



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.021.03.2016
P/16/020

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/20 – Realizacja Strategii Głównego Urzędu Miar na lata 2010-2015
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Wiesław Janowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/117/2016 z dnia 14 grudnia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Obwodowy Urząd Miar w Toruniu (dalej: „Urząd” lub „ObUM”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Sławomir Kalata, Naczelnik Obwodowego Urzędu Miar w Toruniu (dalej: „Naczelnik”) (dowód: akta kontroli str. 2)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację w okresie objętym kontrolą² 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 miarach³.

Urząd nie uczestniczył bezpośrednio w planowaniu, wdrażaniu i monitorowaniu realizacji zadań strategicznych administracji miar⁴, jednak pracownicy Urzędu w ramach wykonywania zadań ustawowych prowadzili działania wpisujące się w poszczególne cele wynikające ze Strategii GUM⁵ lub ze Strategicznych działań terenowej administracji miar i administracji probierczej. Polegały one m.in. na udziale pracowników Urzędu w cyklicznych spotkaniach mających na celu zapewnienie spójności działań terenowej administracji miar, udziale w programach szkoleń pracowników w celu podnoszenia ich kwalifikacji oraz jakości realizowanych czynności, przedstawieniu propozycji działań cząstkowych realizacji celów strategicznych na lata 2010-2015, przedstawieniu propozycji mierników efektywności funkcjonowania terenowej administracji miar.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Lata 2010-2016 z uwzględnieniem zdarzeń zaistniałych przed 2010 r. i do końca zakończenia kontroli wpływających na ocenę kontrolowanej działalności.

³ Dz. U. z 2016 r. poz. 884, ze zm.

⁴ Zawartych w dokumencie pn. „Cele Strategiczne Głównego Urzędu Miar na lata 2010-2015”, zaakceptowanym na posiedzeniu Kierownictwa GUM 11 lutego 2010 r. i zatwierdzonym przez Prezesa Głównego Urzędu Miar 26 marca 2010 r., zaktualizowanym 26 lutego 2013 r., a także w „Strategicznym działaniu terenowej administracji miar i administracji probierczej na lata 2010-2015” – przesłanych przez Prezesa GUM 11 maja 2010 r. (wraz z aktualizacjami z 2013 r. i 2014 r.).

⁵ Tzn. z ww. dokumentu pn. „Cele Strategiczne Głównego Urzędu Miar na lata 2010-2015” z aktualizacją.

Na podkreślenie – w ocenie NIK – zasługuje wdrożenie i stosowanie w ObUM systemu oprogramowania komputerowego zapewniającego rejestrację podstawowych czynności związanych z legalizacją urządzeń pomiarowych oraz umożliwiającego bezpośredni, niezwłoczny dostęp do baz danych w tym zakresie⁶.

Kontrola wykazała także:

- właściwe przygotowanie organizacyjne i kadrowe Urzędu do realizacji zadań ustawowych;
- prowadzenie monitoringu 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 działań w ramach strategii terenowej administracji miar

Opis stanu
faktycznego

Urząd był w posiadaniu dokumentu pn. „Cele strategiczne Głównego Urzędu Miar na lata 2010-2015”, zatwierdzonego przez Prezesa Głównego Urzędu Miar 26 marca 2010 r., zaktualizowanego 26 lutego 2013 r.⁷

(dowód: akta kontroli str. 3-39)

Naczelnik wyjaśnił, że Strategię GUM przekazano mu 25 maja 2010 r. podczas spotkania dyrektora Okręgowego Urzędu Miar w Bydgoszczy⁸ z naczelnikami nadzorowanych obwodowych urzędów miar, a aktualizację tego dokumentu – na analogicznym spotkaniu 26 marca 2013 r. Jej realizacja była przeprowadzana na poziomie GUM i okręgowych urzędów miar, a naczelnicy obwodowych urzędów miar byli informowani na spotkaniach z dyrektorem OUM o realizacji ustalonego harmonogramu zadań przez poszczególne okręgowe urzędy miar lub w innych sprawach dotyczących celów strategicznych. W ocenie Naczelnika wkład pracy ObUM w realizację Strategii GUM polegał m.in. na przedstawieniu⁹, na wniosek dyrektora OUM¹⁰, propozycji działań częściowych realizacji celów strategicznych na lata 2010-2015 oraz propozycji mierników efektywności działań administracji miar na poziomie ObUM.

Ponadto, zdaniem Naczelnika, „w wyniku realizacji celów strategicznych”:

- ObUM uczestniczył w szkoleniach metrologicznych i specjalistycznych organizowanych przez GUM oraz w programie „Świtez” mającym na celu ujednolicenie dokumentacji metrologicznej i administracyjnej;
- zakupiono sprzęt specjalistyczny (m.in. zestaw do legalizacji ponownej taksometrów, przepływomierz masowy do legalizacji zbiorników bezciśnieniowych, kolby metalowe II rzędu używane przy legalizacji odmierzaczy paliw);

⁶ Program uzyskał akceptację Prezesa GUM i od 8 grudnia 2000 r. może być stosowany w administracji miar (dalej „Rejestr zgłoszeń”).

⁷ Dalej: „Strategia GUM”

⁸ Dalej: „OUM”

⁹ Pismem nr ObwUM2-030-4/2010 Naczelnika z 23 lutego 2010 r.

¹⁰ Pismo nr WN-030-1.1/10 Dyrektora OUM z 19 lutego 2010 r. oraz pismo z 28 kwietnia 2010 r.

- stworzono możliwość korzystania przez ObUM z przepływomierza masowego do kontroli kompleksowej odmierzaczy LPG¹¹ na stacjach paliw.
(dowód: akta kontroli str. 40-71)

ObUM nie prowadził monitoringu, ani nie uczestniczył w prowadzeniu monitoringu realizacji Strategii GUM lub Strategicznych działań terenowej administracji miar.
(dowód: akta kontroli str. 591, 593)

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 terenowej administracji miar.

2. Realizacja zadań Obwodowego Urzędu Miar

Opis stanu
faktycznego

2.1. W regulaminie organizacyjnym Urzędu¹² zadania związane z legalizacją przyrządów m.in. do pomiaru przepływu płynów oraz nadzorem metrologicznym w tym zakresie przypisane zostały Pracowni Pomiaru Przepływu Płynów oraz Ciepła, natomiast zadania związane z legalizacją przyrządów do pomiaru parametrów ruchu oraz nadzorem metrologicznym w tym zakresie – Stanowisku Pomiaru Parametrów Ruchu. W załączniku nr 2 do Regulaminu, w wykazie przyrządów pomiarowych legalizowanych w ObUM, wymienione były przyrządy niepodlegające aktualnie legalizacji (pływakowe mierniki objętości mleka i pojemniki przeznaczone do pomiaru i sprawdzenia objętości cieczy).

W związku z realizacją Strategii GUM struktura organizacyjna ObUM nie uległa zmianie. Legalizację odmierzaczy paliw w latach 2010-2016 przeprowadzało sześciu pracowników, a taksometrów – pięciu pracowników w latach 2010-2011 oraz sześciu w latach 2012-2016. Kontrole metrologiczne przyrządów pomiarowych w miejscach ich stosowania przeprowadzało w 2010 r. 10 pracowników, a w latach 2011-2016 siedmiu.

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 kontroli¹³, 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. 1524, 1526, 1529-1540)

Według wyjaśnień Naczelnika, pomimo tego, iż w ObUM istnieją pracownie pomiarowe, „ze względu na specyfikę pracy urzędu nie są na stałe przypisane do nich konkretne osoby”. W jego ocenie, „biorąc po uwagę zdobyte przez inspektorów kwalifikacje, prowadzone szkolenia oraz obecną i przewidywaną działalność Urzędu, (...) stan zatrudnienia jest właściwy”, a bardzo spłaszczona struktura organizacyjna ObUM, w której Naczelnik osobiście przydziela zadania pracownikom metrologicznym (brak Zastępcy Naczelnika), przy niedużej liczbie zatrudnionych osób, „wydaje się dobrym rozwiązaniem”.

(dowód: akta kontroli str. 72, 74-75)

¹¹ LPG (skrót od ang. Liquefied Petroleum Gas) – gaz ciekły, mieszanina propanu i butanu, stosowany m.in. jako paliwo silnikowe (autogaz).

¹² Nadanym zarządzeniem nr 88 Prezesa GUM z dnia 31 października 2006 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Obwodowemu Urzędowi Miar nr 2 w Toruniu (Dz. Urz. GUM Nr 12, poz. 86), dalej: „Regulamin”.

¹³ Dz. U. z 2014 r. poz. 1066.

2.2. W ObUM podczas obsługi przedsiębiorców obowiązywała Polityka Jakości Okręgowego Urzędu Miar w Bydgoszczy wprowadzona przez Dyrektora OUM w dniu 22 czerwca 2007 r., której celem było m.in. osiągnięcie wysokiego poziomu merytorycznego wszystkich świadczonych usług oraz uzyskanie zaufania klientów do jakości świadczonych usług oraz ich zadowolenia.

Elementy uszczegółowionych zasad jakości obsługi przedsiębiorców zawarto w czterech procedurach z 2016 r.¹⁴, w których ustalono m.in.:

- sposób postępowania z zapytaniami i zgłoszeniami wpływającymi do Urzędu;
- zasady współpracy z klientem w trakcie realizacji usługi metrologicznej oraz sposób przekazywania mu informacji o zakresie i możliwościach pomiarowych;
- tryb postępowania przy przyjmowaniu i rozpatrywaniu skarg dotyczących działalności ObUM;
- jednolite zasady działania zapewniające właściwe postępowanie z przyrządami klientów podczas ich przyjmowania, przechowywania, legalizacji, wzorcowania, sprawdzenia, ekspertyzy lub oceny zgodności oraz wydawania.

(dowód: akta kontroli str. 75-78, 122-123, 328-365)

2.3. Do 2010 r. (włącznie) poziom zadowolenia klientów ObUM badany był w Urzędzie za pomocą ankiet. Klienci oceniali – po wykonanej przez ObUM legalizacji, wzorcowaniu, ekspertyzie, itp. – elementy świadczonej usługi, takie jak: czas oczekiwania, koszt, spełnienie oczekiwań, udzielanie informacji i wyjaśnień, kultura obsługi i poziom usługi w porównaniu z innymi instytucjami, stosując oceny w skali od 1 do 5. W zbadanych 17 (100%) ankietach z 2010 r. wszystkie oceny kształtowały się na poziomie 5 lub 4, tj. w górnym przedziale ocen pozytywnych.

Od 2011 r., ze względu na stosunkowo małe zainteresowanie klientów powyższą formą ankiet, uproszczono sposób oceny świadczonych usług. Umożliwiono klientom dokonanie oceny pozytywnej lub negatywnej na wystawianym przez Urząd dokumencie pn. „Potwierdzenie przyjęcia przyrządu do usługi metrologicznej”. Kwartalne zestawienia powyższych ocen przekazywane były przez ObUM w latach 2011-2016 do OUM (przed 2011 r. przekazywane były ankiety). W skontrolowanych kwartalnych zestawieniach pn. „Ocena realizacji usługi metrologicznej” w ObUM, obejmujących lata 2011-2016, nie stwierdzono ocen negatywnych.

Według wyjaśnień Naczelnika w latach 2010-2016 nie było ze strony klientów żadnych wniosków, propozycji lub uwag co do wprowadzenia ewentualnych zmian w działalności Urzędu (lub udogodnień dla klientów). W związku z powyższym zmian takich nie wprowadzano.

(dowód: akta kontroli str. 78, 124-169, 1524, 1527)

2.4. W okresie objętym kontrolą pracownicy ObUM uczestniczyli łącznie w 42 szkoleniach i spotkaniach tematycznych organizowanych przez GUM w ramach działania 1.1 i 1.2 Strategii GUM, mających na celu kreowanie spójności w interpretowaniu i stosowaniu przepisów prawa regulujących legalizację przyrządów pomiarowych oraz ujednolicenie praktyki metrologicznej działalności związanej z legalizacją.

Do 22 lutego 2017 r. nie został wdrożony przez GUM system intranetowy umożliwiający wgląd m.in. do dokumentacji ze szkoleń i spotkań w GUM.

Jak wyjaśnił Naczelnik, pracownicy Urzędu nie otrzymywali z GUM dokumentacji ze spotkań grup roboczych i szkoleń, a osoby wyznaczone do uczestnictwa z OUM i podległych mu obwodowych urzędów miar sporządzały notatki z takich spotkań

¹⁴ Były to: „Przegląd zapytań, ofert i umów” – P/OUN8/03 z 2 czerwca 2016 r., „Obsługa klienta” – P/OUN8/05 z 5 lipca 2016 r., „Skargi i odwołania” – P/OUN8/06 z 7 lipca 2016 r. i „Postępowanie z przyrządami klientów” – P/OUN8/13 z 5 lipca 2016 r.

i szkoleń we własnym zakresie. Notatki te były następnie ujednolicane przez dyrektora OUM i rozsyłane do podległych mu urzędów obwodowych.

(dowód: akta kontroli str. 78-79, 170-176, 202-214)

2.5. W ObUM w latach 2010-2016 w postępowaniach o legalizację stosowane były, zatwierdzone przez OUM, instrukcje sprawdzania: odmierzaczy paliw ciekłych innych niż gazy ciekłe (z 2005 r.), odmierzaczy gazu ciekłego propan-butan (z 2006 r.), instalacji pomiarowych do cieczy innych niż woda (z 2014 r.) i taksometrów elektronicznych (z 2004 i 2013 r.). Instrukcje te stanowiły elementy systemu jakości OUM. Zawierały m.in. zakres ich obowiązywania, wykaz dokumentów związanych (m.in. formularzy, tzw. zapisek sprawdzenia odmierzaczy paliw lub taksometrów, stanowiących załączniki do instrukcji), opis wyposażenia stanowiska pomiarowego, przebieg sprawdzenia (warunki środowiskowe, opis postępowania, wyznaczenie względnych błędów wskazań, opracowanie wyników pomiarów i obliczeń oraz odnotowanie ich w odpowiedniej zapisce sprawdzenia).

(dowód: akta kontroli str. 79-81, 177-201)

W latach 2010-2016 ObUM nie przeprowadzał legalizacji pierwotnej odmierzaczy paliw ciekłych, w tym odmierzaczy gazów ciekłych oraz taksometrów elektronicznych¹⁵. Przeprowadzał natomiast legalizację ponowną ww. przyrządów, której wnioskodawcami byli użytkownicy oraz wykonawcy naprawy lub instalacji przyrządów pomiarowych.

W ww. okresie zgłoszono do legalizacji ponownej w ObUM 1 525,0 tys. przyrządów pomiarowych, z czego 4,0 tys. odmierzaczy paliw płynnych i 4,5 tys. taksometrów elektronicznych. ObUM wydał w tym okresie 844 decyzje o odmowie legalizacji przyrządów pomiarowych (0,06% przyrządów zgłoszonych), z których 43 dotyczyły odmierzaczy paliw płynnych. Głównymi przyczynami decyzji o odmowie legalizacji odmierzaczy paliw było przekroczenie dopuszczalnej gęstości badanego gazu ciekłego oraz przekroczenie dopuszczalnej granicy błędów wskazań dla wartości strumienia objętości odmierzanego paliwa.

Nie odnotowano przypadku odmowy wszczęcia postępowania z uwagi na brak kompetencji ObUM w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 170-171, 217-218, 385-451)

Kontrola losowo wybranych dokumentacji 40 postępowań o legalizację ponowną przyrządów pomiarowych¹⁶ z lat 2010-2016 wykazała, że postępowania legalizacyjne przeprowadzono w sposób jednolity, stosując wzory postępowania i zapiski sprawdzenia ustalone w instrukcjach sprawdzania. Wyniki sprawdzenia technicznego i metrologicznego zamieszczone w zapiskach pozwalały na potwierdzenie spełnienia wymogów i wydanie świadectw legalizacji ponownej. Legalizacje przeprowadzono terminowo. Na wszystkich zapiskach sprawdzenia analizowanej dokumentacji odnotowano temperaturę jako czynnik warunków środowiskowych.

Kontrola wybranych losowo 25 postępowań o legalizację taksometru wykazała, że w ośmiu przypadkach wnioski o legalizację ponowną składano po upływie ważności świadectwa legalizacji taksometru, którego wniosek dotyczył. Upływ dni wynosił: 3, 42, 52, 100, 149, 151 (dwa przypadki) i 776 dni.

¹⁵ Legalizację pierwotną przeprowadzano w ObUM dla: wodomierzy, przeliczników wskazujących do ciepłomierzy do wody, przetworników przepływu do ciepłomierzy do wody, liczników energii elektrycznej, zbiorników pomiarowych, wag automatycznych.

¹⁶ W tym dokumentacji 15 postępowań dot. ponownej legalizacji odmierzaczy paliw płynnych (10 odmierzaczy paliw ciekłych innych niż gazy ciekłe i 5 odmierzaczy gazu ciekłego propan-butan – LPG) oraz dokumentacji 25 postępowań dot. ponownej legalizacji taksometrów elektronicznych.

Naczelnik wyjaśnił, iż podczas legalizacji odmierzaczy paliw pracownicy ObUM poza temperaturą powietrza zwracają uwagę na intensywny, gwałtowny wiatr oraz duże opady deszczu, gdyż te czynniki atmosferyczne mogą utrudnić lub uniemożliwić przeprowadzenie legalizacji. Natomiast, jego zdaniem, przy czynnościach metrologicznych wykonywanych podczas legalizacji taksometrów (po ich zainstalowaniu w pojeździe) na bazie drogowej istotne znaczenie ma dodatkowo stan nawierzchni w okresie zimowym (oblodzona, śliska jezdnia), który może mieć wpływ na wyniki badań metrologicznych. W przypadku, gdy wystąpią powyższe zjawiska i utrudnienia, są one odnotowywane w zapisie sprawdzenia. Jeśli chodzi o przyczyny przekazywania taksometru do legalizacji ponownej po terminie ważności legalizacji, Naczelnik stwierdził, iż dla wielu osób prowadzenie taksówki jest zajęciem dodatkowym i często zdarza się, że z różnych przyczyn działalność ta jest zawieszana, np. na okres związany z zakupem nowszego samochodu w celu kontynuowania działalności. Osoby prowadzące taksówki nie mają obowiązku informowania Urzędu o zawieszeniu działalności. Naczelnik zauważył, że jedyną możliwością wykazania zamiaru użycia taksometru w obrocie bez aktualnych dowodów legalizacji jest znalezienie takiego taksometru w pojeździe na postoju taksówek, a takie sytuacje zdarzają się bardzo rzadko – w latach 2010-2016 odnotowano jeden przypadek na 624 kontrole. Jest to, w ocenie Naczelnika, potwierdzeniem tego, że „taksówkarze pilnują terminu ważności legalizacji taksometrów w czasie prowadzenia działalności gospodarczej”.

(dowód: akta kontroli str. 215, 219, 1248-1524, 1527)

2.6. ObUM nie uczestniczył we wdrażaniu uproszczeń metod legalizacji przyrządów pomiarowych i procedur przy wykonywaniu czynności metrologicznych przewidzianych w poddziałaniach 2.8.1 i 2.8.2 Strategii GUM.

Naczelnik wyjaśnił, iż nie są mu znane takie dokumenty, jak:

- raport pn. „Zwiększenie elastyczności stosowanych metod legalizacji przyrządów pomiarowych” z dnia 4 lipca 2013 r.;
- raport pn. „Dalsze upraszczanie procedur stosowanych przez administrację miar przy wykonywaniu czynności metrologicznych (innych niż legalizacja) na rzecz przedsiębiorców” z dnia 4 lipca 2013 r.;
- zbiorczy harmonogram wdrożenia nowych metod lub procedur odnoszących się do działań 2.8.1 i 2.8.2 Strategii GUM, opracowany przez Biuro Metrologii Prawnej na podstawie powyższych raportów.

(dowód: akta kontroli str. 72-73, 81)

2.7. W latach 2010-2016 zgłoszono do ObUM 22 skargi w sprawie przyrządów pomiarowych¹⁷, w wyniku których podjęto 22 kontrole. Przeprowadzone kontrole nie potwierdziły faktu źle funkcjonujących przyrządów pomiarowych.

W ww. okresie stwierdzono również jedną skargę na działalność ObUM dotyczącą postępowania administracyjnego, która po wyczerpaniu trybu odwoławczego okazała się bezzasadna. Skarg anonimowych w powyższym okresie nie odnotowano.

(dowód: akta kontroli str. 170, 217, 366-384, 1055-1169)

2.8. ObUM dysponował dwiema elektronicznymi bazami danych o podmiotach, które zgłosiły przyrządy pomiarowe do legalizacji i którym wydano świadectwa legalizacji. Były to bazy: Rejestr Zgłoszeń oraz Kartoteki Przyrządów Pomiarowych, funkcjonujące w ObUM odpowiednio od 1998 i 2000 r. Można było z nich uzyskać dane dotyczące: firm, przyrządów pomiarowych, miejsca ich zainstalowania lub ustawienia. Rejestr Zgłoszeń zawierał dane o dacie złożenia wniosku o legalizację,

¹⁷ Po dwie skargi w latach: 2010, 2011, 2015 i 2016, po pięć skarg w latach 2012 i 2014 oraz cztery skargi w 2013 r.

natomiast Kartoteki Przyrządów Pomiarowych – o terminie ważności świadectwa legalizacji dla taksometrów, odmierzaczy paliw ciekłych, w tym odmierzaczy gazu ciekłego, a także wag o dużej nośności (od 10 tys. kg do 100 tys. kg) oraz zbiorników pomiarowych.

Rejestr Zgłoszeń oraz Kartoteki Przyrządów Pomiarowych pozwalały na przeprowadzanie analizy miejsc użytkowania i historii składanych przez użytkownika wniosków, umożliwiały rejestrację zdarzeń kontrolnych i nadzorczych z uwzględnieniem zakresu kontroli oraz wykorzystania posiadanych danych do planowania działań kontrolnych zgodnych z rzeczywistymi możliwościami Urzędu, jak również do przewidywania zgłoszeń w kolejnych latach. Powyższe bazy danych aktualizowane były na bieżąco.

ObUM nie przypominał posiadaczom przyrządów pomiarowych o obowiązku przeprowadzania ich ponownej legalizacji, gdyż w ocenie Naczelnika obowiązek taki nie wynika z obowiązujących przepisów prawa, a ponadto ze względu na wielką liczbę ww. przyrządów (co najmniej dziesiątki tysięcy sztuk) wykonanie stosownych powiadomień byłoby niemożliwe do zrealizowania.

W latach 2010-2016 w ObUM zostały wdrożone i były wykorzystywane następujące systemy informatyczne:

- baza danych oraz system online w zakresie nadzoru nad podmiotami paczkującymi, wprowadzone w 2010 r.;
- „Baza zatwierdzeń typu”, utworzona w GUM w październiku 2014 r., umożliwiała dostęp do dokumentacji wydanych decyzji;
- „Baza certyfikatów badania typu”, utworzona w OUM w styczniu 2015 r.

Jak wynikało z wyjaśnień Naczelnika, w OUM w 2013 r. wprowadzono zmiany informatyczne, które umożliwiły nadzorowanym obwodowym urzędom miar bieżący dostęp do rejestru dokumentów zewnętrznych, obowiązujących w administracji miar oraz do obowiązujących w OUM procedur systemów jakości, instrukcji sprawdzania i wzorcowania przyrządów pomiarowych, jak również do zarządzeń dyrektora OUM.

(dowód: akta kontroli str. 219-224)

Klienci Urzędu mogli składać wnioski o wykonanie czynności metrologicznych (oraz inne dokumenty) za pomocą platformy ePUAP, aktywowanej w ObUM w sierpniu 2008 r. Do 1 marca 2017 r. nie odnotowano żadnego przypadku złożenia wniosku tą drogą. Wnioskodawcy nie mieli możliwości sprawdzenia drogą elektroniczną czasu realizacji postępowania, tak jak było to zakładane w poddziałaniu 2.8.3. i działaniu 4.1 Strategii GUM.

W ocenie Naczelnika, fakt nieskładania wniosków za pomocą platformy ePUAP może mieć związek „ze specyfiką działalności Urzędu, gdzie oprócz pisma klient przedstawia do badań metrologicznych również przyrząd pomiarowy”.

(dowód: akta kontroli str. 224-225, 1524, 1528)

2.9. W prowadzonym przez ObUM w latach 2010-2016 postępowaniu kontrolnym (nadzorze metrologicznym) stosowano następujące uregulowania wydane przez Prezesa GUM:

- „Wytyczne przeprowadzania kontroli użytkowników przyrządów pomiarowych” z listopada 2008 r.;
- „Zasady przeprowadzania kontroli podmiotów: upoważnionych do wykonywania legalizacji pierwotnej lub legalizacji ponownej przyrządów pomiarowych, dokonujących legalizacji pierwotnej lub legalizacji ponownej przyrządów pomiarowych bez wymaganego upoważnienia” z października 2010 r.;
- „Zasady sprawowania nadzoru przez Prezesa GUM nad przestrzeganiem ustaw: prawo o miarach, prawo probiercze, o towarach paczkowanych,

- o systemie tachografów cyfrowych”, w kolejnych wersjach (wydaniach) z 2007 r., wydanie II z 2011 r. i wydanie III z 2013 r.;
- „Przewodnik dotyczący sposobu prowadzenia nadzoru wynikającego z ustawy o towarach paczkowanych”, w kolejnych wersjach z maja 2011 r., października 2013 r. i lutego 2016 r.

W zakresie dotyczącym nakładania sankcji karnych ObUM korzystał z opracowania Biura Nadzoru GUM pn. „Materiał Informacyjny – Stosowanie sankcji karnych w administracji miar” z marca 2009 r.

Naczelnik wyjaśnił, iż w latach 2010-2016 ObUM nie otrzymywał z GUM lub OUM innych uregulowań w zakresie jednolitych wytycznych lub zasad przeprowadzania kontroli¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 225-327, 452-463, 498-507)

W strukturze organizacyjnej ObUM w latach 2010-2016 nie została wyodrębniona komórka ds. kontroli. Kontrole przeprowadzały zespoły kontrolne, w skład których wchodził wyznaczeni pracownicy posiadający wiedzę w zakresie przepisów o przyrządach pomiarowych oraz przynajmniej po jednej osobie przeszkolonej w zakresie ogólnometrologicznym i w karaniu mandatowym. Pracownicy przeprowadzali kontrolę na podstawie imiennych, jednorazowych upoważnień wystawianych na dany podmiot.

(dowód: akta kontroli str. 464-465, 777-806)

Roczne plany kontroli w latach 2010-2016 sporządzane były w ObUM na podstawie „Wytycznych sporządzania planów kontroli administracji miar...” na następny rok, zatwierdzonych przez Prezesa GUM i przesyłanych do ObUM corocznie za pośrednictwem OUM. Dane do sporządzania tych planów w zakresie liczby i miejsc kontroli na terenie działania ObUM pochodziły z posiadanej przez Urząd bazy towarów paczkowanych zawierającej dane podmiotów paczkujących oraz z bazy Kartotek Przyrządów Pomiarowych w zakresie odmierzaczy paliw ciekłych. W pozostałych przypadkach (taksometry, placówki handlowe, apteki, urzędy pocztowe, etc.) określano tylko liczbę kontroli do przeprowadzenia. Dane do kontroli ustalano na podstawie rejestru kontroli z poprzednich lat utworzonego w oparciu o Rejestr Zgłoszeń, a także na podstawie protokołów kontroli z poprzednich lat oraz danych z bazy Kartotek Przyrządów Pomiarowych (taksometry, wagi o większej nośności, tj. powyżej 10 ton). Podmioty do kontroli w powyższych przypadkach typowano losowo, co według wyjaśnień Naczelnika „wynikało z faktu, iż nie było miejsc, w których byłaby potrzeba zwiększenia częstotliwości kontroli, ponieważ w poprzednich latach liczba niezalegalizowanych oraz niespełniających wymagań przyrządów pomiarowych była znikoma”.

W latach 2010-2016 ObUM przeprowadził 4 545 kontroli, w tym 299 kontroli w stacjach paliw (w tym 123 kompleksowe, tj. 41,1%), tzn. w podmiotach posiadających odmierzacze paliw płynnych i odmierzacze gazu ciekłego propan-butan (LPG), oraz 624 kontrole użytkowników taksometrów (taksówkarzy).

Ogółem w latach 2010-2016 skontrolowano 6 820 przyrządów pomiarowych, w tym 1 016 odmierzaczy paliw płynnych (wraz z LPG) oraz 624 taksometry.

W wyniku kontroli wymierzono 85 mandatów o łącznej wartości 15,5 tys. zł, w tym 18 dotyczyło odmierzaczy paliw płynnych na łączną kwotę 6,5 tys. zł i jeden dotyczący taksometru elektronicznego w wysokości 0,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 171, 464-467, 508-590)

¹⁸ Zgodnie z podzadaniem 1.10.1 i 1.10.3 GUM miał opracować i wdrożyć jednolite Wytyczne i Zasady Prezesa GUM dotyczące przeprowadzania kontroli administracji miar oraz zasady kontroli w kraju odmierzaczy LPG.

ObUM w latach 2010-2017 (do 24 lutego) dysponował wykazami stacji paliw ciekłych (w tym LPG) oraz taksówkarzy z obszaru działania Urzędu¹⁹. Na dzień 28 grudnia 2016 r. obejmowały one użytkowników 792 taksometrów i lokalizację 364 odmierzaczy paliw.

W dniu 14 lutego 2015 r. Urząd, na zaproszenie Policji, udzielił wsparcia od strony metrologicznej kontroli kompleksowej taksówek, przeprowadzanej wspólnie przez Policję, Straż Miejską i Inspekcję Transportu Drogowego.

W latach 2010-2016 nie było przypadków wykrycia przez ObUM zdarzeń posiadających znamiona przestępstw gospodarczych.

Naczelnik potwierdził, iż źródłem informacji o ilości stacji paliw funkcjonujących na obszarze działania ObUM są Kartoteki Przyrządów Pomiarowych, zgodnie z którymi na obszarze tym znajdowało się, wg stanu na 1 marca 2017 r., 87 stacji paliw (łącznie z LPG). Wykaz w powyższych kartotekach, według wyjaśnień Naczelnika, obejmował tylko te stacje, na których znajdowały się odmierzacze po legalizacji ponownej, wpisane tam w wyniku wniosków klientów o legalizację. Natomiast, wobec braku przepisów zobowiązujących właścicieli nowopowstałych stacji paliw do przekazywania informacji o ich powstaniu do urzędów miar, w ObUM nie była znana liczba tych stacji.

(dowód: akta kontroli str. 466, 469-49, 1525, 1528, 1541-1542)

Nadzorem metrologicznym objęte były głównie przyrządy pomiarowe, dla których dokonywana była legalizacja w ObUM, tj.: odmierzacze paliw ciekłych, odmierzacze LPG, taksometry, wagi nieautomatyczne, odważniki, wodomierze, gazomierze, ciepłomierze, liczniki energii elektrycznej, analizatory spalin, manometry do opon pojazdów mechanicznych.

Według wyjaśnień Naczelnika, ObUM „nie ma do czynienia z przyrządami pomiarowymi, które podlegałyby specjalnym obostrzeniom lub posiadałyby wysokie ryzyko dokonywania błędnych pomiarów”.

(dowód: akta kontroli str. 222, 225, 807-844)

W wyniku kontroli 10 losowo wybranych dokumentacji postępowań kontrolnych: pięciu podmiotów użytkujących taksometry (taksówkarzy) i pięciu prowadzących stacje paliw ciekłych, stwierdzono iż stosowane były w sposób jednolity przyjęte uregulowania wewnętrzne i wytyczne w zakresie kontroli. Podmioty prowadzące stacje paliw zawiadamiano o zamiarze przeprowadzenia kontroli. Wszystkim kontrolowanym przekazywano oryginały upoważnień do kontroli, które zawierały m.in. pouczenia o prawach i obowiązkach kontrolowanego.

W powyższych kontrolach nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 1170-1247)

W latach 2010-2016 w ObUM przeprowadzane były przez OUM coroczne kontrole kompleksowe połączone z audytem sprawdzającym funkcjonowanie wdrożonych systemów jakości. W 2013 roku odbyła się kontrola kompleksowa przeprowadzona przez GUM. Powyższe kontrole nie stwierdziły działań niezgodnych z prawem, a stwierdzone nieprawidłowości, o niskim lub średnim poziomie istotności, nie miały istotnego wpływu na jakość pracy wykonywanej przez Urząd. Nieprawidłowości te zostały wyeliminowane w wyniku podjętych przez ObUM działań.

(dowód: akta kontroli str. 591, 594, 653-776)

Ustalone
nieprawidłowości

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

¹⁹ Powiaty: chełmiński, toruński, miasto na prawach powiatu Toruń.

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

3. Gospodarowanie zasobami

3.1. Sprawy kadrowe, obsługę prawną oraz planowanie i wykonywanie budżetu w części dotyczącej ObUM prowadził OUM.

W 2010 r. w ObUM zatrudnionych było 28 osób na 27,2²⁰ etatu, w 2011 r. – 27 osób (26,5 etatu), w latach 2012-2014 – 26 osób (średnio 25,0 etatów), w 2014 r. – 25 osób (24,1 etatu) i w 2016 r. – 24 osoby (22,6 etatu).

Sprawowaniem prawnej kontroli metrologicznej zajmowało się w 2010 r. 16 osób (15,7 etatu), a w latach 2011-2016 – 15 osób (średnio 14,9 etatu).

Naczelnik wyjaśnił, iż stan etatowy w komórkach organizacyjnych ObUM zajmujących się prawną kontrolą metrologiczną i nadzorem metrologicznym, w tym w zakresie odmierzaczy paliw oraz taksometrów, jest wystarczający do skutecznego sprawowania ww. kontroli i nadzoru. Świadczyła o tym, jego zdaniem, niewielka liczba (22) skarg klientów na niewłaściwe wskazania przyrządów pomiarowych podlegających legalizacji oraz to, że przeprowadzone w ich wyniku kontrole nie potwierdziły podejrzeń osób skarżących.

(dowód: akta kontroli str. 171, 591, 594)

Pracownicy ObUM posiadali kwalifikacje do prawnej kontroli metrologicznej oraz kontroli podmiotów zobowiązanych do przestrzegania przepisów prawa o miarach oraz uczestniczyli w kursach i szkoleniach w zakresie działalności administracji. W latach 2010-2016 pracownicy Urzędu uczestniczyli łącznie w 42 szkoleniach i spotkaniach tematycznych organizowanych przez GUM w realizacji działania 1.1 i 1.2 Strategii GUM²¹ oraz w szkoleniach specjalistycznych w odniesieniu do poddziałania 2.5.6 Strategii GUM (łącznie dziewięciu pracowników).

(dowód: akta kontroli str. 170-176, 777-806)

3.2. Urząd dysponował 12 zestawami komputerów stacjonarnych, w tym ośmioma wyprodukowanymi w latach 2002-2008, dwoma komputerami mobilnymi (notebookami) z lat 2006-2007, ośmioma drukarkami, w tym dwiema termotransferowymi i jedną przenośną, dwoma urządzeniami wielofunkcyjnymi oraz stanowiskiem do nanoszenia wizerunków na stemple legalizacyjne metodą laserową. Dostęp pracowników do źródeł wiedzy prawnej oparty był na powszechnie dostępnych źródłach w sieci internetowej. Urząd dysponował też jednym samochodem osobowym „Renault Kangoo” z 2004 r. oraz samochodem ciężarowym „Opel Vivaro” z 2002 r. przekazanym przez OUM w 2016 r., a także instalacją pomiarową na przyczepce samochodowej z 2001 r. służącą do wzorcowania zbiorników. Według wyjaśnień Naczelnika, „posiadany przez ObUM sprzęt i środki transportu były adekwatne do sprawowanej prawnej kontroli metrologicznej i nadzoru metrologicznego”.

(dowód: akta kontroli str. 595, 845-848)

Oględziny przeprowadzone na stanowiskach pomiarowych oraz w pracowni stempli i naklejek legalizacyjnych wykazały, że Urząd posiadał zalegalizowane i sprawne wzorce i urządzenia do pomiarów legalizowanych przyrządów. Dostęp do ww. stanowisk i pracowni (zlokalizowanych w odrębnych, zamykanych na klucze pomieszczeniach) był możliwy tylko w obecności osób upoważnionych.

Wstęp do pracowni stempli i naklejek legalizacyjnych był ewidencjonowany oraz monitorowany przez system kamer. Pracownia ta posiadała m.in. stanowisko do

²⁰ Średnioroczne zatrudnienie w etatach zaokrąglono do pierwszego miejsca po przecinku.

²¹ Patrz: rozdział 2.4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

nanoszenia wizerunków na stemple legalizacyjne metodą laserową oraz dwie drukarki termotransferowe²². Wyprodukowane naklejki i oznakowane stemple przechowywane były w trzech szafach pancernych. Wykonywanie nadruku wizerunków na naklejkach holograficznych przez pracownię regulowała procedura postępowania ustalona przez Naczelnika²³.

(dowód: akta kontroli str. 858-957)

Gospodarowanie stemplami i naklejkami legalizacyjnymi przez Urząd w latach 2010-2016 regulowały zarządzenia dyrektora OUM²⁴, a za właściwe prowadzenie gospodarki stemplami i naklejkami w ObUM odpowiedzialne były osoby wyznaczone i upoważnione w tym celu przez Naczelnika. Stemple i naklejki, a także plombownice typu wyciskowego oraz sekundomierze, przechowywane były w szafie pancernej w wyodrębnionym, zamykanym na klucz pomieszczeniu administracyjno-biurowym. W ObUM prowadzone były ewidencje (wersje papierowe) wydawania stempli, wykorzystania naklejek legalizacyjnych oraz wykorzystanych wdlawek. Ewidencje pozwalały na ustalenie stanu stempli, plomb i naklejek, osób którym je wydano, daty wydania i zwrotu.

(dowód: akta kontroli str. 595-596, 598-652, 858, 860, 882-889)

3.3. Opłaty pobierane od podmiotów wnioskujących o legalizację były zgodne ze stawkami ustalonymi rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2013 r. w sprawie opłat za czynności urzędowe wykonywane przez organy administracji miar i podległe im urzędy²⁵. Opłaty te były rejestrowane na bieżąco. Powyższe stwierdzono na podstawie kontroli dokumentacji 11 postępowań oraz Rejestru Zgłoszeń za drugie półrocze 2016 r. w odniesieniu do 200 taksówkarzy i 58 podmiotów prowadzących stacje paliw.

(dowód: akta kontroli str. 958-1054)

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. 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 Kontroli²⁶ 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 przedstawienia przez Pana Naczelnika informacji, o której mowa w art. 62 ustawy o NIK.

²² Typu „Zebra ZM400”.

²³ Ustalenia nr 1/2015 z dnia 23 listopada 2015 r. Naczelnika w sprawie procedury postępowania związanej z wykonywaniem nadruku wizerunków na naklejkach holograficznych.

²⁴ Nr 11/2009 r. z dnia 4 września 2009 r. w sprawie wytwarzania oraz stosowania stempli i naklejek legalizacyjnych (z trzema aneksami) i nr 6/2012 r. z dnia 30 lipca 2012 r. w sprawie wytwarzania, stosowania; stempli legalizacyjnych i oceny zgodności oraz naklejek legalizacyjnych i oceny zgodności (z trzema aneksami).

²⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 808, wcześniejsze rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 października 2004 r. w sprawie opłat za czynności urzędowe wykonywane przez organy administracji miar i podległe im urzędy (Dz. U. z 2004 r. Nr 229, poz. 2309, ze zm.) zostało uchylone z dniem 27 lipca 2013 r.

²⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, dalej: „ustawa o NIK”.

Bydgoszcz, dnia marca 2017 r.

Kontroler
Wiesław Janowski
główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
podpis

.....
podpis