



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.024.03.2016

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	1. Jacek Młynarczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/157/2016 z dnia 19 grudnia 2016 r. 2. Wojciech Domagalski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/20/2017 z dnia 17 stycznia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2, 1027)
Jednostka kontrolowana	Obwodowy Urząd Miar w Kaliszu, ul. Piwonicka 7/9, 62 – 800 Kalisz (dalej ObUM albo Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Gerard Tontor, Naczelnik Obwodowego Urzędu Miar w Kaliszu ¹ (dalej: Naczelnik ObUM albo Naczelnik Urzędu). (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena² kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie, w latach 2010-2016³.

ObUM, na miarę posiadanego potencjału technicznego i osobowego, realizował zadania związane z prawną kontrolą metrologiczną oraz nadzorem nad wykonywaniem przepisów ustawy z dnia 11 maja 2001 r. Prawo o miarach⁴. Pozytywnie należy ocenić właściwą gospodarkę sprzętem i wyposażeniem przeznaczonym do wykonywania zadań statutowych ObUM oraz podejmowanie czynności kontrolnych w reakcji na wpływające do Urzędu skargi.

Stwierdzono natomiast nieprawidłowości, które dotyczyły: niskiego poziomu realizacji planów kontroli przyrządów pomiarowych, braku kontroli taksometrów elektronicznych, rozbieżności pomiędzy strukturą organizacyjną Urzędu a zakresem realizowanych zadań oraz przypadków nieuzasadnionego stosowania pouczeń wobec sprawców wykroczeń przy jednoczesnym odstępianiu od ukarania ich mandatem karnym.

¹ Od 1 kwietnia 2012 r. Wcześniej stanowisko to zajmowali: Andrzej Wojtkowiak, w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 31 marca 2012 r. i Andrzej Woźlak, w okresie od 1 lipca 2003 r. do 31 grudnia 2011 r.

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

³ Dalej także: kontrolowany okres, okres objęty kontrolą.

⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 884, ze zm., dalej: Prawo o miarach.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie, wdrażanie i monitorowanie działań w ramach strategii terenowej administracji miar

Opis stanu faktycznego

Urząd nie uczestniczył w sposób sformalizowany w planowaniu, wdrażaniu i monitorowaniu realizacji zadań strategicznych administracji miar⁵, gdyż nie zostały one powierzone ObUM do wykonania.

Pomimo nieprzekazania strategii administracji miar do realizacji, pracownicy Urzędu podejmowali i prowadzili działania pośrednio wpisujące się w realizację celów strategicznych, które polegały m.in. na:

- udziale w cyklicznych spotkaniach z innymi pracownikami administracji miar, mających na celu zapewnienie spójności działań terenowej administracji miar, w szczególności w zakresie interpretowania i stosowania przepisów regulujących legalizację przyrządów pomiarowych,
- opiniowaniu projektów aktów prawnych i innych dokumentów wpisujących się w cel zapewnienia wysokiej jakości i efektywności administracji miar,
- dostarczaniu danych do działania 1.8 *Dostosowanie struktury organizacyjnej administracji miar do lokalnych uwarunkowań i potrzeb*, ujętego w Strategicznych Działaniach,
- przedstawieniu propozycji mierników efektywności funkcjonowania terenowej administracji miar.

(dowód: akta kontroli str. 87-90, 91, 92, 153, 823, 938-1002, 1003-1018)

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 ObUM

2.1. Organizacja wewnętrzna Urzędu.

Struktura organizacyjna ObUM została określona zarządzeniem nr 42 Prezesa Głównego Urzędu Miar (dalej: GUM) z dnia 4 sierpnia 2006 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Obwodowemu Urzędowi Miar nr 4 w Kaliszu⁶. W latach 2010-2016 organizacja wewnętrzna ObUM nie ulegała zmianom. W strukturze organizacyjnej Urzędu wyodrębniono stanowiska: 1) do Spraw Nadzoru Metrologicznego; 2) Pomiarowe Objętości i Przepływu Płynów oraz Wielkości Ciepłych; 3) Pomiarowe Długości i Wielkości Związanych; 4) Pomiarowe Masy i Wielkości Pochodnych; 5) Pomiarowe Wielkości Elektrycznych; 6) Pomiarowe Ciśnienia. Zakres rzeczowy prawnej kontroli metrologicznej przyrządów pomiarowych obejmował następujące rodzaje tych przyrządów:

- do pomiaru objętości i przepływu płynów⁷,

⁵ Zawartych w dokumentach: Cele Strategiczne Głównego Urzędu Miar na lata 2010-2015 (dalej : Cele Strategiczne) oraz Strategiczne działania terenowej administracji miar i administracji probierczej na lata 2010-2015 (dalej: Strategiczne Działania).

⁶ Dz. Urz. GUM nr 6, poz. 45. dalej zarządzenie Prezesa GUM nr 42.

⁷ Odmierzacze paliw ciekłych (innych niż gazy ciekłe), instalacje pomiarowe do paliw ciekłych (innych niż gazy ciekłe), instalacje pomiarowe do cieczy innych niż woda, samochodowe cysterny pomiarowe, kolby metalowe II rzędu, zbiorniki pomiarowe, wodomierze.

- do pomiaru długości i wielkości związanych⁸,
- do pomiaru masy i wielkości pochodnych⁹.
- do pomiaru wielkości elektrycznych¹⁰,

Sprecyzowano zadania poszczególnych komórek organizacyjnych Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 4-10, 931-937, 1028-1030)

2.2. Realizacja zadań w zakresie legalizacji i wzorcowania

W ObUM legalizacji i wzorcowania przyrządów pomiarowych dokonywano w oparciu o zatwierdzone do stosowania w latach 2005-2012 instrukcje wzorcowania przyrządów pomiarowych (11 szt.). Szablony instrukcji stanowiły elementy systemu zarządzania jakością Okręgowego Urzędu Miar w Poznaniu (dalej: OUM)¹¹. ObUM wykorzystał je do opracowania dziewięciu własnych instrukcji. Instrukcje m.in. zawierały: opis zakresu ich stosowania, wskazanie niezbędnego wyposażenia stanowiska pomiarowego, warunki środowiskowe pracy urządzenia, w których należy dokonać sprawdzenia, opis postępowania (oględziny wstępne, sprawdzenie wstępne, wyznaczenie błędów wskazań) oraz sposób dokonania zapisu ze sprawdzenia. Wzór tzw. „zapiski” sprawdzenia przyrządu pomiarowego stanowił załącznik do instrukcji.

W latach 2010-2016 do ObUM wpłynęło 289,9 tys. wniosków o legalizację, na podstawie których zalegalizowano 99,9% zgłoszonych w nich przyrządów pomiarowych, w tym dokonano 61,2 tys. legalizacji pierwotnych i 228,6 tys. legalizacji ponownych. W kontrolowanym okresie przeprowadzono m.in. legalizację 6.490 odmierzaczy paliw płynnych i 1.849 taksometrów elektronicznych. Kontrola losowo wybranych 42 postępowań o legalizację ponowną tych przyrządów pomiarowych (21 taksometrów elektronicznych i 21 odmierzaczy paliw płynnych) wykazała jednolitość realizowania przyjętych w Urzędzie procedur postępowania, w szczególności w zakresie żądanych od wnioskodawców dokumentów, przeprowadzanych badań i stosowanych zapisów. Wynik sprawdzenia technicznego i metrologicznego zamieszczony w zapisie, pozwalał na potwierdzenie spełnienia wymogów i wydanie świadectwa legalizacji.

(dowód: akta kontroli str. 46-50, 115-119, 142-149, 230-341, 416-431, 627-632, 883)

W 114 sprawach ObUM wydał decyzje o odmowie dokonania czynności legalizacyjnych, w tym m.in.: trzy dotyczyły odmierzaczy paliw a osiem taksometrów elektronicznych. Przyczyną odmowy było przekroczenie błędu dopuszczalnego (w 13 sprawach) i przekroczenie błędu dopuszczalnego z jednoczesnym niespełnieniem wymagań – stwierdzonych podczas oględzin zewnętrznych (w 101 sprawach). W okresie objętym kontrolą nie odnotowano odmowy legalizacji przyrządu pomiarowego z uwagi na brak kompetencji Urzędu. W przypadku braku technicznych możliwości dokonania legalizacji przedsiębiorca był informowany o możliwości wykonania legalizacji w innych jednostkach administracji miar.

Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że w ObUM nie ma możliwości kompleksowej obsługi dotyczącej wszystkich typów przyrządów pomiarowych podlegających prawnej

⁸ Materialne miary długości, taksometry elektroniczne, przyrządy kontrolne – tachografy samochodowe.

⁹ Odważniki klasy dokładności F₂; M₁; M₂; wagi nieautomatyczne klasy dokładności I, - mechaniczne, elektroniczne; wagi nieautomatyczne klasy dokładności II, III i III – elektroniczne, prostodźwigniowe, uchylnie i sprężynowe, dźwigniowo – elektroniczne; wagi automatyczne porcjujące (w tym dozowniki objętościowe); wagi automatyczne przenośnikowe (taśmowe) klasy 0,5, 1 i 2; wagi automatyczne odważające (sumujące) klasy 0,2 i 0,5; wagi automatyczne kontrolne i sortujące; wagi automatyczne dla pojedynczych ładunków; wagi wagonowe do ważenia do ruchu wagonów spiętych klasy 0,2A; 0,2B; 0,5; gęstościomierze zbożowe użytkowe ¼ L (legalizacja ponowna).

¹⁰ Liczniki energii elektrycznej czynnej prądu przemiennego.

¹¹ W kontrolowanym okresie ObUM nie dysponował danymi w zakresie daty wprowadzenia i zakresu systemu jakości OUM.

kontroli metrologicznej, ponieważ tak mała jednostka nie posiada odpowiedniego zaplecza technicznego, obsady kadrowej, oraz przygotowania merytorycznego. Wskazał m.in. na braki wyposażenia ObUM we własne wzorce do sprawdzania wag samochodowych, zbiorników i instalacji pomiarowych do paliw oraz instalacji pomiarowych do gazu LPG. Dodał, że obecnie Urząd jest zmuszony wykorzystywać wzorce serwisantów zgłaszających przyrządy pomiarowe do legalizacji.

(dowód: akta kontroli str. 115-119, 142-149, 627-633, 877, 882- 884, 920)

W kontrolowanych grupach przyrządów pomiarowych (taksometry, odmierzacze paliw ciekłych), w latach 2010-2016 czas załatwiania spraw przez ObUM uległ wydłużeniu¹². Według wyjaśnień Naczelnika Urzędu było to m.in. skutkiem wprowadzenia i stosowania - zaleconej w wystąpieniach pokontrolnych OUM - procedury kolejności procesu legalizacji, tj. według kolejności złożenia wniosku, a także wynikało z niedostatecznej liczby, zaledwie dwóch metrologów. Wskazał również na możliwość złożenia wniosku o legalizację tego samego przyrządu pomiarowego jednocześnie przez kilku serwisantów, co wydłużało terminowość postępowania legalizacyjnego o okres niezbędny do ustalenia właściwego wnioskodawcy.

W toku kontroli NIK złożono zapotrzebowanie na stanowisko inspektora, które zostało zlikwidowane w 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 115-119, 636-660, 824-825, 877-882, 884, 1003-1019)

Opłaty pobierane od podmiotów wnioskujących o legalizację były zgodne ze stawkami ustalonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2013 r. w sprawie opłat za czynności urzędowe wykonywane przez organy administracji miar i podległe im urzędy¹³.

(dowód: akta kontroli str. 627-631, 877-882)

Wnioski o legalizację przyrządów pomiarowych składano w formie papierowej osobiście. Według wyjaśnień Naczelnika ObUM wnioskodawca (z uwagi na brak podpisu elektronicznego ObUM) nie miał możliwości składania wniosków drogą elektroniczną (wnioski złożone w systemie ePUAP wymagały potwierdzenia wersją papierową). Nie miał również możliwości sprawdzenia drogą elektroniczną stanu realizacji postępowania. Przyczyną powyższego stanu był brak narzędzia informatycznego umożliwiającego złożenie wniosku w formie elektronicznej. Ponadto wskazał, że procedury obowiązujące w ObUM nie przewidują możliwości składania wniosków w formie elektronicznej. Złożenie informacji w formie elektronicznej o zamiarze legalizacji przyrządu pomiarowego skutkowało jedynie rezerwacją terminu legalizacji po złożeniu wniosku w wersji papierowej.

(dowód: akta kontroli str. 636-641, 1028-1029)

Urząd w 2012 r. opracował projekt zawiadomienia przypominającego o obowiązku legalizacji wodomierzy po upływie ważności legalizacji bądź oceny zgodności. Informacja taka miała być rozesłana do ich użytkowników pocztą elektroniczną oraz tradycyjną, w celu zmotywowania do dopełnienia przedmiotowego obowiązku. Naczelnik Urzędu wskazał, że prace Urzędu w tym kierunku zostały zaniechane, gdy podczas analizowania przeszkód formalnych m.in. ustalono, że poza ObUM

¹² Dla przykładu, w 2010 r. legalizację pierwszych 10 taksometrów elektronicznych przeprowadzano w dniu złożenia wniosku, a na koniec 2016 roku 10 ostatnich świadectw legalizacji takich taksometrów wydano po upływie 12-13 dni od dnia złożenia wniosku. Z kolei czas oczekiwania na legalizację odmierzaczy paliw ciekłych wydłużył się odpowiednio z 1-6 dni do 21-28 dni od daty złożenia wniosku.

¹³ Dz. U. poz. 808.

we Wrocławiu żaden inny urząd miar takiej formy informowania użytkowników nie przyjął.

(dowód: akta kontroli str. 119)

2.3. Realizacja zadań nadzoru metrologicznego

ObUM prowadził nadzór metrologiczny na podstawie zaakceptowanych przez Prezesa GUM „Wytycznych przeprowadzania kontroli użytkowników przyrządów pomiarowych” z listopada 2008 r. W zakresie realizacji zadań nadzoru metrologicznego w Urzędzie funkcjonowały uregulowania dotyczące postępowania o legalizację przyrządów pomiarowych m.in. takich, jak odmierzacze paliw płynnych i taksometry elektroniczne. Procedury te wynikały z powszechnie obowiązujących przepisów prawa, zarządzeń i pism dyrektora OUM oraz pism wiceprezesa GUM.

W ramach zasad jakości obsługi przedsiębiorców Naczelnik ObUM wprowadził własne procedury pn. „Ustalenia organizacyjne – uzupełnienie do działań korygujących zastosowanych po kontroli WN¹⁴ 2013”, które regularnie aktualizowano. Określono w nich m.in.: synchronizację działań stron (klient, Urząd, serwisant), sposób zgłaszania i rejestracji potrzeb legalizacji przyrządu pomiarowego, ustalanie wstępnych terminów legalizacji, moment rozpoczęcia procedury legalizacyjnej, sposób przydzielania inspektorom zadań przyjętych do realizacji oraz weryfikację merytoryczną protokołu sprawdzenia przyrządu pomiarowego. Analiza objętych badaniem 42 postępowań legalizacyjnych wykazała, że opracowane procedury zapewniły właściwą kolejność wydawanych świadectw legalizacji i zagwarantowały odpowiednią kolejność rejestracji wniosków przedsiębiorców oraz skutkowały ujednoliceniem sporządzanej dokumentacji metrologicznej. W ich rezultacie wyeliminowano, stwierdzone przez kontrole WN, występujące wcześniej nieprawidłowości w obszarze obsługi przedsiębiorców.

(dowód: akta kontroli str.11-70, 627-632, 823, 877-883, 915-920)

Zgodnie z podzadaniem 1.10.1 i 1.10.3 Celów Strategicznych, GUM we współpracy z OUM miał aktualizować Wytyczne i Zasady Prezesa GUM dotyczące przeprowadzania kontroli administracji miar oraz opracować i wdrożyć zasady kontroli w kraju odmierzaczy LPG. W latach 2010-2016 ObUM nie otrzymywał z GUM lub OUM innych niż wyżej wskazane uregulowań w zakresie jednolitych wytycznych lub zasad przeprowadzania kontroli administracji miar lub zasad kontroli w kraju odmierzaczy LPG.

(dowód: akta kontroli str. 142-149, 627-635, 877-883)

W ObUM wyodrębniono Stanowisko do Spraw Nadzoru Metrologicznego. Do jego zadań należało prowadzenie całokształtu spraw związanych z kontrolą przestrzegania przepisów Prawa o miarach i ustawy z dnia 7 maja 2009 r. o towarach paczkowanych¹⁵ oraz udział w postępowaniach w sprawach dotyczących utworzenia punktów legalizacyjnych działających na obszarze działania Urzędu, a także sprawowanie nadzoru nad tymi punktami. Tymczasem kontrole przeprowadzane były także przez zespoły innych pracowników, którym to powierzono, adekwatnie do obszarów wykonywanych przez nich zadań i czynności metrologicznych.

(dowód: akta kontroli str. 9)

¹⁴ Wydział Nadzoru OUM.

¹⁵ Dz. U. z 2015 r. poz.1161.

ObUM planował kontrole na podstawie corocznie otrzymywanych „Wytycznych sporządzania planów kontroli administracji miar (...)” na rok następny, zatwierdzonych przez Prezesa GUM. Wytyczne wskazywały m.in. obszary o wysokim ryzyku nieprawidłowości, które miały być w szczególności poddane kontroli. W toku kontroli NIK (w dniu 23 stycznia 2017 r.) Urząd otrzymał informację o zamieszczeniu na stronie internetowej GUM wytycznych dotyczących sposobu przeprowadzania kontroli¹⁶.

(dowód: akta kontroli str. 151-153, 915)

W okresie objętym kontrolą ObUM przeprowadził 1.753 kontrole 7.677 przyrządów pomiarowych, w tym (w latach 2011–2016) 279 w podmiotach posiadających odmierzacze paliw płynnych i odmierzacze gazu ciekłego propan-butan. Z zaplanowanych 1.232 kontroli zrealizowano 1.003 (81%).

Realizując wytyczne Prezesa GUM w 2016 r. zaplanowano 66 kontroli stacji paliw i stacji LPG, a wykonano 75 kontroli. W latach 2010 – 2016 w wyniku przeprowadzonych kontroli inspektorzy nadzoru metrologicznego nałożyli 157 mandatów na łączną kwotę 40.130 zł¹⁷, z tego 16 w łącznej kwocie 6.400 zł dotyczyło nieprawidłowości w podmiotach użytkujących odmierzacze paliw płynnych.

(dowód: akta kontroli str. 633, 640, 641, 877-882, 915-920)

ObUM prowadził:

- „Kartoteki przyrządów pomiarowych” dla taksometrów, wag, odmierzaczy paliw, odmierzaczy LPG, instalacji pomiarowych, zbiorników, które nie posiadały wspólnej bazy danych;
- „Elektroniczny rejestr zgłoszeń” czynności metrologicznych w Punkcie Obsługi Klienta Urzędu;
- ewidencję stacji paliw w formie arkusza Excel dla 164 stacji paliw, które wcześniej zgłaszały odmierzacze paliw do legalizacji (161 stacji paliw płynnych i gazu LPG oraz 3 stacje gazu LPG). Pracownicy Urzędu mieli dostęp do elektronicznego systemu prowadzenia kontroli związanych z towarami paczkowanymi eTP prowadzonego i nadzorowanego przez GUM. Z początkiem 2017 r. utworzono ewidencję wag o nośności powyżej 3 000 kg i wag innej nośności posadowionych na stałe.

(dowód: akta kontroli str. 117-119, 138-141)

Urząd przeprowadził 10 kontroli w ramach nadzoru metrologicznego z udziałem Policji, UOKiK, Inspekcji Handlowej i Straży Miejskiej. Udział inspektorów nadzoru metrologicznego w tych kontrolach ograniczał się do asystowania organowi inicjującemu kontrolę. Inspektorzy nadzoru metrologicznego nie sporządzali protokołów z kontroli i nie nakładali kar, pełnili wyłącznie rolę doradcą.

(dowód: akta kontroli str. 823)

Na podstawie dokumentacji 30 postępowań kontrolnych NIK ustaliła, że we wszystkich wymaganych przypadkach¹⁸ zawiadomiono użytkowników przyrządów pomiarowych o zamiarze wszczęcia kontroli. Postępowania kontrolne prowadzono na podstawie upoważnień do kontroli zgodnych z wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z 2 listopada 2009 r. w sprawie wzorów upoważnień do kontroli, legitymacji oraz protokołów kontroli stosowanych przez

¹⁶ http://bip.gum.gov.pl/pl/bip/wyniki_kontroli

¹⁷ Liczba mandatów/wartość ogółem w zł: 11/2.500 (2010 r.); 20/5.600 (2011 r.); 13/4.250 (2012 r.); 4/1.000 (2013 r.); 49/11.200 (2014 r.); 45/11.120 (2015 r.); 15/4.460 (2016 r.).

¹⁸ Dotyczy 10 postępowań.

pracowników urzędów miar¹⁹. Stosowane zapiski ze sprawdzenia przyrządu pomiarowego były zgodne z obowiązującymi w tym okresie wzorami, a protokoły z kontroli, z wzorem określonym w ww. rozporządzeniu. Zgodnie z art. 79 ust. 4 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej²⁰, kontrole wszczynano nie wcześniej niż po upływie 7 dni od doręczenia zawiadomienia o zamiarze przeprowadzenia kontroli i nie później niż po upływie 30 dni od dnia doręczenia tego zawiadomienia. We wszystkich wymaganych przypadkach do protokołu załączono zapiskę sprawdzenia przyrządu pomiarowego. W skontrolowanych 30 postępowaniach nie stwierdzono nieprawidłowości określonych w art. 22j ust. 1 pkt 1-3 Prawa o miarach i w związku z tym nie zabezpieczano przyrządu pomiarowego. We wszystkich objętych badaniem przypadkach sporządzono dwa egzemplarze protokołów, z których jeden wręczono kontrolowanemu. Przy typowaniu podmiotów do kontroli uwzględniono ryzyka wystąpienia nieprawidłowości zawarte we wszystkich 293 skargach wniesionych do Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 115-119, 636, 642-643, 884-920)

2.4. Skargi i wnioski oraz badania jakości świadczonych usług

W kontrolowanym okresie odnotowano jedną skargę dotyczącą postępowania administracyjnego prowadzonego przez pracownika Urzędu²¹, która została rozpatrzona przez OUM. Skarga dotyczyła zasadności pobytu pracownika Urzędu u przedsiębiorcy bez wymaganego upoważnienia.

(dowód: akta kontroli str. 116-117, 120-136, 225, 926-928)

W latach objętych kontrolą do Urzędu wpłynęły 293 skargi obywateli o złym funkcjonowaniu przyrządów pomiarowych (15 w 2013 r.; 170 w 2014 r.; 105 w 2015 r. oraz 3 w 2016 r.). W wyniku zalecenia pokontrolnego Wydziału Nadzoru OUM z dnia 10 listopada 2015 r., nakazującego ograniczenie przez Naczelnika Urzędu ilości kontroli bez wcześniejszego zawiadomienia kontrolowanego²², od 2017 r. zaprzestano całkowicie przeprowadzania kontroli w przypadku anonimowych informacji (skarg) lub niekompletnych danych podmiotu, wobec którego występowało podejrzenie stosowania niezalegalizowanych przyrządów pomiarowych.

(dowód: akta kontroli str. 117, 120, 129, 132-137, 635, 929-930)

W oparciu o wyniki przeprowadzonych ankiet (14 w 2013 r. i 11 w 2014 r.), Urząd zbierał opinie przedsiębiorców m.in. o jakości świadczonych usług. Ankiety były przekazywane do OUM, w celu analizy zebranych informacji, a wyniki tych badań publikowano na stronie intranetowej administracji miar. Z analizy informacji zwrotnych z 2013 r. wynikało, że: 93 % respondentów wysoko oceniło kulturę obsługi w Urzędzie, a 86% rzetelność udzielonych informacji; 50 % respondentów uznało czas realizacji zleconej usługi za bardzo krótki; 79 % nie miało uwag do współpracy z Urzędem; 36% ankietowanych dobrze oceniło stronę internetową administracji miar; 14% wskazało na potrzebę poprawienia estetyki Urzędu i brak informacji o zmianach formularzy i procedur. W 2014 r. już tylko 36 % respondentów oceniło wysoko kulturę obsługi w Urzędzie i rzetelność udzielonych informacji; 18% ankietowanych czas realizacji usługi uznało za bardzo krótki; 37% respondentów nie miało uwag do współpracy z Urzędem i dobrze oceniło ww. stronę internetową; 27% wskazało potrzebę poprawienia estetyki Urzędu.

¹⁹ Nr 192, poz. 1486.

²⁰ Dz. U z 2016 r. poz. 1829, ze zm.

²¹ W ObUM brak było danych o liczbie skarg wniesionych w latach 2010 – 2011.

²² Podejmowanych w sytuacjach, o których mowa w art. 79 ust. 2 pkt 2 lub 6 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

Wyników przeprowadzonych badań ankietowych nie wykorzystano do wprowadzenia udogodnień dla przedsiębiorców.

(dowód: akta kontroli str. 75, 80)

Naczelnik ObUM wyjaśnił, że w Urzędzie wyniki przeprowadzonych badań ankietowych nie były wykorzystywane z uwagi na fakt, że nie dawały one przydatnych informacji do usprawnienia jego działalności²³. Wręczanie ankiety tuż przed legalizacją lub w jej trakcie, w jego ocenie, miało zapewne bezpośredni wpływ na wybór możliwych do udzielenia odpowiedzi.

(dowód: akta kontroli str. 86)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W latach: 2013, 2015 i 2016 Urząd zrealizował zaledwie odpowiednio: 55%, 76% i 65% zaplanowanych kontroli przyrządów pomiarowych. Naczelnik ObUM wyjaśnił, że niska realizacja planu kontroli spowodowana była stanem osobowym niegwarantującym wykonania planu nadzoru.

(dowód: akta kontroli str. 633, 640, 641, 877-882, 915-920)

NIK wskazuje, że utrzymujący się na przestrzeni ostatnich lat niski poziom realizacji planów kontroli – niezależnie od jego przyczyn – nie gwarantował pełnego wykonania ciężących na ObUM obowiązków z zakresu nadzoru nad wykonywaniem przepisów Prawa o miarach.

2. ObUM w latach 2010-2016 nie zaplanował i nie przeprowadzał kontroli taksometrów elektronicznych. Zgodnie z art. 21 ust. 1 i 2 w zw. z art. 10 pkt 3 Prawa o miarach, Naczelnik Urzędu, jako organ administracji miar, sprawuje nadzór nad wykonywaniem przepisów tej ustawy, na podstawie kontroli przeprowadzanych przez upoważnionych pracowników urzędów miar. Ponadto, w myśl § 13 pkt 1 regulaminu organizacyjnego ObUM i ust. 2 pkt 2 jego załącznika nr 2, do zadań Stanowiska do Spraw Nadzoru Metrologicznego Urzędu należy prowadzenie całokształtu spraw związanych z kontrolą przestrzegania Prawa o miarach, a zakresem prawnej kontroli metrologicznej objęte są m.in. taksometry elektroniczne. Brak nadzoru nad wykonywaniem przepisów ww. ustawy mógł skutkować m.in. lekceważeniem przez przedsiębiorców obowiązku terminowego przedkładania tego przyrządu pomiarowego do przeprowadzenia legalizacji ponownej, o której mowa w art. 8 ust. 2 pkt 3 Prawa o miarach w zw. z § 7 pkt 14 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 27 grudnia 2007 r. w sprawie rodzajów przyrządów pomiarowych podlegających prawnej kontroli metrologicznej oraz zakresu tej kontroli²⁴. Kontrola wybranych losowo 21 postępowań o legalizację taksometru wykazała, że w pięciu przypadkach (24%) wnioski o legalizację ponowną składano po upływie ważności świadectwa legalizacji taksometru, którego wniosek dotyczył (od 3 do 577 dni).

(dowód: akta kontroli str. 627-631, 916-920)

Naczelnik ObUM wyjaśnił, że taksometry zainstalowane w pojazdach są grupą przyrządów pomiarowych, które są legalizowane, lecz z powodu trudności w dostarczeniu zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli nie są one poddawane kontroli w ramach sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem Prawa o miarach.

(dowód: akta kontroli str. 823)

²³ Np. na ocenę czasu realizacji usługi udzielano wskazanej do wyboru odpowiedzi „akceptowalny”, na ocenę kultury obsługi w urzędzie udzielano możliwej do wyboru odpowiedzi „wystarczająca”.

²⁴ Dz. U. z 2014 r. poz. 1066, dalej: rozporządzenie MG z 27 grudnia 2007 r.

NIK wskazuje, że przywołane przez Naczelnika okoliczności nie mogą usprawiedliwiać całkowitego zaniechania dokonywania kontroli w przedmiotowym zakresie i to na przestrzeni co najmniej siedmiu lat. Na terenie województwa wielkopolskiego według danych GUS na koniec 2016 r. było zarejestrowanych 4.509 podmiotów prowadzących działalność wg numeru PKD 2007: 49.32.Z - działalność taksówek osobowych. Dodatkowo ObUM posiadał wiedzę o nieterminowym wnioskowaniu użytkowników o wykonanie legalizacji ponownej taksometrów. Składanie wniosków po utracie ważności poprzedniego świadectwa legalizacji stanowiło istotną przesłankę przemawiającą za zwiększeniem nadzoru metrologicznego w tym obszarze.

3. Struktura organizacyjna ObUM nie była zgodna z zakresem powierzonych tej jednostce zarządzeniem Prezesa GUM nr 42 zadań związanych z legalizacją liczników energii elektrycznej czynnej prądu przemiennego. W Urzędzie brak było Stanowiska Pomiarowego Wartości Elektrycznych, o którym mowa w § 3 ust. 1 pkt 7 regulaminu organizacyjnego ObUM i ust. 4 pkt 1 załącznika nr 2 do tego regulaminu. W efekcie, w Urzędzie nie przeprowadzano prawnej kontroli metrologicznej liczników energii elektrycznej czynnej prądu przemiennego. Jednocześnie, z drugiej strony, Urząd dokonywał legalizacji przyrządów pomiarowych ciśnienia oraz instalacji i odmierzaczy gazu ciekłego propan – butan, pomimo że ObUM w regulaminie organizacyjnym nie powierzono zadań w tym zakresie. Naczelnik Urzędu wyjaśnił tę sytuację m.in. brakiem wyposażenia pomiarowego i brakiem potrzeb rynku na prawną kontrolę metrologiczną liczników energii elektrycznej. Z kolei, odnosząc się do wykonywania prawnej kontroli metrologicznej instalacji i odmierzaczy gazu ciekłego LPG, wskazał na uprawnienia wynikające z Prawa o miarach oraz rozporządzenia MG z 27 grudnia 2007 r. Naczelnik Urzędu wskazał ponadto, że wielokrotnie informował OUM o konieczności wprowadzenia zmian w regulaminie organizacyjnym Urzędu nadanym zarządzeniem Prezesa GUM nr 42.

NIK dostrzega przedmiotowe starania, które należy ocenić pozytywnie, nie zmienia to jednak faktu wieloletniego występowania ww. rozbieżności.

(dowód: akta kontroli str. 4-10, 85, 91-92)

4. W piśmie Prezesa GUM z 9 stycznia 2008 r. (BN-025-614/AW/07) zawarto zalecenia dotyczące możliwości zastosowania wobec sprawcy wykroczenia, jako sankcji, środka wychowawczego w postaci pouczenia, przy jednoczesnym odstąpieniu od ukarania mandatem karnym. Wskazano w nich m.in., że stosowanie pouczenia zaleca się tylko w przypadkach stwierdzenia drobnych nieprawidłowości lub gdy zastosowanie tego środka gwarantuje natychmiastowe i całkowite usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, np. w trakcie trwania czynności kontrolnych. Tymczasem, w latach 2010-2012, w toku pięciu kontroli²⁵, podczas których Urząd stwierdził nieprawidłowości, sformułowano zalecenia pokontrolne i ograniczono się do pouczenia, pomimo że nie zostały spełnione ww. przesłanki.

Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że ani jemu, ani odpowiedzialnym za ten stan pracownikom nieznana jest przyczyna tej nieprawidłowości. Dodał, że prawdopodobnie inspektorzy w tych latach nadal traktowali kwestie stosowania sankcji w postaci mandatu karnego w sposób fakultatywny.

(dowód: akta kontroli str. 633-634, 637, 643, 884, 885)

²⁵ Protokoły kontroli nr: Obw.4.4.0932-51/12, 109/2011, 104/2010, 148/2010 i 117/2011

1. NIK zwraca uwagę, że przypominanie przez Urząd użytkownikom przyrządów pomiarowych o upływającym terminie ważności dowodu legalizacji przyczyniłoby się do poprawy terminowości ponownej legalizacji tych przyrządów.
2. Dokumentowanie analizy ryzyka obszarów w których występują nieprawidłowości na potrzeby planu kontroli ObUM zwiększyłoby efektywność czynności planistycznych. Dokumentacja taka dałaby możliwość bieżącego i kompleksowego śledzenia wyników analizy ryzyka z lat poprzednich i systematycznej oceny ryzyka w poszczególnych obszarach obejmowanych nadzorem metrologicznym.
3. NIK wskazuje, że prowadzone kartoteki, ewidencje i rejestry, elektroniczny system prowadzenia kontroli związanych z towarami paczkowanymi eTP nie umożliwiały sprawnego typowania do kontroli podmiotów obarczonych największym ryzykiem wystąpienia nieprawidłowości oraz automatycznego monitorowania terminu ważności świadectw legalizacyjnych, a także uzyskania zbiorczych danych o ilości przyrządów pomiarowych podlegających nadzorowi metrologicznemu ObUM. Ponadto zaważyć należy, że według danych Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów na koniec 2016 r. w obszarze działania ObUM odnotowano 175 stacji paliw, podczas gdy w ewidencji stacji paliw Urzędu ujęto ich jedynie 164.

(dowód: akta kontroli str. 117-119)

Ocena częściowa

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

3. Gospodarowanie zasobami

Obsługę w zakresie spraw kadrowych, prawnych oraz związanych z planowaniem i wykonywaniem budżetu w części dot. Urzędu prowadził OUM. Pracownicy posiadali kwalifikacje do prawnej kontroli metrologicznej oraz kontroli podmiotów zobowiązanych do przestrzegania przepisów Prawa o miarach. Stosownie do działań 1.1. i 1.2. Celów Strategicznych, pięciu pracowników ObUM cyklicznie uczestniczyło w spotkaniach organizowanych przez GUM²⁶, mających m.in. 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. Posiadali oni również stały i łatwy dostęp do protokołów i opinii z tych spotkań.

(dowód: akta kontroli str. 87-90)

Jak wyjaśnił Naczelnik Urzędu, pomimo malejącej liczby przyrządów pomiarowych podlegającej nadzorowi metrologicznemu, Urząd z coraz większą trudnością realizował potrzeby klientów związane z kontrolą metrologiczną. Obecny stan etatowy Urzędu (trzech inspektorów ds. metrologii oraz dwóch inspektorów ds. nadzoru metrologicznego na 10 (9,5 etatu) pracowników ObUM) nie gwarantował wykonania planu ilościowo - finansowego. Brak było również, w jego ocenie, możliwości zapewnienia by osoby dokonujące legalizacji przyrządów pomiarowych następnie ich nie kontrolowały. Karty uprawnień i obowiązków tych inspektorów łączyły obowiązki prawnej kontroli metrologicznej z kontrolą przestrzegania przepisów Prawa o miarach. Zdaniem Naczelnika Urzędu, zwiększenie stanu osobowego zapewniłoby wykonanie nadzoru metrologicznego zgodnie z planem i zapewniło tworzenie zespołu kontrolnego, w skład którego

²⁶ Odbýto się trzynaście spotkań.

nie będą wchodziły osoby przeprowadzające legalizację kontrolowanego przyrządu pomiarowego.

(dowód: akta kontroli str. 599, 824-825, 884, 1003-1017)

Pracownicy Urzędu wykonujący działania w kontrolowanym obszarze mieli stały dostęp do źródeł wiedzy prawnej i naukowej w tym przedmiocie. W latach 2010-2016 siedmiu pracowników ObUM uczestniczyło w 25 szkoleniach. Prowadzony indywidualny program rozwoju pracownika ukierunkowano na rozwój kompetencji zawodowych. Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że ograniczona liczba szkoleń nie sprzyja ujednoliceniu wiedzy, w wyniku czego istnieje ryzyko stosowania różnych metod badań tych samych przyrządów pomiarowych.

(dowód: akta kontroli str. 87-90, 876)

Poza wzorcami do sprawdzenia wag samochodowych i instalacji pomiarowych do gazu LPG, ObUM dysponował sprzętem i środkami transportu adekwatnymi do faktycznego zakresu rzeczowego realizowanej prawnej kontroli metrologicznej sprawowanego nadzoru metrologicznego. Urząd posiadał sześć komputerów stacjonarnych zakupionych w latach 2005 – 2015, które nie miały wspólnych baz danych oraz jeden laptop z 2015 r. ObUM posiadał także sprawne i zalegalizowane wzorce do pomiarów przyrządów, przechowywane w sposób gwarantujący nie pogorszenie ich jakości. Nie dysponował jednak procedurami w zakresie ich przechowywania. Posiadał natomiast jednolite procedury w zakresie gospodarowania materiałami legalizacyjnymi, tj. naklejkami (plombami samoprzylepnymi) i stemplami legalizacyjnymi (plombownicami). Prowadzone ewidencje pozwalały ustalić stan stempli, plomb i naklejek, osoby którym je wydano oraz daty wydania i zwrotu.

(dowód: akta kontroli str. 884)

Naczelnik ObUM w propozycjach do planu finansowego, sporządzanych jako materiał planistyczny do ustawy budżetowej wносił o zabezpieczenie środków na doposażenie ObUM. W wyniku uzgodnionych wcześniej propozycji zaplanowano i zakupiono: sprężarkę w 2012 r.; menzurki w 2014 r.; odważniki i elementy bazy drogowej do legalizacji taksometrów w 2015 r. i przepływomierz w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 599, 1029)

Oplaty dokonywane przez przedsiębiorców za przeprowadzenie legalizacji były zgodne z przyjętymi stawkami i rejestrowane na bieżąco.

(dowód: akta kontroli str. 627-631, 877-882)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na zasadność wprowadzenia procedur przechowywania wzorców do pomiarów przyrządów, w sposób gwarantujący nie pogorszenie ich jakości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zbadanym obszarze.

IV. 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 Kontroli²⁷, wnosi o podjęcie działań w celu zapewnienia:

- 1) uwzględniania w planach kontroli ObUM podmiotów użytkujących taksometry,
- 2) dostosowania struktury organizacyjnej Urzędu do zakresu powierzonych i realizowanych zadań.

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 wykorzystania uwag i 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 10 marca 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Jacek Młynarczyk
Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
z up. Tomasz Nowiński
Wicedyrektor

.....
Podpis

.....
Podpis

²⁷ Dz.U. z 2015 r. poz.1096, ze zm.