

Zbigniew Ofiarski

Uniwersytet Szczeciński

ORCID: 0000-0003-1675-933X

zbigniew.ofiarski@usz.edu.pl

Zasady ustalania i poboru opłat za czynności urzędowe określone w Prawie o miarach

Wstęp

W ustawie Prawo o miarach¹ oraz w odrębnych ustawach określono zasady ustalania i poboru opłat za czynności urzędowe organów administracji miar. W związku z tym uzasadnione jest klasyfikowanie ich jako opłaty *sensu stricto* oraz *sensu largo*, przy czym wszystkie są źródłem dochodów budżetu państwa. Ujmowane wąsko są to opłaty za czynności urzędowe wymienione w art. 24 u.p.m. W szerokim rozumieniu są to również opłaty pobierane na podstawie art. 40 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o tachografach², tzn. za: wydanie, zmianę lub odmowę wydania świadectwa funkcjonalności i świadectwa homologacji; zatwierdzenie badania eksploatacyjnego; wydanie i zmianę zezwolenia; wydanie certyfikatu technika warsztatu; przystąpienie do egzaminu z zakresu sprawdzania i przeglądów tachografów analogowych lub cyfrowych; wydanie certyfikatu niezbędnego do prowadzenia szkoleń; umorzenie postępowania w sprawach świadectw funkcjonalności i świadectw homologacji. Organy administracji miar są ponadto upoważnione do pobierania opłat za czynności określone w art. 36 ustawy z dnia 1 kwietnia 2011 r. Prawo probiercze³, tzn. za: przeprowadzanie badań wyrobów z metali szlachetnych lub zawierających takie metale; umieszczenie znaku „MET” potwierdzającego zawartość metalu szlachetnego w wyrobie; oznaczenie wyrobów cechami probierczymi przy użyciu urządzeń laserowych; wydanie świadectw badania na wnioszek podmiotu zgłaszającego; dokonanie ekspertyzy wyrobów z metali szlachetnych i stopów zawierających takie metale; dokonanie wpisu

¹ Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. Prawo o miarach (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2063 z późn. zm.), dalej jako u.p.m.

² T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1037.

³ T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 536 z późn. zm.

znaku imiennego do rejestru i udostępnienie z niego danych; umieszczenie na wyrobach z metali szlachetnych znaków imiennych oraz oznaczeń liczbowych informujących o próbie; wykonanie czynności pomocniczych towarzyszących czynnościom badania i oznaczania; wystawienie zaświadczeń o przeprowadzonych czynnościach; wydanie decyzji o utworzeniu albo o odmowie utworzenia punktu probierczego. Rodzaje czynności, za które pobierane są opłaty probiercze, wymieniono w ustawie w sposób wyczerpujący⁴.

Celem opracowania jest ocena regulacji prawnych dotyczących opłat za czynności urzędowe określone wyłącznie w u.p.m., a więc opłat *sensu stricto*. Zakresem badań objęto konstrukcję prawną oraz zasady wymiaru tych opłat. W opracowaniu poddano weryfikacji hipotezę, według której są to opłaty publicznoprawne, ale nie w pełni spełniające wymagania wynikające ze standardu konstytucyjnego ustalonego dla danin publicznych. Za istotny uznano związek między obowiązkiem wniesienia opłaty i podjęciem określonej czynności urzędowej przez administrację miar. W ten sposób wyeksponowano cechy celowości i częściowej ekwiwalentności tych opłat. Zbadano także funkcje realizowane przez opłaty zakładając, że podstawową jest kontrolna, natomiast suplementarną fiskalna. W opracowaniu zastosowano metodę dogmatycznoprawną oraz uzupełniającą metodę empiryczno-analityczną prezentując wydajność opłat jako źródła dochodów budżetu państwa. Oceny i wnioski nawiązują przede wszystkim do aktualnie obowiązującego stanu prawnego (wnioski *de lege lata*). Zaproponowano zmiany ustawodawstwa ukierunkowane na doprowadzenie do spełniania przez omawiane opłaty wszystkich wymagań przewidzianych dla danin publicznych (postulaty *de lege ferenda*).

Organy i urzędy administracji miar

Według art. 10 u.p.m. organami administracji miar są Prezes Głównego Urzędu Miar (centralny organ administracji rządowej, dalej jako PGUM) oraz dziesięciu dyrektorów okręgowych urzędów miar. Funkcjonują jako organy niespolonej administracji rządowej w oparciu o podziały terytorialne specjalne niepokrywające się z zasadniczym podziałem terytorialnym państwa⁵. Powoływanie tych organów może następować wyłącznie w drodze ustawy⁶. W doktrynie kwalifikuje się ww. organy do kategorii wyspecjalizowanych organów administracji publicznej wykonujących zadania z zakresu szeroko

⁴ A. Górkiewicz-Malina, M.M. Ulaczyk, *Ustawa Prawo probiercze – refleksje po sześciu latach obowiązywania*, cz. 2, „Metrologia i Probiernictwo” 2018, nr 1, s. 48.

⁵ P. Zacharczuk, *Podział terytorialny specjalny a obszar specjalny*, „Prawo i Więź” 2025, nr 3, s. 269.

⁶ Z. Dobrowolski, *Administracja publiczna w Polsce. Zarządzanie. Zarys problematyki*, Kraków 2018, s. 64.

ujmowanej metrologii prawnej i technicznej wpisujących się w funkcje reglamentacyjną, kontrolną i policyjną⁷. Aparat pomocniczy organów administracji miar wskazano w art. 11 u.p.m. Funkcję urzędniczego zaplecza PGUM realizuje Główny Urząd Miar (dalej jako GUM), natomiast wobec dyrektorów rolę taką wypełniają okręgowe urzędy miar. Na podstawie art. 14 u.p.m. organizację GUM określa statut nadany przez ministra właściwego do spraw gospodarki w drodze zarządzenia⁸. Strukturę okręgowych urzędów miar ustalają nadane przez PGUM – w drodze zarządzenia – statuty i regulaminy⁹.

W odniesieniu do GUM akcentowana jest także jego misja naukowa¹⁰, przejawiająca się w uczestnictwie w prowadzonych badaniach naukowych i pracach rozwojowych. Nadzór nad PGUM sprawuje minister właściwy do spraw gospodarki. Przy PGUM działa 16-osobowa Rada Metrologii, wyposażona w kompetencje opiniodawcze¹¹, ale nie jest ona elementem struktury organizacyjnej administracji miar¹². Wydaje opinie dotyczące stanu i kierunków rozwoju krajowej metrologii, działalności merytorycznej administracji miar, czteroletniego strategicznego planu działalności GUM, rocznych planów działania GUM i sprawozdań z ich wykonania. Zamierzenia projektodawcy były szersze, ponieważ proponowano regulacje prawne mające zapewnić ograniczenie asymetrii informacji między GUM a organem nadzoru. Rada miała stanowić eksperckie i niezależne forum, z udziałem innych zainteresowanych podmiotów, upoważnione do sporządzania ocen działalności GUM¹³.

Charakter prawny GUM oraz okręgowych urzędów miar określa art. 15 u.p.m. Zaliczane są one do sektora finansów publicznych i funkcjonują jako państwowe jednostki budżetowe. W kontekście tytułowego problemu istotny

⁷ A. Żywicka, *W sprawie redefinicji funkcji administracji gospodarczej w warunkach społecznej gospodarki rynkowej (na przykładzie funkcji administracji miar)*, „Annales UMCS – Sectio G” 2017, vol. LXIV, nr 1, s. 270–271.

⁸ Zarządzenie nr 7 Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie nadania statutu Głównemu Urzędowi Miar (M.P. z 2021 r., poz. 1184).

⁹ Np. zarządzenie nr 21 Prezesa Głównego Urzędu Miar z dnia 23 grudnia 2025 r. w sprawie nadania statutu i regulaminu organizacyjnego Okręgowemu Urzędowi Miar we Wrocławiu (Dz. Urz. GUM z 2025 r., poz. 38).

¹⁰ E. Michniewicz, *Misja, rola i zadania Głównego Urzędu Miar, jako NMI, w świetle dokumentów międzynarodowych i krajowych*, „Metrologia i Probiernictwo” 2013, nr 2, s. 48; M. Mikołajczyk, P. Ziółkowski, *Funkcjonalność prawnych i strukturalnych przekształceń Głównego Urzędu Miar w latach 2021–2022*, „Studia Iuridica” 2022, t. 92, s. 263; W.T. Chyla, *Metrologia we współczesnej gospodarce globalnej*, „Nauka” 2014, nr 4, s. 159.

¹¹ E. Stefańska, *Miary*, [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2025, s. 670.

¹² A. Żywicka, *Współczesny wymiar centralizacji administracji publicznej w Polsce na przykładzie zmian w modelu organizacyjnym administracji miar*, [w:] B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz (red.), *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, Warszawa 2018, s. 688.

¹³ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo o miarach oraz ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, druk nr 1195, Sejm VIII kadencji, s. 16.

jest art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁴, według którego jednostka budżetowa pokrywa swoje wydatki bezpośrednio z budżetu państwa, a pobrane dochody odprowadza do tego budżetu.

Aspekt przedmiotowo-podmiotowy oraz charakter opłat pobieranych przez organy administracji miar

Czynności urzędowe, wymienione wyczerpująco w art. 24 ust. 2 u.p.m., są przedmiotem opłat *sensu stricto* pobieranych przez organy administracji miar. Podmiotowe ramy tych opłat można określić według kryterium osoby zobowiązanej do ich wniesienia. Ustawowy katalog, obejmujący 11 czynności, można podzielić na dwie części, uwzględniając podmioty zobowiązane do wniesienia opłat, wskazane w art. 24 ust. 4 lub ust. 5 u.p.m. Do pierwszej grupy zalicza się czynności podejmowane na wniosek zainteresowanego podmiotu w sprawach:

- 1) wydania, zmiany i odmowy wydania decyzji zatwierdzenia typu¹⁵ przyrządów pomiarowych,
- 2) wydania dowodu legalizacji¹⁶ albo sprawdzenia czy przyrząd pomiarowy nie spełnia wymagań¹⁷ i nie może być zalegalizowany (według sądu dokonanie wpisu stwierdzającego przeprowadzenie legalizacji ponownej jest równoznaczne z wydaniem dowodu legalizacji¹⁸),
- 3) uznania lub odmowy uznania za równoważną z polską prawną kontrolą metrologiczną odpowiedniej kontroli wykonanej przez właściwe zagraniczne instytucje metrologiczne,
- 4) udzielenia, odmowy udzielenia lub zmiany upoważnienia do legalizacji¹⁹ pierwotnej oraz ponownej,
- 5) wydania, zmiany lub odmowy wydania decyzji o utworzeniu punktu legalizacyjnego²⁰,

¹⁴ T.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1483 z późn. zm., dalej jako u.f.p.

¹⁵ Zgodnie z art. 4 pkt 12 u.p.m. zatwierdzenie typu to potwierdzenie, w drodze decyzji, że typ przyrządu pomiarowego spełnia wymagania.

¹⁶ Według art. 4 pkt 20 u.p.m. dowód legalizacji to świadectwo legalizacji lub cecha legalizacji umieszczona na przyrządzie pomiarowym, poświadczający jej dokonanie.

¹⁷ W myśl art. 4 pkt 8 u.p.m. pojęcie „wymagania” dotyczy wymagań technicznych i metrologicznych, które powinien spełniać przyrząd pomiarowy.

¹⁸ Wyroki NSA: z 24 kwietnia 2013 r., sygn. akt II GSK 66/12, Lex nr 1337197; z 6 lutego 2013 r., sygn. akt II GSK 2078/11, Lex nr 1311455; z 12 grudnia 2012 r., sygn. akt II GSK 1863/11, Lex nr 1367206.

¹⁹ W myśl art. 4 pkt 13 u.p.m. legalizacja to zespół czynności obejmujących sprawdzenie i stwierdzenie w drodze decyzji, poświadczony wyłącznie dowodem legalizacji, że przyrząd pomiarowy spełnia wymagania.

²⁰ Zgodnie z art. 4 pkt 17 u.p.m. punkt legalizacyjny to miejsce wykonywania przez organy administracji miar czynności związanych z legalizacją dużej ilości przyrządów pomiarowych u producenta, importera albo u przedsiębiorcy dokonującego ich napraw lub instalacji.

- 6) wzorcowania zbiorników statków²¹,
- 7) wydania, zmiany albo odmowy wydania potwierdzenia spełnienia wymagań technicznych przez kasy rejestrujące sprowadzone z zagranicy do Polski²², a także umorzenia postępowania wszczętego z wniosku o wydanie potwierdzenia.

W odniesieniu do drugiej grupy czynności organów administracji miar zobowiązanym do wniesienia opłaty jest podmiot kontrolowany lub nadzorowany. Opłatę pobiera się za czynności związane z:

- 1) kontrolą podmiotu upoważnionego do realizacji legalizacji pierwotnej lub ponownej przyrządów pomiarowych,
- 2) uznawaniem wzorców jednostek miar²³ za wzorce państwowe²⁴,
- 3) sprawowaniem nadzoru nad jednostkami i laboratoriami spoza administracji miar, które są właścicielami wzorców miar²⁵,
- 4) kontrolą towarów paczkowanych²⁶ (organy administracji miar sprawują nadzór w zakresie paczkowania produktów, w tym systemu kontroli wewnętrznej ilości towaru paczkowanego, oraz produkcji butelek miarowych²⁷ i stosowanego przez ich producenta systemu kontroli wewnętrznej).

Obowiązek zapłaty opłaty związany jest z dokonaniem przez organ administracji publicznej określonej czynności urzędowej. Z jej uiszczeniem wiąże się ekwiwalent w postaci czynności urzędowej podejmowanej przez organ

²¹ Według art. 4 pkt 18 u.p.m. wzorcowanie zbiorników na statkach to zespół czynności mających na celu określenie ich pojemności.

²² Obowiązek uzyskania potwierdzenia wynika z art. 111 ust. 6b oraz art. 145a ust. 6 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 775 z późn. zm.).

²³ Zgodnie z art. 4 pkt 2 u.p.m. wzorcem jednostki miary jest przyrząd pomiarowy przeznaczony do zdefiniowania, zrealizowania, zachowania lub odtwarzania tej jednostki albo jednej lub wielu wartości danej wielkości fizycznej i służący jako odniesienie.

²⁴ W myśl art. 4 pkt 3 u.p.m. państwowym wzorcem jednostki miary jest jej wzorec uznany urzędowo w Rzeczypospolitej Polskiej za podstawę do przypisywania wartości innym wzorcom jednostki miary danej wielkości fizycznej.

²⁵ Według art. 4 pkt 6 u.p.m. wzorec miary to urządzenie przeznaczone do odtwarzania lub dostarczania jednej lub wielu znanych wartości danej wielkości fizycznej w sposób niezmienny podczas jego stosowania.

²⁶ Zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 maja 2009 r. o towarach paczkowanych (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2255 z późn. zm.) towarem takim jest produkt umieszczony w opakowaniu jednostkowym dowolnego rodzaju, którego ilość nominalna, jednakowa dla całej partii, odmierzona bez udziału nabywcy, nieprzekraczająca 50 kg lub 50 l, nie może zostać zmieniona bez naruszenia opakowania.

²⁷ Według art. 2 pkt 4 ustawy o towarach paczkowanych butelką miarową jest pojemnik oznaczony znakiem „3”, zamykany lub przystosowany do zamykania, przeznaczony do przechowywania, transportu lub dostarczania cieczy, o pojemności nominalnej od 50 ml do 5 l włącznie, posiadający charakterystykę konstrukcyjną i jednolitość wytwarzania zapewniającą odpowiednią dokładność pomiaru zawartej w nim cieczy przez napełnienie do określonego poziomu lub w określonym procencie jego pojemności całkowitej, bez konieczności wykonywania niezależnego pomiaru ilości nalewanej do niego cieczy, wykonany ze szkła lub innego materiału posiadającego taką sztywność i stabilność, która zapewnia pojemnikowi zachowanie takich samych właściwości metrologicznych, jakie zapewnia szkło.

administracji miar²⁸. Opłaty takie są rodzajem daniny publicznej²⁹. W ustawodawstwie nie sformułowano legalnej definicji daniny publicznej i ograniczono się tylko do wyliczenia jej głównych form. Według art. 5 ust. 2 pkt 1 u.f.p. są to podatki, składki, opłaty, wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz banków państwowych, a także inne świadczenia pieniężne, których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa, jednostek samorządu terytorialnego, państwowych funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych wynika z ustaw. Do charakterystycznych cech danin publicznych zalicza się ich powszechność, przymusowość i bezzwrotność, a także dokonywanie poboru na rzecz podmiotów publicznych w celu gromadzenia środków służących wypełnianiu przez państwo zadań publicznych, wynikających z Konstytucji RP i ustaw³⁰. Warunkiem *sine qua non* określenia danego świadczenia pieniężnego jako daniny jest wykazanie, że sprzyja ono realizacji przez państwo celów publicznych oraz określenie związku między ustanowieniem daniny a dążeniem do uzyskiwania wpływów budżetowych potrzebnych do prawidłowego funkcjonowania organów władzy publicznej. Podstawową funkcją realizowaną przez daniny publiczne jest zatem funkcja fiskalna³¹. Daniny publiczne są utożsamiane z przymusowymi świadczeniami pieniężnymi, których obowiązek ponoszenia wynika z przepisu ustawy³². W przypadku opłat pobieranych przez organy administracji miar wykazują one duże podobieństwo do danin publicznych. Podstawową funkcją tych opłat jest jednak funkcja kontrolna, ponieważ z ich poborem wiąże się procedura weryfikacyjna (legalizacyjna) określonych urządzeń pomiarowych w celu dopuszczenia ich do legalnego użytkowania³³.

Zasady ustalania i wnoszenia opłat za czynności urzędowe organów administracji miar

Zasadą ustaloną w art. 24 ust. 1 u.p.m. jest odpłatne wykonywanie czynności urzędowych przez organy administracji miar. Przedmiotem tych opłat

²⁸ M. Münnich, *Charakterystyka opłaty legalizacyjnej jako daniny publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 10, s. 77; D. Antonów, *Szczególne opłaty administracyjne*, Wrocław 2017, s. 132.

²⁹ J. Kulicki, *Informacja prawna na temat danin publicznych w polskim systemie prawnym*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2024, nr 2, s. 342.

³⁰ Wyrok SN z 15 marca 2023 r., sygn. akt II NSKP 22/23, Lex nr 3559606.

³¹ A. Krzywoń, *Podatki i inne daniny publiczne – podstawowe pojęcia konstytucyjne*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, z. 2, s. 49.

³² D. Antonów, *Cechy danin publicznych w polskim systemie prawa*, „Annales UMCS – Sectio G” 2016, vol. LXIII, nr 1, s. 18; T. Dębowska-Romanowska, *Prawo daninowe – podstawowe pojęcia konstytucyjne i ustawowe*, cz. 1, „Glosa” 1996, nr 11, s. 4.

³³ J. Dobkowski, *Opłata legalizacyjna jako budżetowa należność o charakterze publiczno-prawnym?*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 3, s. 35.

są czynności urzędowe określone przede wszystkim w ustawie, ale cytowany przepis dopuszcza wskazanie takich czynności także w przepisach wykonawczych. Opłaty mają charakter publicznoprawny, a więc obowiązujące w tym zakresie unormowania powinny spełniać standardy określone w art. 84 oraz art. 217 Konstytucji RP³⁴. Wynika z nich, że ciężary i świadczenia publiczne, w tym podatki, muszą być określone w ustawie. Pojęcie „świadczenia publiczne” obejmuje podatki, opłaty, cła oraz inne daniny publiczne³⁵. Obowiązek ustawowego określenia świadczenia publicznego oznacza, że sposób zachowania się jednostki będący przedmiotem tego świadczenia powinien być określony w ustawie³⁶. Rozporządzenie nie może kreować takiego świadczenia³⁷.

W art. 217 Konstytucji RP wymieniono elementy konstrukcyjne daniny publicznej, w tym jej przedmiot, które powinna określać ustawa. Przedmiot daniny publicznej jest jednym z najistotniejszych jej elementów³⁸, ponieważ wpływa na zakres obciążenia podmiotu zobowiązanego do poniesienia ciężaru finansowego. Z konstytucyjnego wzorca wynika, że powinien być precyzyjnie określony w ustawie, aby podmiot zobowiązany wiedział, czy ustawodawca łączy go z danym stanem faktycznym i prawnym³⁹. Dopuszczenie w art. 24 ust. 1 u.p.m. możliwości określania w przepisach wykonawczych do ustawy czynności urzędowych wykonywanych przez administrację miar podlegających opłatom nie mieści się w granicach standardu konstytucyjnego. W tej części art. 24 ust. 1 u.p.m. należy zmienić, eliminując z niego stwierdzenie o przepisach wykonawczych. Aktualnie przepis ten nie jest spójny z art. 24 ust. 2 u.p.m., w którym wyczerpująco wymieniono czynności urzędowe, za które administracja miar pobiera opłaty. W art. 24 u.p.m. nie zawarto delegacji do wydania przepisów wykonawczych, określających czynności urzędowe inne niż wyliczone w ustawie i formalnie tworzące katalog zamknięty. Podstawy takiej nie ma w art. 24a ust. 4 u.p.m., który upoważnia do wydania rozporządzenia regulującego wysokość i tryb pobierania opłat określonych w art. 24 u.p.m.⁴⁰,

³⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

³⁵ Postanowienie TK z 8 marca 2005 r., sygn. akt Ts 6/05, OTK-B 2006, z. 6, poz. 89.

³⁶ Ł. Presnarowicz, *Konstytucyjny obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych jako zasada konstytucyjna*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2024, nr 4, s. 161.

³⁷ P. Pietrasz, *Ciężary i świadczenia publiczne, o których mowa w art. 84 Konstytucji RP – kilka uwag na temat zakresu przedmiotowego*, [w:] R.A. Stefański (red.), *Srebrna księga jubileuszowa upamiętniająca XXV-lecie Wydziału Prawa i Administracji. Salus publica suprema lex*, Warszawa 2022, s. 127.

³⁸ A. Krawczyk-Sawicka, *Reguła ustawowego nakładania podatków i ciężarów publicznych w świetle art. 217 Konstytucji RP z 1997 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 2, s. 201.

³⁹ M. Popławski, B. Pahl, *Konstytucyjny wzorzec nakładania opłat publicznoprawnych a opłata miejscowa*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2025, nr 3, s. 121.

⁴⁰ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 sierpnia 2019 r. w sprawie opłat za czynności urzędowe wykonywane przez organy administracji miar i podległe im urzędy (Dz.U. z 2019 r., poz. 1679).

ale nie do rozszerzenia ustawowego katalogu czynności urzędowych stanowiących przedmiot tych opłat.

Wysokość opłaty, w zależności od rodzaju czynności urzędowej, ustala w decyzji organ administracji miar albo wnioskodawca na podstawie obowiązujących stawek. Wydanie decyzji administracyjnej niezbędne jest w przypadku realizacji czynności wymienionych w art. 24 ust. 2 pkt 1, 3, 8–12 u.p.m., tzn. w sprawach dotyczących zatwierdzenia typu przyrządów pomiarowych, równoważności prawnej polskiej i zagranicznej kontroli metrologicznej, kontroli podmiotów upoważnionych do legalizacji przyrządów pomiarowych, uznawania wzorców jednostek miar za wzorce państwowe, nadzoru nad jednostkami i laboratoriami spoza administracji miar będących właścicielami takich wzorców, kontroli towarów paczkowanych, potwierdzenia spełniania wymagań technicznych przez kasy rejestrujące sprowadzane z zagranicy do Polski (w ostatniej kwestii decyzję wydaje PGUM).

Dyrektor okręgowego urzędu miar, wydając decyzję ustalającą wysokość opłaty, związany jest postanowieniami art. 24a ust. 1–1a u.p.m. Wynika z nich, że opłata powinna uwzględniać charakter, zakres i czas trwania wykonanych czynności oraz obowiązujące stawki godzinowe za czas pracy pracowników administracji miar (nie wyższe niż 350 zł). Sposób ujęcia tych kryteriów umożliwia sprawdzenie prawidłowości ustalenia opłaty⁴¹. Wykazaniu kosztów poniesionych badań, determinujących kwotę opłaty, służą dowody dokumentujące niezbędność przeprowadzenia stosownych czynności badawczych oraz czasu koniecznego do ich wykonania, a dopiero w miarę możliwości lub potrzeby także dowody z opinii biegłego specjalisty⁴². Ustalając opłatę, PGUM powinien kierować się art. 24 ust. 2a–2c u.p.m. Obowiązany jest uwzględnić zakres i czas trwania wykonanych czynności, stawki godzinowe czasu pracy pracowników GUM oraz koszty koniecznych badań. Stawkę godzinową należy pomnożyć przez liczbę godzin wykonywanie czynności urzędowej.

Wysokość opłat za pozostałe czynności urzędowe wymienione w art. 24 ust. 2 u.p.m. (np. dotyczące wydania dowodu legalizacji lub upoważnienia do przeprowadzania legalizacji) samodzielnie ustala wnioskodawca na podstawie obowiązujących stawek określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 30 sierpnia 2019 r. W zależności od rodzaju czynności zróżnicowano w rozporządzeniu wysokość stawek godzinowych za czas pracy pracownika urzędu podległego organowi administracji miar. Wynoszą one od 110 zł do 330 zł, ale każdą rozpoczętą godzinę liczy się jako pełną. Spolaryzowano także stawki opłat za poszczególne czynności urzędowe, np. za udzielenie

⁴¹ Wyrok WSA w Warszawie z 21 listopada 2019 r., sygn. akt VI SA/Wa 502/19, Lex nr 3014257.

⁴² Wyrok NSA z 13 czerwca 2023 r., sygn. akt II GSK 476/20, Lex nr 3577579.

upoważnienia do legalizacji pierwotnej lub ponownej stawka wynosi 27 500 zł, a w przypadku odmowy udzielenia tych upoważnień tylko 2200 zł.

Jeżeli czynność urzędowa ma być dokonana na wniosek zainteresowanego podmiotu, to powinien on wnieść opłatę w terminie 7 dni od dnia złożenia wniosku. Nieuiszczenie opłaty w terminie skutkuje pozostawieniem wniosku bez rozpoznania. Jeżeli opłatę ustalono w decyzji administracyjnej, to należy ją zapłacić w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia. Zgodnie z art. 24 ust. 3 u.p.m. opłaty są źródłem dochodów budżetu państwa, a więc organ administracji miar obowiązany jest do ich pobierania⁴³. Nieuzasadnione niepobranie opłaty stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁴⁴.

Ordynacja podatkowa a wymiar opłat za czynności urzędowe administracji miar

Opłaty za czynności urzędowe organów administracji miar mają charakter opłat publicznoprawnych, a więc stosuje się do nich przepisy ustawy Ordynacja podatkowa⁴⁵. W art. 24 ust. 6–8 u.p.m. określono relacje pomiędzy prawem o miarach a ordynacją podatkową. Do opłat za czynności urzędowe wymienione w art. 24 ust. 2 u.p.b. odpowiednio stosuje się przepisy działu III o.p. *Zobowiązania podatkowe*, ale z wyłączeniem regulujących odraczanie terminu płatności lub zapłaty zaległości, rozkładanie na raty i umarzanie zaległości. Należy jednak stosować art. 67d o.p. określający warunki udzielania z urzędu ulg w ich zapłacie wtedy, gdy:

- zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty przewyższającej wydatki egzekucyjne,
- kwota zaległości nie przekracza pięciokrotnej wartości kosztów upomnienia w postępowaniu egzekucyjnym,
- kwoty zaległości nie zaspokojono w zakończonym lub umorzonym postępowaniu likwidacyjnym lub upadłościowym albo sąd oddalił wniosek o ogłoszenie upadłości,
- podatnik zmarł, nie pozostawiając żadnego majątku lub pozostawił ruchomości niepodlegające egzekucji albo pozostawił przedmioty codziennego użytku domowego, których łączna wartość nie przekracza

⁴³ Wyrok WSA w Warszawie z 30 października 2014 r., sygn. akt VI SA/Wa 907/14, Lex nr 1983599.

⁴⁴ Według art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1484) deliktem finansowym jest niepobranie lub niedochodzenie należności Skarbu Państwa albo pobranie lub dochodzenie tej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia.

⁴⁵ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2026 r. poz. 622), dalej jako o.p.

kwoty 5000 zł, i jednocześnie brak jest spadkobierców innych niż Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego oraz nie ma możliwości orzeczenia odpowiedzialności podatkowej osoby trzeciej.

W art. 67d o.p. zamieszczono wyrażenie „organ może z urzędu udzielać ulg w spłacie zobowiązań”. Decyzja w takiej sprawie ma charakter uznaniowy, ponieważ organ może, ale nie musi udzielić ulgi w czterech przypadkach wymienionych w tym przepisie⁴⁶.

Nakaz odpowiedniego stosowania przepisów działu III o.p. oznacza, że ustawodawca, wyodrębniając dwa tryby wymiaru opłat za czynności urzędowe organów administracji miar, wykreował dwa sposoby powstawania zobowiązań z tego tytułu wskazane w art. 21 o.p. W przypadku określania wysokości opłaty przez wnioskodawcę zobowiązanie powstaje z dniem zaistnienia zdarzenia wymienionego w ustawie o miarach, a dokonujący zapłaty obowiązany jest do samoobliczenia należnej kwoty. Jeżeli opłatę ustala organ administracji miar, to zobowiązanie z tego tytułu powstaje z dniem doręczenia decyzji ustalającej jej wysokość⁴⁷.

W sprawach dotyczących wymiaru opłat uprawnienia organów podatkowych – zgodnie z art. 24 ust. 6 u.p.m. – przysługują organom administracji miar. Przepis ten konkretyzuje ogólną regułę wyrażoną w art. 2 § 2 i § 3 o.p., według której unormowania działu III o.p. stosuje się także do opłat ustalanych lub określanych przez organy inne niż podatkowe. W takich przypadkach przysługują im uprawnienia organów podatkowych. Rozwiązanie to ocenia się niejednoznacznie w doktrynie. Krytycy uważają, że ingeruje ono w kompetencje rzeczywistych organów podatkowych, osłabia ich pozycję oraz komplikuje strukturę administracji podatkowej⁴⁸. Akceptujący takie rozwiązanie powołują się na szczególnie zakres przedmiotowy wielu opłat publicznoprawnych oraz potrzebę uprawnienia do ich poboru wyspecjalizowanych organów⁴⁹. Podkreśla się, że nie jest już możliwe odwrócenie trendu, polegającego na nadawaniu kolejnym organom państwowym uprawnień organów podatkowych, ponieważ państwo powinno zapewniać ochronę fiskalną budżetu państwa oraz stabilność finansową podmiotów wykonujących zadania publiczne⁵⁰.

⁴⁶ Wyrok WSA w Warszawie z 10 maja 2018 r., sygn. akt III SA/Wa 2136/17, Lex nr 3018469; wyrok WSA w Gliwicach z 12 października 2017 r., sygn. akt I SA/Gl 470/17, Lex nr 2393067.

⁴⁷ Wyrok WSA w Warszawie z 8 marca 2006 r., sygn. akt III SA/Wa 2893/05, Lex nr 881989.

⁴⁸ K. Teszner, *Administracja podatkowa i kontrola skarbowa w Polsce*, Warszawa 2012, s. 257.

⁴⁹ M. Popławski, *Komentarz do art. 2*, [w:] L. Etel (red.), *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, t. 1: *Zobowiązania podatkowe*, Warszawa 2022, s. 81.

⁵⁰ M. Münnich, *Wybrane organy posiadające uprawnienia organów podatkowych. Kwestie kontrowersyjne*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2015, nr 7, s. 12.

Wpływy z opłat za czynności urzędowe administracji miar

Według art. 24 ust. 3 u.p.m. opłaty za czynności urzędowe organów administracji miar są źródłem dochodów budżetu państwa. W rozumieniu art. 5 ust. 2 pkt 1 u.f.p. wpływy z takich opłat są dochodami publicznymi, ponieważ obowiązek ich ponoszenia wynika z ustawy. W ustawie o miarach nie określono konkretnego celu, na którego realizację byłyby przeznaczane wpływy z tych opłat. W ten sposób uwzględniono standard z art. 42 ust. 2 u.f.p., zgodnie z którym środki publiczne pochodzące z poszczególnych tytułów nie mogą być przeznaczane na finansowanie imiennie wymienionych wydatków, chyba że odrębna ustawa stanowi inaczej. Według tego kanonu wszystkie wpływające do budżetu środki pieniężne tracą swoją tożsamość (źródło pochodzenia) i stają się anonimowe⁵¹. Wynikająca z art. 42 ust. 2 u.f.p. reguła niewiązania dochodów z danego źródła z określonym zakresem wydatków w odniesieniu do opłat pochodzących z wykonywania czynności urzędowych przez administrację miar oznacza, że wpływy z tego źródła zasilają ogólną kwotę dochodów budżetu państwa. Mogą one być zaplanowane na różne wydatki dokonywane z tego budżetu. Obowiązek odprowadzania do budżetu państwa wszystkich wpływów z opłat jest uzasadniony tym, że GUM oraz okręgowe urzędy miar są państwowymi jednostkami budżetowymi i zgodnie z art. 11 ust. 1 u.f.p. pobrane dochody odprowadzają na rachunek budżetu państwa. W kolejnych latach budżetowych wpływy z tych opłat są stabilne, ale ich znaczenie w ogólnej kwocie dochodów budżetu państwa pozostaje marginalne. W tabeli 1 (s. 300) przedstawiono kwoty wpływów z opłat, z podziałem na wygenerowane przez GUM oraz jednostki terenowe administracji miar, a także ich ogólną dynamikę.

Z danych zawartych w tabeli 1 wynika, że większość wpływów za czynności urzędowe osiągnięto w jednostkach terenowych administracji miar. W poszczególnych latach ich udział w ogólnej kwocie opłat wynosił: 89,85% (2018 r.), 94,76% (2019 r.), 96,29% (2020 r.), 96,70% (2021 r.), 94,59% (2022 r.), 96,74% (2023 r.), 96,07% (2024 r.). Rozkład kwot wpływów pomiędzy GUM oraz okręgowe urzędy miar jest efektem podziału kompetencji między PGUM oraz dyrektorów tych urzędów. Zróznicowanie ogólnej kwoty wpływów z opłat w poszczególnych latach wynika przede wszystkim z liczby i rodzajów wykonanych czynności urzędowych. Stawek opłat określonych w rozporządzeniu nie zmieniono od 2019 r. Wysokość stawek opłat ustalona dla poszczególnych czynności urzędowych, poza kilkoma wyjątkami, nie powinna być argumentem uzasadniającym opinię o stosowaniu w tym obszarze nadmiernego fiskalizmu. Kwoty rocznych wpływów do budżetu państwa z tytułu tych opłat nie wskazują na to, że ich podstawową funkcją jest funkcja fiskalna.

⁵¹ P. Pest, *Zasady budżetowe a współczesność*, Warszawa 2025, s. 41.

Tabela 1. Wpływy z opłat za czynności urzędowe administracji miar w latach 2018–2024

Rok	GUM (w zł)	Jednostki terenowe administracji miar (w zł)	Suma wpływów z opłat (w zł)	Dynamika sumy wpływów rok poprzedni = 100%
2018	4 076 711	36 096 869	40 173 580	100,00
2019	2 207 096	39 914 393	42 121 489	104,85
2020	1 522 618	39 496 251	41 018 869	97,38
2021	1 626 720	47 641 250	49 267 970	120,11
2022	2 506 309	43 849 891	46 356 200	94,09
2023	1 630 188	48 444 956	50 075 144	108,02
2024	1 858 344	45 473 293	47 331 637	94,52

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdania z realizacji rocznych planów działania GUM z lat 2018–2024, <https://bip.gum.gov.pl/bip/struktura-i-dzialalnosc/strategia-i-dokumen tyz/790,Strategie-plany sprawozdania.html> (data dostępu: 24.02.2026).

Uwagi końcowe

W ustawie unormowano większość istotnych elementów konstrukcyjnych tych opłat, tzn. ich przedmiot (dopuszczając jednak możliwość jego uzupełnienia w przepisach wykonawczych do ustawy), podmioty zobowiązane do ich ponoszenia oraz terminy zapłaty. Określono również, że są one źródłem dochodów budżetu państwa. W rozporządzeniu Ministra Finansów ustalono stawki godzinowe za czas pracy pracownika urzędu podległego organowi administracji miar stanowiące podstawę do ustalenia tych opłat, a także konkretne stawki kwotowe opłat pobieranych z tytułu niektórych czynności urzędowych. Nieokreślenie w ustawie tych stawek sprawia, że opłaty nie spełniają wszystkich kryteriów właściwych dla danin publicznych, które ustala standard przyjęty w art. 84 i art. 217 Konstytucji RP. Jeżeli badane opłaty mają być bez zastrzeżeń zaliczone do kategorii „daniny publiczne”, to niezbędne jest wyczerpujące unormowanie ich zakresu przedmiotowego oraz stawek wyłącznie w ustawie. Efektem przeprowadzonych rozważań jest potwierdzenie hipotezy zakładającej publicznoprawny charakter opłat za czynności urzędowe administracji miar, ale ich zaliczenie do katalogu danin publicznych jest problematyczne. W związku z tym, że nie do końca spełniają one wymagania wynikające ze standardu konstytucyjnego ustalonego dla danin publicznych, mogą być traktowane jako przymusowe świadczenia podobne do takich danin. Rzeczne opłaty posiadają niektóre cechy właściwe dla danin publicznych. Obowiązek ich ponoszenia wynika z ustawy, a beneficjentem wpływów z tego źródła jest państwo. Charakteryzuje je przymusowość oraz bezzwrotność, ponieważ podmiot zobowiązany nie jest uprawniony

do negocjowania wysokości świadczenia, a wykonanie określonej czynności urzędowej przez administrację miar oznacza definitywne przejście kwoty na rzecz budżetu państwa. Celowy charakter opłaty dostrzegalny jest tylko na etapie jej wymiaru poprzez związek z daną czynnością urzędową. Po przekazaniu pobranych kwot do budżetu państwa relacja taka zanika, bowiem wpływy z tego źródła zasilają ogólny zasób jego dochodów, o których przeznaczeniu decyduje ustawodawca na etapie uchwalania wydatków budżetowych.

Wprowadzenie do art. 24 ust. 1 u.p.m. możliwości określenia czynności urzędowych wykonywanych przez administrację miar i podlegających opłatom, a także rozstrzygnięcie istotnych kwestii dotyczących stawek tych opłat w akcie wykonawczym nie mieści się w granicach standardu konstytucyjnego przewidzianego dla danin publicznych. Z tego względu nie jest to klasyczna opłata publicznoprawna zaliczana bez zastrzeżeń do kategorii „daniny publiczne”. W literaturze podatkowoprawnej w tym kontekście używane jest pojęcie parapodatek⁵². Uprawnione jest więc twierdzenie, że w aktualnym stanie ustawodawstwa opłaty za czynności urzędowe administracji miar to przymusowe świadczenia pieniężne o cechach zbliżonych do danin publicznych.

Znaczenie wpływów z tych opłat w ogólnej kwocie dochodów podatkowych i niepodatkowych budżetu państwa w analizowanym okresie było marginalne. Ich udział w latach 2018–2019 wynosił ok. 0,011%, a w latach 2020–2021 nieznacznie zmniejszył się do poziomu 0,010%. W kolejnych latach trend ten został utrzymany, ponieważ w 2022 r. udział wpływów z opłat wynosił 0,009%, w 2023 r. ukształtował się na poziomie 0,008%, a w 2024 r. wynosił 0,007%. Nie jest to wydajne źródło dochodów budżetu państwa. Uwzględniając także wysokość stawek tych opłat, które poza kilkoma wyjątkami nie przekraczają poziomu 500 zł, ich funkcją podstawową nie jest funkcja fiskalna. Zasadniczą funkcją badanych opłat jest funkcja kontrolna. Istotą czynności urzędowych wykonywanych przez administrację miar staje się kontrola, połączona z weryfikacją i legalizacją określonych urządzeń pomiarowych w celu dopuszczenia ich do legalnego używania.

Wykaz literatury

- Antonów D., *Cechy danin publicznych w polskim systemie prawa*, „Annales UMCS – Sectio G” 2016, vol. LXIII, nr 1.
- Antonów D., *Szczególne opłaty administracyjne*, Wyd. UWr, Wrocław 2017.
- Chyla W.T., *Metrologia we współczesnej gospodarce globalnej*, „Nauka” 2014, nr 4.

⁵² P. Pomorski, *Pojęcie i cechy opłat oraz parapodatek*, [w:] P. Smoleń, W. Wójtowicz (red.), *Prawo podatkowe*, Warszawa 2014, s. 581; Z. Ofiarski, *Ogólne prawo podatkowe. Zagadnienia materialnoprawne i proceduralne*, Warszawa 2013, s. 28.

- Dębowska-Romanowska T., *Prawo daninowe – podstawowe pojęcia konstytucyjne i ustawowe*, cz. 1, „Glosa” 1996, nr 11.
- Dobkowski J., *Oplata legalizacyjna jako budżetowa należność o charakterze publiczno-prawnym?* „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 3.
- Dobrowolski Z., *Administracja publiczna w Polsce. Zarządzanie. Zarys problematyki*, Wyd. Inst. Spraw Publicznych UJ, Kraków 2018.
- Górkiewicz-Malina A., Ulaczyk M. M., *Ustawa Prawo probiercze – refleksje po sześciu latach obowiązywania*, cz. 2, „Metrologia i Probiernictwo” 2018, nr 1.
- Krawczyk-Sawicka A., *Reguła ustawowego nakładania podatków i ciężarów publicznych w świetle art. 217 Konstytucji RP z 1997 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 2.
- Krzywoń A., *Podatki i inne daniny publiczne – podstawowe pojęcia konstytucyjne*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, z. 2.
- Kulicki J., *Informacja prawna na temat danin publicznych w polskim systemie prawnym*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2024, nr 2.
- Michniewicz E., *Misja, rola i zadania Głównego Urzędu Miar, jako NMI, w świetle dokumentów międzynarodowych i krajowych*, „Metrologia i Probiernictwo” 2013, nr 2.
- Mikołajczyk M., Ziółkowski P., *Funkcjonalność prawnych i strukturalnych przekształceń Głównego Urzędu Miar w latach 2021–2022*, „Studia Iuridica” 2022, t. 92.
- Münnich M., *Charakterystyka opłaty legalizacyjnej jako daniny publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 10.
- Münnich M., *Wybrane organy posiadające uprawnienia organów podatkowych. Kwestie kontrowersyjne*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2015, nr 7.
- Ofiarski Z., *Ogólne prawo podatkowe. Zagadnienia materialnoprawne i proceduralne*, LexisNexis Warszawa 2013.
- Pest P., *Zasady budżetowe a współczesność*, Wolters Kluwer, Warszawa 2025.
- Pietrasz P., *Ciężary i świadczenia publiczne, o których mowa w art. 84 Konstytucji RP – kilka uwag na temat zakresu przedmiotowego*, [w:] R.A. Stefański (red.), *Srebrna księga jubileuszowa upamiętniająca XXV-lecie Wydziału Prawa i Administracji. Salius publica suprea lex*, Wyd. Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2022.
- Pomorski P., *Pojęcie i cechy opłat oraz paropodatków*, [w:] P. Smoleń, W. Wójtowicz (red.), *Prawo podatkowe*, C.H. Beck, Warszawa 2014.
- Popławski M., *Komentarz do art. 2*, [w:] L. Etel (red.), *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, t. 1: *Zobowiązania podatkowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.
- Popławski M., Pahl B., *Konstytucyjny wzorzec nakładania opłat publicznoprawnych a opłata miejscowa*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2025, nr 3.
- Presnarowicz Ł., *Konstytucyjny obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych jako zasada konstytucyjna*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2024, nr 4.
- Stefańska E., *Miary*, [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2025.
- Teszner K., *Administracja podatkowa i kontrola skarbową w Polsce*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Zacharczuk P., *Podział terytorialny specjalny a obszar specjalny*, „Prawo i Więź” 2025, nr 3.
- Żywicka A., *W sprawie redefinicji funkcji administracji gospodarczej w warunkach społecznej gospodarki rynkowej (na przykładzie funkcji administracji miar)*, „Annales UMCS – Sectio G” 2017, vol. LXIV, nr 1.
- Żywicka A., *Współczesny wymiar centralizacji administracji publicznej w Polsce na przykładzie zmian w modelu organizacyjnym administracji miar*, [w:] B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz (red.), *Decentralizacja i centralizacja*

administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.

Summary

Principles for determining and collecting fees for official actions specified in the Law on Measures

Keywords: tax law, administration of measures, official activities, metrological fees, state budget.

The principles of calculating metrological fees for official measures administration activities are regulated in the Measures Law. They are of a public law nature and, with certain reservations, can be treated as a public levy. Fee revenues are a source of state budget revenue. The aim of this article is to assess the legal regulations concerning the objective and the subjective structure of metrological fees. The study verified the hypothesis that metrological fees do not fully meet the constitutional standard established for public levies, and therefore should be considered as compulsory monetary benefits similar to public levies. The *de lege ferenda* demands concern a change in the legislation that currently allows for the possibility of extending the limits of these fees and determining their rates in an implementing act to the Act. It has been shown that metrological fees at the stage of their assessment are related to specific official activities of the measures administration and in this context are equivalent. The purposeful nature of the fees, determined by their connection with specific official activities, disappears after the amounts of revenues are included in the state budget account, which contributes to the general stream of budget revenues allocated to various budget expenses. The analysis of the revenue from fees and their rates shows that they primarily serve as a control function in the verification and legalisation of measuring devices approved for legal use. The fees' fiscal function remains supplementary.