



LLO-4101-010-00/2014

Nr ewid. 194/2014/P/14/095/LLO

Informacja o wynikach kontroli

REALIZACJA ZADAŃ OKRĘGOWEGO URZĘDU MIAR
W ŁODZI W ZAKRESIE LEGALIZACJI I KONTROLI
URZĄDZEŃ POMIAROWYCH DO ODMIERZANIA
PALIW PŁYNNYCH.

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Delegatury NIK w Łodzi

Przemysław Szewczyk

Akceptuję:

Jacek Uczkiewicz

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

dnia

2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

Spis treści

1. Założenia kontroli	4
1.1. Temat i numer kontroli	4
1.2. Uzasadnienie podjęcia kontroli	4
1.3. Cel kontroli, podstawa prawna, kryteria kontroli	4
2. Podsumowanie wyników kontroli	6
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	6
2.2. Synteza wyników kontroli	7
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	12
3. Ważniejsze wyniki kontroli.....	16
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych.....	16
3.2. Istotne ustalenia kontroli.....	19
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli	30
4.1. Przygotowanie kontroli.....	30
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	30
5. Załączniki	33

1. Założenia kontroli

1.1. Temat i numer kontroli

Realizacja zadań Okręgowego Urzędu Miar w Łodzi w zakresie legalizacji i kontroli urządzeń pomiarowych do odmierzania paliw płynnych (P/14/095).

1.2. Uzasadnienie podjęcia kontroli

Zakup paliw do pojazdów należy do codziennych czynności obywateli, instytucji i przedsiębiorstw. Koszty zakupu paliw wpływają na koszty produkcji i utrzymania, a zatem na poziom życia obywateli. O ile wysokość cen paliw uzależniona jest od wielu czynników, często niezależnych od sprzedawcy, o tyle rzetelność odmierzania paliwa zależy od prawidłowości działania urządzeń objętych prawną kontrolą metrologiczną.

Okresowe informacje prezentowane przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) wskazują na występowanie przypadków sprzedaży złej jakości paliw, tj. benzyn, oleju napędowego i gazu propan-butan (LPG)¹. Brakuje natomiast informacji o prawidłowości odmierzania paliw na stacjach paliw. Pojedyncze sygnały, na forach Internetu informowały o przypadkach „przekroczenia” podczas tankowania maksymalnej pojemności zbiorników samochodowych, na skutek zawyżonych wskazań dystrybutorów. Przekrojowe wyniki kontroli stacji paliw przeprowadzonych przez Inspekcję Handlową i Główny Urząd Miar w zakresie rzetelności odmierzania paliw² dotyczą roku 2003, a więc nie są już aktualne.

Najwyższa Izba Kontroli nie przeprowadzała dotychczas kontroli obejmujących problematykę realizacji przez organy administracji miar zadań w zakresie legalizacji i kontroli urządzeń pomiarowych do odmierzania paliw ciekłych.

1.3. Cel kontroli, podstawa prawna, kryteria kontroli

Kontrola została przeprowadzona z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli.

Celem kontroli była ocena prawidłowości legalizacji i kontroli urządzeń pomiarowych paliw ciekłych na obszarze działania Okręgowego Urzędu Miar w Łodzi (OUM).

¹ Zwanych dalej „paliwami ciekłymi” lub „paliwami ciekłymi i gazem (gazem ciekłym, LPG lub propan – butan)”.

² Informacja Głównego Inspektoratu Inspekcji Handlowej z dnia 10 września 2003 r. o wynikach kontroli stacji paliw przeprowadzonej w okresie od 10 czerwca do 31 sierpnia 2003 r.,

Główne zagadnienia objęte kontrolą dotyczyły:

- systemu organizacyjnego Urzędu Miar i procedur obowiązujących w procesie legalizacji i kontroli odmierzaczy paliw płynnych,
- rzetelności świadectw legalizacyjnych urządzeń pomiarowych wydawanych wnioskodawcom,
- prawidłowości odmierzania ilości sprzedawanych paliw płynnych na stacjach paliw,
- prawidłowości wymierzania i pobierania opłat za czynności urzędowe związane z legalizacją urządzeń pomiarowych paliw oraz dochodzenie należności z tego tytułu.

Kontrola była ukierunkowana na badanie sprawności funkcjonowania Okręgowego Urzędu Miar w Łodzi - instytucji państwowej realizującej prawną kontrolę metrologiczną przyrządów pomiarowych na terenie województw: łódzkiego i świętokrzyskiego.

Kontrolę przeprowadzono w Okręgowym Urzędzie Miar w Łodzi oraz podległych mu pięciu obwodowych urzędach miar w: Łodzi, Piotrkowie Trybunalskim, Zduńskiej Woli, Łowiczu i Kielcach na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³ z uwzględnieniem kryteriów legalności, celowości, gospodarności i rzetelności.

Kontrola została przeprowadzona w okresie od 4 czerwca 2014 r. do 19 września 2014 r. i obejmowała lata 2012-2014 (I półrocze).

W niniejszej informacji wykorzystano także wyniki badań działania urządzeń pomiarowych do odmierzania paliw ciekłych, przeprowadzonych równolegle do kontroli NIK przez Wojewódzką Inspekcję Handlową w Łodzi na terenie województwa łódzkiego.

³ Dz. U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Nadzór OUM nad prawidłowym działaniem urządzeń pomiarowych do odmierzania paliw ciekłych był niepełny i nieefektywny. Podległe Dyrektorowi Okręgowego Urzędu Miar w Łodzi obwodowe urzędy miar prawidłowo wykonywały czynności legalizacyjne urządzeń pomiarowych, jednak w niewystarczającym zakresie podejmowały czynności kontrolne tych urządzeń.

Częstotliwość kontroli odmierzaczy paliw była niewystarczająca. Były one przeprowadzane przez obwodowe urzędy miar nie częściej niż raz na 5 lat, a w skrajnych przypadkach raz na 14 lat. Kontrole te obejmowały tylko wybrane urządzenia na stacjach paliw i były wcześniej – zgodnie z wymogiem ustawowym⁴ - zapowiadane właścicielom z co najmniej siedmiodniowym wyprzedzeniem, wobec czego ich wyniki, potwierdzające na ogół prawidłowe działanie urządzeń, nie były w pełni miarodajne.

W wyniku ww. zapowiedzianych kontroli organów administracji miar, przeprowadzonych w 2014 r. na 139 stacjach paliw i obejmujących łącznie 2.100 odmierzaczy benzyny i oleju napędowego, nieprawidłowości polegające na zawyżeniu wskazań (od 0,6% do 5,6%) stwierdzono w przypadku 3 odmierzaczy (0,2% badanych) na 3 stacjach paliw. W jednym przypadku odmierzacz zaniżał wskazania o 1,5%. Natomiast kontrole stacji paliw przeprowadzone bez zapowiedzi na 28 stacjach, przez Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej w Łodzi (WIIH) w 2014 r., obejmujące 77 odmierzaczy benzyny i oleju napędowego, potwierdziły rzetelne odmierzanie paliw na 24 stacjach oraz ujawniły zawyżanie wskazań (od 4,3% do 5,6%) w przypadku 48 odmierzaczy (62,3% badanych) na 4 stacjach. Przeprowadzone przez WIIH kontrole, nie wykazały przypadków zaniżania wskazań przez odmierzacze paliw.

Skontrolowane przez NIK organy administracji miar nie były właściwie wyposażone, pod względem kadrowym i sprzętowym, do sprawowania nadzoru nad prawidłowym stosowaniem na stacjach paliw przepisów ustawy z dnia 11 maja 2001 r. Prawo o miarach⁵. Ograniczony stan etatowy obwodowych urzędów miar niekorzystnie wpływał na częstotliwość kontroli

⁴ Zgodnie z ustawą z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2013 r., poz. 672 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o swobodzie działalności gospodarczej”.

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 1069, **zwanej dalej „ustawą – Prawo o miarach”**.

odmierzaczy paliw. Z powodu braku niezbędnych urządzeń sprawdzających, cztery z pięciu kontrolowanych obwodowych urzędów miar nie prowadziły na nadzorowanym terenie kontroli metrologicznych odmierzaczy gazu ciekłego propan-butan. Okręgowy Urząd Miar w Łodzi nie wyposażył bowiem podległych jednostek w mobilne urządzenia do kontroli przepływu gazu. Kontrole metrologiczne odmierzaczy gazu na obszarze województw łódzkiego i świętokrzyskiego były podejmowane wyłącznie przez dwa urzędy (Okręgowy Urząd Miar w Łodzi oraz Obwodowy Urząd Miar w Łodzi), dysponujące tylko jednym urządzeniem sprawdzającym. Skala tych działań nie była wystarczająca w stosunku do potrzeb. W badanym okresie wydano bowiem 2.638 świadectw legalizacyjnych odmierzaczy gazu na stacjach paliw, a poza procedurą legalizacyjną skontrolowano pod względem metrologicznym tylko 71 odmierzaczy (2,7% odmierzaczy zalegalizowanych), tj. średnio w roku 28 odmierzaczy. Oznacza to, że kontroli poddany został tylko co 37 odmierzacz gazu. Biorąc pod uwagę ww. liczbę zalegalizowanych odmierzaczy gazu oraz średnią liczbę odmierzaczy skontrolowanych w ciągu roku ustalono, że każdy odmierzacz kontrolowany może być co 94 lata.

W związku z brakiem urządzeń do kontroli przepływu gazu, cztery urzędy obwodowe dokonywały czynności legalizacyjnych odmierzaczy gazu, wykorzystując nieodpłatnie zaplecze techniczne firm serwisujących kontrolowane stacje paliw.

Kolejnym istotnym problemem ograniczającym skuteczność działań kontrolnych administracji miar jest brak kompletnych danych o liczbie stacji paliw oraz liczbie i rodzaju urządzeń do odmierzania paliw ciekłych i gazu ciekłego propan-butan, funkcjonujących na terenie działania urzędów, jak również brak uprawnień tych organów do przeprowadzania kontroli metrologicznej nowych odmierzaczy paliw użytkowanych na stacjach (przez okres jednego roku, w przypadku odmierzaczy gazu i dwóch lat, w przypadku odmierzaczy benzyny i oleju napędowego).

2.2. Synteza wyników kontroli

W latach 2012-2014 (I półrocze) organy administracji miar okręgu łódzkiego zalegalizowały ogółem 14.077 odmierzaczy paliw ciekłych i gazu, z tego 5.352 w 2012 r., 6.205 w 2013 r. i 2520 w I półroczu 2014 r. Z tego tytułu uzyskano dochody w łącznej wysokości 1.756,4 tys. zł (642,8 tys. zł w 2012 r., 766,3 tys. zł w 2013 r. i 347,3 tys. zł w I półroczu 2014 r.).

W ww. okresie organy te przeprowadziły 544 kontrole stacji paliw oraz 138 kontroli stacji LPG. W wyniku stwierdzonych nieprawidłowości na użytkowników odmierzaczy paliw nałożonych zostało 89 mandatów karnych na łączną kwotę 23,3 tys. zł.

Nadzór nad prawidłowością działania urządzeń pomiarowych do odmierzania paliw ciekłych

1. Okręgowy Urząd Miar oraz nadzorowane przez niego obwodowe urzędy miar nie posiadały kompletnych danych o funkcjonujących na ich terenie stacjach paliw oraz o liczbie i rodzaju odmierzaczy paliw ciekłych i gazu.

W wykazach, którymi dysponowały kontrolowane urzędy miar ujęto łącznie 1.250 stacji paliw ciekłych i LPG, w tym 854 stacji na terenie województwa łódzkiego i 396 na terenie województwa świętokrzyskiego. Wykazy te ww. urzędy opracowały głównie w oparciu o posiadaną dokumentację dotyczącą legalizacji odmierzaczy paliw oraz przeprowadzane kontrole stacji i zaktualizowały na potrzeby kontroli NIK.

Tymczasem w prowadzonej przez UOKiK bazie stacji paliw ciekłych, biopaliw ciekłych oraz gazu skroplonego LPG i sprężonego CNG z terenu województwa łódzkiego i świętokrzyskiego, opracowanej w oparciu o dane udostępnione przez instytucje wymienione w art. 12 ust. 2a ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw⁶, występowało 1.429 obiektów, w tym 917 na terenie województwa łódzkiego i 512 na obszarze województwa świętokrzyskiego. (str. 23-24)

2. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że obowiązujące przepisy nie zapewniały organom administracji miar dostarczania danych o stacjach paliwowych funkcjonujących na terenie ich działania. Należy zauważyć, że wykazy stacji paliwowych były opracowywane lub aktualizowane przez urzędy w okresie bezpośrednio poprzedzającym kontrolę NIK, pomimo podnoszonego przez kierowników kontrolowanych jednostek braku formalnego obowiązku ich tworzenia. Wykazy te nie były jednak kompletne, gdyż około 200 stacji paliw znajdowało się poza ewidencją administracji miar i nie mogło być objętych kontrolami w ramach sprawowanego nadzoru.

Zdaniem NIK koniecznym jest, aby urzędy miar dysponowały kompletnymi i aktualnymi danymi w zakresie stacji paliwowych, gdyż brak takich danych obniża skuteczność nadzoru nad prawidłowością odmierzania paliw (str. 23-24)

3. Obwodowe urzędy miar nie posiadały urządzeń pomiarowych do sprawdzania odmierzaczy gazu ciekłego propan – butan. Cztery spośród nich w ogóle nie przeprowadzały kontroli metrologicznych takich odmierzaczy. Okręg łódzki dysponował tylko jednym tego typu

⁶ Dz. U. Nr 169, poz. 1200 ze zm., zwanej dalej „ustawą o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw”, tj. instytucje: Główny Urząd Statystyczny, Urząd Regulacji Energetyki, Państwowa Straż Pożarna i Urząd Dozoru Technicznego.

urządzeniem, które nie było w stanie zapewnić odpowiedniego zakresu kontroli na terenie dwóch województw. (str. 21, 27)

4. Częstotliwość kontroli stacji paliw w zakresie prawidłowości działania urządzeń pomiarowych do odmierzania paliw ciekłych i gazu była w ocenie NIK niewystarczająca.

Obwodowe urzędy miar nie były w stanie objąć działaniami kontrolnymi stacji paliw na swoim obszarze, częściej niż średnio raz na 5 lat (Obwodowe Urzędy Miar w Łodzi i Łowiczu), raz na 7 i 9 lat (Obwodowe Urzędy Miar w Zduńskiej Woli i Kielcach) i raz na 14 lat (Obwodowy Urząd Miar w Piotrkowie Trybunalskim). W trakcie kontroli sprawdzano tylko wybrane odmierzacze. Tymczasem zgodnie z wytycznymi sporządzania planów kontroli administracji miar, zatwierdzanymi corocznie przez Prezesa Głównego Urzędu Miar, przyrządy pomiarowe powinny podlegać prawnej kontroli metrologicznej przynajmniej raz między kolejnymi legalizacjami, tj., odmierzacze paliw ciekłych raz na dwa lata, a gazu – raz na rok.

W latach 2012-2014 (I półrocze) Okręgowy Urząd Miar w Łodzi oraz Obwodowy Urząd Miar w Łodzi skontrolowały pod względem metrologicznym tylko 71 odmierzaczy gazu ciekłego propan – butan, co w odniesieniu do ogólnej liczby odmierzaczy gazu zalegalizowanych w tym okresie (2.638) stanowiło 2,7%. W badanym okresie Okręgowy Urząd Miar w Łodzi przeprowadził na terenie czterech obwodowych urzędów nieposiadających urządzeń do kontroli metrologicznej odmierzaczy gazu łącznie 26 kontroli tego typu, tj. średnio 2,6 kontroli rocznie na obszarze działania jednego obwodu, przy czym na terenie działania Obwodowego Urzędu Miar w Zduńskiej Woli przeprowadzono tylko jedną kontrolę. Niewielka liczba skontrolowanych odmierzaczy była skutkiem niewyposażenia urzędów obwodowych w stosowne urządzenia pomiarowe do ich sprawdzania. (str. 24, 27-28)

5. Organy administracji miar przeprowadziły w latach 2012-2014 (I półrocze) łącznie 544 kontroli stacji paliw oraz 138 kontroli stacji LPG.

W ramach tych kontroli zbadano 6.116 odmierzaczy paliw ciekłych, najczęściej pod względem metrologicznym i 538 odmierzaczy gazu, zwykle pod względem formalnym (ważność świadectw i nienaruszalność zabezpieczeń). Tylko 71 odmierzaczy gazu skontrolowano pod względem metrologicznym. W wyniku prowadzonych kontroli zakwestionowanych zostało ogółem 333 odmierzaczy paliw ciekłych i gazu (5,0% zbadanych), z tego 318 odmierzaczy pod względem formalnym (głównie z powodu upływu terminu ważności świadectwa legalizacji, uszkodzenia lub braku cech zabezpieczających) oraz 15 odmierzaczy (0,23% zbadanych) pod względem metrologicznym (z uwagi na przekroczenie granicy błędów dopuszczalnych).

Porównanie łącznej liczby stacji paliw i liczby kontroli przeprowadzonych przez urzędy obwodowe oraz wspomagający je Okręgowy Urząd Miar wykazało, że kontrola stacji paliw na obszarze okręgu łódzkiego była przeprowadzana średnio co 5 lat. Skontrolowanie wszystkich odmierzaczy na stacjach paliw wymagałoby natomiast czasu, znacznie przekraczającego 5 lat. W ocenie NIK, niewielka liczba przeprowadzonych kontroli odmierzaczy gazu nie gwarantuje skuteczności nadzoru nad prawidłowością działania tych urządzeń. (str. 23-24)

6. Innym problemem ograniczającym nadzór nad prawidłowością działania odmierzaczy paliw ciekłych, jest brak uprawnień organów administracji miar do przeprowadzania kontroli metrologicznej nowych odmierzaczy paliw ciekłych użytkowanych na stacjach przez okres pierwszych dwóch lat (LPG do 1 roku), wprowadzonych do użytkowania na podstawie oceny zgodności, o której mowa w art. 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności⁷, zwanej dalej „ustawą o systemie oceny zgodności”. Organy administracji miar nie zostały uwzględnione w art. 38 ust. 2 ww. ustawy, jako właściwe do kontroli spełniania przez wyroby (w tym m.in. odmierzacze paliw) zasadniczych, szczegółowych lub innych wymagań. W badanym okresie Wydział Nadzoru Okręgowego Urzędu Miar w Łodzi, w trakcie 10 spośród 254 przeprowadzonych kontroli stacji paliw ustalił, iż 182 odmierzacze posiadały ważne oceny zgodności. Z uwagi na brak umocowania prawnego administracji miar do kontroli metrologicznej przyrządów pomiarowych użytkowanych na podstawie oceny zgodności – odstępowano od kontroli metrologicznej. Kontrole w takich przypadkach ograniczano do formalnego badania dokumentów, które nie wykazywało nieprawidłowości. (str. 28)

Legalizacja odmierzaczy paliw ciekłych

1. Odmierzacze paliw, podobnie jak inne mierniki, czy instalacje pomiarowe, dokonują pomiaru, którego wynik może być obarczony błędem w dopuszczalnych granicach, dla benzyny i oleju napędowego +/-0,5%, natomiast dla odmierzaczy gazu LPG +/- 1,0%.

Świadectwa legalizacji wydawane były po przeprowadzeniu pomiarów metrologicznych odmierzaczy paliw zakończonych pozytywnym wynikiem badanego urządzenia, tzn. po ustaleniu, że urządzenie odmierza paliwo w granicach dopuszczalnego błędu. (str. 20-22)

2. W latach 2012 – 2014 (I półrocze) wszystkie skontrolowane obwodowe urzędy miar zalegalizowały ogółem 11.439 odmierzaczy paliw ciekłych innych niż gazy, z tego 4.306 w 2012 r., 5.129 w 2013 r. i 2.004 w I półroczu 2014 r. W powyższym okresie wydano 18 decyzji w sprawie odmowy legalizacji odmierzaczy paliw ciekłych innych niż gazy ciekłe.

⁷ Dz. U. z 2010 r. Nr 138, poz. 935 ze zm.

Czynności legalizacyjne wykonywane przez kontrolowane urzędy administracji miar NIK oceniła jako zgodne z obowiązującymi wymogami technicznymi. (str. 21-22)

3. Jak już wcześniej wskazano, urzędy obwodowe (poza Obwodowym Urzędem Miar w Łodzi) nie dysponowały stanowiskami pomiarowymi do sprawdzenia metrologicznego odmierzaczy gazu ciekłego. W związku z brakiem takich urządzeń, sprawdzenia legalizowanych odmierzaczy LPG dokonywano przy wykorzystaniu urządzeń pomiarowych udostępnianych przez komercyjne firmy serwisujące stacje paliwowe. Taka praktyka, pomimo jej dopuszczalności⁸, w ocenie NIK kolidowała z niezależnością urzędów administracji miar, gdyż urzędy te mogły wykonywać czynności legalizacyjne odmierzaczy gazu tylko w czasie uzgodnionym z ww. firmami. Ponadto częstą praktyką było dowożenie pracowników obwodowych urzędów miar do miejsca dokonywania czynności legalizacyjnych i z powrotem, pojazdami udostępnionymi przez wnioskodawców i na ich koszt. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia doprowadzenie do powstania tego rodzaju zależności urzędu od strony postępowania, bowiem przepis § 12 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2013 r. w sprawie opłat za czynności urzędowe wykonywane przez organy administracji miar i podległe im urzędy⁹, uprawniał urzędy miar do użycia pojazdu służbowego do czynności legalizacyjnych i obciążania wnioskodawców związanymi z tym kosztami. (str. 21)

4. W obwodowych urzędach miar były stosowane zwyczajowe procedury rozpatrywania wniosków w sprawie legalizacji odmierzaczy paliw.

Termin przeprowadzenia legalizacji pracownicy obwodowych urzędów miar ustalali z wnioskodawcami telefonicznie. W dniu uzgodnionego terminu składany był wniosek i formularz ustalenia należnych opłat oraz dokonywane były czynności sprawdzające odmierzaczy. Przy takiej organizacji pracy urzędnicy nie dysponowali czasem na dokładną weryfikację wniosków przed dokonaniem czynności sprawdzających legalizowanych odmierzaczy. Brak było także potwierdzenia wniesienia opłat legalizacyjnych, bowiem stosownie do art. 24a ust. 3 pkt 1 ustawy - Prawo o miarach, wnioskodawca był zobowiązany wnieść należną opłatę legalizacyjną w terminie 7 dni od dnia złożenia wniosku.

Zdaniem NIK celowym jest, aby procedura legalizacji wszczynana była niezwłocznie po formalnym złożeniu i zarejestrowaniu wniosku oraz po wniesieniu stosownej opłaty. (str. 20-21)

⁸ Na podstawie § 19 pkt 1 i § 32 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 7 stycznia 2008 r. w sprawie prawnej kontroli metrologicznej przyrządów pomiarowych (Dz. U. Nr 5, poz. 29 ze zm.), **zwanego dalej „rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 7 stycznia 2008 r.”**

⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 808.

5. Kontrolowane urzędy prawidłowo wymierzały i pobierały opłaty za czynności związane z legalizacją odmierzaczy paliw. Opłaty te ustalano i pobierano według zasad określonych w zarządzeniu Nr 1 dyrektora Okręgowego Urzędu Miar z dnia 22 lutego 2010 r.¹⁰ oraz w wysokościach zgodnych z obowiązującymi w badanym okresie przepisami¹¹.

W latach 2012-2014 (I półrocze) z tytułu legalizacji odmierzaczy paliw urzędy miar uzyskały i odprowadziły do budżetu państwa dochody w łącznej wysokości 1.756,4 tys. zł.

Według stanu na dzień 30 czerwca 2014 r. zaległości z tytułu opłat za wydane świadectwa legalizacyjne odmierzaczy paliw ciekłych i gazu ciekłego wynosiły 26,4 tys. zł i nie stanowiły istotnej części należności. (str. 29)

6. Stwierdzono opóźnienia w wystawieniu dwóch tytułów wykonawczych na kwotę 3,6 tys. zł (spośród analizowanych 8 tytułów na 6,8 tys. zł) obejmującą niezapłacone należności za legalizację odmierzaczy paliw. Tytuły te wystawiono po upływie dwóch i czterech miesięcy od daty wydania decyzji określającej ww. zaległość. Urząd jako wierzyciel zobowiązany był do systematycznej kontroli terminowości zapłaty zobowiązań (należności) pieniężnych, czego nie zapewnił w opisanych wyżej przypadkach. (str. 29)

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Wnioski pokontrolne skierowane do kierowników kontrolowanych urzędów miar dotyczyły zapewnienia obwodowym urządzeniom miar urządzeń do kontroli metrologicznej odmierzaczy gazu ciekłego propan-butan oraz usprawnienia procedury legalizacyjnej w urzędach obwodowych.

Podobnie jak brak aktualnych informacji o stacjach paliw i użytkowanych odmierzaczach, powyższe problemy miały charakter systemowy na terenie badanego okręgu.

Ustalenia kontroli wskazują na zasadność sformułowania pod adresem ustawodawcy wniosków *de lege ferenda*. Wnioski te wynikają z faktu, że zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy - Prawo o miarach, organy administracji miar sprawują nadzór nad wykonaniem przepisów tej ustawy. Nadzór ten sprawowany jest na podstawie kontroli przeprowadzanych przez upoważnionych pracowników urzędów miar (art. 21 ust. 2 ustawy - Prawo o miarach). Kontrola przeprowadzona w Okręgowym Urzędzie Miar w Łodzi oraz podległych mu pięciu obwodowych

¹⁰ W sprawie ustalenia zasad pobierania opłat za czynności urzędowe wykonywane przez Okręgowy Urząd Miar w Łodzi i nadzorowane obwodowe urzędy miar.

¹¹ Rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie opłat za czynności urzędowe wykonywane przez organy administracji i podległe im urzędy: z dnia 14 października 2004 r. (Dz. U. Nr 229, poz. 2309 ze zm.) i z dnia 14 czerwca 2013 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 808).

urzędach miar wykazała, że obowiązujący stan prawny ma niekorzystny wpływ na skuteczność nadzoru w odniesieniu do przestrzegania prawa przez przedsiębiorców użytkujących odmierzacze paliw na stacjach paliw. Zmienić ten stan rzeczy może zrealizowanie niżej wskazanych wniosków dotyczących zmiany stanu prawnego.

1. Organy administracji miar nie posiadają kompletnych danych o liczbie stacji oraz liczbie i rodzaju urządzeń do odmierzania paliw ciekłych i gazu, funkcjonujących na obszarze właściwości tych organów.

W ustawie - Prawo o miarach oraz w przepisach wykonawczych do tej ustawy, nie stworzono mechanizmów zapewniających przekazywanie organom administracji miar danych o stacjach paliwowych funkcjonujących na obszarze ich właściwości. Brak jest obowiązku, po stronie przedsiębiorców, do zgłaszania tym organom faktu prowadzenia (jak również zaprzestania) działalności w zakresie obrotu paliwami ciekłymi, w tym liczby i rodzaju używanych odmierzaczy paliw.

W konsekwencji, nie istnieje prawny obowiązek prowadzenia przez te organy baz danych o stacjach paliw. Informacje te obwodowe urzędy miar gromadzą, w miarę możliwości, np. na podstawie kopii wydanych świadectw legalizacji ponownej. Informacje te nie są jednak gromadzone w sposób jednolity i usystematyzowany, co negatywnie wpływa na skuteczność prowadzonych kontroli oraz wykonywanie obowiązków organów administracji miar w zakresie nadzoru nad prawidłowością stosowania ustawy - Prawo o miarach. Zdaniem NIK celowym jest stworzenie mechanizmów, zapewniających tym organom posiadanie precyzyjnej wiedzy o stacjach paliwowych oraz używanych na nich odmierzaczach.

W związku z powyższym Najwyższa Izba Kontroli dostrzega potrzebę wprowadzenia do ustawy – Prawo o miarach regulacji nakazującej przedsiębiorcom, prowadzącym działalność gospodarczą związaną z użytkowaniem odmierzaczy paliw, powiadamianie właściwego organu administracji miar o fakcie rozpoczęcia prowadzenia, jak również zaprzestania (lub ewentualnego zawieszenia) działalności w zakresie obrotu paliwami ciekłymi, w tym o liczbie i rodzaju używanych odmierzaczy. Obowiązkowi temu powinny towarzyszyć odpowiednie uregulowania, także w ustawie – Prawo o miarach, dotyczące prowadzenia przez organy administracji miar baz danych o stacjach paliw prowadzonych na obszarze ich właściwości i używanych tam odmierzaczach. Szczegółowe zasady gromadzenia tych danych powinny być określone w rozporządzeniu wykonawczym.

2. Organy administracji miar nie posiadają uprawnień do kontroli metrologicznej nowych odmierzaczy paliw.

Odmierzacze paliw są przyrządami pomiarowymi, które - zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 3 ustawy o systemie oceny zgodności - przed wprowadzeniem do obrotu lub oddaniem do użytku podlegają ocenie zgodności z zasadniczymi lub szczegółowymi wymaganiami określonymi w odrębnych ustawach. Przyrządy te mogą być użytkowane do czasu powstania obowiązku ich legalizacji ponownej, dokonywanej przez upoważnionych pracowników urzędów miar. Dopiero po dokonaniu takiej legalizacji odmierzacze paliw podlegają kontroli metrologicznej organów administracji miar.

Terminy zgłaszania przyrządów pomiarowych po raz pierwszy do legalizacji przez urzędy miar (użytkowanych dotychczas na podstawie deklaracji zgodności wydanej przez producenta) określone zostały w tabeli nr 2 załącznika nr 6 do rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 7 stycznia 2008 r.

Dla odmierzaczy paliw ciekłych termin ten wynosi 2 lata, a dla odmierzaczy gazu ciekłego (LPG) – 1 rok.

W art. 38 ust. 2 ustawy o systemie oceny zgodności wskazane zostały organy właściwe do kontroli spełnienia przez wyroby zasadniczych, szczegółowych lub innych wymagań. Nie uwzględniono wśród nich organów administracji miar. Należy przy tym podkreślić, że inaczej określono pozycję Inspekcji Handlowej, również właściwej do przeprowadzania kontroli metrologicznej odmierzaczy paliw. Zgodnie bowiem z art. 38 ust. 2 pkt 1 ustawy o systemie oceny zgodności, wojewódzcy inspektorzy Inspekcji Handlowej uprawnieni są do kontroli nowych urządzeń pomiarowych.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, zasadne byłoby dokonanie zmiany ustawy o systemie oceny zgodności, polegającej na rozszerzeniu kręgu organów właściwych do prowadzenia powyższych kontroli o organy administracji miar. Jest to uzasadnione z tego względu, że stosowanie nieuczciwych praktyk przez przedsiębiorców prowadzących stacje paliw (świadome, celowe zawyżanie wskazań objętości odmierzonych paliw) może dotyczyć zarówno odmierzaczy zalegalizowanych ponownie (podlegających obecnie kontroli prowadzonej przez organy administracji miar), jak również odmierzaczy nowych, kontrolowanych przez inne organy na podstawie ustawy o systemie oceny zgodności, ale niepodlegających kontroli prowadzonej przez organy administracji miar. Wprowadzenie takiego rozwiązania umożliwiłoby zapobieganie ewentualnym nadużyciom na stacjach paliw posługujących się nowymi odmierzaczami, jak i ujednoliciłoby zasady kontroli prowadzonej

przez organy administracji miar, zapewniając równe traktowanie wszystkich przedsiębiorców w opisanym wyżej zakresie.

3. Organy administracji miar nie są uprawnione do prowadzenia niezapowiedzianych kontroli (w tym kontroli metrologicznych) u przedsiębiorców prowadzących stacje paliw.

W praktyce funkcjonowania organów administracji miar wyjątek, co do możliwości kontroli niezapowiedzianych, stanowią kontrole niezbędne dla przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia (przestępstwa lub wykroczenia skarbowego), którymi z reguły są kontrole skargowe. W takim przypadku – na podstawie art. 79 ust. 2 pkt 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej - możliwa jest kontrola przeprowadzana bez zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli. Natomiast w innych przypadkach, co dotyczy kontroli planowych, organy administracji miar zobowiązane są do zawiadamiania przedsiębiorców o zamiarze wszczęcia kontroli, na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Ponieważ zgodnie z art. 79 ust. 4 ww. ustawy, kontrola może być rozpoczęta dopiero po upływie 7 dni od dnia doręczenia stosownego zawiadomienia, ewentualni nieuczciwi przedsiębiorcy dysponują wystarczająco długim czasem, aby przywrócić odmierzacze paliw do normatywnych wskazań. Należy przy tym zauważyć, że wskazania współcześnie stosowanych odmierzaczy mogą być „sterowane” za pomocą zmian oprogramowania, bez konieczności dokonywania skomplikowanych i długotrwałych przeróbek technicznych.

W związku z powyższym, Najwyższa Izba Kontroli stoi na stanowisku, że dla zapewnienia skuteczności kontroli prowadzonych przez organy administracji miar konieczne jest wprowadzenie do ustawy o swobodzie działalności gospodarczej kompetencji dla tych organów do prowadzenia kontroli metrologicznych odmierzaczy paliw bez obowiązku wcześniejszego zawiadamiania przedsiębiorców o planowanej kontroli. Rozwiązanie to skorelowane byłoby z obowiązującym już dziś uprawnieniem Inspekcji Handlowej do przeprowadzania kontroli na podstawie przepisów ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw.

Zgodnie bowiem z art. 79 ust. 2 pkt 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, kontrola ta może być prowadzona bez zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

1) Charakterystyka stanu prawnego

Podstawowym aktem prawnym dotyczącym funkcjonowania administracji miar jest ustawa - Prawo o miarach. Ustawa ta reguluje zagadnienia legalnych jednostek miar i państwowych wzorców jednostek miar, prawnej kontroli metrologicznej przyrządów pomiarowych, kompetencji i zadań organów administracji rządowej właściwych w sprawach miar oraz nadzoru nad wykonywaniem przepisów ustawy. W odniesieniu do zagadnień prawnej kontroli metrologicznej ustawa stanowi, że przyrządy pomiarowe podlegające takiej kontroli, które mogą być stosowane m.in. w ochronie praw konsumenta i obrocie – podlegają prawnej kontroli metrologicznej (art. 8 ust. 1). Z kolei z art. 8 ust. 5 wynika, że zakres prawnej kontroli metrologicznej w zależności od rodzaju przyrządu pomiarowego może m.in. obejmować:

- zatwierdzenie typu przyrządu pomiarowego na podstawie badania typu (przed wprowadzeniem typu przyrządu do obrotu), legalizację pierwotną (przed wprowadzeniem danego egzemplarza przyrządu do obrotu lub użytkowania) oraz legalizację ponowną (przyrządu wprowadzonego do użytkowania),
- lub wyłącznie legalizację ponowną, w przypadku przyrządów pomiarowych wprowadzonych do obrotu lub użytkowania po dokonaniu oceny zgodności z zasadniczymi wymogami, zwaną „oceną zgodności”, na podstawie ustawy o systemie oceny zgodności.

Rozdział 5 ustawy - Prawo o miarach określa zasady nadzoru organów administracji miar nad wykonaniem przepisów tej ustawy. Nadzór prowadzi się na podstawie kontroli przeprowadzanych przez uprawnionych pracowników urzędów miar m.in. w zakresie stosowania legalnych jednostek miar lub przyrządów pomiarowych.

Do kontroli takich, zgodnie z art. 22o ww. ustawy, mają zastosowanie przepisy rozdziału 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Ustawa ta określa m.in., że przedsiębiorcę – poza wyjątkowymi przypadkami - należy powiadomić o zamiarze wszczęcia kontroli (art. 79 ust. 1), a samo jej wszczęcie może nastąpić nie wcześniej niż po upływie 7 dni i nie później niż przed upływem 30 dni od dnia doręczenia stosownego zawiadomienia (art. 79 ust. 4).

Na podstawie przepisów ustawy - Prawo o miarach, Minister Gospodarki wydał m.in. następujące akty wykonawcze:

- rozporządzenie z dnia 27 grudnia 2007 r. w sprawie rodzajów przyrządów pomiarowych podlegających prawnej kontroli metrologicznej oraz zakresu tej kontroli¹², określające m.in., że prawnej kontroli metrologicznej obejmującej wyłącznie legalizację ponowną podlegają przyrządy pomiarowe wprowadzone do obrotu lub użytkowania po dokonaniu oceny zgodności z zasadniczymi wymogami, spośród których wymieniono m.in.: odmierzacze paliw ciekłych oraz odmierzacze gazu ciekłego propan-butan, w tym gazu skroplonego (LPG),
- rozporządzenie z dnia 7 stycznia 2008 r. w sprawie prawnej kontroli metrologicznej przyrządów pomiarowych¹³ określające m.in. okresy ważności legalizacji pierwotnej i ponownej przyrządów podlegających legalizacji oraz terminy zgłoszenia przyrządu pomiarowego po raz pierwszy do legalizacji ponownej po dokonaniu oceny zgodności i okresy ważności legalizacji ponownej. Dla odmierzaczy paliw ciekłych innych niż gazy ciekłe okresy ważności tych legalizacji wynoszą odpowiednio: legalizacji pierwotnej - 2 lata, legalizacji ponownej - 25 miesięcy, a dla odmierzaczy gazu ciekłego propan-butan odpowiednio: 1 rok oraz 13 miesięcy. Legalizacje powyższych rodzajów odmierzaczy, dokumentowane są świadectwami legalizacji,
- rozporządzenie 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 pomiarowych¹⁴. Rozporządzenie określa szczegółowy zakres, tryb oraz sposoby i metody przeprowadzania badań i sprawdzeń odmierzaczy paliw.

Wysokość opłat za wydanie świadectwa legalizacji pierwotnej lub ponownej przyrządów pomiarowych określona została w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2013 r. w sprawie opłat za czynności urzędowe wykonywane przez organy administracji miar i podległe im urzędy¹⁵, obowiązującym od dnia 27 lipca 2013 r.

¹² Dz. U. z 2014 r., poz. 1066.

¹³ Patrz przypis nr 8.

¹⁴ Dz. U. z 2008 Nr 4, poz. 23 ze zm.

¹⁵ Patrz przypis nr 9.

W okresie wcześniejszym obowiązywało rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 października 2004 r. w sprawie opłat za czynności urzędowe wykonywane przez organy administracji miar i podległe im urzędy¹⁶.

2) Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne

Kompetencje i zadania organów administracji miar, ustalone zostały w przepisach ustawy - Prawo o miarach. Organami administracji miar są: Prezes Głównego Urzędu Miar, będący centralnym organem administracji rządowej, oraz dyrektorzy okręgowych urzędów miar i naczelnicy obwodowych urzędów miar. Nadzór nad Prezesem Głównego Urzędu Miar sprawuje minister właściwy do spraw gospodarki.

Okręgowe i obwodowe urzędy miar tworzy i znosi, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw gospodarki, który określa także obszar ich działania i siedziby.

Wykonując powyższe upoważnienie, Minister Gospodarki wydał w dniu 19 marca 2010 r. rozporządzenie w sprawie zniesienia niektórych obwodowych urzędów miar oraz określenia obszaru działania i siedzib okręgowych i obwodowych urzędów miar¹⁷. Stosownie do przepisów powyższego rozporządzenia, w kraju działa 9 okręgowych urzędów miar (w Warszawie, Krakowie, Wrocławiu, Poznaniu, Katowicach, Gdańsku, Łodzi, Bydgoszczy i Szczecinie) oraz 58 obwodowych urzędów miar. Okręgowy Urząd Miar w Łodzi obejmuje działaniem obszar województw łódzkiego i świętokrzyskiego, na terenie których działa 5 obwodowych urzędów miar (w Łodzi, Piotrkowie Trybunalskim, Łowiczu, Zduńskiej Woli i Kielcach).

Główny Urząd Miar oraz okręgowe urzędy miar są jednostkami budżetowymi w rozumieniu ustawy o finansach publicznych. Budżet administracji miar i administracji probierczej (Głównego Urzędu Miar i urzędów okręgowych) określany jest corocznie w ustawach budżetowych, w dziale 750 - *Administracja publiczna*, rozdziały: 75001 - *Urzędy naczelnych centralnych organów administracji rządowej* i 75007 - *Jednostki terenowe i podległe naczelnym i centralnym organom administracji rządowej*.

Zrealizowane w ww. rozdziałach wydatki (wykazane wspólnie dla administracji miar i administracji probierczej¹⁸) wykazywały corocznie tendencję malejącą i wyniosły:

- w 2012 r.: 127,1 mln zł, z tego: 35,4 mln zł – wydatki GUM i 91,7 mln zł – wydatki urzędów okręgowych (w tym 9,5 mln zł stanowiły wydatki Okręgowego Urzędu Miar w Łodzi),

¹⁶ Dz. U. z 2004 r. Nr 229, poz. 2309 ze zm.

¹⁷ Dz. U. z 2010 r., Nr 56, poz. 341.

¹⁸ W strukturze organizacyjnej GUM wyodrębniono dwa okręgowe urzędy probiercze w Warszawie i Krakowie.

- w 2013 r.: 126,9 mln zł, z tego: 35,1 mln zł – wydatki GUM i 91,8 mln zł – wydatki urzędów okręgowych (w tym 9,3 mln zł stanowiły wydatki Okręgowego Urzędu Miar w Łodzi).

W ustawie budżetowej na 2014 r. planowane wydatki ustalono na 125,5 mln zł, z tego: 35,6 mln zł – wydatki GUM i 89,9 mln zł – wydatki urzędów okręgowych.

Zatrudnienie, w odniesieniu do Okręgu Łódzkiego, również wykazywało tendencję malejącą i wynosiło:

- 158 osób wg stanu na dzień 31.12.2011 r., z tego 102 osoby zatrudnione były w Okręgowym Urzędzie Miar w Łodzi, a 56 - w urzędach obwodowych. Czynności metrologiczne różnego rodzaju przyrządów pomiarowych, w tym odmierzaczy paliw ciekłych i gazu wykonywało 99 osób,
- 156 osób na dzień 31.12.2012 r., 101 osób zatrudnionych było w Urzędzie Okręgowym, a 55 – w urzędach obwodowych. Czynności metrologiczne wykonywało ogółem 100 osób,
- 150 osób na dzień 31.12.2013 r., 99 osób zatrudnionych było w Urzędzie Okręgowym, a 51 – w urzędach obwodowych. Czynności metrologiczne przyrządów pomiarowych wykonywało ogółem 95 osób.

Do zadań Okręgowego Urzędu Miar w Łodzi należy m.in.: wykonywanie zadań z zakresu nadzoru i kontroli nad działalnością urzędów obwodowych oraz zadań z zakresu nadzoru nad przestrzeganiem przepisów ustawy - Prawo o miarach, w tym przeprowadzanie kontroli odmierzaczy paliw ciekłych i gazu ciekłego propan-butan na stacjach paliw.

Obwodowe urzędy miar wykonują m.in. czynności związane z legalizacją odmierzaczy paliw ciekłych oraz gazu propan - butan, jak również zadania z zakresu nadzoru nad przestrzeganiem przepisów ustawy - Prawo o miarach, w tym przeprowadzanie kontroli odmierzaczy paliw.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Przygotowanie organizacyjne do realizacji zadań w zakresie legalizacji i kontroli urządzeń pomiarowych do odmierzania paliw ciekłych.

Zadania z zakresu nadzoru nad przestrzeganiem przepisów ustawy - Prawo o miarach, w tym przeprowadzanie kontroli odmierzaczy paliw, należało do właściwości zarówno Okręgowego Urzędu Miar jak i obwodowych urzędów miar. Obwodowe urzędy miar dokonywały legalizacji odmierzaczy paliw i były w tym zakresie nadzorowane przez Okręgowy Urząd Miar. Niski stan etatowy obwodowych urzędów miar istotnie ograniczał możliwość wykonywania przez nie ustawowych zadań. W latach 2012-2013 w pięciu urzędach legalizacją oraz kontrolą

odmierzaczy paliw zajmowało się 20 pracowników, a od 2014 r. - 18 osób. W Okręgowym Urzędzie Miar zadania z zakresu nadzoru nad odmierzaczami paliw, w tym nad ich legalizacją realizowało w badanym okresie 6 osób. Wszyscy pracownicy wykonujący ww. czynności w urzędach miar posiadali odpowiednie kwalifikacje.

Stan zatrudnienia w ww. urzędach - zdaniem NIK – miał wpływ na małą liczbę przeprowadzonych kontroli u przedsiębiorców prowadzących stacje paliw. Urzędy te nie były w stanie objąć działaniami kontrolnymi stacji paliw na powierzonym terenie częściej niż średnio raz na 5 lat, a w skrajnych przypadkach raz na 14 lat¹⁹

Przykładowo:

- w Obwodowym Urzędzie Miar w Łowiczu legalizacją i kontrolą odmierzaczy paliw zajmowały się 2 osoby. Konsekwencją ograniczonego stanu etatowego było wydłużenie oczekiwania na dokonanie legalizacji przyrządów pomiarowych paliw płynnych oraz ograniczenie czasu na prowadzenie kontroli ww. przyrządów,
- w Obwodowym Urzędzie Miar w Piotrkowie Tryb. powyższe zadania realizowało od 3 do 4 osób, które obsługiwały teren całego byłego województwa piotrkowskiego. Liczba pracowników była niewystarczająca, aby objąć skutecznym nadzorem wszystkie podmioty posiadające urządzenia podlegające prawnej kontroli metrologicznej,
- w Obwodowym Urzędzie Miar w Kielcach, obejmującym teren całego województwa świętokrzyskiego, przedmiotowe zadania wykonywało w 2014 r. tylko 5 pracowników, tj. o 2 osoby mniej niż w 2013 r.

W celu usprawnienia pracy, Dyrektor Okręgowego Urzędu Miar dokonywał interwencyjnych przesunięć kadrowych pomiędzy nadzorowanymi urzędami, w przypadkach znacznej liczby zgłoszeń przyrządów do prawnej kontroli metrologicznej lub długotrwałej nieobecności pracowników spowodowanej chorobą.

3.2.2. Rzetelność świadectw legalizacyjnych odmierzaczy paliw ciekłych.

1. Świadectwa legalizacyjne są urzędowym potwierdzeniem sprawności działania urządzenia pomiarowego. Zabezpieczenie ustawień zalegalizowanych odmierzaczy odbywało się poprzez umieszczenie na urządzeniach plomb i naklejek legalizacyjnych.

Terminy legalizacji wnioskodawcy ustalali z obwodowymi urzędami miar telefonicznie, natomiast dopiero w dniu przeprowadzenia czynności legalizacyjnych przyjmowano w urzędzie

¹⁹ Obwodowy Urząd Miar w Piotrkowie Tryb.

stosowny wniosek. Taka praktyka powodowała, że urzędnicy nie dysponowali czasem na dokładną weryfikację wniosków, przed dokonaniem pomiarów prawidłowości odmierzanego paliwa. Ponadto, stosując powyższą praktykę, czynności pomiarowych u przedsiębiorcy (na stacji paliw) dokonywano bez potwierdzenia wniesienia przez niego stosownej opłaty legalizacyjnej, gdyż zgodnie z art. 24a ust. 3 pkt 1 ustawy - Prawo o miarach, wnioskodawca miał obowiązek wniesienia należnej opłaty w terminie 7 dni od daty złożenia wniosku. Przyjęte w praktyce rozwiązania sprzyjały możliwości powstawania zaległości budżetowych, gdyż opłaty legalizacyjne stanowią dochód budżetu państwa.

Obwodowe urzędy miar nie zostały wyposażone w stanowiska pomiarowe do sprawdzenia metrologicznego odmierzaczy gazu ciekłego propan - butan. Urządzenie takie posiadał jedynie Okręgowy Urząd Miar w Łodzi, który udostępniał je Obwodowemu Urzędowi Miar w Łodzi.

W związku z brakiem takiego wyposażenia, czynności legalizacyjnych urządzeń odmierzających gaz, przeprowadzanych przez cztery urzędy obwodowe, dokonywano wykorzystując nieodpłatnie zaplecze techniczne firm serwisujących stacje paliw, na podstawie § 19 pkt 1 i § 32 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 7 stycznia 2008 r.

W ocenie NIK taka praktyka - pomimo jej dopuszczalności – uzależniała urzędy miar od komercyjnych firm serwisujących stacje paliw, gdyż urzędy te mogły wykonywać czynności legalizacyjne odmierzaczy gazu tylko w czasie uzgodnionym z ww. firmami, dysponującymi tego typu urządzeniami. Ponadto często stosowaną praktyką było dowożenie pracowników obwodowych urzędów miar do miejsca dokonywania czynności legalizacyjnych i z powrotem pojazdami udostępnionymi przez wnioskodawców i na ich koszt.

2. W latach 2012-2014 (I półrocze) zalegalizowano ogółem 14.077 odmierzaczy paliw ciekłych i gazu, z tego 5.352 odmierzaczy w 2012 r., 6.205 w 2013 r. i 2520 w I półroczu 2014 r.

Urzędy obwodowe posiadały ogółem 32 sprawne przyrządy pomiarowe do legalizacji i kontroli odmierzaczy paliw oleju napędowego i benzyn. Wszystkie urządzenia miały ważne świadectwa wzorcowania oraz zaopatrzone były w nienaruszone plomby zabezpieczające. Przechowywane były w warunkach zapewniających utrzymanie ich w dobrym stanie technicznym.

Obwodowe urzędy miar przeprowadzały czynności legalizacyjne urządzeń pomiarowych do odmierzania paliw ciekłych i gazu ciekłego propan – butan, zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami.

Analiza 150 wniosków dotyczących przeprowadzenia legalizacji ponownej odmierzaczy paliw wykazała, że spełniały one wymagania określone w § 28 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 7 stycznia 2008 r., a wydane świadectwa legalizacji zgodne były ze wzorem określonym w załączniku Nr 7 do ww. rozporządzenia. Świadectwa wydawane były

każdorazowo po przeprowadzeniu pomiarów odmierzaczy paliw, zakończonych pozytywnym wynikiem badanego urządzenia. Wyniki sprawdzenia odmierzaczy udokumentowane były w tzw. zapiskach sprawdzenia. Zakres sprawdzenia odmierzaczy zgodny był z rozporządzeniem 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 pomiarowych²⁰.

Przeprowadzone w trakcie kontroli NIK oględziny czynności legalizacyjnych 23 odmierzaczy paliw ciekłych i gazu, dokonanych przez pracowników obwodowych urzędów miar wykazały, że czynności te przeprowadzono rzetelnie. Wskazania legalizowanych odmierzaczy zawierały się w granicach błędu dopuszczalnego. Po przeprowadzonych czynnościach legalizacyjnych urządzenia zostały zabezpieczone plombami i naklejkami legalizacyjnymi.

3. W celu zabezpieczenia prawidłowych ustawień urządzeń pomiarowych (odmierzaczy paliw ciekłych i gazu) wykorzystywane były m.in. stemple legalizacyjne, które wydawano pracownikom dokonującym tych czynności na czas legalizacji. Po dokonaniu czynności legalizacyjnych i nałożeniu cech zabezpieczających stemple podlegały zwrotowi.

Obwodowe urzędy miar prowadziły ewidencje, w których odnotowywano m.in. datę i godzinę ich pobrania oraz zwrotu. Zwrotu stempli legalizacyjnych dokonywano na ogół w dniu ich pobrania. Przypadki niezdamienia stempli w dniu pobrania wystąpiły przy realizacji dużych zleceń (np. legalizacji dużej liczby odmierzaczy paliw) co wymagało prowadzenia czynności po godzinach pracy urzędu obwodowego oraz legalizacji wykonywanych w delegacji, co wiązało się z długim czasem dojazdu na miejsce legalizacji oraz powrotu.

W ocenie NIK, używanie stempli do zabezpieczeń stanowiło procedurę, która miała wiele niedoskonałości. Odcisk stempla nie zawierał informacji o dacie i godzinie użycia. Przy obecnych możliwościach technologicznych tę formę zabezpieczeń należy uznać za nieskuteczną, gdyż nie zabezpiecza przed nieuprawnioną ingerencją lub fałszerstwem.

Niezdawanie stempli legalizacyjnych tego samego dnia po zakończeniu czynności w terenie, umożliwiało dysponowanie tymi narzędziami poza godzinami pracy urzędów. Wymienione powyżej niedoskonałości stosowanych zabezpieczeń osłabiały skuteczność procedur kontroli wewnętrznej i mogły być czynnikiem korupcjogennym.

Dyrektor Okręgowego Urzędu Miar w Łodzi dopiero w trakcie kontroli NIK wydał zarządzenie w sprawie zasad gospodarowania stemplami i naklejkami legalizacyjnymi obowiązujących

²⁰ Patrz przypis nr 14.

między tym Urzędem a nadzorowanymi obwodowymi urzędami miar²¹. Wyjaśnił on, że zarządzenie to wydane zostało w wyniku zwrócenia uwagi na jego brak przez kontrolujących.

4. Obwodowy Urząd Miar w Łodzi - pomimo braku obowiązku prawnego - comiesięcznie analizował karty ewidencyjne odmierzaczy paliw pod względem terminów ważności świadectw legalizacyjnych. Pozostałe obwodowe urzędy miar (w Kielcach, Piotrkowie Tryb., Zduńskiej Woli i Łowiczu) nie prowadziły takiej analizy. Wprawdzie obwodowe urzędy prowadziły elektroniczny rejestr wniosków o legalizację odmierzaczy paliw (tzw. Rejestr Kubackiego), do którego wpisywane były dane zgodne z § 15 i § 28 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 7 stycznia 2008 r.²², niemniej jednak nie dawał on możliwości wygenerowania raportów w zakresie terminów ważności wydanych świadectw legalizacyjnych.

W ocenie NIK brak w urzędach wiedzy o okresach ważności świadectw legalizacyjnych utrudniał efektywny nadzór nad tymi urządzeniami.

3.2.3. Prawdliwość odmierzania paliw sprzedawanych na stacjach

1. W latach 2012-2014 (I półrocze) organy administracji miar przeprowadziły łącznie 682 kontrole stacji paliw. W ramach tych kontroli zbadano 6.654 odmierzaczy paliw ciekłych i gazu. W ich wyniku zakwestionowane zostały 333 odmierzacze (5% badanych), z tego 318 pod względem formalnym (głównie z powodu braku świadectwa legalizacji lub braku i uszkodzenia cech zabezpieczających) oraz 15 odmierzaczy (0,23% badanych) pod względem metrologicznym (z uwagi na przekroczenie granicy błędu dopuszczalnego powyżej 0,5%).

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami na użytkowników odmierzaczy paliw nałożonych zostało 89 mandatów karnych na łączną kwotę 23,3 tys. zł.

2. Okręgowy Urząd Miar oraz nadzorowane przez niego obwodowe urzędy miar posiadały niepełne dane o funkcjonujących na ich terenie działaniach stacjach paliw oraz o liczbie i rodzaju przyrządów pomiarowych do odmierzania paliw, które winny zostać objęte nadzorem administracji miar. Według wykazów, którymi dysponowały urzędy, na obszarze ich działania funkcjonowało ogółem 1.250 stacji paliw ciekłych i LPG (854 na terenie województwa łódzkiego i 396 na terenie województwa świętokrzyskiego). Liczby te były zaniżone o około 200 stacji w stosunku do bazy danych prowadzonej przez UOKiK. Baza taka obejmująca stacje paliw ciekłych, biopaliw ciekłych oraz gazu skroplonego LPG i sprężonego CNG z terenu

²¹ Zarządzenie nr 8/2014 z dnia 11 lipca 2014 r.

²² Dane te dotyczyły w szczególności: wnioskodawcy, rodzaju przyrządu pomiarowego, jego znaku fabrycznego, numeru fabrycznego, rodzaju kontroli metrologicznej, miejsca wykonania czynności, wyniku legalizacji, opłaty za czynności legalizacyjne, użytkownika przyrządu pomiarowego.

województwa łódzkiego i świętokrzyskiego, opracowana została w oparciu o dane udostępnione przez instytucje wymienione w art. 12 ust. 2a ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw²³ oraz była na bieżąco aktualizowana przez UOKiK. Ujęto w niej 1.429 stacji paliw (917 w województwie łódzkim i 512 w województwie świętokrzyskim).

Okręgowy Urząd Miar i nadzorowane obwodowe urzędy miar nie miały prawnego obowiązku sporządzania wykazów stacji paliw, natomiast wykazy stacji paliw sporządzone wg stanu na marzec 2014 r. zostały utworzone na potrzeby planowanej kontroli NIK w celu ułatwienia pracy kontrolerom Izby. Wykazy te ww. urzędy opracowały głównie w oparciu o posiadaną dokumentację dotyczącą legalizacji odmierzaczy paliw (wnioski i świadectwa legalizacji) oraz przeprowadzonych kontroli stacji.

W ocenie NIK brak kompletnych i aktualnych danych osłabia skuteczność prowadzonych kontroli oraz wykonywanie obowiązków organów administracji miar w zakresie nadzoru nad prawidłowością stosowania ustawy - Prawo o miarach.

Z porównania wykazów prowadzonych przez urzędy miar i bazy danych UOKiK wynika bowiem, że około 200 stacji paliw znajdowało się poza ewidencją administracji miar i w związku z tym nie mogło być objęte kontrolami w ramach sprawowanego nadzoru.

3. Liczba przeprowadzonych kontroli stacji paliw w zakresie prawidłowości działania urządzeń pomiarowych do odmierzania paliw ciekłych i gazu była niewystarczająca nawet w odniesieniu do zaniżonej liczby stacji paliw z wykazów, którymi dysponowały urzędy miar. Porównanie łącznej liczby stacji paliw ciekłych i LPG, wynikających z ww. wykazów do średniej liczby kontroli stacji paliw z lat 2012-2013, przeprowadzonych przez Okręgowy Urząd Miar i urzędy obwodowe wykazało, że średnia częstotliwość kontrolowania jednej stacji paliw na obszarze okręgu łódzkiego wynosiła 5 lat. Obwodowe urzędy miar nie były natomiast w stanie objąć działaniami kontrolnymi stacji paliw na swoim obszarze, częściej niż raz na 5 lat (Obwodowe Urzędy Miar w Łodzi i Łowiczu), raz na 7 i 9 lat (Obwodowe Urzędy Miar w Zduńskiej Woli i Kielcach) i raz na 14 lat (Obwodowy Urząd Miar w Piotrkowie Trybunalskim), zakładając sprawdzanie tylko wybranych odmierzaczy. Tymczasem zgodnie z wytycznymi sporządzania planów kontroli administracji miar, zatwierdzanymi corocznie przez Prezesa Głównego Urzędu Miar, przyrządy pomiarowe powinny podlegać prawnej kontroli metrologicznej przynajmniej raz między kolejnymi legalizacjami.

²³ Patrz przypis nr 6.

Niedostateczna częstotliwość kontroli odmierzaczy paliw spowodowana była ograniczonym stanem etatowym w obwodowych urzędach miar, który niekorzystnie wpływał na wykonywanie zadań, w tym kontrole w ramach nadzoru nad prawidłowym stosowaniem ustawy - Prawo o miarach.

Przykładowo:

- w Obwodowym Urzędzie Miar w Łowiczu konsekwencją ograniczonego stanu etatowego (2 pracowników zajmujących się odmierzaczami paliw) były utrudnienia w wykonaniu planu kontroli,
- Obwodowy Urząd Miar w Piotrkowie Tryb. z powodu braków kadrowych (4 pracowników obsługiwało teren byłego województwa piotrkowskiego obejmujący 6 powiatów) nie był w stanie wywiązywać się z planowych kontroli. W 2012 r. plan kontroli stacji paliw wykonany został w 84%, a w 2013 r. tylko w 27,8%. Ponadto awarie 18 letniego samochodu służbowego (służącego do przewozu przyrządów kontrolnych) często uniemożliwiały przeprowadzenie kontroli,
- Obwodowy Urząd Miar w Zduńskiej Woli w 2013 r. wykonał tylko 16,6% planowanych kontroli stacji LPG z powodu ograniczeń kadrowych.

W związku z trudnościami kadrowymi w Obwodowych Urzędach Miar w Piotrkowie Trybunalskim oraz Łowiczu znacząco zmniejszono im liczbę planowanych kontroli na dany rok, a mianowicie: Obwodowemu Urzędowi Miar w Piotrkowie Trybunalskim z 70 kontroli w 2012 r. w kolejnych latach, tj. na 2013 i 2014 r. zaplanowano po 40 kontroli, a Obwodowemu Urzędowi Miar w Łowiczu z 70 kontroli w 2012 r. zmniejszono plan do 50 kontroli rocznie (w latach 2013 i 2014). Plany kontroli dla całego okręgu łódzkiego na lata 2013 - 2014 nie uległy zmniejszeniu w porównaniu do roku 2012, natomiast ciężar kontroli został w głównej mierze przeniesiony na Wydział Nadzoru OUM.

W toku kontroli NIK urzędy obwodowe wystosowały - na podstawie art. 79 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej - zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli do wytypowanych 105 przedsiębiorców. Spośród wytypowanych, 13 przedsiębiorców po otrzymaniu zawiadomień wystąpiło do obwodowych urzędów miar z wnioskami o ponowną legalizację ogółem 27 odmierzaczy paliw, z tego 10 odmierzaczy, które w dniu złożenia wniosku nie posiadały ważnych świadectw legalizacji, niektóre z nich nawet przez okres prawie 2 lat.

Na przykład:

- do wniosku z dnia 18 czerwca 2014 r. o legalizację ponowną odmierzaczy paliw złożonego przez podmiot do Obwodowego Urzędu Miar w Kielcach załączono

świadczenia legalizacji poprzedniej, które utraciły ważność we wrześniu i październiku 2012 r. tj. odpowiednio 1 rok i 9 miesięcy oraz 1 rok i 8 miesięcy wcześniej,

- wnioski o legalizację odmierzaczy złożone w toku kontroli NIK w Obwodowym Urzędzie Miar w Łowiczu dotyczyły 4 odmierzaczy, dla których termin ważności świadectw legalizacji upłynął w dniach 31 sierpnia 2013 r (dla 2 odmierzaczy), 28 lutego 2014 r. i 31 marca 2014 r.
- złożone w dniu 2 lipca 2014 r. w Obwodowym Urzędzie Miar w Piotrkowie Tryb. wnioski o legalizację ponowną dotyczyły 2 odmierzaczy paliw, dla których ważność świadectw legalizacji upłynęła w dniach 28 lutego 2014 r. i 30 kwietnia 2014 r.

Powyższe fakty potwierdzają potrzebę wzmożenia nadzoru nad podmiotami w formie kontroli stacji paliw. NIK zwraca uwagę, że w powyższych przypadkach urzędy miar nie wszczynały postępowania mandatowego, ponieważ przed dokonaniem legalizacji nie stwierdziły użytkowania odmierzaczy.

Spośród wytypowanych podmiotów²⁴, urzędy przeprowadziły kontrole 46 stacji paliw ciekłych i gazu, w obecności kontrolerów NIK, obejmując badaniem 649 odmierzaczy. W wyniku tych kontroli pracownicy obwodowych urzędów miar stwierdzili nieprawidłowości w przypadku 16 skontrolowanych podmiotów. Zakwestionowanych zostało 31 odmierzaczy paliw (4,8% zbadanych), z tego 27 pod względem formalnym i 4 pod względem metrologicznym (0,6% zbadanych).

Główne nieprawidłowości dotyczyły posługiwania się odmierzaczami bez wymaganych świadectw legalizacyjnych, uszkodzenia lub zerwania plomb zabezpieczających oraz nierzetelnych wskazań odmierzaczy przekraczających błąd dopuszczalny. W jednym przypadku błąd pomiaru odmierzacza (na niekorzyść kupującego) wynosił 0,6%, a w dwóch kolejnych odpowiednio 1,3% i 5,6%. W jednym przypadku odmierzacz zaniżał wskazania o 1,5%.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami pracownicy obwodowych urzędów miar nałożyli na użytkowników odmierzaczy paliw 12 mandatów na łączną kwotę 3,0 tys. zł.

W przypadku zakwestionowanych odmierzaczy zostały anulowane świadectwa legalizacji, tym samym przedsiębiorcy stracili prawo ich użytkowania do czasu ponownej legalizacji.

²⁴ Wyboru dokonali inspektorzy NIK na podstawie posiadanych przez urzędy miar, baz danych o stacjach paliw. Przy wyborze uwzględniono zarówno stacje paliw ciekłych (benzyna i olej napędowy), jak również gazu ciekłego LPG.

4. Występowanie nieprawidłowości związanych z odmierzaniem paliwa potwierdził Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Łodzi (WIIH), który w porozumieniu z Najwyższą Izłą Kontroli w okresie od 14 kwietnia do 5 grudnia 2014 r. przeprowadził kontrolę ilości odmierzanego paliwa na 28 stacjach prowadzonych przez 16 przedsiębiorców na terenie województwa łódzkiego.

Kontrolą metrologiczną objętych zostało 77 odmierzaczy paliw. Nieprawidłowości stwierdzono w przypadku 48 odmierzaczy paliw ciekłych innych niż gazy ciekłe (w 62,3% zbadanych) zainstalowanych na czterech stacjach paliw prowadzonych przez dwóch z kontrolowanych przedsiębiorców. Każde z ww. 48 urządzeń zawyżało o ponad 4% wskazanie ilości odmierzanego paliwa (od 4,3% do 5,6% w zależności od badanego odmierzacza). Tym samym dopuszczalny błąd dla tego typu instalacji pomiarowej, wynoszący $\pm 0,5\%$, przekroczony został około 10-krotnie. WIIH wydał decyzje zakazujące udostępniania konsumentom zakwestionowanych dystrybutorów paliw do czasu ich ponownej legalizacji.

Należy zwrócić uwagę, że kontrole u ww. przedsiębiorców przeprowadzone zostały bez obowiązku zawiadomienia przedsiębiorcy o zamiarze wszczęcia kontroli na podstawie art. 79 ust. 2 pkt 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

5. Niekorzystny wpływ na skuteczność nadzoru nad odmierzaczami gazu ciekłego propan – butan miało nieprzeprowadzanie przez obwodowe urzędy miar w: Kielcach, Piotrkowie Tryb. Zduńskiej Woli i Łowiczu kontroli metrologicznych odmierzaczy gazu ciekłego, z uwagi na brak urządzeń pomiarowych do sprawdzania tego rodzaju odmierzaczy.

Kontrole tych odmierzaczy były więc niepełne i ograniczały się do czynności formalnych tzn. badania ważności świadectw legalizacji oraz kompletności zabezpieczeń.

Okręg łódzki dysponował tylko jednym urządzeniem do kontroli metrologicznej odmierzaczy gazu, wykorzystywanym przez Okręgowy Urząd Miar w Łodzi oraz Obwodowy Urząd Miar w Łodzi, które nie było w stanie zapewnić odpowiedniej liczby kontroli na terenie dwóch województw.

W latach 2012-2014 (I półrocze) skontrolowano pod względem metrologicznym tylko 71 odmierzaczy gazu ciekłego propan – butan, co w odniesieniu do łącznej liczby zalegalizowanych w tym okresie odmierzaczy gazu (2.638 szt.) stanowiło zaledwie 2,7%. Udział tych kontroli w ogólnej liczbie skontrolowanych przez Okręgowy Urząd Miar i obwodowe urzędy miar (pod względem formalnym i metrologicznym) odmierzaczy gazu (kontrolą objęto 538 odmierzaczy) wynosił 13,2%. Okręgowy Urząd Miar w Łodzi przeprowadził w badanym okresie na terenie działania obwodowych urzędów miar: w Kielcach, Piotrkowie Tryb. Zduńskiej Woli i Łowiczu, łącznie 26 kontroli tego typu, tj. średnio 2,6 kontroli rocznie na obszarze

działania jednego obwodu, przy czym na terenie działania Obwodowego Urzędu Miar w Zduńskiej Woli przeprowadzono tylko jedną kontrolę.

6. W ocenie NIK istotnym utrudnieniem dla organów administracji miar w sprawowaniu nadzoru nad prawidłowym działaniem odmierzaczy paliw ciekłych, jest brak uprawnień do przeprowadzania kontroli metrologicznej nowych odmierzaczy paliw użytkowanych na stacjach paliw, wprowadzonych do użytkowania na podstawie oceny zgodności.

W latach 2012-2014 (I półrocze) w trakcie 254 kontroli stacji paliw (którymi objęto łącznie 2.833 odmierzaczy paliw ciekłych i gazu) przeprowadzanych przez Wydział Nadzoru Okręgowego Urzędu Miar w Łodzi, w 10 przypadkach stwierdzono funkcjonowanie na stacjach łącznie 182 odmierzaczy paliw ciekłych i jednego odmierzacza gazu, posiadających ważne oceny zgodności. We wszystkich tych przypadkach kontrole polegały na formalnym sprawdzeniu dokumentów, w wyniku którego nie stwierdzono nieprawidłowości.

Z uwagi na fakt, że administracja miar nie posiada umocowania prawnego do kontroli metrologicznej przyrządów pomiarowych używanych na podstawie oceny zgodności (odmierzacze nowe) – odstąpiono od kontroli metrologicznej.

W jednym z ww. przypadków - z uwagi na fakt, że kontrola przeprowadzona została w związku ze skargą klienta stacji na nierzetelność wydawania paliwa przez dwa odmierzacze paliw znajdujące się na tej stacji - skarga ta została przekazana do Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej w Łodzi. Kontrola metrologiczna przeprowadzona przez Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej wykazała, że ww. dwa odmierzacze służące do pomiaru sprzedawanego oleju napędowego odmierzają to paliwo nierzetelnie (dopuszczalny błąd pomiaru został przekroczony ponad dziesięciokrotnie).

7. W badanym okresie do organów administracji miar wpłynęło ogółem 47 zgłoszeń (skarg) o nieprawidłowościach w funkcjonowaniu odmierzaczy paliw.

We wszystkich przypadkach przeprowadzone zostały kontrole, w wyniku których w 3 przypadkach potwierdzone zostały nieprawidłowości w odmierzaniu paliwa przez ww. urządzenia, natomiast w 4 przypadkach stwierdzono brak ważnych dowodów prawnej kontroli metrologicznej odmierzaczy paliw. W związku z tymi nieprawidłowościami, na użytkowników odmierzaczy nałożono 7 mandatów na łączną kwotę 2,6 tys. zł. Średnia kwota mandatu wynosiła 371 zł. W pozostałych 40 sprawach nie stwierdzono nieprawidłowości

3.2.4. Wymierzanie i pobór opłat za czynności urzędowe związane z legalizacją urządzeń pomiarowych paliw ciekłych oraz dochodzenie należności z tego tytułu.

Opłaty za czynności związane z legalizacją odmierzaczy paliw, wymierzone były i pobierane przez obwodowe urzędy miar zgodnie z zasadami określonymi w zarządzeniu Nr 1 dyrektora Okręgowego Urzędu Miar z dnia 22 lutego 2010 r.²⁵ oraz w wysokościach zgodnych z obowiązującymi w badanym okresie przepisami²⁶.

Formularze ustalające wysokości należnych opłat wraz z zestawieniami dochodów były przysyłane przez te urzędy do Referatu Finansowo-Księgowego Okręgowego Urzędu Miar. Wpłaty za wykonane czynności legalizacyjne były dokonywane na rachunek bankowy tego urzędu. W latach 2012-2014 (I półrocze) uzyskano dochody z tytułu legalizacji odmierzaczy paliw w łącznej wysokości 1.756,4 tys. zł (642,8 tys. zł w 2012 r., 766,3 tys. zł w 2013 r. i 347,3 tys. zł w I półroczu 2014 r.). Według stanu na dzień 30 czerwca 2014 r. zaległości z tytułu opłat za wydane świadectwa legalizacyjne odmierzaczy paliw ciekłych i gazu ciekłego propan – butan wynosiły 26,4 tys. zł, z tego kwota 6,8 tys. zł objęta została 8 tytułami wykonawczymi. Pozostałe zaległości w kwocie 19,6 tys. zł uregulowane zostały przez dłużników jeszcze w trakcie kontroli NIK. Analiza ww. tytułów wykonawczych wykazała nieuzasadnioną zwłokę w wystawieniu dwóch z nich na kwotę 3,6 tys. zł.

Tytuły te wystawiono po upływie 4 i 2 miesięcy od daty wydania decyzji określającej zaległość z tytułu niezapłaconej należności.

Zgodnie z § 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji²⁷, oraz § 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 maja 2014 r. w sprawie trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych²⁸ wierzyciel jest zobowiązany do systematycznej kontroli terminowości zapłaty zobowiązań (należności) pieniężnych, czego - zdaniem NIK – nie zapewniono w opisanych wyżej przypadkach.

²⁵ Patrz przypis nr 10.

²⁶ Patrz przypis nr 11.

²⁷ Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm. (obowiązującego do dnia 20 maja 2014 r.).

²⁸ Dz. U. z 2014 r. poz. 656.

4. Informacje dodatkowe

4.1. Przygotowanie kontroli

Kontrola przeprowadzona została w okresie od dnia 4 czerwca do 19 września 2014 r. przez Delegaturę NIK w Łodzi. Kontrolą objęto Okręgowy Urząd Miar w Łodzi wraz z jego wszystkimi pięcioma jednostkami podlegającymi nadzorowi, tj. Obwodowymi Urzędami Miar w Łodzi, Łowiczu, Piotrkowie Tryb., Zduńskiej Woli i Kielcach. Przeprowadzona kontrola nie była poprzedzona innymi kontrolami NIK obejmującymi problematykę realizacji przez administrację miar zadań w zakresie legalizacji i kontroli urządzeń pomiarowych do odmierzania paliw płynnych.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Do wszystkich skontrolowanych jednostek wysłano wystąpienia pokontrolne.

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do dyrektora Okręgowego Urzędu Miar w Łodzi Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

- podjęcie działań organizacyjnych w celu dostosowania stanu zatrudnienia i wyposażenia obwodowych urzędów miar do realizacji nadzoru nad wykonywaniem przepisów ustawy - Prawo o miarach, w tym wyposażenia tych urzędów w urządzenia do kontroli metrologicznej odmierzaczy gazu ciekłego propan-butan,
- usprawnienie procedury legalizacyjnej w podległych urzędach obwodowych w celu zapewnienia rzetelnego rozpatrywania wniosków pod względem kompletności i wniesienia opłaty, a także zapewnienia niezależności działania urzędów w zakresie wykorzystywanych urządzeń i środków transportowych,
- wyeliminowanie przypadków opóźnień w wystawianiu tytułów wykonawczych wobec dłużników zalegających z zapłatą należności z tytułu wykonanych czynności legalizacyjnych.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Dyrektor OUM poinformował o realizacji powyższych wniosków, tj. o:

- przeniesieniu 2 pracowników z Okręgowego Urzędu Miar w Łodzi z początkiem miesiąca listopada i grudnia 2014 r. do Obwodowych Urzędów Miar w Piotrkowie Tryb.

i w Zduńskiej Woli oraz przewidywanym zatrudnieniu w styczniu 2015 r. jednego pracownika w Urzędzie Obwodowym w Łowiczu,

- wystąpieniu do Prezesa Głównego Urzędu Miar o przyznanie środków finansowych w wysokości 553 tys. zł na zakup w 2015 r. przepływomierzy kontrolnych do sprawdzania odmierzaczy gazu ciekłego propan – butan dla pięciu obwodowych urzędów miar,
- zobowiązaniu naczelników obwodowych urzędów miar do przestrzegania przepisów związanych z rozpatrywaniem wniosków o legalizację przyrządów pomiarowych, z zaznaczeniem aby procedurę związaną z legalizacją wszczynać dopiero po formalnym zarejestrowaniu wniosku w urzędzie oraz głównej księgowej OUM do przestrzegania przepisów regulujących zasady wystawiania tytułów wykonawczych wobec dłużników zalegających z zapłatą należności za wykonane czynności legalizacyjne.

Wystąpienie pokontrolne do Obwodowego Urzędu Miar w Łodzi nie zawierało wniosków pokontrolnych. NIK pozytywnie oceniła kontrolowaną działalność Urzędu, gdyż w odróżnieniu od innych obwodowych urzędów, był on lepiej wyposażony sprzętowo oraz pod względem kadrowym.

W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do pozostałych obwodowych urzędów miar NIK wnioskowała m.in. o: podjęcie działań organizacyjnych mających na celu zintensyfikowanie nadzoru nad odmierzaniem paliw płynnych, podjęcie lub kontynuowanie działań w celu wyposażenia urzędów w urządzenia pomiarowe do kontroli odmierzaczy gazu ciekłego propan-butan, zmianę stosowanej procedury legalizacyjnej w celu zapewnienia rzeczywistej weryfikacji wniosków i potwierdzania wniesienia opłat, prowadzenie monitoringu odmierzaczy paliw pod względem ważności ich legalizacji, weryfikację procedur kontrolnych w zakresie zdawania stempli legalizacyjnych tego samego dnia, po zakończeniu czynności w terenie.

Zastrzeżenia do ocen, uwag i wniosków zamieszczonych w wystąpieniu pokontrolnym złożył naczelnik Obwodowego Urzędu Miar w Kielcach. Wpłynęły 2 zastrzeżenia dotyczące:

- nieprzekazania przez Urząd czterech skarg na rzetelność wskazań odmierzaczy paliw, do rozpoznania właściwym organom,
- zakwalifikowania do nieprawidłowości, nieposiadania kompletnej bazy danych stacji paliw funkcjonujących na terenie działania ww. Urzędu.

Komisja rozstrzygająca uchwałą nr KPK/KPO-415-216/2014 z dnia 14 października 2014 r. pierwsze zastrzeżenie uwzględniła w całości, natomiast drugie uwzględniła w części, poprzez zmianę charakteru zakwestionowanego ustalenia i zachowanie jego opisu w formie uwagi dotyczącej kontrolowanej działalności.

Wszystkie wnioski pokontrolne sformułowane przez NIK (12 wniosków) zostały zrealizowane. Z nadesłanych przez naczelników obwodowych urzędów miar informacji o sposobie wykorzystania ocen, uwag i wniosków wynika, że podjęli oni działania w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości i realizacji wniosków pokontrolnych.

5. Załączniki

ZAŁĄCZNIK NR 1

Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole

1. Okręgowy Urząd Miar w Łodzi.
2. Obwodowy Urząd Miar w Kielcach.
3. Obwodowy Urząd Miar w Łodzi.
4. Obwodowy Urząd Miar w Łowiczu.
5. Obwodowy Urząd Miar w Piotrkowie Trybunalskim.
6. Obwodowy Urząd Miar w Zduńskiej Woli.

Kontrole w ww. jednostkach przeprowadziła Delegatura Najwyższej Izby Kontroli w Łodzi.

ZAŁĄCZNIK NR 2

Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

1. Piotr Nowakowski - Dyrektor Okręgowego Urzędu Miar w Łodzi.
2. Paweł Sarek - Naczelnik Obwodowego Urzędu Miar w Kielcach.
3. Rafał Królikowski - Naczelnik Obwodowego Urzędu Miar w Łodzi.
4. Daniel Legacki - Naczelnik Obwodowego Urzędu Miar w Łowiczu.
5. Józef Maj - Naczelnik Obwodowego Urzędu Miar w Piotrkowie Trybunalskim.
6. Tomasz Ziębicki - Naczelnik Obwodowego Urzędu Miar w Zduńskiej Woli.

ZALĄCZNIK 3**Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności**

1. Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. - Prawo o miarach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1069).
2. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności (Dz. U. z 2010 r. Nr 138, poz. 935 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2013 r., poz. 672 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2012 r., poz. 1015 ze zm.).
6. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 27 grudnia 2007 r. w sprawie rodzajów przyrządów pomiarowych podlegających prawnej kontroli metrologicznej oraz zakresu tej kontroli (Dz. U. z 2014 r., poz. 1066).
7. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 7 stycznia 2008 r. w sprawie prawnej kontroli metrologicznej przyrządów pomiarowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 5, poz. 29 ze zm.).
8. Rozporządzenie 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 pomiarowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 4, poz. 23 ze zm.).
9. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 2 listopada 2009 r. w sprawie wzorów upoważnień do kontroli, legitymacji oraz protokołów kontroli stosowanych przez pracowników urzędów miar (Dz. U. z 2009 r. Nr 192, poz. 1486).
10. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2013 r. w sprawie opłat za czynności urzędowe wykonywane przez organy administracji miar i podległe im urzędy (Dz. U. z 2013 r., poz. 808).
11. 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.).

12. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonywania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2001 r. Nr 137, poz. 1541 ze zm. – akt archiwalny).
13. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 maja 2014 r. w sprawie trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 656).
14. Zarządzenie Ministra Gospodarki z dnia 5 kwietnia 2007 r. w sprawie nadania statutu Głównemu Urzędowi Miar (M.P. z 2007 r. Nr 29, poz. 324 ze zm.).
15. Zarządzenie Nr 2 Prezesa Głównego Urzędu Miar z dnia 28 czerwca 2011 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Głównemu Urzędowi Miar (Dz. Urz. GUM z 2011 r. Nr 3, poz. 15 ze zm.).
16. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 19 marca 2010 r. w sprawie zniesienia niektórych obwodowych urzędów miar oraz określenia obszaru działania i siedzib okręgowych i obwodowych urzędów miar (Dz. U. z 2010 r. Nr 56, poz. 341).
17. Zarządzenie Nr 18 Ministra Gospodarki z dnia 15 lipca 2010 r. w sprawie nadania statutu Okręgowego Urzędu Miar w Łodzi (Dz. Urz. MG z 2010 r. Nr 2, poz. 25).
18. Zarządzenie Nr 3 Prezesa Głównego Urzędu Miar z dnia 21 kwietnia 2008 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Okręgowemu Urzędowi Miar w Łodzi (Dz. Urz. GUM z 2008 r. Nr 2, poz. 9).
19. Zarządzenie Nr 94 Prezesa Głównego Urzędu Miar z dnia 31 października 2006 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Obwodowemu Urzędowi Miar Nr 1 w Łodzi (Dz. Urz. GUM z 2006 r. Nr 13, poz. 92).
20. Zarządzenie Nr 95 Prezesa Głównego Urzędu Miar z dnia 31 października 2006 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Obwodowemu Urzędowi Miar Nr 2 w Piotrkowie Trybunalskim (Dz. Urz. GUM z 2006 r. Nr 13, poz. 93).
21. Zarządzenie Nr 96 Prezesa Głównego Urzędu Miar z dnia 31 października 2006 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Obwodowemu Urzędowi Miar Nr 3 w Łowiczu (Dz. Urz. GUM z 2006 r. Nr 13, poz. 94).
22. Zarządzenie Nr 97 Prezesa Głównego Urzędu Miar z dnia 31 października 2006 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Obwodowemu Urzędowi Miar Nr 4 w Zduńskiej Woli (Dz. Urz. GUM z 2006 r. Nr 13, poz. 95).
23. Zarządzenie Nr 98 Prezesa Głównego Urzędu Miar z dnia 31 października 2006 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Obwodowemu Urzędowi Miar Nr 5 w Kielcach (Dz. Urz. GUM z 2006 r. Nr 13, poz. 96).

ZAŁĄCZNIK 4

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Przewodniczący Sejmowej Komisji Gospodarki
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji Ustawodawczej
9. Przewodniczący Senackiej Komisji Gospodarki Narodowej
10. Przewodniczący Senackiej Komisji Ustawodawczej
11. Szef Kancelarii Prezydenta RP
12. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
13. Szef Kancelarii Sejmu
14. Szef Kancelarii Senatu
15. Minister Gospodarki
16. Prezes Głównego Urzędu Miar
17. Biuro Analiz Sejmowych
18. Biblioteka Sejmowa
19. Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu RP
20. Dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej
21. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów