



KGP.410.009.00.2016  
Nr ewid. 143/2017/P/16/020/KGP

Informacja o wynikach kontroli

## REALIZACJA STRATEGII GŁÓWNEGO URZĘDU MIAR NA LATA 2010–2015

DEPARTAMENT GOSPODARKI,  
SKARBU PAŃSTWA I PRYWATYZACJI

## MISJA

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

## WIZJA

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

Dyrektor Departamentu Gospodarki,  
Skarbu Państwa i Prywatyzacji:  
Sławomir Grzelak

**Akceptuję:**  
Ewa Polkowska

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

**Zatwierdzam:**  
Krzysztof Kwiatkowski

Prezes Najwyższej Izby Kontroli  
Warszawa, dnia 21.07.17 r.

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

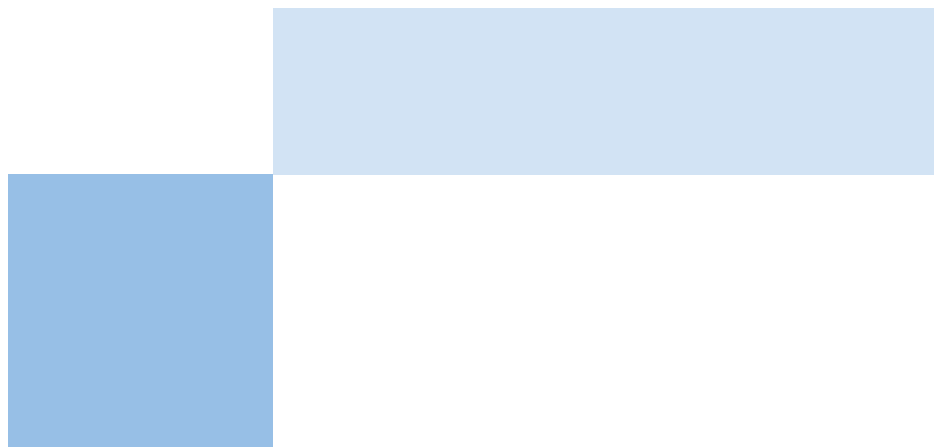
[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI .....	6
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI .....	8
2.1. Ocena ogólna kontrolowanej działalności .....	8
2.2. Synteza wyników kontroli.....	9
2.3. Wnioski i uwagi.....	15
3. ISTOTNE USTALENIA KONTROLI .....	17
3.1. Planowanie i monitorowanie realizacji działań strategicznych.....	17
3.2. Realizacja zadań .....	24
3.2.1. Prawna kontrola metrologiczna i nadzór metrologiczny .....	24
3.2.2. Realizacja działań strategicznych w zakresie wsparcia przemysłu poprzez transfer wiedzy i technologii .....	38
3.2.3. Informatyzacja administracji miar .....	46
3.3. Gospodarowanie zasobami .....	51
3.4. Wyniki kontroli sprawdzającej .....	57
4. INFORMACJE DODATKOWE.....	60
4.1. Przygotowanie i organizacja kontroli .....	60
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli .....	60
5. ZAŁĄCZNIKI.....	61

## Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

- EMPIR** Europejski Program na rzecz Innowacji i Badań finansowany przez EURAMET;
- EMPR** poprzednik programu badań naukowych EMPIR;
- EURAMET e.V.** europejska Regionalna Organizacja Metrologiczna, działająca w dziedzinie tzw. metrologii naukowej i przemysłowej. Powstał w 2007 r. z EUROMET-u – Europejskiej Współpracy w Dziedzinie Wzorców Jednostek Miar. Obecnie (stan na marzec 2014r.) w skład EURAMET-u wchodzi 37 państw członkowskich oraz Komisja Europejska;
- GUM** Główny Urząd Miar;
- KCDB** (z ang. Key Comparison Database) baza danych porównań kluczowych BIPM – Międzynarodowego Biura Miar i Wag (fr. Bureau international des poids et mesures);
- k.p.a.** ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, ze zm.);
- Legalizacja** zespół czynności obejmujących sprawdzenie, stwierdzenie i poświadczenie dowodem legalizacji, że przyrząd pomiarowy spełnia wymagania;
- Legalizacja pierwotna** wykonywana jest przed wprowadzeniem danego egzemplarza przyrządu do obrotu lub użytkowania. Legalizacja pierwotna przyrządu pomiarowego jest dokonywana na wniosek producenta lub jego upoważnionego przedstawiciela albo importera;
- Legalizacja ponowna** wykonywana jest w stosunku do przyrządów pomiarowych wprowadzonych do obrotu lub użytkowania. Legalizacja ponowna przyrządu pomiarowego jest dokonywana na wniosek użytkownika albo wykonawcy naprawy lub instalacji przyrządu pomiarowego;
- Metrologia naukowa** dział metrologii zajmujący się utrzymywaniem i rozwojem wzorców miar oraz wielkości z nimi związanych;
- Metrologia prawna** dział metrologii, odnoszący się do działań, które wynikają z wymagań ustawowych i dotyczą pomiarów, jednostek miar, przyrządów pomiarowych i metod pomiarowych, które są przeprowadzane przez odpowiednie organy państwowe;
- Metrologia przemysłowa** dział metrologii zajmujący się pomiarami w różnych dziedzinach nauki i przemysłu z wyłączeniem obszaru regulowanego (metrologii prawnej);
- MG** Ministerstwo Gospodarki;
- NMI** (z ang. National Metrology Institute) Krajowa Instytucja Metrologiczna;
- OIML** Międzynarodowa Organizacja Metrologii Prawnej powstała 12 października 1955 r. w Paryżu z inicjatywy 10 państw, w tym Polski. Organizacja stawia sobie za cel m.in. rozwijanie i wspieranie światowej harmonizacji procedur i trybu postępowania w zakresie metrologii prawnej. OIML ma za zadanie także popularyzować wiedzę z zakresu metrologii;
- OUM** Okręgowy Urząd Miar;
- ObUM** Obwodowy Urząd Miar;
- Prawna kontrola metrologiczna** działanie zmierzające do wykazania, że przyrząd pomiarowy spełnia wymagania określone we właściwych przepisach;
- Przemysł wysokiej technologii (ang. High-Tech Industry)** gałąź przemysłu wykorzystująca najnowsze osiągnięcia naukowe, techniczne i technologiczne, zarówno w procesie produkcyjnym, jak i w samym produkcie. Takimi gałęziami są, m.in.: przemysł elektroniczny, lotniczy, kosmiczny, motoryzacyjny, optyczny, farmaceutyczny i biotechnologiczny;

- Przyrząd pomiarowy** urządzenie, układ pomiarowy lub jego elementy, przeznaczone do wykonania pomiarów samodzielnie lub w połączeniu z jednym lub wieloma urządzeniami dodatkowymi; wzorce miary i materiały odniesienia są traktowane jako przyrządy pomiarowe;
- Strategia GUM** dokument strategiczny Głównego Urzędu Miar pod tytułem *Cele strategiczne Głównego Urzędu Miar na lata 2010–2015* przyjęty w dniu 26 marca 2010 r. i zaktualizowany w lutym 2013 r., a następnie zatwierdzony w dniu 26 lutego 2013 r.
- uPom** ustawa z dnia 11 maja 2001 r. *Prawo o miarach* (Dz. U. z 2016 r. poz. 884, ze zm.);
- Wzorcowanie** czynności ustalające relację między wartościami wielkości mierzonej wskazanymi przez przyrząd pomiarowy a odpowiednimi wartościami wielkości fizycznymi, realizowanymi przez wzorzec jednostki miary;
- Wzorzec jednostki miary** przyrząd pomiarowy przeznaczony do zdefiniowania, zrealizowania, zachowania lub odtwarzania jednostki miary albo jednej lub wielu wartości danej wielkości fizycznej i służący jako odniesienie.



# 1 ZAŁOŻENIA KONTROLI

## Temat i numer kontroli

Realizacja Strategii Głównego Urzędu Miar na lata 2010–2015 (P/16/020).

## Tło badanej problematyki i uzasadnienie podjęcia kontroli

Według założeń, kontrola miała zweryfikować czy GUM osiągnął cele zawarte w dokumencie *Cele strategiczne Głównego Urzędu Miar na lata 2010–2015*<sup>1</sup>. Działania strategiczne i ich wyniki w obszarze informatyzacji, współpracy z przedsiębiorcami czy sprawowanych kontroli metrologicznych zostały poddane szczególnej analizie z punktu widzenia możliwości sformułowania wniosków systemowych służących ochronie interesów obywateli, jak również poprawie funkcjonowania instytucji i świadczonych przez nią usług na rzecz przedsiębiorców. Szczegółowymi badaniami kontrolnymi NIK objęto przedsięwzięcia strategiczne Głównego Urzędu Miar<sup>2</sup> podejmowane w zakresie prawnej kontroli metrologicznej i nadzoru metrologicznego, a także w obszarze przyrządów pomiarowych takich jak: odmierzacze paliw płynnych, taksometry elektroniczne, przyrządy do pomiaru prędkości pojazdów w ruchu drogowym. Badania kontrolne miały zweryfikować wpływ *Strategii GUM* na podstawową działalność administracji miar. Skontrolowano realizację 40 z 93 działań strategicznych.

Kontrola miała charakter kontroli wykonania zadań z elementami kontroli zgodności. Została podjęta z inicjatywy NIK i wpisywała się w zidentyfikowane w *Planie pracy NIK na 2016 r.* ryzyko horyzontalne – *niska jakość usług publicznych*.

## Cele kontroli

Głównym celem kontroli była ocena czy realizacja *Strategii GUM* przyczyniła się do podwyższenia jakości świadczonych usług przez administrację miar.

Cele szczegółowe kontroli odnosiły się do planowania, wdrażania, realizowania i monitorowania działań strategicznych. W szczególności oceniono:

1. Czy *Strategia GUM* na lata 2010–2015 obejmowała działania eliminujące stwierdzone nieprawidłowości w zakresie funkcjonowania administracji miar w najważniejszych sferach działalności.
2. Czy w wyniku podejmowanych przedsięwzięć, w tym określonych w *Strategii GUM*, wzrosła jakość działania administracji miar, w tym:
  - a) sprawność realizacji procedur administracyjnych,
  - b) wsparcia przemysłu wysokich technologii poprzez transfer wiedzy i technologii w dziedzinie pomiarów,
  - c) w jakim stopniu wdrażane systemy informatyczne przyczyniły się do zwiększenia jakości świadczonych usług.
3. Czy zastosowany system monitoringu był miarodajny i umożliwiał skuteczną realizację celów strategicznych.
4. Czy realizacja *Strategii GUM* przyczyniła się do oszczędnego i wydajnego gospodarowania zasobami.

<sup>1</sup> Dalej: *Strategia GUM*.

<sup>2</sup> Dalej: GUM.

### Zakres podmiotowy kontroli, okres objęty kontrolą, podstawa prawna i kryteria kontroli

Skontrolowano 15 podmiotów, w tym Główny Urząd Miar, cztery Okręgowe Urzędy Miar<sup>3</sup> i 11 Obwodowych Urzędów Miar<sup>4</sup>. Wybierając podmioty do kontroli kierowano się zaangażowaniem poszczególnych jednostek w proces realizacji *Strategii GUM*.

Kontrola realizowana była w okresie od 6 grudnia 2016 r. do 13 kwietnia 2017 r. i obejmowała lata 2010–2016 (do czasu zakończenia kontroli) z uwzględnieniem zdarzeń zaistniałych przed 2010 r., o ile miały wpływ na ocenę kontrolowanej działalności.

Wszystkie podmioty były kontrolowane na podstawie art. 2 ust. 1 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*<sup>5</sup> z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1, tj. legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

---

<sup>3</sup> Dalej: OUM.

<sup>4</sup> Dalej: ObUM.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

### 2.1 Ocena ogólna kontrolowanej działalności

Realizacja *Celów strategicznych Głównego Urzędu Miar na lata 2010–2015* nie przyczyniła się do podwyższenia jakości świadczonych usług przez administrację miar. Przyczyną tego było nierzetelne zaplanowanie działań strategicznych, niewłaściwa koordynacja ich wdrażania, brak skutecznego monitorowania, jak również brak źródeł finansowania w przypadku niektórych przedsięwzięć.

Cele strategiczne zostały wyznaczone bez rzetelnie przeprowadzonej analizy systemowej. Zaplanowane działania stanowiły zbiór propozycji komórek organizacyjnych GUM i podległych mu jednostek. W konsekwencji, działania te nie stanowiły remedium na istotne problemy na styku urząd – przedsiębiorca, których występowanie zostało potwierdzone w toku kontroli NIK. Ponadto, brak jednoznacznych mierników i wskaźników realizacji celów ujętych w *Strategii GUM* nie pozwalał na skuteczne monitorowanie stopnia zaawansowania wykonywanych zadań. Nie został opracowany szczegółowy plan wykonawczy (operacyjny) dla *Strategii GUM* wraz z harmonogramem realizacji działań. Nie ustalono poziomu niezbędnych nakładów inwestycyjnych, jak również źródeł ich finansowania. Jednocześnie terenowa administracja miar w niskim stopniu była zaangażowana w realizację *Strategii GUM*.

Realizacja celu strategicznego – *zapewnienie wykonywania przez GUM wszystkich działań Krajowej Instytucji Metrologicznej* – nie przyczyniła się do istotnego rozwoju i wzmocnienia potencjału metrologicznego. GUM nie wspierał skutecznie przemysłu poprzez transfer wiedzy i technologii z uwagi na niewielki udział w międzynarodowych projektach badawczych oraz ograniczony kontakt z przedsiębiorcami. GUM nie podjął rozpoznania potrzeb polskiej gospodarki w zakresie wzorców, pomiarów oraz nowych rodzajów usług. Budowa i modernizacja stanowisk pomiarowych oraz doskonalenie metod pomiarowych nie pokrywały poziomu potrzeb zgłaszanych przez przedsiębiorców. Występowały przypadki odmowy wykonywania przez laboratoria GUM niektórych usług z powodu braku metodologii i środków na zakup odpowiedniego sprzętu.

Wykonywanie zadań ujętych w *Strategii GUM* nie miało istotnego wpływu na podniesienie jakości obsługi klientów. Nie osiągnięto celu *Strategii GUM*, którym było *zapewnienie wysokiej jakości, efektywności i rozliczalności administracji miar*. Nie skrócono czasu trwania postępowań administracyjnych oraz realizacji usług na rzecz przedsiębiorców przez GUM.

Sprawowany przez administrację miar nadzór metrologiczny był nieskuteczny. W rocznych planach kontroli niektórych Okręgowych Urzędów Miar w okresie 2010–2016 nie przewidziano jakichkolwiek kontroli w przypadku szeregu grup użytkowników przyrządów pomiarowych (m.in. taksometrów elektronicznych, przyrządów do pomiaru prędkości pojazdów w ruchu drogowym). Niektóre OUM w ogóle nie wykonywały kontroli określonych grup użytkowników przyrządów pomiarowych. Taki stan rzeczy stwarzał ryzyko dla pewności i bezpieczeństwa obrotu gospodarczego, a także istotnych interesów przedsiębiorców oraz obywateli.

Realizacja *Strategii GUM* nie wpłynęła na oszczędne i wydajne gospodarowanie zasobami. Informatyzacja administracji miar, pomimo podejmowanych działań związanych z wdrażaniem systemów informatycznych, nie przyczyniła się do podniesienia jakości świadczonych usług. Zastosowanie technologii informatycznych m.in. do obsługi zleceń (w tym m.in. wdrożenie systemu elektronicznego obiegu dokumentów oraz modernizacja infrastruktury teleinformatycznej) nie wpłynęło na planowane zmniejszenie kosztów.



## 2.2 Synteza wyników kontroli

**1.** Przed przygotowaniem *Strategii GUM* nie przeprowadzono analiz głównych problemów polskiej administracji miar. Jedynym opracowaniem był *Raport i rekomendacje w sprawie instytucjonalnych aspektów rozwoju metrologii w Polsce* z dnia 25 maja 2009 r.<sup>6</sup> sporządzony na zlecenie Ministerstwa Gospodarki. Prace nad *Strategią GUM* w zasadzie sprowadziły się do modyfikacji celów zawartych w dotychczas realizowanych planach czyli w *Strategicznych kierunkach działań GUM na rok 2008* oraz *Harmonogramie działań strategicznych GUM na 2009 rok*. Planując działania strategiczne GUM nie konsultował ich z przedsiębiorcami czyli interesariuszami administracji miar, czy też z nadzorującym Ministrem Gospodarki. Niespełna dwumiesięczny okres poświęcony na przygotowanie sześcioletniego dokumentu strategicznego sprowadził się jedynie do zebrania luźnych propozycji działań zgłoszonych przez komórki organizacyjne GUM oraz jednostki terenowej administracji miar. Dopiero od 2016 r. GUM nawiązał dialog z przemysłem. W dniu 20 września 2016 r. odbyło się pierwsze spotkanie inauguracyjne Konsultacyjnych Zespołów Metrologicznych, których celem jest zapewnienie stałego dialogu z zewnętrznymi środowiskami gospodarczymi i eksperckimi w określeniu strategicznych priorytetów działania GUM. [str. 17–19, 23–24]

**2.** Określone w *Strategii GUM* cele nie zostały wyznaczone zgodnie z zasadą SMART<sup>7</sup>, tj. cele nie były sprecyzowane, mierzalne, osiągalne, ważne i określone w czasie. W *Strategii GUM* nie wskazano stanu docelowego, jaki miał zostać osiągnięty w wyniku jej realizacji. Nie określono również jednoznacznych definicji pojęć takich jak: *wysoka jakość, efektywność czy rozliczalność administracji miar*. Z wyjątkiem wskaźników typu *zerojedynkowych* czy *tak/nie*, wszystkie pozostałe używane w *Strategii GUM* nie były skwantyfikowane. Dodatkowo nie zostały określone stany początkowe w momencie rozpoczęcia realizacji zaplanowanych działań. Brak jednoznacznego przypisania miernikom wskaźników i wartości docelowej oraz poziomów wejściowych wskaźników nie pozwalał na jednoznaczne określenie efektów, wynikających z realizacji zadań ujętych w *Strategii GUM*. Nie został sporządzony szczegółowy plan rzeczowo-finansowy realizacji zadań w ramach poszczególnych celów i działań strategicznych. Nie określono budżetu niezbędnego do realizacji wszystkich działań strategicznych. Odgórnie przyjęto założenie, że zadania realizowane w ramach *Strategii GUM* będą sfinansowane ze środków budżetowych otrzymywanych na wykonywanie bieżących zadań. Wadliwa koncepcja finansowania zadań strategicznych, które wykraczały poza standardowy zakres czynności, spowodowała, że część zaplanowanych zadań nigdy nie mogła być zrealizowana. [str. 19–22]

**3.** Strategiczne działania mające na celu zapewnienie wykonywania przez GUM zadań Krajowej Instytucji Metrologicznej, nie zostały poprzedzone analizami potrzeb gospodarki państwa. Rezultatem działań określonych w *Strategii GUM* miało być m.in. uporządkowanie wiedzy na temat aktualnych potrzeb polskiego przemysłu w zakresie wzorców jednostek miar i pomiarów oraz identyfikacja zapotrzebowania na nowe usługi metrologiczne. Takie rozpoznanie nie zostało przeprowadzone przez GUM. Badania oceny zapotrzebowania związanego z wzorcami jednostek miar i pomiarami w 2014 r. wykonano nierzetelnie i nieterminowo. Wielkość próby respondentów tego badania, ograniczona do 3% całkowitej liczby zleceńodawców GUM, uniemożliwiła

<sup>6</sup> *Raport i rekomendacje w sprawie instytucjonalnych aspektów rozwoju metrologii w Polsce* z dnia 25 maja 2009 r. sporządzony przez dr Terry J. Quinn'a na zlecenie Ministerstwa Gospodarki

<sup>7</sup> Akronim od ang. *Specific, Measurable, Achievable, Realistic, Time-bound*. Zgodnie z zasadą SMART, cele powinny być sprecyzowane, mierzalne, osiągalne, ważne i określone w czasie.

wnioskowanie z wykorzystaniem narzędzi statystycznych. Dopiero w 2016 r. podjęto działania mające na celu rozpoznanie potrzeb polskiego przemysłu w zakresie wzorców jednostek miar i pomiarów oraz nowych usług. [str. 24, 38–39]

**4.** Realizacja celu *Zapewnienie wykonywania przez GUM zadań Krajowej Instytucji Metrologicznej*, miała nastąpić m.in. poprzez opracowanie i wdrożenie: *Polityki GUM w odniesieniu do wzorców miar* oraz *Krajowego Programu Działań w Metrologii (KPDM)*. W 2011 r. GUM sporządził projekty wymienionych dokumentów, jednak ich przygotowanie nie zostało poprzedzone badaniami pozwalającymi na dokonanie wiarygodnej oceny potrzeb polskiej gospodarki w odniesieniu do usług metrologicznych, w tym związanych z nowymi zastosowaniami metrologii. Nie przeprowadzono również uzgodnień z nadzorującym GUM Ministerstwem Gospodarki, np. w zakresie określenia sposobu, metodologii lub innych oczekiwań w zakresie utworzenia tego typu dokumentów. Konsultacje z Ministerstwem Gospodarki wszczęto dopiero na końcowym etapie projektowania *KPDM* czyli w 2012 r. Ostatecznie Ministerstwo negatywnie oceniło projekt *KPDM*, a GUM zaniechał dalszych prac nad jego opracowaniem. W konsekwencji obydwie dokumenty programowe nie zostały wdrożone do realizacji, mimo że miały określać systemowe podstawy funkcjonowania oraz rozwoju potencjału metrologicznego w nauce, gospodarce i administracji publicznej. [str. 40]

**5.** GUM sporadycznie uczestniczył w projektach badawczych, nie zapewniając istotnego wsparcia przemysłu krajowego w rozwoju nowych technologii. Chociaż w *Strategii GUM* zawarto działania mające na celu zwiększenie udziału w międzynarodowych projektach naukowych, to w porównaniu do NMI innych państw członkowskich Unii Europejskiej jego udział w badaniach naukowych był niski. GUM uczestniczył w siedmiu projektach finansowanych z programu EMRP (na 119 prowadzonych w ramach tego programu) oraz w pięciu finansowanych z programu EMPIR (na 60 projektów badawczych). Przykładowo czeski NMI (CMI) uczestniczył odpowiednio w 73 i 28 projektach badawczych, a słowacki NMI uczestniczył w 20 projektach badawczych sfinansowanych z programu EMRP. GUM w żadnym z projektów nie był koordynatorem projektu badawczego, natomiast czeski NMI był koordynatorem w dwóch projektach finansowanych z EMRP i dwóch projektach finansowanych z EMPIR. Dodatkowo GUM nie był w stanie określić dokładnej liczby publikacji naukowych, których autorami byli jego pracownicy. [str. 43–45]

**6.** GUM nie sprawował skutecznego nadzoru nad wykonywanymi przez OUM i podległe im ObUM zadaniami kontrolnymi w ramach nadzoru metrologicznego. W rocznych planach kontroli niektórych OUM w okresie 2010–2016 nie przewidziano jakichkolwiek kontroli dotyczących niektórych grup użytkowników przyrządów pomiarowych, np. taksówkarzy oraz służb wykorzystujących przyrządy do pomiaru prędkości pojazdów w ruchu drogowym. Na obszarach właściwości niektórych OUM nie kontrolowano w ogóle danych grup użytkowników przyrządów pomiarowych<sup>8</sup>. W ten sposób administracja miar wskutek własnych zaniechań mogła doprowadzić do osłabienia prewencyjnego znaczenia kontroli użytkowników przyrządów pomiarowych. Miało to niekorzystny wpływ na pewność i bezpieczeństwo obrotu gospodarczego, a także ochronę istotnych interesów

<sup>8</sup> Przyrządy pomiarowe użytkowane w taksówkach na obszarze właściwości OUM Poznań ostatni raz objęte były kontrolą w 2010 r., zaś na obszarze właściwości OUM Łódź w całym okresie objętym kontrolą NIK nie przeprowadzono ani jednej kontroli taksówek. W okresie objętym kontrolą NIK, na obszarze właściwości czterech z dziewięciu OUM (w Warszawie, Krakowie, Wrocławiu i Poznaniu), nie prowadzono kontroli obejmujących przyrządy do pomiaru prędkości pojazdów w ruchu drogowym.

przedsiębiorców oraz obywateli. Natomiast zwiększenie liczby kontroli użytkowników odmierzaczy paliw płynnych o 5% w 2015 r. i o 28% w 2016 r., w stosunku do 2014 r., była efektem kontroli NIK przeprowadzonej w 2014 r. [str. 34–36]

**7.** GUM nie podejmował działań wyjaśniających w przypadkach, w których użytkownicy zwracali się o dokonanie ponownych legalizacji przyrządów pomiarowych – po upływie ważności świadectw legalizacji tych przyrządów, w terminach świadczących o występowaniu przerw w ciągłości legalizacji. Nie podejmowano jakichkolwiek czynności mających na celu sprawdzenie, czy wystąpiły przesłanki czynu opisanego w art. 26 § 1 pkt 2 *uPom*, a zatem czy użytkownik przyrządu pomiarowego występujący o dokonanie kolejnej legalizacji – w okresie od dnia upływu terminu uprzedniej legalizacji do wystąpienia o legalizację ponowną – stosował bądź przechowywał w stanie gotowości do użycia przyrządy pomiarowe, podlegające prawnej kontroli metrologicznej, bez wymaganych dowodów tej kontroli lub niespełniające wymagań. Problem ten występował w 65% skontrolowanych jednostkach, a przekroczenie terminu wynosiło od jednego dnia do 1110 dni. [str. 31–32]

**8.** Nie zostały zwiększone nakłady inwestycyjne na zapewnienie nowoczesnego wyposażenia metrologicznego. W *KPDM* szacowano, że na utrzymanie oraz budowę wzorców i stanowisk pomiarowych GUM corocznie powinien wydatkować około 22,1 mln zł. W latach 2010–2016 średnioroczne wydatki na ten cel kształtowały się na poziomie około 2 mln zł<sup>9</sup>, tj. poniżej 10% wielkości nakładów oszacowanych jako niezbędne. GUM, poza wnioskowaniem o zwiększenie środków w ramach części budżetowej, nie podejmował starań o uzyskanie środków z innych źródeł<sup>10</sup>. Niskie nakłady inwestycyjne uniemożliwiły znaczące zwiększenie liczby nowych i zmodernizowanych stanowisk pomiarowych. Jednocześnie niski poziom nakładów inwestycyjnych uniemożliwiał obsługę wszystkich podmiotów w zakresie przeprowadzania usługi wzorcowania. Nadal administracja miar nie posiadała wyposażenia adekwatnego do liczby przyrządów pomiarowych objętych nadzorem. Pracownicy wciąż korzystali z transportu wnioskodawców w związku z brakiem wystarczających środków transportu, co mogło kolidować z niezależnością administracji miar. [str. 41, 52–59]

**9.** Działania dotyczące tworzenia przyjaznego otoczenia dla przedsiębiorców nie przyniosły zaplanowanych efektów. Nie zwiększono w istotnym stopniu możliwości wynikających ze stosowania narzędzi informatycznych do obsługi przedsiębiorców – wnioskodawcy nie byli w stanie uzyskać aktualnej informacji o każdym etapie postępowania (brak możliwości śledzenia realizacji spraw on-line, w szczególności wzorcowań), brak było również możliwości wymiany dokumentów drogą elektroniczną. W GUM nie skrócono terminów realizacji czynności metrologicznych oraz świadczenia usług. Pomimo, że postępowania administracyjne przekraczały istotnie terminy określone w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*<sup>11</sup>, w latach 2010–2016 w GUM nie były prowadzone analizy przyczyn długości trwania tych postępowań. Natomiast, przykładowo postępowania dotyczące zatwierdzenia typu przyrządów do pomiaru prędkości pojazdów w ruchu drogowym trwały średnio rok. Długość trwania postępowań

<sup>9</sup> Wydatki majątkowe łącznie 17,2 mln zł, w tym 3,4 mln zł na zakup samochodów i klimatyzacji (17,2 mln – minus 3,4 mln/7 lat).

<sup>10</sup> Np. o środki będące w dyspozycji lub dystrybuowane przez MNIŚW czy NCBR lub środki z Funduszu Nauki i Techniki Polskiej.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 23, ze zm. Dalej: *k.p.a.*

nie zawsze była zależna od GUM<sup>12</sup> ale mogła być uznawana przez wnioskodawców za niezadowalającą i stanowiącą barierę w prowadzonej działalności gospodarczej. W przypadkach umorzenia postępowania administracyjnego na wniosek strony nie naliczano opłat za przeprowadzone czynności metrologiczne (zgodnie z art. 24 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 *uPom*).

[str. 25–29, 31]

**10.** Zbiurokratyzowana procedura przyjmowania i obsługi przez GUM zleceń na wzorcowanie przyrządów pomiarowych przyczyniała się do wydłużania czasu realizacji usług nawet do kilku miesięcy. Jednocześnie w okresie realizacji wzorcowania podmiot zlecający nie mógł użytkować urządzenia. W związku z tym część przedsiębiorców zlecała realizację tego rodzaju usług w innych instytucjach. GUM nie analizował tej sytuacji, np. poprzez monitorowanie czasu trwania usług. W efekcie, konkurencyjne dla administracji miar stają się powstające prywatne laboratoria akredytowane przez Polskie Centrum Akredytacji. Zdaniem przedsiębiorców oferta prywatnych laboratoriów jest zdecydowanie atrakcyjniejsza, szczególnie jeśli chodzi o terminy realizacji zleceń (jeden do dwóch tygodni maksymalnie) oraz zasady obsługi klienta. Dodatkowo, ich usługi są mniej czasochłonne w związku z przyjaznymi procedurami związanymi z przyjęciem i obsługą zleceń.

[str. 42–43]

**11.** Według zapisów *Strategii GUM*, urząd miał odchodzić od wykonywania wzorcowań i pomiarów niższego rzędu na rzecz wyższego rzędu. Z uwagi na fakt, że nie ustalono charakterystyki wykonywanych wzorcowań i pomiarów, Urząd poprzestawał na stwierdzeniu, że wszystkie wzorcowania i pomiary wykonywane przez niego stanowiły wzorcowania wyższego rzędu. Natomiast z analizy porównawczej wynika, że GUM nadal posiada potencjał odchodzenia od wzorcowań niższego rzędu. W latach 2012–2016 GUM przeprowadził na wniosek podmiotów łącznie 87,5 tys. wzorcowań czyli rocznie ok. 17,5 tys. Dla porównania niemiecki NMI wykonuje wzorcowania tylko dla laboratoriów wzorcujących i corocznie wydaje ok. 2 tys. certyfikatów.

[str. 41–42]

**12.** Brak wdrożenia systemów informatycznych związanych z obsługą usług metrologicznych wpływał negatywnie na jakość działania GUM. Planowany w działaniu 4.1.1. *Strategii GUM* rezultat *Uproszczenie i zautomatyzowanie obiegu informacji pochodzących z różnych obszarów działalności GUM. Umożliwienie klientom GUM komunikacji z urzędem (...)*, pomimo określenia w *Sprawozdaniu z realizacji Strategii GUM za 2015 r.* jako *wykonany* – w rzeczywistości nie został osiągnięty. W efekcie nie doprowadzono do obniżenia kosztów korespondencji pocztowej, jak również kosztów wydruków, a wręcz przeciwnie koszty te wzrosły w 2016 r. średnio o ponad 25% do roku poprzedniego. Jednocześnie w latach 2014–2015 nie uruchomiono na serwerach GUM, określonych w działaniu 1.13.2. *Strategii GUM* baz danych o przyrządach pomiarowych, stanowiskach i wyposażeniu, które są wykorzystywane przez poszczególne terenowe jednostki administracji miar. Zatem nie stworzono podstaw do lepszego wykorzystania istniejących zasobów oraz optymalizacji zakupów wyposażenia pomiarowego. Sporadycznie realizowano zakupy centralne.

[str. 55]

<sup>12</sup> W przeważającej liczbie przypadków była związana z długością badań laboratoryjnych, koniecznością analizy i oceny dokumentacji technicznej oraz okolicznościami leżącymi po stronie wnioskodawców, pomiędzy poszczególnymi czynnościami występowały jednak w niektórych przypadkach przerwy czasowe (nie stwierdzono jednak przewlekłości postępowania).

**13.** Niewłaściwe rozpoznanie wymagań sprzętowych oraz brak szczegółowych analiz wstępnych w zakresie rodzaju obsługiwanych zamówień spowodowało, że wydatki w kwocie 150 tys. zł poniesione na dostawę elektronicznego systemu zarządzania czynnościami metrologicznymi E-SUM, związane z realizacją działania 4.1.1 *Budowa systemu bazodanowego Strategii GUM*, były niegospodarne. Brak odpowiedniego planowania i przygotowania do realizacji zadania skutkowało niepełnym wdrożeniem systemu E-SUM, a jego dezaktualizacja spowodowała ostateczne wycofanie systemu z użytkowania. W konsekwencji terenowa administracja miar wykorzystuje do obsługi czynności metrologicznych różne systemy informatyczne (na dziewięć OUM od 2008 r. dwa OUM wykorzystują inny system do przeprowadzania działań metrologicznych). Dopuszczenie dowolności w zakresie usprawniania *Rejestru zgłoszeń* doprowadziło do wykorzystywania przez poszczególne OUM programów o różnych cechach użytkowych. W trakcie kontroli stwierdzono duże dysproporcje w zakresie wyposażenia terenowych jednostek miar w sprzęt i systemy informatyczne. [str. 46–48, 50]

**14.** Opóźnienie o ok. dwa lata wdrożenia systemu Elektronicznego Zarządzania Dokumentami (EZD) wynikało z nieprzeprowadzenia, na etapie planowania, analiz potrzeb w zakresie infrastruktury i kadr niezbędnych do sprawnego uruchomienia tego systemu. Inną z przyczyn opóźnienia była konieczność dokonania zmian w funkcjonowaniu systemu kancelaryjnego i archiwum zakładowego, które musiały zostać dostosowane do obowiązujących przepisów, co powinno zostać zidentyfikowane na początku prac analitycznych. [str. 49]

**15.** Na nieskuteczność wdrażania działań strategicznych miało wpływ nieprzygotowanie szczegółowych harmonogramów realizacji zadań strategicznych, jak również niewyznaczenie osób lub jednostek organizacyjnych odpowiedzialnych za ich wykonanie. Terminy realizacji działań strategicznych zostały określone nieprecyzyjnie lub bez zakresu krańcowego dat, co uniemożliwiało skuteczne monitorowanie stopnia wykonania zadań w poszczególnych latach. Działania zawarte w *Strategicznych działaniach terenowej administracji miar i administracji probierczej na lata 2010–2015*<sup>13</sup> nie pokrywały się z tymi, które zostały ujęte w *Strategii GUM*. Nierzetelność monitorowania wykonania działań strategicznych powodowała niejednokrotne ujmowanie w sprawozdaniach informacji o wykonaniu zadań, które ostatecznie nie znajdowały odzwierciedlenia w rzeczywistości. Takie rozbieżności dotyczyły w szczególności celu drugiego i czwartego<sup>14</sup> *Strategii GUM*. Natomiast nadzór nad realizacją *Strategii terenowej administracji miar* sprowadzał się do redagowania rocznych sprawozdań. [str. 22–24]

**16.** W wyniku badań ankietowych przeprowadzanych przez GUM nie wprowadzano usprawnień w działalności samego urzędu, jak i udogodnień w obsłudze wnioskodawców. W efekcie przedsiębiorcy nadal borykają się z utrudnieniami na styku urząd – przedsiębiorca takimi jak: utrudniona możliwość zlecenia usługi czy długotrwałość postępowań. Nieskuteczność badań wynikała m.in. z niewielkiej liczby ankiet wypełnionych przez respondentów, jak również błędów systemowych samych ankiet. Dopiero w 2016 r. GUM podjął dodatkowe działania w celu zwiększenia skuteczności badań ankietowych, w tym zwiększenia liczby respondentów. W przeciwieństwie do GUM, terenowa administracja miar podejmowała działania usprawniające komunikację na styku urząd–przedsiębiorca. [str. 25–27]

<sup>13</sup> Dalej: *Strategia terenowej administracji miar*.

<sup>14</sup> Cel nr 2 *Strategii GUM*: zapewnienie wykonywania przez GUM wszystkich zadań Krajowej Instytucji Metrologicznej (NMI), cel nr 4 *Strategii GUM*: zapewnienie dostępności usług administracji miar i administracji probierczej z wykorzystaniem technologii informatycznych.

**17.** Realizacja działań *Strategii GUM* mających na celu zwiększenie elastyczności stosowanych metod legalizacji przyrządów pomiarowych oraz innych czynności metrologicznych nie doprowadziła do osiągnięcia zamierzonych efektów. Działania te zaplanowano nierzetelnie. Dopiero w 2013 r. GUM przeprowadził analizy, z których wynikało że uelastycznienie procedur może dokonać się poprzez zmiany normatywne, po przyjęciu nowelizacji *uPom*. Ostatecznie nowelizacja ta została uchwalona dopiero w dniu 23 marca 2017 r.<sup>15</sup>, natomiast termin realizacji działania wyznaczono na 2013 r. Pomimo podejmowania kroków w celu ujednoczenia praktyki metrologicznej, działania jednostek terenowej administracji miar nie zostały wystandaryzowane. Każdy Dyrektor OUM zatwierdzał odrębne procedury m.in. w zakresie gospodarowania stemplami i znakami lub sprawowania nadzoru nad własnym wyposażeniem. OUM posiadały inne cenniki usług wzorcowania aniżeli GUM. [str. 27–28, 43, 55]

**18.** W GUM nie wdrożono systemowych rozwiązań przewidujących każdorazowe dokonywanie aktualizacji przepisów prawa wewnętrznego w przypadku zmian normatywnych dotyczących m.in. rodzajów przyrządów pomiarowych podlegających prawnej kontroli metrologicznej i zakresu tej kontroli<sup>16</sup>. Skutkiem powyższego administracja miar posiadała nieaktualne *Wytyczne przeprowadzania kontroli użytkowników przyrządów pomiarowych*, nieuwzględniające zmian w przepisach powszechnie obowiązujących. Dodatkowo *Wytyczne sporządzania planów kontroli* opracowywane w GUM na kolejne lata były częściowo niewykonalne (w realiach posiadanych zasobów kadrowych i możliwości administracji miar) – niemożliwym do zrealizowania przez OUM i ObUM było przeprowadzenie kontroli każdego przyrządu pomiarowego przynajmniej raz pomiędzy kolejnymi legalizacjami. [str. 30, 32–33]

**19.** W toku kontroli NIK nie przedłożono jakichkolwiek udokumentowanych analiz ryzyka, na podstawie których planowano kontrole w administracji miar w latach 2010–2016. Dyrektorzy OUM planowali i realizowali kontrole grup użytkowników, które były kwalifikowane poprzez analizę danych sprawozdawczych z lat ubiegłych, ocenę bieżącej sytuacji oraz potrzeb jak również analizę wpływających skarg, wniosków o kontrolę oraz sygnałów i informacji wpływających od konsumentów. Wykorzystywano również dane z posiadanych przez administrację baz danych. Jednakże, o ile informacje o liczbie użytkowników odmierzaczy paliw były dostępne dla administracji miar, o tyle dostęp do danych użytkowników m.in. taksometrów był utrudniony ponieważ wnioskującymi o przeprowadzenie legalizacji byli przeważnie serwisanci przyrządów pomiarowych. [str. 30–33]

**20.** Przeprowadzony w 2011 r. przegląd kadr w GUM nie spowodował istotnych zmian w zakresie proporcji udziału kadry metrologicznej w liczbie pracowników ogółem. W 2016 r. w GUM i OUM pracownicy kadry metrologicznej stanowili odpowiednio 54% i 51%. Nie spowodował również pożądanych zmian w zakresie naboru i zatrudnienia młodych oraz wysoko kwalifikowanych pracowników. [str. 56–57]

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 23 marca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o miarach oraz ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. poz. 976).

<sup>16</sup> Vide: uchylene rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 30 marca 2005 r. w sprawie rodzajów przyrządów pomiarowych podlegających prawnej kontroli metrologicznej oraz zakresu tej kontroli (Dz. U. Nr 74, poz. 653) oraz wydanie rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 27 grudnia 2007 r. w sprawie rodzajów przyrządów pomiarowych podlegających prawnej kontroli metrologicznej oraz zakresu tej kontroli (Dz. U. z 2014 r. poz. 1066 – uchylone z dniem 9 maja 2017 r.; pierwotnie: Dz. U. z 2008 r. Nr 3, poz. 13, ze zm.) i późniejsze jego zmiany.

### 2.3 Wnioski i uwagi

Wyniki kontroli upoważniają do sformułowania następujących wniosków systemowych:

- Minister Rozwoju i Finansów, w porozumieniu z Prezesem GUM, powinni podjąć działania w celu:
  - zwiększenia nakładów inwestycyjnych administracji miar w celu wyposażenia jej w niezbędne przyrządy pomiarowe w ilości adekwatnej do sprawowania nadzoru metrologicznego, jak również w nowoczesną infrastrukturę metrologiczną. Brak odpowiedniego wyposażenia administracji miar skutkuje nie tylko brakiem jej niezależności od wnioskodawcy, ale również wpływa na poziom innowacyjności polskiej gospodarki;
  - uniezależnienia się administracji miar od wnioskodawców w zakresie środków transportu. Nieadekwatna liczba środków transportu pozostająca w dyspozycji administracji miar powodowała, że pracownicy ObUM byli dowożeni przez wnioskodawców do miejsca przeprowadzania legalizacji. Taki stan rzeczy może mieć wpływ na bezstronność prowadzonych postępowań.
- Prezes GUM, w porozumieniu z Ministrem Rozwoju i Finansów:
  - tworząc nową strategię administracji miar powinien określić realistyczny budżet na realizację strategii. Plan wydatków strategicznych powinien zawierać nie tylko określenie zasobów niezbędnych do realizacji zadań, czy wielkości koniecznych nakładów finansowych, ale również źródła ich pozyskania;
  - powinien opracować dokumenty programowe, określające priorytetowe dziedziny pomiarowe, w ramach których GUM winien rozwijać swój potencjał. Zaakceptowane w 2011 r. przez Kierownictwo GUM projekty *Polityki GUM w odniesieniu do wzorców miar oraz Krajowego Programu Działań w Metrologii* były tylko częściowo realizowane. Jednakże określone w nich potrzeby inwestycyjne oraz kierunki rozwoju, z uwagi na postęp technologiczny i dynamikę przemian gospodarczych, można uznać za zdezaktualizowane;
  - powinien rozważyć wprowadzenie rozwiązań systemowych mających na celu skrócenie czasu wydawania decyzji, m.in. w sprawie zatwierdzenia typu przyrządu pomiarowego.
- Prezes GUM powinien:
  - podjąć systemowe działania mające na celu monitorowanie ważności wydanych świadectw legalizacyjnych przyrządów pomiarowych oraz opracować wewnętrzne procedury postępowania w przypadku, gdy świadectwo legalizacji urządzenia pomiarowego, zgłaszanego do ponownej legalizacji, utraciło już ważność ;
  - rozważyć wprowadzenie rozwiązań mających na celu odejście od wykonywania przez GUM wzorcowań niższego rzędu, a zwiększenie zaangażowania GUM w działalność badawczą i transfer wiedzy do przemysłu.

Ponadto, wyniki kontroli upoważniają do sformułowania wniosku *de lege ferenda* o zmianę art. 24 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 *ustawy Prawo o miarach* w taki sposób, aby opłaty związane z przeprowadzaniem postępowania administracyjnego w związku z zatwierdzeniem typu były pobierane za przeprowadzone czynności metrologiczne, a nie za wydanie decyzji. Powiązanie kosztów przeprowadzonych czynności metrologicznych z kosztami postępowania posłużyłoby ujednoczeniu przepisów ustawowych. W zakresie zezwoleń na prowadzenie warsztatów tachografów cyfrowych *ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o systemie tachografów cyfrowych*<sup>17</sup> określa

<sup>17</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 891, ze zm. Dalej: *ustawa o systemie tachografów cyfrowych*.

obowiązek ponoszenia opłat za wykonywanie czynności sprawdzających, w sytuacji cofnięcia wniosku o wydanie zezwolenia (por. art. 17 ust. 7 pkt 2 i ust. 8 pkt 2).

NIK zwraca uwagę, że zasadnym byłoby przeprowadzenie przez Prezesa GUM zmian organizacyjnych mających na celu uproszczenie procesu obsługi zleceń na wzorcowania w taki sposób, aby skrócić czas jego trwania. Dodatkowo należałoby rozważyć wprowadzenie usprawnień w obszarze opłat za usługę w stosunku do klientów zaufanych. Wprowadzenie obsługi on-line, przynajmniej w sferze obiegu dokumentów, zwiększyłoby konkurencyjność GUM w stosunku do innych podmiotów.



### 3.1 Planowanie i monitorowanie realizacji działań strategicznych

*Cele strategiczne Głównego Urzędu Miar na lata 2010–2015* były pierwszym dokumentem strategicznym obejmującym okres dłuższy niż jeden rok<sup>18</sup>, wprowadzonym w GUM z inicjatywy ówczesnej Prezes GUM. Rozpoczęcie prac nad jego opracowaniem wynikało z potrzeby stworzenia dokumentu o charakterze programowym długoterminowym, tj. na okres dłuższy niż roczne plany działania. Kolejną przyczyną był brak programu rozwoju metrologii czy strategii w sferze metrologii, które były wymagane w związku z włączeniem się Polski w *Europejski Program Badań w Metrologii* (EMRP<sup>19</sup>) oraz przystąpieniem przez GUM do tego programu w 2008 r.

1. Prace nad *Strategią GUM* zostały zapoczątkowane 29 stycznia 2010 r. od przedstawienia Kierownictwu GUM oraz kierownikom komórek organizacyjnych prezentacji *Strategiczne kierunki działań Głównego Urzędu Miar*, będącej rozliczeniem z realizacji zadań zawartych w *Strategicznym kierunku działań GUM na rok 2008* oraz *Harmonogramie działań strategicznych GUM na 2009 rok*. Natomiast zakończone zostały 26 marca 2010 r. przyjęciem przez Kierownictwo GUM *Celów strategicznych Głównego Urzędu Miar na lata 2010–2015*. W prezentacji z 29 stycznia 2010 r. zaproponowano strategiczne cele GUM na lata 2010–2015, które w zasadzie pokrywały się z już realizowanymi.

Tabela nr 1

Porównanie celów strategicznych realizowanych w ramach poprzednich planów strategicznych z propozycjami celów do Strategii GUM

Cele strategiczne GUM realizowane w latach 2008–2009	Propozycja celów GUM na lata 2010–2015			
	Zapewnienie wysokiej jakości, efektywności i rozliczalności administracji miar i administracji probierczej	Zapewnienie wykonywania przez GUM wszystkich zadań Krajowego Instytutu Metrologicznego (NMI)	Podniesienie roli i aktywności GUM jako krajowej instytucji metrologicznej na forum organizacji międzynarodowych	Zapewnienie dostępności usług administracji miar i administracji probierczej z wykorzystaniem technologii informatycznych
Zwiększenie efektywności funkcjonowania całej administracji miar oraz podniesienie roli i aktywności GUM jako krajowej instytucji metrologicznej na forum organizacji międzynarodowych, a także wprowadzenie systemu opartego na zasadach globalnego i nowego podejścia w metrologii	X	X	X	

<sup>18</sup> Po *Strategicznym kierunku działań GUM na rok 2008* z 8 maja 2008 r. i *Harmonogramie działań strategicznych GUM na 2009 rok* z 12 marca 2009 r.

<sup>19</sup> Ang. *European Metrology Research Programme*.

Cele strategiczne GUM realizowane w latach 2008–2009	Propozycja celów GUM na lata 2010–2015			
	Zapewnienie wysokiej jakości, efektywności i rozliczalności administracji miar i administracji probierczej	Zapewnienie wykonywania przez GUM wszystkich zadań Krajowego Instytutu Metrologicznego (NMI)	Podniesienie roli i aktywności GUM jako krajowej instytucji metrologicznej na forum organizacji międzynarodowych	Zapewnienie dostępności usług administracji miar i administracji probierczej z wykorzystaniem technologii informatycznych
Racjonalizacja efektywności wypracowywanych przez jednostki administracji miar dochodów w związku z różnicą pomiędzy uzyskiwanymi dochodami a wydatkami	X			
Informatyzacja administracji miar i administracji probierczej				X
Optymalizacja wykorzystania stanowisk pomiarowych poprzez efektywne inwestowanie w pracowników i sprzęt przy zapewnieniu świadczenia usług masowych	X			
Ujednolicenie sposobu postępowania organów administracji miar i probierczej przy sprawowaniu nadzoru nad przestrzeganiem przepisów prawa	X			
Zapewnienie efektywności działań związanych z budową, utrzymaniem i modernizacją państwowych wzorców jednostek miar i podniesieniem dokładności pomiarów.			X	

Źródło: GUM.

Po dziesięciodniowym terminie pisemnych wewnętrznych konsultacji, w dniu 11 lutego 2010 r. przyjęto cele strategiczne GUM na lata 2010–2015. Kierownicy komórek organizacyjnych GUM w terminie jednego miesiąca zgłaszali propozycje działań strategicznych w formie: nazwa działania, krótki opis, miernik realizacji działania, planowane rezultaty i termin ich realizacji. Dyrektorzy

dziewięciu OUM i dwóch Okręgowych Urzędów Probierczych termin zgłaszania powyższych propozycji mieli wyznaczony na dwa i pół tygodnia. Zaproponowane przez komórki organizacyjne GUM oraz terenową administrację miar i probierczą działania strategiczne zostały zagregowane w jeden dokument strategiczny *Cele strategiczne Głównego Urzędu Miar na lata 2010–2015*, którego projekt został zaprezentowany Kierownictwu GUM już 17 marca 2010 r. Po dokonaniu korekt i skorelowaniu projektowanych celów z budżetem zadaniowym, na posiedzeniu<sup>20</sup> Kierownictwa GUM postanowiono, że dokument będzie uzupełniony o kwestie zarządzania zasobami ludzkimi, mające na celu racjonalizację zatrudnienia, w związku z oceną zawartą w *Raporcie T.J. Quinna* dotyczącą niewłaściwych proporcji pomiędzy liczbą pracowników metrologicznych a liczbą pracowników obsługi. Ostatecznie *Strategia GUM* została zatwierdzona i przekazana do realizacji przez komórki organizacyjne GUM 26 marca 2010 r. W 2012 r. Dyrektor Gabinetu Prezesa wystąpił<sup>21</sup> do komórek organizacyjnych GUM z prośbą o przeprowadzenie przeglądu działań ujętych w *Strategii GUM* i przekazanie propozycji zmian. W lutym 2013 r. aktualizacja *Strategii GUM* została zatwierdzona przez Prezesa GUM.

### Cele strategiczne Strategii GUM

- Cel nr 1:** Zapewnienie wysokiej jakości, efektywności i rozliczalności administracji miar i administracji probierczej.
- Cel nr 2:** Zapewnienie wykonywania przez GUM wszystkich zadań Krajowej Instytucji Metrologicznej (NMI).
- Cel nr 3:** Podniesienie roli i aktywności GUM jako krajowej instytucji metrologicznej na forum organizacji międzynarodowych.
- Cel nr 4:** Zapewnienie dostępności usług administracji miar i administracji probierczej z wykorzystaniem technologii informatycznych.

7 maja 2010 r. została zatwierdzona strategia terenowej administracji miar *Strategiczne działania terenowej administracji miar i administracji probierczej na lata 2010–2015*, która była zmieniana aneksem z 22 grudnia 2010 r. i aktualizowana w 2013 r., w 2014 r. i 2015 r. *Strategia terenowej administracji miar* odnosiła się tylko do celu pierwszego *Strategii GUM*. Odpowiedzialnymi za jej realizację były OUM i OUP.

2. Cele strategiczne zostały zaplanowane wbrew standardowej zasadzie SMART. Chociaż pierwszym strategicznym celem było *zapewnienie wysokiej jakości, efektywności i rozliczalności administracji miar i administracji probierczej*, to w *Strategii GUM* nie wyznaczono warunków brzegowych, przy osiągnięciu których można byłoby stwierdzić, że ten cel został osiągnięty. Nie zdefiniowano również jednoznacznie pojęć takich jak *wysoka jakość* czy *rozliczalność administracji miar*. Dodatkowo nie określono mierników i wskaźników osiągnięcia planowanych rezultatów realizowanych działań strategicznych, co w konsekwencji uniemożliwiało weryfikację ich osiągnięcia.

Do oceny realizacji 54 z 93 (58,1%) działań strategicznych został zastosowany miernik zerojedynkowy (*tak/nie, wykonano/nie wykonano, zrealizowano/nie zrealizowano*), bez wskazania konkretnej wartości oczekiwanej. Dla mierników realizacji zadania (np. w działaniu 4.3.1, 4.3.3

<sup>20</sup> Posiedzenia Kierownictwa GUM z 17 i 24 marca 2010 r.

<sup>21</sup> Pismo (z polecenia Prezesa GUM) z dnia 31 sierpnia 2012 r.

– Obniżenie zużycia papieru i kosztów druku. Skrócenie czasu obiegu dokumentów ..., czy w 4.4.1 – Wzrost szybkości pracy ...), nie zostały określone poziomy wskaźników w momencie rozpoczęcia realizacji zaplanowanych działań. Miernikami realizacji działania były m.in. *liczba spotkań oraz liczba osób biorących w nich udział, liczba dokumentów utworzonych w ramach spotkań* – jako stopień realizacji miernika przyjęto ocenę *wykonano, przygotowanie raportu i jego akceptacja przez Kierownictwo GUM – wykonano, ilość zrealizowanych przez wykonawców zadań zawartych w Strategicznych działaniach terenowej administracji miar (...)* – wykonano. Na 93 działania ujęte w *Strategii GUM*, określenie terminu realizacji zadań z dokładnością do konkretnego kwartału w danym roku, miało miejsce w 17 przypadkach (np. działanie 1.5: *II kwartał 2010 r.*), co stanowiło 18,3% zaplanowanych zadań. Termin realizacji określony z dokładnością do danego roku przypisano 14 zadaniom (15,1%, np. działanie 2.5.8: *rok 2012*), a realizacja pozostałych działań (76,6%) została określona do wykonania w dłuższym okresie, w czasie kilku lat (np. 3.2: *lata 2010–2015*), lub w sposób ciągły, bez jednoznacznego określenia końcowego terminu realizacji (np. 2.8.4: *I połowa 2013 r. i lata następne*). Przykładem nieprecyzyjnego sposobu określenia terminu realizacji zadania jest działanie 1.3, w którym termin realizacji zadania określony został jako: *II i III kwartał. Kolejne lata – kilka razy w roku*.

Tabela nr 2

 Przykładowe określenie wskaźników i mierników oraz planowanych rezultatów *Strategii GUM*

Działanie	Opis działania	Miernik realizacji działania	Planowane rezultaty	Termin realizacji
1.3 Ujednolicenie praktyki metrologicznej działalności związanej z towarami paczkowanymi.	1.3.1 Organizowanie spotkań z pracownikami nadzoru jednostek nadzorowanych oraz z pełnomocnikami Dyrektorów OUM ds. Towarów paczkowanych.	Liczba spotkań i liczba uczestników	Zwiększenie zaufania oraz usprawnienie działania administracji miar. Zmniejszenie liczby odwołań i skarg.	II i III kwartał Kolejne lata – kilka razy w roku
1.5 Doskonalenie narzędzi oceny funkcjonowania terenowej administracji miar	1.5.1 Przeprowadzenie analizy oraz przedstawienie oceny wraz z wnioskami dotyczącymi funkcjonowania OUM	Przygotowanie raportu i jego akceptacja przez Kierownictwo	Wypracowanie nowej metodologii oceny terenowej administracji miar.	II kwartał 2010 r.
2.5 Transfer wiedzy metrologicznej.	2.5.8 Opracowanie koncepcji wydawniczej biuletynu informacyjnego GUM i przygotowanie pierwszego, pilotażowego numeru biuletynu.	Czy opracowano koncepcję? (tak/nie) Czy wydano biuletyn? (tak/nie)	Przekazywanie informacji o istotnych działaniach i wydarzeniach w urzędach administracji miar i administracji probierczej.	2013 r.
2.8 Tworzenie przyjaznego otoczenia dla przedsiębiorców.	2.8.4 Aktywizacja udziału interesariuszy w pracach Międzynarodowej Organizacji Metrologii Prawnej (OIML).	Czy opracowano nowe zasady współpracy GUM z interesariuszami? (tak/nie) Liczba opinii otrzymanych od interesariuszy	Wzmocnienie reprezentacji krajowych podmiotów w pracach technicznych OIML.	I połowa 2013 r. i lata następne

Działanie	Opis działania	Miernik realizacji działania	Planowane rezultaty	Termin realizacji
4.3 Budowa e-administracji.	4.3.1 Wdrożenie systemu elektronicznego obiegu dokumentów w GUM.	Wdrożenie systemu (tak/nie)	Obniżenie zużycia papieru i kosztów druku. Skrócenie czasu obiegu dokumentów. Automatyczna ewidencja i archiwizacja dokumentów. Kontrola terminów wykonania oraz sporządzanie raportów z wykonania. Elektroniczny dostęp do wybranych rejestrów systemu (opcjonalnie). Automatyczna obsługa platformy e-PUAP.	2013–2014

Źródło: GUM.

Jako rezultaty osiągnięte w związku z realizowanymi działaniami podawano m.in.: *zwiększenie zaufania oraz usprawnienie działania administracji miar, podniesienie efektywności funkcjonowania jednostek terenowej administracji miar, podniesienie kompetencji GUM jako NMI*. Jednakże nie określono jakie warunki powinny zostać spełnione aby uznać, że zwiększyło się zaufanie wobec administracji miar czy zostało usprawnione działanie administracji. W sprawozdaniach z realizacji *Strategii GUM* nie wykazywano czy zaplanowane rezultaty zostały osiągnięte.

**3.** Dla zadań ujętych w *Strategii GUM* nie został opracowany budżet lub plan finansowy, który określałby wielkość nakładów inwestycyjnych wraz ze źródłami ich finansowania. Przyjęty sposób zapisu księgowego wydatków, bez wyodrębnienia w analityce kont wydatków ponoszonych w związku z realizacją działań strategicznych, nie pozwalał na określenie poziomu wydatków ponoszonych na poszczególne działania. Kierownictwo GUM nie podejmowało żadnych działań w celu pozyskania dodatkowych środków finansowych na realizację działań strategicznych.

Zdaniem byłej Prezes GUM większość działań ujętych w dokumencie nie wymagała specjalnego finansowania, ponieważ wykonywana była w zakresie określonych czynności, w ramach obowiązków służbowych pracowników GUM. Niektóre z działań wymagały poniesienia kosztów z funkcjonujących planów rzeczowo-finansowych, np. koszty przeprowadzenia szkoleń ujętych w *Strategii GUM* były planowane i ujęte w corocznych *Planach szkoleń*, koszty wyjazdów zagranicznych finansowane były w *Planach współpracy z zagranicą*, koszty inwestycji w sprzęt metrologiczny ponoszone były w oparciu o *Plan inwestycji*, a niewielkie zakupy ujęte były w *Planie zakupów*. Jednakże wydatki te nie miały bezpośredniego odniesienia do *Strategii GUM*. Zdaniem Prezes GUM, na realizację zadań otrzymywał za mało środków finansowych (...) *Zawsze to była polityka wyboru, niepozwalająca na rozwój wszystkich dziedzin pomiarowych równomiernie.*

Nie opracowano harmonogramu realizacji zadań w ramach poszczególnych działań strategicznych. Terminy ich realizacji zostały określone nieprecyzyjnie lub bez zakresu krańcowego dat. Długi lub nieprecyzyjny termin realizacji poszczególnych działań uniemożliwiał skuteczne monitorowanie stopnia wykonania zadań w poszczególnych latach.

**4.** GUM nie zorganizował systemu wdrażania działań strategicznych. Odpowiedzialność za opracowanie i realizację *Strategii GUM* ponosili członkowie kierownictwa GUM w zakresie swoich kompetencji, przypisanych im w statucie i regulaminie organizacyjnym GUM. Na poziomie GUM czy OUM nie zostały stworzone zespoły operacyjne odpowiedzialne za wdrażanie i realizację poszczególnych działań strategicznych.

*Strategia GUM* nie została przekazana OUM do realizacji pomimo tego, że organy terenowej administracji miar na poziomie OUM były niejednokrotnie współodpowiedzialne za realizację działań strategicznych. OUM otrzymały *Strategię GUM* w sposób nieformalny. Przekazana została im natomiast *Strategia terenowej administracji miar*, która zasadniczo wpisywała się w cel pierwszy *Strategii GUM*, jednakże działania w niej zawarte nie pokrywały się z działaniami zawartymi w *Strategii GUM*. Zatem OUM nie poczuwały się do odpowiedzialności za realizację działań zawartych w *Strategii GUM*. Żaden ObUM nie został wyznaczony jako komórka odpowiedzialna lub współodpowiedzialna za realizację działań strategicznych centralnej czy terenowej administracji miar, pomimo wykonywania przez nich zadań z zakresu prawnej kontroli metrologicznej i nadzoru metrologicznego.

**5.** W procesie planowania *Strategii GUM* nie został określony sposób monitorowania realizacji celów i działań oraz nie wyznaczono osób odpowiedzialnych za ten monitoring. Błędy popełnione na etapie planowania uniemożliwiały skuteczne monitorowanie realizacji *Strategii GUM*. Śledzenie stopnia zaawansowania realizacji *Strategii GUM* sprowadzało się do sporządzania zbiorczych raportów rocznych na podstawie informacji zebranych od komórek organizacyjnych. Ocena stopnia wykonania zadań ujętych w *Strategii GUM* odbywała się na podstawie nieprecyzyjnych mierników realizacji zadań, które to nie pozwalały na weryfikację osiągniętych rezultatów.

Z realizowanych działań sporządzane były *Sprawozdania z wykonania Strategii za lata 2010–2015* (lata 2010–2012) oraz *Sprawozdania z wykonania Strategii za lata 2010–2015. Aktualizacja*. W zakresie celu nr 1, na 33 działania, według założonego modelu miernika, wykonanych zostało 29 zadań, 3 zadania nie zostały wykonane, a z realizacji jednego zadania zrezygnowano. W zakresie celu nr 2, na 34 działania, według założonego modelu miernika, wykonanych zostało 29 zadań, dwa zadania zostały wykonane częściowo, a trzy zadania nie zostały wykonane. W zakresie celu nr 3, na 15 działań, według założonego modelu miernika, wykonanych zostało 14 zadań, jedno zadanie zostało wykonane częściowo. W zakresie celu nr 4, na 11 działań, według założonego modelu miernika, wykonanych zostało sześć zadań, pięć zadań zostało wykonanych częściowo.

Na podstawie raportów składanych przez terenową administrację miar BRS sporządzało dla Kierownictwa GUM sprawozdania roczne<sup>22</sup> z realizacji *Strategicznych działań terenowej administracji miar i administracji probierczej na lata 2010–2015*. W oparciu o te sprawozdania oraz ustalenia przyjęte na posiedzeniach Kierownictwa GUM, dokonywane były zmiany i aktualizacje<sup>23</sup> strategicznego dokumentu dla terenowej administracji miar.

**6.** Nadzór GUM nad realizacją strategicznych działań terenowej administracji miar odbywał się poprzez bieżące (telefoniczne) monity w OUM. W żadnym skontrolowanym przez NIK OUM nie przeprowadzono kontroli, wizyt monitorujących czy spotkań dotyczących realizacji działań strategicznych. Ostatecznie nadzór GUM nad OUM w zakresie realizacji działań strategicznych sprowadzał się do sporządzania rocznych sprawozdań. Na podstawie raportów z realizacji działań przez terenową administrację miar, GUM sporządzał sprawozdania roczne, które były przedstawiane Kierownictwu GUM.

Skontrolowane OUM w sumie były odpowiedzialne za realizację pięciu działań strategicznych terenowej administracji miar.

Tabela nr 3

Realizacja działań Strategii terenowej administracji miar przez skontrolowane OUM

Działanie	Odpowiedzialny OUM	Zrealizowano TAK/NIE	Termin planowany realizacji	Rzeczywiste wykonanie	Wdrożenie przez GUM Tak/Nie
Wypracowanie mechanizmu oceny efektywności realizacji zadań okręgowych urzędów miar.	OUM Bydgoszcz	TAK	III kw. 2010 r.	14 października 2010 r.	TAK
1.8 Dostosowanie struktury organizacyjnej administracji miar do lokalnych uwarunkowań i potrzeb.	OUM Bydgoszcz	TAK	IV kw. 2013 r.	30 marca 2016 r.	NIE
1.5.1 Opracowanie mechanizmu opartego o stosunek kosztów do korzyści z akredytacji danej dziedziny pomiarowej. 1.15.2 Analiza i ewentualna aktualizacja kryteriów oceny zasadności albo rozszerzenia akredytacji.	OUM Poznań	TAK	2014 r.	26 maja 2015 r.	Brak danych

<sup>22</sup> Sprawozdanie: za 2015 r. przekazane pismem z 25 lutego 2016 r., w którym w podsumowaniu z 26 działań, 16 wykonano lub zakończono, cztery zakończono, z dalszą realizacją w ramach kolejnego działania (1.1.1, 1.4.1, 1.5.1, 1.6.1), dwa częściowo wykonane, w trakcie realizacji (1.5.2, 1.10), trzy działania mają charakter ciągły (1.3, 1.15, 1.17) i jedno działanie zostało zawieszono (1.1.2). Sprawozdanie za 2014 r. – pismo z 18 lutego 2015 r. za 2013 r. – opracowana została *Informacja o wykonaniu w 2013 r. Strategicznych działań terenowej administracji (...)* z maja 2014 r., za 2011 r. *Sprawozdanie* opracowane przez Gabinet Prezesa pismo z 22 lutego 2012 r., za lata 2010–2012 *Sprawozdanie BRS* z marca 2013 r. i *Informacja o realizacji działań w 2010 r.*, zawartych w dokumencie „Strategiczne działania terenowej administracji (...)” opracowane przez Gabinet Prezesa 22 lutego 2011 r.

<sup>23</sup> Dokument *Strategiczne działania terenowej administracji miar i administracji probierczej na lata 2010–2015* zatwierdzony przez Prezesa GUM 7 maja 2010 r., zmieniony aneksem z 22 grudnia 2010 r. i aktualizowany w 2013 r., w 2014 r. i 2015 r.

Działanie	Odpowiedzialny OUM	Zrealizowano TAK/NIE	Termin planowany realizacji	Rzeczywiste wykonanie	Wdrożenie przez GUM Tak/Nie
1.10. Wykonanie analizy potrzeb pod kątem wymagań funkcjonalnych względem projektowanego systemu informatycznego wspierającego realizację usług metrologicznych w terenowej administracji miar, nazywany systemem ŚWITEŻ.	OUM Poznań	TAK	IV kw. 2013 r.	30 października 2013 r.	Brak danych
1.7. Opracowanie jednolitej stawki za roboczogodzinę dla usług cywilnoprawnych dla całej terenowej administracji miar.	OUM Warszawa	TAK	IV kw. 2013 r. (projekt)	IV kw. 2013 r. (przesłanie projektu do GUM)	TAK

Źródło: OUM Bydgoszcz, OUM Poznań, OUM Warszawa.

**7.** Zgodnie z art. 16 ust. 2 nowelizacji ustawy *Prawo o miarach* Prezes GUM jest zobowiązany do przygotowania i przedstawienia ministrowi właściwemu do spraw gospodarki do zatwierdzenia, zaopiniowany przez Radę, czteroletni strategiczny plan działania GUM, obejmujący główne cele, wyzwania i kierunki działań. W celu odpowiedniego sformułowania strategii działania z dniem 20 września 2016 r. Prezes GUM powołał Konsultacyjne Zespoły Metrologiczne do spraw: technologii i procesów przemysłowych, energii, infrastruktury i zastosowań specjalnych, zdrowia, środowiska i zmian klimatycznych, regulacji rynku oraz probiernictwa. W pracach Zespołów uczestniczyli przedstawiciele producentów i użytkowników przyrządów pomiarowych, nauki, instytutów przemysłowych i badawczych oraz organów administracji rządowej. Do zadań Zespołów należało zapewnienie stałego dialogu z zewnętrznymi środowiskami gospodarczymi, eksperckimi i naukowo-badawczymi w celu identyfikacji potrzeb polskiego państwa i gospodarki narodowej oraz określenie strategicznych priorytetów działania GUM.

### 3.2 Realizacja zadań

#### 3.2.1. Prawna kontrola metrologiczna i nadzór metrologiczny

Pierwszym celem *Strategii GUM* było zapewnienie wysokiej jakości, efektywności i rozliczalności administracji miar i administracji probierczej. W ramach tego celu określone zostały działania dotyczące obszarów prawnej kontroli metrologicznej, nadzoru metrologicznego i nadzoru w administracji miar oraz jakości obsługi klientów.

**1.** W zaplanowanych działaniach *Strategii GUM* przewidziano kreowanie spójności w interpretowaniu i stosowaniu przepisów prawa regulujących legalizację przyrządów poddanych prawnej kontroli metrologicznej (działanie 1.1) oraz ujednoczenie praktyki metrologicznej działalności związanej z legalizacją – procedury i stosowane wyposażenie techniczne (działanie 1.2). Działania te miały być realizowane poprzez organizację cyklicznych spotkań z pracownikami administracji miar i udostępnianie protokołów (opinii) opracowanych na tych spotkaniach w całym okresie realizacji *Strategii GUM*.

W latach 2010–2016 odbyły się 53 spotkania, w których wzięło udział ponad 900 uczestników, w tym trzy dotyczyły taksometrów elektronicznych i po osiem odmierzaczy paliw płynnych oraz przyrządów do pomiaru prędkości pojazdów w ruchu drogowym. W latach 2010–2015 organizowano również dodatkowe spotkania poświęcone różnym bieżącym tematom, takim



jak np. projekty rozporządzeń, legalizacja odcinkowych przyrządów do pomiaru prędkości, legalizacja zbiorników pomiarowych na stacjach paliw, itp. W ramach przeprowadzonych spotkań, udostępniono uczestnikom 76 różnego rodzaju dokumentów, takich jak opinie prawne, stanowiska kierowane do innych organów, przedsiębiorców, itp. wyjaśniające różne aspekty prawnej kontroli metrologicznej i oceny zgodności. Jednakże wbrew założeniom *Strategii GUM* nie opracowano i nie wdrożono systemu udostępniania protokołów ze spotkań. Z jego tworzenia zrezygnowano po pierwszym spotkaniu. Natomiast w sprawozdaniach z realizacji *Strategii GUM* wskazywano, iż opracowano i wdrożono system udostępniania protokołów, a protokoły są dostępne do wglądu uczestnikom spotkań. GUM nie znał przyczyn zamieszczenia w sprawozdaniach o realizacji *Strategii GUM* powyższej informacji.

W *Strategii GUM* nie określono wskaźników realizacji działania czyli oczekiwanych liczb spotkań, czy liczby osób uczestniczących. Natomiast planowanym rezultatem realizacji działań 1.1 i 1.2 miało być zwiększenie zaufania oraz usprawnienie działania administracji miar. Nie określono sposobu kwantyfikowania powyższych rezultatów, a zatem GUM nie miał również wiedzy, czy zaplanowany rezultat został osiągnięty wskutek realizacji *Strategii GUM*. Planowanym rezultatem działań 1.1 i 1.2 *Strategii GUM* miało być również zmniejszenie liczby odwołań i skarg. W rzeczywistości liczby *odwołań i skarg* nie traktowano jako miernika strategicznego, ponieważ dotychczasowa niewielka liczba skarg nie miała istotnego wpływu (z punktu widzenia celów strategicznych) na funkcjonowanie administracji miar. Ogółem w latach 2010–2016 działanie GUM było przedmiotem 55 spraw przed sądami administracyjnymi (w 45 przedmiotem zaskarżenia była decyzja Prezesa GUM, w ośmiu przedmiotem zaskarżenia było postanowienie, dwie sprawy wynikły ze skarg na bezczynność)<sup>24</sup>. Obie skargi na bezczynność zostały odrzucone. W latach 2010–2016 do GUM oraz terenowych organów administracji miar wpłynęły 72 skargi w rozumieniu przepisu art. 227 *k.p.a.*

**2.** Pomimo niezaplanowania w *Strategii GUM* działań mających na celu zbieranie informacji zwrotnych o jakości wykonywanych czynności czy usług, administracja miar przeprowadzała badania satysfakcji klienta w związku z wdrożonymi normami jakościowymi w laboratoriach. W przeciwieństwie do GUM terenowa administracja miar podejmowała działania podnoszące jakość świadczonych usług czy wykonywanych czynności.

Stosowany przez GUM pomiar poziomu zadowolenia klienta prowadzony był na podstawie informacji zwrotnych od klientów, którzy wypełnili ankietę. W latach 2010–2015 ankietę była jedynym narzędziem do monitorowania poziomu zadowolenia klienta. W okresie objętym kontrolą sposób udostępniania ankiet ulegał zmianie. Początkowo, od 2008 r., ankietę badania poziomu zadowolenia klienta była wręczana klientom do odręcznego wypełnienia w Punkcie Obsługi Klienta, wysyłana do klienta wraz z dokumentami wykonania usługi po zakończeniu realizacji zamówienia, a także była dostępna na stronie internetowej. W 2012 r. stworzone zostało elektroniczne narzędzie ankietowe udostępniane w ramach obsługi strony internetowej Urzędu. W 2016 r. powrócono

<sup>24</sup> Na pytania NIK o rozbieżności w przedkładanych w toku kontroli danych, Dyrektor BSM w wyjaśnieniach z dnia 14 marca 2017 r. (bez numeru) wskazała, że *rozbieżność pomiędzy, wskazaną w piśmie Biura Metrologii Prawnej z dnia 15 grudnia 2016 r., liczbą skarg wniesionych do sądu administracyjnego w latach 2010–2016 (15 skarg – przyp. NIK) a liczbą wskazaną w „Wykazie spraw w postępowaniach sądowo-administracyjnych prowadzonych przez Biuro Prawno-Legislacyjne w latach 2010–2016” wynika z okoliczności uwzględnienia w informacji Biura Metrologii Prawnej wyłącznie postępowań prowadzonych w zakresie właściwości BMP. W informacji tej pominięte zostały postępowania w zakresie właściwości innych komórek organizacyjnych, w tym dotyczących skarg na decyzje dotyczące ustalenia opłaty za czynności urzędowe albo decyzje wydane w drugiej instancji w postępowaniach skargowych dotyczących decyzji organów terenowej administracji miar.*

do każdorazowego wysyłania ankiet do klienta w paczce wraz z przyrządem pomiarowym i/lub z fakturą. Dzięki takiemu podejściu znacznie wzrosła liczba odpowiedzi zwrotnych – ze 107 ankiet w 2015 r. do 320 ankiet w 2016 r. (według stanu na dzień 13 grudnia 2016 r.).

Badania ankietowe nie skutkowały wprowadzeniem skonkretyzowanych usprawnień w działaniu urzędu co odzwierciedlono w podsumowaniu oceny ankietowej w 2015 r., w której dostrzeżono dwie główne tendencje: 1) niewielka liczba ankiet wypełnionych przez klientów sprawia, że badanie nie daje miarodajnych wyników, 2) brak informacji o dziedzinach pomiarowych, których dotyczyły oceniane przez klientów badania uniemożliwia zakładom metrologicznym odniesienie się do konkretnego zlecenia, w celu przeanalizowania ewentualnych niedociągnięć w pracy laboratoriów. W wyniku powyższych ustaleń podjęte zostały prace nad zmianą wykorzystywanych ankiet. W dniu 8 września 2016 r. wydano nową procedurę badania poziomu zadowolenia klienta. W nielicznych przesłanych ankietach w 2013 r. i 2014 r. przedsiębiorcy wskazywali, że usprawnienia powinny obejmować przede wszystkim: proces przekazywania faktur oraz świadectw wzorcowania, ograniczenia liczby formularzy (zlecenie i umowa na jednym formularzu), uproszczenia czynności formalnych związanych z potwierdzeniem przyjęcia zamówienia, skrócenie czasu oczekiwania na realizację usługi poza siedzibą GUM. Jednakże GUM nie podjął działań a przedsiębiorcy nadal borykają się z wydawałoby się prozaicznymi problemami jak np. dostęp do Urzędu. Z informacji pozyskanej przez NIK w 2017 r. od przedsiębiorców i podmiotów korzystających z usług GUM wynikało m.in., że:

- w GUM była rozbudowana biurokratyzacja, która wydłużała czas wykonywanych usług;
- był utrudniony dostęp do GUM w związku z brakiem miejsc parkingowych;
- GUM nie udostępniał aktualnych informacji o NMI lub akredytowanych laboratoriach, wykonujących wzorcowania niedostępne w GUM;
- korzystnym byłoby wprowadzenie w pełni cyfrowego obiegu dokumentów w usłudze wzorcowania, a przynajmniej umożliwienie śledzenia procesu on-line;
- istnieje zapotrzebowanie na poszerzenie wzorcowania niektórych przyrządów pomiarowych;
- podmioty wnioskowały o rozszerzenie oferty szkoleniowej dotyczącej m.in. wzorcowań, porównań międzylaboratoryjnych, spójności pomiarowej we wszystkich mających zastosowanie dziedzinach metrologicznych.

Wyniki zebranych przez terenową administrację miar ankiet były omawiane na corocznych *Przeглядach Zarządzania* organizowanych przez dyrektorów OUM. Efektem przeprowadzonych analiz było wdrożenie działań usprawniających komunikację na styku urząd–przedsiębiorca. Wprowadzone przez dyrektorów OUM działania polegały m.in. na:

- podejmowaniu od dnia 3 stycznia 2013 r. usług wzorcowania o wartości do 2 000 zł netto na podstawie tzw. *Potwierdzenia przyjęcia zlecenia*, co znacząco skróciło czas przystąpienia do realizacji tych zleceń, nawet o 3 tygodnie (OUM Wrocław i jednostki jemu podległe);
- wydłużeniu od 9 czerwca 2016 r. terminu płatności za usługi wzorcowania z 7 do 14 dni od momentu otrzymania faktury (OUM Wrocław i jednostki jemu podległe);
- rozszerzeniu zakresu wykonywanych usług wzorcowania, poprzez wdrożenie metody wzorcowania konduktometrów<sup>25</sup> i pehametrów<sup>26</sup>, które objęte zostały akredytacją PCA od dnia 7 stycznia 2016 r. (Laboratorium OUM Poznań);

<sup>25</sup> Przyrząd pomiarowy, używany do pomiaru przewodności roztworów elektrolitów.

<sup>26</sup> Urządzenie służące do pomiaru pH analizowanych substancji chemicznych.

- przeniesieniu legalizacji taksometrów z laboratorium OUM Warszawa przy ul. Elektoralnej 4/6 do laboratorium ObUM Warszawa w Broniszach. Taksówkarze skarżyli się na brak miejsc do parkowania przy ul. Elektoralnej. Nieruchomość w Broniszach posiada duży, wygodny parking oraz dwie bramy wjazdowe;
- wyposażeniu terenowych jednostek w samochody (OUM Warszawa, OUM Poznań). Przedsiębiorcy narzekali, że drogie przyrządy pomiarowe np. gęstościomierze muszą być dostarczane do wzorcowania do siedziby urzędu. Przyrządy w czasie transportu narażone są na uszkodzenia;
- przeprowadzenie inwestycji budowlanych usprawniających komunikację – zabudowa i remont rampy (ObUM Siedlce, ObUM Białystok), poszerzenie drzwi bocznych i montaż windy (ObUM Warszawa Laboratorium w Broniszach). Dostarczenie do legalizacji w urzędzie przyrządów o większych gabarytach, np. wag nieautomatycznych paletowych lub przyrządów o dużym ciężarze np. wzorce masy, było utrudnione poprzez konieczność korzystania z wąskich drzwi wejściowych oraz schodów.

Zmiany te nie usunęły wszystkich niedogodności w komunikacji z urzędem. Przykładowo, w trakcie kontroli w OUM Poznań kontrolerzy NIK zwrócili 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 legalizacji musiały być donoszone na czwarte piętro klatką schodową, co stanowiło znaczące utrudnienie.

**3.** Pomimo zawarcia w *Strategii GUM* działania mającego na celu tworzenie przyjaznego otoczenia dla przedsiębiorców m.in. poprzez uproszczenie procedur i umożliwienia komunikacji z Urzędem on-line, to do dnia zakończenia kontroli nie przeprowadzono skutecznych działań w tym zakresie. W ramach działania 2.8 zaplanowano zwiększenie elastyczności stosowanych metod legalizacji przyrządów pomiarowych oraz dalsze uproszczenie procedur stosowanych przez administrację miar przy wykonywaniu czynności metrologicznych (innych niż legalizacja).

W ramach realizacji działań sporządzone zostały dwa raporty<sup>27</sup> datowane na 4 lipca 2013 r. wytyczające m.in. kierunki dalszych działań w powyższym zakresie. Dopiero w 2014 r. rozpoczęto prace nad nowym projektem rozporządzenia w sprawie prawnej kontroli metrologicznej, w którym uwzględniono wcześniejsze propozycje usprawnienia procedury legalizacji. W 2016 r. prace nad tym projektem przejęło Ministerstwo Rozwoju, natomiast w listopadzie 2016 r. projekt ten został skierowany do notyfikacji Komisji Europejskiej.

Działanie 2.8.3 *Strategii GUM* (wprowadzone po jej aktualizacji w lutym 2013 r.) przewidywało zwiększenie zakresu wykorzystania narzędzi informatycznych w realizacji zadań GUM. Planowanymi rezultatami miały być możliwość uzyskania przez przedsiębiorców aktualnej informacji o każdym etapie postępowania, wymiana dokumentów z przedsiębiorcami drogą elektroniczną oraz skrócenie czasu obsługi klientów administracji miar. W GUM nie zostały wdrożone zaawansowane narzędzia informatyczne dostępne dla klientów administracji miar. Podmiot składający wnioski o zatwierdzenie typu lub legalizację mógł go przedłożyć w formie elektronicznej za pomocą platformy e-PUAP, niemniej żaden tego rodzaju wniosek nie wpłynął do GUM. Na 14 kontrolowanych jednostek terenowej administracji miar tylko do ObUM Kielce wpływały

<sup>27</sup> Zwiększenie elastyczności stosowanych metod legalizacji przyrządów pomiarowych oraz dalsze uproszczenie procedur stosowanych przez administrację miar przy wykonywaniu czynności metrologicznych (innych niż legalizacja) na rzecz przedsiębiorców.

wnioski o legalizację poprzez e-PUAP. ObUM Kielce podjął działania informacyjne o możliwości korzystania z elektronicznej skrzynki podawczej (ESP) i e-PUAP2. Od 7 maja 2015 r. do dnia 28 grudnia 2016 r. drogą elektroniczną wpłynęło 189 wniosków o dokonanie legalizacji. Zainteresowanie ze strony wnioskodawców składaniem wniosków w tej formie było jednak stosunkowo niewielkie. Udział wniosków złożonych w formie elektronicznej w ww. okresie wyniósł zaledwie 5,6% w ogólnej liczbie złożonych wniosków. Natomiast pozytywnym aspektem tych działań było skrócenie czasu oczekiwania na ustalenie terminu przeprowadzenia czynności i w ślad za tym również skrócenie czasu realizacji postępowania przy nie pogorszonej jakości przeprowadzenia czynności metrologicznych.

Nie było możliwości śledzenia realizacji spraw on-line. W przypadku legalizacji przyrządów pomiarowych brak takiej możliwości nie był kłopotliwy dla klienta terenowej administracji miar. W przypadku legalizacji taksometrów czynności były realizowane przeważnie niezwłocznie po dostarczeniu przyrządów do Urzędu czyli tego samego dnia. W innych przypadkach, w momencie złożenia wniosku o legalizację i dostarczenia przyrządu do siedziby Urzędu, wnioskodawca był od razu informowany o terminie realizacji i odbioru zalegalizowanego sprzętu. Niemniej jednak w odniesieniu do usługi wzorcowania z uwagi na jej długotrwałość takie udogodnienie jest oczekiwane.

**4.** Nieskuteczne wdrożenie narzędzi informatycznych lub znaczące opóźnienie w ich wdrażaniu spowodowały, że terminy toczących się w GUM postępowań nie uległy istotnej zmianie na korzyść obsługiwanego. W latach 2010–2016 GUM prowadził postępowania w 68 sprawach dotyczących zatwierdzenia typu przyrządów do pomiaru prędkości pojazdów w ruchu drogowym (64 zostały zakończone, cztery były w toku)<sup>28</sup>. Postępowania zakończone wydaniem decyzji merytorycznej<sup>29</sup> trwały średnio rok. Najdłużej, postępowanie trwało 869 dni, a najkrócej 139 dni. Sprawy zakończone wydaniem decyzji o umorzeniu postępowania trwały średnio 314 dni, a zakończone pozostawieniem wniosku bez rozpatrzenia lub bez rozpoznania trwały średnio 70 dni<sup>30</sup>.

W latach 2010–2016 przygotowano w GUM co najmniej 3 338 projektów decyzji administracyjnych wydanych w postępowaniach wszczętych na wnioski skierowane do Prezesa GUM. Ogółem liczba postępowań z zakresu zatwierdzenia typu przyrządów pomiarowych prowadzonych w GUM w latach 2010–2016, według stanu na dzień 29 grudnia 2016 r., w odniesieniu do wszystkich przyrządów pomiarowych podlegających tej formie prawnej kontroli metrologicznej, wyniosła 899 spraw zakończonych oraz 61 spraw w toku. W ww. sprawach zakończonych wydanych zostało 641 decyzji pozytywnych, dwie decyzje negatywne oraz 80 decyzji o umorzeniu postępowania<sup>31</sup>.

Specyfika tych postępowań nie pozwalała patrzeć na terminowość tylko z punktu widzenia przepisów k.p.a., a wynikało to stąd, że w większości przypadków wydanie decyzji poprzedzone było badaniami przyrządu lub kasy, tak w GUM, jak też w miejscu zainstalowania przyrządu (np. zbiorniki

<sup>28</sup> Według stanu na dzień 29 grudnia 2016 r.

<sup>29</sup> Zakończone wydaniem decyzji zatwierdzenia typu (ZT), zmiany zatwierdzenia typu (ZZT), odmowy zatwierdzenia typu (OZT) oraz uznania za równoważne zatwierdzeniu typu kontroli metrologicznych w innych krajach (L).

<sup>30</sup> Łączna liczba dni trwania poszczególnych postępowań została policzona jedynie w oparciu o datę wpływu wniosku i datę wydania decyzji i nie uwzględnia ona odliczenia okresu prowadzenia korespondencji, czasu oczekiwania na uzyskanie stanowiska wnioskodawcy, modyfikacji wniosku, okresów koniecznych do przeprowadzenia badań, uszkodzeń przyrządu i wymiany na nowy lub naprawy, co najczęściej skutkuje powtórzeniem wykonanych już badań. Odjęte zostały natomiast okresy zawieszenia postępowania.

<sup>31</sup> Do liczby umorzeń nie wliczono decyzji umarzających w części wnioski oraz decyzji utrzymujących w mocy wcześniej wydane decyzje o umorzeniu postępowania.

miarowe o pojemności 100 000 m<sup>3</sup>) albo na drodze publicznej, lotnisku lub innym miejscu do tego przygotowanym. Bądź też z tego, że często, w przypadku postępowań np. o zatwierdzenie typu, w trakcie badań wnioskodawcy modyfikowali wnioski, zmieniając lub rozszerzając zakres badań, co najczęściej skutkowało ich powtórzeniem.

W latach 2010–2016 GUM zawarł 38 umów na przeprowadzenie oceny zgodności<sup>32</sup>. W okresie objętym kontrolą, GUM realizował po jednym procesie oceny zgodności odmierzacza paliw płynnych (odmierzacza LPG) i taksometru elektronicznego. Certyfikat badania typu odmierzacza LPG wydany został w kwietniu 2010 r. na podstawie wniosku z czerwca 2009 r., zaś certyfikat badania typu taksometru elektronicznego w kwietniu 2016 r. na wniosek z maja 2015 r. Ogółem w latach 2010–2016 GUM był zaangażowany w 82 procesy oceny zgodności określone jako zakończone<sup>33</sup>. W przypadku części wniosków procesy oceny zgodności nie zostały przeprowadzone, zaś przyczyną większości tego rodzaju sytuacji było wycofanie się klienta przed podpisaniem umowy na skutek braku jego reakcji na korespondencję kierowaną ze strony GUM. Sześć procesów było w toku.

W związku z często pojawiającymi się błędami na etapie formalnego rozpatrywania wniosków zamieszczono na stronie internetowej GUM szczegółowe informacje dotyczące poprawnie sporządzonego wniosku i dokumentów składanych wraz z wnioskiem. Dodatkowo niejednokrotnie, przed złożeniem wniosku, producent lub wnioskodawca uzyskiwał wyczerpujące informacje pisemne albo telefoniczne w zakresie prowadzonych w GUM postępowań, o ile zwrócił się o takie informacje, zaś jednym z narzędzi usprawniających komunikację Urzędu z przedsiębiorcą w toku postępowania było upoważnienie prowadzącego postępowanie do dokonywania ustaleń w sprawach bieżących w trybie roboczym.

W terenowej administracji miar terminy przeprowadzania oceny zgodności odmierzaczy paliw płynnych były krótsze i wynosiły od jednego do dwóch tygodni (OUM Bydgoszcz).

W okresie objętym kontrolą średni czas realizacji wniosków o przeprowadzenie legalizacji przyrządów pomiarowych nie uległ zmianie i w przeważającej części wniosków wynosił on do 10 dni. Przykładowo w ObUM Konin w całym okresie objętym kontrolą średnio ponad 66% spraw zostało załatwionych w dniu złożenia wniosku o legalizację.

Tabela nr 4

Terminowość realizacji wniosków w kontrolowanych grupach przyrządów pomiarowych (taksometry, odmierzacze paliw ciekłych, odmierzacze gazu LPG), w latach 2010–2016 w ObUM Kielce

Wyszczególnienie	Taksometry	%	Odmierzacze paliw	%	Odmierzacze LPG	%
Ilość złożonych wniosków	2 375	100,0%	1 600	100,0%	1 756	100,0%
z tego:						
Załatwione w dniu zgłoszenia	1 106	46,6%	215	13,4%	358	20,4%
W dniu następnym	591	24,9%	282	17,6%	352	20,0%
Od 2 do 10 dni	631	26,6%	847	52,9%	762	43,4%
Od 11 do 20 dni	39	1,6%	184	11,5%	194	11,0%
Od 21 do 31 dni	7	0,3%	56	3,5%	74	4,2%
Pow. 31 dni	1	0,0%	16	1,0%	16	0,9%

Źródło: ObUM Kielce.

<sup>32</sup> Z zastrzeżeniem, iż liczba nie obejmuje umów wstępnych, których zawieranie przewidziane było procedurą obowiązującą w 2010 r.

<sup>33</sup> Według stanu na dzień 29 grudnia 2016 r.

**5.** GUM i wszystkie OUM były jednostkami notyfikowanymi. W kontrolowanym okresie OUM Warszawa (JN 1448) i OUM Poznań (JN 1441) zmniejszyły zakres akredytacji z uwagi na brak zainteresowania przedsiębiorców na wykonywanie oceny zgodności. W kontrolowanym okresie do JN 1448 (OUM Warszawa) nie zgłosił się ani jeden klient z wnioskiem o ocenę zgodności materialnych miar długości, ocenę zgodności wodomierza, analizatora spalin bądź ciepłomierza. Rozmowy z producentami i upoważnionymi przedstawicielami producentów tych przyrządów utwierdziły OUM Warszawa w przekonaniu, że nie będą oni korzystać z tych usług, ponieważ bardziej im się opłaca wprowadzanie do obrotu i użytkowanie przyrządów pomiarowych przy wykorzystaniu modułu D<sup>34</sup>. Analogicznie sytuacja wyglądała w przypadku OUM Poznań. Zmniejszenie zakresu akredytacji dla JN 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). W zakresie miar materialnych upoważniony przedstawiciel, zgłaszający wcześniej chęć korzystania z usług jednostki notyfikowanej ostatecznie wprowadzał do obrotu przyrządy po ocenie zgodności przeprowadzonej w Wielkiej Brytanii.

**6.** We wszystkich jednostkach administracji miar struktura organizacyjna była wystarczająca do sprawowania prawnej kontroli metrologicznej. Jednakże w dwóch jednostkach ich struktura organizacyjna nie była zgodna z zakresem zadań związanych z legalizacją przyrządów pomiarowych lub nadzorem metrologicznym. Dodatkowo w GUM nie wdrożono systemowych rozwiązań przewidujących każdorazowe dokonywanie zmian w aktach wewnętrznych, w tym w regulaminach organizacyjnych, odpowiednio do zmian wprowadzanych w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. W konsekwencji niektóre zapisy regulaminów organizacyjnych OUM i ObUM w zakresie rodzajów przyrządów pomiarowych podlegających prawnej kontroli metrologicznej i zakresu tej kontroli były nieaktualne<sup>35</sup>. Przykładowo w ObUM w Kielcach obowiązywał regulamin organizacyjny nadany *zarządzeniem Nr 98 Prezesa Głównego Urzędu Miar z dnia 31 października 2006 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Obwodowemu Urzędowi Miar Nr 5 w Kielcach*<sup>36</sup>, w którym zostały ujęte jako podlegające legalizacji przez ObUM m.in. pływakowe mierniki objętości mleka i beczki drewniane, które zgodnie z przepisami *rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 27 grudnia 2007 r. w sprawie rodzajów przyrządów pomiarowych podlegających prawnej kontroli metrologicznej oraz zakresu tej kontroli*, legalizacji już nie podlegały.

**7.** Procedurę legalizacji wszczynano na wniosek klienta o legalizację przyrządów pomiarowych. Zgodnie z art. 8k ust. 1 *uPom* zgłaszającym przyrządy pomiarowe do legalizacji ponownej może być użytkownik albo wykonawca naprawy lub instalacji przyrządu pomiarowego. Zauważalną tendencją jest składanie wniosków nie przez użytkowników, ale przez inne podmioty. Przykładowo w OUM Warszawa inicjatorami legalizacji ponownej przyrządów do pomiaru prędkości pojazdów

<sup>34</sup> Moduł przyznawany jest w zależności od stosowanej procedury oceny zgodności.

<sup>35</sup> Vide: uchylene rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 30 marca 2005 r. w sprawie rodzajów przyrządów pomiarowych podlegających prawnej kontroli metrologicznej oraz zakresu tej kontroli (Dz. U. Nr 74, poz. 653) oraz wydanie rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 27 grudnia 2007 r. w sprawie rodzajów przyrządów pomiarowych podlegających prawnej kontroli metrologicznej oraz zakresu tej kontroli (Dz. U. z 2014 r. poz. 1066, ze zm.).

<sup>36</sup> Dz. Urz. GUM Nr 13, poz. 96.

w ruchu drogowym byli przeważnie wykonawcy napraw lub instalacji tych przyrządów. Dlatego też OUM Warszawa nie praktykowało przypominania, z czasowym wyprzedzeniem, posiadaczom tych przyrządów o obowiązku ponownej ich legalizacji, ponieważ nie posiadał wiedzy, kto jest posiadaczem takiego urządzenia.

W latach 2010–2016 kontrolowane jednostki terenowej administracji miar zalegalizowały łącznie 2 986 tys. sztuk przyrządów pomiarowych, w tym 77,9 tys. odmierzaczy paliw, 36,6 tys. elektronicznych taksometrów i 5,3 tys. przyrządów do pomiaru prędkości pojazdów w ruchu drogowym. Wszystkie urzędy przeprowadzały legalizację zgodnie z obowiązującymi w nich procedurami lub przepisami prawa. W dwóch jednostkach nie wdrożono procedur legalizacji przyrządów pomiarowych, gdyż stosowały wprost przepisy odpowiednich rozporządzeń Ministra Gospodarki.

Wszystkie legalizacje zostały przeprowadzone zgodnie z obowiązującymi procedurami lub przepisami. W kontrolowanym okresie nie było przypadków odmowy wszczęcia postępowania z uwagi na brak kompetencji urzędów. Odmowy przeprowadzenia legalizacji przyrządów pomiarowych miały miejsce w przypadkach, jeżeli m.in.: typ zgłoszonego przyrządu pomiarowego, podlegającego zatwierdzeniu typu, nie był zatwierdzony, przyrząd pomiarowy był uszkodzony, niekompletny lub nieprzygotowany do sprawdzenia.

We wszystkich przypadkach pobrano opłaty za przeprowadzoną legalizację w wysokości przewidzianej w rozporządzeniu Ministra Gospodarki.

**8.** W przypadku postępowań zakończonych wydaniem decyzji umarzającej nie była wydawana decyzja o opłacie dla wnioskodawcy, gdyż przepisy prawa nie przewidują pobierania opłaty za czynności zakończone decyzją o umorzeniu postępowania (art. 24 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 *uPom*<sup>37</sup>). Obowiązujące zasady umożliwiały obciążenie kosztami takich badań wnioskodawcę w przypadku, kiedy po umorzeniu postępowania wnioskodawca występował z nowym wnioskiem o zatwierdzenie typu i wnosił o uwzględnienie w sprawie jako dowodów protokołów z wynikami badań wykonywanych w trakcie wcześniejszego, umorzonego postępowania. Procent decyzji umarzających postępowania w prawnej kontroli metrologicznej wynosił poniżej 10 % wszystkich spraw prowadzonych w tym zakresie. Z uwagi na kosztowność czynności metrologicznych w GUM przyjęto zasadę, że badania wymagające dużych nakładów finansowych, czasowych i organizacyjnych (np. badania przyrządu w warunkach użytkowania) wykonywane były w ostatniej kolejności. Zatem wycofanie wniosku na wczesnym etapie postępowania nie narażało administracji miar na poniesienie wysokich kosztów badań.

Zasady ponoszenia kosztów badań metrologicznych dotyczyły nie tylko zatwierdzeń typu, ale również wszystkich innych wydawanych decyzji opracowywanych w Biurze Metrologii Prawnej GUM, z wyjątkiem spraw w zakresie zezwoleń na prowadzenie warsztatów tachografów cyfrowych, gdzie ustawa określa obowiązek ponoszenia opłat za wykonywanie czynności sprawdzających, w sytuacji cofnięcia wniosku o wydanie zezwolenia.

**9.** GUM nie podejmował działań związanych z występującymi w działalności terenowej administracji miar przypadkami występowania przez użytkowników przyrządów pomiarowych o dokonanie legalizacji ponownych po okresie ważności uprzednich legalizacji przyrządów pomiarowych

<sup>37</sup> Zgodnie z art. 24 ust. 1 *uPom* czynności urzędowe wykonywane przez organy administracji miar i podległe im urzędy, określone w niniejszej ustawie i jej przepisach wykonawczych oraz wynikające z wykonywania przez nie zadań przewidzianych w odrębnych ustawach, podlegają opłacie. Jak stanowi art. 24 ust. 2 pkt 1 *uPom* opłaty pobiera się za wydanie, zmianę i odmowę wydania decyzji zatwierdzenia typu przyrządów pomiarowych.

(pierwotnej lub ponownej). Problem występował w 65% jednostek terenowych administracji miar na 14 skontrolowanych. Przekroczenie terminu wynosiło od jednego dnia do 1110 dni. Przykładowo w ObUM Zamość w 2016 r. spośród wszystkich 205 wniosków, 63 zostały złożone po upływie terminu ważności. Opóźnienia dotyczące składania wniosków o legalizację ww. przyrządów wynosiły od 4 do 700 dni. Jednocześnie w ramach administracji miar nie przyjęto regulacji wewnętrznych dotyczących stosowania sankcji przewidzianych *uPom* (tj. stosowalności art. 26 ust. 1 i 2 ustawy, przewidującego kary grzywny za określone opisane tam czyny i przewidującego stosowanie przepisów kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia).

Zgodnie z art. 8k ust. 1 *uPom*, legalizacja ponowna przyrządu pomiarowego jest dokonywana na wniosek użytkownika albo wykonawcy naprawy lub instalacji przyrządu pomiarowego. Administracja miar nie może nakazać zgłoszenia przyrządu pomiarowego do legalizacji. Jednocześnie organ administracji miar oraz podmiot upoważniony odmawiają dokonania legalizacji tylko w przypadkach określonych w art. 8l *uPom*. Jednakże urząd mógł podjąć działania w celu ustalenia czy dany przyrząd był użytkowany bez ważnej legalizacji. Natomiast w administracji miar nie przyjęto praktyki podejmowania czynności mających na celu ustalenie, czy użytkownik przyrządu pomiarowego występujący o dokonanie legalizacji po upływie ważności uprzedniej legalizacji – w okresie od dnia upływu terminu uprzedniej legalizacji do wystąpienia o legalizację ponowną – stosował bądź przechowywał w stanie gotowości do użycia przyrządu pomiarowe, podlegające prawnej kontroli metrologicznej, bez wymaganych dowodów tej kontroli lub niespełniające wymagań, a tym samym mających na celu sprawdzenie, czy wystąpiły przesłanki czynu opisanego w art. 26 § 1 pkt 2 *uPom*.

Jednocześnie w administracji miar nie została wprowadzona jednolita praktyka informowania użytkowników przyrządów pomiarowych o zbliżającym się upływie ważności legalizacji. Niemniej jednak niektóre obwodowe urzędy miar m.in. ObUM Bydgoszcz podejmowały takie działania informacyjne w stosunku do użytkowników przyrządów pomiarowych.

**10.** Administracja miar przeprowadzała kontrole między innymi na podstawie częściowo nieaktualnych procedur prawa wewnętrznego. Zatem działanie 1.10.1. *Strategii GUM*, w którego opisie założono aktualizację wydanych w 2008 r. *Wytyczne przeprowadzania kontroli użytkowników przyrządów pomiarowych*<sup>38</sup> i *Zasad sprawowania przez Prezesa Głównego Urzędu Miar nadzoru nad przestrzeganiem ustaw: prawo o miarach, prawo probiercze, o towarach paczkowanych, o systemie tachografów cyfrowych*<sup>39</sup> dotyczących przeprowadzania kontroli w administracji miar, w części nie zostało zrealizowane.

*Zasady sprawowania nadzoru* podlegały w okresie objętym kontrolą dwukrotnej aktualizacji – w 2011 r. i w 2013 r. Aktualizacje te akceptowane były przez Prezesa GUM. Wydanie II ww. dokumentu przesłane zostało dyrektorom OUM pismem w dniu 28 listopada 2011 r. Zawierało ono m.in. zmiany terminów przesyłania przez Prezesa GUM wytycznych sporządzania planów kontroli administracji miar i przekazywania planów kontroli przez dyrektorów OUM Prezesowi GUM (terminy przesunięte o jeden miesiąc do przodu). Wydanie III *Zasad sprawowania nadzoru* przesłane zostało dyrektorom OUM w dniu 20 listopada 2013 r. Do nowego wydania ww. dokumentu włączone zostały zasady funkcjonowania systemu nadzoru dyrektorów OUM nad naczelnikami ObUM, których siedziby znajdowały się na obszarze działania właściwego OUM. Przekazanie *Zasad*

<sup>38</sup> Dalej: *Wytyczne przeprowadzania kontroli*.

<sup>39</sup> Dalej: *Zasady sprawowania nadzoru*.



*sprawowania nadzoru* do naczelników ObUM pozostawało w gestii dyrektorów poszczególnych OUM. Natomiast *Wytyczne przeprowadzania kontroli* nie były od czasu wydania aktualizowane bądź też nie zostały wycofane ze stosowania, pomimo wprowadzenia od 2008 r. szeregu istotnych zmian normatywnych. W ten sposób *Wytyczne przeprowadzania kontroli* wobec braku aktualizacji od momentu ich wydania nie mogły stanowić skutecznego instrumentu uzyskania planowanego rezultatu w postaci ujednoczonego postępowania kontrolujących. Dokument ten nie uwzględniał zmian w przepisach i mógł przez to wprowadzać terenowe organy administracji miar w błąd.

**11.** *Wytyczne sporządzania planów kontroli administracji miar na (...) rok*<sup>40</sup> opracowywane w GUM na kolejne lata były częściowo niewykonalne (w realiach posiadanych zasobów kadrowych i możliwości administracji miar) – niemożliwym do zrealizowania przez OUM i ObUM było oczekiwanie przeprowadzenia kontroli każdego przyrządu pomiarowego przynajmniej raz między kolejnymi legalizacjami.

Według wyjaśnień Naczelnika ObUM Białystok problemem była realizacja przyjętych przez GUM w *Wytycznych sporządzania planów kontroli* terminów wykonywania planowanych kontroli. Z uwagi na obszerny teren działania ObUM oraz ograniczony zasób kadrowy nie realizowano zalecenia kontroli każdego przyrządu przynajmniej raz między kolejnymi legalizacjami. Jego zdaniem było to nawet *fizycznie niemożliwe*. (...) *Przy tak dużym terenie naszego działania (jeden Urząd na całe woj. podlaskie), tak dużej ilości przyrządów pomiarowych oscylującej ok. 15 000 sztuk będących pod nadzorem naszego Urzędu, narzuconych ogólnie planach kontroli – rocznie ok. 250–280 szt. (a jest to więcej niż dni roboczych w roku), zatrudnieniu 14 osób wykonujących zadania statutowe urzędu (legalizacje, wzorcowania, kontrole, sprawozdawczość), obowiązkiem zawiadomiania użytkowników o zamiarze wszczęcia kontroli – jest to zalecenie nierealne do wykonania.*

**12.** Dyrektorzy OUM i Naczelnicy ObUM w trakcie planowania zadań kontrolnych wykorzystywali informacje zawarte w posiadanych przez nich bazach danych. Niejednokrotnie wykorzystywali również informacje o podejrzeniu niewłaściwego działania przyrządów pomiarowych. Jednakże przeprowadzana analiza ryzyk nie była dokumentowana.

Ponieważ nie wdrożono systemu bazodanowego dla czynności metrologicznych realizowanych w administracji miar, urzędy terenowe wykorzystywały różne bazy danych w trakcie przeprowadzania analizy ryzyka m.in. zawarte w systemie *Rejestr zgłoszeń*. Dodatkowo wykorzystywano jeszcze bazy danych pomocnicze tworzone w formie plików *Excel* lub wykorzystywano bazy danych udostępnione przez inne organy. Po planowanym na 2020 r. wprowadzeniu systemu *ŚWITEŻ* administracja miar uzyska m.in. dostęp do danych obejmujących przyrządy pomiarowe podlegające okresowej legalizacji oraz ich użytkowników.

W GUM prowadzona była baza danych użytkowana w Punkcie Obsługi Klienta (POK). Baza ta umożliwiała w szczególności szybką identyfikację przyjętych w GUM zleceń, drukowanie odpowiednich formularzy oraz ustalanie na życzenie klienta stanu i miejsca realizacji zlecenia. Baza ta dawała możliwość sprawdzenia ilości i rodzaju zleceń realizowanych w GUM oraz rodzajów przyrządów pomiarowych, kas fiskalnych lub certyfikowanych materiałów odniesienia sprawdzanych/wytwarzanych w GUM.

<sup>40</sup> Dalej także: *Wytyczne sporządzania planów kontroli* lub *Wytyczne*.

**13.** GUM nie korygował braków w działalności kontrolnej terenowych organów administracji miar. W planach kontroli administracji miar na poszczególne lata w okresie 2010–2016 na obszarze właściwości niektórych OUM nie przewidziano w przypadku szeregu grup użytkowników przyrządów pomiarowych jakichkolwiek kontroli. Na obszarach właściwości niektórych OUM brak kontroli danych grup użytkowników przyrządów pomiarowych występował w całym okresie objętym kontrolą.

W GUM sporządzane były dokumenty *Wytyczne sporządzania planów kontroli*, które obejmowały plany kontroli na każdy kolejny rok. Roczne plany kontroli administracji miar dla obszarów właściwości poszczególnych OUM sporządzali ich dyrektorzy, którzy zgodnie z *Wytycznymi* mieli również odpowiadać za ich koordynację oraz realizację na obszarach swojego działania. Plany te były przedkładane przez dyrektorów OUM Prezesowi GUM. Roczne plany kontroli administracji miar na poszczególne lata – dokumenty określone jako „*Plan kontroli OUM 1–9 na (...) rok (zestawienie zbiorcze)*” – były sporządzane w Biurze Nadzoru GUM. Ogólna liczba kontroli w latach 2010–2016, objęta planowaniem wyniosła 99 796. Natomiast ogółem w latach 2010–2016 zostało wykonanych 100 886 kontroli. W latach 2010–2016 zostało skontrolowanych 318 876 przyrządów pomiarowych.

Tabela nr 5 i 6

Liczba wykonanych kontroli w wybranych grupach użytkowników przyrządów pomiarowych oraz liczba skontrolowanych przyrządów pomiarowych w latach 2010–2016

Liczba kontroli w roku	2010 r.	2011 r.	2012 r.	2013 r.	2014 r.	2015 r.	2016 r.
użytkownicy odmierzaczy paliw płynnych	1 543	1 363	1 580	1 533	1 558	1 639	2 038
użytkownicy odmierzaczy LPG	458	510	553	543	560	584	676
użytkownicy taksometrów	840	912	834	718	797	805	703
użytkownicy przyrządów do pomiaru prędkości pojazdów w ruchu drogowym	8	11	12	11	19	17	10

Źródło: GUM.

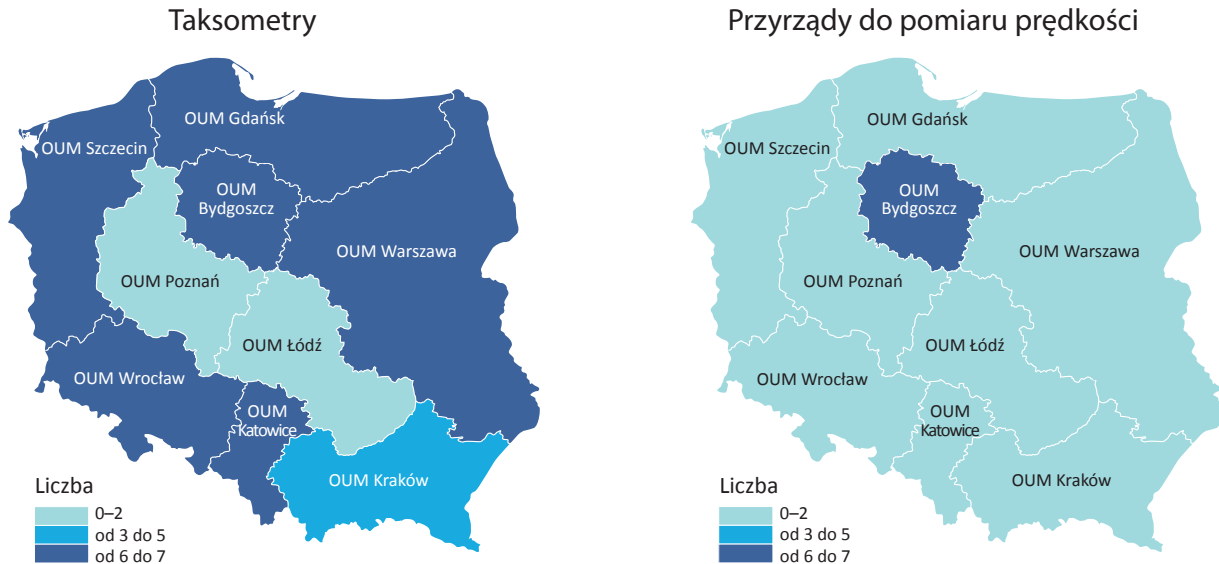
Liczba skontrolowanych przyrządów pomiarowych	2010 r.	2011 r.	2012 r.	2013 r.	2014 r.	2015 r.	2016 r.
odmierzacze paliw płynnych	13 531	13 437	14 986	16 699	17 288	16 458	21 862
odmierzacze LPG	1 322	1 454	1 551	1 623	1 624	1 684	2 263
taksometry	854	912	811	718	797	805	703
przyrządy do pomiaru prędkości pojazdów w ruchu drogowym	14	15	68	53	50	53	14

Źródło: GUM.

Przyrządy pomiarowe użytkowane w taksówkach na obszarze właściwości OUM w Poznaniu ostatni raz objęte były kontrolą w 2010 r., zaś na obszarze właściwości OUM Łódź w całym okresie objętym kontrolą NIK nie przeprowadzono ani jednej kontroli taksówek. Kontroli nie podejmowano pomimo nieterminowego występowania przez użytkowników taksometrów o wykonanie legalizacji ponownej. Wyniki przeprowadzonych kontroli NIK m.in. w ObUM Kielce, ObUM Zamość czy ObUM Lublin wykazały, iż wnioski składane po utracie ważności poprzedniego świadectwa legalizacji stanowiły około 30–50% kontrolowanej próby.

Diagram nr 1

Częstotliwość przeprowadzania kontroli taksometrów elektronicznych i przyrządów do pomiaru prędkości w poszczególnych OUM (liczba lat w których przeprowadzano kontrolę taksometrów w okresie siedmiu kontrolowanych lat)



Źródło: GUM.

W okresie objętym kontrolą NIK, na obszarze właściwości czterech z dziewięciu OUM (w Warszawie, Krakowie, Wrocławiu i Poznaniu), nie prowadzono kontroli obejmujących przyrządy do pomiaru prędkości pojazdów w ruchu drogowym. Sytuacja taka występowała mimo pojawiających się publicznie informacji o wątpliwościach co do prawidłowości dokonywania pomiarów przez stosowane przez Policję przyrządy do pomiaru prędkości pojazdów, jak również mimo wyników przeprowadzonej przez pracowników Biura Nadzoru GUM w 2013 r. i 2014 r. serii kontroli w 10 jednostkach Policji. W trzech z 10 pobranych wówczas do badań (podobnych jak podczas zatwierdzenia typu) egzemplarzy radarów ujawniono uszkodzenia związane z wpływem zakłóceń elektromagnetycznych<sup>41</sup>.

Opisana wyżej praktyka kontrolna administracji miar była od 2015 r. niezgodna z *Wytycznymi sporządzania planów kontroli*, które zakładały że kontrole w roku winny obejmować wszystkie miejsca obrotu, użytkowania i stosowania przyrządów pomiarowych występujące na terenie OUM. Przyczyną nieobjęcia w niektórych OUM kontrolami pewnych grup przyrządów pomiarowych był m.in. brak stosownego wyposażenia dostępnego dla zespołów kontrolnych (jest to szczególnie skomplikowane przy kontrolach metrologicznych przyrządów do pomiaru prędkości pojazdów w ruchu drogowym). W zakresie kontroli taksówek kłopotliwe jest stosowanie art. 79 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>42</sup>, zgodnie z którym organy kontroli mają obowiązek zawiadomienia z wyprzedzeniem przedsiębiorcy o zamiarze wszczęcia kontroli. W sytuacji, gdy organ posiada adres zamieszkania, wysyła tam zawiadomienie, a kontrola jest wykonywana na postoju taksówek, gdzie niestety nie ma możliwości zastania wszystkich użytkowników. Ponadto, w zdecydowanej większości podczas rozpoczęcia kontroli u pierwszego taksówkarza, pozostali obecni na postoju odjeżdżali, a administracja miar nie posiada uprawnień

<sup>41</sup> Uszkodzone egzemplarze radarów zostały wycofane z użytkowania na mocy decyzji Prezesa GUM.

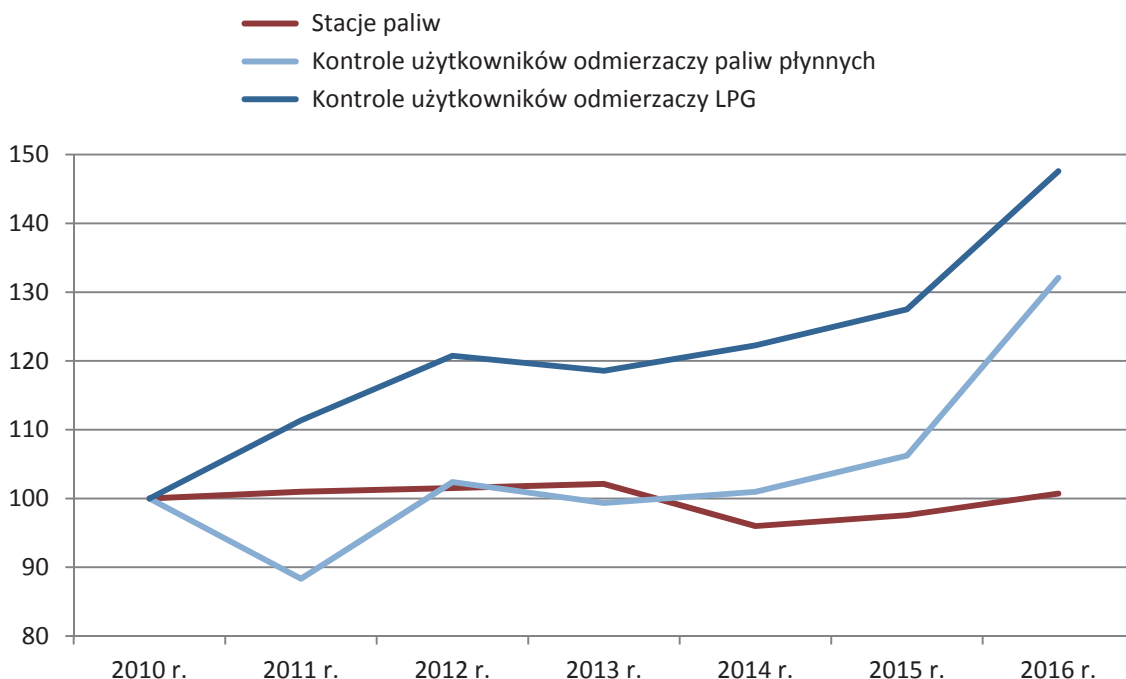
<sup>42</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 1829, ze zm.

do zatrzymywania pojazdów. Kontrole takie były zatem nieskuteczne. Niektóre organy podejmowały kontrole z Policją lub Strażą Miejską, która blokowała postój, ale w takich przypadkach administracja miar często była tylko asystentem, a organem wszczynającym kontrolę były ww. służby.

Wzrost liczby kontroli użytkowników odmierzaczy paliw płynnych i LPG zanotowany w latach 2015–2016 był efektem kontroli NIK P/14/095 *Realizacja zadań Okręgowego Urzędu Miar w Łodzi, w zakresie legalizacji i kontroli urządzeń pomiarowych do odmierzania paliw płynnych* przeprowadzonej przez Delegaturę NIK w Łodzi. W następstwie jej ustaleń, Prezes GUM przypomniała Dyrektorom OUM o konieczności przestrzegania wytycznych Prezesa GUM w zakresie sporządzania planów, w tym że co najmniej 15% kontroli odmierzaczy LPG powinno mieć charakter kontroli metrologicznych. Jednocześnie poleciła dokonanie analizy posiadanego wyposażenia i ocenę jego adekwatności do liczby przyrządów pomiarowych legalizowanych na terenie danego urzędu oraz objętych nadzorem. Zwróciła się o uzupełnienie wyposażenia niezbędnego do wykonywania czynności z zakresu prawnej kontroli metrologicznej i nadzoru. Dodatkowo zwróciła uwagę na zastrzeżenia NIK dotyczące korzystania przez pracowników administracji miar przy czynnościach legalizacyjnych z transportu serwisantów, a także z wyposażenia firm serwisujących stacje paliw, jako kolidującej z niezależnością administracji miar.

Wykres nr 1

Zmiany w zakresie liczby przeprowadzonych kontroli użytkowników odmierzaczy paliw płynnych i odmierzaczy LPG oraz liczby stacji paliw w Polsce (w %) – 2010 r. rok bazowy



Źródło: [http://www.popihn.pl/stacje\\_paliw.php?news\\_id=183](http://www.popihn.pl/stacje_paliw.php?news_id=183) (2017.06.27), GUM.

**14.** Administracja miar w latach 2010–2016 stosowała sankcje mandatowe przewidziane za czyny opisane w przepisach ustawy z dnia 11 maja 2001 r. *Prawo o miarach*.

Tabela nr 7

Liczby nałożonych mandatów i kwoty, w tym w podziale na określone przyrządy pomiarowe w 2010–2016

Wyszczególnienie		2010 r.	2011 r.	2012 r.	2013 r.	2014 r.	2015 r.	2016 r. (III kw.)
<b>OGÓŁEM,</b> w tym:	<b>ilość</b>	1 560	1 402	1 189	1 128	975	912	698
	<b>kwota zł</b>	244 990	233 785	191 080	174 675	157 890	134 830	107 890
Odmierzacze paliw ciekłych	ilość	265	293	217	173	91	115	133
	kwota zł	66 750	72 800	51 940	44 300	23 550	20 600	28 100
Taksometry elektroniczne	ilość	12	12	39	34	32	27	10
	kwota zł	1 900	1 750	6 250	5 200	5 100	3 250	1 000
Przyrządy do pomiaru prędkości	ilość	0	0	0	0	0	0	0
	kwota zł	0	0	0	0	0	0	0

Źródło: GUM.

Średnia wysokość wymierzonego mandatu karnego wynosiła od 148 zł do 167 zł, w tym w zakresie dotyczącym odmierzaczy paliw płynnych od 179 zł do 259 zł oraz w zakresie dotyczącym taksometrów elektronicznych od 100 zł do 160 zł. W GUM nie były prowadzone analizy wysokości kar grzywny wymierzanych mandatami karnymi i analizy wystarczalności sankcji ustawowych.

**15.** OUM Warszawa, w ramach realizacji zadań mających na celu sprawowanie nadzoru w ramach *uPom* oraz propagowanie wiedzy o właściwym użytkowaniu przyrządów pomiarowych – w tym także o obowiązku stosowania zalegalizowanych przyrządów pomiarowych – prowadził działania mające na celu poprawę świadomości klientów oraz popularyzacji wiedzy o działalności administracji miar.

W 2010 r. przeprowadzono analizę mającą na celu wyjaśnienie przyczyny malejącej liczby wodomierzy zgłaszanych do legalizacji ponownej. Jednym z wniosków było stwierdzenie, że do tego stanu przyczyniła się niska świadomość użytkowników wodomierzy, tj. zarządów spółdzielni mieszkaniowych, administracji nieruchomości czy wspólnot mieszkaniowych o obowiązku stosowania w rozliczeniach zalegalizowanych wodomierzy i związanej z tym koniecznością zgłaszania ich do legalizacji ponownej. Przeciwdziałając temu zjawisku, w latach 2010–2011 OUM wystosował do użytkowników z obszaru działania Urzędu 689 pism informujących o obowiązku stosowania zalegalizowanych przyrządów pomiarowych z podaniem podstaw prawnych oraz miejsc, w których można zalegalizować wodomierze. Opisana akcja skutkowałą zwiększeniem ilości zgłaszanych do legalizacji wodomierzy. Wynosiła ona: 36 978 szt. w 2009 r., 55 059 szt. w 2010 r., 90 658 szt. w 2011 r., 122 778 szt. w 2012 r., 51 133 szt. w 2013 r.

Podobne działania w latach 2012–2013 podjęto wobec użytkowników manometrów do pomiaru ciśnienia w oponach kół pojazdów samochodowych. W latach 2010–2011 do ich użytkowników – zakładów wulkanizatorskich, serwisów samochodowych, zakładów sprzedaży i serwisu opon samochodowych – wystosowano łącznie 1097 pism. Także w tym przypadku odnotowano wzrost ilości zalegalizowanych manometrów – z 842 szt. w 2010 r. do 1027 szt. w 2013 r.

### 3.2.2. Realizacja działań strategicznych w zakresie wsparcia przemysłu poprzez transfer wiedzy i technologii

Zadania Prezesa GUM jako centralnego organu administracji rządowej zostały określone w art. 16 *uPom*, są to m.in.: budowa, utrzymywanie i modernizacja państwowych wzorców jednostek miar oraz prowadzenie prac rozwojowych w tym zakresie; zapewnienie, w drodze porównań, powiązania państwowych wzorców jednostek miar z międzynarodowymi wzorcami jednostek miar lub wzorcami jednostek miar w innych krajach; zapewnienie przekazywania wartości legalnych jednostek miar od państwowych wzorców jednostek miar do przyrządów pomiarowych. Ponadto do jego zadań należy wydawanie publikacji popularyzujących i promujących zagadnienia miar, a także reprezentowanie Polski w metrologicznych organizacjach międzynarodowych i regionalnych oraz współdziałanie z krajowymi i zagranicznymi instytucjami prowadzącymi działania w zakresie miar.

W raporcie *T. J. Quinn* wskazano, że GUM nie miał wielu kontaktów z polskim przemysłem poza tymi, które są konieczne przy realizacji zamówień na rutynowe wzorcowania oraz nie miał wielu kontaktów z metrologią na polskich uczelniach. GUM, dążąc do zapewnienia wykonywania zadań Krajowej Instytucji Metrologicznej (NMI), uwzględnił te spostrzeżenia i formułując *Strategię GUM*, w celu nr 2<sup>43</sup>, zaplanował działania zmierzające do rozwoju i wzmocnienia potencjału metrologicznego w nauce i gospodarce. Zaplanowane działania, między innymi obejmowały: przygotowanie i wdrożenie *Programu Działań w Metrologii*, budowę i modernizację stanowisk pomiarowych do przekazywania jednostek miar, opracowanie nowych lub doskonalenie metod pomiarowych związanych z utrzymaniem wzorców jednostek miar, udział w przedsięwzięciach metrologicznych o charakterze międzynarodowym, transfer wiedzy metrologicznej. Zakładano, że rezultatem wykonania tych działań będzie m.in.: zaspokojenie potrzeb gospodarki w zakresie dostępu do wzorców jednostek miar oraz zapewnienie spójności pomiarów w kraju, wzrost potencjału metrologicznego GUM, stopniowe eliminowanie wzorcowań niższego rzędu w GUM, wzmocnienie pozycji GUM na arenie międzynarodowej, zwiększenie efektywności transferu wiedzy metrologicznej, uporządkowanie wiedzy na temat aktualnych potrzeb polskiej gospodarki w zakresie wzorców jednostek miar i pomiarów.

**1.** GUM nie rozpoznał potrzeb polskiego przemysłu w zakresie wzorców jednostek miar i pomiarów oraz nowych usług, pomimo że w działaniu 2.7 *Strategii GUM* zaplanowano przeprowadzenie badań ankietowych w takim terminie, aby w I półroczu 2014 r. powstał raport definiujący potrzeby gospodarki w zakresie wzorców jednostek miar i pomiarów oraz nowych usług.

Obowiązujące w latach 2010–2015 procedury badania poziomu zadowolenia klienta, w ankietach kierowanych do przedsiębiorców zawierały pytanie o potrzeby rozszerzenia usług. Przed 2012 r. nie były opracowywane raporty z badań ankietowych. Przedsiębiorcy w latach 2012–2014 nie wskazywali swoich potrzeb dotyczących rozszerzenia zakresu usług/czynności realizowanych przez GUM, w związku z czym nie prowadzono analiz w tym zakresie. Od dnia 1 września 2015 r. w GUM obowiązywała nowa procedura, wprowadzająca nowy schemat ankiety elektronicznej, w której również umieszczono pytanie dotyczące rozszerzenia katalogu świadczonych usług. Dzięki zastosowaniu elektronicznej formy ankiety wzrosła liczba przesyłanych do GUM odpowiedzi zwrotnych. W 2015 r. łącznie wpłynęło 107 ankiet, podczas gdy w 2014 r. było ich tylko 19. W 2016 r. do GUM wpłynęło 315 wypełnionych ankiet. Poza ankietą kierowaną do przedsiębiorców GUM nie przeprowadzał innych badań zapotrzebowania przemysłu na nowe usługi.

<sup>43</sup> Zapewnienie wykonywania przez GUM wszystkich zadań Krajowej Instytucji Metrologicznej.

W zakresie potrzeb gospodarki związanych z wzorcami jednostek miar i pomiarami, w 2014 r. jednorazowo przeprowadzono badania ankietowe. Ankietę wysłano do 208 interesariuszy z populacji 4 654 klientów GUM, w tym do producentów, zrzeszeń producentów przyrządów pomiarowych i ich użytkowników. Z uwagi na skierowanie ankiety do ograniczonej grupy respondentów i przy otrzymaniu dziewięciu wypełnionych ankiet (0,19% klientów GUM), wyniki badania nie były reprezentatywne. W raporcie przedstawiono preferencje i oczekiwania respondentów, jednak w podsumowaniu wskazano, iż należy rozważyć wykonanie ponownych badań, których próba (minimum 30 wypełnionych ankiet) byłaby reprezentatywną w stosunku do badanej populacji. GUM nie przeprowadził ponownego badania. Od października 2014 r. badanie miało charakter ciągły poprzez umieszczenie ankiety na stronie internetowej. Choćby wyniki ankiet z badania internetowego były opracowywane przez BRS i przedstawiane na Przeglądach Zarządzania GUM to ich wyniki nie wpływały na sposób uaktualnienia wzorców jednostek miar. W ramach współpracy GUM z Głównym Urzędem Statystycznym w badaniach GUS PNT-2 *Sprawozdania o innowacjach w przemyśle za 2015 r.* zamieszczono dwa pytania związane z metrologią<sup>44</sup>. Wyniki badania oczekiwane są w 2017 r.

**2.** Przeprowadzone w 2014 r. badania oceny potrzeb gospodarki związanych z wzorcami jednostek miar i pomiarami wykonano nierzetelnie oraz nieterminowo. Ograniczenie liczby respondentów, do których rozesłano ankietę z oczekiwaniem zwrotnego jej przekazania, uniemożliwiło wnioskowanie z wykorzystaniem narzędzi statystycznych.

Autor raportu z badania (były pracownik GUM) wskazywał, iż według danych literaturowych w przypadku badań ankietowych realny poziom zwrotu ankiet osiąga około 5%. W badanej populacji 4 654 dotychczasowych klientów GUM, za reprezentatywną uznawał próbę minimum 30 wypełnionych ankiet. Należało, zatem ankietę skierować do minimum 600 respondentów. GUM przesłał ankietę, zgodnie z poleceniem ustnym Prezes GUM, do 208 respondentów (3,18% klientów) i otrzymał zwrot dziewięciu wypełnionych ankiet, co nie mogło dawać podstaw do uzyskania statystycznie wiarygodnych wyników. Jednakże, nie podjęto decyzji o uzupełnieniu badań poprzez przesłanie ankiety do kolejnych respondentów. Skutkiem nierzetelnie przeprowadzonego badania, wiarygodne wnioskowanie na tej podstawie o potrzebach gospodarki w zakresie wzorców jednostek miar i pomiarów było niemożliwe.

**3.** Dopiero w 2016 r., czyli po zakończeniu realizacji *Strategii GUM* podjęto działania mające na celu rozpoznanie potrzeb polskiego przemysłu w zakresie wzorców jednostek miar i pomiarów oraz nowych usług. W celu pełniejszego zdiagnozowania potrzeb klientów w 2016 r. Prezes GUM powołał<sup>45</sup> spośród przedsiębiorców i świata nauki siedem Konsultacyjnych Zespołów Metrologicznych do spraw: zdrowia, energii, technologii procesów przemysłowych, infrastruktury i zastosowań specjalnych, środowiska i zmian klimatycznych, zastosowań podwójnych, regulacji rynku, które stały się organami doradczymi Prezesa. Prace zespołów zostały zainaugurowane 20 września 2016 r. i od tego czasu zespoły (podzielone również na grupy tematyczne) prowadziły w GUM spotkania w celu wypracowania zagadnień do współpracy, która miała posłużyć rozwojowi Urzędu i poprawie obsługi przedsiębiorców.

<sup>44</sup> Pytanie pierwsze: *Czy w 2015 r. przedsiębiorstwo prowadziło działalność związaną z metrologią (tj. pomiarami i stosowaniem przyrządów pomiarowych lub wzorców pomiarowych) lub było jej użytkownikiem w procesie produkcyjnym?* oraz drugie pytanie: *Jeśli w 2015 r. nie prowadzili Państwo działalności związanej z metrologią (tj. pomiarami i stosowaniem przyrządów pomiarowych lub wzorców pomiarowych) czy przedsiębiorstwo zamierza prowadzić działania związane z metrologią w ciągu najbliższych 2 lat?*

<sup>45</sup> Decyzje Prezesa GUM z dnia 6 października 2016 r. o powołaniu zespołu konsultacyjnego do spraw (...) – siedem decyzji.

**4.** Niekonsekwencja działania w zakresie kreowania polityki wzorców jednostek miar skutkowałą przyjęciem tylko jej wstępnych założeń niepopartych rzeczywistymi potrzebami polskiego przemysłu. Zgodnie z działaniem 2.1 *Strategii GUM*, na III kw. 2010 r. wyznaczono termin akceptacji przez Prezesa GUM projektu *Polityki w odniesieniu do wzorców jednostek miar*. W dniu 31 grudnia 2011 r. Prezes GUM zaakceptowała dokument o nazwie *Polityka GUM w Odniesieniu do Wzorców Jednostek Miar*, jednak dokument ten nie został poprzedzony analizą potrzeb polskiego przemysłu lub ustaleniami z nadzorującym GUM Ministerstwem Gospodarki. W podsumowaniu *Polityki (...)* zawarto konkluzję, że *opracowanie stanowi wstępną koncepcję analizy problematyki wzorców pomiarowych, która spotka się z uwagami zainteresowanych osób i instytucji, a ich uwagi i wnioski pozwolą ten dokument dostosować do potrzeb polskiej gospodarki i nauki*. W sprawozdaniu z realizacji celów strategicznych za 2011 r. zawarto stwierdzenie o wykonaniu zadania, tj. opracowaniu i przyjęciu w grudniu 2011 r. tego dokumentu. W kolejnych sprawozdaniach powtarzano ten zapis i nie pojawiła się sugestia o konieczności dokonania modyfikacji czy uzupełnień. W *Polityce (...)* sformułowano również wnioski legislacyjne dotyczące regulacji prawnych systemu legalnych jednostek miar, między innymi zmierzające do regulacji zakresu i sposobu kwalifikowania wzorców jednostek miar, podmiotów właściwych do budowy i utrzymania wzorców, trybu postępowania dot. uznawania wzorców za państwowe jednostki miar, określenia źródeł i sposobu finansowania i inne. Natomiast w latach 2010–2016 nie prowadzono żadnych prac legislacyjnych nad nowelizacją ww. przepisów.

**5.** Brak konsekwencji w działaniu Kierownictwa GUM skutkowałą niewdrożeniem *Krajowego Programu Działań w Metrologii* czyli kluczowego dokumentu operacyjnego *Strategii GUM*. W działaniu 2.1.2 *Strategii GUM* założono opracowanie, uzgodnienie z interesariuszami i zaakceptowanie przez Prezesa GUM do końca III kw. 2011 r. *Krajowego Programu Działań w Metrologii*. W latach 2011–2012 prowadzono prace, w efekcie których sformułowano projekt *KPDM na lata 2012–2014*. W *KPDM* wskazano, że rozwój metrologii naukowej wymaga lepszego wykorzystania istniejącego potencjału naukowo-badawczego, a GUM powinien pełnić rolę ośrodka koordynującego działania, zwłaszcza w zakresie wzorców jednostek miar tworzonych i utrzymywanych w krajowej instytucji metrologicznej, jak i innych jednostkach/ośrodkach krajowych. Po konsultacjach z OUM, przedstawicielami wybranych instytutów naukowo-badawczych, uczelni wyższych i przedstawicieli przedsiębiorców<sup>46</sup> (łącznie 61 podmiotów), zatwierdzony przez kierownictwo GUM w grudniu 2011 r. projekt *KPDM*, w październiku 2012 r. został przesłany do Ministerstwa Gospodarki. Stanowisko wyrażone przez Podsekretarza Stanu w MG wskazywało, że *KPDM* było dokumentem przygotowanym z wyłącznej inicjatywy GUM i powinien mieć charakter dokumentu wewnętrznego. Stanowisko zakończono konkluzją, że *w przedstawionym dokumencie brak jest m.in. skwantyfikowanych mierników osiągnięcia poszczególnych celów oraz sposobów monitorowania ich realizacji, źródeł finansowania zaplanowanych przedsięwzięć, a także podstawowych założeń systemu realizacji założeń. Bez tych elementów przedłożony materiał pozostanie dokumentem deklaracyjnym, pozbawionym podstawowego instrumentarium wykonawczego, finansowego i ewaluacyjnego*. Dalszych prac nad *KPDM* nie prowadzono. W sprawozdaniach z realizacji *Strategii GUM* odnotowano, iż mierniki realizacji zadań ustalone jako sporządzenie uprzednio wymienionych dokumentów zostały osiągnięte. Dodatkowo GUM nie wykorzystał powyższych zastrzeżeń MG przy aktualizacji w lutym 2013 r. *Strategii GUM*.

<sup>46</sup> Np. Krajowa Izba Gospodarcza, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych *Lewiatan*.



**6.** Nieznacznie wzrosła liczba nowych i zmodernizowanych stanowisk pomiarowych w ogólnej liczbie istniejących dotychczas. Zgodnie z działaniem 2.1.4. *Strategii GUM* modernizacja stanowisk pomiarowych miała przyczynić się do zaspokajania potrzeb gospodarki w zakresie dostępu do wzorców jednostek miar oraz zapewniać spójność pomiarów w kraju. Według stanu na 2010 r. GUM utrzymywał 15 państwowych wzorców jednostek miar (uznanych za państwowe na podstawie rozporządzenia w sprawie państwowych wzorców miar<sup>47</sup>) oraz 40 wzorców odniesienia o najwyższej dokładności odtwarzania jednostki miary. W styczniu 2017 r. było to odpowiednio 19 państwowych wzorców i 40 wzorców odniesienia. W 2010 r. w GUM funkcjonowały 204 stanowiska pomiarowe. W latach 2010–2016 wytworzono/nabyto siedem nowych stanowisk pomiarowych. Nakłady na nowe stanowiska wyniosły 2 473 tys. zł, z tego wytworzenie 1213 tys. zł, nabycie 1260 tys. zł. W tym okresie, w związku z przekazywaniem wzorcowań niższego rzędu do terenowej administracji miar, akredytowanych laboratoriów lub rezygnacji z powielania tych usług, likwidowano stanowiska pomiarowe. Zmieniała się również metodologia uznawania za odrębne stanowiska aparatury, która mogła być użytkowana w różnych konfiguracjach, gdzie układy pomiarowe były zestawiane z różnych samodzielnie funkcjonujących elementów lub zastosowania w układzie pomiarowym elementów innego stanowiska. Ustalona przez GUM na koniec 2016 r. liczba stanowisk wyniosła 196. W latach 2010–2016 GUM przeprowadzał modernizację stanowisk pomiarowych, na co wydatkował łącznie 13 519 tys. zł.

**7.** W działaniu 2.1.5 *Strategii GUM* zaplanowano prowadzenie prac nad opracowywaniem nowych i doskonaleniem stosowanych metod pomiarowych zapewniających właściwe przekazywanie legalnych jednostek miar. Działanie miało służyć podwyższeniu potencjału metrologicznego GUM. Nieprowadzenie przez GUM statystyk/ewidencji z podziałem na metody nowe i doskonalone oraz nieskwantyfikowany miernik realizacji tego działania uniemożliwiają ocenę stopnia realizacji zadania. Jednakże prosta analiza liczby wprowadzonych metod pomiarowych wskazuje, iż nie osiągnięto istotnego postępu w tym zakresie. Liczba nowych lub doskonalonych metod pomiarowych w stosunku do liczby wszystkich wdrożonych metod, na koniec roku w latach 2010–2016, kształtowała się odpowiednio: 33/366, 24/302, 18/296, 27/322, 32/332, 42/311, 12/315. Wdrożenie nowych lub udoskonalonych metod pomiarowych poprzedzone było zawsze wykonaniem badań własnych, niewymagających współpracy międzylaboratoryjnej. Metody te zostały wdrożone po uzyskaniu pewności o ich wiarygodności na podstawie badań własnych.

Miernikiem działania 2.1.6 *Strategii GUM* mającego na celu m.in. stopniowe eliminowanie wzorcowań niższego rzędu z GUM była liczba wykonanych wzorcowań i pomiarów na najwyższym poziomie. Jednakże w GUM nie prowadzono ewidencji/statystyk, według których można byłoby podzielić wzorcowania i pomiary na wykonywane na najwyższym poziomie oraz na wzorcowania i pomiary niższego rzędu. Wszystkie wykonane w GUM traktowano jako wzorcowania i pomiary na najwyższym poziomie. Natomiast w niemieckim NMI wykonywane są wzorcowania tylko dla laboratoriów wzorcujących – rocznie ok. 2 tys. wydawanych certyfikatów. W GUM wszystkie wzorcowania były wykonywane na wniosek klienta i na podstawie zawartych umów. W latach 2012–2016<sup>48</sup> w GUM wykonano 87 485 wzorcowań, z tego najwięcej w 2013 r. – 19 034,

<sup>47</sup> Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Polityki Społecznej z dnia 30 stycznia 2003 r. w sprawie uznawania wzorców jednostek miar za państwowe wzorce jednostek miar (Dz. U. Nr 31, poz. 257, ze zm.).

<sup>48</sup> W GUM brak danych za lata 2010–2011.

a najmniej w 2014 r. – 16 207. Dochody GUM z realizacji wzorcowań w latach 2010–2016 wyniosły 26 343,5 tys. zł. GUM wykonywał również ekspertyzy i świadczył doradztwo techniczne. Nieliczne ekspertyzy i doradztwo techniczne świadczone wykonując usługę wzorcowania. Nie prowadzono konsultacji i doradztwa technicznego na podstawie odrębnych umów z klientami. W latach 2010–2015 wykonywano 1867 ekspertyz, które średnio stanowiły około 1,9% wykonanych w tym czasie wzorcowań przyrządów pomiarowych.

**8.** Brak analiz czasochłonności przeprowadzania wzorcowań oraz analiz zapotrzebowania przemysłu na nowe usługi wzorcowania skutkowało obniżeniem konkurencyjności GUM wobec innych laboratoriów. Dodatkowo w latach 2010–2016 nie były prowadzone analizy zakresu oferowanych przez GUM czynności wzorcowania, w tym analizy wystarczalności i adekwatności z punktu widzenia potrzeb rynkowych, analizy kosztów utrzymania i rozwijania zdolności GUM do prowadzenia danych czynności wzorcowania. GUM i OUM nie posiadały jednolitych procedur a zatem nie były zunifikowane co paradoksalnie powodowało zwiększenie konkurencyjności wewnątrz administracji miar.

Z analizy przeprowadzonej przez NIK dla potrzeb kontroli wynika, iż najczęściej wskazywanym przez przedsiębiorców problemem (48% udzielonych odpowiedzi) była długotrwałość realizacji usług wzorcowania wskutek skomplikowanych procedur przyjmowania i realizacji zleceń. Długi czas wykonywania usługi, często kilkumiesięczny, powodował rezygnację z usług GUM. Na długotrwałość wzorcowania miała wpływ przyjęta procedura obsługi zgłoszeń. Po złożeniu zlecenia wzorcowania drogą elektroniczną przedsiębiorca oczekiwał na tzw. potwierdzenie przyjęcia zlecenia do realizacji przez GUM, które było przesyłane również w formie elektronicznej. Termin oczekiwania wynosił najczęściej 2–3 dni. Otrzymane potwierdzenie należało wydrukować, podpisać i przesać drogą pocztową na adres GUM, co wydłużało proces o kolejne 2–3 dni. Po przeprowadzeniu procedury wzorcowania GUM wysyłał do przedsiębiorcy fakturę i oczekiwał na jej zapłatę. Dopiero po zapłacie odsyłał przyrząd pomiarowy ze świadectwem wzorcowania. Czasami świadectwo wzorcowania wysyłane było oddzielnie. Procedura była stosowana także w przypadku zaufanych przedsiębiorstw jak również w przypadku jednostek budżetowych. Czas realizacji usługi wzorcowania w OUM był krótszy ponieważ posiadały własne, inne niż GUM procedury<sup>49</sup>.

40% ankietowanych wskazywało na zasadność rozszerzenia oferty wzorcowania przyrządów pomiarowych. Z uwagi na nieświadczenie usług w zakresie wzorcowania np. w badaniach nieniszczących materiałów czy wyrobów lotniczych, przedsiębiorcy zmuszeni byli do korzystania z usług laboratoriów zagranicznych w Czechach, Francji, Niemczech czy Wielkiej Brytanii. 22% respondentów wskazywało na potrzebę zwiększenia oferty specjalistycznych szkoleń, w tym opartych o tłumaczenie i interpretację dokumentów organizacji międzynarodowych takich jak EURAMET, ILAC czy OIML<sup>50</sup>.

<sup>49</sup> Przytoczone ustalenia wynikają z odpowiedzi przedsiębiorców udzielonych na pytania NIK. GUM nie monitorował czasu świadczenia usługi wzorcowania i nie dysponował szczegółowymi danymi w tym zakresie.

<sup>50</sup> EURAMET (ang. European Association of National Metrology Institutes) – Europejskie Stowarzyszenie Krajowych Instytutów Metrologicznych – Regionalna Organizacja Metrologii w Europie, ILAC (ang. International Laboratory Accreditation Cooperation) – międzynarodowa organizacja, zrzeszająca jednostki akredytujące oraz OIML (fr. Organisation internationale de métrologie légale) – Międzynarodowa Organizacja Metrologii Prawnej.

(...) skomplikowane procedury przyjmowania zleceń przez GUM na wzorcowanie przyrządów wydłużają czas realizacji usług wzorcowania. W przypadku OUM, czas realizacji usługi jest znacznie krótszy (np. dwa miesiące w GUM w porównaniu do 2 tygodni w OUM) – Podmiot nr 1.

(...) Zdecydowanie korzystne byłoby wprowadzenie w pełni cyfrowego obiegu dokumentów oraz wystawiania świadectw wzorcowania równocześnie z fakturą za wykonywanie usługi. Rozpoczęcie procedury wydawania ww. świadectwa dopiero po uiszczeniu opłaty, znacznie wydłuża okres oczekiwania na jej zakończenie. Zrozumiałe ograniczenie zaufania do nowego klienta nie powinno być stosowane do wieloletniego i wiarygodnego klienta – Podmiot nr 2.

(...) Zakresy wykonywanych przez GUM wzorcowań przyrządów do pomiarów ciśnienia nie zaspokajają potrzeb Spółki, co skutkuje koniecznością poszukiwania wykonawców poza granicami kraju, (...) obecnie wydłużony został czas oczekiwania na wykonywanie usług wzorcowania co w efekcie powoduje rezygnację z usługi GUM – Podmiot nr 3.

(...) Nie zgłaszamy uwag co do jakości wykonywanych w GUM wzorcowań, niemniej terminy ich wykonania i często ceny są trudne do zaakceptowania. Jest to tym bardziej denerwujące, że np. terminy można by znacznie skrócić gdyby Urząd uprościł stronę formalną przystępowania do realizacji usługi poprzez uproszczenie, skrócenie obiegu dokumentów, potwierdzania zamówień. W celu przyśpieszenia terminów można by też uruchomić pracę zmianową czy też w dni wolne. Termin realizacji (zwłaszcza okres wyłączenia przyrządu z użytkowania) jest dla nas bardzo istotny i często jest powodem rezygnacji z usług GUM i zlecenia wzorcowań innym instytucjom. Dużym utrudnieniem jest też dostęp do Urzędu, brak miejsc parkingowych przeznaczonych dla klientów czy też utrudnienia polegające na zamontowaniu bramek i wyznaczeniu wejścia do działu obsługi klienta od strony wewnętrznej budynku, a przyrządy dostarczane do wzorcowania są często duże i ciężkie (...) – Podmiot nr 4.

(...) Długi czas realizacji usług (ok. 3–4 miesiące). Zróżnicowany sposób zwrotu urządzeń po wykonaniu usługi przez poszczególne Urzędy Miar. (...) postulujemy o wprowadzenie zmian organizacyjnych w formie obligatoryjnych procedur, w celu ujednoczenia zasad obsługi klientów komercyjnych przez wszystkie Urzędy Miar – Podmiot nr 5.

Zakres oferowanych przez GUM czynności wzorcowania zawarty był w *Cenniku usług za wykonywanie czynności wzorcowania przyrządów pomiarowych, wytwarzanie certyfikowanych materiałów odniesienia oraz wykonywanie ekspertyz*<sup>51</sup>, który publikowany był na stronie internetowej Urzędu (*Cennik usług* obejmował wzorcowania i ich ceny oferowane w GUM, nie zaś w całej administracji miar).

**9.** GUM sporadycznie uczestniczył w projektach badawczych, a zatem nie stanowił istotnego wsparcia przemysłu krajowego w rozwoju nowych technologii. Choć zawarto w *Strategii GUM* działania mające na celu zwiększenie udziału GUM w międzynarodowych projektach naukowych, to w porównaniu do innych NMI jego udział w badaniach naukowych był niski. W działaniu 2.2 *Strategii GUM* zaplanowano uczestnictwo GUM w istotnych przedsięwzięciach metrologicznych o charakterze międzynarodowym. Mierniki realizacji zadań ustalono jako liczby: opracowanych tematów, udziału we wspólnych projektach, porównań, wielkości udziałów finansowych (środków) uzyskanych przez GUM. Nie ustalono jednak liczb odniesienia lub wielkości pożądaných, które umożliwiałyby ocenę stopnia realizacji zadań określonych w *Strategii GUM*.

<sup>51</sup> Dalej: *Cennik usług*.

Pracownicy GUM włączali się w prace poszczególnych komitetów technicznych EURAMET, a także innych organizacji i instytucji metrologicznych<sup>52</sup>, co zdaniem GUM wpływało na doskonalenie umiejętności polskich metrologów i zdobywanie nowych doświadczeń.

W latach 2010–2016 GUM brał udział w dwóch europejskich programach badawczych współfinansowanych przez Komisję Europejską:

- Europejskim Programie Badawczo-Rozwojowym (EMRP), który obejmował cztery formy współpracy, w tym trzy, w których mógł uczestniczyć NMI, tj.: (1) wspólne projekty badawcze realizowane w ramach konsorcjów; (2) granty wspierające mobilność naukowców z różnych organizacji naukowych, w tym z NMI; (3) granty wspierające mobilność naukowców na wczesnym etapie kariery. GUM włączył się w realizację, jako uczestnik konsorcjów oraz w ramach grantów;
- Europejskim Programie na Rzecz Innowacji i Badań w Dziedzinie Metrologii (EMPIR<sup>53</sup>), od 2014 r., który był kontynuacją EMRP. Uczestnictwo w programie było otwarte dla wszystkich członków EURAMET spełniających kryteria projektów.

GUM uczestniczył w siedmiu projektach finansowanych z programu EMRP na 119 prowadzonych oraz w pięciu projektach finansowanych z programu EMPIR na 60 projektów badawczych. Natomiast czeski NMI (CMI) uczestniczył odpowiednio w 73 i 28 projektach badawczych a słowacki NMI uczestniczył w 20 projektach badawczych sfinansowanych z programu EMRP. GUM w żadnym z projektów nie był koordynatorem natomiast czeski NMI był koordynatorem w dwóch projektach finansowanych z EMRP i dwóch projektach finansowanych z EMPIR. Budżet samego programu EMRP wynosił 400 mln EUR.

Tabela nr 8

Uczestnictwo NMI wybranych państw w projektach badawczych finansowanych z programów EMRP i EMPIR

Państwo	NMI	Liczba projektów
Czechy	CMI	101
Francja	LNE	107
Niemcy	PTB	150
<b>Polska</b>	<b>GUM</b>	<b>12</b>
Słowacja	SMU	20
Wielka Brytania	NPL	127

Źródło: <https://www.euramet.org/research-innovation/emrp/emrp-calls-and-projects/> (2017.05.09)  
<https://www.euramet.org/research-innovation/research-empir/empir-calls-and-projects/> (2017.05.10).

GUM uzyskał dofinansowanie prac własnych<sup>54</sup> w ramach 16 umów, łącznie w wysokości 1359,9 tys. zł, w tym 1138,7 tys. zł w związku z realizacją 11 umów z EMRP (10 zakończonych) oraz 221,2 tys. zł, 5 umów z EMPIR (w trakcie realizacji). Uczestnictwo w programach międzynarodowych

<sup>52</sup> W szczególności: Międzynarodowe Biuro Miar, Międzynarodowa Organizacja Metrologii Prawnej, Europejska Współpraca w Dziedzinie Metrologii Prawnej, Europejskie stowarzyszenie jednostek Notyfikowanych, Europejski Program Badań w Dziedzinie metrologii.

<sup>53</sup> Ang. *European Metrology Programme for Innovation and Research*.

<sup>54</sup> Co do zasady, uczestniczące w programach NMI w 50% pokrywały wielkości ich budżetów, a 50% współfinansowała je UE. Wkład własny uczestniczących w programach NMI stanowił w 10% wkład gotówkowy, a pozostała część była wnoszona jako koszty pracy wykonanej przy realizacji wspólnych projektów badawczych.

pozwalalo na doskonalenie umiejetnosci kadry metrologicznej, uzyskiwanie informacji o badaniach prowadzonych przez NMI innych krajow oraz wymiane doswiadczien. Dzialania te pozwalaly rowniez na doskonalenie metod pomiarowych<sup>55</sup>.

W latach 2010–2016 GUM uczestniczył łącznie w 156 porównaniach międzynarodowych, był koordynatorem 18 badań (pilotem projektów) oraz inicjatorem 46 projektów badawczych. Wybór projektów badań, w których uczestniczył GUM pośrednio służył realizacji usług zgłaszanych przez klientów GUM (porównania międzynarodowe potwierdzające kompetencje techniczne).

**10.** GUM nie był w stanie ustalić liczby publikacji o charakterze naukowo-technicznym oraz wyjaśnić przyczyn obniżenia liczby publikacji w latach 2014–2016. W działaniu 2.5.4 *Prezentacja dorobku GUM poprzez przygotowanie i wydawanie publikacji i wystąpień* założono, iż publikacje promować będą wizerunek GUM jako wiodącej w kraju instytucji metrologicznej, jednocześnie spełniając funkcje transferu wiedzy metrologicznej do zainteresowanych podmiotów. Miernik realizacji działania określono jako: *liczba publikacji w literaturze naukowo-technicznej*. Tak zdefiniowany miernik nie wskazywał jakich publikacji dotyczy, oczekiwanej ilości publikacji lub innego odniesienia się do stanu pożądanego.

W latach 2010–2016 odnotowano 170 publikacji pracowników GUM o charakterze naukowo technicznym, z tego w kolejnych latach, odpowiednio: 41, 43, 16, 24, 24, 22, 22 publikacje. GUM nie był w stanie ustalić, jaka była liczba publikacji w prestiżowych czasopismach naukowych i technicznych<sup>56</sup>. Poza tymi publikacjami pracownicy GUM zamieszczali artykuły w czasopismach krajowych i zagranicznych oraz wydawnictwach zwartych, prezentowali referaty podczas konferencji, seminariów i sympozjów. Zestawienia publikacji zawierały dane różniące się od danych przekazanych w wyjaśnieniach kierowników zakładów metrologicznych. Według powyższych zestawień w latach 2010–2016 łączna liczba publikacji wyniosła 360 pozycji, z tego 131 publikacji w czasopismach, 24 publikacje zwarte i 205 referatów prezentowanych podczas konferencji. W latach 2014–2016 liczba publikacji uległa obniżeniu. W 2014 r. łącznie opublikowano dziewięć pozycji, w 2015 r. sześć a w 2016 r. 10 pozycji, podczas gdy w latach 2010–2013 publikowano, odpowiednio: 78, 68, 84 i 105 pozycji. Rozbieżności w danych dotyczących publikacji pracowników GUM wynikały z różnic w sposobie gromadzenia informacji oraz metodologii ich przedstawiania.

**11.** Zgodnie z działaniem 2.8.4 *Strategii GUM*, zaplanowano opracowanie i wdrożenie w I poł. 2013 r. nowych zasad współpracy GUM z interesariuszami<sup>57</sup> w pracach Międzynarodowej Organizacji Metrologii Prawnej<sup>58</sup>. W GUM nie został opracowany dokument *sensu stricte* regulujący współpracę GUM z przedsiębiorcami, a kwestia ta została częściowo uregulowana w wytycznych w sprawie współpracy GUM z interesariuszami w ramach prac technicznych OIML. Wytyczne zostały wprowadzone decyzją Prezesa GUM<sup>59</sup> w kwietniu 2013 r., a w czerwcu 2015 r., uchylając poprzednią,

<sup>55</sup> W byłym Zakładzie Mechaniki realizując projekt EMRP opracowano i wdrożono metodę automatycznego pomiaru rezystancji symulatorów czujników temperatury z wykorzystaniem wysokostabilnych oporników masy; opracowano wymagania techniczne, metrologiczne i użytkowe dla budowy stanowiska do badania i wzorcowania liczników kontrolnych i instalacji pomiarowych do gazu ciekłego LPG.

<sup>56</sup> Czasopisma naukowe z Listy Filadelfijskiej lub czasopisma punktowane przez MNiSW.

<sup>57</sup> Przez interesariuszy rozumie się: producentów przyrządów pomiarowych, instytucje lub podmioty zainteresowane udziałem w pracach technicznych OIML, których głos powinien zostać uwzględniony w opracowywanych stanowisku Polski.

<sup>58</sup> Dalej: OIML.

<sup>59</sup> Decyzja nr 12 Prezesa GUM z dnia 22 kwietnia 2013 r.

Prezes wydał nową decyzję<sup>60</sup> o zasadach organizacji współpracy GUM z OIML. W GUM opracowano, a później aktualizowano listę podmiotów (interesariuszy) do konsultacji, którzy korzystając ze strony internetowej GUM mogli przedstawić swoje stanowisko. Przedsiębiorcy z reguły nie wyrażali swoich opinii. W latach 2010–2016 dla potrzeb OIML w GUM przygotowano łącznie 173 opinie, które zawierały m.in. informacje o konsultacjach z wyszczególnieniem podmiotów i uwag, które zostały zgłoszone (przy niskim zainteresowaniu interesariuszy). W latach 2010–2016 od przedsiębiorców otrzymano osiem stanowisk dotyczących opiniowanych dokumentów. W trakcie czynności kontrolnych NIK<sup>61</sup> na stronie internetowej widniała zakładka, jednak brak było formularza zgłoszenia, który miał służyć interesariuszom do wpisania się na listę oraz zgłoszenia inicjatywy. W dniu 6 marca 2017 r. uruchomiono powyższą zakładkę zawierającą formularz zgłoszeniowy.

### 3.2.3. Informatyzacja administracji miar

1. Terenowa administracja miar, do wykonywania czynności z zakresu prawnej kontroli metrologicznej wykorzystywała różne systemy informatyczne lub system informatyczny o różnym poziomie aktualizacji. Zaakceptowany<sup>62</sup> przez GUM do stosowania system informatyczny *Rejestr zgłoszeń* funkcjonował od 2000 r. we wszystkich terenowych urzędach miar do 2007 r. Od 2007 r. OUM Katowice korzystał, ze sparametryzowanego do potrzeb urzędu, programu SAP Bussines One, a od 2008 r. OUM Kraków korzystał z Elektronicznego Rejestru Zgłoszeń autorstwa informatyka urzędu. Jednocześnie pozostałe siedem OUM wraz z podporządkowanymi im ObUM wykorzystywały różne wersje *Rejestru zgłoszeń*.

Pełna wersja *Rejestru zgłoszeń* wraz z powiązаныmi bazami, umożliwiała<sup>63</sup> obsługę realizowanych czynności metrologii prawnej i usług metrologicznych, obsługę działalności w zakresie prowadzonego nadzoru metrologicznego, obsługę czynności administracyjno-biurowych obwodu i rozliczeń finansowych z realizowanych czynności oraz generowania niezbędnych formularzy i wydruków. W programie tym zawarte były m.in. słowniki danych w zakresie opłat, klasyfikacji metrologicznej, typów przyrządów, miejsc stosowania oraz rozwiązań ułatwiających kierowanie urzędem w zakresie nadzoru nad terminowością realizacji, planowania działań kontrolno-nadzorczych czy prognozowania zapotrzebowania na kolejne lata. Program ten był na zlecenie poszczególnych dyrektorów OUM indywidualnie rozbudowywany, w konsekwencji poszczególne terenowe organy pracowały na różnych wersjach systemu, z różnymi rozszerzeniami i funkcjonalnościami. Różnorodność wersji *Rejestru zgłoszeń* nie pozwalała na jego scalenie w ramach całej administracji miar.

Stan wyposażenia w sprzęt informatyczny poszczególnych terenowych jednostek organizacyjnych był różny. Przykładowo ObUM Kielce posiadał jeden komputer mobilny (laptop) oraz cztery jednostki/zestawy komputerów stacjonarnych, w tym dwa wyprodukowane w 2004 r. Natomiast prawną kontrolę metrologiczną lub nadzór metrologiczny wykonywało 13 osób, zatem na jeden

<sup>60</sup> Decyzja nr 18 Prezesa GUM z dnia 17 czerwca 2015 r.

<sup>61</sup> W dniu 2 marca 2017 r.

<sup>62</sup> Zgodnie z §1 ust. 1 pkt 1 Załącznika do zarządzenia nr 15 Prezesa GUM z dnia 27 czerwca 2000 r. w sprawie przyjmowania i rejestrowania zgłoszeń przyrządów pomiarowych do kontroli metrologicznej lub innych badań (Dz. Urz. Miar i Probiernictwa Nr 3, poz. 16), program komputerowy wersja R 200 sporządzony przez p. G. Kubackiego, został zaakceptowany przez kierownika Zespołu Nadzoru Legislacyjnego i Probierniczego oraz kierownika Zespołu Informacji i Informatyki.

<sup>63</sup> Zakres gromadzonych danych pozwalał m.in. na generowanie sprawozdawczości, uzyskanie analityki w zakresie stanu przyrządów na terenie działania i wyników działalności własnej, uzyskanie wiedzy na temat stanu zaawansowania realizacji poszczególnych wniosków i stanu legalizacji przyrządów pomiarowych oraz generowania świadectw legalizacji.

komputer przypadało ponad dwóch pracowników merytorycznych. Podobna sytuacja występowała w ObUM w Opolu czy ObUM w Toruniu. Natomiast w ObUM Zamość na jednego merytorycznego pracownika średnio przypadał jeden komputer. ObUM Zamość wyposażony był w trzy stacjonarne stanowiska komputerowe podłączone do drukarek sieciowych oraz jedno stanowisko komputerowe zainstalowane w punkcie przyjmowania zgłoszeń i cztery laptopy, jak również jedną drukarkę przenośną.

Tabela nr 9

Przykłady stanu wyposażenia poszczególnych skontrolowanych ObUM w komputery w stosunku do ilości pracowników wykonujących prawną kontrolę metrologiczną i nadzór metrologiczny (2016 r.)

Jednostka organizacyjna	Zatrudnienie, w tym osoby wykonujące czynności i nadzór metrologiczny	Komputery		Suma komputerów
		Stacjonarne	Przenośne	
ObUM Bydgoszcz	11/9	4	4	8
ObUM Toruń	24/22	12	2	14
ObUM Nysa	8/6	4	5	9
ObUM Opole	9/7	2	2	4
ObUM Lublin	15/13	9	5	14
ObUM Kielce	16/13	4	1	5
ObUM Zamość	9/8	4	4	8

Źródło: Terenowa administracja miar.

**2.** W latach 2010–2015 GUM nie przeprowadzał analizy potrzeb teleinformatycznych jednostek terenowej administracji miar. Analiza takich potrzeb poprzez metodę warsztatowych spotkań na poziomie osób odpowiedzialnych za IT oraz na poziomie dyrektorów jednostek została przeprowadzona w 2016 r. Przygotowane zostało również wdrożenie centralnego systemu gospodarki własnej (finanse, kadry, płace, majątek) dla całej administracji terenowej. W celu przystąpienia do takiego wdrożenia, lokalne środowiska teleinformatyczne (jednostek terenowych) wymagały istotnego doposażenia.

Dopiero w 2016 r. Biuro Informatyki i Badania Oprogramowania GUM dokonało standaryzacji poziomu i zakresu lokalnej infrastruktury IT, wskutek czego dyrektorzy jednostek terenowych sukcesywnie występowali do GUM o zabezpieczenie środków na ten cel. W 2016 r. również przeprowadzono analizę potrzeb teleinformatycznych jednostek terenowych poprzez formę warsztatowych spotkań na poziomie osób odpowiedzialnych za IT oraz na poziomie dyrektorów jednostek. Z analiz tych wynikało, że zasadnym jest doinwestowanie w lokalne środowiska teleinformatyczne, tak aby możliwa była sprawna realizacja zadań bieżących tych jednostek, jaki i możliwe było przyszłe prowadzenie wdrożeń centralnych np. w zakresie systemu gospodarki własnej. Jednocześnie, corocznie w planach budżetowych GUM ujmowane były wydatki informatyczne na poziomie dużo niższym niż wynikało to z faktycznych potrzeb w tym zakresie, a ograniczenia te wynikały z ogólnych limitów budżetowych.

**3.** Planowana, w ramach ujętego w *Strategii GUM* działania 4.1.1 *Budowa systemu bazodanowego dla czynności metrologicznych realizowanych z GUM*, z terminem realizacji w latach 2011–2012, miała na celu uproszczenie i zautomatyzowanie obiegu informacji pochodzących z różnych obszarów działalności GUM oraz umożliwienie klientom komunikację z urzędem drogą elektroniczną.

Realizacja tego zadania miała skutkować skróceniem czasu obsługi wniosków oraz zmniejszeniem kosztów korespondencji i wydruków. Zgodnie z informacją zawartą w *Sprawozdaniu za 2015 r.*, efektem realizacji tego zadania było powstanie w 2013 r. systemu E-SUM, czyli elektronicznego systemu zarządzania czynnościami metrologicznymi. System był sfinansowany w ramach zadania inwestycyjnego *Informatyzacja administracji miar i administracji probierczej, Wykonanie budowy systemu do zarządzania obiegiem spraw i dokumentów w GUM*, z limitem wydatków w wysokości 1 mln zł.

Prace analityczne były prowadzone od 2009 r. przez Biuro Rozwiązań Systemowych (BRS), które odpowiadało za analizy dotyczące administracji miar i administracji probierczej. BRS w trakcie swojej pracy napotkało na liczne problemy z pozyskaniem aktualnych informacji o realizowanych czynnościach metrologicznych. Zakłady metrologiczne posługiwały się różnymi rejestrami realizowanych usług począwszy od papierowych do prowadzonych w aplikacji Microsoft Access. Ostatecznie zaakceptowane przez Kierownictwo GUM<sup>64</sup> założenia i opis systemu, były podstawą do skierowania go do realizacji. Wykonawca systemu został wybrany w trybie przetargu nieograniczonego – *na dostawę systemu E-SUM oraz przeniesienie praw własności*, a umowę zawarto w dniu 14 czerwca 2011 r. Wybrana została oferta z najniższą ceną wykonania nowego systemu, czyli 153,8 tys. zł. Ponad roczne opóźnienia we wdrożeniu systemu E-SUM wynikało z problemów technicznych, jakimi były m.in. braki w powtarzalności działania systemu. W związku z tym, kierownictwo GUM zdecydowało o pilotażowym uruchomieniu systemu w ograniczonym zakresie (wzorcowania dla terenowej administracji miar realizowane przez GUM), a następnie postanowiono ocenić przydatność systemu dla całej administracji miar. Po częściowym wdrożeniu w 2013 r., system E-SUM funkcjonował do 2016 r. W międzyczasie system podlegał ulepszeniom i modyfikacji w związku ze zgłaszanymi przez komórki merytoryczne GUM, POK i OUM uwagami.

Do pełnego produkcyjnego wdrożenia systemu E-SUM nie doszło m.in. z powodu małej intuicyjności i uciążliwości w użytkowaniu, ze względu na przestarzały sprzęt IT administracji miar (długie oczekiwanie na otwarcie kolejnych okien programu, problemy z przeszukiwaniem bazy danych), generowania znacznej ilości dokumentów przy skomplikowanych zamówieniach, wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie *Krajowych Ram Interoperacyjności*<sup>65</sup>, które wymuszało nowe rozwiązania nie przewidziane na etapie ogłaszania przetargu. Decydującym elementem mającym wpływ na rezygnację z rozbudowy systemu E-SUM była zbyt wysoka cena prac modernizacyjnych wykonywanych przez wybranego wykonawcę, która była porównywalna z ceną wykonania systemu przy jednoczesnym ograniczeniu zakresu odpowiedzialności firmy wykonującej system. Konieczność podpisywania kolejnych umów z firmą modernizującą i rozbudowującą system mogła być problematyczna ze względu na przepisy ustawy z *dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych*<sup>66</sup>. W związku z wątpliwościami związanymi z wdrożeniem E-SUM postanowiono skoncentrować prace nad realizacją systemu ŚWITEŻ.

<sup>64</sup> Powołanie Zespołu przez Prezesa GUM w dniu 4 listopada 2010 r., akceptacja przez Kierownictwo GUM w dniu 23 lutego 2011 r.

<sup>65</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z *dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych* (Dz. U. z 2016 r. poz. 526, ze zm.).

<sup>66</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm. Dalej: *Pzp*.



4. Planowane na lata 2013–2014 działanie 4.3.1. *Wdrożenie systemu elektronicznego obiegu dokumentów w GUM (EOD)* wdrożono 1 stycznia 2016 r., poprzez wprowadzenie kancelaryjnego systemu Elektronicznego Zarządzania Dokumentami<sup>67</sup> w GUM<sup>68</sup>.

GUM planując wdrożenie systemu elektronicznego obiegu dokumentów nieprawidłowo ocenił możliwości zrealizowania zadania. Oszacował zbyt krótki czas realizacji działania w stosunku do stanu przygotowania merytorycznego Urzędu. Dodatkowo w dniu 21 maja 2013 r. Kierownictwo GUM zmieniło wcześniejsze ustalenia, czyli zrezygnowało z wdrażania systemu elektronicznego obiegu dokumentów na rzecz EZD, który umożliwia podpisywanie pism i dokumentów podpisem elektronicznym, gromadzenie akt sprawy wyłącznie w postaci elektronicznej, ich archiwizowanie i brakowanie w systemie. W międzyczasie EZD był testowany i wdrażany w ObUM Białystok.

W 2008 r. ObUM Białystok został zaproszony przez Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku do udziału w projekcie Elektroniczne Zarządzanie Dokumentacją (EZD). Program został uruchomiony w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007–2013 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Prezes GUM wyraziła zgodę na udział w tym projekcie 30 października 2009 r. Porozumienie z Wojewodą Podlaskim zostało podpisane 19 stycznia 2010 r. Testowe uruchomienie systemu nastąpiło w lutym 2013 r., zaś 17 maja 2013 r. w wersji pomocniczej, tj. wspierającej tradycyjny system papierowy. W EZD prowadzona była wysyłka korespondencji wychodzącej z ObUM Białystok oraz udostępniane wszystkim pracownikom dokumenty wewnętrzne w celu zapoznania się, bez konieczności ich wydruków.

Istotną przyczyną opóźnienia we wdrożeniu systemu EZD w całej administracji miar był brak w GUM osoby z odpowiednią wiedzą merytoryczną w zakresie systemu kancelaryjnego EZD. Profesjonalny archiwista został zatrudniony dopiero od listopada 2013 r. Przeprowadzone przez niego skontrum<sup>69</sup> Archiwum Zakładowego wykazało szereg poważnych nieprawidłowości w zakresie funkcjonowania systemu kancelaryjnego oraz archiwum. O skali nieprawidłowości Kierownictwo GUM zostało poinformowane na początku 2014 r. Do października 2015 r. była opracowywana Instrukcja Kancelaryjna, która stanowiła podstawę merytoryczną EZD. Dodatkowo na opóźnienie wdrożenia EZD miało wpływ brak w GUM osób doświadczonych we wdrażaniu systemu klasy EZD oraz szkoleniach związanych z obsługą systemu.

W latach 2010–2015 w GUM brak było ujednoczonego systemu ewidencji spraw wpływających do Urzędu. We wdrożonym systemie EZD, w 2016 r. zarejestrowanych zostało 10 626 spraw, w tym 1239 spraw udokumentowanych wyłącznie w postaci elektronicznej. Tak więc, znaczna część zarejestrowanych spraw (88,34%) miała formę papierową lub zawierała elementy w tej formie.

W trakcie kontroli w GUM prowadzony był jeden rejestr przesyłek przychodzących, wychodzących i wewnętrznych, do którego automatycznie wprowadzane były przesyłki z systemu e-PUAP (Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej). Przesyłki w załatwianych sprawach były powiązane z rejestrami, co pozwalało na zarządzanie dokumentami i sprawami oraz kontrolowanie etapu obsługi spraw.

<sup>67</sup> Dalej także: EZD.

<sup>68</sup> Zarządzenie Nr 19 Dyrektora Generalnego Urzędu z dnia 28 listopada 2015 r. ws. wprowadzenia procedury użytkowania systemu EZD w GUM.

<sup>69</sup> Kontrola zbiorów bibliotecznych lub archiwalnych, przeprowadzana w oparciu o istniejący inwentarz lub inną pomoc ewidencyjną, mająca na celu ustalenie stanu faktycznego zbiorów i ujawnienie braków.

5. W 2016 r. GUM prowadził prace przygotowawcze związane z zaprojektowaniem i wdrożeniem założeń projektu ŚWITEŻ. W ramach przygotowania projektu, od lipca 2016 r. wykonane zostały m.in. działania związane z wyłonieniem firmy wspierającej zespół projektowy przy tworzeniu studium wykonalności, przeprowadzono konsultacje i uzgodnienia, opracowano kompletny projekt studium wykonalności, przygotowano publiczną prezentację projektu. Za pośrednictwem Ministerstwa Rozwoju przekazano materiały do oceny wstępnej i akceptacji założeń<sup>70</sup> przez Komitet Rady Ministrów ds. Cyfryzacji. Decyzją<sup>71</sup> Nr 60 Prezesa GUM w sprawie przyjęcia założeń Projektu ŚWITEŻ – System wsparcia informatycznego usług terenowej administracji miar rozpoczęta została realizacja projektu, którego zasadniczym celem jest modernizacja sposobu działania administracji miar, oparta na cyfryzacji usług, w szczególności w zakresie wytwarzania certyfikowanych materiałów odniesienia, przeprowadzania oceny zgodności przyrządów pomiarowych, legalizacji, wzorcowania i ekspertyz przyrządów pomiarowych, rejestracji podmiotu w rejestrze producentów i importerów towarów paczkowanych lub butelek miarowych oraz monitorowania ważności certyfikatów. Realizację projektu zaplanowano na lata 2016–2020, przy oszacowanej wstępnie wartości projektu<sup>72</sup> na kwotę 16 mln zł.

6. Wobec niedostarczenia przez GUM innego systemu do obsługi zadań terenowej administracji miar w obszarze sprawowania prawnej kontroli metrologicznej, Naczelnik ObUM Bydgoszcz, autor programu *Rejestr zgłoszeń* w miarę potrzeb wprowadzał ulepszenia do systemu. Od 2010 r. *Rejestr zgłoszeń* był adaptowany do aktualnych potrzeb i zadań, w tym:

- dostosowano go do zmian stawek VAT i przepisów finansowych,
- umożliwiono pełną rejestrację zdarzeń kontrolno-nadzorczych z uwzględnieniem zakresu kontroli oraz dostosowania tych danych pod kątem możliwości wykorzystania przy planowaniu działań kontrolnych,
- wdrożono automatyczne generowanie metryki sprawy, analizę miejsc użytkowania i historii składanych wniosków przez użytkownika jako narzędzie do planowania działań kontrolno-nadzorczych i przewidywanych zgłoszeń w latach kolejnych,
- poprawiono bezpieczeństwo danych, tworzenie automatycznych kopii bezpieczeństwa,
- pełną obsługę naklejek legalizacyjnych – dodatek *Naklejki*,
- zainstalowano dodatek *Biuro*, w którym elektronicznie (automatycznie) rejestrowane były wszelkie dokumenty związane z legalizacją przyrządów pomiarowych w celu wyeliminowania rejestracji w papierowym dzienniku,
- zmodernizowano system powiadomienia klientów o upływających terminach ważności legalizacji w ten sposób, że od 2015 r. wdrożono program automatycznego powiadamiania klientów o upływie tych terminów (w przypadkach, gdy klient sobie tego życzył).

Z uwagi na pozostawioną Dyrektorom OUM i Naczelnikom ObUM dowolność we wdrażaniu i uaktualnianiu *Rejestru zgłoszeń*, nie we wszystkich jednostkach terenowej administracji miar, dodatkowe aplikacje zostały wdrożone. Przykładowo wszystkie nowości wykorzystywał OUM

<sup>70</sup> Planowane dofinansowanie projektu konkursowego ze środków UE w ramach *Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014–2020*, działanie 2.1 *Wysoka dostępność i jakość e-usług publicznych*. Do czasu zakończenia kontroli, tj. 14 marca 2017 r., brak było informacji o przyjęciu projektu na listę konkursową.

<sup>71</sup> Decyzja z dnia 2 grudnia 2016 r.

<sup>72</sup> W tym: aplikacja systemu centralnego (3 mln zł), centralna infrastruktura teleinformatyczna (4 mln zł), infrastruktura lokalna w administracji terenowej (6 mln zł), szkolenia (0,5 mln zł), usługi specjalistyczne, doradcze i inne (1 mln zł) oraz wynagrodzenie personelu (1,5 mln zł).

Bydgoszcz i podległe jemu ObUM. Natomiast użytkowana przez ObUM Opole wersja *Rejestru zgłoszeń* nie posiadała funkcji obsługi kartotek przyrządów pomiarowych, automatycznego tworzenia świadectw legalizacji, czy obsługi rejestru naklejek (cech urzędowych).

Ponieważ terenowej administracji miar nie udostępniono bazy danych służącej monitorowaniu przyrządów pomiarowych niektóre jednostki organizacyjne stworzyły własne systemy zarządzania przyrządami pomiarowymi<sup>73</sup>. ObUM Bydgoszcz posiadał i stosował własny system monitorowania przyrządów pomiarowych wykorzystywanych do legalizacji (w ramach opisanego wyżej systemu *Rejestr zgłoszeń*), który zawierał dane o zakupie, wzorcowaniu, naprawach, parametrach i wykorzystaniu tych przyrządów. Prowadzenie tej ewidencji NIK ocenia jako przykład dobrej praktyki. Urząd według stanu na koniec 2016 r. posiadał ok. 300 własnych przyrządów pomiarowych (specjalistycznych i uniwersalnych) używanych w procesach legalizacji, wzorcowania, ekspertyz i nadzoru.

W 2010 r. GUM udostępnił terenowej administracji miar Elektroniczny System Zarządzania Towarami Paczkowanymi (e-TP). Prowadzona w nim była baza krajowych producentów towarów paczkowanych, rejestracja importerów i sprowadzających towary paczkowane oraz planowanie i rozliczanie kontroli. System był również wykorzystywany do sporządzania sprawozdań z kontroli.

### 3.3 Gospodarowanie zasobami

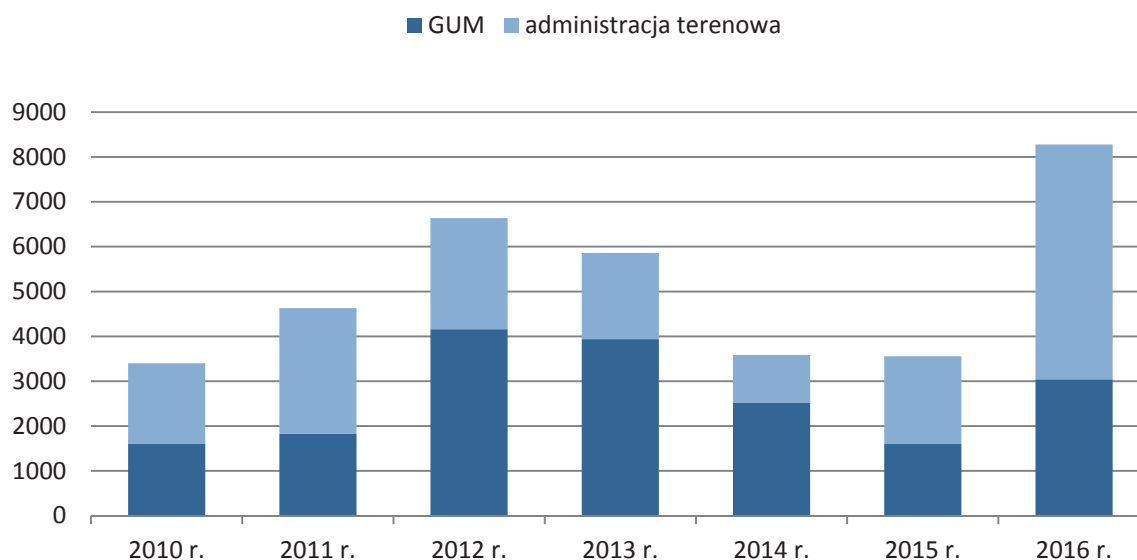
Działania ujęte w *Strategii GUM*, zostały przyjęte do realizacji bez określenia poziomu niezbędnych nakładów inwestycyjnych i źródeł ich finansowania. Tworzone w latach 2010–2016 plany finansowe nie zawierały wyróżnika, który identyfikowałby wydatki związane z realizacją celów strategicznych. W sporządzanych w GUM sprawozdaniach kwartalnych uwzględniających plan i wykonanie budżetu nie wydzielono wydatków na wydatki strategiczne. Zakupy przyrządów pomiarowych, środków trwałych, systemów i programów komputerowych oraz sprzętu teleinformatycznego w związku z realizacją *Strategii GUM* nie były wyróżniane w zapisie księgowym. Zatem nie było możliwości zidentyfikowania takich wydatków w sprawozdaniach finansowych. Zgodnie z przyjętymi przez Kierownictwo GUM założeniami wydatki związane z realizacją działań strategicznych miały być realizowane w ramach budżetu GUM.

Wydatki majątkowe części 64 budżetu państwa na zakup niezbędnej infrastruktury metrologicznej czy sprzętu informatycznego w latach 2010–2016 z roku na rok wzrastały od 3 469 tys. zł w 2010 r. do 9 325,8 tys. zł w 2016 r. Jednakże ich udział w całości wydatków budżetowych wynosił od 2,8% w 2010 r. do 6,8% w 2016 r. Na konieczność zwiększenia inwestycji w zakresie najnowszego wyposażenia metrologicznego wskazał dr T.J. Quinn w raporcie będącym m.in. podstawą do sporządzenia *Strategii GUM*. Zdaniem eksperta należało zwiększyć nakłady inwestycyjne na budowę oraz utrzymanie państwowych wzorców i stanowisk pomiarowych, aby te zapewniały potrzeby gospodarki, jak również najwyższe poziomy pewności pomiarów.

<sup>73</sup> Zgodnie z działaniem 1.13.2 *Strategii GUM* miał być przygotowany system monitorowania przyrządów pomiarowych wykorzystywanych przez poszczególne terenowe urzędy terenowej administracji miar oraz baza danych na serwerze GUM o przyrządach pomiarowych, stanowiskach i wyposażeniu. Miało to służyć optymalizacji zakupów przyrządów pomiarowych i ulepszeniu wykorzystania istniejących zasobów.

Wykres nr 2

Wydatki majątkowe administracji miar w latach 2010–2016 w tys. zł



Źródło: GUM.

**1.** Pomimo pilnych potrzeb inwestycyjnych GUM nie podejmował działań w zakresie zwiększenia środków pieniężnych na ich realizację. Dopiero w 2016 r. wydatki inwestycyjne wzrosły ponad dwukrotnie w porównaniu z 2015 r. (wzrost o 130%). W *Strategii GUM* działania szczegółowe w zakresie nakładów inwestycyjnych ustalono w *Polityce (...)* oraz projekcie *KPDM*.

W części wnioski i rekomendacje *Polityki (...)*, między innymi zapisano, że utrzymanie i rozwój istniejącej infrastruktury wzorców pomiarowych jest w pełni uzasadnione, ponieważ infrastruktura ta umożliwia zabezpieczenie potrzeb krajowej gospodarki w zakresie spójnych i rzetelnych pomiarów, zapewnia gospodarce wsparcie metrologiczne, co wpływa na zwiększanie jej konkurencyjności. Zawarto również wnioski o charakterze rozwojowym, wskazując iż większość z nich związana jest z infrastrukturą już istniejących stanowisk wzorców pomiarowych. Za najbardziej pilne<sup>74</sup> uznano utworzenie stanowisk wzorców pomiarowych: wzorzec dawki pochłoniętej w materiale oraz wzorzec dawki pochłoniętej w wodzie (koszt około 300 tys. zł), wielozłączkowy przetwornik obliczeniowy AC/DC (koszt 500 tys. zł), kalibrator mocy oraz licznik wzorcowy (koszt 700 tys. zł), wzorzec pola magnetycznego (koszt 200 tys. zł). W zamierzeniach inwestycyjnych ujęto również zadanie związane z przygotowaniem GUM do nowego sposobu przekazywania jednostki masy, w związku z *redefinicją kilograma*. Laboratorium masy należało wyposażyć w urządzenia, przyrządy i ponieść inne nakłady, których łączną wartość szacowano na 2÷3 mln zł.

Wzorzec dawki pochłoniętej w materiale oraz wzorzec dawki pochłoniętej w wodzie były na czas przeprowadzania kontroli<sup>75</sup> w trakcie realizacji. Zakończenie prac przewidywano na lata 2019/2020. Pozostałe wzorce nie zostały zrealizowane z powodu zmian w planach inwestycyjnych od 2014 r. Inwestycje te przeniesiono do planów na 2017 r. i 2018 r. Konieczność wyposażenia laboratorium w związku z planowaną *redefinicją kilograma* była zgłaszana do planu zakupów w latach 2014–2017. Do czasu zakończenia kontroli laboratorium nie zostało odpowiednio wyposażone.

<sup>74</sup> W horyzoncie czasowym lat 2012–2014.

<sup>75</sup> Grudzień 2016 r. – marzec 2017 r.

Z uwagi na planowane w 2018 r. wprowadzenie nowej definicji jednostki masy oraz szacowane wysokie koszty zakupu wyposażenia i czasochłonne czynności techniczne związane z przekazywaniem jednostki od wzorców państwowych do wzorców kopii kilograma, wzorców odniesienia, wzorców roboczych i przyrządów użytkowych, GUM planował, że redefinicja jednostki masy będzie trzyetapowa: 2018 r., lata 2019–2020, lata 2021–2023. Wdrożenie jednostki masy zaplanowano na lata 2016–2020, a wartość nakładów oszacowano na 5 624 tys. zł.

W załączniku do KPDM na lata 2012–2014, oszacowano nakłady na inwestycje i na powiązanie z międzynarodowym systemem miar w poszczególnych dziedzinach pomiarowych, w odniesieniu do stanowisk pomiarowych, wzorców lub innych przedsięwzięć (łącznie dla 157 pozycji). Oczekiwany średnioroczny budżet na ten cel oszacowano na 22 136,1 tys. zł.

Tabela nr 10

Nakłady/wydatki majątkowe<sup>76</sup> związane z nabyciem, budową, modernizacją wzorców i stanowisk pomiarowych w odniesieniu do sumy wszystkich wydatków GUM w latach 2010–2016

Lata	Realizacja planu finansowego centrali GUM ogółem (tys. zł)	Wydatki majątkowe (w paragrafie 6060) utrzymanie i rozwój wzorców i stanowisk pomiarowych (tys. zł)	(3/2) w %
1	2	3	4
2010	33 299	1 037	3,1
2011	33 356	1 091	3,2
2012	35 404	3 936 <sup>77</sup>	11,1
2013	35 136	3 936 <sup>78</sup>	11,2
2014	35 475	2 524 <sup>79</sup>	7,1
2015	41 231	1 601 <sup>80</sup>	3,9
2016	37 003	3 041	8,2

Źródło: GUM.

Łącznie w latach 2010–2016 na utrzymanie, modernizację i budowę wzorców i stanowisk pomiarowych GUM<sup>81</sup> wydatkował 17,2 mln zł, co stanowiło około 6,9% ogółu wydatków (planu finansowego GUM), a średnie roczne nakłady stanowiły około 11% w stosunku do uprzednio wskazanych, oszacowanych średniorocznych potrzeb. Źródłem wydatków były środki budżetowe. GUM nie podejmował starań o środki inwestycyjne z innych źródeł, np. Funduszu Nauki i Technologii Polskiej, którego źródłem przychodów były odpisy z prywatyzacji. Działania Kierownictwa GUM poprzestawały na corocznym informowaniu Ministra Finansów, przy okazji przedkładania projektu budżetu, o niedoborze środków na zakup aparatury badawczej i kontrolno-pomiarowej oraz modernizację stanowisk wzorcowych i pomiarowych oraz, że w latach 2010–2016 oszczędności

<sup>76</sup> Ewidencjonowane w paragrafie 6060 klasyfikacji wydatków.

<sup>77</sup> W 2012 r. na zakup samochodu osobowego wydatkowano 115 tys. zł.

<sup>78</sup> W 2013 r. wydatkowano na zakup samochodu osobowego 115 tys. zł i na zakup samochodu osobowo-dostawczego 66 tys. zł.

<sup>79</sup> W 2014 r. wydatkowano na zakup samochodu dostawczego typu kombi-van 155 tys. zł.

<sup>80</sup> W 2015 r. wydatkowano 2 905 tys. zł na modernizację klimatyzacji (wydatku nie obejmuje tabela) oraz 64 tys. zł wydatkowano na zakup samochodu typu combi-van.

<sup>81</sup> Centrala GUM – bez wydatków terenowej administracji.

pojawiające się na wydatkach bieżących w danym roku budżetowym były przeznaczane na wydatki inwestycyjne. Wnioski kierowane do MF nie skutkowały istotnym wzrostem wydatków inwestycyjnych. GUM nie zgłaszał Ministrowi Gospodarki problemu braku środków na inwestycje.

**2.** W latach 2010–2016 występowały przypadki braku możliwości przeprowadzenia w GUM określonych czynności wzorcowania przyrządów pomiarowych. Najczęstszymi przyczynami odmowy były:

- okresowy brak możliwości wykonania usługi (długotrwałe awarie, naprawy, długotrwała absencja personelu) – przypadki takie występowały w sześciu dziedzinach pomiarowych; dotyczyły sześciu rodzajów usług lub grup usług, a oprócz tego usług wykonywanych m.in. w Laboratorium Pomiarów Przemysłowych. Okresowy brak możliwości wykonania usługi trwał w niektórych przypadkach od kilku miesięcy do pół roku. W niektórych przypadkach brak możliwości wykonania usługi mógł istotnie oddziaływać na działalność prowadzoną przez klientów (np. w zakresie dwóch rodzajów wzorcowań klienci oczekiwali na realizację usług do dwóch miesięcy, ze względu na brak innych akredytowanych laboratoriów w kraju);
- brak odpowiedniej metodologii i/lub infrastruktury – przypadki takie występowały w 16 dziedzinach pomiarowych, dotyczyły 24 rodzajów usług lub grup usług. Przypadki takie miały miejsce od jednego razu na kilka lat do kilku/kilkunastu razy w roku. GUM podejmował działania w związku z kierowanymi zapytaniami i koniecznością odmów dokonania wzorcowań, przy czym za podjęte działania w niektórych przypadkach laboratoria GUM uznawały samo umieszczenie zakupów w planach inwestycyjnych. W dwóch przypadkach GUM, jako podjęte działanie wskazał odpowiednio: przekazanie informacji do klientów o braku możliwości technicznych i braku wiedzy GUM o laboratorium akredytowanym dla danego typu pomiarów. W przypadku trzech usług podjęte działania obejmowały przekierowanie usługi do zagranicznych laboratoriów akredytowanych (brak możliwości wykonania usługi w Polsce) oraz zgłaszanie do planów strategicznych GUM i planów inwestycyjnych działań w zakresie budowy tego rodzaju stanowisk. W przypadku jednej usługi nie zostały podjęte jakiegokolwiek działania,
- usługi wzorcowania realizowane na niższym poziomie (przekierowanie do innych podmiotów/laboratoriów wykonujących tego rodzaju usługi wzorcowania).

**3.** W celu zoptymalizowania zakupów sprzętu pomiarowego, jak również w celu lepszego wykorzystania istniejących zasobów, w latach 2014–2015 miał zostać wprowadzony system monitorowania sprzętu pomiarowego wykorzystywanego przez poszczególne terenowe urzędy administracji miar (działanie 1.13.2. *Strategii GUM*). GUM nie podjął prac w celu stworzenia bazy danych o posiadanym przez administrację miar sprzęcie pomiarowym oraz platformy służącej do kontaktu jednostek w celu użyczenia przyrządów pomiarowych.

Zgodnie z działaniem 1.13.3 wskazanym w *Strategii GUM*, planowano pilotażowo wdrożyć centralne zakupy dla całej administracji miar. Efektem ich wdrożenia miało być obniżenie ceny zakupu i/lub uzyskanie lepszych warunków serwisowych. W zakresie zakupów centralnych Urząd chciał wzorować się na Centrum Usług Wspólnych KPRM. Biuro Obsługi GUM miało z administracją terenową ustalać listę zakupów, które mogłyby być realizowane w ramach tych zakupów. Jednostki administracji miar sporadycznie wykorzystywały system zakupów centralnych. Niewprowadzenie procedur w tym zakresie, skutkowało brakiem określenia warunków brzegowych, przy spełnieniu których należało zastosować tryb zakupów centralnych. Ostatecznie kilkakrotnie dokonano zakupów centralnych, m.in. folii do produkcji naklejek holograficznych, samochodów, czy niektórych

przyrządów metrologicznych. W 2016 r. realizowane były wspólne zakupy przyrządów i stanowisk pomiarowych, np. w OUM w Krakowie (tachometry dla trzech okręgów), w OUM w Warszawie (przepływomierze masowe dla sześciu okręgów), w OUM w Gdańsku (dziewięć stanowisk do legalizacji przyrządów do pomiaru prędkości pojazdów w ruchu drogowym w warunkach użytkowania dla dziewięciu okręgów).

Wydatki związane z realizacją działania 4.1.1. *Budowa systemu bazodanowego dla czynności metrologicznych realizowanych z GUM* poprzedzone zostały procedurą przewidzianą w ustawie *Pzp*. W kontroli NIK nie stwierdzono nieprawidłowości w wyborze trybu oraz stosowaniu procedur.

**4.** Brak skutecznego wdrożenia systemów związanych z obsługą usług metrologicznych m.in. wykonywanych na rzecz przedsiębiorców, skutkujący m.in. brakiem możliwości uzyskania aktualnej informacji o etapie postępowania, brakiem możliwości wymiany dokumentów drogą elektroniczną (w tym np. faktur za realizowane czynności), wpływał negatywnie na jakość obsługi. Niezrealizowanie przedsięwzięcia E-SUM spowodowało, że planowany w działaniu 4.1.1. rezultat *Uproszczenie i zautomatyzowanie obiegu informacji pochodzących z różnych obszarów działalności GUM. Umożliwienie klientom GUM komunikacji z urzędem (...)*, pomimo określenia w *Sprawozdaniu z realizacji Strategii GUM za 2015 r. jako wykonany*, nie został osiągnięty. Jednocześnie brak wdrożenia systemu bazodanowego oraz opóźnienie we wdrażaniu systemu dedykowanego do elektronicznego obiegu dokumentacji spowodowało, że planowane rezultaty realizacji działań 4.3.1 i 4.3.3<sup>82</sup>, czyli m.in. zmniejszenie kosztów korespondencji pocztowej oraz kosztów wydruku (papieru i tonerów) nie zostały osiągnięte. Koszty usług pocztowych, materiałów eksploatacyjnych do kopiarek, drukarek i faxów oraz papieru, w 2016 r. wyniosły łącznie 154,2 tys. zł i w porównaniu do 2015 r. wzrosły o 32 tys. zł, tj. o 26,2%.

**5.** W latach 2010–2016 kontrolowane OUM wydatkowały łącznie 4 131,8 tys. zł na zakup przyrządów pomiarowych i środków transportu niezbędnych do wykonywania prawnej kontroli metrologicznej oraz sprawowania nadzoru metrologicznego. Wszystkie zakupy zostały przeprowadzone zgonie z obowiązującymi procedurami dokonywania zakupu towarów i usług oraz ustawą *Pzp*. OUM posiadały procedury w zakresie nadzoru nad wyposażeniem pomiarowym oraz instrukcje stosowania oraz ewidencjonowania stempli i naklejek legalizacyjnych. Na 14 terenowych jednostek miar, kierownicy dwóch jednostek stwierdzili, iż dysponują niewystarczającym wyposażeniem pomiarowym do bieżącego wykonywania obowiązków. Stosowano różne sposoby radzenia sobie z niedoborami sprzętowymi. Do kontroli odmierzaczy LPG OUM Warszawa posiadał cztery stanowiska kontrolne (jedno wykorzystywał ObUM Białystok, pozostałe trzy – zakupione w latach 2011, 2013 i 2016 wykorzystywały pozostałe ObUM). Stanowiska te były przewożone i przekazywane między urzędami zgodnie z wcześniej ustalonym harmonogramem. Przeprowadzone oględziny wykazały, że przeważająca liczba urzędów posiadała sprawne i zalegalizowane wzorce i urządzenia do pomiarów legalizowanych przyrządów.

W kontrolowanym okresie na zakup środków transportu OUM wydatkowały łącznie 1384,4 tys. zł, zakupując łącznie 15 samochodów. W latach 2010–2016 ObUM były sukcesywnie wyposażane w samochody. Przykładowo każdy ObUM podlegający pod OUM w Warszawie miał do dyspozycji własny samochód, a ObUM Warszawa wykorzystywał dwa, natomiast OUM Warszawa dysponował

<sup>82</sup> 4.1.1. Budowa systemu bazodanowego dla czynności metrologicznych realizowanych z GUM, 4.3.1. Wdrożenie systemu elektronicznego obiegu dokumentów w GUM, 4.3.3. Wdrożenie systemu elektronicznego obiegu dokumentów w administracji miar i administracji probierczej.

trzema samochodami (jeden z nich z 2005 r.). Cztery na pięć ObUM podległych OUM Poznań dysponowały samochodami służbowymi, w tym ObUM w Lesznie posiadał dwa samochody ciężarowe. Na przestrzeni lat 2010–2016 wyposażenie OUM Poznań i podległych ObUM w samochody wzrosło łącznie z pięciu do ośmiu samochodów. Na 14 jednostek terenowej administracji miar tylko jedna nie była wyposażona w środek transportu na koniec 2016 r. Z powodu niewystarczającej liczby samochodów, pracownicy administracji miar nadal wykorzystywali środki transportu klientów w celu przeprowadzania legalizacji przyrządów pomiarowych. Zatem terenowe jednostki miar nie były niezależne od klientów w zakresie wykonywania czynności w ramach prawnej kontroli metrologicznej.

6. Pomimo przeprowadzenia w 2011 r. przeglądu zatrudnienia, rozplanowania etatów i określenia potrzeb zatrudnienia na lata 2012–2014 z uwzględnieniem bieżących potrzeb kadrowych oraz fluktuacji kadr, nie zostało zrealizowane działanie 1.12.1 *Strategii GUM*, którego celem było ustalenie docelowej struktury zatrudnienia dostosowanej do realizowanych przez GUM zadań. Sporządzony został natomiast *Plan zatrudnienia na rok 2012*, uwzględniający zmiany powstałe w wyniku przeglądu zatrudnienia. Według tego *Planu* zapotrzebowane zwiększenie zatrudnienia o 32,5 etatów, zgłoszone przez komórki organizacyjne GUM, zostało zweryfikowane przez Kierownictwo GUM do wysokości 14,25 dodatkowych etatów. W latach 2010–2016 zatrudnienie w GUM zmalało o 10%, a w terenowej administracji o 3,6%.

Tabela nr 11

Przeciętne zatrudnienie i wysokość przeciętnego miesięcznego zatrudnienia w GUM i terenowej administracji miar w latach 2010–2016

Lata	Przeciętne zatrudnienie (os.)		Przeciętne miesięczne wynagrodzenie (zł)	
	GUM	Administracja terenowa	GUM	Administracja terenowa
2010	350	1302	4 953	4 005
2011	341	1292	5 033	4 075
2012	332	1283	5 207	4 049
2013	332	1273	5 211	4 085
2014	325	1251	5 322	4 150
2015	319	1246	5 471	4 181
2016	315	1255	5 919	4 435

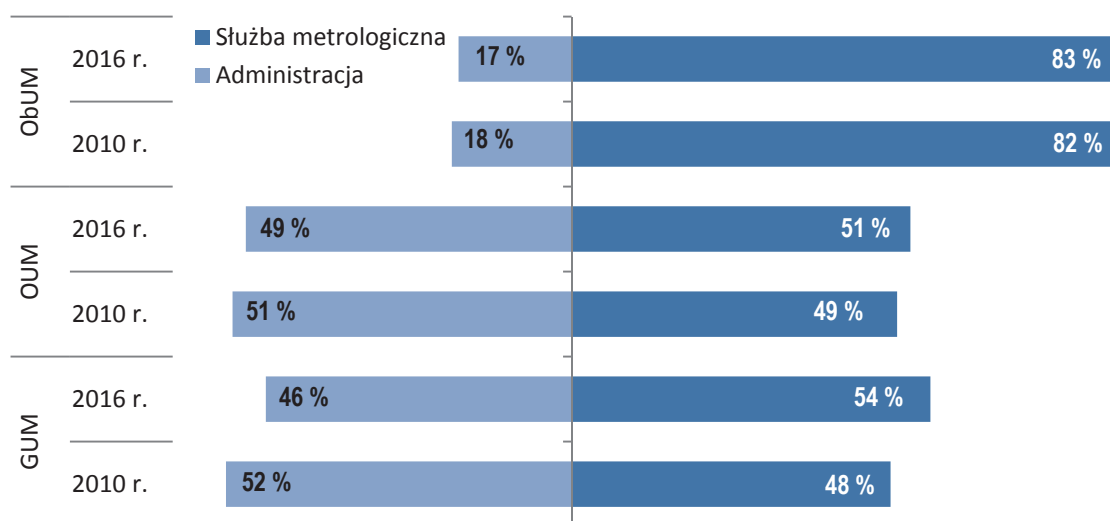
Źródło: GUM.

Nie została określona docelowa struktura zatrudnienia w komórkach odpowiedzialnych za realizację zadań z obszaru prawnej kontroli metrologicznej, metrologii naukowej oraz administracji. Zdaniem byłej Prezes GUM zamierzeniem działania (1.12.1. *Przegląd kadr w GUM, który będzie podstawą do przeprowadzenia racjonalizacji zatrudnienia*) było nie tyle określenie, czy ustalenie docelowej struktury zatrudnienia w GUM, a raczej wypracowanie wytycznych zatrudniania kompetentnych kadr oraz sukcesji stanowisk w GUM w przypadku odchodzenia kluczowych pracowników.



Wykres nr 3

Zmiana struktury zatrudnienia w GUM, kontrolowanych OUM i ObUM w latach 2010–2016



Źródło: GUM, OUM i ObUM.

Celem działania było również wykonanie rekomendacji T.J. Quinna, który zwrócił uwagę, że stosunek liczby pracowników administracyjnych do liczby pracowników w laboratoriach był za wysoki (185/155 osób, tj. 55%/45% zatrudnionych ogółem). W 2010 r. stosunek ten wynosił odpowiednio 181/168 osób 52%/48% ogółu zatrudnionych, a w 2016 r. odpowiednio 152/178 osób i 46%/54% ogółu zatrudnionych. Zatem struktura zatrudnienia zmieniła się na korzyść kadry metrologicznej jednakże w małym stopniu. W latach 2010–2016 w GUM, w ramach tzw. *kadry metrologicznej* średniorocznie zatrudnionych było od 168 pracowników do 178. W tym okresie nie było istotnej fluktuacji *kadry metrologicznej*. W terenowej administracji miar nie dokonywano przeglądu kadr w celu dokonania zmian w ich strukturze. Jednocześnie w dwóch na 14 skontrolowanych jednostek terenowej administracji miar stwierdzono niedostateczną obsadę kadrową.

### 3.4 Wyniki kontroli sprawdzającej

Po przeprowadzonej kontroli P/14/095 *Realizacja zadań Okręgowego Urzędu Miar w Łodzi, w zakresie legalizacji i kontroli urządzeń pomiarowych do odmierzania paliw płynnych* Delegatura NIK w Łodzi poleciła OUM Łódź oraz podległym jej ObUM, m.in.:

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

Zalecenia zostały zrealizowane w części.

OUM Łódź podjął działania organizacyjne zwiększające zatrudnienie w trzech podległych ObUM<sup>83</sup>, m.in. w celu właściwego wykonywania prawnej kontroli metrologicznej odmierzaczy paliw. W wyniku przesunięć kadrowych i przyjęcia nowych pracowników, zatrudnienie w poszczególnych ObUM zwiększono o jedną osobę. W 2015 r. zostały zorganizowane szkolenia dla dziewięciu pracowników OUM i ObUM przeprowadzone przez Stowarzyszenie Elektryków Polskich Oddział w Łodzi, dające m.in. uprawnienia dokumentowane świadectwami kwalifikacyjnymi do obsługi stanowisk pomiarowych do legalizacji i kontroli odmierzaczy gazu ciekłego propan-butan.

Dokonano zakupu dwóch przepływomierzy kontrolnych do legalizacji i kontroli odmierzaczy do gazu LPG. Pozwoliło to wyposażyć ObUM Kielce w przedmiotowy przyrząd, a po zakończeniu sprawdzenia drugiego przepływomierza w OUM, kolejny ObUM miał być wyposażony w ten przyrząd. Według stanu na dzień zakończenia kontroli<sup>84</sup> trzy ObUM<sup>85</sup> nie dysponowały przepływomierzem do kontroli odmierzaczy gazu LPG, a ich doposażenie miało się odbywać sukcesywnie w latach 2017–2018. Zostało również wzbogacone wyposażenie urzędów w przyrządy do legalizacji i kontroli odmierzaczy paliw ciekłych, poprzez zakup zestawu kolb metalowych II rzędu (siedem rozmiarów od 2 do 200 dm<sup>3</sup>).

Zwiększono niezależność działania ObUM w zakresie wykorzystywanych środków transportu aczkolwiek ObUM nadal korzystały ze środków transportów wnioskodawców. OUM i podległe ObUM dysponowały łącznie ośmioma samochodami, w tym czterema OUM. ObUM Łódź korzystał z samochodu OUM. Jednakże były to samochody o wieloletnim okresie eksploatacji (rok produkcji od 1995 r. do 2007 r., przebieg od 69 tys. km do 289 tys. km), których wartości początkowe w 100% zostały umorzone. Przykładowo ObUM Łowicz posiadał samochód osobowy, który ze względu na zły stan techniczny w dniu 8 grudnia 2015 r. został zlikwidowany, a w następny samochód<sup>86</sup> został wyposażony dopiero 6 grudnia 2016 r. (przez rok urząd nie posiadał żadnego samochodu). W projekcie planu inwestycyjnego na 2017 r. OUM zaplanowano zakup jednego samochodu towarowo-osobowego. Zakup kolejnego samochodu towarowo-osobowego ujęto w projekcie planu inwestycyjnego na 2019 r.

W zakresie realizacji wniosku pokontrolnego o usprawnienie procedury legalizacyjnej w podległych urzędach obwodowych w celu zapewnienia rzetelnego rozpatrywania wniosków pod względem kompletności i wnoszonych opłat, Dyrektor OUM pismem z dnia 26 września 2014 r. skierowanym do naczelników urzędów obwodowych, zwrócił uwagę, iż zgodnie z przepisami procedurę związaną z legalizacją danego przyrządu, w tym wyznaczenie terminu przeprowadzania legalizacji, wszczyna się dopiero po formalnym zarejestrowaniu wniosku w urzędzie. Natomiast wnioskodawca zobowiązany jest w terminie 7 dni od dnia złożenia wniosku uiścić należną opłatę, zgodnie z art. 24a ust. 3 pkt 1 *uPom*. Przeprowadzone kontrole wewnętrzne przez OUM w ObUM w latach 2015–2016 nie wykazały nieprawidłowości w zakresie kompletności i terminowości realizacji wniosków oraz wysokości pobranych opłat za odmierzacze paliw.

ObUM posiadały aktualne wykazy stacji paliw funkcjonujących na obszarze ich działalności. Oprócz wykazów stacji paliw, prowadzone były ewidencje odmierzaczy paliw w formie elektronicznej. Ewidencje te zawierały dane dotyczące stacji paliw i zainstalowanych odmierzaczy,

<sup>83</sup> ObUM w Piotrkowie Trybunalskim, ObUM w Zduńskiej Woli oraz ObUM w Łowiczu.

<sup>84</sup> 22 grudnia 2016 r.

<sup>85</sup> ObUM w Piotrkowie Trybunalski, Łowiczu i Zduńskiej Woli.

<sup>86</sup> Samochód osobowy przejęty z GUM, rok produkcji 2005 r., przebieg 172 tys. km, w 100% umorzony.

w tym informacje kiedy wykonano ostatnią legalizację oraz datę ważności legalizacji, co pozwala na skuteczne monitorowanie przestrzegania obowiązku zgłaszania do legalizacji odmierzaczy paliw, przez ich użytkowników. Urząd w pełni zrealizował plany kontroli.

Stwierdzono nieprawidłowości polegające na opóźnieniach w podejmowaniu czynności w celu wyegzekwowania należności OUM, z tytułu opłat za wydawanie dowodów legalizacji ponownej odmierzaczy paliw. Ustalono, że na dzień 30 września 2016 r. było 15 spraw, gdzie wystąpiły zaległości w opłatach za wydawanie dowodów legalizacji odmierzaczy paliw, na łączną kwotę 10,7 tys. zł. Wnioski o przeprowadzenie czynności legalizacyjnych 15 spraw, zostały złożone w urzędach obwodowych w okresie od 4 maja do 31 sierpnia 2016 r. Na zaległości te (wg stanu na 14 grudnia 2016 r.), miały wpływ: opóźnienia w wystawianiu przez naczelników urzędów obwodowych decyzji określających zaległości podatkowe (w opłatach) dla dłużników (w 73% spraw decyzje te zostały wystawione w okresie od 22 dni do 67 dni, po upływie 7 dniowego terminu płatności), opóźnienia w wystawianiu upomnień (w 47% spraw upomnienia wystawiono w okresie od 14 dni do 77 dni), opóźnienia w wystawianiu tytułu wykonawczego (na 15 spraw, w jednej sprawie tytuł wykonawczy wystawiono po 189 dniach, po upływie 7 dni od dnia doręczenia upomnienia, a w jednej sprawie nie wystawiono tytułu wykonawczego). W wyniku podejmowanych czynności, na 14 grudnia 2016 r., od 12 dłużników wyegzekwowano zaległości w należnych opłatach na łączną kwotę 7,4 tys. zł, pozostało do wyegzekwowania kwota 3,3 tys. zł.

#### 4.1 Przygotowanie i organizacja kontroli

Kontrola *realizacja Strategii Głównego Urzędu Miar na lata 2010–2015* przeprowadzona została z inicjatywy NIK. Za celowością jej realizacji przemawiały wyniki poprzednio przeprowadzanych kontroli NIK oraz dezyderaty Komisji Sejmowych kierowanych w latach 2010 i 2015 do Ministra Gospodarki. Przedmiotem kontroli była realizacja *Strategii GUM*, którą kontrolowano nie tylko z perspektywy monitorowania działań strategicznych ale również w odniesieniu do poziomu wykonywania obowiązków ustawowych przez GUM i terenową administrację miar. W konsekwencji badania skupiły się również na zagadnieniu wykonywania prawnej kontroli metrologicznej i nadzoru metrologicznego w stosunku do przyrządów pomiarowych takich jak: odmierzacze paliw płynnych, taksometry i przyrządy do pomiaru prędkości.

Działalność polskiej administracji miar była przedmiotem kontroli NIK w 2004 r. Kontrola P/04/054 *Funkcjonowanie administracji miar i administracji probierczej* wykazała szereg nieprawidłowości w realizacji zadań ustawowych. Izba negatywnie oceniła m.in. niewystarczającą działalność kontrolną jednostek administracji miar, która wynikała z całkowicie nieuzasadnionego traktowania nadzoru metrologicznego przez część organów administracji miar jako zadań o drugorzędnym znaczeniu. Kontrola wykazała, że jedną z przyczyn osłabienia funkcji kontrolnych było niepełne wyposażenie administracji miar w stosowny sprzęt. Zrealizowana w 2014 r. przez Delegaturę NIK w Łodzi kontrola P/14/095 *Realizacja zadań Okręgowego Urzędu Miar w Łodzi w zakresie legalizacji i kontroli urządzeń pomiarowych do odmierzania paliw płynnych* ponownie wykazała szereg nieprawidłowości w obszarze sprawowania nadzoru metrologicznego. Nadzór OUM i ObUM nad prawidłowym działaniem przyrządów pomiarowych do odmierzania paliw ciekłych był niepełny i nieefektywny. Kontrole odmierzaczy paliw były przeprowadzane nie częściej niż raz na 5 lat, a w skrajnych przypadkach raz na 14 lat. Obydwie te kontrole wykazały, że organy administracji miar nie były właściwie wyposażone, pod względem kadrowym i sprzętowym, do sprawowania nadzoru nad prawidłowym stosowaniem na stacjach paliw przepisów *uPom*.

Koordynatorem kontroli był Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, który przeprowadził badania przy udziale czterech Delegatur NIK: w Bydgoszczy, Lublinie, Poznaniu i we Wrocławiu. Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji przeprowadził kontrolę w czterech podmiotach, w tym w Głównym Urzędzie Miar. Delegatury NIK w Bydgoszczy, Poznaniu i we Wrocławiu przeprowadziły kontrole w trzech podmiotach w OUM i w dwóch ObUM, a Delegatura NIK w Lublinie przeprowadziła kontrolę w dwóch ObUM.

Przy doborze podmiotów do kontroli kierowano się w głównej mierze zakresem terytorialnym i przedmiotowym jednostek organizacyjnych.

#### 4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Czynności kontrolne przeprowadzone zostały w okresie od 6 grudnia 2016 r. do 14 marca 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli skierowała do wszystkich 15 podmiotów objętych kontrolą wystąpienia pokontrolne. W wystąpieniach pokontrolnych NIK sformułowała łącznie 22 wnioski pokontrolne.

Adresaci wystąpień pokontrolnych poinformowali NIK o zrealizowaniu trzech wniosków oraz podjęciu działań na rzecz realizacji 10 wniosków pokontrolnych. O realizacji dziewięciu wniosków pokontrolnych brak było informacji w terminie sporządzania informacji.

Do wystąpień pokontrolnych nie zgłoszono zastrzeżeń.

## Uwarunkowania organizacyjne, ekonomiczne i prawne kontrolowanej działalności

Prezes GUM jako organ administracji miar wykonuje swoje zadania przy pomocy Głównego Urzędu Miar. Natomiast dyrektorzy okręgowych urzędów miar i naczelnicy obwodowych urzędów miar będący terenowymi organami administracji miar wykonują swoje zadania przy pomocy podległych im urzędów. W Polsce jest dziewięć Okręgowych Urzędów Miar zlokalizowanych w miastach: Warszawa, Kraków, Wrocław, Poznań, Katowice, Łódź, Lublin, Gdańsk i Bydgoszcz oraz 58 Obwodowych Urzędów Miar.

Główny Urząd Miar pełni funkcję Krajowej Instytucji Metrologicznej (NIM), której głównymi działaniami są:

- budowa, utrzymanie i modernizacja państwowych wzorców jednostek miar oraz prowadzenie prac rozwojowych w tym zakresie;
- powiązanie państwowych wzorców jednostek miar z wzorcami międzynarodowymi i z wzorcami innych państw;
- wzorcowanie przyrządów pomiarowych w celu przekazywania wartości legalnych jednostek miar od państwowych wzorców jednostek miar do użytkowych przyrządów pomiarowych;
- doradztwo i udzielanie konsultacji w sprawach miar;
- upowszechnianie wiedzy metrologicznej;
- współpraca z międzynarodowymi i regionalnymi organizacjami metrologicznymi oraz z krajowymi instytucjami metrologicznymi innych państw.

Prezes GUM realizuje również zadania z zakresu metrologii prawnej, do których należą:

- prawna kontrola metrologiczna przyrządów pomiarowych wykonywana w formie zatwierdzenia typu i legalizacji przyrządów pomiarowych,
- wydawanie upoważnień dla podmiotów spoza administracji miar do wykonywania legalizacji pierwotnej i ponownej przyrządów pomiarowych,
- nadzór nad przestrzeganiem przepisów *ustawy Prawo o miarach*,
- opracowywanie projektów aktów prawnych w dziedzinie miar.

Organizację i zakres zadań realizowanych przez Okręgowe Urzędy Miar i Obwodowe Urzędy Miar określają postanowienia *ustawy Prawo o miarach* oraz regulaminów organizacyjnych poszczególnych urzędów. Do podstawowych zadań terenowej administracji miar należy m.in.:

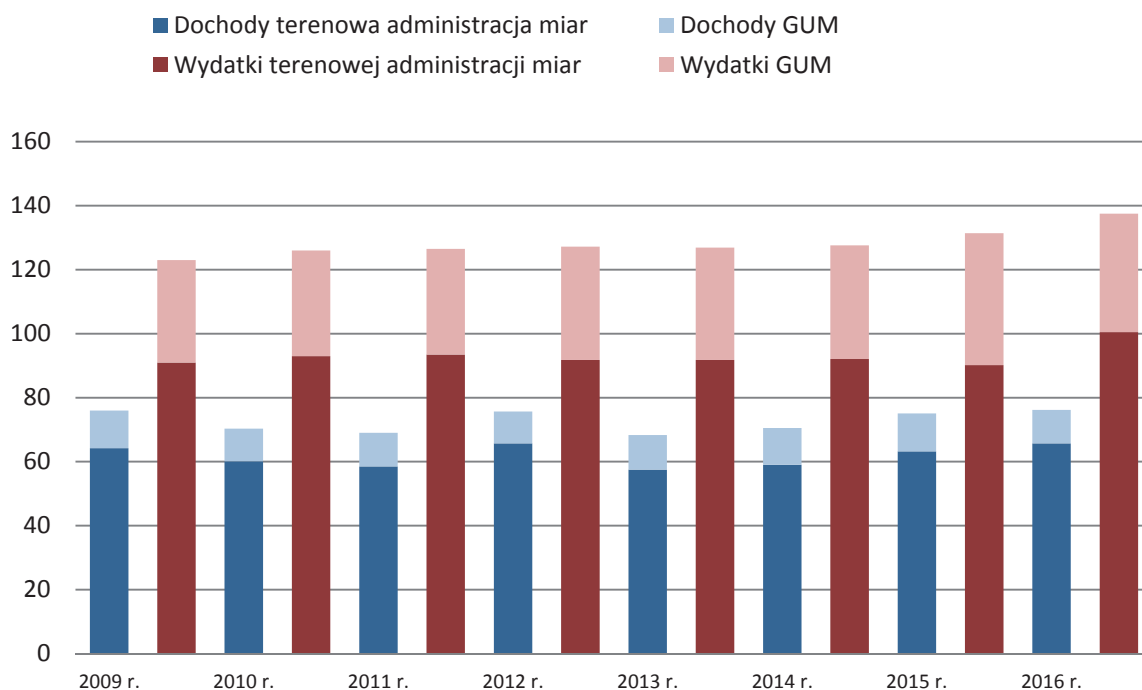
- prawna kontrola metrologiczna;
- kontrola podmiotów upoważnionych do wykonywania legalizacji przyrządów pomiarowych i przedsiębiorców posiadających zezwolenie na wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie instalacji lub napraw oraz sprawdzania pod względem zgodności z wymaganiami urzędów rejestrujących, stosowanych w transporcie drogowym – tachografów samochodowych,
- sprawowanie nadzoru nad wykonywaniem przepisów *ustawy Prawo o miarach*;
- wykonywanie innych prac metrologicznych, w tym wzorcowanie i ekspertyzy przyrządów pomiarowych;
- sprawowanie nadzoru nad podmiotami prowadzącymi warsztaty w zakresie instalacji, w tym aktywacji, napraw oraz sprawdzeń tachografów cyfrowych.

Realizację zadań działalności podstawowej OUM miar zapewniają wydziały techniczne i wydziały nadzoru.

Gospodarka finansowa prowadzona jest w GUM oraz OUM. ObUM nie posiadają własnych budżetów oraz nie posiadają własnych komórek finansowo-księgowych.

Wykres nr 4

Dochody i wydatki administracji miar w latach 2009–2015 (w mln zł)

Źródło: <http://bip.gum.gov.pl/pl/bip/budzet> (2016.09.13) oraz wyniki kontroli P/17/001/KGP/09.

### GUM na tle innych NMI

Głównymi zadaniami NMI są: budowa, utrzymanie i rozwój wzorców pomiarowych najwyższej klasy w danym państwie, wykonywanie wzorcowań i badań metrologicznych o najwyższym stopniu trudności, udział w porównaniach kluczowych i międzynarodowych dowodzących kompetencji pomiarowych, konstrukcja nowych przyrządów pomiarowych, transfer wiedzy i technologii metrologicznej, służenie radą ekspercką i współpraca z rodzinnym przemysłem, a w szczególności z firmami z sektora wysokich technologii. Realizacja powyższych zadań nie jest możliwa bez prowadzenia badań naukowych z obszaru metrologii. Dlatego też większość NMI jest jednostkami naukowymi. Najlepszym dotychczas istniejącym miernikiem jakości pracy badawczej, stosowanym przez środowisko naukowe na całym świecie jest ilość publikacji w prestiżowych czasopismach naukowych i technicznych, które utożsamiane są z czasopismami z Listy Filadelfijskiej i posiadają tzw. *Impact Factor* (IF).

Tabela nr 12

Porównanie finansowania nauki w kilku wysoko uprzemysłowionych krajach oraz rocznych budżetów, liczby pracowników i efektów pracy NMI, mierzonych liczbą publikacji w prestiżowych czasopismach naukowych – 2013 r.

Państwo	Finanse na badania (% PKB)	NMI	Budżet roczny NMI (mln USD)	Liczba pracowników NMI	Liczba publikacji z IF (rocznie)
USA	2,70	NIST	1 020 <sup>1</sup>	2 900	1 050 <sup>2</sup>
Niemcy	2,30	PTB	216	1 900	240
Wielka Brytania	1,70	NPL	115	500	120
Francja	2,20	LNE	110	800	120
Włochy	1,10	INRIM	39	197	138
<b>Polska</b>	<b>0,77</b>	<b>GUM</b>	<b>11<sup>3</sup></b>	<b>360</b>	<b>1</b>
Organizacja międzyrządowa		BIPM	18	70	30

<sup>1</sup>– od 2013 r. NIST rozporządza dodatkowym funduszem 1300 mln USD, przeznaczonym na dwa programy federalne dotyczące innowacji w dziedzinie przesyłu bezprzewodowego i produkcji przemysłowej.

<sup>2</sup>– jest to łączna liczba artykułów w czasopismach z IF i artykułów w prestiżowych publikacjach konferencyjnych. Gdyby liczyć wszystkie publikacje NIST, byłyby ich ok. 2000 rocznie.

<sup>3</sup>– budżet GUM, bez terenowej administracji miar.

Źródło: Krajowe instytuty metrologiczne w Europie i na świecie dr Wojciech T. Chyla, Metrologia. Bezpłatny dodatek specjalny Zarządzania jakością 2013 r.

CIPM czyli Międzynarodowy Komitet Miar jest ciałem nadzorczym i doradczym Międzynarodowego Biura Miar. W CIPM działa dziesięć komitetów doradczych (Consultative Committees, CC). Komitety doradcze jako ciała eksperckie CIPM mają duży wpływ na projekty przygotowywanych rezolucji oraz wykonują analizy, przedstawiają opinie i sugestie jak również przygotowują dla CIPM projekty stanowisk w sprawach należących do ich kompetencji merytorycznych. Członkostwo w Komitecie doradczym CIPM jest istotne nie tylko ze względu na prestiż ale również z uwagi na fakt, że uczestnictwo w CC pozwala z wyprzedzeniem orientować się w kierunkach ewentualnych zmian w danej dziedzinie metrologii oraz wywierać wpływ na stanowisko zajmowane przez CIPM, a zatem i na decyzje BIPM.

Tabela nr 13

Uczestnictwo NMI wybranych państw w komitetach doradczych CIPM w 2017 r.

Państwo	NMI	Członkostwo w CC	Status obserwatora w CC	Łącznie udział w CC
USA	NIST	10	nie posiada	10
Niemcy	PTB	10	nie posiada	10
Włochy	INRIM	10	nie posiada	10
Japonia	NMIJ	10	nie posiada	10
Korea Płd.	KRISS	10	nie posiada	10
Czechy	CMI	2	3	5
Słowacja	SMU	5	2	7
<b>Polska</b>	<b>GUM</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>5</b>

Źródło: <http://www.bipm.org/en/committees/cc/> (2017.05.09).

Zdecydowana większość NMI jest jednostkami naukowymi, które przeprowadzają badania w obszarach najbardziej newralgicznych dla społeczeństwa. Następnie wyniki swoich badań transferują do krajowej gospodarki wzmacniając jej innowacyjność. Na badania naukowe otrzymują dofinansowanie m.in. z programów EURAMET. Od 2009 r. dofinansowanie można było otrzymać w ramach programu EMRP, do którego można było przystąpić w dwóch turach w 2009 r. i 2013 r. Trzyletnie programy badawcze kończyły się w 2013 r. i 2017 r. W sumie dofinansowanie otrzymały 119 projekty. Budżet dofinansowania w ramach EMRP wynosił 400 mln EUR. Na 119 projektów badawczych GUM uczestniczył w siedmiu projektach jako partner lub wykonawca, a nie jako lider lub inicjator. Na przykład w obszarze energetyki realizowane były 22 projekty, w których tylko w jednym uczestniczył GUM.

Tabela nr 14

Uczestnictwo NMI wybranych państw w projektach badawczych z zakresu energetyki finansowanych w ramach programu EMRP

Państwo	NMI	Liczba projektów
Czechy	CMI	16
Francja	LNE	17
Niemcy	PTB	21
<b>Polska</b>	<b>GUM</b>	<b>1</b>
Słowacja	SMU	8
Węgry	MKEH	3
Wielka Brytania	NPL	19

Źródło: <https://www.euramet.org/research-innovation/emrp/emrp-calls-and-projects/> (2017.05.09).

### Opinie i oceny funkcjonowania polskiej administracji miar

Na zlecenie Ministerstwa Gospodarki w dniu 25 maja 2009 r. dr Terry J. Quinn<sup>87</sup> opracował *Raport i rekomendacje w sprawie instytucjonalnych aspektów rozwoju metrologii w Polsce*. W raporcie przedstawił swoje refleksje po wizytacji w Ministerstwie Gospodarki i w GUM oraz przeprowadzonych rozmowach z przedstawicielami nauki i przemysłu. W swoim raporcie zawarł m.in. poniższe uwagi w zakresie funkcjonowania GUM:

- brak w laboratoriach i warsztatach mechanicznych inwestycji w najnowocześniejsze wyposażenie;
- za wysoki stosunek liczby pracowników administracyjnych do liczby pracowników w laboratoriach;
- niska liczba kontaktów z polskim przemysłem poza tymi, które są konieczne przy realizacji zamówień na rutynowe wzorcowania, jak również nieliczne kontakty z metrologią na polskich uniwersytetach. GUM jest jednostką notyfikowaną tylko dla ograniczonej liczby modułów, zatem polskie przedsiębiorstwa muszą korzystać z usług NMI innych państw członkowskich UE;
- polskie przedsiębiorstwa oceniają procedury administracyjne i postępowanie urzędowe w GUM jako przewlekłe i źle przystosowane do świata nowoczesnego przemysłu;

<sup>87</sup> Światowej sławy autorytet w dziedzinie metrologii. Pełnił m.in. funkcję Dyrektora Międzynarodowego Biura Miar i Wąg, BIPM (fr. *Bureau international des poids et mesures*).



- głównym zajęciem pracowników laboratoriów GUM jest wykonywanie rutynowych wzorcowań, co jest odmiennym stanem od sytuacji w większości NMI innych krajów UE, które ograniczają się do wzorcowań o najwyższym poziomie lub tych najtrudniejszych;
- badania naukowe mają niski priorytet. Liczba pracowników w każdej dyscyplinie była niewystarczająca, aby można było realizować badania naukowe. Niskie inwestycje uniemożliwiają podjęcie znaczącego programu badawczego. W efekcie, liczba publikacji w literaturze naukowej jest na bardzo niskim poziomie i zupełnie niewspółmierna do liczby publikacji oczekiwanej od instytucji naukowej;
- brak wspierania krajowego przemysłu wysokich technologii poprzez transfer wiedzy i technologii w dziedzinie pomiarów;
- Prezes jest mianowany przez Rząd bez jakiegokolwiek uprzedniej konsultacji zewnętrznej. Prezes działa jako organ państwa i nie ma żadnego zewnętrznego ciała doradczego lub nadzorczego. Nadzór Rządu ogranicza się do spraw formalnych i finansowych.

Wydane rekomendacje dotyczyły m.in.:

- przekształceń organizacyjnych. GUM powinien zostać przekształcony w rządowy instytut naukowy, na którego czele stałby Dyrektor o wysokim autorytecie naukowym, mający zewnętrzne, niezależne ciało doradcze składające się z wybitnych specjalistów, przedstawicieli polskiego przemysłu oraz przedstawicieli właściwego ministerstwa, któremu podlegałby;
- działań w zakresie przekształcenia GUM w NMI, który byłby w stanie wspierać krajowy przemysł wysokich technologii;
- zmiany w obszarze finansowania działalności GUM. Nowy instytut powinien mieć możliwość pozyskiwania środków finansowych ze źródeł zewnętrznych, w szczególności z funduszy europejskich w ramach programu EMPIR (następca programu EMRP), jak również z krajowych źródeł finansowania badań naukowych. Wpływy ze wzorcowań i konsultacji powinny pozostać w instytucji;
- planowania działalności naukowej. Program prac naukowych nowego instytutu powinien być nakreślony przez Dyrektora, w uzgodnieniu z najwyższym rangą personelem i zgodnie z wytycznymi ciała doradczego, biorąc pod uwagę: postęp wiedzy w obszarach metrologii, w których polski przemysł i inni użytkownicy mają specjalne potrzeby, wspólny program badań naukowych w metrologii nakreślony przez EURAMET oraz zdolności i szczególne doświadczenie personelu naukowego.

### Reforma instytucjonalna polskiej metrologii

W latach 2010–2015 sejmowe Komisje: Edukacji, Nauki i Młodzieży oraz Gospodarki na wspólnych posiedzeniach dwukrotnie skierowały dezyderat do Ministra Gospodarki oraz Prezesa GUM w sprawie reformy instytucjonalnej polskiej metrologii. W dezyderacie nr 10/4 z dnia 6 maja 2010 r. stwierdzono, że wszystkie rozwinięte kraje mają nowoczesne państwowe instytuty metrologii wspierające gospodarkę badaniami i transferem technologii. W krajach tych metrologią prawną najczęściej zajmują się oddzielne urzędy. We wszystkich krajach, wszystkie rodzaje metrologii wspierane są przez zewnętrzne ciało doradcze złożone z wybitnych ekspertów ze świata nauki i przemysłu oraz z przedstawicieli administracji państwowej. Komisje zwróciły uwagę na takie problemy polskiej metrologii jak:

- równoczesne wykonywanie przez Prezesa GUM zadań związanych zarówno z metrologią naukową, jak i prawną, któremu pomaga w wykonywaniu jego misji urząd GUM. Prezes jako urzędnik państwowy bez konsultacji eksperckich i rady nadzorczej czy eksperckiej, zarządza

jednoosobowo tą instytucją nie mając zewnętrznego nadzoru i doradztwa brak pracowników naukowych i możliwości korzystania przez GUM z polskich i europejskich źródeł finansowania prac badawczo-naukowych. GUM jako urząd ma znikomy kontakt ze światem nauki i przemysłem zaawansowanych technologii;

- brak zewnętrznej rady eksperckiej. MG nie posiadało zasobów eksperckich dla właściwego nadzoru i doradztwa polskiej metrologii. W związku z tym działania GUM były w zasadzie ograniczone do rutynowych czynności wzorcowania, przy kompletnym zaniechaniu prac badawczo-rozwojowych i wynikającego z nich wsparcia przemysłu przez transfer wiedzy i nowych technologii;
- istnienie barier biurokratycznych, które zmuszają wiele polskich przedsiębiorstw do korzystania z usług w innych krajach na otwartym rynku europejskim, ale gdzie polskie przedsiębiorstwa nigdy nie będą dopuszczone do tajemnic technologicznych;
- polska metrologia zajmuje marginalne, jedno z ostatnich miejsc w Europejskim Programie Badań Metrologicznych, co odcina polską gospodarkę od dostępu do nowych technologii i strategicznych programów europejskich.

W dezyderacie 10/4 komisje postulowały m.in. o przywrócenie prac powołanej przez Ministra Gospodarki Grupy Konsultacyjnej oraz zakończenie prac przygotowawczych nad założeniami do reformy polskiej metrologii. Dodatkowo postulowano rozważyć możliwość: utworzenia na bazie laboratoriów GUM Państwowego Instytutu Metrologicznego, ustalenia zasad powoływania ciała doradczego jakim byłaby Polska Rada Metrologii oraz ustanowienie centralnego urzędu metrologii prawnej na bazie dotychczasowych urzędów terenowej administracji miar.

W związku z brakiem satysfakcjonujących postępów w zakresie wdrażania reformy polskiej administracji miar, w dezyderacie nr 11/3 z dnia 4 marca 2015 r. skierowanym do Ministra Gospodarki i Prezesa GUM, komisje sejmowe stwierdziły, że niezbędne jest jak najszybsze stworzenie systemu metrologicznego odpowiadającego światowym standardom i odzwierciedlającego potencjał gospodarczy Polski. Ponownie postulowały o przyspieszenie prac nad reformą, która polegałaby m.in. na:

- utworzeniu narodowej instytucji metrologicznej (na wzór jednostek istniejących w innych państwach), odpowiedzialnej za rozwój systemu miar poprzez utrzymywanie i rozwój wzorców państwowych, koordynację i prowadzenie projektów badawczych i rozwojowych w obszarze metrologii oraz transfer technologii do podmiotów gospodarczych;
- zreformowaniu i uproszczeniu procedur administracyjnych w zakresie metrologii prawnej, w tym mechanizm upoważnień i punktów legalizacyjnych oraz struktury terenowej administracji miar;
- powołaniu ciała doradczego, eksperckiego dla wsparcia Ministra Gospodarki w zakresie sprawowania nadzoru nad systemem;
- wsparciu rozwoju nowych technologii w obszarze metrologii poprzez stworzenie warunków instytucjonalnych i prawnych dla ich transferu do przemysłu;
- stworzeniu silnych ośrodków badawczych i rozwoju technologicznego z dostępem do strategicznych programów europejskich w tej dziedzinie.

Na konieczność zasadniczej przebudowy instytucjonalnej w obszarze metrologii uwagę zwracali posłowie w licznych interpelacjach poselskich, Polska Akademia Nauk, Polski Komitet Normalizacyjny czy Polskie Centrum Akredytacji.

### Nowelizacja ustawy Prawo o miarach – 2017 r.

Od 2010 r. w Ministerstwie Gospodarki trwały prace nad propozycją *Założeń do projektu ustawy – Prawo o miarach*, które zmierzały w kierunku:

- redefinicji zadań państwa w obszarze systemu miar w celu nadania właściwej roli zadaniom związanym ze wspieraniem podmiotów gospodarczych oraz prowadzeniem prac badawczych i rozwojowych w obszarze metrologii;
- utworzenia narodowej instytucji metrologicznej (Polskie Centrum Metrologii – PCM), na wzór jednostek istniejących w państwach rozwiniętych, odpowiedzialnej za utrzymywanie i rozwój wzorców państwowych, prowadzenie i koordynację projektów badawczych i rozwojowych w obszarze metrologii oraz transfer technologii do podmiotów gospodarczych;
- powołania Rady Metrologii, która będzie ciałem wspierającym Ministra Gospodarki w zakresie sprawowania przez niego nadzoru nad systemem;
- wprowadzenia obowiązku opracowania i wdrażania Programu Rozwoju Metrologii;
- utworzenia centralnego urzędu ds. miar jako organu odpowiedzialnego za nadzór nad państwową administracją miar obejmującą okręgowe urzędy miar i ich wydziały zamiejscowe;
- efektywnego wykonywania zadań państwa związanych z zapewnieniem spójności pomiarowej, w szczególności poprzez zapewnienie przejrzystych procedur administracyjnych w zakresie metrologii prawnej.

W 2016 r. koncepcja reformy instytucjonalnej polskiej metrologii zmieniła się. W opublikowanej w dniu 18 maja 2017 r. nowelizacji *ustawy Prawo o miarach* zrezygnowano z instytucjonalnego rozdzielenia funkcji narodowego instytutu metrologicznego i służby miar. Natomiast podtrzymano kwestie takie jak: zwiększenie potencjału badawczego GUM, utworzenie Rady Metrologii oraz reforma struktury administracji terenowej. W katalogu zadań Prezesa GUM zostały wprowadzone zadania kluczowe dla rozwoju innowacyjnej gospodarki a związane z prowadzeniem prac badawczych i naukowych oraz szeroko rozumianym wsparciem polskiego przemysłu. Nowelizacja *ustawy Prawo o miarach* wprowadza m.in. mechanizmy strategicznego i merytorycznego nadzoru nad działalnością GUM poprzez utworzenie Rady Metrologii, skupiającej przedstawicieli instytucji państwowych, przemysłu i nauki oraz instrumenty planowania strategicznego i sprawozdawczości z działań GUM. Realizuje się również reformę struktury administracji terenowej poprzez przekształcenie urzędów obwodowych w wydziały zamiejscowe urzędów okręgowych. Zmiana ta ma na celu umożliwienie bardziej efektywnego i elastycznego gospodarowania zasobami ludzkimi i finansowymi w ramach struktury okręgowej (możliwość pewnej specjalizacji wydziałów zamiejscowych, czasowego delegowania pracowników do kontroli podmiotów gospodarczych działających na obszarze innych wydziałów, stosownie do faktycznego i aktualnego zapotrzebowania na czynności metrologiczne). Nowelizacja wprowadza również możliwość szerszego wykorzystania tzw. legalizacji statystycznej (również przy legalizacji ponownej), co stanowi realizację zgłaszanego od lat postulatu przedsiębiorstw przemysłowych działających w obszarach, gdzie urządzenia pomiarowe są wprowadzane na rynek w skali masowej (przede wszystkim dostarczanie mediów takich jak gaz, woda, energia elektryczna).

### Strategia GUM na lata 2010–2015

W 2009 r. opracowany został w GUM pierwszy wieloletni dokument programowy o charakterze strategicznym *Cele strategiczne Głównego Urzędu Miar na lata 2010–2015*. Dokument ten został zaktualizowany w lutym 2013 r. poprzez jego uzupełnienie o nowe działania i zatwierdzony na posiedzeniu Kierownictwa GUM w dniu 26 lutego 2013 r.

Dokument *Cele strategiczne Głównego Urzędu Miar na lata 2010–2015. Aktualizacja* wyznacza następujące cele:

1. Zapewnienie wysokiej jakości, efektywności i rozliczalności administracji miar i administracji probierczej.
2. Zapewnienie wykonywania przez GUM wszystkich zadań Krajowej Instytucji Metrologicznej (NMI).
3. Podniesienie roli i aktywności GUM jako krajowej instytucji metrologicznej na forum międzynarodowym.
4. Informatyzację administracji miar i administracji probierczej.

W każdym celu strategicznym umieszczone zostały działania, w ramach których występują konkretne zadania. W cel nr 1 wpisano 13 działań, na które składają się 33 zadania. Cel nr 2 zawiera 8 działań i 34 zadania, natomiast cel nr 3 zawiera 3 działania i 15 zadań. Realizacja celu nr 4 była podzielona na 4 działania i 10 zadań.

**Przyrządy do pomiaru prędkości pojazdów w ruchu drogowym** można podzielić na trzy rodzaje: radarowe, laserowe i prędkościomierze kontrolne. Wszystkie przyrządy pokazują wynik pomiaru wyrażony w kilometrach na godzinę (km/h). Natomiast różnią się sposobem dokonywania pomiaru. Wymagania, które powinny spełniać przyrządy do pomiaru prędkości pojazdów w ruchu drogowym, reguluje rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 17 lutego 2014 r. w *sprawie wymagań, którym powinny odpowiadać przyrządy do pomiaru prędkości pojazdów w ruchu drogowym, oraz szczegółowego zakresu badań i sprawdzeń wykonywanych podczas prawnej kontroli metrologicznej tych przyrządów pomiarowych*<sup>88</sup>. Przed wprowadzeniem do użytkowania konkretnego egzemplarza przyrządu do pomiaru prędkości pojazdów w ruchu drogowym powinien on być poddany ocenie zgodności lub zatwierdzeniu typu, a następnie legalizacji pierwotnej. W użytkowaniu kontrola metrologiczna przyrządów do pomiaru prędkości pojazdów polega na legalizacji ponownej. Dowodem legalizacji tego przyrządu jest świadectwo legalizacji. O ile konstrukcja tego wymaga, na przyrządzie nakładane są dodatkowo cechy zabezpieczające w miejscach określonych w decyzji zatwierdzenia typu. Okres ważności legalizacji przyrządu wynosi 13 miesięcy.

**Taksometry** są przyrządami przeznaczonymi do pomiaru czasu trwania kursu pojazdu i obliczania długości przebytej drogi na podstawie sygnału dostarczanego przez nadajnik sygnału długości drogi oraz obliczania i wyświetlania opłaty należnej za kurs na podstawie obliczonej długości drogi lub zmierzonego czasu trwania kursu. Na poprawność wskazań taksometru istotny wpływ ma pojazd, w którym jest on zainstalowany, gdyż liczbie impulsów generowanych z układu napędowego pojazdu po przebyciu określonej długości drogi przez ten pojazd, przesłanej do taksometru, powinno odpowiadać wskazanie tej samej długości drogi przez taksometr. Zatem istotne jest dopasowanie taksometru do konkretnej taksówki wyposażonej w opony o określonym rozmiarze. W Polsce obowiązuje wymóg dotyczący współpracy taksometrów z kasami fiskalnymi. Zatem każdy taksometr powinien pracować wyłącznie w przypadku, gdy jest do niego podłączona działająca kasa rejestrująca. Szczegółowe wymagania w zakresie taksometrów określone są w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 27 grudnia 2007 r. w *sprawie wymagań, którym powinny odpowiadać taksometry elektroniczne, oraz szczegółowego zakresu sprawdzeń wykonywanych podczas prawnej*

<sup>88</sup> Dz. U. poz. 281.

kontroli metrologicznej tych przyrządów pomiarowych<sup>89</sup>. Taksometry wprowadzone do obrotu lub użytkowania w wyniku dokonania oceny zgodności podlegają w użytkowaniu prawnej kontroli metrologicznej obejmującej legalizację ponowną. Zgłoszenie po raz pierwszy do legalizacji ponownej powinno nastąpić po zainstalowaniu przyrządu w taksówce. Okres ważności legalizacji ponownej tych taksometrów wynosi 13 miesięcy.

**Odmierzacz paliwa** jest instalacją pomiarową przeznaczoną do tankowania pojazdów silnikowych, małych łodzi i małych samolotów. Odmierzacze można podzielić w zależności od wydawanego medium: odmierzacze paliw ciekłych, odmierzacze biopaliw ciekłych i odmierzacze gazu ciekłego propan-butan (w tym gazu skroplonego LPG). Przeprowadzanie prawnej kontroli metrologicznej odmierzaczy uregulowane jest w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 27 grudnia 2007 r. *w sprawie wymagań, którym powinny odpowiadać instalacje pomiarowe do ciągłego i dynamicznego pomiaru ilości cieczy innych niż woda, oraz szczegółowego zakresu badań i sprawdzeń wykonywanych podczas prawnej kontroli metrologicznej tych przyrządów pomiarowych*<sup>90</sup>. W użytkowaniu kontrola metrologiczna odmierzaczy polega na legalizacji ponownej. Termin ich zgłoszenia po raz pierwszy do legalizacji ponownej po dokonaniu oceny zgodności: 2 lata – w przypadku odmierzaczy paliw ciekłych i odmierzaczy biopaliw ciekłych oraz 1 rok – w przypadku odmierzaczy gazu ciekłego propan-butan (w tym LPG). Dowodem legalizacji dla wszystkich odmierzaczy jest świadectwo legalizacji. W celu zabezpieczenia przed dostępem osób nieuprawnionych elementów przyrządu, istotnych dla charakterystyk metrologicznych, zakłada się cechy zabezpieczające. Okres ważności legalizacji ponownej wynoszą odpowiednio: dla odmierzacza paliw ciekłych i odmierzacza biopaliw ciekłych – 25 miesięcy, dla odmierzacza gazu ciekłego propan-butan (w tym LPG) – 13 miesięcy.

### Stan Prawny

Zasadniczym aktem prawnym dotyczącym kontrolowanego obszaru jest ustawa z *dnia 11 maja 2001 r. Prawo o miarach*.

Zgodnie z art. 4 pkt 9 ustawy prawna kontrola metrologiczna to działanie odpowiednich organów, zmierzające do wykazania, że przyrząd pomiarowy spełnia wymagania określone w przepisach prawa. Podstawowym celem prawnej kontroli metrologicznej jest ochrona określonych w ustawie interesów Państwa, społeczeństwa i osób indywidualnych. Prawna kontrola metrologiczna przyrządów pomiarowych jest wykonywana przez:

1. zatwierdzenie typu przyrządu pomiarowego na podstawie badania typu – przed wprowadzeniem typu przyrządu pomiarowego do obrotu (art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy) lub
2. legalizację pierwotną albo legalizację jednostkową
  - przed wprowadzeniem danego egzemplarza przyrządu pomiarowego do obrotu lub użytkowania (art. 8 ust. 2 pkt 2 ustawy), a także
3. legalizację ponowną – w stosunku do przyrządów pomiarowych wprowadzonych do obrotu lub użytkowania (art. 8 ust. 2 pkt 3 ustawy).

Zakres prawnej kontroli metrologicznej jest zależny od rodzaju przyrządu pomiarowego. Może on obejmować wszystkie wspomniane formy prawnej kontroli metrologicznej, dwie z nich lub tylko jedną (np. zatwierdzenie typu albo legalizację ponowną). Szczegółowy wykaz przyrządów

<sup>89</sup> Dz. U z 2008 r. Nr 4, poz. 24.

<sup>90</sup> Dz. U. z 2008 r. Nr 4, poz. 23, ze zm.

pomiarowych podlegających prawnej kontroli metrologicznej został zawarty w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 27 grudnia 2007 r. w sprawie rodzajów przyrządów pomiarowych podlegających prawnej kontroli metrologicznej oraz zakresu tej kontroli<sup>91</sup>.

Zgodnie z art. 8b ust. 1 ustawy, prawna kontrola metrologiczna przyrządów pomiarowych jest wykonywana przez organy administracji miar oraz, w zakresie udzielonych upoważnień, przez upoważnione podmioty. Prawna kontrola metrologiczna przyrządów pomiarowych, zgodnie z art. 8c ustawy, może być przeprowadzana w siedzibie organu administracji miar, punkcie legalizacyjnym, miejscu zainstalowania lub użytkowania przyrządu pomiarowego, jeżeli wynika to z wymagań bądź miejscu wykonywania legalizacji pierwotnej lub legalizacji ponownej przez podmiot, któremu Prezes udzielił upoważnienia do wykonywania legalizacji pierwotnej lub legalizacji ponownej.

W art. 8d – 8i ustawy została określona procedura zatwierdzenia typu przyrządu pomiarowego. Zgodnie z tymi przepisami, zatwierdzenia dokonuje Prezes GUM na wniosek producenta lub jego upoważnionego przedstawiciela. Do wniosku należy dołączyć dokumentację niezbędną do przeprowadzenia badania typu, a w szczególności dokumentację techniczno-konstrukcyjną typu przyrządu pomiarowego oraz przynajmniej jeden egzemplarz przyrządu pomiarowego reprezentujący typ, który ma zostać zatwierdzony, albo wskazuje się we wniosku miejsce zainstalowania tego egzemplarza, jeżeli wynika to z wymagań. Jeżeli dane zawarte we wniosku o zatwierdzenie typu nie są kompletne lub nie zostały do niego dołączone wymagane dokumenty, Prezes GUM wzywa wnioskodawcę do uzupełnienia wniosku w terminie 14 dni od dnia doręczenia wezwania. Jeżeli wnioskodawca nie uzupełni wniosku w terminie, wniosek pozostawia się bez rozpatrzenia. Jeżeli wniosek o zatwierdzenie typu jest kompletny, przeprowadza się badanie typu przyrządu pomiarowego. W wyniku przeprowadzonego badania typu Prezes może wydać odpowiednio decyzję: zatwierdzenia typu, zatwierdzenia typu z ograniczeniami, odmawiającą zatwierdzenia typu, gdy przyrząd pomiarowy nie spełnia wymagań. Ustawa nie określiła wymogów formalnych oraz terminu, w którym taka decyzja powinna być wydana, zatem posiłkowo powinien w tym zakresie znaleźć zastosowanie *k.p.a.*, a w szczególności art. 35 określający termin załatwienia sprawy oraz art. 107 określający wymogi formalne decyzji. Okres ważności zatwierdzenia typu wynosi dziesięć lat i może być przedłużany.

W art. 8j – 8n ustawy została określona procedura legalizacji pierwotnej albo jednostkowej oraz legalizacji ponownej. Obie legalizacje przeprowadzane są na wniosek. Ustawa nie określiła formy w jakiej dokonuje się takiej legalizacji bądź odmawia się jej dokonania.

Poza organami administracji miar określone działania w zakresie prawnej kontroli metrologicznej wykonywane są przez podmioty, którym Prezes Głównego Urzędu Miar udzielił upoważnienia do wykonywania legalizacji pierwotnej lub legalizacji ponownej określonych rodzajów przyrządów pomiarowych (art. 16a ustawy).

W rozdziale 5 ustawy został opisany nadzór nad wykonywaniem *uPom* oraz ustawy z dnia 7 maja 2009 r. o towarach paczkowanych<sup>92</sup>. Nadzór jest przeprowadzany na podstawie kontroli przeprowadzanych przez upoważnionych pracowników urzędów miar. W wyniku przeprowadzonych kontroli mogą zostać wydane zalecenia pokontrolne, skierowane wnioski o ukaranie do właściwego organu orzekającego w sprawach o wykroczenia, przeprowadzona egzekucja obowiązków

<sup>91</sup> Dalej: *rozporządzenie w sprawie rodzajów przyrządów pomiarowych*.

<sup>92</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 1161.

niepieniężnych, skierowane do właściwego organu zawiadomień o popełnieniu przestępstwa w przypadku uzasadnionych podejrzeń o fałszowanie dowodów przeprowadzenia prawnej kontroli metrologicznej, lub wycofane mogą zostać z obrotu lub użytkowania, w drodze decyzji, przyrządy pomiarowe niespełniające wymagań.

Zgodnie z *rozporządzeniem w sprawie rodzajów przyrządów pomiarowych*, prawnej kontroli metrologicznej obejmującej legalizację pierwotną i legalizację ponowną przyrządów pomiarowych, których typ został zatwierdzony, podlegają odmierzacze paliw ciekłych innych niż gazy ciekłe oraz gazu ciekłego propan-butan (§ 7 pkt 6 rozporządzenia) oraz taksometry (§ 7 pkt 14). Natomiast przyrządy do pomiaru prędkości pojazdów w ruchu drogowym radarowe, laserowe, prędkościomierze kontrolne podlegają prawnej kontroli metrologicznej obejmującej zatwierdzenie typu i legalizację pierwotną oraz legalizację ponowną.

Zamówienia publiczne dotyczące m.in. dostaw sprzętu i oprogramowania komputerowego są uregulowane w ustawie *Pzp*. Zgodnie z art. 4 pkt 8 tej ustawy nie stosuje się do zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro. Dostawy sprzętu i oprogramowania komputerowego powinny być dokonywane w trybach konkurencyjnych przetargu nieograniczonego, bądź przetargu ograniczonego. Zamawiający może udzielić zamówienia w trybie negocjacji z ogłoszeniem, dialogu konkurencyjnego, negocjacji bez ogłoszenia, zamówienia z wolnej ręki, zapytania o cenę, partnerstwa innowacyjnego albo licytacji elektronicznej tylko w przypadkach określonych w ustawie (art. 10 ustawy).

## Wykaz jednostek objętych kontrolą

Lp.	Nazwa jednostki	Osoby odpowiedzialne za kontrolowaną działalność		Komórka NIK przeprowadzająca kontrolę
1.	Główny Urząd Miar	Prezes	Włodzimierz Lewandowski od dnia 17 maja 2016 r.; poprzednio: Janina Maria Popowska od 1 lutego 2009 r. do 5 stycznia 2016 r., Dorota Habich, Wiceprezes GUM, p.o. Prezesa, od 6 stycznia 2016 r. do 17 maja 2016 r.	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
2.	Okręgowy Urząd Miar w Warszawie	Dyrektor	Anna Kulesza-Mincer	
3.	Obwodowy Urząd Miar w Białymstoku	Naczelnik	Mirosław Wnorowski od 28 stycznia 2017 r.; poprzednio: Marek Dębowski do 27 stycznia 2017 r.	
4.	Obwodowy Urząd Miar w Kielcach	Naczelnik	Paweł Sarek	
5.	Okręgowy Urząd Miar w Bydgoszczy	Dyrektor	Beata Koepke	Delegatura NIK w Bydgoszczy
6.	Obwodowy Urząd Miar w Bydgoszczy	Naczelnik	Gerard Kubacki	
7.	Obwodowy Urząd Miar w Toruniu	Naczelnik	Sławomir Kalata	
8.	Obwodowy Urząd Miar w Zamościu	Naczelnik	Krzysztof Grzegorzczak	Delegatura NIK w Lublinie
9.	Obwodowy Urząd Miar w Lublinie	Naczelnik	Zbigniew Pacek	
10.	Okręgowy Urząd Miar w Poznaniu	Dyrektor	Krzysztof Skrzypczak	Delegatura NIK w Poznaniu
11.	Obwodowy Urząd Miar w Koninie	Naczelnik	Marcin Zygmunt Gęsicki	
12.	Obwodowy Urząd Miar w Kaliszu	Naczelnik	Gerard Tontor; poprzednio: Andrzej Wojtkowiak od 1 stycznia 2012 r. do 31 marca 2012 r., Andrzej Woźlak od 1 lipca 2003 r. do 31 grudnia 2011 r.	
13.	Okręgowy Urząd Miar we Wrocławiu	Dyrektor	Józef Caliński	Delegatura NIK we Wrocławiu
14.	Obwodowy Urząd Miar w Nysie	Naczelnik	Andrzej Rybotycki	
15.	Obwodowy Urząd Miar w Opolu	Naczelnik	Zofia Aslanowicz	



## Zapytanie do podmiotów w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. F ustawy o NIK

W trakcie kontroli NIK zwrócił się do 37 podmiotów dla których GUM wykonywał usługi wzorcowania w latach 2010–2016, a których ilość nie była mniejsza niż 10 rocznie.

Podmiotom zadano następujące pytania otwarte:

1. Jakie problemy lub bariery identyfikowali Państwo w obszarze obsługi klienta komercyjnego przez administrację miar w 2010 r. i czy zostały one rozwiązane/usunięte?
2. Jakie problemy, bariery, zagrożenia lub szanse identyfikują Państwo w obszarze obsługi klienta komercyjnego przez administrację miar obecnie?
3. Jakie usprawnienia mogłaby wprowadzić administracja miar w celu sprawniejszej realizacji usług czy czynności?
4. Czy i ewentualnie w jakich obszarach widzicie Państwo potrzebę rozszerzenia zakresu usług czy czynności świadczonych przez administrację miar?

Łącznie uzyskano 23 odpowiedzi.

## Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanego obszaru

1. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. Prawo o miarach (Dz. U. z 2016 r. poz. 884, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 23 marca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o miarach oraz ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. poz. 976).
4. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności (Dz. U. z 2016 r. poz. 655, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 13 kwietnia 2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku (Dz. U. poz. 542, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2017 r. poz. 201, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2016 r. poz. 599, ze zm.).
9. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 7 stycznia 2008 r. w sprawie prawnej kontroli metrologicznej przyrządów pomiarowych (Dz. U. Nr 5, poz. 29, ze zm.).
10. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 27 grudnia 2007 r. w sprawie rodzajów przyrządów pomiarowych podlegających prawnej kontroli metrologicznej oraz zakresu tej kontroli (Dz. U. z 2014 r. poz. 1066 – uchylone z dniem 9 maja 2017 r.).
11. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 2 listopada 2009 r. w sprawie wzorów upoważnień do kontroli, legitymacji oraz protokołów kontroli stosowanych przez pracowników urzędów miar (Dz. U. Nr 192, poz. 1486),
12. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2013 r. w sprawie opłat za czynności urzędowe wykonywane przez organy administracji miar i podległe im urzędy (Dz. U. poz. 808 – obowiązujące od dnia 27 lipca 2013 r.).
13. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 października 2004 r. w sprawie opłat za czynności urzędowe wykonywane przez organy administracji miar i podległe im urzędy (Dz. U. Nr 229, poz. 2309, ze zm. – obowiązujące do dnia 26 lipca 2013 r.).
14. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 17 lutego 2014 r. w sprawie wymagań, którym powinny odpowiadać przyrządy do pomiaru prędkości pojazdów w ruchu drogowym, oraz szczegółowego zakresu badań i sprawdzeń wykonywanych podczas prawnej kontroli metrologicznej tych przyrządów pomiarowych (Dz. U. poz. 281).
15. Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 2 czerwca 2016 r. w sprawie wymagań dla przyrządów pomiarowych (Dz. U. poz. 815).
16. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 27 grudnia 2007 r. w sprawie wymagań, którym powinny odpowiadać taksometry elektroniczne, oraz szczegółowego zakresu sprawdzeń wykonywanych podczas prawnej kontroli metrologicznej tych przyrządów pomiarowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 4, poz. 24).
17. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 27 grudnia 2007 r. w sprawie wymagań, którym powinny odpowiadać instalacje pomiarowe do ciągłego i dynamicznego pomiaru ilości cieczy innych niż woda, oraz szczegółowego zakresu badań i sprawdzeń wykonywanych podczas prawnej kontroli metrologicznej tych przyrządów pomiarowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 4, poz. 23, ze zm.).
18. Zarządzenie Nr 1 Prezesa Głównego Urzędu Miar z dnia 9 maja 2016 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Głównego Urzędu Miar (Dz. Urz. GUM poz. 10, ze zm.).

## Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Wiceprezes Rady Ministrów Minister Rozwoju i Finansów
8. Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego
9. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
10. Sejmowa Komisja Gospodarki i Rozwoju
11. Sejmowa Komisja Edukacji, Nauki i Młodzieży
12. Senacka Komisja Gospodarki Narodowej
13. Senacka Komisja Nauki, Edukacji i Sportu
14. Prezes Głównego Urzędu Miar





PREZES

GŁÓWNEGO URZĘDU MIAR



dr inż. Włodzimierz Lewandowski

Warszawa, dnia 23.08.2017 r.

BS.091.1.2017

Pani  
Ewa Polkowska  
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Szanowna Pani Prezes,

W nawiązaniu do otrzymanej *Informacji o wynikach kontroli realizacji strategii Głównego Urzędu Miar na lata 2010-2015* (pismo NIK z dnia 1 sierpnia 2017 r. KGP.410.009.00.2016 P/16/020), uprzejmie informuję, że nie zgłaszam zastrzeżeń odnośnie zawartych w nim ocen oraz ustaleń.

Jednocześnie chciałbym podtrzymać swoje stanowisko odnośnie zawartych w *Informacji* uwag oraz wniosków, które pozwoliłem sobie przedstawić Pani Prezes w moim piśmie z dnia 10 maja 2017 r. (BS.091.1.2017).

Jednocześnie chciałbym przy tej okazji poinformować, że w Głównym Urzędzie Miar została przygotowana i jest wdrażana nowa Strategia na lata 2018-2022, która zgodnie z nowymi wymaganiami zawartymi w znowelizowanej Ustawie *Prawo o miarach* poddana zostanie opinii powołanej Rady Metrologii. Prace nad strategią prowadzone były z uwzględnieniem wniosków oraz uwag wynikających z kontroli NIK.

Nowelizacja powyższa przynosi również daleko idące zmiany w strukturze terenowej administracji miar, likwidując szereg obwodowych urzędów miar. Przy wdrażaniu tych zmian wykorzystane zostaną odpowiednio wyniki kontroli NIK.

Jak już wykazałem w przywołanym powyżej piśmie w GUM zostały wdrożone daleko idące zmiany organizacyjne, w wyniku których struktura Urzędu została dostosowana do realizacji zadań, jakie stawiają przed nim nowelizacja Ustawy *Prawo o miarach*. Pozwolą one również na funkcjonowanie GUM jako nowoczesnej instytucji metrologicznej, otwartej na potrzeby gospodarki. Prowadzone są prace nad rozwojem potencjału metrologicznego GUM, m.in. poprzez przygotowywanie do stworzenia kompleksu laboratoryjnego w Kielcach oraz inwestycje w nowe urządzenia pomiarowe.

Obecne kierownictwo Głównego Urzędu Miar w pełni podzieliło krytyczne oceny NIK odnoszące się do funkcjonowania Urzędu w latach ubiegłych. Powyższe przykłady dowodzą, że podjęło ono działania w celu zmiany dotychczasowego stanu. Ustalenia wynikające z kontroli NIK pełnią w procesie tych zmian istotną rolę.

Z wyrazami poważania,





PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

KGP 410.009.00.2016

Warszawa, dnia 7 września 2017 r.

**OPINIA PREZESA NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
DO STANOWISKA PREZESA GŁÓWNEGO URZĘDU MIAR DO INFORMACJI O WYNIKACH KONTROLI  
REALIZACJI STRATEGII GŁÓWNEGO URZĘDU MIAR NA LATA 2010-2015**

Z satysfakcją przyjmuję informację Prezesa Głównego Urzędu Miar, że administracja miar przekształca się w nowoczesną instytucję metrologiczną otwartą na potrzeby polskiej gospodarki, a wyniki przeprowadzonej kontroli Najwyższej Izby Kontroli pełnią w tym procesie istotną rolę. Przyjmuję informację, że prace nad nową strategią na lata 2018-2022 jak również zmiany organizacyjne terenowej administracji miar prowadzone były z uwzględnieniem wniosków oraz uwag wynikających z kontroli NIK.