowanych taksometrów ustalono, że w latach 2010-2016 Urząd stosował jednolite procedury przeprowadzając badania oraz żądał od wnioskodawców dokumentów o jednakowym zakresie. W dwóch postępowaniach zalegalizowano ponownie taksometry elektroniczne, których daty ważności świadectw legalizacji upłynęły odpowiednio 42 dni i 14 dni przed złożeniem przez użytkowników wniosków o ich ponowną legalizację.

(dowód: akta kontroli str. 15, 270-497, 499-500)

Ogółem, w latach 2010-2016 miało miejsce 217 przypadków odmowy legalizacji przyrządu pomiarowego. Najczęstszą przyczyną odmowy legalizacji było niespełnianie wymagań metrologicznych⁹ określonych przepisami prawa, a zatem uszkodzeniem przyrządu pomiarowego, jego niekompletnością lub nieprzygotowaniem do sprawdzenia oraz niezapewnieniem przez wnioskodawcę właściwych warunków do wykonania legalizacji.

W grupie odmierzaczy paliw ciekłych najczęstszą przyczyną wydania decyzji odmowy legalizacji było przekroczenie dopuszczalnego błędu granicznego. W badanym okresie 2010 r. – 2016 r., z tego powodu, wydano 10 odmów. W ramach oględzin zewnętrznych i nieprzygotowania przyrządu pomiarowego do legalizacji wydano 4 odmowy. Wśród przyczyn decyzji odmownych były: nieszczelność odmierzacza, uszkodzony separator, brak tabliczki znamionowej czujnika objętości, brak możliwości włączenia pompy. W sumie było 17 odmów legalizacji odmierzaczy paliw płynnych w latach 2010-2016. W grupie taksometrów przyczyną wydania decyzji odmowy legalizacji (1 szt.) było nieprzygotowanie przyrządu pomiarowego do legalizacji – nieprawidłowe źródło impulsów.

(dowód: akta kontroli str. 3-4, 19, 75, 94-96, 102- 269 i 498-499)

Nie zwiększono elastyczności stosowanych metod legalizacji przyrządów pomiarowych, co było planowane w ramach poddziałań 2.8.1 i 2.8.2. *Celów strategicznych Głównego Urzędu Miar na lata 2010-2015*. Zdaniem Naczelnika Urzędu wprowadzenie tzw. asysty przy drobnych naprawach, wymianach baterii zasilających lub bezpieczników, niezmieniających właściwości metrologicznych przyrządu pomiarowego znacząco zmniejszyłoby koszty po stronie przedsiębiorcy.

(dowód: akta kontroli str. 3 i 16)

W latach 2010-2016 nie odnotowano skarg w zakresie postępowania administracyjnego pracowników administracji miar. Odnotowywano natomiast skargi na użytkowników przyrządów pomiarowych w zakresie niewłaściwego stosowania przez nich przyrządów pomiarowych. Wpływające do Urzędu skargi (informacje) na nieprawidłowość działania lub wskazań przyrządów pomiarowych każdorazowo były analizowane. Tematyka skargi była weryfikowana w prowadzonych w Urzędzie rejestrach (np. *Kartoteki, Rejestr Zgłoszeń*). Większość skarg dotyczyła nierzetelności wskazań odmierzaczy paliw oraz odmierzaczy gazu ciekłego propan-butan. Wszystkie sygnały dotyczące nieprawidłowości w obszarze handlu paliwami

⁸ Dz. U. Nr 4 poz. 24.

⁹ Określonych w poszczególnych rozporządzeniach dotyczących wymagań, którym powinny odpowiadać przyrządy pomiarowe.

(w tym też anonimowe) były brane pod uwagę przy typowaniu podmiotów do kontroli. W latach 2010-2016 do Urzędu wpłynęło łącznie 55 wniosków o przeprowadzenie kontroli przyrządów pomiarowych. Kontrolę wszczęto we wszystkich przypadkach. Przeprowadzone kontrole potwierdziły występowanie nieprawidłowości w 20 przypadkach.

(dowód: akta kontroli str. 4, 17-18, 98, 498-499, 503 i 536-695)

ObUM prowadził bazy danych o podmiotach w dwóch programach informatycznych *Rejestr Zgłoszeń* i *Kartoteki*. Pierwszy był programem do obsługi podmiotów gospodarczych w zakresie legalizacji oraz wzorcowań przyrządów pomiarowych zgłaszanych do Urzędu. Program *Kartoteki* wykorzystywany był do gromadzenia informacji o przyrządach pomiarowych zgłaszanych do legalizacji. Dane w nim zawarte aktualizowane były na bieżąco po każdorazowej kontroli metrologicznej. Program *Kartoteki* umożliwiał filtrowanie danych według terminu ważności legalizacji, miejsca ustawienia, użytkowania. Na podstawie danych gromadzonych w *Kartotekach* powiązanych z *Rejestrem Zgłoszeń* można było ustalić termin ważności legalizacji przyrządów pomiarowych. Dodatkowo w ObUM wykorzystywana była baza stacji paliw z Platformy Paliwowej, koordynującej działania nadzorcze wielu służb, inspekcji oraz straży na stacjach paliw. Z niej pozyskiwane były informacje o nowych podmiotach prowadzących działalność na terenie Urzędu.

W okresie objętym kontrolą w *Rejestrze Zgłoszeń* i *Kartotekach* wprowadzono zmiany mające na celu:

- umożliwienie pełnej rejestracji zdarzeń kontrolno-nadzorczych z uwzględnieniem zakresu kontroli oraz dostosowania tych danych pod kątem możliwości wykorzystania przy planowaniu działań kontrolnych,
- analizę miejsc użytkowania i historii składanych wniosków przez użytkownika jako narzędzie do planowania działań kontrolno-nadzorczych i przewidywanych zgłoszeń w latach kolejnych.

Według wyjaśnień Naczelnika Urzędu, coraz częściej wnioski o legalizację składane były nie przez użytkowników przyrządów a przez pośredników (serwisy, firmy specjalizujące się w naprawach przyrządów pomiarowych, punkty legalizacyjne), a wnioskujący nie miał obowiązku podawania informacji o użytkowniku (właścicielu). Także obowiązujący wzór świadectwa legalizacji wymagał, aby podawać wnioskodawcę, a nie użytkownika lub co najwyżej miejsce użytkowania.

(dowód: akta kontroli str. 4, 21-22, 99, 503-504, 696-705)

W 2008 r. Urząd został zaproszony przez Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku do udziału w projekcie Elektroniczne Zarządzanie Dokumentacją (EZD). Program został uruchomiony w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego pod nazwą „Wdrażanie elektronicznych usług dla ludności w woj. podlaskim - etap II”. Prezes Głównego Urzędu Miar wyraziła zgodę na udział w tym projekcie 30 października 2009 r. Porozumienie z Wojewodą Podlaskim zostało podpisane 19 stycznia 2010 r. Testowe uruchomienie systemu nastąpiło w lutym 2013 r., zaś 17 maja 2013 r. w wersji pomocniczej, tj. wspierającej tradycyjny system papierowy. W EZD prowadzona była wysyłka korespondencji wychodzącej z Urzędu oraz udostępniane wszystkim pracownikom dokumenty wewnętrzne w celu zapoznania się, bez konieczności ich wydruków.

W IV kwartale 2010 r. udostępniono ObUM Elektroniczny System Zarządzania Towarami Paczkowanymi (e-TP). Prowadzona w nim była baza krajowych producentów towarów paczkowanych, rejestracja importerów i sprowadzających

towary paczkowane oraz planowanie i rozliczanie kontroli. ObUM wykorzystywał też ww. system do sporządzania sprawozdań z kontroli.

Od 2013 r. pilotażowo używany był dodatek *Naklejki* współpracujący z *Rejestrem Zgłoszeń*. Przyjęcie i wydanie naklejek ewidencjonowano w systemie papierowym i komputerowym. W 2014 r. w *Rejestrze Zgłoszeń* zainstalowano dodatek BIURO, w którym elektronicznie (automatycznie) rejestrowane były wszelkie dokumenty związane z legalizacją przyrządów pomiarowych w celu wyeliminowania rejestracji w papierowym dzienniku, co skróciło czas pracy z samym dokumentem. Nowości te były wprowadzane we współpracy z autorem *Rejestru Zgłoszeń*.

(dowód: akta kontroli str. 4, 25, 99 i 504-505)

W okresie objętym kontrolą NIK, średni czas od przyjęcia przez ObUM wniosku w metrologii prawnej, do jego rozliczenia wynosił 3 dni przy średnim czasie realizacji czynności metrologicznych do 2 dni. Dla działalności usługowej odpowiednio czas od przyjęcia wniosku do rozliczenia (wystawienia faktury) wynosił 5 dni przy średnim czasie realizacji od 3 do 4 dni.

(dowód: akta kontroli str. 4 i 26-32)

Podmiot wnioskujący o legalizację przyrządu nie mógł złożyć wniosku on-line, co w następstwie nie dawało możliwości sprawdzenia na jakim etapie jest aktualnie usługa. Była możliwość wysyłania wszelkich dokumentów i pism przez elektroniczną Platformę Usług Administracji Publicznej (e-PUAP), na której ObUM udostępniał taką usługę. Na przestrzeni kontrolowanego okresu nikt z tej usługi nie skorzystał.

(dowód: akta kontroli str. 4 i 33)

Plan kontroli realizowanych w ramach nadzoru metrologicznego sprawowanego przez Urząd był corocznie akceptowany przez Dyrektora OUM w Warszawie na podstawie wniosków (założeń) przedkładanych przez ObUM. Urząd otrzymywał z Wydziału Nadzoru OUM w Warszawie plan kontroli z wytypowaniem grup jednostek do kontroli oraz ilości sztuk kontroli planowanych do wykonania na dany rok w rozbiu na poszczególne obszary kontroli. Planowanie postępowań kontrolnych odbywało się na podstawie *Wytycznych sporządzania planów kontroli administracji miar* opracowywanych przez GUM na każdy kolejny rok na podstawie opracowanych przez Prezesa GUM *Zasad sprawowania nadzoru przez Prezesa Głównego Urzędu Miar nad przestrzeganiem ustaw: Prawo o miarach, Prawo Probiercze, o towarach paczkowanych i o systemie tachografów cyfrowych*. Bazą sporządzania rocznych planów kontroli były: wyniki kontroli z bieżącego roku oraz z lat ubiegłych, najczęściej stwierdzane nieprawidłowości, obszary o zwiększonej liczbie nieprawidłowości np. zintensyfikowane kontrole zbiorników pomiarowych w latach 2011-2012, rodzaje najczęściej stosowanych przyrządów pomiarowych bez ważnych dowodów prawnej kontroli metrologicznej, informacje przekazywane przez inne instytucje, obywateli, zmiany w przepisach prawnych. W zakresie typowania podmiotów do kontroli ObUM korzystał z różnych baz danych, m.in.: podmiotów, którym Prezes GUM udzielił zezwoleń na wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie instalacji, napraw oraz sprawdzania urządzeń rejestrujących, stosowanych w transporcie drogowym (tachografów samochodowych), na podstawie której cyklicznie aktualizowano bazę podmiotów działających na terenie województwa podlaskiego; podmiotów posiadających zezwolenia Prezesa GUM na prowadzenie warsztatu w zakresie instalacji, w tym aktywacji, napraw lub sprawdzania pod względem zgodności z wymaganiami Rozporządzenia Komisji (WE) nr 1360/2002 tachografów cyfrowych, w tym ich kalibracji; danych gromadzonych w kartotekach prowadzonych w Urzędzie.

Nadzór metrologiczny nad przyrządami pomiarowym wykorzystywanymi przez użytkowników działających na terenie województwa podlaskiego tak konstruowano, aby kontrole zapewniały możliwie jednolite obciążenie zespołów kontrolnych w ciągu roku oraz równomierne rozłożenia kontroli różnych podmiotów na podległym obszarze czyli województwa podlaskiego. Pracownicy ObUM sprawowali nadzór nad podmiotami działającymi na podstawie wydanych przez Prezesa GUM upoważnień i zezwoleń, np. podmioty posiadające zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie instalacji, napraw lub sprawdzania tachografów samochodowych, podmioty posiadające zezwolenia na prowadzenie warsztatu w zakresie instalacji, w tym aktywacji, napraw, oraz sprawdzania tachografów cyfrowych. Sprawowano nadzór nad producentami towarów paczkowanych lub paczkującymi na zlecenie. Prowadzono ograniczony nadzór metrologiczny nad odmierzacami paliw ciekłych i gazu ciekłego propan-butan, wprowadzonych do obrotu i użytkowania na podstawie oceny zgodności.

W celu ujednolicenia sposobu postępowania przy kontroli odmierzaczy paliw ciekłych w 2014 r. została opracowana przez Urząd *Instrukcja postępowania KONTROLA ODMIERZACZY PALIW CIEKŁYCH NA STACJACH PALIW*.

W latach 2010-2016 w ObUM zaplanowano łącznie 1726 kontroli. W latach 2010-2016 wykonano większą od zaplanowanych liczbę kontroli, tj. od 6,45% do 26,7%. Łącznie w latach 2010-2016 (I-III kw.) zrealizowano 1808 kontroli.

W kontrolowanym okresie ObUM corocznie kontrolował stacje paliw i stacje LPG, w tym odpowiednio: w 2010 r. 47 stacji paliw oraz 9 stacji LPG, w 2011 r. 33 stacje paliw oraz 22 stacje LPG, w 2012 r. 24 stacje paliw oraz 34 stacje LPG, w 2013 r. 37 stacji paliw oraz 28 stacji LPG, w 2014 r. 32 stacje paliw oraz 24 stacje LPG, w 2015 r. 30 stacji paliw oraz 26 stacji LPG, w 2016 r. (I-III kw.) 38 stacji paliw oraz 25 stacji LPG.

ObUM obejmował nadzorem metrologicznym taksówkarzy przeprowadzając w 2011 r. – 24 kontrole, w 2012 r. – 31 kontroli oraz w 2016 r. – 5 kontroli. Kontrole były przeprowadzane z udziałem funkcjonariuszy Straży Miejskiej w Białymstoku. Wszystkie zakończyły się protokołem z kontroli – nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości – przyrządy pomiarowe w postaci taksometrów elektronicznych posiadały ważne świadectwa legalizacji.

(dowód: akta kontroli str. 4, 34-41, 99 i 505)

Według wyjaśnień Naczelnika ObUM zapisy art. 79 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej¹⁰, nakładające na Urząd obowiązek wcześniejszego informowania przedsiębiorcy o kontroli utrudniają kontrole taksówkarzy. Problematiczna była kwestia ustalania miejsca dokonania kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 4, 39, 99, 505-506 i 712-727)

Pracownicy ObUM brali udział w kontrolach prowadzonych przez Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Białymstoku¹¹ jako wsparcie techniczne. Dokonywali oni sprawdzeń metrologicznych przyrządów pomiarowych (odmierzaczy paliw ciekłych oraz gazu ciekłego propan butan), a także weryfikacji dokumentacji metrologicznej (świadectwa legalizacji przyrządów pomiarowych ze stanem faktycznym). Wszystkie kontrole zostały zakończone protokołem sporządzanym przez pracowników WIIH, do którego dołączano protokoły sprawdzeń przyrządów pomiarowych. W 2010 r. przeprowadzono 11 kontroli wystawiając 5 mandatów karnych na łączną kwotę 900 zł i wnioski o ukaranie do sądu, w 2011 r.

¹⁰ Dz. U. z 2016 r. poz.1829 ze zm.

¹¹ Dalej: WIIH.

przeprowadzono 9 kontroli wystawiono 3 mandaty karne na łączną kwotę 900 zł, w 2012 r. przeprowadzono jedną kontrolę, w 2013 r. 18 kontroli, w 2014 r. przeprowadzono 2 kontrole i wystawiono jeden mandat karny na kwotę 500 zł, w 2015 r. przeprowadzono 3 kontrole, a w 2016 r. przeprowadzono jedną kontrolę.
(dowód: akta kontroli str. 4 i 40)

W wyniku stwierdzenia przez Urząd w ramach sprawowanego nadzoru metrologicznego przypadków użytkowania przyrządów pomiarowych wbrew zapisom ustawy z dnia 11 maja 2011 r. *Prawo o miarach*¹², w latach 2010-2016 na użytkowników nałożono grzywny w formie 127 mandatów karnych w łącznej wysokości 27,4 tys. zł, w tym na użytkowników odmierzaczy paliw ciekłych nałożono 13 mandatów o łącznej wysokości 4 750 zł. Kary grzywny nie były nakładane na użytkowników taksometrów elektronicznych. W przypadkach odmowy przyjęcia mandatu sporządzano wnioski o ukaranie do właściwego sądu rejonowego. Łącznie w kontrolowanym okresie skierowano cztery wnioski, z czego trzy dotyczyły zbiorników pomiarowych, zaś jeden odmierzaczy paliw ciekłych.
(dowód: akta kontroli str. 4 i 42)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W latach 2010, 2013-2015 ObUM nie ujmował w planach oraz nie przeprowadzał kontroli taksówkarzy co naruszało postanowienia „*Wytycznych sporządzania planów kontroli administracji miar na (...) rok*”¹³, według których „*Kontrole w roku powinny obejmować wszystkie miejsca obrotu, użytkowania i stosowania przyrządów pomiarowych (...)*”¹⁴.

Według wyjaśnień Naczelnika ObUM¹⁵ problemem była realizacja przyjętych przez GUM w *Wytycznych* terminów wykonywania planowanych kontroli. Dotyczył on kontroli wprowadzonych do obrotu lub użytkowania przyrządów pomiarowych podlegających prawnej kontroli metrologicznej, gdzie w *Wytycznych* zapisano, że mają być one kontrolowane – wg własnych możliwości – w całym roku (przynajmniej raz między kolejnymi legalizacjami, a w przypadku przyrządów pomiarowych o okresach legalizacji dłuższych niż trzy lata częściej). Z uwagi na obszerny teren działania ObUM oraz ograniczony zasób kadrowy nie realizowano tego zalecenia w sposób zapewniający możliwość kontroli każdego przyrządu przynajmniej raz między kolejnymi legalizacjami. Według wyjaśnień Naczelnika ObUM było to *nawet fizycznie niemożliwe. (...) Przy tak dużym terenie naszego działania (jeden Urząd na całe woj. podlaskie), tak dużej ilości przyrządów pomiarowych oscylującej ok. 15 000 sztuk będących pod nadzorem naszego Urzędu, narzuconych odgórnie planach kontroli – rocznie ok 250-280 szt. (a jest to więcej niż dni roboczych w roku), zatrudnieniu 14 osób wykonujących zadania statutowe urzędu (legalizacje, wzorcowania, kontrole, sprawozdawczość), obowiązkiem zawiadamiania użytkowników o zamiarze wszczęcia kontroli – jest to zalecenie nierealne do wykonania.*

NIK dostrzega trudności, które mogły pojawiać się przy wszczęciu i wykonywaniu czynności kontrolnych, jednak nie może podzielić argumentacji podniesionej w wyjaśnieniach. Dodatkowo ObUM posiadał wiedzę o nieterminowym wnioskowaniu użytkowników o wykonanie legalizacji ponownej taksometrów. W 10%

¹² Dz. U. z 2016 r. poz. 884.

¹³ Wytyczne(...) ObUM otrzymywał corocznie.

¹⁴ *Wytyczne sporządzania planów kontroli administracji miar na (...) rok*, § 5 Szczegółowe wytyczne – zdanie ostatnie.

¹⁵ Pismo nr OUM6.0910.1.2016.3 z dnia 24 stycznia 2017 r.

skontrolowanych legalizacji taksometrów elektronicznych wystąpiły przypadki składania wniosków o przeprowadzenie ponownej legalizacji po terminie wygaśnięcia poprzednich świadectw legalizacji, odpowiednio 14 dni i 42 dni. Składanie wniosków po utracie ważności poprzedniego świadectwa legalizacji stanowiło istotną przesłankę potrzeby zwiększenia nadzoru metrologicznego w tym obszarze.

(dowód: akta kontroli str. 712-727)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Analiza ryzyka przeprowadzana przez ObUM do planu kontroli administracji miar nie była dokumentowana. Zdaniem NIK udokumentowanie analizy ryzyka do planu kontroli ObUM zwiększyłoby efektywność czynności planistycznych. Dokumentacja stworzyłaby możliwość śledzenia wyników analiz ryzyka z lat poprzednich i systematycznej oceny ryzyka poszczególnych obszarów obejmowanych nadzorem metrologicznym.
2. ObUM powinien wystąpić drogą służbową do Prezesa GUM o wydanie zarządzenia zmieniającego zarządzenie nr 32 Prezesa Głównego Urzędu Miar z dnia 20 lipca 2006 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Obwodowemu Urzędowi Miar nr 6 w Białymstoku. Ujęte w tym zarządzeniu jako podlegające legalizacji przez ObUM m.in. pływakowe mierniki objętości mleka czy beczki drewniane oraz z tworzyw sztucznych zgodnie z rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 27 grudnia 2007 r. w sprawie rodzajów przyrządów pomiarowych podlegających kontroli metrologicznej oraz zakresu tej kontroli¹⁶ legalizacji już nie podlegają.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność w badanym obszarze.

3. Gospodarowanie zasobami

Opis stanu
faktycznego

W latach 2010-2016 stan zatrudnienia Urzędu wynosił 16 osób w latach 2010-2014 oraz 17 osób w latach 2015-2016. Według wyjaśnień Naczelnika ObUM¹⁷ stan etatowy pracowników zajmujących się prawną kontrolą metrologiczną i nadzorem metrologicznym był niewystarczający biorąc pod uwagę zakres zadań statutowych związanych z realizacją wszystkich zadań wynikających z ustaw dotyczących administracji miar i wydanych do nich przepisów wykonawczych jak też bardzo duży teren działania ObUM.

(dowód: akta kontroli str. 5, 44, 99, 506 i 728-739)

W badanym okresie pięciu pracowników ObUM uczestniczyło w siedmiu szkoleniach prowadzonych i organizowanych przez GUM jak i OUM Gdańsk, Katowice, w tym:

- w 2012 r. czterech szkoleniach na temat: sprawdzanie odmierzaczy paliw ciekłych podczas legalizacji ponownej, legalizacja odmierzaczy paliw ciekłych i odmierzaczy biopaliw ciekłych, sprawdzanie odmierzaczy gazu ciekłego propan-butan podczas legalizacji ponownej, legalizacja zbiorników metodą objętościową,
- w 2014 r. trzech szkoleniach na temat: legalizacja odmierzaczy paliw ciekłych i odmierzaczy gazu ciekłego propan-butan, wzorcowanie liczników kontrolnych do LPG – stara i nowa metoda, obliczanie niepewności, legalizacja taksometrów elektronicznych w obwodowych urzędach miar i na punktach legalizacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 5, 45, 99 i 506)

¹⁶ Dz. U. z 2008 r. Nr 3, poz. 13 ze zm.

¹⁷ Pismo z nr OUM6.091.1.2016.1 z dnia 19 grudnia 2016 r.

W 2011 r. ObUM został wyposażony w samochód osobowy Volkswagen Caddy. Środek transportu był wykorzystywany tylko do sprawowania nadzoru metrologicznego (w tym kontroli towarów paczkowanych). W okresie objętym kontrolą Urząd otrzymał aktywa trwale w zakresie prawnej kontroli metrologicznej i nadzoru metrologicznego odmierzaczy paliw ciekłych o łącznej wartości 15,1 tys. zł, w tym trzy kolby pomiarowe i dwa stopery. Urząd nie posiadał kolb kontrolnych do gazu ciekłego propan-butan. Według wyjaśnień Naczelnika ObUM do sprawdzania odmierzaczy gazu ciekłego propan-butan podczas kontroli było stosowane stanowisko kontrolne nr 0865/07 z czujnikiem objętości nr 06MA970 będące własnością Urzędu. Do legalizacji odmierzaczy gazu stosowane były stanowiska kontrolne będące własnością serwisów. Serwisy zrezygnowały z kolb pomiarowych do gazu na rzecz kontrolnych liczników objętości. Legalizacji dokonywało czterech pracowników urzędu, a uprawnienia do samodzielnej obsługi urządzeń, instalacji i sieci gazowych (stanowiska kontrolno-pomiarowego) posiadało dwóch pracowników. Wzorce do pomiarów przyrządów były sprawne i zalegalizowane.

(dowód: akta kontroli str. 5, 46)

Dla zapewnienia jakości wyników pomiarów i w celu zachowania spójności pomiarowej w ObUM stosowany był system potwierdzeń metrologicznych całego wyposażenia kontrolno-pomiarowego (wzorce i przyrządy pomiarowe). Zapewniał on zachowanie spójności pomiarowej poprzez wzorcowanie wzorców i przyrządów pomiarowych z wykorzystaniem zwalidowanych metod pomiarowych w ustalonych czasookresach zawartych w *Harmonogramie nadzoru metrologicznego nad wyposażeniem pomiarowym*. Okresy pomiędzy kolejnymi wzorcowaniami ustalane były w oparciu o doświadczenie zdobyte podczas legalizacji przyrządów pomiarowych oraz z uwzględnieniem okresów ważności legalizacji ustalonych w odpowiednich rozporządzeniach Ministra Gospodarki.

(dowód: akta kontroli str. 5, 47-48, 56-75, 99 i 506)

Zgodnie z przepisem § 4 ust.2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2013 r. *w sprawie opłat za czynności urzędowe wykonywane przez organy administracji miar i podległe im urzędy*¹⁸, wysokość należnej opłaty wnioskodawca ustalał na formularzu, który składał wraz z wnioskiem o przeprowadzenie legalizacji. Druki wniosku i formularza z aktualną podstawą prawną były zamieszczone na stronie Urzędu lub można je było pobrać na miejscu w Urzędzie.

Procedury pobierania opłat i wynagrodzeń za czynności urzędowe uregulowane zostały w zarządzeniu Nr 21 Dyrektora OUM z dnia 5 listopada 2007 r. *w sprawie procedur pobierania opłat i wynagrodzeń za czynności wykonywane przez OUM i Obwodowe Urzędy Miar*, które utraciło moc z chwilą wejścia w życie zarządzenia Nr 12/2014 Dyrektora OUM z dnia 1 grudnia 2014 r. *w sprawie procedur pobierania opłat i wynagrodzeń za czynności urzędowe wykonywane przez pracowników OUM oraz Obwodowych Urzędów Miar*, zmienione zarządzeniem Nr 3 z dnia 18 stycznia 2016 r. Opłaty za przeprowadzenie legalizacji rejestrowano w rejestrze zgłoszeń na podstawie formularza ustalenia opłaty za czynności wykonywane przez organy administracji miar i podległe im urzędy. Próba sprawdzonych postępowań potwierdziła, że wpłaty gotówki do banku były na bieżąco kontrolowane przez kierownictwo Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 5 i 49, 99 i 730-746)

Ustalone
nieprawidłowości

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

¹⁸ Dz. U. z 2013 r. poz. 808.

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 Kontroli¹⁹, wnosi o wzmocnienie nadzoru metrologicznego nad podmiotami użytkującymi taksometry elektroniczne.

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 dyrektora Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji 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 14 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 13 marca 2017 r.

Kontroler
Tadeusz Korszeń
Doradca ekonomiczny
(-)

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Dyrektor
Sławomir Grzelak
(-)

.....
podpis

¹⁹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 ze zm. Dalej: ustawa o NIK.