



**Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji**

Warszawa, dnia 14 kwietnia 2011 r.

**Pan
Marek Walczak**

**Prezes
Urzędu Dozoru Technicznego
ul. Szczęśliwicka 34
02-353 Warszawa**

KGP-4114-01-01/2011

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*¹ (dalej: *ustawa o NIK*), Najwyższa Izba Kontroli² przeprowadziła w Urzędzie Dozoru Technicznego³, kontrolę wykonania planu finansowego UDT w 2010 roku.

W związku z ustaleniami przedstawionymi w protokole kontroli, podpisanym w dniu 4 kwietnia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli - Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, stosownie do art. 60 *ustawy o NIK*, przekazuje Panu Prezesowi niniejsze *Wystąpienie*.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie przez UDT planu finansowego w 2010 r.

1. W planie finansowym UDT na 2010 r., ujętym w załączniku nr 14 do *ustawy budżetowej na rok 2010*⁴, ustalono przychody Urzędu w wysokości 321 808 tys. zł, koszty w wysokości 314 722 tys. zł, a wynik brutto w wysokości 7 086 tys. zł. Faktyczne przychody wyniosły 327 838 tys. zł, tj. 101,9% planu, natomiast koszty 299 055 tys. zł, tj. 95% planu. W efekcie realizacji zwiększonych przychodów i niższego od planu wykonania kosztów, osią-

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701, ze zm.

² Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.

³ Dalej: UDT lub Urząd.

⁴ Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r., Dz. U. z 5 lutego 2010r., Nr 19, poz. 102.

gnięto wynik brutto w kwocie 28 783 tys. zł, tj. ponad czterokrotnie wyższej niż planowano. Do budżetu państwa wpłacona ma być kwota 8 635 tys. zł, zamiast zakładanych 2 126 tys. zł. NIK pozytywnie ocenia fakt, iż wyniki te Urząd osiągnął realizując w pełni ustawowe zadania, przy utrzymaniu opłat za dozór na poziomie z marca 2008 roku⁵.

2. Nie stwierdzono istotnych uchybień w zakresie planowania i realizacji poszczególnych pozycji planu finansowego. Sporządzony w czerwcu 2009 r. projekt planu włączony został do ustawy budżetowej na 2010 r. bez zmian. Istotną okolicznością, która miała wpływ na lepszy od oczekiwanego wynik finansowy UDT, było niepełne zrealizowanie planu finansowego w 2009 r., skutkujące zwiększeniem stanu środków finansowych na początek 2010 r. (o 57 296 tys. zł), a co za tym idzie nieplanowanym wzrostem przychodów finansowych z tytułu odsetek (o 6 579 tys. zł).

3. W UDT amortyzacja części środków trwałych naliczana była wg stawek innych niż wskazane w obowiązującej w Urzędzie od 2 lipca 2007 r. polityce rachunkowości, tj. w procedurze PS-17/11. Procedura ta odwołuje się do stawek amortyzacji przyjętych w przepisach podatkowych, czyli w przypadku UDT, do stawek określonych w załączniku nr 1 do *ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych*⁶. W praktyce zasady te nie zawsze były stosowane.

3.1. I tak, Zespół Infrastruktury i Logistyki stosował roczne stawki amortyzacji, które przyjęte zostały w dniu 28 listopada 2002 r.⁷ Prezes Urzędu wyjaśnił⁸, że po zatwierdzeniu w 2004 r. procedury regulującej politykę rachunkowości, stawki amortyzacyjne były każdorazowo uzgadniane z Wydziałem Księgowości w UDT. Obecnie obowiązująca polityka rachunkowości nie odwołuje się jednak do tego protokołu, w związku z czym nie jest on dokumentem obowiązującym. NIK nie neguje uprawnień Urzędu do ustalenia własnych zasad amortyzacji, w tym do stosowania niższych stawek amortyzacyjnych, zgodnie z art. 16 i ust. 5 *pdop*. Jednakże właśnie dlatego, że istnieje możliwość ustalania okresów i stawek amortyzacji, to właśnie te najbardziej odpowiadające potrzebom jednostki, powinny być uwidocznione w obowiązującej polityce rachunkowości. Uporządkowałoby to proces nadawania stawek amortyzacyjnych dla środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych w Urzędzie, a także ich późniejszej weryfikacji.

⁵ Ostatnia zmiana stawek za dozór miała miejsce z dniem 5 marca 2008 r. (Dz. U. nr 27, poz. 156). *Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 26 listopada 2010 r. w sprawie wysokości opłat za czynności jednostek dozoru technicznego* (Dz. U. nr 229, 1502) pozostawiło stawki opłat za dozór na niezmiennym poziomie.

⁶ Dz. U. z 2000 r., nr 54, poz. 654, ze zm. Dalej *ustawa o pdop*.

⁷ Protokół przyjęcia rocznych stawek amortyzacji z dnia 28 listopada 2002 r.

⁸ Pismo z dnia 5 kwietnia 2011 r., znak: DN-090-101999/11.

3.2. Nierzetelne było zaniechanie przez Urząd weryfikacji stawek amortyzacji środków trwałych. Stosownie do postanowień art. 32 ust. 3 zdanie drugie *ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości*⁹, poprawność stosowanych okresów i stawek amortyzacji środków trwałych powinna być przez jednostkę okresowo weryfikowana, powodując odpowiednią korektę dokonywanych w następnych latach obrotowych odpisów amortyzacyjnych.

Prezes Urzędu wskazał¹⁰, że stawkę w wysokości 10% dla praw wieczystego użytkowania gruntów przyjęto zgodnie z zaleceniami biegłego rewidenta z 1999 r., a więc z okresu w którym prawa te były klasyfikowane jako wartości niematerialne i prawne. W Urzędzie nie dokonano weryfikacji tej stawki co najmniej od 2002 r.¹¹, kiedy to prawa te zostały ustawowo przeklasyfikowane z wartości niematerialnych i prawnych do środków trwałych.

4. Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że sporządzane przez UDT sprawozdania Rb-N, Rb-UN, Rb-Z, Rb-UZ za IV kwartał 2009 roku oraz za cztery kwartały 2010 r. zostały sporządzone i przekazane do Ministerstwa Gospodarki w terminach wynikających z *rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych* – odpowiednio z dnia 26 czerwca 2006 r.¹² oraz z dnia 4 marca 2010 r.¹³

NIK nie wnosi uwag do sprawozdań Rb-UN, Rb-Z i Rb-UZ. W sprawozdaniach Rb-N wykazywano natomiast dane rozbieżne z przedstawionymi w księgach rachunkowych UDT. W sprawozdaniu Rb-N za IV kwartał 2009 r. różnica w danych wyniosła 173,5 mln zł, co wynikało przede wszystkim z nieuwjęcia w sprawozdaniu danych o posiadanych środkach pieniężnych i założonych lokatach. W przypadku sprawozdań Rb-N za poszczególne kwartały 2010 r. rozbieżności pomiędzy danymi ujętymi w tych sprawozdaniach, a księgami rachunkowymi oscylowały w przedziale od 0,7 mln zł (III kwartał 2010 r.) do 1,1 mln zł (I kwartał 2010 r.). Dla sprawozdań za 2010 r. skala tych uchybień nie osiągała poziomu, który obliżwałby Urząd do sporządzenia korekt¹⁴, natomiast w przypadku sprawozdania sporządzonego za IV kwartał 2009 r. korekta taka, zgodnie z obowiązującym wówczas *rozporządzeniem*, powinna zostać opracowana i złożona¹⁵.

⁹ Dz. U. z 2009r., nr 152, poz. 1223, ze zm. Dalej *ustawa o rachunkowości*.

¹⁰ Patrz przyp. 8.

¹¹ Art. 1 pkt 2 lit. a *ustawy o zmianie ustawy o rachunkowości z dnia 9 listopada 2000 r.* - Dz.U. nr 113, poz. 1186; ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 2002 r.

¹² Dz. U. nr 113, poz. 770.

¹³ Dz. U. nr 43, poz. 247.

¹⁴ Patrz §10 ust. 5 *rozporządzenia z dnia 4 marca 2010 r.*

¹⁵ Patrz §11 ust. 2 *rozporządzenia z dnia 4 marca 2010 r.* w zw. z § 6 ust. 8 *rozporządzenia z dnia 26 czerwca 2006 r.*

5. Najwyższa Izba Kontroli, kierując się pozytywną opinią biegłego rewidenta, nie dokonywała oceny rzetelności ksiąg rachunkowych UDT. NIK zwraca jednak uwagę, że uchybienia przedstawione w punkcie 3 niniejszego wystąpienia mogły wpłynąć na zniekształcenie danych o kosztach amortyzacji prezentowanych w rachunku zysków i strat, jak i wartości majątku trwałego w bilansie, przy czym wartość tych różnic, w ocenie NIK, można uznać jako mało istotną.

6. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia fakt, że jeszcze w trakcie kontroli Prezes Urzędu dokonał zmian w Regulaminie organizacyjnym UDT, doprecyzowujących zakres podległości merytorycznej Audytu Wewnętrznego.

Audyt, który zgodnie z *ustawą o finansach publicznych* ma obowiązek w sposób obiektywny i niezależny oceniać m.in. kontrolę zarządczą, według schematu organizacyjnego Urzędu podlegał Dyrektorowi Biura Audytu i Kontroli (dalej: BAIK), który odpowiedzialny jest za prowadzenie kontroli zarządczej. Dotychczasowe przepisy regulaminowe¹⁶ zobowiązywały Dyrektora BAIK do akceptowania dokumentacji potwierdzającej prowadzenie audytów wykonywanych przez Wydział Audytu Wewnętrznego UDT. Dokonana zmiana wyłączyła spod tego obowiązku pisma i dokumenty wymagane w procesie audytu wewnętrznego, opisane w *ustawie o finansach publicznych* i przepisach wykonawczych do tej ustawy.

7. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Audytu Wewnętrznego w UDT. W wyniku przeprowadzonych w 2010 r. zadań audytowych, wydano 52 zalecenia, z których 14 wskazywało na niespójność procedur wewnętrznych wobec przepisów *ustawy o rachunkowości* i *ustawy o finansach publicznych* oraz aktów wykonawczych do tych ustaw.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, iż jednym z zadań audytowych było badanie sprawozdań Rb-Z oraz Rb-N, które ograniczone zostało tylko do oceny terminowości ich wykonywania i przekazywania. W ocenie NIK, uwzględniającej ustalenia dotyczące rzetelności danych zawartych w tych sprawozdaniach, dla realizacji celów kontroli zarządczej, określonej w art. 68 ust. 1 ww. *ustawy o finansach publicznych*, właściwym byłoby wprowadzenie procedury weryfikacji sprawozdań pod względem merytorycznym przez Zespół Finansów.

Ustawa o finansach publicznych, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2010 r., zastąpiła kontrolę finansową w jednostkach sektora finansów publicznych, kontrolą zarządczą, obejmującą (zgodnie z art. 68 ustawy) ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Zadania

¹⁶ Zarządzenie nr 24/09 Prezesa UDT z dnia 10 listopada 2009 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędowi Dozoru Technicznego, zmienione zarządzeniami nr: 1/10 z 18 stycznia 2010 r. i 6/10 z 4 maja 2010 r.

audytowe były ograniczone do jednego obszaru wspomagającego podstawowe działania UDT, tj. do audytów w Zespole Finansów. NIK przyjmuje wyjaśnienia Kierownika Wydziału Audytu Wewnętrznego, że z uwagi na specyfikę i złożoność zadań wynikających z ustawy o dozorze technicznym, pierwsze dwa lata pracy, tj. 2009 i 2010 rok, przeznaczyli m.in. na poznanie zasad ich funkcjonowania.¹⁷ Plan audytu wewnętrznego na 2011 rok przedmiotowym zakresem obejmuje natomiast obszar wynikający z ustawy o dozorze technicznym, tj. proces inspekcji i koordynację wykonywania dozoru technicznego.

8. Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła nieprawidłowości w realizacji działań określonych w *Programie (planie) działania Urzędu Dozoru Technicznego na 2010 rok*, w zakresie: wykonywania czynności określonych *ustawą o dozorze technicznym*, uznawania przez UDT kwalifikacji do wykonywania zawodów regulowanych oraz podejmowania niektórych rodzajów działalności i zarządzania.

W 2010 r. wykonano ponad 729 tys. badań technicznych, przekraczając o 2% założony w tym zakresie plan. Termin kolejnego kontrolnego badania okresowego/doraźnego zapisywany był w Zintegrowanym Systemie Informatycznym (ZSI). Plan badań okresowych i doraźnych kontrolnych na dany rok można zatem określić w sposób precyzyjny, na podstawie danych zapisanych w ZSI. Zawarte w tym systemie informacje o zaplanowanych badaniach były aktualizowane na bieżąco, na podstawie protokołów badań. W wyniku przeprowadzonej oceny decyzji wydanych przez Urząd w 2010 roku, dokonanej na podstawie losowo wybranych 10 decyzji administracyjnych w sprawie eksploatacji urządzeń technicznych wydanych po wykonaniu badań technicznych stwierdzono, że procedury określone w *Kodeksie postępowania administracyjnego*¹⁸ zostały dotrzymane.

9. Kontrola 5 największych kwotowo procedur o udzielenie zamówień publicznych, o łącznej wartości szacunkowej ponad 10,4 mln zł (tj. 18% całkowitej wartości zamówień), nie wykazała nieprawidłowości. Środki zostały wydatkowane zgodnie z zatwierdzonym na rok 2010 *Planem Rzeczowo-Finansowym UDT*.

10. Biorąc pod uwagę powyższe oceny i uwagi, na podstawie art. 60 ust. 2 *ustawy o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Podjęcie działań mających na celu uzupełnienie polityki rachunkowości o zasady określania obowiązujących w UDT stawek amortyzacji oraz procedury ich weryfikacji.

¹⁷ Pismo z dnia 18 marca 2011r.

¹⁸ *Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2000 r., nr 98, poz. 1071, ze zm.).

2. Wzmocnienie mechanizmów kontroli zarządczej w Urzędzie, w szczególności poprzez wprowadzenie procedur merytorycznej weryfikacji sprawozdań finansowych.

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, na podstawie art. 62 ust. 1 *ustawy o NIK*, zwraca się do Pana Prezesa o nadesłanie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub o przyczynach niepodjęcia tych działań.

Stosownie do art. 61 ust. 1 *ustawy o NIK*, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Prezesowi prawo zgłoszenia do dyrektora Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji NIK umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków, zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, termin nadesłania informacji, o której wyżej mowa, liczy się – stosownie do art. 62 ust. 2 *ustawy o NIK* – od dnia otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie powyższych zastrzeżeń.

DYREKTOR DEPARTAMENTU

/ - /

z up. Lech Oniszczenko
Wicedyrektor