



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.021.02.2016

P/16/020

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz

T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60

lby@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/020 – Realizacja Strategii Głównego Urzędu Miar na lata 2010-2015
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Ryszard Lutyński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/111/2016 z 17 grudnia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 60)
Jednostka kontrolowana	Obwodowy Urząd Miar w Bydgoszczy, ul. Jagiellońska 10, 85-067 Bydgoszcz ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Gerard Kubacki - Naczelnik ObUM w Bydgoszczy ² (dowód: akta kontroli str. 68)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację w okresie objętym kontrolą⁴ zadań Urzędu w zakresie legalizacji urządzeń pomiarowych do odmierzania paliw ciekłych i gazu oraz taksometrów elektronicznych, a także kontroli tych urządzeń prowadzonych w ramach nadzoru nad wykonywaniem przepisów art. 22a ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 11 maja 2001 r. Prawo o miarach⁵.

Urząd podejmował i prowadził szereg działań bezpośrednio lub pośrednio wpisujących się w realizację poszczególnych celów wynikających ze Strategii Głównego Urzędu Miar⁶ na lata 2010-2015 oraz wymienionych w dokumencie pt. „Strategiczne działania terenowej administracji miar i administracji probierczej na lata 2010-2015”⁷. Polegały one m.in. na udziale pracowników Urzędu w spotkaniach organizowanych przez GUM, mających na celu zapewnienie spójności działań terenowej administracji miar, i w szkoleniach w celu podnoszenia kwalifikacji oraz poprawy jakości obsługi klientów, a także na opiniowaniu tworzonych mierników efektywności funkcjonowania terenowej administracji miar i przekazywaniu danych do ich wyznaczania.

Na szczególne podkreślenie w ocenie NIK zasługuje opracowanie i wdrożenie przez Naczelnika Urzędu systemu oprogramowania komputerowego⁸ zapewniającego rejestrację podstawowych czynności związanych z legalizacją urządzeń pomiarowych oraz umożliwiającego bezpośredni, niezwłoczny dostęp do baz danych w tym zakresie.

Kontrola wykazała także:

- właściwe przygotowanie organizacyjne i kadrowe Urzędu do realizacji zadań ustawowych,

¹ Zwany dalej: „Urzędem” lub „ObUM”.

² Zajmujący to stanowisko od 1 października 1990 r. Dalej: „Naczelnik Urzędu”.

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

⁴ Lata 2010-2016.

⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 884, ze zm., zwanej dalej: „Prawem o miarach”.

⁶ Dalej: „GUM”.

⁷ Dalej: „Strategiczne działania terenowej administracji miar”; dokument z 7 maja 2010 r. (aktualizowany w roku 2013 i 2014).

⁸ Dalej: „Rejestr Zgłoszeń”. Program uzyskał akceptację GUM i od 8 grudnia 2000 r. może być stosowany w administracji miar.

- prowadzenie monitoringu ww. urządzeń pomiarowych pod kątem ważności świadectw legalizacji,
- rzetelne wykonywanie i dokumentowanie czynności legalizacyjnych i sprawdzających odmierzaczy paliw i taksometrów,
- prowadzenie ewidencji komputerowej w pełnym zakresie zadań związanych z kontrolą i legalizacją urządzeń pomiarowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie, wdrażanie i monitorowanie zadań strategicznych

Opis stanu
faktycznego

1.1. Urząd nie uczestniczył bezpośrednio w planowaniu, wdrażaniu i monitorowaniu realizacji zadań strategicznych administracji miar, ponieważ nie zostały one powierzone wprost do wykonania przez pracowników ObUM. Realizacja poszczególnych zadań ujętych w Działaniach strategicznych terenowej administracji miar powierzona została głównie okręgowym urządzeniom miar⁹.

(dowód: akta kontroli str. 3-59)

1.2. W wyniku otrzymanego przez Urząd pisma Prezesa GUM z 17 lutego 2010 r. (z dekretem Dyrektora OUM w Bydgoszczy), informującego o zaakceptowaniu Działań strategicznych terenowej administracji miar i zawierającego prośbę o wskazanie propozycji częściowych możliwych do realizacji w ramach poszczególnych celów, Naczelnik ObUM przekazał propozycje działań własnego Urzędu, jak i działań ogólnokrajowych¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 61-63; 197)

1.3. Urząd nie był zobowiązany do prowadzenia monitoringu realizacji Strategii GUM lub Strategicznych działań terenowej administracji miar. Nie ustalono również zasad prowadzenia monitoringu na tym szczeblu. Zadania te były realizowane przez OUM, który zbierał okresowe informacje o realizacji Strategii. Stosowne dane Urząd przekazywał do Wydziału Nadzoru OUM w comiesięcznych sprawozdaniach, które obejmowały informacje potrzebne do ustalenia wskaźników przyjętych w Strategii, m.in. o realizacji zadań metrologicznych i finansowych oraz działaniach w zakresie nadzoru metrologicznego.

(dowód: akta kontroli str. 60-67; 158-159; 333-368)

Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że monitoring realizacji Strategii GUM i Strategicznych działań terenowej administracji miar odbywał się również na spotkaniach roboczych, naradach, a także spotkaniach tematycznych w GUM.

(dowód: akta kontroli str. 302-309)

1.4. Pracownicy Urzędu w ramach realizacji zadań ustawowych podejmowali i prowadzili szereg działań bezpośrednio lub pośrednio wpisujących się w realizację poszczególnych celów wynikających ze Strategii GUM, bądź też ze Strategicznych działań terenowej administracji miar. Polegały one m.in. na:

- udziale w spotkaniach organizowanych przez GUM, mających na celu m.in. zapewnienie spójności działań terenowej administracji miar w interpretowaniu i stosowaniu przepisów regulujących legalizację przyrządów pomiarowych,
- opiniowaniu tworzonych mierników i wskaźników efektywności funkcjonowania terenowej administracji miar oraz sposobów ich wyliczania, a następnie sukcesywnym przekazywaniu niezbędnych danych do ich wyznaczenia,

⁹ Dalej: „OUM”.

¹⁰ Propozycje przesłane do Dyrektora OUM pismem z 25 lutego 2010 r. dotyczyły w szczególności optymalizacji zatrudnienia i prowadzenia szkoleń w ObUM na temat zmian stanu prawnego, zakresu działania oraz zakupu samochodu osobowo-ciężarowego. Na poziomie ogólnokrajowym proponowano opracowanie jednolitych sposobów dokumentowania procesów pomiarowych i rozliczeń oraz utworzenie i udostępnienie dla administracji miar internetowej bazy danych zatwierdzeń typów przyrządów pomiarowych.

- udziale pracowników w szkoleniach w celu podnoszenia kwalifikacji oraz jakości realizowanych czynności,
- dbałości o własne wyposażenie i wzorce, zapewniające prawidłowe prowadzenie systematycznych działań metrologicznych,
- uczestniczeniu w działaniach kontroli zarządczej i tworzeniu rejestru ryzyk.

(dowód: akta kontroli str. 333-368)

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, wdrażania i monitorowania działań w ramach strategii administracji miar.

2. Realizacja

Opis stanu
faktycznego

2.1. Struktura organizacyjna ObUM została ustalona zarządzeniem nr 87 Prezesa GUM z dnia 31 października 2006 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Obwodowemu Urzędowi Miar w Bydgoszczy¹¹. Regulamin określał m.in. organizację wewnętrzną i zakres działania Urzędu, prawa i obowiązki pracowników, szczegółowe zadania przewidziane dla osób zatrudnionych na poszczególnych stanowiskach pracy, wykaz przyrządów pomiarowych legalizowanych przez Urząd. W latach 2010-2016 organizacja wewnętrzna ObUM nie ulegała zmianom. W Urzędzie funkcjonowały samodzielne stanowiska pracy podległe bezpośrednio Naczelnikowi Urzędu. Obsługę w zakresie spraw kadrowych, prawnych oraz spraw związanych z planowaniem i wykonywaniem budżetu Urzędu prowadził OUM. W badanym okresie obniżono zatrudnienie w Urzędzie z 13 do 11 etatów, w tym w kontroli metrologicznej z 11 do 9 etatów.

W związku ze zmianami wprowadzonymi w 2010 i 2013 r. do rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 27 grudnia 2007 r. w sprawie rodzajów przyrządów pomiarowych podlegających prawnej kontroli metrologicznej oraz zakresu tej kontroli¹², część zapisów regulaminu organizacyjnego Urzędu zdezaktualizowała się. Naczelnik Urzędu występował do OUM o aktualizację regulaminu, co jednak do dnia zakończenia kontroli NIK nie nastąpiło.

(dowód: akta kontroli str. 68-70; 39-59; 369-381)

Z wyjaśnień Naczelnika ObUM wynikało, że istniejąca struktura organizacyjna i zatrudnienie były adekwatne i wystarczające do aktualnego zapotrzebowania i wykonywanych zadań na terenie działania Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 302-309)

2.2. Podstawowe dane dotyczące realizacji ustawowych zadań Urzędu w badanym okresie przedstawiały się następująco:

- liczba zgłoszonych do legalizacji przyrządów pomiarowych ogółem uległa zmniejszeniu z 52 222 w 2010 r. do 8 557 w 2016 r., tj. ponad sześciokrotnie. Główną przyczyną tego stanu była likwidacja (od 10 października 2015 r.) punktu legalizacji liczników energii elektrycznej jako skutek upoważnienia przez GUM firmy ENEA S.A. do ich legalizacji pierwotnej i ponownej;
- liczba zgłoszonych odmierzaczy paliw płynnych uległa zwiększeniu z 867 do 1 098;
- liczba zgłoszonych taksometrów elektronicznych uległa zwiększeniu z 653 do 762;

¹¹ Dziennik Urzędowy GUM Nr 12, poz. 86 ze zm.

¹² Dz. U. z 2014 r. poz. 1066.

- liczba decyzji o odmowie legalizacji przyrządów pomiarowych uległa zmniejszeniu z 245 do 50. Dla odmierzaczy paliw płynnych wydano odpowiednio cztery i pięć decyzji odmownych. Nie było przypadków odmowy legalizacji taksometrów elektronicznych;
- nie było przypadków odmowy wszczęcia postępowania z uwagi na brak kompetencji Urzędu. Nie wykonywano legalizacji pierwotnej¹³ odmierzaczy paliw ani taksometrów. Odmierzacze paliw wprowadzano do obrotu na podstawie oceny zgodności¹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 69-70)

2.3. W okresie objętym kontrolą Urząd nie otrzymał dostępu do centralnej elektronicznej bazy podmiotów posiadających urządzenia podlegające okresowej legalizacji (na serwerze GUM), nie powstały też odrębne zasady obsługi przedsiębiorców¹⁵. Do przyjmowania i rejestrowania wniosków o legalizację oraz do czynności administracyjnych, takich jak wystawienie faktur, rozliczanie delegacji, sporządzanie sprawozdań, odprowadzanie dochodów, ObUM wykorzystywał Rejestr Zgłoszeń, który umożliwiał współpracę z programami obsługi kartotek przyrządów pomiarowych w zakresie wykorzystania danych do automatycznego tworzenia świadectw legalizacji wraz z rejestrem obsługi cech urzędowych – naklejek legalizacyjnych. System przechowywał dane o przyrządach pomiarowych zgłoszonych do legalizacji z uwzględnieniem miejsca zainstalowania, właściciela lub zgłaszającego przyrząd do legalizacji.

Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że wobec niedostarczenia przez GUM innego systemu Rejestr Zgłoszeń od 2010 r. był adaptowany do aktualnych potrzeb i zadań, w tym:

- dostosowano go do zmian stawek VAT i przepisów finansowych;
- zapewniono pełną rejestrację działań kontrolno-nadzorczych, akredytacji i oceny zgodności, wraz z analityką i sprawozdawczością;
- poprawiono bezpieczeństwo danych, tworzenie automatycznych kopii bezpieczeństwa;
- wdrożono automatyczne generowanie metryki sprawy, pełną obsługę naklejek legalizacyjnych, rejestrację i obsługę korespondencji.

(dowód: akta kontroli str. 114; 158-159; 333-368)

2.4. Urząd posiadał i stosował procedury obsługi klienta oraz procedury postępowania dla poszczególnych zadań związanych z realizacją wniosków, czy zleceń klienta, zatwierdzone do stosowania w komórkach OUM w 2003 r. Procedury te w badanym okresie były aktualizowane, ostatnio w 2016 r. Najważniejsze z nich to: procedura obsługi klienta, procedura postępowania z przyrządami klientów, procedura „nadzór nad zapisami”, procedura przedstawiania wyników pomiarów.

Kontrola przestrzegania procedur przeprowadzona dla 25 odmierzaczy paliw ciekłych i dwóch taksometrów wykazała, że prowadzone czynności i dokumentacja były zgodne z procedurami GUM i OUM związanymi z obsługą klienta i dokumentowaniem czynności metrologicznych oraz instrukcją finansową Urzędu. W szczególności sporządzono wnioski i potwierdzenia przyjęcia sprzętu, przeprowadzono pomiary i sporządzono stosowne zapiski, wydano na właściwych drukach świadectwa legalizacji, pobrano opłaty zgodnie z obowiązującym

¹³ Legalizacja pierwotna wykonywana jest na podstawie badań odbiorczych przyrządu pomiarowego przed jego wprowadzeniem na rynek.

¹⁴ Ocena zgodności to proces poprzedzający wprowadzenie wyrobu na rynek, którego celem jest weryfikacja zgodności wyrobu z przepisami prawa w zakresie określonym przez dyrektywę UE, które mają zastosowanie do danego wyrobu. Certyfikat zgodności w rozumieniu art. 5 pkt 9 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności (Dz.U. z 2016 r. poz. 655, ze zm.) to dokument wydany przez notyfikowaną jednostkę certyfikującą potwierdzający, że wyrób i proces jego wytwarzania są zgodne z zasadniczymi wymaganiami.

¹⁵ Zgodnie z poddziałaniem 2.8.3 Strategii GUM udział narzędzi informatycznych w realizacji zadań administracji miar miał ulec zwiększeniu, a zgodnie z działaniem 4.1 w latach 2011-2012 miało nastąpić wdrożenie systemu bazodanowego dla czynności metrologicznych realizowanych przez administrację miar.

cennikiem. Dokumentację elektroniczną procesu legalizacji przechowywano w Rejestrze Zgłoszeń; w pełni dokumentowano również sposób i wysokość należnych opłat. Prowadzona dokumentacja dawała możliwość generowania analiz i zestawień całłościowych wyników działalności Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 160-196; 198-264, 333-368)

2.5. Efektem realizacji działań 1.1 i 1.2 Strategii GUM miała być malejąca liczba odwołań i skarg. W badanym okresie nie było skarg na funkcjonowanie administracji miar ObUM, wpłynęło natomiast 10 skarg dotyczących nieprawidłowości w działaniu odmierzaczy na stacji paliw lub wag w sklepach (nie było skarg dotyczących taksometrów). Zostały one prawidłowo i terminowo rozpatrzone. W każdym przypadku Urząd przeprowadzał kontrolę; w ich wyniku trzy skargi uznano za zasadne. W jednym przypadku wystawiono mandat karny, a dwa pozostałe przekazano do innego podmiotu (Inspekcji Handlowej). Urząd uwzględniał skargi przy typowaniu podmiotów do kontroli wykonywanej w ramach nadzoru metrologicznego.

W ramach Rejestru Zgłoszeń w Urzędzie funkcjonował system badania i ocen jakościowych świadczonych usług. Na potwierdzeniu przyjęcia przyrzędu do usługi metrologicznej umieszczano miejsce na „ocenę realizacji usługi metrologicznej” przez klienta. System zliczał ww. oceny, a comiesięczne wyniki przesyłano (drogą elektroniczną) do OUM, który corocznie opracowywał dane zbiorcze dla poszczególnych obwodów, wydziałów i laboratoriów z terenu działania Okręgu. W badanym okresie w działalności Urzędu nie wystąpiły oceny negatywne.

(dowód: akta kontroli str. 71-73; 84-88; 333-368)

2.6. Zgodnie z podziałaniem 2.8.3 oraz działaniem 4.1 Strategii GUM efektami zwiększenia zakresu wykorzystania narzędzi informatycznych w realizacji terenowej administracji miar miały być m.in.: możliwość uzyskania przez przedsiębiorców aktualnej informacji na każdym etapie postępowania, wymiana dokumentów z przedsiębiorcami drogą elektroniczną oraz skrócenie czasu obsługi klientów administracji miar. Zadań w zakresie realizacji tych zagadnień nie przydzielono dla ObUM – miały to być aplikacje centralne. Do czasu zakończenia niniejszej kontroli Urząd nie otrzymał dostępu do żadnej aplikacji centralnej dającej możliwość sprawdzenia przez zainteresowaną stronę czasu i etapu realizacji postępowania.

Stosowany w Urzędzie Rejestr Zgłoszeń pozwalał na pełną analizę sposobu realizacji wniosków i umów. W programie rejestrowano m.in. datę wpływu wniosku i jego rozliczenie oraz datę rozpoczęcia i zakończenia czynności metrologicznych. Wyniki średniego czasu realizacji wniosków i czynności były dostępne do bieżącej analizy. Można je było uzyskać zarówno dla przekroju całłości działań, jak i dla wybranego rodzaju czynności, przyrzędu pomiarowego czy analizowanego okresu. Program umożliwiał dodatkowe monitorowanie terminów realizacji poprzez codzienne sprawdzanie (automatycznie) czasu realizacji. Przekroczenie terminu ponad 20 dni skutkowało komunikatem ostrzegawczym przy uruchomieniu programu. Średni czas trwania prawnej kontroli metrologicznej:

- w 2010 r. dla 3 244 zleceń wynosił 4,4 dnia, a czas trwania czynności - 1,9 dnia; w tym dla 867 odmierzaczy (odpowiednio) – 6,2 i 1,8 dnia; dla 653 taksometrów – 3,8 dnia, a czas trwania czynności – 2,4 dnia;
- w 2016 r. dla 2 263 zleceń wynosił 4,7 dnia, a czas trwania czynności - 1,3 dnia; w tym dla 1 099 odmierzaczy (odpowiednio) – 10,9 i 2,5 dnia; dla 762 taksometrów – 2,7 dnia, a czas trwania czynności – 1,1 dnia.

Dokonana na podstawie próby losowo wybranych 30 wniosków (po 10 z lat 2010, 2013 i 2016) analiza terminowości prowadzenia postępowań legalizacyjnych

odmierzaczy paliw i taksometrów¹⁶ nie wykazała istotnych zmian w zakresie czasu realizacji zadań w poszczególnych rodzajach postępowań.

W badanym okresie realizacji Strategii w zakresie rozwoju informatycznego:

- wyposażono Urząd w trzy stanowiska komputerowe¹⁷;
 - na stronie GUM umożliwiono dostęp do zatwierdzeń typu przyrządu pomiarowego;
 - wprowadzono obsługę kontroli towarów paczkowanych przy pomocy aplikacji TP-GUM;
 - Urząd otrzymał połączenie sieciowe z serwerem Okręgu, co poprawiło dostęp do aktualnych aktów prawnych i dokumentów wewnętrznych, a także wymianę danych statystycznych i między wydziałami;
 - wprowadzono szereg zmian do Rejestru Zgłoszeń w celu poprawy organizacji i jakości pracy pracowników Urzędu, m.in. zmodernizowano system powiadomienia klientów o upływających terminach ważności legalizacji w ten sposób, że od 2015 r. wdrożono program automatycznego powiadamiania klientów o upływie tych terminów (w przypadkach, gdy klient sobie tego życzył).
- (dowód: akta kontroli str. 66-67; 109-113; 302-309; 333-368)

Z wyjaśnień Naczelnika Urzędu dotyczących czasu trwania czynności legalizacyjnych wynikało m.in., że:

- czas od rejestracji wniosku do przystąpienia do czynności legalizacyjnych jest okresem uzgodnionym z wnioskującym, wynikającym z jego potrzeb i możliwości. Dłuższe terminy dotyczą m.in. legalizacji zbiorników pomiarowych, gdzie konieczne jest wykonanie przez użytkownika przed legalizacją czyszczenia zbiorników i zapewnienie dostawy niezbędnej ilości paliwa, oraz wag samochodowych, gdzie konieczne jest zapewnienie wzorców masy (z niezależnych wypożyczalni);
- nie istnieją przesłanki do przyspieszania lub skracania tego czasu, gdyż wszystkie zgłoszenia realizowane są praktycznie na bieżąco przy bezpośrednim czasie wykonywania czynności wynikającym jedynie z samej procedury postępowania i liczby zgłoszonych do legalizacji przyrządów pomiarowych.

W zakresie możliwości uzyskania przez przedsiębiorców aktualnej informacji o każdym etapie postępowania Naczelnik ObUM podał m.in., że:

- na stronie Biuletynu Informacji Publicznej OUM zamieszczone są m.in. dane teleadresowe OUM i obwodowych urzędów miar, link do strony głównej jednostki macierzystej, informacja o strukturze organizacyjnej, o laboratoriach wzorcujących, cennikach, formach płatności, itp.;
- Urząd posiadał skrzynkę pocztową na platformie e-puap, która nie była przez klientów wykorzystywana do składania wniosków oraz innych dokumentów związanych z legalizacją. Wnioskodawcy w szerokim zakresie korzystali natomiast z możliwości przesłania dokumentów za pomocą poczty elektronicznej lub faksu;
- dla rodzaju przyrządów pomiarowych, jakie legalizowano w Urzędzie, nie występowało pojęcie „etapowości realizacji”, o której należałoby informować; czynności były wykonywane praktycznie na bieżąco, a klient powiadamiany o terminie realizacji i odbioru przyrządu. Gdy termin ten ulegał skróceniu, informowano o możliwości wcześniejszego odbioru telefonicznie lub w innej formie, jaką zgłosił składający wniosek – np. e-mail, faks;

¹⁶ W 2010 roku wnioski dotyczące legalizacji taksometrów o nr: 37, 739, 1407, 1648, 2047 i odmierzaczy paliw o nr: 34, 821, 2094, 2485, 2865; w 2013 roku odpowiednio nr: 116, 434, 679, 989, 1748 i nr: 211, 848, 946, 1667, 2075; w 2016 roku odpowiednio nr: 112,335, 784, 1170, 2032, i nr: 354, 1008, 1102, 18,08, 2031.

¹⁷ Według stanu na koniec 2016 r. Urząd posiadał cztery komputery stacjonarne (w tym trzy zakupione przed 2011 r.) oraz cztery laptopy (w tym trzy zakupione przed 2011 r.).

- gdy czynności legalizacyjne były wykonywane poza Urzędem, klient miał pełne rozeznanie postępu realizacji wniosku, gdyż odbywało się to w jego siedzibie.
(dowód: akta kontroli str. 302-309)

2.7. Urząd prowadził postępowanie kontrolne (nadzór metrologiczny) w badanym okresie zgodnie z rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 7 stycznia 2008 r. w sprawie prawnej kontroli metrologicznej przyrządów pomiarowych¹⁸ oraz w oparciu o „Wytyczne Prezesa GUM przeprowadzania kontroli użytkowników przyrządów pomiarowych” z listopada 2008 r.¹⁹

Z analizy dokumentów dotyczących kontroli prowadzonych przez Urząd w latach 2010-2016, w tym odmierzaczy paliw i taksometrów, wynikało że:

- plany kontroli dla zadań metrologicznych i kontrolno-nadzorczych prowadzonych przez ObUM ustalał corocznie OUM;
- typowanie podmiotów do kontroli odbywało się z wykorzystaniem danych gromadzonych w Rejestrze Zgłoszeń;
- w latach 2010-2016 zaplanowano łącznie 3 674 kontroli, z tego 228 dotyczyło odmierzaczy paliw, a 707 taksometrów. Wykonano łącznie 3 811 kontroli, w tym 265 odmierzaczy paliw i 265 taksometrów²⁰;
- nadzorem metrologicznym były objęte wszystkie przyrządy pomiarowe;
- Urząd nałożył 46 kar pieniężnych na łączną kwotę 6 270 zł, w tym siedem na łączną kwotę 2 100 zł dotyczyło odmierzaczy paliw płynnych na stacjach benzynowych. W badanym okresie nie nakładano kar z tytułu nieprawidłowego działania taksometrów elektronicznych.

W ramach nadzoru metrologicznego ObUM nie prowadził kontroli z udziałem innych inspekcji, kontroli i służb. Pracownicy Urzędu brali natomiast udział w trzech kontrolach (w 2015 r.) prowadzonych przez Inspekcję Handlową, wykonując pomiary metrologiczne. Urząd nie przeprowadzał legalizacji przyrządów pomiarowych, które posiadały wysokie ryzyko błędnych pomiarów z uwagi na uwarunkowania środowiskowe (przyrządy do pomiaru prędkości pojazdów w ruchu drogowym).

(dowód: tabela - akta kontroli str. 69-70, 115-118, 270-294)

2.8. W analizowanym okresie Urząd nie był kontrolowany w zakresie prowadzenia monitoringu realizacji Strategii GUM lub Strategicznych działań terenowej administracji miar, jednak szereg zadań wynikających z powyższych Strategii objęła kontrola przeprowadzona przez GUM w 2015 r. Dotyczyła ona działania Urzędu w okresie od stycznia 2012 r. do końca III kw. 2015 r. W wystąpieniu pokontrolnym z 14 stycznia 2016 r. pozytywnie oceniono wykonywanie przez Urząd zadań w kontrolowanym zakresie i wydano trzy zalecenia pokontrolne. W odpowiedzi²¹ Naczelnik ObUM podał m.in., że wszystkie ustalenia kontroli wykorzystano, a wnioski i zalecenia pokontrolne zrealizowano. Wskazał ponadto, że zostały one szczegółowo przeanalizowane i omówione z pracownikami Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 120-148; 241-264; 333-368)

2.9. W zakresie realizacji zadań podstawowych Urząd był w badanym okresie²² corocznie kontrolowany przez OUM. W wyniku tych kontroli jego działalność oceniano pozytywnie i nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie realizacji zadań objętych niniejszą kontrolą NIK.

(dowód: akta kontroli str. 149-157; 333-368)

¹⁸ Dz. U. Nr 5, poz. 29, ze zm.

¹⁹ Opracowane przez naczelników wydziałów nadzoru OUM w Warszawie, Poznaniu i Bydgoszczy oraz Biuro Nadzoru GUM.

²⁰ W 2010 r. planowano łącznie 490 kontroli (odmierzaczy paliw 25, taksometrów 67), a wykonano 496 (30, 68), dalej odpowiednio w 2011 r. 485 (25, 67) i 500 (30, 67), w 2012 r. 512 (34, 64) i 566 (37, 64), w 2013 r. 540 (36, 111) i 548 (36, 111), w 2014 r. 591 (36, 121) i 626 (49, 121), w 2015 r. 521 (36, 121) i 523 (39, 121) oraz w 2016 r. 535 (36, 156) i 552 (44, 157).

²¹ z 2 lutego 2016 r.

²² Ostatnią kontrolę OUM przeprowadził w okresie od 13 czerwca do 12 lipca 2016 r.

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

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

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

3. Gospodarowanie zasobami

Opis stanu
faktycznego

3.1. Zgodnie z poddziałaniem 1.13.2 Strategii GUM miał być przygotowany system monitorowania przyrządów pomiarowych wykorzystywanych przez poszczególne terenowe urzędy administracji miar oraz baza danych na serwerze GUM o przyrządach pomiarowych, stanowiskach i wyposażeniu. Miało to służyć optymalizacji zakupów przyrządów pomiarowych i ulepszeniu wykorzystania istniejących zasobów. Do czasu zakończenia niniejszej kontroli²³ Urząd nie otrzymał z GUM ani z OUM dostępu do takiego systemu monitorowania, nie uruchomiono także ww. bazy danych. Urząd posiadał natomiast i stosował własny system monitorowania przyrządów pomiarowych wykorzystywanych do legalizacji (w ramach Rejestru Zgłoszeń), gromadzący dane o zakupie, wzorcowaniu, naprawach, parametrach i wykorzystaniu tych przyrządów. Urząd – wg stanu na koniec 2016 r. – posiadał ok. 300 własnych przyrządów pomiarowych (specjalistycznych i uniwersalnych) używanych w procesach legalizacji, wzorcowania, ekspertyz i sprawdzania. W badanym okresie Urząd otrzymał 17 składników majątku trwałego do realizacji prawnej kontroli metrologicznej o łącznej wartości 148,1 tys. zł. Stwierdzono, że zakupiony sprzęt był użytkowany.

(dowód: akta kontroli str. 300-301; 328-368)

Naczelnik Urzędu podał, że wyposażenie ObUM we wzorce i sprzęt pomiarowy zapewniało pełną realizację zadań wynikających z zakresu działania. Dysponowano własnymi środkami transportu, które wystarczały na potrzeby działań kontrolno-nadzorczych. Urząd miał również możliwość korzystania ze stanowisk i wzorców będących na wyposażeniu OUM.

(dowód: akta kontroli str. 302-309)

3.2. Zgodnie z działaniem 1.1 i 1.2. Strategii GUM pracownicy ObUM mieli uczestniczyć w cyklicznych spotkaniach organizowanych w GUM mających na celu ujednolicenie interpretacji i stosowania przepisów prawnych oraz praktyki metrologicznej działalności związanej z legalizacją. W ramach Rejestru Zgłoszeń przechowywana była ewidencja szkoleń odbytych przez pracowników. W badanym okresie pracownicy Urzędu uczestniczyli w 54 „spotkaniach tematycznych”²⁴ zorganizowanych przez GUM. Ze spotkań tych sporządzali notatki służbowe przekazywane następnie do wszystkich jednostek pocztą elektroniczną lub umieszczane na serwerze OUM.

(dowód: akta kontroli str. 74-82)

Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że spotkania tematyczne odbywały się z udziałem pracowników okręgowych i obwodowych urzędów miar - jako reprezentantów całego okręgu, a ich tematyka była ustalana w oparciu m.in. o problemy zgłaszane przez Urzędy. Spotkania były omawiane z pracownikami Urzędu, którzy nie brali w nich udziału.

(dowód: akta kontroli str. 302-309)

3.3. Zgodne z poddziałaniem 2.5.6 Strategii GUM miały być organizowane metrologiczne szkolenia specjalistyczne dla pracowników terenowej organizacji

²³ 16 lutego 2017 r.

²⁴ Spotkania dotyczące wybranych zagadnień związanych z prowadzoną działalnością legalizacyjną w zakresie np. zbiorników pomiarowych do cieczy, taksometrów elektronicznych, prędkościomierzy kontrolnych, itp.

miar. W poszczególnych latach badanego okresu pracownicy ObUM uczestniczyli w szkoleniach specjalistycznych, a ich liczba wzrosła z 19 w 2010 r. do 34 w 2016 r., w tym liczba szkoleń zewnętrznych odpowiednio z dziewięciu do 33.

(dowód: akta kontroli str. 83; 333-368)

3.4. Pracownicy ObUM posiadali w latach 2010-2016 stały dostęp do aktualizowanego na bieżąco zbioru aktów prawnych, zarządzeń, procedur, itp. Zbiór taki funkcjonował na serwerze Okręgu. Posiadano również dostęp do bazy danych zatwierdzeń typu zamieszczonej na stronie internetowej GUM.

(dowód: akta kontroli str. 333-368)

3.5. W Urzędzie posiadano procedury w zakresie przechowywania wzorców, plomb samoprzylepnych i stempli legalizacyjnych (plombownice) określone zarządzeniem nr 6/2012 Dyrektora OUM z dnia 30 lipca 2012 r. w sprawie wytwarzania, stosowania stempli legalizacyjnych i oceny zgodności oraz naklejek legalizacyjnych i oceny zgodności. Przeprowadzone 13 stycznia 2017 r. oględziny wykazały, że ww. procedury były przestrzegane, m.in.:

- wzorce (w tym do badań odmierzaczy paliw, taksometrów i inne) przechowywano w pomieszczeniach Urzędu zabezpieczonych przed dostępem osób trzecich;
- stemple legalizacyjne (w tym plombownice) i naklejki legalizacyjne przechowywano w dwóch kasach pancernych, w pokoju Naczelnika oraz w pokoju obsługi klienta (POK). Dostęp do naklejek i stempli legalizacyjnych mieli Naczelnik i upoważniony pracownik POK;
- ewidencję gospodarowania stemplami i naklejkami legalizacyjnymi (przyjęcia i wydania) prowadzono w Rejestrze Zgłoszeń w odrębnej zakładce. System zawierał numery wniosków dotyczących legalizacji, nazwiska inspektorów przeprowadzających poszczególne legalizacje oraz informacje o naklejkach legalizacyjnych (ich rodzaje i numery), które przypisano do czynności i wykonujących je inspektorów. Rejestrowano również zwroty naklejek niewykorzystanych lub uszkodzonych. Na zapiskach dotyczących legalizacji także odnotowywano rodzaje i numery użytych naklejek legalizacyjnych.

Gospodarka stemplami i naklejkami legalizacyjnymi była przedmiotem kontroli GUM przeprowadzonej w IV kw. 2015 r. (objęto nią okres od 2012 r.). W wystąpieniu pokontrolnym z 14 stycznia 2016 r. GUM ocenił, że gospodarka stemplami i naklejkami legalizacyjnymi oraz zabezpieczającymi jest prowadzona prawidłowo.

(dowód: akta kontroli str. 328-332;)

3.6. Zagadnienie wnoszenia (naliczania) opłat dla przedsiębiorców za przeprowadzenie legalizacji było w pełni zautomatyzowane i prowadzone w odrębnej zakładce w Rejestrze Zgłoszeń, co umożliwiało prawidłowe naliczanie opłat. Zagadnienie to było przedmiotem kontroli GUM (za lata 2012-2015) oraz corocznych kontroli OUM. Kontrole nie wnosiły uwag do dokonywania opłat przez przedsiębiorców za przeprowadzenie legalizacji. Badanie przestrzegania procedur dla 25 odmierzaczy paliw ciekłych i dwóch taksometrów, przeprowadzone w toku kontroli NIK, nie wykazało błędów w naliczaniu opłat dla przedsiębiorców

(dowód: akta kontroli str. 126-141; 198-264; 296-297; 333-368)

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.

IV. 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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁵, 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 Delegatury NIK w Bydgoszczy.

Najwyższa Izba Kontroli, odstępując od formułowania wniosków pokontrolnych, nie oczekuje od Pana Naczelnika przedstawienia informacji, o której mowa w art. 62 ustawy o NIK.

Bydgoszcz, dnia marca 2017 r.

kontroler:
Ryszard Lutyński
główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
podpis

.....
podpis

²⁵ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.