



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP-4100-11-01/2013

P/13/053

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/053 – Wykonanie planu finansowego Urzędu Dozoru Technicznego ¹ w 2012 r.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontroler	Barbara Syta, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85022 z dnia 6 lutego 2013 r
Jednostka kontrolowana	Urząd Dozoru Technicznego ul. Szczęśliwicka 34, 02-3553 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Prezes Urzędu Dozoru Technicznego - do dnia 20 marca 2013 r. Pan Marek Walczak, od dnia 20 marca 2013 r. obowiązki Prezesa UDT pełni Wiceprezes UDT Pan Przemysław Ligenza.

(dowód: akta kontroli 5655-5656)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie² ocenia działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Uzasadnieniem powyższej negatywnej oceny ogólnej jest przede wszystkim nieuwzględnienie w planie przychodów zmian mających wpływ na przychody z usług certyfikacyjnych, nienaliczanie i niedochodzenie odsetek w przypadku nieterminowego uiszczania należności rozłożonych na raty, dokonanie niecelowych i niegospodarnych wydatków na zakup usług oraz przedmiotów reklamowych w łącznej kwocie 1 919,2 tys. zł oraz nieprawidłowe dekretowanie dowodów księgowych i nieujmowanie ich w księgach rachunkowych we właściwych okresach sprawozdawczych. System finansowo - księgowy UDT nie odpowiadał wymogom przepisów ustawy o rachunkowości gdyż nie zapewniał kompletności zapisów księgowych i ich poprawności, w tym poprawności i sekwencji dat wynikających z dokumentów źródłowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Proces planowania i zmian w planie przychodów i kosztów.

Opis stanu faktycznego

W dniu 7 kwietnia 2011 r. dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów Ministerstwa Gospodarki³ zwróciła się z prośbą do Prezesa UDT o przygotowanie projektu planu finansowego urzędu, informując jednocześnie, że kwoty planowane na wynagrodzenia w 2012 r. należy określić na poziomie ustawy budżetowej na 2011 r. Projekt planu przekazany został w dniu 12 kwietnia 2011 r. W dniu 13 kwietnia 2011 r. dy-

¹ Dalej: UDT lub urząd.

² W kontroli wykonania w 2012 roku budżetu państwa Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z Załącznikiem 5. do Programu kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali nie dawałoby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, ocenę ogólną należy uzupełnić o dodatkowe objaśnienie.

³ Dalej: DBF lub Departament.

rektor DBF zwróciła się z prośbą o skorygowanie przekazanego projektu w zakresie wynagrodzeń, w nawiązaniu do wcześniejszego pisma z dnia 7 kwietnia 2012 r.

Skorygowany projekt zawierał zmienioną kwotę wynagrodzeń (193 300 tys. zł zamiast pierwotnej 199 150 tys. zł) oraz skorygowane kwoty pochodnych od wynagrodzeń tj. składek na ubezpieczenia społeczne, na fundusz pracy oraz fundusz emerytur pomostowych. Tym samym zmianie uległa prognoza wysokości wynagrodzeń i pochodnych na lata 2013-2015.

W skorygowanym projekcie dokonano również zmian pozostałych kosztów funkcjonowania urzędu (poz.1.10.) - z początkowych 45 680 tys. zł do 45 360 tys. zł wraz ze stosowną korektą tej pozycji w prognozie na lata 2013-2015.

Wysokość pierwotnie zaplanowanych wynagrodzeń wynikała z faktu, że w kwocie 199 150 tys. PLN na wynagrodzenia osobowe przeznaczono 197 150 tys. zł, a na wynagrodzenia pozostałe 2 000 tys. zł. Projekt planu – zdaniem UDT - nie przewidywał podwyżek wynagrodzeń, uwzględniał natomiast przeszerogowania pracowników inżynieryjno-technicznych spowodowane koniecznością uzyskiwania kwalifikacji niezbędnych dla zapewnienia właściwej realizacji zadań wynikających z *ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o dozorze technicznym*⁴ (tzw. specjalności dozorowej). Zaplanowano je przede wszystkim ze względu na powierzenie urzędowi od początku 2011 r. nowych zadań, polegających na zapewnieniu kontynuowania działalności szkoleniowej Ośrodków Szkoleniowych w Chorzowie i Mysłowicach (włączonych w 2010 r. w struktury UDT na podstawie decyzji Ministra Gospodarki). Większość wykładowców w tych ośrodkach jest zatrudniania na podstawie umów cywilnoprawnych, a więc źródłem finansowania tej działalności jest bezosobowy fundusz płac UDT. Po korekcie projektu planowana wielkość przeciętnego wynagrodzenia na 2012 r. była równa wielkości przeciętnego wynagrodzenia ustalonego na 2011 r.

W *ustawie budżetowej na 2012 rok*⁵ ustalono przychody ogółem na kwotę 339 528 tys. zł. W ciągu roku kwota ta w planie rzeczowo - finansowym została podwyższona do 362 004 tys. zł, a faktycznie uzyskano 366 114 tys. zł, tj. 101,1% planu po zmianach (107,8% kwoty wynikającej z *ustawy budżetowej*).

Koszty ustalono w wysokości 325 916 tys. zł. W ciągu roku zwiększono je do 331 506, tys. zł, a zrealizowano w kwocie 316 136 tys. zł stanowiącej 95,4% planu po zmianach (97% kwoty wynikającej z *ustawy budżetowej*).

Plan finansowy UDT, zgodny z projektem *ustawy budżetowej na 2012 rok*, przekazano do Ministerstwa Gospodarki w dniu 1 grudnia 2011 r. Z dniem 1 stycznia 2012 r., zgodnie z *rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 23 grudnia 2011 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie wysokości opłat za czynności jednostek dozoru technicznego*⁶, zaczęły obowiązywać nowe stawki opłat za czynności dozoru technicznego (wyższe o 5% w stosunku do obowiązujących w 2011 r.). W związku z powyższym, w dniu 15 lutego 2012 r. zmieniono plan przychodów. Jednocześnie dokonano zmiany planu kosztów, na podstawie informacji zgłaszanych przez dyrektorów oddziałów UDT. Główne pozycje zmian w kosztach, to zwiększenie kosztów usług obcych o 5 300 tys. zł, uzasadniane planowanymi wdrożeniami nowego systemu finansowo – księgowego oraz projektu Organizacja i Planowanie Pracy Oddziałów, a także wzrostem kosztów usług związanych ze szkoleniami dla klientów i kosztów korzystania z usług agencji pracy tymczasowej.

⁴ Dz. U. Nr 122, poz. 1321 ze zm.

⁵ Ustawa budżetowa z dnia 2 marca 2012 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 273). Dalej także: *ustawa budżetowa*.

⁶ Dz. U. Nr 294, poz. 1736.

Przekroczenie planu przychodów było wynikiem wzrostu stawki opłat za czynności urzędu. Istotny był też wzrost wartości pozostałych przychodów m. in. z tytułu depozytów terminowych (o ok. 5 660 tys. zł). Zaplanowano je na niższym poziomie w związku z przeniesieniem obsługi bankowej do Banku Gospodarstwa Krajowego oraz obowiązkiem dokonywania lokat wolnych środków pieniężnych w formie depozytu u Ministra Finansów, bez możliwości negocjowania stawki oprocentowania. Wzrost oprocentowania depozytów w 2012 r. i ich utrzymywanie się na poziomie wyższym niż 4,6% spowodował większą realizację przychodów finansowych.

Na niepełne wykonanie planu kosztów miała wpływ przede wszystkim niska realizacja zadań remontowych – w ujęciu wartościowym plan (4 616 tys. zł) wykonano w 63% (mniej o 2 745 tys. zł) – m.in. wskutek przeszacowania planu napraw wyposażenia pomiarowo – badawczego (o ok. 1 500 tys. zł) oraz niższych wydatków na naprawy sprzętu informatycznego – o ok. 900 tys. zł.

Ustalone
nieprawidłowości

- Nieuwzględnienie zmiany stawki, w oparciu o którą planowano przychody i koszty z działalności rynkowej (komercyjnej), prowadzonej na podstawie *ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności*⁷ (tzw. działalność CERT-ocena zgodności, certyfikacja systemów zarządzania, certyfikacja osób, certyfikacja wyrobów, badań i ekspertyz technicznych). Wpłynęło to na wynik finansowy z tej działalności.

W 2012 r. przewidziano uzyskanie przychodów w wysokości 27 960,7 tys. zł oraz poniesienie kosztów w kwocie 25 729,2 tys. zł. Faktycznie uzyskano 27 694,1 tys. zł (99,4% planu), a koszty wyniosły 26 800,1 tys. zł (104,2% planu). Dodatni wynik finansowy miał wynieść 2 231,5 tys. zł, a osiągnięto 894,1 tys. zł, tj. mniej o 1 337,4 tys. zł. W stosunku do wyniku z 2011 r. (2 058 tys. zł) wynik był niższy o 1 163,9 tys. zł.

Przyczyną był fakt, że w dacie planowania kosztów obowiązywała stawka za godzinę pracy inspektora ustalona przez Ministra Gospodarki w 2010 r. (99,9 zł). Koszty wyliczono więc w oparciu o tę stawkę. Od 1 stycznia 2012 r. podniesiono ją do 105 zł. Nie podniesiono jednak cen dla klientów, kierując się – jak tłumaczono – trudną sytuacją ekonomiczną i gospodarczą przedsiębiorców na rynku polskim, a analizy wewnątrz urzędu wykazywały, że niestosowanie zmienionych stawek nie będzie miało wpływu na uzyskanie dodatniego wyniku finansowego. W ocenie NIK, zaniechanie to miało jednak wpływ na volumen przychodów urzędu, a tym samym na jego ogólny wynik finansowy, a co za tym idzie na wysokość wpłaty do budżetu (30% zysku). W prowadzonej przez UDT działalności komercyjnej (w ramach CERT) stosowano niezależny, rozbudowany system rabatów i upustów, prowadzono też akcje marketingowe. Działania te, ukierunkowane na utrzymanie popytu na usługi CERT, mogły zniwelować ograniczające go skutki podwyżki opłat i zapewnić wzrost przychodów z działalności komercyjnej, a tym samym jej wynik finansowy.

- Od 30 stycznia 2008 r. w UDT obowiązywała procedura PS-17/04 *Planowanie Finansowe i Budżetowanie w UDT* (zmieniona z dniem 30 czerwca 2010 r. Procedurą PS -17/04 *Budżetowanie w UDT*). Obejmowała ona zakres odpowiedzialności osób uczestniczących w procesie tworzenia i realizacji planów finansowego i rzeczowo-finansowego UDT oraz precyzowała zakres i terminowość prac poszczególnych komórek uczestniczących w procesie budżetowania.

⁷ Dz. U. z 2010 r. NR 138, poz. 935 ze zm.

Do szczegółowego zbadania wybrano proces planowania wydatków na usługi doradcze i fundusz reprezentacyjny. Kwota w pozycji „fundusz reprezentacyjny”, zgodnie z procedurą, planowana była centralnie, a jej zmiany w danym roku wynikały z ogólnych warunków realizacji planu rzeczowo - finansowego UDT oraz ewentualnych zmian organizacyjnych w urzędzie. Uzasadnienia dla planowanych kosztów usług doradczych należały do poszczególnych komórek merytorycznych zgłaszających dane do planu. Wydział Budżetowania i Kontrolingu zgłaszane propozycje kwot weryfikował – co do zasady - poprzez porównanie z wykonaniem kosztów w roku poprzednim. Analizie kwoty poddawano tylko w sytuacji znaczących rozbieżności pomiędzy propozycją zgłoszoną do planu, a wykonaniem kosztów w roku poprzednim. W takich przypadkach jednostki zobowiązane były do przesłania pisemnych uzasadnień. W ocenie NIK, system planowania oparty w praktyce wyłącznie o analizę porównawczą w stosunku do roku poprzedniego zamiast rzeczywistej analizy potrzeb, nie zapewnia rzetelnej kontroli ex-ante celowości planowanych wydatków.

- Ilustracją negatywnych konsekwencji przedstawionej powyżej procedury planowania jest wykonanie poszczególnych pozycji kosztów na poziomie jednostek organizacyjnych UDT. Przytoczone poniżej przykłady dotyczą wprawdzie relatywnie niskich kwot, niemniej oddają istotę wady stosowanego systemu planowania. Oddział w Białymstoku zaplanował w 2012 r. w poz. 12.4 planu rzeczowo - finansowego (inne koszty) kwotę 2 tys. zł natomiast wydatkował 13 tys. zł, Oddział w Bielsku-Białej na usługi reklamowe przewidział 12 tys. zł nie ponosząc w ogóle kosztów z tego tytułu. Identyczna sytuacja miała miejsce w Oddziale w Bydgoszczy, w którym planowano wydać na reklamę 70 tys. zł, a nie zrealizowano żadnego wydatku. W tym samym oddziale na opłaty prawne, notarialne i sądowe zaplanowano 38,4 tys. zł wydatkując zaledwie 292 zł. Oddział w Olsztynie nie oszacował realnie kosztów tzw. innych materiałów, planując wydanie 817 zł, przy faktycznych kosztach 8 tys. zł. W UDT CERT-DC nie zaplanowano w ogóle wydatków na szkolenia klientów, a poniesiono koszty w kwocie ponad 11,5 tys. zł. W ramach tzw. Akademii UDT zaplanowano na materiały związane z obsługą klientów ponad 31,4 tys. zł, wydatkując nieco ponad 13 tys. zł.
- Przeniesień środków pomiędzy poszczególnymi pozycjami kosztów planu rzeczowo - finansowego UDT w 2012 r. dokonywano niezgodnie z procedurą PS-17/04 *Budżetowanie w UDT*. Zaakceptowane przez wiceprezesa urzędu propozycje zmian powinny być przedkładane Prezesowi UDT do zatwierdzenia, a następnie przekazywane dyrektorowi Zespołu Finansów. Dokumenty te miały być załącznikami do planu rzeczowo - finansowego na dany rok. W terminie 10 dni po zatwierdzeniu zmiany, dyrektor Zespołu Finansów zobowiązany był przekazać skorygowane części planu rzeczowo – finansowego, merytorycznym jednostkom organizacyjnym oraz kierownikowi wydziału planowania. Faktycznie ograniczano się do akceptacji wniosku przez wiceprezesa UDT, po pozytywnym zaopiniowaniu przez dyrektora Zespołu Finansów. Odstąpienie od procedury uzasadniano dążeniem do ograniczenia przepływu dokumentów, gdyż - zdaniem dyrektora Zespołu Finansów – niektóre postanowienia procedury okazały się nieelastyczne, utrudniające sprawną realizację zadań i przepływ informacji. Dlatego na 2013 r. zaplanowano jej nowelizację. W ocenie NIK, to zmiana procedury powinna poprzedzać stosowaną praktykę dokumentowania zmian.
- Monitorowanie przebiegu wykonania planu finansowego było formalnie zgodne z Procedurą PS-17/04. Prowadzony był on w okresach miesięcznych, kwartalnych, półrocznych i rocznych.

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie planowanie przychodów i kosztów oraz dokonywanie zmian w planie rzeczowo - finansowym urzędu.

2. Księgi rachunkowe.

Opis stanu
faktycznego

W UDT funkcjonował system finansowo – księgowy [...] z 1999 r. Dane do systemu wprowadzano ręcznie, na podstawie opracowanych raportów, rejestrów, zestawień lub tabel generowanych przez inne podsystemy albo przygotowywanych bezpośrednio przez pracowników, z wykorzystaniem dostępnych aplikacji systemowych. Wyjątkiem od tej zasady był import danych o odpisach amortyzacyjnych od środków trwałych, dokonywany automatycznie z wyodrębnionego podsystemu środków trwałych. System sprawdzał czy zachowana została zasada podwójnego zapisu, tzn. czy suma księgowania na kontach po stronie Winien jest zgodna z sumą księgowania po stronie Ma.

Zasady ochrony i zabezpieczenia danych, w tym archiwizacji baz oraz przenoszenia treści ksiąg na inny komputerowy nośnik danych określono w odnośnych procedurach PS 17/11 oraz PS 20/01.

Spełnianie wymogów formalnych dotyczących poprawności dowodu księgowego, kontroli bieżącej i dekretacji dowodu oraz poprawności zapisu dowodu w księgach rachunkowych sprawdzono na próbie 105 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych (wylosowanych z zastosowaniem statystycznej metody monetarnej) dokumentujących operacje gospodarcze o wartości 6 820,5 tys. zł. Niezależnie od tej próby badaniu poddano także, dobrane w sposób celowy, 24 dowody (zapisy) księgowe na kwotę 2 953,4 tys. zł. Wydatki objęte badaniem (9 773,9 tys. zł) stanowiły łącznie 3,1% zrealizowanych kosztów UDT.

W wyniku przeprowadzonego badania w dowodach i odpowiadających im zapisach księgowych stwierdzono poniższe nieprawidłowości.

Ustalone
nieprawidłowości

- Użytkowany system finansowo - księgowy nie spełniał wymogów określonych *ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowość*⁸. Nie zapewniał on kompletności zapisów i ich poprawności, w tym sekwencji dat (brak możliwości wprowadzania daty operacji i daty faktury, czyli danych które określa art. 23 ust. 2 pkt 1 i 3 *uor*).
- Stwierdzono, że 127 spośród zbadanych 129 dowodów nie zawierało dekretacji (wskazania kont syntetycznych oraz analitycznych, na których operacja gospodarcza powinna zostać ujęta), i żaden nie zawierał wskazania miesiąca księgowania (naruszenie art. art. 21 ust. 1 pkt 6 *uor*). W przypadku zapisów księgowych dotyczących powyższych 129 dokumentów brak było w dzienniku danych identyfikujących dowód oraz daty dokonania operacji gospodarczej (brak możliwości wprowadzenia do systemu). W siedmiu dowodach opis operacji gospodarczej, był niezgodny z opisem na kontach księgowych
- Do niewłaściwego okresu sprawozdawczego zakwalifikowano 12 dowodów, natomiast siedem zaksięgowano przed datą wystawienia. Przyczyną był przede wszystkim nadmiernie długi czas przekazywania dokumentów finansowych do

⁸ Informacja wyłączona przez NIK na podstawie art.5 ust. 2 *ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej* (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.), w związku z art. 11 ust. 4 *ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji* (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.). Wyłączenia dokonano ze względu na ochronę interesu podmiotu gospodarczego – tajemnica przedsiębiorstwa.

⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 330. Dalej także: *uor*.

Zespołu Finansów (z przyczyn leżących po stronie kontrahentów, jak również spowodowanych niewłaściwym obiegiem wewnątrz UDT). Księgowanie dowodów przed datą ich wystawienia miało miejsce w przypadku faktur, które zostały wystawione przez dostawców na początku kolejnego miesiąca (okresu sprawozdawczego) i wpłynęły do Zespołu Finansów przed zamknięciem poprzedniego miesiąca, przez co omyłkowo zostały w nim ujęte. Zdaniem p.o. Prezesa UDT powyższe błędy nie miały wpływu na wynik finansowy urzędu w skali całego roku obrotowego, a co za tym idzie na kwotę wpłaty do budżetu, gdyż wszystkie dokumenty finansowe (w tym faktury zakupowe) były ujęte w ciężar właściwego roku obrotowego. Nowy system finansowo-księgowy wymaga już od pracowników dokonujących księgowania podania daty otrzymania dokumentu, daty wystawienia dokumentu oraz daty sprzedaży. Konieczne jest również wprowadzenie symbolu dokumentu (numeru identyfikacyjnego dowodu).

- Spośród 105 faktur wybranych metodą losową, 24 opłacono po upływie wyznaczonego terminu (od 1 do 29 dni), aczkolwiek urząd nie zapłacił w tych przypadkach odsetek za zwłokę (nie zostały one naliczone przez kontrahentów). Główną przyczyną nieterminowych płatności było zbyt długie przetrzymywanie dokumentów przez komórki merytoryczne odpowiedzialne za ich sprawdzenie i opisanie (kwalifikację do odpowiedniej grupy kosztów). Występowała też konieczność dokonania korekt w opisach, w związku z czym dokumenty były ponownie przekazywane do komórki merytorycznej, co wydłużało czas ich obiegu. Przyczyną obiektywną były przypadki wpływu dokumentu od kontrahenta po terminie płatności. Łącznie w 2012 r. urząd zapłacił 275,47 zł z tytułu odsetek spowodowanych nieterminowym uregulowaniem zobowiązań, z czego 192 zł Urzędowi Skarbowemu.
- W zakładowym planie kont nie utworzono konta pozabilansowego 990 *Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym* ani nie utworzono innego odpowiedniego konta dla ewidencjonowania wydatków w układzie zadaniowym. W UDT zaniechano utworzenia powyższego konta, kierując się tym, że UDT realizuje jedno działanie 6.1.2.4. *Wykonywanie czynności dozoru technicznego oraz zapewnienie i propagowanie bezpieczeństwa urządzeń technicznych*, a więc wszystkie koszty ponoszone przez UDT dotyczą realizacji tego działania. Faktura nr 3106/2012 z dnia 8 października 2012 r. dokumentowała wydatek na usługi gastronomiczne i hotelowe kwocie 33 228 zł. Wydatek został zaewidencjonowany na koncie *usługi związane ze szkoleniem dla klientów*. Jednakże dekretekcja na fakturze wskazywała, że część kosztów w wysokości 1 329 zł dotyczyła szkoleń wewnętrznych pracowników UDT, a więc powinna być zaksięgowana na odrębnym koncie. Błąd był wynikiem przeoczenia.

(dowód: akta kontroli str. 6055-6747, 7206-7210, 7231-7234)

Ocena
częstkowa

NIK ocenia pozytywnie wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do sprawozdawczości rocznej. Negatywnie ocenia natomiast niespełnianie wymogów w zakresie poprawności, kontroli bieżącej i dekretacji tych dowodów oraz poprawności zapisów w księgach rachunkowych. Negatywna ocena obejmuje również funkcjonowanie mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

3. Sprawozdania finansowe.

Opis stanu
faktycznego

UDT sporządzał sprawozdania finansowe dotyczące:

- a) należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
- b) zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Roczne sprawozdania (sporządzone za IV kwartał 2012 r.) przekazują prawdziwy obraz należności i zobowiązań w 2012 r. Zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Dotrzymano terminów określonych w *rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych*¹⁰.

Dane przedstawione w rocznym sprawozdaniu Rb-BZ2 – z wykonania planu finansowego państwowej osoby prawnej w układzie zadaniowym sporządzonym w dniu 6 lutego 2013 r. były zgodne z ewidencją księgową.

(dowód: akta kontroli str. 6972-7000)

Ustalone
nieprawidłowości

Nie stwierdzono.

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie roczne sprawozdania w zakresie operacji finansowych oraz sprawozdania z wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym w zakresie zgodności kwot wydatków ujętych w tych sprawozdaniach z ewidencją księgową.

4. Wykonanie przychodów i kosztów.

4.1. Przychody i należności

Opis stanu
faktycznego

W planie finansowym stanowiącym załącznik do *ustawy budżetowej* ustalono przychody urzędu w wysokości 339 528 tys. zł. Kwota ta w planie rzeczowo-finansowym UDT została podwyższona do 362 003 tys. zł. Faktycznie uzyskano 366 114 tys. zł, co stanowiło 107,8% planu z *ustawy budżetowej* oraz 101,1% planu po zmianach. W stosunku do 2011 r. przychody były wyższe o 5,2%.

Przychody (z tytułu opłat za czynności dozoru technicznego, działalności UDT-CERT oraz szkoleń dla klientów zewnętrznych) wyniosły 350 692 tys. zł, tj. 106,1% planu (330 442 tys. zł). Pozostałe przychody wyniosły 15 422 tys. zł, tj. 169,7% planu (9 086 tys. zł).

Przychody finansowe z depozytów terminowych (kwalifikowane do pozostałych przychodów) wyniosły 10 827 tys. zł. W 2012 r. urząd miał 19 depozytów utworzonych w 2011 r. oraz 110 depozytów z 2012 r. Przychody finansowe z lokat overnight wyniosły 401,2 tys. zł. Minister Finansów w 2012 r. przyjmował od UDT nadwyżki środków pieniężnych, zgodnie z art. 78c *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*¹¹. Stan środków pieniężnych na koniec 2012 r. wyniósł 220 731,7

¹⁰ Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm.

¹¹ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

tys. zł. Dokonywanie lokat i przekazywanie w zarządzanie wolnych środków nie stanowiło zagrożenia dla terminowej realizacji zadań urzędu.

Należności urzędu ogółem na dzień 31 grudnia 2012 r. wyniosły 22 429,9 tys. zł, w tym z tytułu sprzedaży czynności dozoru 17 766,8 tys. zł, usług rynkowych 4 623,9 tys. zł oraz pozostałych - 39,2 tys. zł. Należności przeterminowane (zaległości) wyniosły 14 849,9 tys. zł, natomiast należności przedawnione (rachunki wystawione w 2010 r.) - 5 918,05 zł. Na tę kwotę składało się 10 rachunków, w tym 8 przekazanych do skierowania do postępowania sądowego. Umorzono należności w kwocie 1 213 621,79 zł¹² (głównie z powodu likwidacji firmy kontrahenta), natomiast terminy płatności zmieniono w przypadku należności na kwotę 15 636 436,57 zł.

Czynności windykacyjne w UDT powinny być prowadzone w oparciu o procedurę PS-17/16 *Wiekowanie i windykacja należności UDT*.

Do szczegółowej kontroli wylosowano pięć należności umorzonych (nie stwierdzono nieprawidłowości) oraz siedem ze zmienionym terminem płatności.

Ustalone
nieprawidłowości

- Do dłużnika z Kluczborka (poz. 3 z wykazu kontrahentów) wysyłano wezwania do zapłaty niezgodnie z terminami określonymi w procedurze PS-17/16. Drugi monit z dnia 30 maja 2012 r. wysłany został w 48 dniu, zamiast w najpóźniej w 42 po upływie terminu płatności. Także trzeci monit (przedsądowe wezwanie do zapłaty) wysłano z opóźnieniem (5 dni). Było to konsekwencją błędu systemowego polegającego na tym, że w procedurze windykacyjnej terminy dotyczyły dni roboczych, a informatyczny system „Rozliczanie opłat” posługiwał się dniami kalendarzowymi.
- W UDT w ogóle nie naliczano i nie wystawiano not odsetkowych od niezapłaconych w terminie należności. Jest to nieprawidłowość o charakterze systemowym skutkująca zaniżeniem przychodów UDT, a tym samym osiąganego zysku, stanowiącego podstawę obliczenia wpłaty do budżetu. W skontrolowanej próbie siedmiu należności stwierdzono dwa takie przypadki.
 - W dniu 10 lutego 2012 r. wystawiono fakturę zakładowi z Bydgoszczy (poz. 153). Firma ta w dniu 6 marca 2012 r. zwróciła się o rozłożenie zobowiązania na raty. Sporządzono harmonogram spłaty zadłużenia, przewidujący uiszczenie I raty w wysokości 147 185 zł do dnia 31 marca 2012 r. a II raty (147 184,50 zł) do 15 września 2012 r. Pierwszą ratę spłacono terminowo, drugą zaś dopiero w dniu 3 października 2012 r. W dniu 24 września 2012 r. wysłano do dłużnika wezwanie do zapłaty naliczając na ten dzień kwotę odsetek w wysokości 10 293,35 zł. Do dnia zakończenia kontroli kwoty odsetek nie uiszczono, a urząd nie podjął czynności windykacyjnych. Niedochodzenie powyższej należności wypełnia przesłankę naruszenie dyscypliny finansów publicznych, stosownie do postanowień art. 5 ust. 1 pkt 2 *ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*¹³.
 - W dniu 9 lutego 2012 r. wystawiono fakturę dla firmy z Torunia (poz. 171). Dłużnik zwrócił się o rozłożenie zobowiązania na raty. Harmonogram spłat zadłużenia przewidywał zapłatę I raty (64 042,50 zł) do 16 marca 2012 r. Wpłacono ją w dniu 19 marca 2012 r., a pozostałe

¹² W 2012 r. na poczet należności umorzonych wpłynęła kwota 92 235,38 zł wpłacona przez dłużnika. Przyczynami umorzeń były głównie likwidacje firm.

¹³ Dz. U. z 2013 r., poz. 168.

raty zapłacono terminowo. UDT nie wyegzekwował kwoty odsetek od nieterminowej płatności i raty.

- W celu odzyskania należności, zgodnie z obowiązującą w UDT procedurą, wyznaczony pracownik merytorycznej komórki organizacyjnej urzędu kontaktował się telefonicznie z kontrahentem w celu ustalenia przyczyn powstania zaległości oraz ustalenia nowego terminu płatności. W przypadku braku kontaktu telefonicznego do kontrahenta wysyłano przypomnienie. System RO (rozliczanie opłat) nie posiadał jednak narzędzia, pokazującego skuteczność tych działań - w systemie tym nie było możliwości wykazania ilu dłużników na danym etapie windykacji dokonało wpłat. System automatycznie generował - po przypomnieniu - monit 1 i 2, a następnie pismo do oddziału w celu przygotowania dokumentów w celu dalszego postępowania.

W ocenie NIK, w obowiązującym w trakcie trwania kontroli stanie organizacyjnym UDT, nie ma należytych warunków dla skutecznego prowadzenia windykacji należności. Od 12 listopada 2012 r., w związku ze zmianą zapisów procedury, wezwania do zapłaty i wezwania przedsądowe wysyłane są tylko z centrali urzędu, a oddziały UDT kontaktują się z kontrahentami telefonicznie. Sprawami z tego zakresu w centrali urzędu na etapie przedsądowym zajmują się trzy osoby, natomiast etapem sądowym dwie osoby. Jest to – w ocenie NIK - obsada dalece niewystarczająca w stosunku do skali wykonywanych czynności. W ramach etapu przedsądowego windykacji należności w 2012 r. pracownicy UDT wysłali do dłużników 49 900 przypomnień, 23 690 wezwań do zapłaty oraz 12 253 przedsądowych wezwań do zapłaty. W ramach etapu sądowego pracownicy UDT skompletowali dokumenty potrzebne do wszczęcia postępowania sądowego wobec 2 393 dłużników, przekazali (przy współudziale zatrudnionej kancelarii prawnej) dokumenty w 3 274 sprawach.

**Ocena
częstkowa**

NIK ocenia negatywnie działania UDT związane z gromadzeniem przychodów. Ocena ta jest przede wszystkim wynikiem stwierdzonych zaniedbań, w wyniku których przychody UDT zostały zaniżone w stosunku do potencjalnie możliwych do uzyskania (niewprowadzenie zaktualizowanego cennika dla działalności certyfikacyjnej¹⁴ oraz nienaliczanie, a w konsekwencji niedochodzenie, należności z tytułu odsetek od nieterminowych płatności).

4.2. Wysokość i struktura kosztów

**Opis stanu
faktycznego**

W planie finansowym stanowiącym załącznik do *ustawy budżetowej* ustalono koszty urzędu w wysokości 325 916 tys. zł. Kwota ta w planie rzeczowo-finansowym UDT w ciągu roku została podwyższona do 331 505 tys. zł. Faktyczne koszty wyniosły 316 136 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 97% planu z *ustawy budżetowej* oraz 95,4% planu po zmianach. W stosunku do 2011 r. koszty były wyższe o 1,6%.

Podstawowymi pozycjami kosztów były wynagrodzenia 185 141,1 tys. zł (59,9% całości kosztów), pochodne od wynagrodzeń 29 668,9 tys. zł (9,6%), zakup usług obcych 25 458,1 tys. zł (8,2%) oraz zakładowy fundusz nagród 15 455,1 tys. zł (5%).

Na wydatki majątkowe przeznaczono 25 852 tys. zł, tj. 62,4% planu po zmianach (41 464,00 tys. zł). Niepełna realizacja była wynikiem m.in. ograniczenia wydatków o ponad 11 000 tys. zł wskutek przedłużających się procedur przetargowych oraz wprowadzenia ograniczeń w wydatkach inwestycyjnych. Dotyczyło to m.in. przetargu na wyłonienie wykonawcy budowy nowej siedziby Oddziału w Bydgoszczy. Nie zostały również w pełni zrealizowane zakupy specjalistycznego wyposażenia pomiarowo-badawczego (unieważnione postępowania o wartości około 1 500 tys. zł

¹⁴ Patrz pkt III.1 niniejszego wystąpienia.

z powodu braku ofert). Ograniczono też, o ok. 550 tys. zł, zakupy sprzętu informatycznego wskutek rezygnacji z wdrożenia projektu Organizacji i Planowania Pracy Oddziałów.

Szczegółowym badaniem objęto dobrane celowo dwa zadania inwestycyjne rozpoczęte i zakończone w 2012 r. tj. projekt rozbudowy systemu przeciwpożarowego wraz z ekspertyzą klimatyzacji w siedzibie Oddziału w Łodzi, budowa parkingu przy centrali UDT na które wydatkowano łącznie 183,6 tys. zł oraz wydatek na remont kapitalny i przebudowę Oddziału UDT w Gliwicach za 234 404,54 zł. Celowość, legalność i gospodarność tych wydatków nie budzi zastrzeżeń.

W ramach doboru losowego zbadano wydatki na zakup:

- 110 szt. terminali wraz z oprzyrządowaniem, służących do zdalnej pracy z wirtualnymi stacjami roboczymi, za kwotę 198,1 tys. zł; urządzeniami tymi zastępowane są sukcesywnie komputery „stacjonarne” pracowników UDT wykonujących pracę jedynie w siedzibach urzędu;
- serwera mapowego oraz urządzeń nawigacyjnych z licencją za 155,9 tys. zł;
- licencji na oprogramowanie o wartości 2 023,8 tys. zł;
- usługi asysty technicznej na kwotę 134,4 tys. zł;
- usługi gastronomicznej na kwotę 1,1 tys. zł;

Celowość, legalność i gospodarność tych wydatków nie budzi zastrzeżeń.

Ustalono
nieprawidłowości

Wydatki niecelowe i niegospodarne wyniosły łącznie 1 919,2 tys. zł. I tak:

- W dniu 24 kwietnia 2012 r. pomiędzy urzędem a agencją pracy tymczasowej zawarta została umowa o kierowanie pracowników tymczasowych do wykonywania pracy na rzecz zamawiającego w okresie do 31 grudnia 2013 r. Jej wartość netto ustalono na 2 314,6 tys. zł. W 2012 r. wydatkowano 609 tys. zł, które zaksięgowano w ramach tzw. innych usług obcych. Zawarcie umowy uzasadniało koniecznością zapewnienia ciągłości wykonywanych zadań UDT w warunkach ograniczeń budżetowych - zarówno zadań bieżących jak i nowych (m. in. włączenie UDT w obszar energetyki jądrowej). Zatrudniono okresowo (do 9 miesięcy) na stanowiska administracyjne lub gospodarcze 27 osób, które przejmowały obowiązki od pracowników przechodzących na świadczenia emerytalno-rentowe lub zastępowały pracowników etatowych podczas ich nieobecności. Najwyższa Izba Kontroli uznaje za niecelowe dokonanie wydatków na ten cel. Aczkolwiek formalnie był to zakup usług, to *de facto* w ten sposób finansowano dodatkowe zatrudnienie. Problem znalezienia zastępstwa dla osób odchodzących lub czasowo nieobecnych w pracy – w mniejszej lub większej skali - dotyczy praktycznie wszystkich jednostek sektora finansów publicznych, które w warunkach ograniczeń finansowych powinny rozwiązywać go w ramach już posiadanych zasobów kadrowych. W przypadku UDT problem zastępstwa wystąpił w relatywnie niewielkiej skali 27 osób, przy przeciętnym zatrudnieniu 580 pracowników administracyjnych.
- W dniu 5 stycznia 2012 r. zawarto umowę z firmą doradczą zajmującą się zamówieniami publicznymi o świadczenie stałej pomocy prawnej, m.in. poprzez opiniowanie wyboru trybu udzielenia zamówienia, opracowanie formularzy specyfikacji istotnych warunków zamówienia, pomoc przy udzielaniu wykonawcom ewentualnych wyjaśnień dotyczących SIWZ, pomoc przy ustalaniu zasad oceny ofert i etc. W ocenie NIK, poniesione w 2012 r. na ten cel wydatki w kwocie 44,7 tys. zł były niecelowe. Przedmiotem pomocy – w formie konsultacji - były

bowiem kwestie, które standardowo powinny być wyjaśniane przez pracowników urzędu. Wskazują na to tematy konsultacji udokumentowane w notatkach służbowych. Na przykład:

- W notatce z dnia 18 stycznia 2012 r. napisano, że m.in. omówiono sposób obliczania terminów na zadawanie pytań i udzielania na nie odpowiedzi.
- Notatka z dnia 2 lutego 2012 r. sygnalizowała, że przedmiotem konsultacji była „Opinia prawna dotycząca zasad sporządzania rocznego sprawozdania o udzielonych zamówieniach publicznych”, zamieszczona na stronie UZP.
- Notatka z dnia 7 lutego 2012 r. wskazywała, że omówiono „propozycje zmian w ustawie *pzp*” zamieszczone na stronie UZP.
- Zgodnie z notatką z dnia 21 lutego 2012 r. w ramach konsultacji omówiono m.in. to, że w UZP pojawiła się informacja o systemie udostępniania materiałów edukacyjnych (pod adresem <http://edu.uzp.gov.pl>); przedyskutowano projekt nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych w zakresie „propozycji zmian” ze szczególnym uwzględnieniem rażąco niskiej ceny; omówiono treść Informatora UZP nr 1/2012 a także problem czy w przypadku wniesienia przez wykonawcę wadium w formie gotówki, wymagane jest pisemne (oryginalnie podpisane) oświadczenie wykonawcy o wniesieniu wadium na przedłużony okres związania ofertą.
- W dniu 16 marca 2010 r. dokonano m.in. analizy aktualnego odpisu z KRS wykonawcy pod kątem wystawienia przez niego faktury w związku ze zmianą nazwy (...).
- W notatce z 12 lipca 2012 r. napisano m.in., że omówiono zagadnienie przeprowadzenia szkolenia dla inspektorów UDT pt. „Zarządzanie stresem” oraz „Asertywność i obrona przed manipulacją”(etap oceny ofert) i ustalono, że stawka podatku VAT właściwa dla zastosowania przez wykonawców i przy szacowaniu przedmiotu zamówienia to „zwolniony”(…).

Zawarcie umowy motywowano potrzebą wsparcia UDT przy prowadzeniu przetargów publicznych przez wyspecjalizowaną jednostkę, która swoim doświadczeniem w dziedzinie zamówień publicznych pozwoli na ograniczenie ryzyka niezrealizowania planu rzeczowo-finansowego UDT oraz błędów w przygotowywanej dokumentacji, przyspieszenie prowadzenia postępowań poprzez m.in. skrócenie czasu na wyszukanie interpretacji postępowań, co przyczynia się do terminowego realizowania zadań zawartych w Planie działania UDT oraz poprawia jakość przygotowywanych dokumentów (audyt dokumentacji). Ponadto pomoc miała pozwolić na korzystanie z wypracowanych wzorców specyfikacji oraz wprowadzenie najnowszych interpretacji przepisów, wynikających z orzeczeń Krajowej Izby Odwoławczej (przy założeniu, że konsultant jest aktywnym uczestnikiem postępowań toczących się przed KIO jako reprezentant zamawiających i wykonawców). Dodatkowo wskazanym uzasadnieniem była ograniczona ilość pracowników Wydziału Zamówień Publicznych w sytuacji zamrożenia limitów zatrudnienia oraz ilość postępowań (w roku 2012 – 104).

Zdaniem NIK, motywacja ta w znaczącym zakresie rozmięła się z praktyką. Przytoczone wyżej przykłady tematów współpracy wskazują, że istotna część konsultacji miała charakter edukacyjny lub dyskusyjny (np. omawianie projektów przepisów, które wejdą bądź nie do systemu prawnego bądź orzecznictwa w zakresie zamówień publicznych publikowanego przez UZP na stronach internetowych). W tym kontekście NIK zwraca uwagę, że w latach 2009-2012 UDT na szkolenia z zakresu zamówień publicznych dla pracowników wydał łącznie

prawie 137 tys. zł. Problem niewystarczającej obsady wydziału zajmującego się zamówieniami publicznymi powinien być możliwy do rozwiązania np. w drodze restrukturyzacji etatowej komórek organizacyjnych (np. przeniesienia etatów). Poziom przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w UDT jest natomiast czynnikiem ułatwiającym pozyskanie dodatkowych, wykwalifikowanych pracowników znających problematykę zamówień publicznych.

- Na podstawie umowy z dnia 17 grudnia 2009 r. UDT korzystał w 2012 r. z obsługi prawnej sprawowanej przez kancelarię prawną z Poznania. Wydano z tego tytułu 305,5 tys. zł. Przedmiotem umowy było wykonywanie stałego doradztwa prawnego w zakresie materii legislacyjnej związanej z działalnością zlecniodawcy, tj. przepisów prawnych o dozorcze technicznym, przepisów prawnych wdrażających prawo UE, prawa finansów publicznych, prawa energetycznego, występowanie w imieniu zlecniodawcy w kontaktach prawnych z organami władzy publicznej związanych z przedmiotem działalności zlecniodawcy oraz realizacja dodatkowych zleceń wynikających z bieżących potrzeb (...) obejmujących zarówno doradztwo w zakresie koncepcji zmian legislacyjnych dotyczących UDT jak i formalno-prawnych aspektów rozwoju działalności i modyfikacji funkcjonowania UDT.

Dokumentujące współpracę „sprawozdania z czynności usług doradczych” z lat 2009 - 2012 zawierały ogólne informacje o wykonanej pracy, np. „analiza dokumentów, konsultacje prawne dotyczące projektów pism i wystąpień, udzielanie bieżących porad i konsultacji zarówno telefonicznie, drogą elektroniczną, oraz w trakcie stałych cotygodniowych dyżurów w siedzibie UDT, a także wykonywanie doradztwa prawnego na rzecz UDT w zakresie zmian legislacyjnych dotyczących dozoru technicznego, opracowanie stanowiska prawnego oraz reprezentacji interesów UDT w spotkaniach i negocjacjach”. Zapisy precyzyjniejsze to m.in. „doradztwo prawne w zakresie występowania w imieniu UDT w kontaktach prawnych z organami władzy publicznej; opinia w kwestii dopuszczalności umieszczenia przez UDT w wydawanym przez siebie albumie danych osobowych byłych i obecnych pracowników urzędu; kwestia tego czy zapisy art. 27 ustawy o dozorcze technicznym stanowiące, że inspektor nie podlega przeszukaniu przewidzianemu w regulacjach przedsiębiorcy, u którego wykonuje czynności dozoru technicznego mają zastosowanie do przeszukania toreb z narzędziami niezbędnymi do przeprowadzenia badania urządzenia technicznego; czy zgodne z prawem jest prowadzenie przez UDT komercyjnego wynajmu części zajmowanej powierzchni biurowej w celu pokrycia stałych kosztów utrzymania budynków; czy jest możliwe korzystanie przez UDT z usług banku [...]”¹⁵ w zakresie utrzymywania tam rachunku bankowego służącego tylko do przekazywania wynagrodzeń pracowniczych na indywidualne konta osobiste pracowników UDT - w świetle zmiany ustawy o finansach publicznych”.

Motywacją korzystania przez urząd z powyższych usług doradczych były m.in. wysokie kwalifikacje właściciela kancelarii w zakresie zagadnień dozoru technicznego, dające gwarancję, że udzielane porady prawne są na najwyższym poziomie merytorycznym i spełniają oczekiwania UDT, a ponadto fakt, że ma on, z racji swojej pozycji akademickiej, możliwość konsultowania szeregu ważnych problemów prawnych z przedstawicielami nauki. Tego typu doradztwo prawne – zdaniem byłego Prezesa UDT - przynosiło korzyść w postaci zwiększenia ochrony prawnej interesów UDT oraz polepszenia wzajemnego zrozumienia specyfiki działania UDT jako państwowej osoby prawnej w konglomeracie problemów prawnych, które nie dorobiły się jeszcze, tak jak inne dziedziny

¹⁵ Patrz przypis nr 8.

prawa, rozbudowanych poglądów doktryny lub obszernego orzecznictwa sądowego. Taki model współpracy kancelarii zewnętrznej z prawnikami etatowymi – b. Prezes UDT - uznał za modelowy i umożliwiający zbudowanie w ciągu najbliższych kilku lat kultury prawnej w zakresie prawa dozoru technicznego.

W ocenie NIK, wydatki poniesione w ramach realizacji umowy były niecelowe. Czynności, o których mowa powyżej, powinny mieścić się w ramach obsługi prawnej urzędu, wykonywanej przez jego pracowników – a ewentualne zlecenia dla kancelarii mieć charakter incydentalny, ograniczony do szczególnie skomplikowanych zagadnień, tym bardziej, że – w ocenie b. Prezesa UDT - liczba zatrudnionych radców prawnych, którzy wykazują się praktyczną wiedzą i doświadczeniem nabytym w trakcie wykonywania zawodu jest wystarczająca dla zapewnienia pełnej i terminowej realizacji bieżących zadań w zakresie obsługi prawnej UDT.

- W dniu 13 listopada 2009 r. podpisano umowę pomiędzy Urzędem Dozoru Technicznego a firmą [...] ¹⁶ z Warszawy na wykonanie świadczeń zdrowotnych na rzecz zlecającego (w 2012 r. poniesiono z tego tytułu wydatki w kwocie 1 426,9 tys. zł.). Jednocześnie, do dnia 30 czerwca 2012 r., funkcjonowała w UDT przychodnia pracownicza, utworzona na mocy zarządzenia nr 2/93 Prezesa UDT z dnia 16 marca 1993 r. W przychodni zatrudniani byli pracownicy w wymiarze czasu pracy od 0,4 do 0,5 etatu. Łączne wydatki poniesione w 2012 r. na ten cel wyniosły: 230,7 tys. zł. W ocenie NIK były to wydatki niegospodarne.

Były Prezes UDT stwierdził, że lekarze zatrudnieni w Lekarskiej Poradni Pracowniczej w centrali UDT w Warszawie prowadzili opiekę medyczną dla wszystkich pracowników urzędu, a w szczególności dla pracowników centrali i Oddziału UDT w Warszawie, w sumie około 400 osób. Jej zakres obejmował m.in. opiekę lekarza rodzinnego, medycynę pracy, stomatologię, konsultacje chirurgii ogólnej, urazowej i naczyniowej. Zawarta w 2009 r. umowa o świadczenie usług medycznych z firmą [...] ¹⁷, nie zawierała w swoim zakresie wszystkich usług, w szczególności nie obejmowała bezpłatnej opieki stomatologicznej. Nie było – zdaniem b. Prezesa UDT - uzasadnione, aby już w pierwszym okresie jej obowiązywania, bez przeprowadzenia obiektywnej analizy i oceny czy zakres i jakość usług świadczonych przez [...] ¹⁸ spełnia oczekiwania UDT, podejmować decyzję o rezygnacji z prowadzenia przychodni. Pierwszy okres współpracy z tą firmą – zdaniem b. Prezesa - wykazał duży obszar do poprawy usług, w szczególności w zakresie dostępności i czasu oczekiwania na badania medycyny pracy. Z tego punktu widzenia posiadanie m.in. „własnego” lekarza tej specjalności, było – zdaniem wyjaśniającego - uzasadnione, gdyż wpływało w istotny sposób na skrócenie czasu zarówno oczekiwania, jak i przeprowadzania badań medycyny pracy przez pracowników UDT. Dopiero doprowadzenie do zmian w jakości świadczonych usług przez [...] ¹⁹ i wprowadzenie maksymalnego czasu oczekiwania na wizytę do danej grupy lekarzy były przesłankami decyzji o likwidacji poradni.

- W ocenie NIK przytoczone przez b. Prezesa UDT okoliczności wskazują na niewłaściwe rozeznanie potrzeb urzędu w zakresie usług medycznych dla pracowników i niewłaściwe określenie wymagań, jakie postawiono potencjalnym usługodawcom na etapie zamówienia publicznego o świadczenie tego typu

¹⁶ Patrz przypis nr 8.

¹⁷ Patrz przypis nr 8.

¹⁸ Patrz przypis nr 8.

¹⁹ Patrz przypis nr 8.

usług. Wskazać przy tym należy, że przychodnię zlikwidowano dopiero po ponad trzech latach od zawarcia umowy z firmą medyczną, przez ten czas usługi medyczne finansowane były równolegle.

- Zgodnie z zapisami na kontach księgowych *Materiały reklamowe* i *Koszty usług reklamowych* w 2012 r. wydatki na reklamę wyniosły 2 317,7 tys. zł. NIK nie neguje zasadności ponoszenia kosztów popularyzowania zagadnień związanych z bezpieczną pracą urządzeń technicznych, gdyż stanowi to jedno z ustawowych zadań Prezesa UDT. Jednakże w ramach „popularyzacji” zamawiano obszerny asortyment materiałów reklamowych. W 2012 r. kupowano m.in. urządzenia pamięci masowej (pendrive) w obudowie skórzanej, kubki termiczne z ładowarką, krawaty jedwabne i spinki do koszul, apaszki jedwabne i zawieszki na torebki, pióra wieczne, scyzoryki, magnesy na lodówkę, pojemniki na długopisy, kosmetyczki damskie, piersiówki w skórzanej oprawie, portfele skórzane.

W ocenie NIK, wydatki na zakup tego rodzaju upominków, poza promowaniem logo UDT i wspieraniem komercyjnej działalności certyfikacyjnej, nie mają zasadniczego związku z popularyzacją bezpiecznej pracy urządzeń technicznych. Wskazać przy tym należy, że zasadnicza część zadań UDT polega na wykonywaniu czynności, które dla podmiotów zobowiązanych są obligatoryjne. Działalność taka nie wymaga intensywnej promocji, zwłaszcza w formie prezentów. Usługi komercyjne wykonywane przez UDT mają natomiast ograniczony związek z działalnością popularyzatorską.

- W ocenie NIK niecelowe było zlecenie wykonawcom zewnętrznym:
 - opracowania „Polityki rachunkowości” dla UDT za 61,5 tys. zł (umowa z dnia 10 czerwca 2012 r.). W ocenie b. Prezesa UDT zlecenie to było konieczne m.in. z powodu zmiany oprogramowania systemu finansowo – księgowego, a Zespół Finansów w tym czasie „był pochłonięty pracami dotyczącymi wdrożenia nowego systemu [...]”²⁰ i nie był w stanie własnymi zasobami opracować w/w dokumentu”; zdaniem NIK, wyjaśnienia nie dają podstaw do zmiany oceny celowości wydatku – wymiana oprogramowania i prace nad wdrożeniem nowego systemu nie są zadaniami podejmowanymi ad hoc, opracowanie nowej polityki rachunkowości powinno być więc odpowiednio wcześniej zaplanowane z uwzględnieniem innych zadań zespołu;
 - wydania opinii w zakresie stosowania przepisów art. 5, ust. 1b ustawy *Prawo zamówień publicznych* (zapotrzebowanie na usługę z dnia 21 września 2012 r.), za którą zapłacono 1,9 tys. zł; b. Prezes UDT tłumaczył, że pracownicy Urzędu Zamówień Publicznych odpowiadają wprawdzie na pytania dotyczące interpretacji przepisów ustawy o zamówieniach publicznych oraz wyjaśniają znaczenia tych przepisów, nie są jednak upoważnieni do świadczenia pomocy prawnej w sprawach indywidualnych; w ocenie NIK wydanie powyższej opinii powinno należeć do zadań etatowej obsługi prawnej urzędu, tym bardziej, że istnieje możliwość skorzystania z publikacji UZP oraz jego serwisu informacyjnego;
 - konsultacji podatkowych na gruncie podatku dochodowego od osób fizycznych w przypadku finansowania świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych na rzecz pracowników ze szczególnym uwzględnieniem turnieju sportowego organizowanego dla pracowników UDT (umowa z dnia 11 maja 2012 r.- koszt 14,8 tys. zł);

²⁰ Patrz przypis nr 8.

- dokonania wyceny zobowiązań z tytułu świadczeń pracowniczych (nagród jubileuszowych i odpraw emerytalnych – wydatkowano 2,7 tys. zł).

Łącznie na powyższe zlecenia wydano 80,9 tys. zł.

4.3. Zobowiązania

Zobowiązania ogółem, w całości niewymagalne – według stanu na dzień 31 grudnia 2012 r. – wyniosły 65 354 tys. zł i były wyższe w stosunku do 2011 r. o 11,9% (58 393 tys. zł). Były to głównie zobowiązania z tytułu podatków i ubezpieczeń społecznych - 27 439 tys. zł, dostaw towarów i usług - 6 972 tys. zł, innych zobowiązań - 9 421,2 tys. zł oraz odpisów na fundusze – 18 784 tys. zł.

Zobowiązania długoterminowe w wysokości 2 737 tys. zł wynikały z tytułu realizacji umowy z dnia 28 listopada 2012 r. na dostarczenie oprogramowania wraz z licencjami i wykonanie usług wsparcia technicznego oraz wdrożenia i migracji systemu poczty elektronicznej.

Łącznie w 2012 r. urząd zapłacił 275,47 zł z tytułu odsetek spowodowanych nieterminowym uregulowaniem zobowiązań, z czego 192 zł Urzędowi Skarbowemu.

4.4. Zatrudnienie

Przeciętne zatrudnienie w 2012 r. wyniosło (w przeliczeniu na pełne etaty) 1 566 osób, w tym trzech członków kierownictwa, 974 pracowników inspekcyjnych oraz 589 pracowników administracyjnych. Przeciętne wynagrodzenie miesięczne wyniosło 9 844 zł i było minimalnie mniejsze niż w 2011 r. (9 885 zł). Przeciętne wynagrodzenie członka kierownictwa UDT wyniosło 24 254 zł (o 2,3% więcej niż w 2011 r.), dyrektorów oddziałów 20 437 zł (wzrost o 2,3%), pracowników inspekcyjnych 10 267 zł (więcej o 1,5%), dyrektorów w centrali urzędu – 21 972 zł (mniej o 0,12%) oraz pozostałych pracowników 8 221 zł (mniej o 4,6%).

(dowód: akta kontroli str.104-151, 3154 - 3686,6653 - 6936,7001-7241)

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność UDT w zakresie finansowania realizowanych zadań. Obniżenie oceny jest konsekwencją dokonywania niecelowych i niegospodarnych wydatków.

5. Wykonanie zadań.

Opis stanu
faktycznego

UDT w 2012 r. realizowało w ramach budżetu zadaniowego jedno działanie 6.1.2.5. *Wykonywanie czynności dozoru technicznego oraz zapewnienie i propagowanie bezpieczeństwa urządzeń technicznych*, w ramach zadania 6.1. *Wzrost konkurencyjności gospodarki*, podzadania 6.1.2. *Tworzenie warunków dla funkcjonowania przedsiębiorstw, ze szczególnym uwzględnieniem mikro, małych i średnich przedsiębiorstw*. Celem realizacji działania było bezpieczeństwo funkcjonowania urządzeń technicznych, które mogą stwarzać zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego oraz mienia i środowiska. Przyjęty miernik wykonania zadania to wykonanie badań mierzone jako wyrażony w procentach wskaźnik rzeczywistej liczby wykonanych badań w danym roku do planowanej liczby badań na dany rok. Wartość zakładana to 90% a wykonano 103%.

UDT przedkładał do MG dokumenty informujące o przebiegu realizacji zadań, tj. sprawozdania Rb-BZ2 „Półroczne sprawozdanie z wykonania planu finansowego UDT”; RB-BZ2 „Roczne sprawozdanie z wykonania planu finansowego UDT”; „Sprawozdanie z wykonania planu działalności UDT za 2012 r. wg stanu na dzień 30 czerwca 2012 r.” oraz „Sprawozdanie z wykonania planu działalności UDT za 2012 r.”.

(dowód: akta kontroli str. 6953-6971)

6. Wyniki audytu i kontroli wewnętrznych

W 2012 r. przeprowadzonych zostało 5 zadań audytowych i 16 kontroli wewnętrznych. Zalecenia audytu zostały zrealizowane bądź były w trakcie realizacji. W przypadku 10 kontroli sformułowano wnioski i zalecenia, które były w trakcie realizacji bądź zostały zrealizowane. W 2012 r. przeprowadzono m.in. kontrolę *Proces planowania oraz wykonywanie zadań wynikających z „Planu szkoleń UDT na 2011 r.”* w której zalecono przestrzeganie wewnętrznych przepisów dotyczących zadań wykonywanych przez Wydział Planowania i Realizacji Szkoleń, przeprowadzenie analizy zapisów procedury PS-09/01 „Planowanie i realizacja szkoleń” pod kątem ich celowości oraz wpływu na wykonywanie zadań wraz z dokonaniem ewentualnych zmian w zapisach tej procedury PS-09/01, zwiększenie nadzoru nad realizacją zadań wykonywanych przez Wydział Planowania i Realizacji Szkoleń. Zalecenia zostały zrealizowane. Przeprowadzono także 4 kontrole w zakresie *Efektywności procesu windykacji* w tym w Zespole Finansów, w której zalecono, w celu usunięcia nieprawidłowości ujawnionych w obszarze windykacji należności, wdrożenie w możliwie najkrótszym czasie modułu finansowo – księgowego[...]²¹. Zalecenia zostały przyjęte do realizacji.

Biuro Audytu Wewnętrznego, Ewaluacji i Kontroli Ministerstwa Gospodarki przeprowadziło w 2012 r. kontrolę doraźną w zakresie działań UDT kwestionowanych w interpelacji Posła na Sejm RP Pana Sławomira Kopycińskiego z dnia 24 lipca 2012 r. W sprawozdaniu z tej kontroli napisano, że w UDT stosowano się do obowiązujących procedur wewnętrznych w zakresie zlecania usług podmiotom zewnętrznym, zarówno w sprawach dotyczących usług doradczych jak i szkoleniowych. Obowiązujące procedury stosowano również w zakresie prowadzonej gospodarki finansowej urzędu, w tym systemu wynagradzania, premiowania jak również wydatkowania środków na działalność promocyjną i reklamową.

(dowód: akta kontroli str. 6937-6952)

Uwagi
dotyczące
badanej
działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że pomimo prowadzenia działań nadzorczych, w trakcie realizacji planu finansowego UDT wystąpiły nieprawidłowości, które zostały opisane w niniejszym wystąpieniu. Stan taki wskazuje na celowość znaczącej poprawy skuteczności nadzoru, zwłaszcza w obszarze gromadzenia przychodów, celowości ponoszonych kosztów oraz prowadzenia ksiąg rachunkowych.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Ocena
częstkowa

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli przyjmuje do wiadomości, deklarację p.o. Prezesa UDT złożoną w dniu 17 kwietnia 2013 r. o podjętych jeszcze w trakcie trwania kontroli działaniach zmierzających do poprawy funkcjonowania obszarów poddanych kontroli. W pierwszej kolejności wzmocniono nadzór nad wydatkowaniem środków finansowych, m.in. poprzez:

- wprowadzenie w *Regulaminie organizacyjnym UDT* obowiązującym od dnia 1 lutego 2013 r. zmiany w § 43 ust. 6, w wyniku której Dyrektorowi Zespołu Finansów pozostawiono możliwość zawierania umów o dzieło i umów zlecenia z osobami nie prowadzącymi działalności gospodarczej do kwoty 14 tys. euro, z wyjątkiem umów na dostawy usług z dziedziny doradztwa finansowo-podatkowego;

²¹ Patrz przypis nr 8.

- zmianę pełnomocnictwa Dyrektorom Oddziałów UDT w taki sposób aby wszelkie wydatki były akceptowane przez odpowiednich Dyrektorów jednostek organizacyjnych centrali - wprowadzenie zmian w procedurze PS-13/01 „Zakupy i ocena dostawców”, która obowiązuje od 02 kwietnia 2013 r.;
- przypisanie odpowiedzialności za nadzór nad dysponowaniem środkami na zakup usług doradczych Dyrektorowi Biura Prezydialnego;
- wprowadzenie obowiązku zamieszczania na dowodach księgowych bardziej szczegółowych opisów uzasadniających poniesiony wydatek, jeśli z treści dokumentu nie wynika cel zakupu.

Ponadto, p.o. Prezesa UDT poinformował, że z jego inicjatywy dokonana została, jeszcze w trakcie trwania kontroli NIK, zmiana na stanowiskach dyrektora Zespołu Finansów oraz głównego księgowego. Wskazał też na rozpoczęte działania w celu usprawnienia prac nad wdrożeniem nowego systemu finansowo-księgowego, wprowadzenia zmian w zasadach opracowania planu finansowego UDT na 2014 r. poprzez przypisanie dyrektorom jednostek organizacyjnych centrali odpowiedzialności za określenie wysokości kosztów w poszczególnych pozycjach planu, zapewnienia terminowego przekazywania do Zespołu Finansów dokumentów księgowych będących podstawą dokonywania płatności w celu regulowania zobowiązań w ustalonych terminach. Rozpoczęto także wprowadzanie zasady naliczania i egzekwowania odsetek od nieterminowo regulowanych należności zgodnie z przepisami prawa oraz przeorganizowanie pracy i odpowiedzialności za poszczególne obszary w Zespole Finansów w taki sposób, aby płynnie wdrożyć nowy program finansowo-księgowy w pełnej funkcjonalności i zwiększyć nadzór nad prowadzeniem ksiąg rachunkowych urzędu. W tym celu, po zmianie regulaminu organizacyjnego UDT, z dniem 8 kwietnia 2013 r. w Zespole Finansów wprowadzono stanowisko wicedyrektora odpowiedzialnego m.in. za obszar należności oraz stanowisko kierownika Wydziału Księgowości, wspomagającego głównego księgowego. Szczegółowej analizie pod kątem celowości i gospodarności poddawane są wszystkie umowy, w których po stronie UDT powstają zobowiązania finansowe, w szczególności dotyczące usług doradczych oraz szkoleń pracowników UDT.

Wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²², wnosi o:

- 1) doprowadzenie do ściągnięcia wszystkich możliwych do wyegzekwowania należności z tytułu odsetek od nieterminowych płatności;
- 2) poprawę planowania przychodów i kosztów działalności UDT, przez uwzględnianie wszelkich uwarunkowań, które mogą mieć wpływ na poziom przychodów i kosztów;
- 3) zapewnienie poprawnego kwalifikowania wydatków i ich prawidłowego ewidencjonowania w księgach rachunkowych;
- 4) możliwie szybkie ukończenie prac nad weryfikacją celowości zlecania prac doradczych oraz kontynuowania umów zawartych w tym zakresie, a także umowy zawartej z agencją pracy tymczasowej;
- 5) zracjonalizowanie wydatków na usługi i materiały reklamowe, w szczególności poprzez ograniczenie do niezbędnego minimum zakupu upominków reklamowych;

²² Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

- 6) rozważenie zmiany cennika usług świadczonych na podstawie *ustawy o systemie oceny zgodności* w związku ze wzrostem stawki godzinowej stosowanej przy świadczeniu tych usług.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo
zgłoszenia za-
strzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 *ustawy o NIK* kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek poin-
formowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 *ustawy o NIK* proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 19 kwietnia 2013 r.

Kontroler
(-) Barbara Syta
główny specjalista kp

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Dyrektor
(-) Andrzej Otrebski

podpis

podpis