



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.024.01.2016
P/16/020

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01
lpo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/020- Realizacja Strategii Głównego Urzędu Miar na lata 2010-2015.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Krzysztof Płoszewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/149/2016 z dnia 13 grudnia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-5)
Jednostka kontrolowana	Okręgowy Urząd Miar w Poznaniu, ul. Krakowska 19, 61-893 Poznań, dalej: OUM albo Urząd.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Skrzypczak, Dyrektor Urzędu ¹ , dalej: Dyrektor. (dowód: akta kontroli str. 7-20)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Urzędu w zakresie objętym kontrolą, w latach 2010-2016³.

Urząd zrealizował działania przypisane mu w dokumencie „Strategiczne działania terenowej administracji miar i administracji probierczej na lata 2010 – 2015”⁴. Właściwie gospodarowano sprzętem i wyposażeniem do wykonywania zadań statutowych, a także umożliwiono pracownikom OUM podnoszenie ich kwalifikacji.

W działalności bieżącej OUM stwierdzono natomiast nieprawidłowości w zakresie kontroli przyrządów do pomiaru prędkości pojazdów w ruchu drogowym oraz nadzoru w zakresie kontroli taksometrów elektronicznych. Ponadto struktura organizacyjna Urzędu nie była dostosowana do przepisów rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 27 grudnia 2007 r. w sprawie rodzajów przyrządów pomiarowych podlegających prawnej kontroli metrologicznej oraz zakresu kontroli⁵.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie zadań strategicznych

Opis stanu faktycznego

OUM nie uczestniczył w przygotowywaniu dokumentu „Strategia Głównego Urzędu Miar na lata 2010 - 2015”⁶. Informacja o jej zatwierdzeniu przez Prezesa GUM wpłynęła do Urzędu drogą mailową w dniu 18 lutego 2010 r.⁷

OUM nie brał także udziału w przygotowywaniu Strategicznych Działań⁸, które zostały przekazane przez Prezesa GUM do Urzędu w dniu 11 maja 2010 r.⁹

¹ Od 29 stycznia 2009 r.

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

³ Dalej także: okres objęty kontrolą.

⁴ Dalej: Strategiczne Działania.

⁵ Dz. U. z 2014 r. poz. 1066, dalej rozporządzenie MG z 27 grudnia 2007 r.

⁶ Dalej: Strategia GUM.

⁷ Pismo GP-031/217/2/BK/10.

⁸ Ich ostatnia aktualizacja została zatwierdzona przez Prezesa GUM w dniu 4 lipca 2014 r.

⁹ Pismo GP-031/217/BK/10.

Dyrektor OUM zaproponował w dniu 4 stycznia 2013 r., w ramach uaktualnienia działań, m.in. dokonanie przeglądu funkcjonującego elektronicznego Rejestru zgłoszeń¹⁰. Urząd realizował przypisane mu w Strategicznych Działaniach zadania, których celem było zapewnienie wysokiej jakości, efektywności i rozliczalności administracji miar i administracji probierczej.

(dowód: akta kontroli str. 261, 693-694, 703-705)

W Strategicznych Działaniach wyznaczono OUM jako komórkę wiodącą w celu realizacji następujących działań:

- opracowania mechanizmu opartego o stosunek kosztów do korzyści z akredytacji danej dziedziny pomiarowej oraz analizy i ewentualnej aktualizacji kryteriów oceny zasadności albo rozszerzenia akredytacji (działanie 1.5.),
- wykonania analizy potrzeb pod kątem wymagań funkcjonalnych względem projektowanego systemu informatycznego wspierającego realizację usług metrologicznych w terenowej administracji miar w celu opracowania opisu funkcjonalnego systemu (działanie 1.10.).

Ponadto, w omawianym dokumencie wyznaczono Urząd jako komórkę wiodącą wspólnie z pozostałymi okręgowymi urzędami miar w celu realizacji następujących działań:

- dokonania przeglądu kadr, kierowania osób na kształcenie oraz opracowania programu pozyskania wykwalifikowanej kadry metrologicznej (działanie 1.3.),
- wdrażania proponowanych zmian w strukturze organizacyjnej administracji miar (działanie 1.8.2),
- opracowania programu edukacyjnego dla potrzeb jednostek kontrolujących obejmującego transfer wiedzy metrologicznej (działanie 1.9.).

(dowód: akta kontroli str. 21-28)

Dyrektor wyjaśnił, że opracowana strategia, mimo iż nie znalazła przełożenia na odrębny program realizacji działań strategicznych, była w poszczególnych obszarach kierowana do komórek merytorycznych. Takie podejście pozwalało w sposób właściwy wykorzystać posiadany potencjał kadrowo-techniczny. Komórka wiodąca, w zależności od zadania, współpracowała z innymi w celu wypracowania najlepszego załatwienia sprawy czy zrealizowania zadania.

(dowód: akta kontroli str. 597-599)

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 Urzędu w zbadanym obszarze.

2. Realizacja zadań OUM

Opis stanu
faktycznego

1. Urząd działał na podstawie regulaminu organizacyjnego nadanego Zarządzeniem nr 38 z dnia 4 sierpnia 2006 r. Prezesa GUM¹¹. W Regulaminie określono organizację wewnętrzną OUM oraz ustalono jego zakres działania, polegający min. na: kontroli metrologicznej przyrządów pomiarowych w miejscu ich ustawienia lub użytkowania, wykonywaniu zadań wynikających z ustawy z dnia 11 maja 2001 r. Prawo o miarach¹², nadzorze nad paczkowaniem towarów i produkcją butelek miarowych. Według Regulaminu Urząd mógł wykonywać inne prace metrologiczne

¹⁰ Pismo WO.031-1/2013 z dnia 4 stycznia 2013 r.

¹¹ Dz.U. GUM Nr 6, poz. 41, ze zm., dalej: Regulamin.

¹² Dz. U. z 2016 r. poz. 884, ze zm., dalej: Prawo o miarach.

zgodnie z kompetencjami i możliwościami technicznymi, w tym wzorcowanie i ekspertyzy przyrządów pomiarowych. Ponadto prowadził sprawy kadrowe wraz z planowaniem i wykonaniem budżetu obwodowych urzędów miar oraz ich obsługę prawną.

(dowód: akta kontroli str. 5-8)

2. W latach 2010-2016 została zmniejszona, z sześciu do trzech, liczba rodzajów przyrządów notyfikowanych, do których OUM został wyznaczony. Na wniosek Urzędu, w latach 2010-2015 r., na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności¹³ otrzymał on następujące decyzje o udzieleniu autoryzacji w celu ich notyfikowania Komisji Europejskiej i państwowi Unii Europejskiej jako jednostki wyznaczonej do realizacji procedur zgodności, wystawione przez:

- Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, na nieautomatyczne urządzenia ważące¹⁴,
- Ministra Gospodarki, na wagi automatyczne¹⁵, wodomierze, ciepłomierze, instalacje do ciągłego i dynamicznego pomiaru ilości cieczy innych niż woda, wagi automatyczne, miary materialne¹⁶.

(dowód: akta kontroli str.: 84-91, 167-181, 182-185)

Na podstawie decyzji nr 11/16 Ministerstwa Rozwoju i Finansów z dnia 18 października 2016 r. zakres autoryzacji OUM w celu notyfikowania Komisji Europejskiej i państwowi członkowskiej Unii Europejskiej jednostki wyznaczonej do realizacji zadań związanych z oceną zgodności¹⁷ uległ zmniejszeniu do trzech grup wyrobów, tj. instalacji pomiarowych w rurociągach¹⁸, wag automatycznych i wag nieautomatycznych. Dyrektor wyjaśnił, że zmniejszenie zakresu akredytacji dla Jednostki Notyfikowanej Nr 1441 wynikało bezpośrednio z braku wniosków producentów lub upoważnionych przedstawicieli na realizację oceny zgodności - weryfikację wyrobu (moduł F) w odniesieniu do wodomierzy i ciepłomierzy oraz weryfikację wyrobu (moduł F1) w odniesieniu do miar materialnych. Producent wodomierzy i ciepłomierzy deklarujący w 2008 r. chęć korzystania z usług jednostki notyfikowanej dokonującej weryfikacji wyrobu (moduł F) ostatecznie skorzystał przy ocenie zgodności z modułu D (zgodność z typem w oparciu o zapewnienie jakości procesu produkcji). Dodał, że w zakresie miar materialnych upoważniony przedstawiciel, zgłaszający wcześniej chęć korzystania z usług jednostki notyfikowanej, obecnie wprowadza do obrotu przyrządy po ocenie zgodności przeprowadzonej w Wielkiej Brytanii. Ponadto, w celu utrzymania zakresu notyfikacji w dotychczasowym zakresie prowadzone były rozmowy z właścicielami stanowisk pomiarowych w celu umożliwienia użyczenia ich do oceny zgodności wodomierzy i ciepłomierzy na rzecz innych wnioskodawców. Właściciele stanowisk nie wykazali zainteresowania w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str.: 84-91, 167-181, 182-185, 351-355)

2. OUM wprowadził i stosował zasady jakości obsługi przedsiębiorców. W Urzędzie został wdrożony system zarządzania zgodny z Normą PN-EN ISO/IEC 17025:2005 „Ogólne wymagania dotyczące kompetencji laboratoriów badawczych

¹³ Dz. U. z 2016 r. poz. 655, ze zm.

¹⁴ Decyzja Nr 10/8 z dnia 26 marca 2004 r.

¹⁵ Decyzja Nr 20/2007 z dnia 27 grudnia 2007 r.

¹⁶ Decyzja Nr 18/2008 z dnia 22 lipca 2008 r.

¹⁷ Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rozwoju z dnia 2 czerwca 2016 r. w sprawie wymagań dla przyrządów pomiarowych - Dz. U. poz. 815.

¹⁸ Instalacje pomiarowe za wyjątkiem gazów ciekłych, instalacje zamontowane w cysternach samochodowych o małej lepkości, instalacje pomiarowe do statków, cystern kolejowych i samochodowych, instalacje pomiarowe mleka, instalacje pomiarowe do gazów ciekłych oraz instalacje pomiarowe zaliczane do klasy 0,3 lub 0,5, lecz używane do cieczy.

i wzorcujących" w zakresie objętym akredytacją. System ten był poddawany ocenie przez Polskie Centrum Akredytacji. Akredytacja Laboratorium PCA - AP084 obowiązywała od 19 stycznia 2006 r.

Wymagania dotyczące obsługi klienta i zasady dotyczące postępowania z wpływającymi wnioskami dotyczącymi legalizacji oraz zleceniami na oceny zgodności, usługi wzorcowania i ekspertyzy zostały przedstawione w procedurze P16.00-00 „Przegląd zapytań, ofert i umów oraz obsługa klienta” oraz JN1441-P10.00-00 „Przeprowadzanie oceny zgodności przyrządów pomiarowych przez JN 1441”. Czynności w zakresie legalizacji przyrządów pomiarowych były zgodne z ww. procedurą P16.00-00 oraz z rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 7 stycznia 2008 r. w sprawie prawnej kontroli metrologicznej przyrządów pomiarowych¹⁹.

(dowód: akta kontroli str.: 595-596)

3. Zespół Laboratoriów Wzorcujących OUM (dalej: Laboratorium) posiadał wdrożony system zarządzania, zgodny z wymaganiami normy PN-EN ISO/IEC 17025, który wymagał prowadzenia badania zadowolenia klienta co do jakości świadczonych usług. Zgodnie z obowiązującą w Urzędzie procedurą systemu zarządzania P16.00-00, analizę informacji zwrotnych od klientów prowadzono nie rzadziej niż raz w roku a wnioski z tej analizy omawiane były na przeglądach zarządzania. Badania zadowolenia klientów prowadzono zasadniczo w odniesieniu do usług wzorcowania, ponieważ była to dominująca działalność Laboratorium. Jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału Organizacyjnego OUM, wyniki badań wykorzystywano do kształtowania planów rozwojowych Laboratorium a także poprawy jego działania. Z analizy raportów z badania zadowolenia klientów wynikało, że najczęściej wskazywali oni na procedurę przyjęcia zlecenia lub wniosku oraz na sprawy formalne, jako kwestie wymagające poprawy. Dodała, że ze względu na wymogi formalne związane z realizacją usług wzorcowania wyłącznie na podstawie umów, nie jest możliwe ich ograniczenie. Wyznaczany co roku w Urzędzie średnioważony poziom zadowolenia klienta (obejmujący ocenę takich kryteriów jak: cena, czas wykonania usługi, rzetelność udzielanych informacji, kultura obsługi) wyniósł w okresie objętym kontrolą powyżej 80 %. Uwzględniając wskazywane przez badanych klientów potrzeby w zakresie nowych usług wzorcowania, Laboratorium wdrożyło metody wzorcowania konduktometrów²⁰ i pehametrów²¹, które objęte zostały akredytacją PCA od dnia 7 stycznia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str.: 426-431)

4. Zgodnie z Regulaminem do zadań Wydziału:

- Nadzoru Metrologicznego i Metrologii Prawnej (dalej: Wydział Nadzoru) należały w szczególności: kontrola komórek organizacyjnych Urzędu realizujących zadania w zakresie metrologii prawnej, kontrola punktów legalizacyjnych, koordynowanie na obszarze działania Urzędu kontroli podmiotów upoważnionych do legalizacji przyrządów pomiarowych, przedsiębiorców którzy uzyskali zezwolenie na wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie instalacji lub naprawy oraz sprawdzania urządzeń rejestrujących stosowanych w transporcie drogowym – tachografów samochodowych, prowadzenie rejestru punktów legalizacyjnych na terenie OUM, prowadzenie ewidencji i rozliczeń mandatów karnych nakładanych przez pracowników Urzędu i podległych obwodowych urzędów, prowadzenie i aktualizacja zbioru decyzji o zatwierdzeniu typu przyrządów pomiarowych,
- Laboratorium należały w szczególności: wzorcowanie przyrządów pomiarowych użytkowych oraz stosowanych jako wzorce odniesienia; prowadzenie spraw

¹⁹ Dz. U. Nr 5 poz. 29, ze zm., dalej: rozporządzenie MG z 7 stycznia 2008 r.

²⁰ Przyrząd pomiarowy, używany do pomiaru przewodności roztworów elektrolitów.

²¹ Urządzenie służące do pomiaru pH analizowanych substancji chemicznych.

związanych z oceną zgodności przyrządów pomiarowych z zasadniczymi wymaganiami dyrektyw dotyczących przyrządów pomiarowych; udzielanie konsultacji i prowadzenie doradztwa technicznego w zakresie doboru i stosowania tych przyrządów, udział w porównaniach międzylaboratoryjnych i badaniach biegłości, prowadzenie prac badawczych w dziedzinie miar,

- Organizacyjnego należały min.: obsługa klientów w zakresie przyjmowania i wydawania przyrządów pomiarowych dostarczanych do Urzędu w celu wykonania wzorcowania, ekspertyzy lub prawnej kontroli metrologicznej oraz zleceń na wykonanie tych czynności poza siedzibą Urzędu, prowadzenie rejestru zgłoszeń przyrządów pomiarowych oraz wystawianie decyzji dotyczących działań, o których mowa w art. 24 ust. 2 pkt 8 i 11 Prawa o miarach oraz faktur VAT za czynności określone w art. 25 tej ustawy na podstawie danych dostarczonych przez komórki organizacyjne wykonujące te czynności, nadzór nad przestrzeganiem terminów wykonywania tych czynności oraz przyjmowanie opłat, nadzorowanie, utrzymywanie i doskonalenie systemu zarządzania jakością w Urzędzie i podległych obwodowych urzędach, w tym inicjowanie, prowadzenie i koordynowanie spraw związanych z utrzymywaniem i dostosowywaniem systemu zarządzania jakością.

(dowód: akta kontroli str.: 7-18)

5. OUM stosował jednolite procedury w zakresie postępowania o legalizację przyrządu pomiarowego. Objęte badaniem postępowania²² zostały przeprowadzone zgodnie z wymaganiami określonymi w rozporządzeniu MG z 7 stycznia 2008 r. oraz w szczegółowych przepisach w sprawie wymagań dla poszczególnych rodzajów przyrządów pomiarowych, m.in. w rozporządzeniu z dnia 23 maja 2007 r. Ministra Gospodarki w sprawie wymagań, którym powinny odpowiadać manometry do opon pojazdów mechanicznych, oraz szczegółowego zakresu badań i sprawdzeń wykonywanych podczas prawnej kontroli metrologicznej tych przyrządów pomiarowych²³. Zgłoszenia zostały zarejestrowane przez pracownika Biura Obsługi Klienta w prowadzonym w formie elektronicznej rejestrze wniosków. W wyniku przeprowadzonych postępowań, dla wszystkich wydano dowód prawnej kontroli metrologicznej w formie świadectwa legalizacji lub cechy legalizacji. Fakt wydania naklejek numerowanych dla legalizowanych urządzeń odnotowano w książce ewidencji naklejek numerowanych i nienumerowanych. Stawki opłat za legalizację przyrządów pomiarowych były obliczone na podstawie rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie opłat za czynności urzędowe wykonywane przez organy administracji miar i podległe im urzędy, z dnia 14 października 2004 r.²⁴ oraz 14 czerwca 2013 r.²⁵

Wzorcowanie i ocenę zgodności przeprowadzano na podstawie umów cywilnoprawnych w oparciu o ww. procedury P16.00-00 i JN1441-P10.00-00. W przypadku wzorcowania wydawane było świadectwo wzorcowania, a w przypadku oceny zgodności, deklaracja oceny zgodności.

(dowód: akta kontroli str.: 482-487, 488-517)

W Laboratorium stosowano jednolite instrukcje wzorcowania przyrządów pomiarowych, a urządzenia służące do wykonywania legalizacji posiadały aktualne świadectwa wzorcowania.

(dowód: akta kontroli str.: 605-629)

6. Poprawę jakości obsługi przedsiębiorców przez OUM realizowano poprzez: pozyskiwanie i analizę informacji zwrotnej od klientów, poszerzanie zakresu usług

²² Analizie poddano 50 postępowań o legalizację w latach 2011-2016.

²³ Dz.U. Nr 101, poz. 679.

²⁴ Dz. U. Nr 229, poz. 2309, ze zm. – uchylone z dniem 27 lipca 2013 r.

²⁵ Dz. U. poz. 808 - obowiązujące od dnia 27 lipca 2013 r.

wzorcowania, zwiększanie mobilności Urzędu (wyposażenie w samochód laboratorium ObUM w Lesznie), przyjmowanie wniosków za pośrednictwem poczty elektronicznej i tworzenie zasobów wiedzy w postaci platformy baz danych dostępnych na stronie internetowej Urzędu.

(dowód: akta kontroli str.: 656)

7. W latach 2010-2016, 38 pracowników OUM uczestniczyło w 35 spotkaniach organizowanych przez GUM, mających na celu kreowanie spójności w interpretowaniu i stosowaniu przepisów prawa regulujących legalizację przyrządów poddanych prawnej kontroli metrologicznej oraz ujednoliceniu praktyki metrologicznej w działalności związanej z legalizacją. Naczelnik Wydziału Kadr, Płac i Szkolenia OUM w wyjaśnieniach podała, że jedynymi posiadanymi dokumentami dotyczącymi przebiegu oraz wniosków ze spotkań w GUM były notatki służbowe sporządzane na polecenie Dyrektora przez uczestników. Dyrektor po zapoznaniu się z treścią notatek polecał przekazanie ich do właściwych komórek organizacyjnych celem zapoznania.

(dowód: akta kontroli str.: 666-667, 681-686)

8. W okresie objętym kontrolą nie wpłynęły do Urzędu skargi dotyczące postępowania administracyjnego prowadzonego przez pracowników administracji miar. Zgłoszono cztery skargi (po jednej w latach 2010, 2012, 2013 i 2016), dotyczące usług wzorcowania. W następstwie zgłaszanych skarg Dyrektor każdorazowo powoływał zespół do rozpatrzenia skargi, który sprawdzał przebieg realizacji zlecenia, np. poprzez porównanie wykonanych czynności z instrukcją wzorcowania. W wyniku przeprowadzonych postępowań uznano, że trzy skargi były zasadne²⁶, a jedna bezzasadna.

(dowód: akta kontroli str.: 182-185, 248-254, 258-259)

9. Do Urzędu w latach 2010-2016 zgłoszono 88 skarg²⁷ w formie pisemnej, telefonicznej lub elektronicznej (e-mail) w zakresie źle funkcjonujących przyrządów pomiarowych. W wyniku zgłoszonych skarg, 12 z nich przekazano do innych jednostek (ObUM), a w pozostałych podjęto kontrole w podmiotach dysponujących tymi przyrządami. W wyniku prowadzonych kontroli stwierdzono 68 źle funkcjonujących przyrządów pomiarowych. Przed przystąpieniem do kontroli Urząd sprawdzał na podstawie posiadanej własnej dokumentacji terminy legalizacji przyrządów pomiarowych. OUM podejmował również czynności wyjaśniające i kontrolne w przypadku zgłaszanych skarg, które nie zawierały pełnych danych o zaskarżanych dystrybutorach paliw (brak podania konkretnego odmierzacza paliw, rodzaju paliwa lub przyrządu na podstawie którego weryfikowano objętość paliwa), wagach (brak wskazania wagi w firmie niespełniającej wymagań metrologicznych) i wodomierzach.

(dowód: akta kontroli str.: 260, 262-269)

10. Urząd posiadał pełną dokumentację dotyczącą legalizacji pierwotnej oraz legalizacji ponownej przyrządów pomiarowych, która była zgodna z obowiązującymi w OUM procedurami. W latach 2010-2016 zgłoszono do legalizacji 4.283 przyrządy pomiarowe (najwięcej manometrów do pomiaru ciśnienia w ogumieniu pojazdów – 2.738), z czego zalegalizowano 3.900 i wydano 383 decyzje o odmowie legalizacji (najwięcej odmów dotyczyło manometrów: 342). W okresie objętym kontrolą, Urząd legalizował następujące przyrządy pomiarowe: odważniki klasy dokładności F1 (123 legalizacje), wagi nieautomatyczne (1.191 legalizacji), ww. manometry (2.396 legalizacji). Ponadto w latach 2010-2012 wykonywano legalizacje wag

²⁶ Stwierdzone nieprawidłowości polegały na: (1) niezgodnym z wymaganiami klienta określeniu nazwy obiektu wzorcowania, (2) nieprawidłowym zapakowaniu przesyłki z wzorcowanymi przyrządami, co spowodowało uszkodzenie przebadanych urządzeń (3) błęd w treści sporządzonego świadectwa wzorcowania.

²⁷ W poszczególnych latach tego okresu zgłoszono (w nawiasach liczba skarg przekazanych do innych jednostek): w 2010 r. – 10 (3), w 2011 r. – 12 (0), w 2012 r. – 10 (1), w 2013 r. – 18 (2), w 2014 r. – 14 (2), w 2015 r. – 19 (4), w 2016 r. – 5 (0).

automatycznych (26), wag wagonowych (26), przyrządów do pomiaru prędkości pojazdów w ruchu drogowym (124) i jednego gęstościomierza zbożowego.

(dowód: akta kontroli str.: 182-185, 246-247)

W przypadku usług wzorcowania i legalizacyjnych, których OUM nie mógł wykonać z uwagi na brak możliwości technicznych, zgłoszenia przekazywane były do właściwych ObUM, jeśli takie możliwości posiadały. Liczba przypadków odmowy wykonania usług wzorcowania przez wielkopolską administrację miar z uwagi na brak możliwości technicznych w 2015 r. wyniosła 145, a w 2016 r. - 131. Jak podała Naczelnik Wydziału Organizacyjnego OUM, w latach tych nie stwierdzono natomiast przypadków odmów legalizacji z uwagi na brak kompetencji technicznych.

(dowód: akta kontroli str.: 246-247, 427-428)

11. W Urzędzie był prowadzony elektroniczny „Rejestr zgłoszeń czynności metrologicznych”²⁸, umożliwiający rejestrację zgłaszanych do legalizacji przyrządów pomiarowych, podmiotów je zgłaszających, miejsca zainstalowania przyrządów pomiarowych oraz użytkowników przyrządów. Do rejestru wprowadzano każdy wniosek o legalizację zgłaszany do OUM i prowadzone były metryki spraw. Na podstawie danych gromadzonych w rejestrze (archiwizowanych na koniec każdego roku kalendarzowego) możliwe było ustalenie terminu ważności legalizacji danego przyrządu pomiarowego u określonego użytkownika. Dane wprowadzane były na podstawie informacji zawartych we wnioskach od klientów oraz w oparciu o inne wymagane dokumenty jak np. poprzednie świadectwo legalizacji oraz dane z Krajowego Rejestru Sądowego i Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej. Poprzez funkcję filtrowania możliwe było wyszukanie określonego podmiotu albo przyrządu pomiarowego oraz ustalenie terminu legalizacji, a także terminu jej ważności.

(dowód: akta kontroli str.: 246-247)

W Urzędzie funkcjonowała baza danych²⁹, w której na bieżąco rejestrowane były poszczególne kontrole wykonywane w obszarze sprawowania nadzoru, o którym mowa m.in. w rozdziale 5 Prawa o miarach i art. 12 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o systemie tachografów cyfrowych³⁰. Dane wprowadzane były w trzech segmentach: dane podmiotu kontrolowanego – ze względu na miejsce wykonywania działalności i rodzaj tej działalności, np. sklep, stacja paliw; dane ogólne kontroli (numer i data kontroli, skład zespołu kontrolnego oraz sankcje i stwierdzone nieprawidłowości, a także dane o wydanych zaleceniach pokontrolnych); szczegółowe dane dotyczące skontrolowanych przyrządów pomiarowych.

Baza zawierała 5.320 rekordów (stan na dzień 4 stycznia 2017 r.), wskazywano w niej miejsca, gdzie przeprowadzano kontrolę. Dane ujęte w bazie pozwalały na szybką analizę np. pod kątem rodzaju skontrolowanej działalności i rodzaju przyrządu pomiarowego oraz na wskazanie w rocznych przedziałach ilości kontroli w poszczególnych obszarach działalności. Informacje te umożliwiały przygotowanie kontroli planowanych i doraźnych³¹ oraz pozwalały na sprawdzenie wykonania zaleceń kontrolnych. Program współpracował z aplikacjami WORD i EXCEL. Dostęp do bazy był zabezpieczony hasłem, a uprawnienia do poszczególnych działań w niej zostały spersonalizowane. Baza przechowywana była na wyodrębnionym dysku sieci wewnętrznej.

W Urzędzie dla nadzorowania podmiotów paczkujących i producentów butelek miarowych funkcjonował Elektroniczny System Zarządzania Towarami Paczkowanymi (eTP) - ogólnopolska baza informatyczna opracowana, zarządzana i nadzorowana przez GUM. W programie tym rejestrowani byli poszczególni

²⁸ Autorem tego rejestru był G. Kubacki, stąd określany był „rejestrem Kubackiego”.

²⁹ Pierwsze wpisy do bazy wprowadzono w 2006 r.

³⁰ Dz. U. Nr 180, poz. 1494, ze zm.

³¹ Kontrole doraźne użytkowników przyrządów pomiarowych były najczęściej realizowane na skutek skarg lub zaleceń GUM.

przedsiębiorcy oraz wszystkie czynności z podziałem na ich rodzaj (kontrole doraźne, planowe, czynności sprawdzające). Baza eTP pozwalała wyeksportować wszystkie istotne dla sprawozdawczości dane. Na potrzeby okresowej (kwartalnej) sprawozdawczości odpowiednia komórka w GUM generowała sprawozdanie dla całej administracji miar. Powyższy system pozwalał na generowanie poszczególnych dokumentów funkcjonujących przy wykonywaniu kontroli (zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli, upoważnienia czy inne konieczne przy wydawaniu decyzji o opłacie za czynności kontrolne). Dostęp do bazy mieli zarejestrowani użytkownicy, którzy posiadali odrębne loginy i hasła.

(dowód: akta kontroli str.: 271-275)

Aplikacja do elektronicznego ewidencjonowania i śledzenia realizacji usług metrologicznych świadczonych dla jednostek podległych GUM pod nazwą Elektroniczny System Usług Metrologicznych udostępniona była OUM w okresie od stycznia 2013 r. do sierpnia 2016 r. Jak pisał Naczelnik Wydziału Administracyjno-Gospodarczego, obecnie zlecenia na wykonania czynności metrologicznych dla przyrządów OUM realizowane są w postaci skanu zleceń wystawianych przez OUM i przesyłanych na adres Sekretariatu GUM.

(dowód: akta kontroli str.: 276)

12. W okresie objętym kontrolą średni czas realizacji postępowań w zakresie legalizacji przyrządów pomiarowych nie uległ znaczącej zmianie. Z przeprowadzonej przez NIK analizy wniosków³² o legalizację dla wag i manometrów wynikało, że w 2011 r. średnio czas realizacji wniosków wyniósł 10 dni, a w 2016 r. – 11 dni. Przypadki, w których czas realizacji wniosków przewyższał średnią wynikały najczęściej z dużej ilości przyrządów zgłaszanych przez wnioskodawców w ramach jednego wniosku. W roku 2011 r. najdłuższy czas realizacji wniosku o legalizację wyniósł 73 dni (dotyczył on 60 szt. manometrów), a w 2016 r. - 63 dni (dotyczył wniosku, którego realizację przesunięto na pisemną prośbę klienta ze względu na wydłużony termin dostawy części zamiennych niezbędnych do naprawy przyrządu).

(dowód: akta kontroli str.: 246-247, 482-489, 517-519)

13. Wnioski o legalizację składane były z wykorzystaniem formularzy dostępnych na stronie internetowej OUM. Z uwagi na konieczność złożenia podpisu na wniosku, składano je osobiście albo drogą pocztową. Złożenie wniosku drogą elektroniczną możliwe było jedynie poprzez Elektroniczną Platformę Usług Administracji Publicznej³³, z której jednak klienci nie korzystali. Podmiot wnioskujący o legalizację przyrządu miał możliwość sprawdzenia terminu realizacji wniosku telefonicznie, składając zapytanie drogą elektroniczną albo osobiście w Biurze Obsługi Klienta. Dodatkowo na stronie internetowej OUM, od sierpnia 2012 r., dostępny był formularz zlecenia na usługę wzorcowania przyrządu z możliwością przesłania go na skrzynkę elektroniczną Urzędu.

(dowód: akta kontroli str.: 246-247, 427-428)

OUM nie przypominał z wyprzedzeniem czasowym użytkownikom przyrządów pomiarowych o obowiązku przeprowadzania ponownej legalizacji przyrządu pomiarowego. Ponadto, wydając świadectwo legalizacji Urząd nie zwracał uwagi na wpływ warunków środowiskowych na jakość pomiarów przyrządów pomiarowych.

(dowód: akta kontroli str.: 482-489, 496-497, 504-505, 520-523)

14. W okresie objętym kontrolą Urząd wykonywał rocznie od 6.328 do 7.839 wzorcowań specjalistycznych przyrządów pomiarowych, w następujących

³² Średni czas realizacji postępowań wyznaczono na podstawie następującej liczby wniosków: w 2011 r. - 256 wniosków, a w 2016 r. - 325 wniosków.

³³ Ogólnopolska platforma teleinformatyczna służąca do komunikacji obywateli z jednostkami administracji publicznej w ujednolicony, standardowy sposób.

dziedzinach metrologii: elektryczność, objętość i przepływ płynów, długość i wielkości związane, parametry ruchu, twardość, masa, siła, ciśnienie, promieniowanie optyczne, temperatura, czas i częstotliwość, wielkości fizykochemiczne³⁴. Największa liczba wzorcowań dotyczyła dziedzin metrologicznych: długości i wielkości związanych (rocznie od 2.662 do 3.014 wzorcowań), masy (od 849 do 1425), ciśnienia (od 557 do 850) i temperatury (od 370 do 842).

W latach 2010-2016 Urząd przeprowadził ekspertyzy przyrządów pomiarowych w następujących dziedzinach metrologicznych: wielkości elektryczne (w 2012 r. siedem ekspertyz, w 2013 r. – dwie, a w 2014 r. - jedną) oraz masa (jedna w 2014 r.). Ekspertyzy liczników energii elektrycznej³⁵ dotyczyły oceny parametrów metrologicznych przyrządów w zakresie ich zgodności z przepisami oraz oceny wartości błędów wskazań stwierdzonych w dwóch ośrodkach metrologicznych.

W okresie objętym kontrolą Urząd przeprowadził trzy konsultacje metrologiczne: w zakresie oceny metrologicznej czujników temperatury w 2012 r., w dziedzinie metrologii ogólnej w 2013 r. oraz w zakresie teoretycznych zagadnień niepewności pomiaru oraz praktyki szacowania niepewności z ćwiczeniami na wybranych przykładach w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str.: 182-185, 524-537)

15. W skład Laboratorium wchodziły cztery Pracownie Pomiarów: Masy, Siły i Twardości (WL1), Wielkości Fizykochemicznych (WL2), Długości, Objętości i Przepływów (WL3), Wielkości Elektrycznych (WL4). Posiadało ono akredytację Polskiego Centrum Akredytacji, a zakres wykonywanych badań dostępny był na stronie internetowej tego centrum³⁶. Laboratorium systematycznie uczestniczyło w badaniach biegłości oraz porównaniach międzylaboratoryjnych w dziedzinach, w których było akredytowane (na dzień 31 grudnia 2016 r. wykaz d obejmował 15 poddziedzin pomiarowych).

W procedurze systemu zarządzania pt. „Nadzór nad wyposażeniem pomiarowym”, obowiązującej od dnia 25 marca 2011 r., ustalono tryb postępowania z wyposażeniem pomiarowym. Procedura ta obejmowała swoim zakresem całe wyposażenie pomiarowe, łącznie z instrukcjami niezbędnymi do wykonywania pomiarów. W zależności od typu urządzenia, na przyrządach wzorcujących naklejane były etykiety w różnych kolorach: żółtym, oznaczające przyrząd pomiarowy, czerwonym – wzorzec, białym – urządzenie pomocnicze, które nie podlega regularnej kontroli np. statyw, eksponat. Na etykietach żółtych i czerwonych podany był nr systemowy przyrządu składający się z trzech członów: I – oznaczenie pracowni, II - symbol urządzenia, III – nr systemowy. Na etykietach wpisywano datę ostatniej kontroli oraz datę następnej kontroli urządzenia z podaniem miesiąca i roku. Według wyjaśnień Naczelnika Laboratorium, zastosowane procedury w postaci etykiet oraz procedury przechowywania wzorców do pomiarów przyrządów były wystarczające.

Zarządzeniem Dyrektora³⁷ wprowadzona została także instrukcja stosowania oraz ewidencjonowania stempli i naklejek legalizacyjnych i zabezpieczających. Szczegółowe postępowanie dotyczące przyrządów pomiarowych regulowała natomiast dokumentacja stanowisk pomiarowych, zawierająca informacje na temat monitorowania, nadzorowania i rejestrowania warunków środowiskowych (temperatury, wilgotności, ciśnienia atmosferycznego) w stałej siedzibie

³⁴ Łączna liczba przeprowadzonych wzorcowań wyniosła rocznie: w 2010 r. – 7.558, w 2011 r. – 7.839, w 2012 r. – 7.275, w 2013 r. – 7.029, w 2014 r. – 7.265, w 2015 r. – 6.506 i w 2016 r. – 6.338.

³⁵ Największą liczbę badań liczników energii elektrycznej (6 sztuk) przeprowadzono w ramach współpracy naukowo-badawczej z Wydziałem Elektrycznym Politechniki Poznańskiej.

³⁶ www.pca.gov.pl

³⁷ Nr 16/2012 z dnia 8 listopada 2012 r.

Laboratorium i poza nią. Sporządzano harmonogramy wzorcowania wyposażenia pomiarowego oraz jego okresowego sprawdzenia.

Wykaz wzorców pomiarowych wszystkich Pracowni obejmował 349 pozycji, spośród których 17 wzorców w Pracowni Pomiarów Masy, Siły i Twardości jeszcze nie było wprowadzonych do użytkowania, a 14 wzorców w Pracowni Pomiarów Wielkości Elektrycznych było czasowo wyłączonych z użytkowania. Naczelnik Laboratorium wyjaśnił, że niewprowadzenie wzorców twardości do wzorcowania było spowodowane ich specyfiką polegającą na ich zużywaniu się w czasie (wzorce te przeznaczone były do zastąpienia wzorców, które były bliskie zużycia), natomiast czasowe wyłączenie wzorców z użytkowania w Pracowni Pomiarów Wielkości Elektrycznych nastąpiło, ponieważ były to zamienniki użytkowanych wzorców i były one bardzo rzadko wykorzystywane do pomiarów (wzorce te są włączane do użytkowania wtedy, kiedy jest taka potrzeba). Dla każdego wzorca był podany numer świadectwa wzorcowania, jego okres i harmonogram.

(dowód: akta kontroli str.: 92-109, 110-127, 128-166, 243-245, 659-665)

16. Wytyczne przeprowadzania kontroli użytkowników przyrządów pomiarowych opracowane przez Prezesa GUM w listopadzie 2008 r. stanowiły dokument wyjściowy do realizacji zadań kontrolnych OUM w obszarze nadzoru nad użytkownikami przyrządów pomiarowych. Wprowadzone w marcu 2009 r. zmiany tych wytycznych dotyczyły m.in. zawiadomień o zamiarze wszczęcia kontroli, imiennych upoważnień do każdej kontroli oraz wzoru protokołu kontroli. Następną aktualizacja była związana z wejściem w życie, z dniem 1 lipca 2011 r. przepisów dotyczących rejestrowania się przedsiębiorców w CEiDG³⁸, co miało bezpośredni związek z weryfikacją danych przedsiębiorców oraz planowaniem i wykonywaniem dotyczących ich kontroli. Kolejnym elementem regulującym działania nadzorcze administracji miar były wydane w listopadzie 2011 r. „Zasady sprawowania nadzoru przez Prezesa GUM nad przestrzeganiem ustaw: Prawo o miarach, Prawo probiercze, o towarach paczkowanych, o systemie tachografów cyfrowych” (wydanie II), przekazane OUM przez Biuro Nadzoru GUM³⁹. Ostatnią zmianą mającą wpływ na kontrolowanie przez Urząd użytkowników przyrządów pomiarowych było wejście w życie, w dniu 2 września 2016 r.⁴⁰ zmienionych przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne⁴¹, które nałożyły m.in. na administrację miar nowe obowiązki. W szczególności, zobowiązano ją do sprawdzania w trakcie kontroli stacji paliw, obowiązku posiadania wymaganych koncesji wydawanych przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (dalej URE), czy też informowania odpowiednich terenowych jednostek URE o stwierdzanych nieprawidłowościach.

(dowód: akta kontroli str.: 520-523, 543)

Plan kontroli realizowany przez OUM obejmował m.in.: placówki handlowe, stacje paliw ciekłych i LPG, apteki, stacje kontroli pojazdów, urzędy pocztowe, firmy przystosowujące pojazdy do zasilania gazem, zakłady wulkanizacyjne oraz przewidywał kontrole: przedsiębiorców działających na podstawie zezwoleń lub upoważnień Prezesa GUM, obwodowych urzędów miar oraz sprawdzające w punktach legalizacyjnych.

Liczba planowanych kontroli systematycznie wzrastała, od 538 w roku 2010, do 645 w roku 2016. W poszczególnych latach okresu objętego kontrolą, nie wykonywano jednak wszystkich kontroli ujętych w planach. Dla przykładu:

³⁸ Ustawa z dnia 13 maja 2011 r. o mianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 131, poz. 764).

³⁹ Pismem nr BN-094-813/ZZ/11 z dnia 28 listopada 2011 r.

⁴⁰ Ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1165).

⁴¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 220, ze zm.

- w 2016 r. na sześć planowanych kontroli firm przystosowujących pojazdy do zasilania gazem wykonano dwie (33%), spośród planowanych 12 kontroli stacji LPG wykonano dziewięć (75%), a w zakresie sprawdzenia ewidencji na 25 zaplanowanych kontroli wykonano 16 (64%),
- w 2015 r. planowano 12 kontroli stacji LPG, a przeprowadzono 10 (83%),
- w 2014 r. planowano 18 kontroli sprawdzających w punktach legalizacyjnych, a zrealizowano 14 (78%).

Naczelnik Wydziału Nadzoru wyjaśnił, że niewykonanie planu: w 2016 r. spowodowane było zmianą zakładającą zintensyfikowanie kontroli na stacjach paliw i LPG, gdzie m.in. zrealizowano 130% planu i podjęto nowe zadanie w obszarze nadzoru rynku nad przyrządami pomiarowymi (co okazało się bardziej czasochłonne, niż zakładano i skutkowało mniejszą ilością pozostałych kontroli); w 2015 r. wynikało z wykonania dodatkowych 14 kontroli doraźnych, głównie na stacjach paliw; w 2014 r. spowodowane było zakończeniem działalności czterech punktów legalizacyjnych,

(dowód: akta kontroli str.: 544-549, 550-583)

17. Pracownicy OUM brali udział w kontrolach realizowanych przez inne jednostki w charakterze wsparcia merytorycznego. Kontrole takie miały miejsce:

- w 2013 r. – czterokrotnie ze Strażą Miejską w Poznaniu;
- w 2014 r. – jeden raz ze Strażą Miejską w Poznaniu i jeden raz z Wojewódzkim Inspektorem Inspekcji Handlowej w Poznaniu;
- w 2015 r. – dwa razy ze Strażą Miejską w Poznaniu i cztery razy z WIIH;
- w 2016 r. – jednokrotnie ze: Strażą Miejską w Poznaniu, Strażą Miejską w Kórniku i Komisariatem Policji w Buku oraz trzykrotnie z WIIH.

Jak wyjaśnił Naczelnik Wydziału Nadzoru, Urząd nie zbierał szczegółowych danych z poszczególnych działań, gdyż udział w takich zadaniach nie wpływał na stopień realizacji planu kontroli. Dane o ilości sprawdzonych w toku wspólnych działań przyrządów pomiarowych posiadał z lat 2015 i 2016. W ramach tych czynności w przywołanych latach sprawdzono odpowiednio 97 i 40 przyrządów pomiarowych, z których każdego roku 14 zakwestionowano ze względu na brak ważnej legalizacji. Kontrole te przeprowadzano głównie na targowiskach.

(dowód: akta kontroli str.: 584-585)

18. W wyniku przeprowadzonych kontroli, w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, pracownicy OUM nałożyli w latach 2010-2016 łącznie 629 kar pieniężnych na łączną kwotę 101.444 zł. Najwięcej mandatów nakładano w placówkach handlowych – w 2010 r. 35 na kwotę 4.100 zł, a w 2016 r. - 26 na kwotę 4.270 zł.

(dowód: akta kontroli str.: 182-185, 550-555)

19. OUM sprawował nadzór nad działalnością podległych mu ObUM. Zakres nadzoru ograniczał się do sprawdzenia prawidłowości realizacji zadań należących do naczelników ObUM. W ramach nadzoru kontrolowano m.in. realizację planów finansowych, sprawy kadrowe, organizacyjne i majątkowe. We wszystkich ObUM przynajmniej raz w roku kontrolowano m.in: zapiski/protokoły sprawdzenia, świadectwa legalizacji, tryb przyjmowania wniosków, czynności kontrolne pracowników ObUM, kompetencje pracowników biorących udział w określonych czynnościach (posiadanie udokumentowanego przeszkolenia) oraz realizację zaleceń pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli str.: 589-594, 702)

20. Zarządzeniem Dyrektora⁴² zostały ustalone zasady gospodarki finansowej Urzędu związanej z gromadzeniem dochodów budżetowych, trybu ich pobierania i rozliczania z budżetem oraz egzekwowania należności m.in. za czynności: określone w art. 24 ust. 2 pkt 2 Prawa o miarach, wykonywane podczas przeprowadzania kontroli oraz związane z kontrolą towarów paczkowanych, o których mowa w art. 24 ust. 2 pkt 8 i 11 Prawa o miarach oraz za dodatkowe koszty postępowania o których mowa w § 13 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 14 października 2004 r. w sprawie opłat za czynności urzędowe wykonywane przez organy administracji miar i podległe im urzędy⁴³.

Oplaty dokonywane przez przedsiębiorców za przeprowadzenie legalizacji były zgodne z przyjętymi stawkami i rejestrowane na bieżąco przez kasę OUM. W latach objętych kontrolą na wyodrębnione konto OUM z tego tytułu przekazano⁴⁴: w 2010 r. – 3.690.880 zł, w 2011 r. – 4.067.741 zł, w 2012 r. - 3.751.399 zł, w 2013 r. – 3.989.754 zł, w 2014 r. - 3.658.438 zł, w 2015 r. - 3.752.132 zł, w 2016 r. – 3.815.452 zł. Zgodnie z ww. zarządzeniem w przypadku kiedy wnioskodawca nie dokonał wpłaty w terminie siedmiu dni od daty złożenia wniosku o przeprowadzenie legalizacji, Urząd w ciągu 21 dni od dnia wpływu wniosku wydawał decyzję określającą zaległości wraz z odsetkami za zwłokę. Jeżeli nadal opłata wynikająca z decyzji po jej uprawomocnieniu nie została uiszczona, Urząd wystawiał tytuły wykonawcze i przekazywał je do realizacji właściwemu miejscowo naczelnikowi urzędu skarbowego (w 2016 r. OUM wystawił 83 tytuły wykonawcze na kwotę 58.847,84 zł). Zaległości z tytułu opłat za przeprowadzenie legalizacji na koniec roku⁴⁵ wyniosły: w 2010 r. – 154.289 zł (4,2 %), w 2011 r. – 199.615 zł (4,9 %), w 2012 r. – 151.866 zł (4,3 %), w 2013 r. – 162.872 zł (4,1 %), w 2014 r. - 169.371 zł (4,6 %), w 2015 r. - 174.299 zł (4,6%), w 2016 r. - 141.338 zł (3,7 %).

(dowód: akta kontroli str.: 432-470, 516, 625)

Naczelnik Wydziału Nadzoru wskazał, że wniesienie opłaty nie jest elementem samego wniosku, a ustawodawca nie wprowadził zapisów, które uzależniałyby od jej wniesienia podjęcie czynności legalizacyjnych. W ramach prac nad zmianami Prawa o miarach w 2016 r. Urząd zgłosił⁴⁶ m.in. uwagę, aby tę kwestię przeanalizować i wprowadzić inne regulacje, dające administracji miar możliwość podjęcia legalizacji po wniesieniu wymaganej opłaty.

(dowód: akta kontroli str.: 429, 546-549, 586-588)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2010-2016 Urząd nie przeprowadzał kontroli przyrządów do pomiaru prędkości pojazdów w ruchu drogowym. Zgodnie z art. 21 ust. 1 i 2 w zw. z art. 10 pkt 2 Prawa o miarach, Dyrektor jako organ administracji miar sprawuje nadzór nad wykonywaniem przepisów tej ustawy, na podstawie kontroli przeprowadzanych przez upoważnionych pracowników urzędów miar. Ponadto, w myśl § 17 pkt 3 Regulaminu i ust. 4 jego załącznika nr 2, do zadań Wydziału Nadzoru Urzędu należy wykonywanie zadań związanych z nadzorem nad przestrzeganiem przepisów Prawa o miarach na obszarze działania OUM, a zakresem prawnej kontroli metrologicznej objęte są m.in. przyrządów do pomiaru prędkości pojazdów w ruchu drogowym.

⁴² Nr 1/2012 z dnia 30 marca 2012 r., wcześniej obowiązywało jego zarządzenie Nr 12/2010 z dnia 1 kwietnia 2010 r.

⁴³ Dz. U. Nr 229, poz. 2309, ze zm., uchylone z dniem 27 lipca 2013 r., w którym weszło w życie rozporządzenie MF z dnia 14 czerwca 2013 r. o tej samej nazwie (Dz. U. poz. 808, § 12 ust. 1).

⁴⁴ Podane kwoty dotyczą wniesionych opłat za legalizację wykonywaną przez OUM i podległe mu Obwodowe Urzędy Miar.

⁴⁵ Dotyczy sumy zaległych opłat z roku bieżącego i lat poprzednich (w nawiasach podano % dokonanych wpłat w danym roku).

⁴⁶ Pismem WN.023-9/16 z dnia 23 września 2016 r.

Naczelnik Wydziału Nadzoru wyjaśnił, że doświadczenia z wcześniejszych kontroli wykonywanych w Policji w latach 2004/2005, uwiaryściły, iż przypadki stwierdzenia nieprawidłowości były bardzo rzadkie. Poza tym, brak skarg na stosowanie tego typu przyrządów pomiarowych w latach 2010-2016, jak i na instytucjonalnych użytkowników przyrządów pomiarowych, prowadził do wniosku, że istotniejsze do kontroli są obszary działalności gospodarczej wykonywane przez przedsiębiorców, takie jak stacje paliw, placówki handlowe, zakłady wulkanizacyjne. Kierowano się w szczególności ochroną rynku i konsumenta. Dodał, że jednocześnie uwzględniano te obszary, które w wytycznych Prezesa GUM mają być kontrolowane w określonych odstępach czasowych, np. podmioty posiadające upoważnienie do legalizacji pierwotnej lub ponownej przyrządów pomiarowych – przynajmniej raz na rok, czy podmioty prowadzące warsztaty tachografów cyfrowych nie rzadziej niż raz na dwa lata. Wskazał, że z uwagi na ww. okoliczności, działalność kontrolna koncentrowała się bardziej na przedsiębiorcach stosujących przyrządy pomiarowe.

(dowód: akta kontroli str.: 544-545, 709-716, 732-755)

2. Zgodnie z przywołanymi w poprzednim punkcie przepisami Prawa o miarach oraz § 12 ust. 2 pkt 1 lit. b Regulaminu Dyrektor sprawuje nadzór nad wykonywaniem przepisów tej ustawy. Ponadto, w myśl § 12 ust. 2 pkt 5 i § 17 pkt 3 tego Regulaminu, sprawuje nadzór i kontrolę prawidłowości wykonywania przez naczelników ObUM zadań należących do ich zakresu działania, a do zadań Wydziału Nadzoru należy m.in. koordynacja kontroli prowadzonych w tym zakresie przez komórki ObUM. Tymczasem, podległe Urzędowi obwodowe urzędy miar w objętym kontrolą okresie, w zasadzie nie przeprowadzały kontroli taksometrów elektronicznych, będących w ich zakresie rzeczowym prawnej kontroli metrologicznej.

Naczelnik Wydziału Nadzoru wyjaśnił, że Urząd zgłosił zastrzeżenia co do strony formalnej przeprowadzania kontroli taksówek z uwagi na problem stwierdzenia gdzie i kiedy wykonują oni swoją działalność gospodarczą. OUM ma możliwość ich zawiadomienia, ale powstaje znaczna trudność z określeniem, gdzie w chwili podejmowania kontroli przebywają. Dodał, że zgłaszał tę kwestię do Biura Nadzoru GUM kilkakrotnie, jednakże nie została ona dotąd rozstrzygnięta.

(dowód: akta kontroli str.: 544-545, 709-716, 732-755)

Ustosunkowując się do ww. wyjaśnień Naczelnika Wydziału Nadzoru, przedstawionych w punktach 2 i 3, NIK wskazuje, że przywołane przez Naczelnika okoliczności nie stanowią wystarczającego usprawiedliwienia całkowitego zaniechania dokonywania kontroli w przedmiotowych zakresach i to przez dłuższy czas. NIK dostrzega natomiast i pozytywnie ocenia starania OUM o uzyskanie z GUM wskazówek w zakresie kontroli taksometrów elektronicznych.

3. Zakres rzeczowy prawnej kontroli metrologicznej przyrządów pomiarowych określony zarządzeniem Prezesa GUM nr 38 w ust. 1 załącznika nr 2 do Regulaminu zawierał pozycję: przekładniki klasy dokładności 0,5 i dokładniejsze do współpracy z licznikami energii elektrycznej czynnej prądu przemiennego. Nie był on adekwatny do obowiązujących przepisów, gdyż zgodnie z rozporządzeniem MG z 27 grudnia 2007 r., od dnia 24 stycznia 2008 r. pozycja ta nie podlega prawnej kontroli metrologicznej. Ponadto w § 8 Regulaminu podano, że Urząd sprawuje nadzór nad paczkowaniem towarów i produkcją butelek miarowych w trybie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o towarach

paczkowanych⁴⁷, która została uchylona z dniem 30 czerwca 2009 r. Od tego też dnia - tj. od ponad ośmiu lat - obowiązuje ustawa z dnia 7 maja 2009 r. o tej samej nazwie⁴⁸.

Dyrektor wyjaśnił m.in., że zgłaszał do GUM konieczność dostosowania Regulaminu do obowiązujących przepisów.

(dowód: akta kontroli str. 9-22, 351-355, 356-410, 411-425)

NIK dostrzega przedmiotowe starania, które ocenia pozytywnie, co nie zmienia jednak faktu wieloletniego występowania ww. rozbieżności.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że Pracownia Pomiarów Wielkości Fizykochemicznych (WL2) znajdowała się na czwartym piętrze budynku Urzędu, który nie posiadał windy. W efekcie wszystkie urządzenia do wzorcowania i legalizowania musiały być donoszone na czwarte piętro klatką schodową, co stanowiło znaczące utrudnienie.

(dowód: akta kontroli str.: 243-245)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Urzędu w zbadanym obszarze.

3. Monitorowanie realizacji działań

Opis stanu
faktycznego

1. Urząd przedkładał co roku Prezesowi GUM sprawozdania z realizacji Strategicznych Działań. W sprawozdaniach tych ujmowano wszystkie zadania przypisane do realizacji w danym okresie sprawozdawczym, a także opis podjętych działań dotyczących współpracy OUM z komórkami wiodącymi w GUM lub wyznaczonymi w Strategii GUM innym okręgowymi urzędami miar. Sprawozdania te zawierały m.in. część opisową i mierniki efektywności funkcjonowania terenowej administracji miar. OUM nie był natomiast poddawany przeglądowi z realizacji Strategicznych Działań dokonywanemu przez GUM.

(dowód: akta kontroli str.: 29-61, 693-694)

2. OUM był wyznaczony w Strategicznych Działaniach jako komórka wiodąca za realizację dwóch działań⁴⁹:

- Działanie 1.5. - opracowanie mechanizmu opartego o stosunek kosztów do korzyści z akredytacji danej dziedziny pomiarowej oraz analizy i ewentualnej aktualizacji kryteriów oceny zasadności albo rozszerzenia akredytacji. Pierwotny termin realizacji wyznaczony był na IV kwartał 2010 r., a w wyniku późniejszych aktualizacji Strategicznych Działań termin ten przesunięto na 2014 r. OUM przekazał pierwszą wersję powyższego opracowania do Prezesa GUM w dniu 4 października 2013 r. Do projektu uwagi zgłaszali: kierownictwo GUM, Kolegium GUM i dyrektorzy okręgowych urzędów miar. Po ich uwzględnieniu wypracowano nową wersję omawianego opracowania, którą przekazano 26 maja 2015 r.⁵⁰ wraz z finalnym opracowaniem „Polityka w zakresie wzorcowań wykonywanych przez terenową administrację miar” do GUM.

- (dowód: akta kontroli str.: 21-28, 636-655, 706-708, 727-730)

- Działanie 1.10. - wykonanie analizy potrzeb pod kątem wymagań funkcjonalnych względem projektowanego systemu informatycznego wspierającego realizację usług metrologicznych w terenowej administracji miar, nazywany systemem

⁴⁷ Dz.U. Nr 128, poz. 1409, ze zm.

⁴⁸ Dz.U. z 2015 r. poz. 1161.

⁴⁹ Jak wcześniej wskazano w punkcie III.1.2. niniejszego wystąpienia.

⁵⁰ Pismo o sygn.. PJ.0154-2/15.

ŚWITEŻ. Termin realizacji wyznaczony został w aktualizacji Strategicznych Działań na IV kwartał 2013 r. OUM przekazał ostateczną wersję powyższego opracowania do Dyrektora Biura Informatyki i Oprogramowania GUM w dniu 30 października 2013 r. Pismem z dnia 20 grudnia 2014 r. nawiązując do posiedzenia Kolegium GUM z dnia 12 grudnia 2013 r. Dyrektor poinformował wybranych dyrektorów okręgowych urzędów miar o powołaniu podzespołu zadaniowego składającego się z przedstawicieli sześciu urzędów administracji terenowej⁵¹ w celu opracowania zestandaryzowanych procedur, wzorów dokumentów oraz ról odniesienia, które będą mogły znaleźć zastosowanie w całej administracji miar. Pismem z dnia 20 października 2014 r. Dyrektor poinformował Prezesa GUM o ukończeniu opracowania procedur i dokumentów w ramach prac nad systemem ŚWITEŻ i zakończeniu prac nad tym systemem. Obecnie trwają dalsze prace na wdrożeniem tego projektu w GUM.

(dowód: akta kontroli str.: 21-28, 62-83, 699-701, 717-726)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zbadanym obszarze.

4. Gospodarowanie zasobami

Opis stanu
faktycznego

1. W latach 2010-2016 Urząd poniósł następujące koszty na zakup środków trwałych do sprawowania prawnej kontroli metrologicznej: w 2010 r. na kwotę 3.525,90 zł, i odpowiednio w: 2011 r. – 28.044,00 zł, w 2012 r. – 79.849,12 zł, w 2013 r. – 37.281,30 zł, w 2014 r. - nie poniósł wydatków, w 2015 r. - 3.917,81 zł, w 2016 r. - 44.196,61 zł.

Na podstawie § 12 ust. 3 pkt 3 Regulaminu, Dyrektor uregulował zarządzeniami postępowanie przy udzielaniu zamówień publicznych oraz pracę Komisji przetargowej⁵². Zakupy środków trwałych prowadzone były na podstawie specyfikacji istotnych warunków zamówienia, zgodnie ze wspomnianymi uregulowaniami. Z każdego postępowania sporządzano protokół oceny ofert, w którym określano przedmiot zamówienia, wskazywano oferty zgłoszone przez przedsiębiorców, osoby dokonujące oceny ofert, kryteria wyboru najkorzystniejszej oferty, oceny złożonych ofert i propozycję wyboru przedmiotu zamówienia. Po dokonanych zakupie sporządzano protokół przyjęcia urządzeń przez zespół osób, w skład którego wchodził m.in. pracownicy użytkujący przedmiot zamówienia. W latach 2010-2016 OUM nie otrzymał zakupionych centralnie przez GUM przyrządów pomiarowych i środków transportu do przeprowadzania prawnej kontroli metrologicznej.

(dowód: akta kontroli str.: 182-185, 186-242, 277-302, 303-350, 632-634)

2. OUM dysponował następującym sprzętem i środkami transportu na potrzeby OUM: dwa samochody osobowe i jeden ciężarowy. Na potrzeby obwodowych urzędów miar po jednym samochodzie dysponowały ObUM w: Gnieźnie (samochód osobowy), Kaliszu (samochód dostawczo-osobowy), Koninie (samochód dostawczo-osobowy), a dwoma samochodami dysponował ObUM w Lesznie (samochody

⁵¹ Obwodowy Urząd Miar w Zielonej Górze oraz okręgowe urzędy miar w: Bydgoszczy, Gdańsku, Łodzi, Poznaniu i Warszawie.

⁵² Zarządzenie Nr 5/2012 Dyrektora z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie regulaminu postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych w OUM oraz regulaminu pracy Komisji przetargowej w OUM, zmienione zarządzeniem nr 5 z dnia 15 kwietnia 2013 r., zarządzeniem nr 14 z dnia 6 sierpnia 2013 r., zarządzeniem nr 3/2014 z dnia 30 kwietnia 2014 r. i zarządzeniem nr 3/2015 z dnia 6 maja 2015 r. Do czasu wydania zarządzenia Nr 5/2012 obowiązywało zarządzenie Nr 2/2008 z dnia 11 marca 2008 r. w sprawie określenia ramowych procedur zamówień publicznych w OUM i zarządzenie Nr 3/2008 z dnia 11 marca 2008 r. w sprawie powołania komisji przetargowej.

ciężarowe). ObUM w Pile nie dysponował żadnym samochodem. Łącznie dla potrzeb administracji metrologicznej w OUM i podległych urządzeniach miar, liczba samochodów użytkowanych w 2016 r. wzrosła w porównaniu do 2010 r., z pięciu do ośmiu.

(dowód: akta kontroli str.: 626-631)

W latach 2010-2016 OUM dokonał zakupów dwóch samochodów na potrzeby OUM: w 2011 r. samochodu osobowego Skoda Roomster za kwotę 64.750 zł i w 2015 r. samochodu osobowego Fiat Doblo za kwotę 64.989,88 zł. W 2016 r. dokonano zakupu samochodu specjalnego z dostosowaniem do mobilnego laboratorium pomiarowego w kontenerze, dla ObUM w Lesznie za kwotę 250.920 zł.

(dowód: akta kontroli str.: 303, 315-319, 335-350)

3. Dyrektor, w dniu 25 marca 2011 r., zatwierdził do stosowania w OUM procedurę systemu zarządzania nr P.15.00-00 „Nadzór nad wyposażeniem pomiarowym”, która określała zasady postępowania z wyposażeniem pomiarowym od momentu włączenia go do eksploatacji, aż do jego wyłączenia, w celu zapewnienia wymaganej jakości wyników wzorcowania w OUM i podległych ObUM. Monitorowanie zasobów i wykorzystania sprzętu pomiarowego OUM, realizowane było systematycznie we właściwych komórkach organizacyjnych Urzędu. W następstwie analizy wykorzystania zasobów i przyrządów w obszarze metrologii prawnej, OUM na bieżąco zgłaszał do GUM potrzeby w zakresie sprzętu pomiarowego. Ujmowano je także w projektach planu finansowego Urzędu na kolejny rok oraz w projektach planu zadań inwestycyjnych, na kolejne 3 lata.

(dowód: akta kontroli str.: 92-109, 277, 632-634)

4. W OUM liczba zatrudnionych pracowników w przeliczeniu na pełen etat wzrosła z 56,75 (61 osób) w 2010 r. do 59,25 (63 osoby) w 2016 r., w tym:

- wykonujących czynności dotyczące sprawowania prawnej kontroli metrologicznej (m.in. wzorcowanie i legalizację) z 19 (20 osób) w 2010 r. do 22,2, (23 osób) w 2016 r., co stanowiło wzrost z 33,5% do 37,5% ogółu zatrudnionych pracowników,
- wykonujących czynności dotyczące sprawowania nadzoru metrologicznego (legalizację) nie zmieniła się i wynosiła dziewięć osób (15,9% w 2010 r. i 15,2% w 2016 r. ogółu pracowników).

W latach 2010-2016, co najmniej raz w roku, dokonywane były przez właściwych naczelników przeglądy kadrowe w poszczególnych komórkach organizacyjnych. Analizy z przeglądów kadrowych były wykorzystywane w okresowych sprawozdaniach z kontroli zarządczej i przeglądach systemu zarządzania. Zbiorcze opracowanie dokumentacji związanej z kontrolą zarządczą dokonywane było przez zespół powołany przez Dyrektora, natomiast raport z przeglądu systemu zarządzania przygotowywał Pełnomocnik Dyrektora ds. Jakości. Corocznie opracowywano sprawozdania do GUM dotyczące stanu zatrudnienia, według kryteriów i założeń przyjętych w Strategii GUM.

(dowód: akta kontroli str.: 182-185, 666-667, 687-693)

5. Pracownicy OUM brali udział w specjalistycznych szkoleniach organizowanych przez GUM. Łącznie, w latach 2010-2016, w 88 specjalistycznych szkoleniach uczestniczyło 119 pracowników OUM.

(dowód: akta kontroli str. 668-680)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zbadanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵³, wnosi o podjęcie działań w celu:

- 1) objęcia kontrolą przyrządów do pomiaru prędkości pojazdów w ruchu drogowym oraz taksometrów elektronicznych,
- 2) dostosowania struktury organizacyjnej Urzędu do obowiązujących przepisów.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

W przypadku zgłoszenia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Poznań, dnia 22 marca 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Krzysztof Płoszewski
Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
z up. Tomasz Nowiński
Wicedyrektor

.....
Podpis

.....
Podpis

⁵³ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.