



KGP.410.003.00.2016
Nr ewid. 167/2016/P/16/015/KGP

Informacja o wynikach kontroli

REALIZACJA ZADAŃ URZĘDU DOZORU TECHNICZNEGO

DEPARTAMENT GOSPODARKI,
SKARBU PAŃSTWA I PRYWATYZACJI

MISJA

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

WIZJA

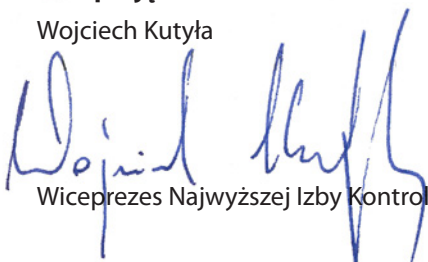
Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Departamentu Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Sławomir Grzelak



Akceptuję:

Wojciech Kutyla



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 01.12.2016r.

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

www.nik.gov.pl

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	4
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	5
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	5
2.2. Synteza wyników kontroli	5
2.3. Uwagi i wnioski	12
3. CHARAKTERYSTYKA OBSZARU OBJĘTEGO KONTROLĄ	15
3.1. Informacje ogólne o Urzędzie Dozoru Technicznego	15
3.2. Charakterystyka stanu prawnego	16
3.3. Uwarunkowania ekonomiczne	19
3.4. Stan spraw UDT	20
3.5. Zasady należytego zarządzania finansami	20
3.6. Standardy kontroli zarządczej	20
3.7. Standardy nadzoru w administracji rządowej	21
4. ISTOTNE USTALENIA KONTROLI	23
4.1. Zadania ustawowe Urzędu Dozoru Technicznego	23
4.2. Opłaty za czynności dozoru technicznego	34
4.3. Działalność certyfikacyjna UDT	35
4.4. Nadzór nad UDT	37
4.5. Pozostałe wyniki kontroli	41
5. KONCEPCJE SYSTEMU DOZORU TECHNICZNEGO	49
5.1. Systemy dozoru technicznego w Europie	49
5.2. Koncepcja systemu dozoru technicznego wg Instytutu Sobieskiego	52
5.3. Koncepcja systemu dozoru technicznego wg UDT	53
6. INFORMACJE DODATKOWE	56
6.1. Przygotowanie kontroli	56
6.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	58
7. ZAŁĄCZNIKI	61

Temat i numer kontroli

Realizacja zadań Urzędu Dozoru Technicznego (P/16/015).

Cele kontroli

Cel główny	Celem kontroli była ocena prawidłowości i zgodności z zasadami należytego zarządzania finansami wykonywania ustawowych zadań przez Urząd Dozoru Technicznego.
Cele szczegółowe	Celami szczegółowymi kontroli były oceny: 1. Prawidłowości wykonywania ustawowych zadań przez Urząd Dozoru Technicznego (dalej UDT lub Urząd). 2. Uwzględniania zasad oszczędności i wydajności przy naliczaniu i pobieraniu opłat za czynności dozoru technicznego. 3. Prawidłowości prowadzenia działalności certyfikacyjnej przez UDT. 4. Skuteczności sprawowania nadzoru nad UDT przez ministra właściwego do spraw gospodarki.

Uzasadnienie podjęcia kontroli

Na przełomie lat 2012/13 NIK zbadała gospodarkę finansową UDT, oceniając ją negatywnie, m.in. ze względu na wysoki poziom nieuzasadnionych kosztów. W grudniu 2014 r. Minister Gospodarki wprowadził nowe, wyższe stawki opłat za czynności UDT. Po tej decyzji ze strony przedsiębiorców padły krytyczne głosy wskazujące na nieracjonalność monopolizacji usług dozoru technicznego, powodującą nieuzasadniony wzrost tych opłat oraz cen usług komercyjnych, które są pochodną tych opłat. Zdarzenia te czyniły zasadnym pytanie, czy ustawowe zadania UDT realizowane były w sposób skuteczny i oszczędny.

Założenia kontroli

Okres objęty kontrolą	Lata 2013–2015, z uwzględnieniem zdarzeń wcześniejszych i późniejszych, mających wpływ na badaną działalność.
Rodzaje jednostek, podstawa prawna i kryteria kontroli	Kontrola została przeprowadzona w Urzędzie Dozoru Technicznego ² i Ministerstwie Rozwoju ³ . Kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ z uwzględnieniem kryteriów określonych w jej art. 5 ust. 1, tj. legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.
Kategoria kontroli	Kontrola wykonania zadań.
Rodzaj kontroli	Kontrola planowa niekoordynowana, przeprowadzona z inicjatywy NIK.
Termin przeprowadzenia i uczestnicy kontroli	Kontrola została przeprowadzona od 25 kwietnia 2016 r. do 12 sierpnia 2016 r. przez kontrolerów Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.

¹ W Informacji wykorzystano również wyniki kontroli „Wykonanie planu finansowego Urzędu Dozoru Technicznego w 2015 r.” (P/16/001).

² Zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 543 ze zm.) Urząd Dozoru Technicznego podlega ministrowi właściwemu do spraw gospodarki.

³ Na podstawie § 1 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju (Dz. U. poz. 1895 ze zm.), które weszło w życie z dniem ogłoszenia, z mocą od dnia 16 listopada 2015 r., Minister Rozwoju kieruje działem gospodarka. Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju oraz zniesienia Ministerstwa Gospodarki (Dz. U. z 2015 r. poz. 2076), które weszło w życie z dniem ogłoszenia, z mocą od dnia 16 listopada 2015 r., utworzono Ministerstwo Rozwoju (§ 1 ust. 1) i zniesiono Ministerstwo Gospodarki (§ 3).

⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677 – dalej ustawa o NIK.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności⁵

2.1.1. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Urzędu Dozoru Technicznego w latach 2013–2015. W szczególności NIK pozytywnie ocenia prawidłowe i zgodne z zasadami należytego zarządzania finansami wykonywanie zadań przez Urząd Dozoru Technicznego.

Urząd Dozoru Technicznego prawidłowo wykonywał ustawowe zadania, zgodnie ze standardami kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych. Uwzględniał zasady oszczędności i wydajności przy naliczaniu i pobieraniu opłat za czynności dozoru technicznego. Urząd prawidłowo prowadził działalność certyfikacyjną, w szczególności rozgraniczając ją od ustawowych czynności dozoru technicznego sensu stricto. Stwierdzono natomiast niewydawanie decyzji administracyjnych w sytuacji braku zezwoleń na eksploatację badanych urządzeń.

2.1.2. Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że sposób sprawowania nadzoru Ministra Gospodarki nad Urzędem Dozoru Technicznego w latach 2013–2015 miał głównie charakter formalny, sprowadzający się do zapewniania przestrzegania przepisów prawa, a zatem nie był sprawowany właściwie.

Minister Gospodarki nadał Statut UDT, zapewnił przeprowadzenie naboru Prezesa UDT oraz jego powołanie, zlecił opracowanie planu działalności UDT oraz przyjął do wiadomości roczne sprawozdania z działalności UDT, sporządzone na podstawie art. 38 ust. 3 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o dozorze technicznym⁶. Nie opracował jednak dokumentu określającego politykę nadzoru nad jednostkami podległymi i nadzorowanymi, w tym nad Urzędem Dozoru Technicznego, nie ustalił – w drodze obwieszczenia – wykazu jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez niego oraz nie wprowadził wymogu zatwierdzenia sprawozdania finansowego UDT przez ministra właściwego do spraw gospodarki. Nadzór nad działalnością UDT – wbrew dobrym praktykom – nie był sprawowany w sposób systemowy, uwzględniający oceny skuteczności i efektywności prowadzonych działań oraz wsparcie dla realizacji celów.

2.2 Synteza wyników kontroli

2.2.1. Zadania ustawowe Urzędu Dozoru Technicznego

- ♦ **Nadzór i kontrola przestrzegania przepisów o dozorze technicznym (art. 37 pkt 1 ustawy o dozorze technicznym), z punktu widzenia realizacji standardów kontroli zarządczej.**

[Patrz pkt 4.1.1. Informacji]

Nadzór i kontrola były realizowane w obszarze środowiska wewnętrznego UDT, z uwzględnieniem celów działania Urzędu i identyfikacją ryzyka, polegającą na rozpoznaniu, określeniu i opisanu ryzyka, które może wystąpić, jako zagrożenie dla realizacji celów i zadań UDT. Zapewniono odpowiednie mechanizmy kontroli oraz systemy informacji i komunikacji. Monitorowano skuteczność poszczególnych elementów systemu kontroli zarządczej oraz dokonywano okresowych ich ocen. Działania te realizowane były według *Standardów kontroli zarządczej* określonych przez Ministra Finansów⁷.

⁵ W niniejszej kontroli Najwyższa Izba Kontroli zastosowała następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria dla oceny pozytywnej ani negatywnej zastosowano ocenę opisową.

⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 1125, ze zm., dalej: ustawa o dozorze technicznym lub uodt.

⁷ Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).

♦ **Dozór techniczny w zakresie określonym ustawą o dozorcze technicznym (art. 37 pkt 2 uodt)**

[Pkt 4.1.2. Informacji]

Kontrolą objęto prawidłowość czynności UDT wykonywanych w zakresie dozoru technicznego nad dziewięcioma urządzeniami ciśnieniowymi, z których w trzech przypadkach przedmiotem czynności UDT było dokonanie odbioru urządzeń; w pozostałych przypadkach – wykonywanie badań okresowych. W każdym skontrolowanym przypadku z czynności dozoru technicznego (odbiorczych/badań okresowych) sporządzony został protokół. W sporządzonych protokołach uwzględniono m.in. tzw. „wymagania odniesienia”, zakres i wynik badania, część dotyczącą uwag, zaleceń i niezgodności oraz wskazanie terminu następnego badania. Każdy protokół podpisany został przez inspektora posiadającego odpowiednią autoryzację i kompetencje do wykonywania badań danego rodzaju urządzeń technicznych oraz osobę eksploatującą urządzenie.

♦ **Wydawanie decyzji wynikających z wykonywania dozoru technicznego (art. 37 pkt 3 uodt)**

[Pkt 4.1.3. Informacji]

W latach 2013–2015 wydano: 1 995 054 decyzji zezwalających na eksploatację, 51 962 decyzji wstrzymujących eksploatację, 2 290 decyzji w sprawach uprawnień do wytwarzania urządzeń, materiałów i elementów stosowanych do ich wytwarzania oraz naprawy lub modernizacji tych urządzeń.

NIK wskazuje na niewłaściwe zastosowanie art. 7 ust. 1 *uodt*, polegające na **niewydawaniu decyzji administracyjnej w sytuacji braku zezwolenia na eksploatację urządzenia**. Zgodnie z art. 61 §§ 1 i 3 *k.p.a.* postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu, a datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej. Natomiast zgodnie z art. 104 § 1 *k.p.a.* organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej. Powyższe przepisy wskazują, iż UDT w każdym przypadku złożenia wniosku przez stronę, powinien wydać decyzję administracyjną.

♦ **Szkolenie pracowników dozoru technicznego (art. 37 pkt 4 uodt)**

[Pkt 4.1.4. Informacji]

NIK zwraca uwagę na **spadek frekwencji pracowników UDT w szkoleniach zawodowych** oraz na **zróźnicowanie poziomu zaangażowania poszczególnych pracowników UDT w podnoszenie swoich kwalifikacji**. W szkoleniach w 2013 r. brało udział 98,4% ogółu pracowników UDT, w 2014 r. – 86,5%, a w 2015 r. – 77,8% zatrudnionych, przy czym w 2013 r. ponad 40 pracowników dozoru technicznego (inspektorów) uczestniczyło w 20 i więcej szkoleniach, w 2014 r. ponad 20 inspektorów uczestniczyło w 10 i więcej szkoleniach, a w 2015 r. już 30 inspektorów uczestniczyło w 10 i więcej szkoleniach. Na szkolenia te wydatkowano 3,8 mln zł w 2013 r., 2 mln zł w 2014 r. i 2,6 mln zł w roku 2015.

♦ **Realizacja pozostałych zadań UDT**

[Punkty od 4.1.7. do 4.1.18. Informacji]

UDT uczestniczył w pracach nad normalizacyjnymi projektami aktów prawnych na podstawie *ustawy o normalizacji* oraz Porozumienia pomiędzy Polskim Komitetem Normalizacyjnym a Urzędem Dozoru Technicznego. UDT uczestniczy w pracach normalizacyjnych w ramach wspólnych 19 „Komitetów Technicznych” powołanych przez Prezesa PKN, co pozwala Urzędowi na uzyskiwanie wpływu na kształt dokumentów normalizacyjnych dotyczących urządzeń technicznych.

Analizowanie przyczyn i skutków uszkodzeń urządzeń technicznych oraz stała ocena stopnia zagrożenia stwarzanego przez te urządzenia odbywa się zgodnie z procedurą pn. *Badanie i dokumentowanie uszkodzeń urządzeń technicznych oraz wypadków przy tych urządzeniach*. Sporządzana na jej podstawie analiza wskazuje, że w okresie 2010–2015 spadła liczba nieszczęśliwych wypadków w grupie urządzeń ciśnieniowych objętych dozorem technicznym z 15 do 5 oraz niebezpiecznych uszkodzeń z 18 do 7.

W ramach inicjowania przedsięwzięć oraz prac badawczych w zakresie bezpiecznej pracy urządzeń technicznych UDT nawiązał współpracę z krajowymi instytucjami naukowymi (m.in. Politechniką Łódzką, Państwowym Instytutem Eksploatacji w Radomiu, Głównym Instytutem Górnictwa) oraz firmami zagranicznymi. Wynikiem tej współpracy jest opracowanie metod oceny stanu technicznego materiałów oraz wprowadzaniem nowych badań realizowanych przez UDT, mających na celu skuteczne zapobieganie wypadkom i niebezpiecznym uszkodzeniom urządzeń technicznych oraz kwalifikowania urządzeń do ewentualnej dalszej eksploatacji.

W celu podnoszenia zawodowych kwalifikacji wytwórców oraz użytkowników w zakresie bezpiecznej pracy urządzeń technicznych UDT przeprowadziło w latach 2013–2015 ok. 1,5 tys. szkoleń. W ich rezultacie przeszkolono ponad 26 tys. osób, osiągając przychody w wysokości 11,6 mln zł.

W ramach popularyzacji zagadnień związanych z bezpieczną eksploatacją urządzeń technicznych UDT przeprowadził m.in. kampanię prewencyjną pod nazwą „Bezpieczeństwo – Twój wybór” (288 tys. uczestników) czy spotkania informacyjne pod hasłem „Dni Bezpieczeństwa Technicznego” (4,4 tys. uczestników). Urząd brał również udział w targach i konferencjach branżowych (62 tys. uczestników).

UDT jest członkiem Międzynarodowej Konferencji Organizacji Inspekcyjnych i Certyfikujących, która reprezentuje 31 organizacji dokonujących inspekcji i certyfikacji w 19 krajach, a jej celem jest promowanie bezpiecznej pracy urządzeń technicznych. UDT współpracuje również z wieloma organizacjami dozoru, w tym np. z Federalną Służbą Nadzoru Ekologicznego, Technologicznego i Atomowego Federacji Rosyjskiej, co skutkowało włączeniem UDT w prace Polsko-Rosyjskiej Międzyrządowej Komisji ds. Współpracy Gospodarczej.

UDT uczestniczy w działaniach związanych z implementacją i stosowaniem regulacji prawnych UE głównie poprzez udział swoich przedstawicieli, jako ekspertów technicznych, wspomagających Ministerstwo Rozwoju w pracach grup roboczych na szczeblu europejskim. Spośród sześciu dokumentów europejskich wymagających implementacji, w pięciu przypadkach proces został zakończony.

Urząd sprawdza kwalifikacje osób wytwarzających, naprawiających, modernizujących, obsługujących i konserwujących urządzenia techniczne na podstawie *uodt* oraz *rozporządzenia w sprawie trybu sprawdzania kwalifikacji wymaganych przy obsłudze i konserwacji urządzeń technicznych*⁸.

UDT prowadzi akredytowanie organizatorów szkoleń oraz wydawanie certyfikatów dla instalatorów odnawialnych źródeł energii. W wyniku tej działalności do dnia 6 czerwca 2016 r.

⁸ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 18 lipca 2001 r. w sprawie trybu sprawdzania kwalifikacji wymaganych przy obsłudze i konserwacji urządzeń technicznych (Dz. U. Nr 79, poz. 849 ze zm.).

UDT wydał 1 597 certyfikatów dla instalatorów odnawialnych źródeł energii oraz udzielił 63 akredytacji 40 organizatorom szkoleń.

♦ **Gospodarka finansowa UDT określona w rozdziale czwartym ustawy o dozorze technicznym**

[Pkt 4.5.1. Informacji]

UDT prowadzi samodzielną gospodarkę finansową, pokrywając z uzyskanych przychodów koszty działalności, w tym wynagrodzenia pracowników. Koszty te wyniosły 313,4 mln zł w 2013 r., 316,7 mln zł w 2014 r. i 318,6 mln zł w roku 2015, a przychody wyniosły odpowiednio 379,5 mln zł, 386,2 mln zł i 416,4 mln zł w 2015 r. Największy udział w przychodach stanowią przychody z opłat za czynności dozoru technicznego (np. 87,2% przychodów ogółem w 2015 r.). W 2015 r. przeciętne wynagrodzenie miesięczne przypadające na etat wyniosło 9,5 tys. zł, a przeciętne zatrudnienie – 1668 osób. Wynagrodzenie Prezesa UDT wypłacono w wysokościach ustalonych przez ministra właściwego do spraw gospodarki, tj. w wysokości sześciokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw.

Urząd finansuje inwestycje ze środków własnych. Do najważniejszych inwestycji UDT należała budowa siedzib oddziałów terenowych oraz zakupy wyposażenia pomiarowo-badawczego.

UDT utworzył następujące fundusze: podstawowy, fundusz z aktualizacji wyceny środków trwałych, zakładowy fundusz świadczeń socjalnych oraz zakładowy fundusz nagród. Ich stan na koniec 2015 r. wynosił 386,5 mln zł (fundusz podstawowy), 17,8 mln zł (zakładowy fundusz nagród) i 1,9 mln zł (zakładowy fundusz świadczeń socjalnych).

Wynik finansowy UDT i jego podział zostały wyliczone zgodnie z zasadami określonymi w *uodt*. W latach 2013–2015, UDT odnotowywał rosnący, dodatni wynik finansowy brutto (wzrost o 47,9%), który wyniósł 97,8 mln zł w 2015 r. Osiągany w badanym okresie sukcesywny wzrost zysku świadczy o uzyskiwaniu coraz korzystniejszej relacji pomiędzy wykorzystanymi zasobami a osiągniętymi wynikami (w tym głównie generowanymi z tytułu opłat za czynności dozoru technicznego) i skutkującej wzrostem wpłat do budżetu o 48%, która np. w roku 2015 wyniosła 29,3 mln zł.

2.2.2. Opłaty za czynności dozoru technicznego

[Patrz pkt 4.2. Informacji]

Zauważalny jest systematyczny wzrost przychodów z opłat za czynności dozoru technicznego w latach 2013–2015 (o 8,9%). Udział tych przychodów w przychodach ogółem wynosił blisko 90%. Wzrost przychodów z opłat i ich wysoki udział w przychodach miał niewątpliwy wpływ na wzrost poziomu wpłat do budżetu państwa w tym okresie (o 48%).

Spośród dziewięciu skontrolowanych przypadków czynności dozoru technicznego, w pięciu przypadkach wnioskodawcy nie złożyli formalnych wniosków o przeprowadzenie badań. Nie byli oni jednak formalnie do tego zobowiązani bowiem wnioski te dotyczyły przeprowadzenia badania okresowego, które nie wymaga formy pisemnej. W praktyce zdarzają się przypadki składania wniosków o przeprowadzenie wielu badań okresowych eksploatowanych urządzeń. W takim przypadku badania wykonywane są sukcesywnie, w porozumieniu z eksploatującym, ze szczególnym uwzględnieniem zachowania ciągłości ważności decyzji zezwalających na eksploatację poszczególnych urządzeń. Protokoły z czynności dozoru technicznego (w badanej próbie) sporządzone zostały przez inspektorów legitymujących się wyższym wykształceniem technicznym i odpowiednim stażem pracy oraz posiadających uprawnienia dozоровe w specjalnościach związanych z badanymi zagadnieniami. Czynności dozoru technicznego odbywały się na podstawie złożonej dokumentacji technicznej do badania,

w szczególności deklaracji zgodności WE⁹. Każdorazowo wysokość pobranych opłat za czynności dozoru technicznego wynikała z kalkulacji dokonanej na podstawie *rozporządzenia Ministra Gospodarki w sprawie wysokości opłat za czynności jednostek dozoru technicznego*.

2.2.3. Działalność certyfikacyjna UDT

[Patrz pkt 4.3. Informacji]

Przychody z działalności certyfikacyjnej w latach 2013–2015 systematycznie wzrastały i wyniosły łącznie 91,6 mln zł. Jednocześnie Urząd poniósł na tę działalność w tym okresie koszty w wysokości 67,5 mln zł. Na działalności certyfikacyjnej UDT osiągał w latach 2013–2015 coraz wyższy dodatni wynik finansowy (brutto), co skutkowało w konsekwencji wzrostem wpłat do budżetu z tego tytułu. Zwiększył się również udział przychodów z działalności certyfikacyjnej w przychodach ogółem UDT z 7,3% w 2013 r. do 8,4% w roku 2015. W strukturze przychodów z działalności certyfikacyjnej największą pozycję stanowiły przychody z działalności UDT jako Jednostki Notyfikowanej (np. w 2015 r. udział ten wyniósł blisko 70%). W Urzędzie Dozoru Technicznego, dla celów zarządczych, dokonywana jest analiza przychodów i kosztów działalności UDT-CERT, które są księgowane na odrębnych kontach.

2.2.4. Nadzór nad UDT

[Patrz pkt 4.4. Informacji]

- ♦ **Minister Gospodarki nie opracował dokumentu określającego politykę nadzoru nad jednostkami podległymi i nadzorowanymi, w tym nad Urzędem Dozoru Technicznego.** Opracowanie polityki nadzorczej było jedną z rekomendacji Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, sformułowaną w dokumentach *Analiza wybranych obszarów funkcjonowania nadzoru w administracji rządowej oraz Nadzór w administracji rządowej*¹⁰. Pomimo opracowania przez Departament Jednostek Nadzorowanych i Podległych MG propozycji trzech zaleceń mających na celu wzmocnienie nadzoru sprawowanego nad Urzędem Dozoru Technicznego, zalecenia te również nie zostały przyjęte przez kierownictwo Ministerstwa Gospodarki, co utrzymywało stan biernego nadzoru nad UDT.

Ponadto w Ministerstwie nie przyjęto praktyki informowania Prezesa UDT o stanowisku Ministra wobec *Sprawozdania z działalności UDT*. Np. Minister Gospodarki poinformował Prezesa UDT o zaakceptowaniu sprawozdania z działalności UDT w 2014 r., ale nie wystosował pism informujących o akceptacji *Sprawozdań* za lata 2012–2013. Minister Gospodarki, wobec braku stosownych zapisów w *ustawie o dozorcze technicznym*, nie ustalił, w ramach sprawowanego nadzoru, zakresu i szczegółowości informacji, które powinny się znaleźć w *Sprawozdaniu z działalności UDT*, pozostawiając tym samym swobodę w prezentacji tych informacji Prezesowi UDT. W Ministerstwie nie wdrożono działań zapewniających weryfikowalność *Sprawozdań*, tak aby przekazywały one prawdziwy obraz jednostki, pozwalający na wyciąganie właściwych wniosków i podejmowanie prawidłowych decyzji.

W latach 2013–2015 Ministerstwo Gospodarki nie przeprowadziło w UDT kontroli ani audytu, mimo negatywnych ocen sformułowanych przez NIK w wyniku kontroli przeprowadzonych w UDT w 2012 r. i 2013 r.

⁹ Oznakowanie CE potwierdza, że dany produkt spełnia wszystkie wymagania dyrektyw nowego podejścia, które odnoszą się do danego produktu oraz to, że produkt poddany został procedurom oceny zgodności zakończonych pozytywnym wynikiem.

¹⁰ <http://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-kancelarii-prezesa/kontrola-i-nadzor/nadzor/wybrane-analizy-i-infor/3233,Wybrane-analizy-i-informacje-z-zakresu-nadzoru.html>

- ♦ W związku z utratą mocy, z dniem 30 listopada 2014 r., przepisu § 2 ust. 1, 2 i 4¹¹ *rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 26 listopada 2010 r. w sprawie wysokości opłat za czynności jednostek dozoru technicznego*¹² w Ministerstwie Gospodarki podjęto czynności zmierzające do określenia wysokości opłat z tytułu wykonywania dozoru technicznego. Projekt zmiany *rozporządzenia* został przekazany do konsultacji wewnątrzresortowych, a następnie do konsultacji międzyresortowych oraz społecznych. W związku ze zgłoszonymi uwagami Ministerstwo zorganizowało konferencję uzgodnieniową z udziałem przedstawicieli urzędów związanych z dozorem technicznym oraz organizacji i przedsiębiorców, którzy złożyli uwagi do opiniowanego projektu. Konferencję zakończono z jedną nierozstrzygniętą, sporną kwestią dotyczącą wysokości stawki za godzinę pracy jednostek dozoru technicznego (stawka zaproponowana w procedowanym projekcie wynosiła 130 zł, wobec ówczesnie obowiązującej w wysokości 105 zł). Decyzją MG ustalono arbitralnie stawkę w wysokości 116 zł. W dniu 27 listopada 2014 r. Minister Gospodarki wydał *rozporządzenie zmieniające rozporządzenie w sprawie wysokości opłat za czynności jednostek dozoru technicznego*¹³, które weszło w życie 1 grudnia 2014 r. Pomimo jednak sygnalizowania przez organizacje przedsiębiorców, że zmiana wysokości stawki za godzinę czynności dozoru technicznego spowoduje wzrost kosztów przez nich ponoszonych, **MG nie przeprowadziło analizy i oceny wpływu wzrostu stawki godzinowej na wysokość obciążeń ponoszonych przez przedsiębiorców z tym wzrostem związanych.**
- ♦ W dalszym ciągu **nie doprowadzono do zmiany przepisów ustawy o dozorze technicznym, polegającej na wprowadzeniu wymogu zatwierdzenia przez Ministra sprawozdania finansowego UDT.** Zgodnie z *ustawą o dozorze technicznym*, UDT prowadzi samodzielną gospodarkę finansową, a wynik finansowy UDT i jego podział zatwierdza Prezes UDT. Faktycznie oznacza to, że Prezes sam zatwierdza sprawozdanie finansowe jednostki przez siebie kierowanej.
- ♦ **Minister Rozwoju nie ustalił** do chwili obecnej, w drodze obwieszczenia, **wykazu jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych** przez niego, o którym mowa w art. 33 ust. 1d *ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów*¹⁴.
- ♦ **Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła niedostateczne zainteresowanie Ministra zjawiskami, które zostały ujawnione w ramach obecnej, a także wcześniejszych kontroli, w tym ocenione zostały przez NIK jako nieprawidłowości w działalności Urzędu Dozoru Technicznego, np.:**
 - **znacząca różnica pomiędzy wysokością średnich zarobków pracowników UDT (9,5 tys. zł w 2015 r.) a średnim wynagrodzeniem pracowników pozostałych urzędów wykonujących zadania o porównywalnym charakterze;**
 - **niespotykany w innych jednostkach sektora publicznego, bardzo wysoki udział nagród i premii w wynagrodzeniach ogółem UDT, który wyniósł w 2015 r. aż 43%. W tym udział samych uznaniowych nagród wyniósł 24% w wynagrodzeniach ogółem (bez uwzględnienia wypłat z zakładowego funduszu nagród, czyli tzw. „trzynastki”, wynoszącej 8,5% funduszu płac). Należy przy tym zauważyć, że w urzędach państwowych fundusz na nagrody za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej może być ustalany**

¹¹ W związku z wyrokiem z dnia 27 maja 2014 r. Trybunału Konstytucyjnego (Sygn. Akt P 51/13), Dz. U. poz. 735.

¹² Dz. U. Nr 229, poz. 1502 oraz z 2011 r. Nr 294, poz. 1736.

¹³ Dz. U. poz. 1675.

¹⁴ Dz. U. z 2012 r. poz. 392, ze zm.

w wysokości 3% środków na wynagrodzenia¹⁵. Oznacza to, że wysokość relacji pomiędzy nagrodami a wynagrodzeniami zasadniczymi urzędników państwowych znacząco różni się od tej relacji przyjętej w UDT;

- **bezczytność Kolegium UDT, które nie wykonywało zadań, do których zostało powołane;** Kolegium jest statutowym organem opiniodawczo-doradczym Prezesa UDT w zakresie przygotowywania projektów rozwiązań służących realizacji oraz zwiększaniu efektywności i jakości działań UDT. W okresie objętym kontrolą Kolegium UDT zebrało się jedynie 28 razy nie podejmując żadnej uchwały w zakresie statutowego celu swojego działania. Koszty funkcjonowania Kolegium UDT w latach 2013–2015 wyniosły 559,6 tys. zł, w tym łączne wynagrodzenie członków Kolegium wyniosło 558,4 tys. zł. Za uczestnictwo w posiedzeniach Kolegium UDT jego członkowie (oprócz przedstawicieli UDT) otrzymywali wynagrodzenie miesięczne i to bez względu czy posiedzenie to w konkretnym miesiącu odbyło się, czy nie. W trakcie trwania kontroli (21 czerwca 2016 r.) odwołano wszystkich członków Kolegium UDT.
- **nieokreślenie, ani nie wyegzekwowanie określenia przez UDT, prawidłowych mierników mierzących realizację założonego celu działań UDT;** Przyjęty miernik skuteczności, określający rzeczywistą liczbę wykonywanych badań w danym roku do planowanej liczby badań na dany rok jest nieadekwatny do określenia poziomu realizacji celu działania UDT, tj. zapewnienia *Bezpieczeństwa funkcjonowania urządzeń technicznych, które mogą stwarzać zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego oraz mienia i środowiska*. W konsekwencji uniemożliwia to dokonanie rzetelnej analizy rezultatów skuteczności działań UDT w zakresie dozoru technicznego.
- **nieokreślenie mierników efektywności działań dozoru technicznego, mierzących zależność pomiędzy nakładami a osiągniętymi z nich efektami;** Stan ten uniemożliwia prawidłową analizę i ocenę efektywności dozoru realizowanego w ramach ustawowych zadań UDT. Przyjęte natomiast przez NIK mierniki efektywności wskazują na spadek efektywności w niektórych obszarach działania UDT; pomimo wzrostu w 2015 r. przeciętnej liczby osób wykonujących czynności dozoru (o 1,9%) to liczba ustawowych czynności dozoru technicznego przez nich wykonywanych spadła (o 2,2%). Zasada efektywności została zdefiniowana w *ustawie o finansach publicznych*¹⁶, zgodnie z którą, wydatki publiczne powinny być dokonywane z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

2.2.5. Koncepcja systemu dozoru technicznego

[Patrz pkt 5 Informacji]

- ♦ W Polsce zainicjowana została dyskusja nad zmianą modelu dozoru technicznego w kierunku jego otwarcia i urynkwienia. W ekspertyzie opracowanej przez Instytut Sobieskiego w Warszawie postulowano wprowadzenie elastycznego, transparentnego i zobiektywizowanego mechanizmu ustalania stawek opłat za wykonanie czynności dozoru technicznego w celu zmniejszenia kosztów tego dozoru, bez obniżania standardów bezpieczeństwa. Pojawił się także postulat zwiększenia zakresu delegowania uprawnień do świadczenia usług dozoru na inne podmioty, w tym prywatne. Jednak Urząd Dozoru Technicznego opowiada się za utrzymaniem państwowej

¹⁵ Artykuł 24 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1511 jt.).

¹⁶ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.).

kontroli nad bezpieczeństwem technicznym urządzeń. Jednocześnie uznając zasadność postulatu racjonalizacji obecnie istniejącego modelu, przygotowuje propozycje zmian w ustawie o dozoru technicznym, które zredukują obciążenia przedsiębiorców, w szczególności w zakresie badania urządzeń stwarzających mały poziom zagrożeń.

2.3 Uwagi i wnioski

Biorąc pod uwagę wyniki kontroli „Realizacja zadań Urzędu Dozoru Technicznego”, jak również „Wykonanie planu finansowego Urzędu Dozoru Technicznego w 2015 r.”, Najwyższa Izba Kontroli rekomenduje:

1. Stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu przed organami jednostek dozoru technicznego poprzez załatwianie sprawy przez wydawanie decyzji administracyjnej.

Niewłaściwe stosowanie przepisów *Kodeksu postępowania administracyjnego* w postępowaniu przed organami jednostek dozoru technicznego polegające na załatwianiu spraw bez wydawania decyzji administracyjnych, w sytuacji odmownego rozpatrzenia wniosków o wydanie pozwolenia na eksploatację urządzeń skutkuje pogorszeniem sytuacji procesowej strony, tj. pozbawia ją możliwości skorzystania ze środków odwoławczych przewidzianych w *k.p.a.*

2. Wyliminowanie zróżnicowania poziomu zaangażowania poszczególnych pracowników UDT w podnoszenie swoich kwalifikacji, które zapewni, że wydatki ponoszone na szkolenia będą uzasadnione rzeczywistymi potrzebami w zakresie zapewnienia właściwej jakości pracy urzędu.

NIK zwraca uwagę na wysoki i pogłębiający się odsetek pracowników UDT nie biorących udział w organizowanych szkoleniach (np. w 2015 r. dotyczyło to blisko 400 pracowników). Jednocześnie występuje grupa pracowników, która uczestniczy w kilkudziesięciu szkoleniach rocznie (np. w 2013 r. ponad 40 pracowników dozoru technicznego (inspektorów) uczestniczyło w 20 i więcej szkoleniach). Dostrzegając niezależne od UDT okoliczności, które mogą wpływać na skalę zaangażowania poszczególnych pracowników w podnoszenie swoich kwalifikacji (np. uwarunkowania osobiste), NIK nie ocenia tego zjawiska negatywnie. Wskazuje jednak, że celowym byłoby silniejsze związanie finansowych motywacji pracowników (nagród) z podnoszeniem kwalifikacji i praktycznym (efektywnym) ich wykorzystywaniem, tym bardziej, że UDT stwarza pracownikom szerokie możliwości uczestniczenia w szkoleniach i innych formach doskonalenia zawodowego, ponosząc na ten cel niebagatelne wydatki.

3. Opracowanie polityki nadzoru nad jednostkami podległymi i nadzorowanymi, uwzględniającej rekomendacje KPRM.

Najwyższa Izba Kontroli podziela opinie oraz rekomendacje zawarte w opracowaniach KPRM, w których stwierdzono między innymi, iż wobec rozproszenia regulacji prawnych dotyczących nadzoru oraz różnorodności rozwiązań, jednym z niezbędnych warunków skutecznego i efektywnego sprawowania nadzoru jest opracowanie polityki nadzorczej wobec jednostek oraz stworzenie odpowiedniego ładu organizacyjnego w obrębie ministerstwa. Istotą polityki nadzorczej jest zebranie ogółu dostępnych narzędzi nadzorczych, nie tylko wymienionych w przepisach prawa, ale i wynikających ze standardów i dobrych praktyk, które uwzględniają specyfikę jednostek podległych i nadzorowanych i będą mogły być stosowane wobec nich.

4. Wprowadzenie jednolitej zasady zatwierdzania przez organ nadzoru sprawozdań finansowych jednostek podległych.

Na niewłaściwą normę zatwierdzania sprawozdania finansowego UDT przez jego Prezesa, NIK wskazywała już wcześniej, stwierdzając, że takie uprawnienie powinien mieć organ nadzoru (jak to ma miejsce w przypadku Polskiego Centrum Akredytacji). Przyjęcie rekomendowanego rozwiązania stanowiłoby dodatkowy instrument kontroli i dyscyplinowania gospodarki finansowej UDT.

5. Ustalenie wykazu jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Rozwoju.

Obowiązek ustalenia takiego wykazu, w drodze obwieszczenia, wynika z *ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów*. Potrzebę niezwłocznego wydania takiego obwieszczenia motywowane jest również tym, że Ministerstwo Rozwoju utworzono już niemal rok temu.

6. Unormowanie poziomu wynagrodzeń w jednostkach podległych lub nadzorowanych, wykonujących zadania o porównywalnym charakterze.

Przeciętne wynagrodzenie miesięczne w UDT w 2015 r. wyniosło 9,5 tys. zł i było wyższe o 61% od przeciętnego wynagrodzenia w Urzędzie Patentowym Rzeczypospolitej Polskiej (podstawowym zadaniem Urzędu jest orzekanie w sprawach o udzielanie praw wyłącznych na przedmioty ochrony własności przemysłowej) – 5,9 tys. zł i aż o 116% większe niż przeciętne miesięczne wynagrodzenie w Głównym Urzędzie Miar (celem działania Urzędu jest zapewnienie jednolitości miar i wymaganej dokładności pomiarów) – 4,4 tys. zł.

7. Zweryfikowanie polityki premiowania pracowników UDT poprzez ustalenie właściwych proporcji pomiędzy wysokością premii i nagród, a wynagrodzeniami zasadniczymi.

Audyt systemu wynagradzania powinien polegać na dokonaniu obiektywnej oceny funkcjonujących zasad, składników i form wynagradzania. Badanie przeprowadzane byłoby w celu zidentyfikowania słabych stron aktualnego systemu wynagradzania. Pozwala to na określenie kierunku zmian usprawniających system. Celem przeprowadzenia audytu i diagnozy systemu wynagradzania byłoby stwierdzenie, na ile funkcjonuje on w zgodzie z przyjętymi założeniami oraz standardami. Badanie powinno przynieść odpowiedź na pytanie, czy system wynagradzania jest skuteczny i przyczynia się do podnoszenia efektywności organizacji¹⁷.

8. Wypracowanie nowej koncepcji organizacji i funkcjonowania Kolegium UDT.

Kolegium UDT, jako organ opiniodawczo-doradczy Prezesa UDT, mogło i powinno wypracować rozwiązania służące realizacji oraz zwiększaniu efektywności i jakości działań UDT, tj. statutowego celu swojego działania. Kolegium nie przedstawiło jednak konkretnych uchwał służących osiągnięciu tego celu.

9. Przeprowadzanie okresowych analiz i ocen skuteczności działań nadzorowanych jednostek w oparciu o właściwie określone i porównywalne mierniki stopnia realizacji celów.

Oceny takie powinny być dokonywane regularnie, zgodnie z harmonogramem zakończenia etapów wdrażania celów strategicznych państwa. Analiza i ocena skuteczności powinna

¹⁷ Patrz portal „Wynagrodzenia.pl”.

dotyczyć jednostek nadzorowanych lub podległych Prezesowi Rady Ministrów oraz organom szczebla centralnego i samorządowego. Zgodnie z *Rozporządzeniem Finansowym*¹⁸ (*Financial Regulation*), mającym zastosowanie do budżetu środków unijnych, we wszystkich obszarach działalności objętych budżetem wyznacza się konkretne, wymierne, osiągalne, odpowiednie i określone w czasie cele. Dla każdego działania osiągnięcie tych celów monitorowane jest wskaźnikami wydajności. Zbieżne stanowisko zawarte jest w *ustawie o finansach publicznych*, zgodnie z którą, miernikami stopnia realizacji celów działalności państwa powinno być wartościowe, ilościowe lub opisowe określenie bazowego i docelowego poziomu efektów z poniesionych nakładów.

Zasad tych nie spełnia przyjęty w UDT wskaźnik (wykonanie planu badań technicznych), który nie może być uznany za właściwy do mierzenia poziomu *Bezpieczeństwa funkcjonowania urządzeń technicznych* (cel). Takimi miernikami mogłyby być – wskazywane przez Prezesa UDT w pkt. 5.3 Informacji – wskaźniki ilości wypadków czy urządzeń technicznych podlegających badaniu bądź zatrzymanych ze względu na niebezpieczeństwo dalszej eksploatacji. Z uwagi na to, że mierniki te są ogólnodostępne, pozwala to na ich porównanie z miernikami osiąganym w innych krajach.

10. Przeprowadzanie okresowych analiz i ocen wydajności działań nadzorowanych jednostek w oparciu o właściwie określone i porównywalne mierniki stopnia uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

Oceny takie powinny być dokonywane przynajmniej w cyklach rocznych (np. w cyklach budżetowych). Analiza i ocena wydajności powinna objąć jednostki z całego sektora finansów publicznych, oddzielnie dla jednostek nadzorowanych lub podległych Prezesowi Rady Ministrów i organom szczebla centralnego i samorządowego oraz pozostałym podmiotom, organizacyjnie przyporządkowanym tym jednostkom (np. delegatury, oddziały urzędów).

Mierniki wydajności mogą nosić charakter uniwersalny (relacja przychodów do kosztów czy dochodów do wydatków), co umożliwia ich porównywanie (analizowanie) z miernikami osiąganymi w innych jednostkach. Powinny mieć również charakter specjalistyczny, odpowiadający specyfice działalności konkretnej jednostki (jak np. wskaźniki zastosowane w kontroli UDT – iloraz liczby ustawowych czynności dozoru technicznego i przeciętnej liczby osób wykonujących czynności dozoru czy przeciętny koszt wykonania jednej czynności dozoru technicznego). Wskazane jest, aby specjalistyczne wskaźniki wydajności można było analizować z odpowiadającymi im definicyjnie miernikami stosowanymi w innych krajach.

11. Przeprowadzanie okresowych analiz i ocen gospodarności działań nadzorowanych jednostek w oparciu o właściwie określone mierniki dające odpowiedź, czy zasoby wykorzystywane przez instytucję w celu wykonywania jej działalności były udostępniane w odpowiednim czasie, we właściwej ilości i jakości oraz po najlepszej cenie.

Podobnie jak w przypadku powyższej rekomendacji, oceny takie powinny być dokonywane przynajmniej w cyklach rocznych i dotyczyć całego sektora finansów publicznych.

Przyjęcie tej i dwóch powyższych rekomendacji wspierałoby ideę należytego zarządzania finansami publicznymi, opierającą się na zasadach oszczędności, wydajności i skuteczności [Patrz pkt 3.5 Informacji].

¹⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, EUROATOM) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE, EUROATOM) nr 1605/2002 (Dz.U.UE.L.2012.298.1), mające zastosowanie do budżetu ogólnego Unii Europejskiej na lata 2014–20.

3.1 Informacje ogólne o Urzędzie Dozoru Technicznego

Urząd Dozoru Technicznego jest **państwową osobą prawną działającą w obszarze bezpieczeństwa urządzeń technicznych**.

Najszerzy zakres działalności UDT to zadania **w zakresie dozoru technicznego**. Kompetencje UDT jako jednostki inspekcyjnej zostały potwierdzone certyfikatem akredytacji nr AK 001 wydanym przez Polskie Centrum Akredytacji.

UDT jest także **Jednostką Notyfikowaną**, działającą w oparciu o ustawy *o systemie oceny zgodności*¹⁹ i *o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku*²⁰ oraz odpowiednie notyfikacje UE. UDT jako jednostka certyfikująca posługuje się nazwą UDT-CERT. Polskie Centrum Akredytacji (PCA) potwierdziło kompetencje UDT w zakresie:

- certyfikacji systemów zarządzania – akredytacją nr AC 078;
- certyfikacji osób – akredytacją nr AC 088;
- certyfikacji wyrobów – akredytacją nr AC 100.

Centralne Laboratorium Dozoru Technicznego (CLDT) to zaplecze badawczo-ekspertyzowe UDT, wykonujące badania i ekspertyzy. Polskie Centrum Akredytacji potwierdziło kompetencje CLDT certyfikatami akredytacji:

- nr AB 001 – dla działalności badawczej;
- nr AP 136 – dla działalności wzorcującej.

UDT prowadzi **szkolenia** jako działania w zakresie podnoszenia zawodowych kwalifikacji wytwórców oraz użytkowników w zakresie bezpiecznej pracy urządzeń technicznych.

UDT jako **jednostka certyfikująca instalatorów Odnawialnych Źródeł Energii (OZE)** oraz **akredytująca ośrodki prowadzące szkolenia dla instalatorów OZE** działa na mocy *ustawy Prawo energetyczne*²¹ oraz *ustawy o odnawialnych źródłach energii*²².

UDT jako **jednostka potwierdzająca** prawidłowość danych zawartych w sprawozdaniu przedsiębiorstwa energetycznego o pochodzeniu energii elektrycznej z **kogeneracji** działa zgodnie z *ustawą Prawo energetyczne*.

UDT jest również organem właściwym do **uznawania kwalifikacji** zgodnie z *ustawą o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej*²³ na podstawie *rozporządzenia w sprawie upoważnienia Urzędu Dozoru Technicznego do uznawania kwalifikacji*²⁴.

¹⁹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności (Dz. U. z 2016 r. poz. 655, ze zm.).

²⁰ Ustawa z dnia 13 kwietnia 2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku (Dz. U. z 2016 r. poz. 542, ze zm.).

²¹ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 r. poz. 1059, ze zm.).

²² Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2015 r. poz. 478, ze zm.).

²³ Ustawa z dnia 18 marca 2008 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 63, poz. 394 ze zm.). Ustawa została uchylona z dniem 18 stycznia 2016 r., a obecnie obowiązuje ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (Dz. U. z 2016 r., poz. 65).

²⁴ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 20 kwietnia 2009 r. w sprawie upoważnienia Urzędu Dozoru Technicznego do uznawania kwalifikacji (Dz. U. Nr 68, poz. 579).

3.2 Charakterystyka stanu prawnego

3.2.1. Zasady i zakres działania Urzędu Dozoru Technicznego

Ustawa o dozorcze technicznym określa zasady, zakres i formy wykonywania dozoru technicznego oraz jednostki właściwe do jego wykonywania, w tym Urząd Dozoru Technicznego²⁵. Ustawa definiuje dozór techniczny jako działania zmierzające do zapewnienia bezpiecznego funkcjonowania urządzeń technicznych. Dozorowi technicznemu podlegają urządzenia techniczne w toku ich projektowania, wytwarzania, w tym wytwarzania materiałów i elementów, naprawy i modernizacji, obrotu oraz eksploatacji.

Zgodnie z ustawą UDT nie jest centralnym organem administracji państwowej, lecz państwową osobą prawną, prowadzącą samodzielną gospodarkę finansową i podległą²⁶ ministrowi właściwemu do spraw gospodarki (art. 36 ustawy). Należy ponadto dodać, że zgodnie z art. 9 pkt. 14 ustawy o finansach publicznych Urząd zaliczany jest do jednostek sektora finansów publicznych. UDT nie odpowiada za zobowiązania Skarbu Państwa, a Skarb Państwa nie odpowiada za zobowiązania UDT.

Zgodnie z art. 37 ustawy do zakresu działania UDT należy:

1. nadzór i kontrola przestrzegania przepisów o dozorcze technicznym, a także przepisów i zasad z zakresu bezpieczeństwa techniki, dotyczących urządzeń technicznych;
2. wykonywanie dozoru technicznego nad urządzeniami technicznymi, w zakresie określonym *ustawą*;
3. wydawanie decyzji w sprawach wynikających z wykonywania dozoru technicznego;
4. szkolenie pracowników dozoru technicznego;
5. prowadzenie ewidencji eksploatowanych urządzeń technicznych;
6. współpraca ze specjalistycznymi jednostkami dozoru technicznego w zakresie wykonywania dozoru technicznego;
7. inicjowanie działalności normalizacyjnej, współudział w opracowywaniu lub opracowywanie projektów warunków technicznych dozoru technicznego oraz norm określających zasady i warunki bezpiecznej pracy urządzeń technicznych;
8. analizowanie przyczyn i skutków uszkodzeń urządzeń technicznych oraz stała ocena stopnia zagrożenia stwarzanego przez te urządzenia;
9. inicjowanie przedsięwzięć oraz prac badawczych w zakresie bezpiecznej pracy urządzeń technicznych oraz prowadzenie w tym zakresie badań diagnostycznych i wykonywanie ekspertyz;
10. inicjowanie działalności mającej na celu podnoszenie zawodowych kwalifikacji wytwórców oraz użytkowników w zakresie bezpiecznej pracy urządzeń technicznych;

²⁵ Pozostałe dwie jednostki to: Transportowy Dozór Techniczny – podległy ministrowi właściwemu do spraw transportu (art. 43) i Wojskowy Dozór Techniczny – podległy Ministrowi Obrony Narodowej (art. 49).

²⁶ W teorii prawa jednostki podległe tradycyjnie uważane są za element typowy dla administracji scentralizowanej. Zgodnie z poglądami doktryny centralizacja łączy się ściśle z hierarchicznym podporządkowaniem organów podległych organom nadrzędnym, tworząc układ ścisłego kierownictwa. Organ nadrzędny może wydać organowi podległemu polecenia służbowe. Ma również prawo obsadzania stanowisk, nagrażania, karania, awansowania oraz zwalniania. Sposób realizacji zasady hierarchicznego podporządkowania zależy od specyfiki działalności podległej jednostki. W systemie administracji zdecentralizowanej, w którym podmioty nadzorowane korzystają z samodzielności zagwarantowanej prawem, nadzorujący ma różne możliwości oddziaływania na postępowanie podmiotów nadzorowanych, ale nie może ich działalności zastępować.

11. popularyzowanie zagadnień związanych z bezpieczną pracą urządzeń technicznych oraz organizowanie doradztwa w tym zakresie;
12. współpraca międzynarodowa w zakresie zagadnień dotyczących bezpiecznej pracy urządzeń technicznych;
13. współpraca z instytucjami polskimi i zagranicznymi w zakresie działań zmierzających do harmonizacji przepisów dozoru technicznego z wymaganiami Unii Europejskiej;
14. uzgadnianie programów szkolenia osób obsługujących i konserwujących urządzenia techniczne;
15. sprawdzanie kwalifikacji osób wytwarzających, naprawiających, modernizujących, obsługujących i konserwujących urządzenia techniczne oraz osób wykonujących badania nieniszczące;
16. certyfikowanie systemów jakości dotyczących urządzeń technicznych;
17. występowanie z wnioskami o zmianę wysokości opłat za czynności jednostek dozoru technicznego;
18. wykonywanie zadań określonych w przepisach *ustawy o odnawialnych źródłach energii*.

Organem UDT jest Prezes, powoływany (a także odwoływany) przez ministra właściwego do spraw gospodarki. Prezes kieruje Urzędem i reprezentuje go na zewnątrz. Wiceprezesa UDT, na wniosek Prezesa, powołuje również minister właściwy do spraw gospodarki. Kandydaci na te stanowiska wybierani są spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru. UDT wykonuje swoje zadania przy pomocy oddziałów terenowych Urzędu. Oddziałami kierują dyrektorzy, powoływani i odwoływani przez Prezesa UDT.

Minister właściwy do spraw gospodarki, w drodze rozporządzenia, nadaje Urzędowi Statut²⁷, który określa w szczególności: strukturę organizacyjną UDT, siedziby jego oddziałów terenowych i zasady udzielania pełnomocnictw. W skład UDT wchodzi 13 komórek organizacyjnych oraz 29 oddziałów terenowych. Zgodnie z § 4 Statutu przy Prezesie Urzędu działa Kolegium UDT, które jest organem opiniodawczo-doradczym Prezesa w zakresie przygotowywania projektów rozwiązań służących realizacji oraz zwiększaniu efektywności i jakości działań UDT, określonych w art. 37 uodt. Skład osobowy, zakres zadań i tryb pracy Kolegium UDT określa regulamin ustalany przez Prezesa Urzędu.

3.2.2. UDT – Jednostka Certyfikująca

UDT-CERT to jednostka certyfikująca, działająca według norm europejskich, posiadająca akredytacje PCA w zakresie certyfikacji systemów zarządzania, wyrobów i osób. UDT-CERT dysponuje dużym potencjałem ludzkim w postaci 500 ekspertów i audytorów działających na terenie całej Polski. Istotnym narzędziem wykorzystywanym w europejskim systemie zapewnienia bezpieczeństwa urządzeń technicznych jest certyfikacja, czyli sprawdzenie i pisemne potwierdzenie przez третią stronę zgodności obiektu, procesu lub usługi z wyspecyfikowanymi wymaganiami. Trzecia strona oznacza organizację niezależną zarówno od strony pierwszej (dostawcy, wytwórcy, wykonawcy) jak i drugiej (klienta, odbiorcy). Certyfikacja jest dobrowolna, a jej podstawą są dokumenty odniesienia, określające wymagania, jakie powinien spełnić certyfikowany wyrób, proces, usługa, osoba lub organizacja. Najczęściej podstawą certyfikacji są odpowiednie normy lub branżowe specyfikacje techniczne.

²⁷ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 16 maja 2014 r. w sprawie nadania statutu Urzędowi Dozoru Technicznego (Dz. U. z 2014 r., poz. 682).

Certyfikację prowadzi jednostka certyfikująca, która w Urzędzie Dozoru Technicznego powierzona jest wydzielonej, specjalistycznej jednostce certyfikującej UDT-CERT. Kompetencje i sposób działania jednostek certyfikujących są sprawdzane, uznawane i nadzorowane przez niezależną krajową jednostkę akredytującą, tj. Polskie Centrum Akredytacji.

Zakres działalności UDT-CERT:

- certyfikacja systemów zarządzania;
- certyfikacja wyrobów;
- certyfikacja osób;
- ocena zgodności;
- badania i ekspertyzy techniczne;

3.2.3. UDT – Jednostka Notyfikowana

UDT jest także Jednostką Notyfikowaną (nr 1433), działającą w oparciu o ustawę o systemie oceny zgodności oraz odpowiednie notyfikacje, czyli zgłoszenia Komisji Europejskiej i państwom członkowskim Unii Europejskiej UDT jako jednostki autoryzowanej przez ministra właściwego do spraw gospodarki lub ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Upoważniona jest do wykonywania oceny zgodności w zakresie 11 unijnych dyrektyw nowego podejścia i jednego rozporządzenia. UDT jako jednostka przeprowadzająca ocenę zgodności posługuje się w tym zakresie nazwą UDT-CERT.

Ocena zgodności jest obowiązkowa przed wprowadzeniem wyrobu do obrotu na terenie Unii Europejskiej. Proces przeprowadza producent lub jego upoważniony przedstawiciel, zgodnie z dyrektywami/rozporządzeniami KE, przy udziale jednostki notyfikowanej, jeśli tego wymaga dyrektywa/rozporządzenie. UDT-CERT, na wniosek producenta, może również wziąć udział w procesie oceny zgodności wyrobów dla których dyrektywy nie przewidują obligatoryjnego udziału jednostki notyfikowanej. Dotyczy to wyrobów, których ocenę zgodności przeprowadza producent, np. w ramach wewnętrznej kontroli produkcji.

Przeprowadzenie procesu oceny zgodności z wynikiem pozytywnym upoważnia producenta lub jego upoważnionego przedstawiciela do wystawienia deklaracji zgodności WE i – o ile dyrektywa czy rozporządzenie tego wymaga – umieszczenia na wyrobie oznakowania CE.

3.2.4. Gospodarka finansowa UDT

Zgodnie z art. 55 ustawy Urząd prowadzi samodzielną gospodarkę finansową. Przychodami UDT są opłaty pobierane za czynności dozoru technicznego oraz inne przychody. Koszty działalności Urzędu, w tym wynagrodzenia pracowników, pokrywane są z tych przychodów. Wynagrodzenie Prezesa UDT ustala minister właściwy do spraw gospodarki.

Podstawą gospodarki finansowej UDT jest roczny plan finansowy Urzędu, którego projekt zatwierdza Prezes UDT w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki i przekazuje ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych (art. 56 ust. 1 uodt). Wynik finansowy UDT i jego podział zatwierdza Prezes Urzędu (art. 58). UDT tworzy następujące fundusze (art. 59, ust. 1): podstawowy, z aktualizacji wyceny środków trwałych, zakładowy fundusz świadczeń socjalnych i zakładowy fundusz nagród. W Urzędzie tworzony jest zakładowy fundusz nagród, stanowiący 8,5% funduszu płac (art. 59 ust. 1 pkt 3). Zgodnie z art. 60 ust. 1 uodt zweryfikowany zysk UDT przeznacza się w 70% na fundusz podstawowy, a pozostałe 30% na wpłatę do budżetu.

Przychody UDT zależne są od wysokości opłat za czynności dozoru technicznego. Opłaty te ustalał Minister Gospodarki w formie rozporządzeń. Ostatnia zmiana stawek opłat za czynności dozoru technicznego weszła w życie 1 grudnia 2014 r.

Prezes UDT zobowiązany jest przedkładać ministrowi właściwemu do spraw gospodarki roczne sprawozdanie z działalności Urzędu w terminie do 30 czerwca roku następnego (art. 38 ust. 3 ustawy).

3.2.5. Nadzór nad UDT

Zgodnie z *Regulaminem Organizacyjnym byłego MG*²⁸ za prowadzenie spraw związanych z nadzorem ministra nad organami oraz jednostkami nadzorowanymi i podległymi odpowiada Departament Jednostek Nadzorowanych i Podległych. W zakresie nadzoru nad UDT, do zadań Departamentu należy:

- sprawowanie nadzoru nad opracowaniem planów działalności i sprawozdań z ich realizacji oraz oświadczeń o stanie kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych podległych ministrowi;
- realizowanie zadań wynikających z podległości ministrowi Urzędu Dozoru Technicznego oraz nadzoru ministra nad Polskim Centrum Akredytacji.

Po dokonanych przekształceniach organizacyjnych (zniesienie Ministerstwa Gospodarki i utworzenie Ministerstwa Rozwoju – od dnia 16 listopada 2015 r.) powyższa komórka organizacyjna wchodzi w skład Ministerstwa Rozwoju²⁹ i podlega merytorycznemu nadzorowi podsekretarza stanu³⁰.

3.3 Uwarunkowania ekonomiczne

3.3.1. Wynik finansowy (brutto) UDT w latach 2013–2015 wynosił:

- w 2013 r. 66,1 mln zł (przychód: 379,5 mln zł, koszty: 313,4 mln zł),
- w 2014 r. 69,5 mln zł (przychód: 386,2 mln zł, koszty 316,7 mln zł),
- w 2015 r. 97,8 mln zł (przychód: 416,4 mln zł, koszty 318,6 mln zł),

3.3.2. Wykonanie planu finansowego w 2015 r. przez Urząd Dozoru Technicznego; UDT wypracował zysk brutto wyższy o 42 828 tys. zł od zaplanowanego w planie finansowym na 2015 r. Osiągnięcie wyższego zysku miało wpływ na wysokość wpłaty do budżetu państwa, która wyniosła 29 335 tys. zł i była wyższa o 12 849 tys. zł od zaplanowanej. Wypracowanie zysku brutto spowodowane było zarówno uzyskaniem wyższych o 21 047 tys. zł przychodów (105,3% planu), jak i poniesieniem niższych kosztów o 21 781 tys. zł (93,6% planu).

3.3.3. Suma bilansowa (majątek) Urzędu Dozoru Technicznego na koniec 2015 r. wynosiła 577 mln zł.

²⁸ Zarządzenie Ministra Gospodarki z dnia 15 kwietnia 2014 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Gospodarki. Ministerstwo Gospodarki zostało zniesione z dniem 16 listopada 2015 r. Do dnia sporządzenia programu nie powstał Regulamin Organizacyjny Ministerstwa Rozwoju.

²⁹ Zarządzenie Nr 13 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 2016 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwa Rozwoju (M.P. poz. 98 ze zm.) – § 2 pkt 12).

³⁰ Podsekretarz Stanu Jadwiga Emilewicz nadzoruje merytorycznie Departament Jednostek Nadzorowanych i Podległych dotychczasowego MG (§ 7 ust. 3 pkt 3 Zarządzenia Nr 1 Ministra Rozwoju z dnia 9 grudnia 2015 r. w sprawie ustalenia tymczasowego podziału pracy w kierownictwie Ministerstwa Rozwoju (Dz. Urz. MR z 2015 r., poz. 1).

3.4 Stan spraw UDT

Rodzaj sprawy	Liczba		
	2013	2014	2015
Urządzenia techniczne pod dozorem	1 102 439	1 146 931	1 199 529
Przeprowadzone egzaminy sprawdzające kwalifikacje	111 692	118 752	136 312
Decyzje w sprawie uznawania kwalifikacji	13	22	49
Skargi:			
– wpłynęło	23	14	14
– załatwiono	20	14	3
– przekazano wg właściwości	3	0	1

3.5 Zasady należytego zarządzania finansami

3.5.1. „Realizacja zadań Urzędu Dozoru Technicznego” jest kontrolą wykonania zadań, która kieruje się zasadami należytego zarządzania finansami. **Idea należytego zarządzania finansami** – określona w tzw. *Rozporządzeniu Finansowym (Financial Regulation)*, mającym zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich – **opiera się na zasadach oszczędności (economy), wydajności (efficiency) i skuteczności (effectiveness)**, które można zdefiniować następująco:

- zasada oszczędności (gospodarności) wymaga, aby zasoby wykorzystywane przez instytucję w celu wykonywania jej działalności były udostępniane w odpowiednim czasie, we właściwej ilości i jakości oraz po najlepszej cenie;
- zasada wydajności (efektywności) wiąże się z jak najkorzystniejszą relacją pomiędzy wykorzystanymi zasobami a osiągniętymi wynikami;
- zasada skuteczności wiąże się z osiągnięciem określonych celów oraz zamierzonych rezultatów.

3.5.2. Zgodnie z art. 44 ust. 3 *ustawy o finansach publicznych* **wydatki publiczne powinny być dokonywane:**

- 1) **w sposób celowy i oszczędny**, z zachowaniem zasad:
 - a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów,
 - b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów;
- 2) w sposób umożliwiający terminową realizację zadań;
- 3) w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

3.6 Standardy kontroli zarządczej

3.6.1. Rozdział 6 *ustawy o finansach publicznych* definiuje **kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych jako ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy**. Celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności:

- 1) zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi;
- 2) skuteczności i efektywności działania;
- 3) wiarygodności sprawozdań;
- 4) ochrony zasobów;
- 5) przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania;
- 6) efektywności i skuteczności przepływu informacji;
- 7) zarządzania ryzykiem.

W myśl przepisów *ustawy o finansach publicznych* kontrola zarządcza w sektorze finansów publicznych powinna funkcjonować na dwóch poziomach. Podstawowym poziomem funkcjonowania kontroli zarządczej w całym sektorze finansów publicznych jest jednostka sektora finansów publicznych (I poziom kontroli zarządczej). Za funkcjonowanie kontroli zarządczej w jednostce odpowiedzialny jest jej kierownik. Ponadto w ramach administracji rządowej powinna funkcjonować kontrola zarządcza na poziomie działu administracji rządowej (II poziom kontroli zarządczej). Za funkcjonowanie kontroli zarządczej na tym poziomie odpowiada minister kierujący danym działem administracji rządowej. Minister jest odpowiedzialny za zapewnienie adekwatnego, skutecznego i efektywnego systemu kontroli zarządczej w ministerstwie (jako kierownik jednostki) oraz w dziale administracji rządowej (jako minister kierujący działem).

3.6.2. Zgodnie z założeniami międzynarodowych modeli i standardów, które były podstawą opracowania przez Ministra Finansów *Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych*, prawidłowo działająca kontrola zarządcza powinna dostarczyć wystarczającego (racjonalnego) zapewnienia, iż założone cele i zadania zostaną osiągnięte. Standardy zostały przedstawione w pięciu grupach odpowiadających poszczególnym elementom kontroli zarządczej:

- A. Środowisko wewnętrzne,
- B. Cele i zarządzanie ryzykiem,
- C. Mechanizmy kontroli,
- D. Informacja i komunikacja,
- E. Monitorowanie i ocena.

3.7 Standardy nadzoru w administracji rządowej

3.7.1. Rządowe dokumenty pn. *Analiza wybranych obszarów funkcjonowania nadzoru w administracji rządowej*³¹ oraz *Nadzór w administracji rządowej* adresowane są przede wszystkim do ministrów kierujących działami. Rekomendacje w nich zawarte mają służyć poprawie nadzoru sprawowanego przez administrację rządową (ministrów i Prezesa Rady Ministrów) nad jednostkami podległymi lub nadzorowanymi. Zdefiniowano w nich **nadzór jako uprawnienie organu nadrzędnego do wywierania wpływu na działalność organu podporządkowanego**.

3.7.2. Celem nadzoru jest nie tylko zapewnienie przestrzegania prawa przez jednostki podległe lub nadzorowane, ale także zagwarantowanie realizacji ich celów i zadań. Osiągnięciu tego celu mają służyć środki nadzoru przewidziane w aktach prawnych (władcze środki nadzoru) oraz działania o charakterze niewładczym, np. zalecenia, rekomendacje, wskazówki. Za skuteczny należy uznać nadzór, który skupia się na realizacji celów i zadań przez jednostki nadzorowane. Zostały one określone w przepisach prawa i przyjętych strategiach. Ocena powinna uwzględniać wskaźniki realizacji celów i zadań wyznaczonych w okresowych planach. Skuteczny jest nadzór, który przynosi pożądane efekty i zabezpiecza jednostkę przed wystąpieniem albo nieakceptowanymi skutkami ryzyka.

3.7.3. Narzędziami nadzoru nad jednostkami podległymi lub nadzorowanymi są:

Narzędzia nadzoru personalnego

- powołanie kierowników jednostek podległych lub nadzorowanych,

³¹ „Analiza wybranych obszarów funkcjonowania nadzoru w administracji rządowej”, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, marzec 2012 r.

- odwołanie kierowników.

Narzędzia nadzoru w obszarze przestrzegania prawa

- nadawanie lub zatwierdzanie aktów regulujących strukturę organizacyjną jednostki nadzorowanej (np. statuty, regulaminy organizacyjne),
- rozpatrywanie skarg na działalność jednostek nadzorowanych.

Kontrola

Narzędzia nadzoru finansowego

- planowania finansowego i sprawozdawczości, w tym sporządzania planów i sprawozdań sporządzanych w układzie zadaniowym,
- przekazywania i rozliczania dotacji oraz badania prawidłowości ich wykorzystania,
- blokowanie wydatków,
- prawidłowości i terminowości gromadzenia dochodów.

Inne narzędzia nadzoru

- wydawanie wytycznych i poleceń,
- wydawanie zaleceń (rekomendacji),
- opracowywanie lub opiniowanie planów,
- informowanie organu nadzorującego o działalności podmiotu nadzorowanego (sprawozdawczość).

3.7.4. „Analiza wybranych obszarów funkcjonowania nadzoru w administracji rządowej” zawiera również **rekomendacje**, które stanowią zestawienie wskazówek, na które należy zwrócić uwagę w toku sprawowania nadzoru nad wykonywaniem zadań powierzonych jednostkom podległym bądź nadzorowanym. Wskazówki te dotyczyły następujących obszarów:

- Polityki nadzorcze;
- Jednostki podległe a jednostki nadzorowane;
- Rola nadzoru;
- Zasady ogólne sprawowania nadzoru;
- Nadzór łączony;
- Nadzór personalny;
- Kontrole;
- Analiza skarg;
- Sprawozdawczość pozafinansowa;
- Organizacja nadzoru;
- Okresowa ocena funkcjonowania jednostek podległych i nadzorowanych.

4 ISTOTNE USTALENIA KONTROLI

4.1 Zadania ustawowe Urzędu Dozoru Technicznego

Opisywana problematyka dostosowana została do chronologii zadań określonych w art. 37 ustawy o dozorze technicznym.

4.1.1. Nadzór i kontrola przestrzegania przepisów o dozorze technicznym, z punktu widzenia realizacji standardów kontroli zarządczej

Zgodnie z założeniami międzynarodowych modeli i standardów, które były podstawą opracowania przez Ministra Finansów Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, prawidłowo działająca kontrola zarządcza powinna dostarczyć wystarczającego (racjonalnego) zapewnienia, iż założone cele i zadania zostaną osiągnięte. Standardy zostały przedstawione w pięciu grupach odpowiadających poszczególnym elementom kontroli zarządczej.

A. Środowisko wewnętrzne

W ramach promowania wartości etycznych, w UDT organizowane są szkolenia zarówno pracowników już zatrudnionych, jak i nowo zatrudnionych. W latach 2013–2015 szkoleniami tymi objęto łącznie 789 zatrudnionych, w tym 81 przedstawicieli kadry zarządzającej. Każdy pracownik UDT obowiązany jest zapoznać się z *Kodeksem Etyki Zawodowej Pracownika UDT*, a oświadczenie potwierdzające ten fakt przechowywane jest w aktach osobowych. Stwierdzono cztery przypadki zachowań nieetycznych wśród pracowników. Pracownicy ci zostali ukarani.

Zasady naboru pracowników określa *Procedura doboru i zatrudniania kadr* oraz instrukcja wykonawcza do tej procedury. Procesy rekrutacyjne są ewidencjonowane i realizowane przy pomocy portalu rekrutacyjnego dostępnego przez Internet. W UDT obowiązuje procedura *Kwalifikowania i autoryzowania personelu technicznego* oraz instrukcja pn. *Szczegółowe zasady postępowania dotyczące szkolenia specjalizacyjnego, egzaminowania, autoryzowania i utrzymywania kompetencji personelu technicznego UDT*, które określają sposoby postępowania przy kwalifikowaniu, szkoleniu specjalizacyjnym, autoryzowaniu oraz utrzymywaniu kompetencji personelu technicznego. Pracownicy wykonujący czynności dozoru dotyczące określonej grupy urzędów, przechodzą cykl szkoleń specjalistycznych zakończonych egzaminem. W 2014 r. zostały wprowadzone zmiany w dokumentach wewnętrznych regulujących tryb/zasady planowania i realizacji szkoleń dla pracowników³².

Dla każdej komórki organizacyjnej UDT pisemnie określono zakres działań, uprawnień i odpowiedzialności. Pracownicy UDT posiadają pisemnie określone zakresy zadań, obowiązki, odpowiedzialność i uprawnienia w postaci dokumentu, na którym potwierdzają fakt zapoznania się oraz przyjęcia ich do wiadomości i przestrzegania. Zakresy czynności przechowywane są w aktach osobowych pracowników. Rozdział 8 *Regulaminu Organizacyjnego UDT* reguluje kwestię stałych upoważnień, które przysługują poszczególnym osobom, tj. Głównemu Księgowemu, dyrektorom departamentów i oddziałów i ich wyznaczonym zastępcom, dyrektorowi Centralnego Laboratorium Technicznego i wyznaczonym zastępcom oraz inspektorom UDT i innym osobom. Ponadto w UDT obowiązuje *Instrukcja udzielania, odwoływania i rejestrowania pełnomocnictw*, w której określono

³² Procedurę PS–09/01 zastąpił *Regulamin podnoszenia kwalifikacji zawodowych* oraz *Instrukcja HR–01/IN/13 Planowanie i realizacja szkoleń dla pracowników* i *HR–01/IN/14 Refinansowanie studiów*. Szkolenia zawodowe obejmują wszystkie grupy pracowników. Ich celem jest utrzymanie i podwyższenie kompetencji zawodowych pracowników. Szkolenia pracowników realizowane są poprzez udział w szkoleniach wewnętrznych i zewnętrznych. Są to szkolenia obowiązkowe (np. BHP), autoryzacyjne (niezbędne do uzyskania autoryzacji technicznych UDT), zawodowe, osobowościowe i fakultatywne (związane ze zdobyciem nowych kwalifikacji).

tryb udzielania przez Prezesa UDT pełnomocnictw poszczególnym pracownikom. Zgodnie z ww. *Instrukcją* odbiór pełnomocnictwa odbywa się poprzez pisemne potwierdzenie przez pracownika.

B. Cele i zarządzanie ryzykiem

Celem działania UDT jest bezpieczeństwo funkcjonowania urządzeń technicznych, które mogą stwarzać zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego oraz mienia i środowiska.

Misją Urzędu Dozoru Technicznego jest dbanie o bezpieczeństwo ludzi, mienia i środowiska poprzez profesjonalne, efektywne i społecznie odpowiedzialne podejmowanie działań zmierzających do zapobiegania i eliminowania zagrożeń wynikających z eksploatacji urządzeń technicznych. Zawarta jest ona na stronie internetowej UDT www.udt.gov.pl (wg stanu na dzień 11 maja 2016 r.). Misja UDT została zdefiniowana w roku 2013 w *Księdze Zarządzania UDT*, a od 2014 r. w obowiązującej *Strategii Urzędu Dozoru Technicznego na lata 2014–2016*.

W powyższej *Strategii* zdefiniowano również następujące cele szczegółowe: 1. Rozwój wiedzy i umiejętności, 2. Podniesienie sprawności obsługi klienta, 3. Zwiększenie wykorzystania potencjału ludzkiego, 4. Stabilność finansowa UDT. Ocena realizacji tych celów zawarta jest w procedurze *Opracowania i monitorowania realizacji strategii*.

Minister właściwy do spraw gospodarki, na podstawie art. 70 ust. 4 *uofp*, zobowiązał Prezesa UDT do sporządzania planu działalności na rok następny dla UDT oraz sporządzania sprawozdania z wykonania planu działalności UDT i składania oświadczenia o stanie kontroli zarządczej w UDT za poprzedni rok. Cele, zadania oraz mierniki określające stopień realizacji celów zostały określone w rocznych *Planach Działalności UDT*³³. Jako miernik realizacji celów przyjęta została (wyrażona w procentach) relacja rzeczywistej liczby badań w danym roku w stosunku do planowanej liczby badań na dany rok. Plany oraz sprawozdania z nich były konsultowane z ministrem właściwym ds. gospodarki, który zgłaszał do nich uwagi i zalecenia oraz akceptował ich treść. W BIP UDT opublikowany jest plan działalności, sprawozdania z wykonania planu działalności oraz oświadczenia o stanie kontroli zarządczej. W ramach oceny realizacji celów i zadań wskazanych w planie działalności w latach objętych kontrolą UDT sporządza sprawozdania z działalności za okresy miesięczne i za pełne lata.

Identyfikacja ryzyka polega na rozpoznaniu, określeniu i opisanu ryzyka, które może wystąpić, jako zagrożenie dla realizacji celów i zadań UDT. Jej efektem jest stworzenie rejestru ryzyka wraz z opisem zawartym w *Instrukcji zarządzania ryzykiem*. Obecnie identyfikację ryzyka przeprowadza się na podstawie procedury *Opracowanie i monitorowanie realizacji strategii*. Identyfikacja ryzyka, analiza ryzyka, punktowa ocena ryzyka, hierarchizacja ryzyka przeprowadzana jest corocznie. Od 2014 roku sporządzane są roczne *Raporty końcowe z oceny ryzyka* oraz półroczne *Informacje na temat monitorowania ryzyka*.

Analiza ryzyka ma na celu określenie prawdopodobieństwa wystąpienia danego ryzyka oraz możliwych jego skutków oraz nadanie im wartości szacunkowych według przyjętej skali. Prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka określano na podstawie przyjętej metody prowadzenia oceny ryzyka zgodnie z *Instrukcją zarządzania ryzykiem*. Zgodnie z ww. *Instrukcją* na podstawie oszacowanego prawdopodobieństwa oraz skutków wystąpienia ryzyka określa się współczynnik istotności każdego ryzyka.

³³ Plany i sprawozdania z nich sporządzane są na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 września 2010 r. w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania (Dz.U. z 2010 r. Nr 187 poz. 1254).

Instrukcja zarządzania ryzykiem wskazuje następujące sposoby reakcji na ryzyko: przeciwdziałanie, tolerowanie, przeniesienie (transfer) i likwidacja/wyeliminowanie ryzyka. Sposób reagowania na zidentyfikowane ryzyka i działania mające na celu zmniejszenie danego ryzyka do akceptowalnego poziomu określono w raportach końcowych z oceny ryzyka za poszczególne lata.

C. Mechanizmy kontroli

Podstawę dokumentowania systemu kontroli zarządczej stanowią: 1. *Procedura KZ-2/1 Opracowanie i monitorowanie realizacji strategii, Kontrola zarządcza, Zarządzanie ryzykiem* 2. *Regulamin organizacyjny UDT* 3. *Księga Zarządzania UDT* 4. *Procedura Nadzoru nad zintegrowanym systemem zarządzania UDT*. Dokumentacja dostępna jest dla wszystkich pracowników na stronie internetowej UDT.

Nadzór nad wykonaniem zadań jest prowadzony przez członków Kierownictwa UDT zgodnie z podziałem ich kompetencji, zapisanym w *Regulaminie Organizacyjnym UDT* oraz poprzez uzgodnienia na cotygodniowych spotkaniach kierownictwa UDT. Pismem okólnym Prezesa UDT z dnia 17 lipca 2015 r.³⁴ wprowadzone zostały wzory miesięcznych informacji z realizacji zadań ustawowych UDT, do sporządzania i weryfikowania których zobowiązani zostali dyrektorzy oddziałów terenowych UDT. Wydział Budżetowania i Kontrolingu pobiera powyższe informacje i sporządza zbiorczy raport, który jest weryfikowany przez Pion Bezpieczeństwa Technicznego i przedkładany Kierownictwu UDT.

Do mechanizmów służących utrzymaniu ciągłości działania należą m.in. system zastępstw i pełnomocnictw, plan urlopów, postępowanie w przypadku wystąpienia szkody, zarządzanie ryzykiem, wykonywanie zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony oraz utworzenie zespołu zarządzania kryzysowego w UDT.

Zapewnienie dostępu do zasobów jednostki wyłącznie upoważnionym osobom jest realizowane poprzez: wyposażenie obiektów UDT w elektroniczne systemy zabezpieczeń, zapewnienie ochrony fizycznej obiektów oraz całodobowy monitoring sygnałów alarmowych, dostęp do obiektów przy użyciu imiennego identyfikatora pracownika, dostęp do poszczególnych pomieszczeń w obiektach uzależniony od indywidualnych uprawnień nadanych pracownikowi. W procedurze ewidencji składników majątku jest wskazana odpowiedzialność dyrektorów za należyte zabezpieczenie majątku w oddziale oraz odpowiedzialność za poszczególne części zasobów/majątku.

Szczegółowe mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych określa *Polityka rachunkowości UDT*. Zatwierdzanie operacji finansowych przebiega zgodnie z pismem okólnym Prezesa UDT z dnia 4 lipca 2014 r. w sprawie *Ustalenia zasad reprezentacji w zakresie dysponowania środkami pieniężnymi na rachunkach bankowych*. Prezes UDT zatwierdził wykazy osób upoważnionych do dokonywania wstępnej kontroli operacji gospodarczych i finansowych i akceptacji dyspozycji środkami finansowymi, kontroli merytorycznej dowodów księgowych oraz kontroli formalno-rachunkowej dowodów księgowych, zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym. Podział kluczowych obowiązków w UDT określony jest w *Regulaminie organizacyjnym, Wewnętrznym regulaminie organizacyjnym Departamentu Finansowo-Księgowego* oraz regulaminach poszczególnych departamentów/biur/zespołów. Weryfikacja

³⁴ Wcześniej *Pismo Okólne* Nr 1/06 Prezesa UDT z dnia 15 lutego 2006 r.

operacji finansowych i gospodarczych przebiega zgodnie ze *Schematem obiegu dokumentów zakupu w OUDT/CLDT, Opisem księgowych dowodów zakupu i Instrukcją kasową Nr 5 DF-5/IN/1*.

W UDT funkcjonowały następujące mechanizmy służące zapewnieniu bezpieczeństwa danych i systemów informatycznych: system identyfikatorów pracowniczych i powiązany z nim system kontroli dostępu i system wydruku poufnego (zabezpieczenia fizyczne), systemy wykonywania kopii bezpieczeństwa, haseł, ewidencji praw dostępu do systemów informatycznych, ochrony przed niechcianą pocztą przychodzącą, ochrony przed oprogramowaniem złośliwym, kontroli ruchu sieciowego na styku sieci wewnętrznej UDT i sieci publicznej Internet, profilowane ograniczenie dostępu do danych w systemach informatycznych (zabezpieczenia techniczne), regulamin pracy, procedury i instrukcje procesu IT (zabezpieczenia organizacyjno-proceduralne).

D. Informacja i komunikacja

Narzędziem zapewniającym sprawny i efektywny proces komunikacji pracowników jest wewnętrzny portal informacyjny – Intranet UDT, który zapewnia dostęp do aktualnych informacji, dokumentów, formularzy itp. oraz umożliwia wymianę wiedzy. Wszelkie informacje i dokumenty systemu zarządzania zawiera odrębny system – iso.udt.pl. Za rzetelne i terminowe przekazywanie informacji potrzebnych do realizacji zadań odpowiedzialni są przedstawiciele kadry zarządzającej na wszystkich poziomach struktury organizacyjnej. Oprócz wskazanych już wcześniej narzędzi informatycznych, proces komunikacji wewnętrznej jest dodatkowo wspierany przez pismo pracownicze UDT (kwartalnik „UDTnews”), newslettery, maile, plakaty i monitory ekranowe (w centrali oraz 10 oddziałach terenowych).

Mechanizmy wymiany ważnych informacji z podmiotami zewnętrznymi, mającymi wpływ na osiąganie celów i realizację zadań UDT, są zapewnione m.in. poprzez stronę internetową UDT, w tym stronę Biuletynu Informacji Publicznej. Strona internetowa jest aktualizowana na bieżąco, bez zbędnej zwłoki.

E. Monitorowanie i ocena

Monitorowanie skuteczności poszczególnych elementów systemu kontroli zarządczej zapewnione jest poprzez przeprowadzenie częściowej oceny kontroli zarządczej, samooceny kontroli zarządczej, audyt wewnętrzny, kontrole wewnętrzne, audyty zewnętrzne.

Samoocena kontroli zarządczej jest realizowana poprzez sporządzanie stosownych formularzy samooceny kontroli zarządczej. Ocena kontroli zarządczej jest przeprowadzana corocznie.

Audyt wewnętrzny w UDT wykonywany jest na podstawie *Planów audytu wewnętrznego* na dany rok, a realizacja planu zawarta jest w *Sprawozdaniu z wykonania planu audytu wewnętrznego*. Audyt wewnętrzny działa również w oparciu o zatwierdzoną przez Prezesa UDT *Kartę Audytu Wewnętrznego* określającą cel, uprawnienia, odpowiedzialność oraz niezależność audytu wewnętrznego. Audyt wewnętrzny wykonywany jest przez Zespół Audytu Wewnętrznego i Ewaluacji podlegający bezpośrednio Prezesowi UDT. W latach objętych kontrolą audytorzy wewnętrzni przeprowadzili: w 2013 r. – 30 zadań, w 2014 r. – 34 zadania, w 2015 r. – 34 zadania. Audytorzy pozytywnie ocenili kontrolę zarządczą w obszarach objętych zadaniami audytowymi³⁵.

Uzyskanie zapewnienia o stanie kontroli zarządczej, tj. podpisanie przez Prezesa UDT oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za lata 2013–2015, następowało po zebraniu i przeanalizowaniu informacji otrzymanych od kierowników procesów i kierowników zespołów w UDT.

³⁵ Sprawozdania z wykonania planu audytu wewnętrznego za poszczególne lata.

4.1.2. Dozór techniczny w zakresie określonym ustawą o dozorze technicznym

Kontrolą objęto prawidłowość czynności UDT wykonywanych w zakresie dozoru technicznego nad dziewięcioma urządzeniami ciśnieniowymi, w tym: trzema rurociągami technologicznymi³⁶, czterema stałymi zbiornikami ciśnieniowymi³⁷, zbiornikiem kulistym³⁸ oraz kotłem parowym³⁹, z których w trzech przypadkach przedmiotem czynności UDT było dokonanie odbioru urządzeń; w pozostałych przypadkach – wykonywanie badań okresowych. Do urządzeń ciśnieniowych zastosowanie mają postanowienia dyrektywy PED97/23/WE, którą stosuje się do projektowania, wytwarzania oraz oceny zgodności urządzeń ciśnieniowych lub zespołów o najwyższym dopuszczalnym ciśnieniu przekraczającym 0,5 bara⁴⁰.

Dla czterech objętych kontrolą urządzeń (trzy rurociągi technologiczne i jeden kocioł parowy) wyprodukowanych po dniu wejścia w życie *rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2005 r. w sprawie zasadniczych wymagań dla urządzeń ciśnieniowych i zespołów urządzeń ciśnieniowych*⁴¹ wystawione zostały deklaracje zgodności spełniania wymagań dyrektywy 97/23/EC (pozostałe urządzenia zostały wyprodukowane w latach 1966–1995 i dopuszczone do eksploatacji na podstawie ówczynie obowiązujących przepisów).

W każdym skontrolowanym przypadku z czynności dozoru technicznego (odbiorczych/badań okresowych) sporządzony został protokół. W protokołach uwzględniono m.in. tzw. „wymagania odniesienia”, zakres i wynik badania, część dotyczącą uwag, zaleceń i niezgodności, oraz wskazanie terminu następnego badania. Każdy protokół podpisany został przez prowadzącego badania inspektora UDT oraz osobę eksploatującą urządzenie lub upoważnioną.

W protokołach z badań urządzeń technicznych w pozycji dotyczącej „wymagań odniesienia” wpisywano:

- a) *ustawę o dozorze technicznym*,
- b) odpowiedni akt prawny (w przypadku jeśli istnieje), dotyczący danego rodzaju urządzeń⁴²,
- c) właściwą procedurę *Systemu Jakości UDT*⁴³.

³⁶ Rurociągi technologiczne: długość 20 m – ciśnienie dopuszczalne 1,55 MPa, długość 64 m – ciśnienie dopuszczalne 1,35 MPa, czynnik roboczy – węglowodory aromatyczne, długość 15 m – ciśnienie dopuszczalne 4,95 MPa, czynnik roboczy – mieszaniny gazów.

³⁷ Zbiorniki ciśnieniowe o pojemnościach: 31 m³, 104 m³, 35 m³, 103 m³ i dopuszczalnym ciśnieniu roboczym odpowiednio 1,56 MPa, 0,3 MPa, 0,6 MPa i 0,3 MPa, czynniki robocze: gaz ziemny, para wodna.

³⁸ Zbiornik kulisty o pojemności 6000 m³, ciśnienie dopuszczalne 0,55 MPa, czynnik roboczy – węglowodory frakcja C5.

³⁹ Kocioł parowy o pojemności 782 m³, ciśnienie dopuszczalne 28,4 MPa, czynnik roboczy – para wodna.

⁴⁰ Art. 1 Dyrektywy.

⁴¹ Dz. U. Nr 263, poz. 2200 ze zm. Utrata mocy obowiązującej z dniem 19 lipca 2016 r.

⁴² *Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 lipca 2003 r. w sprawie warunków technicznych dozoru technicznego w zakresie eksploatacji niektórych urządzeń ciśnieniowych* (Dz. U. Nr. 135 poz. 1269), a od 2005 r. *rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2005 r. w sprawie zasadniczych wymagań dla urządzeń ciśnieniowych i zespołów urządzeń ciśnieniowych*.

⁴³ Procedura UDT Nr PS–01/33 *Czynności i badania techniczne urządzeń ciśnieniowych, zbiorników bezciśnieniowych i niskociśnieniowych* wydana została 15 maja 2013 r. (procedura ta zastąpiła z dniem wydania poprzednio obowiązującą procedurę nr PS–01/32). Celem procedury było określenie sposobu postępowania przy wykonywaniu czynności poprzedzających wydanie pierwszej decyzji zezwalającej na eksploatację i badań odbiorczych oraz przy przeprowadzaniu badań okresowych i doraźnych podlegających dozorowi technicznemu urządzeń ciśnieniowych. W Procedurze UDT Nr PS–01/33 sformułowano regulacje dotyczące: czynności poprzedzających wydanie pierwszej decyzji zezwalającej na eksploatację oraz badań odbiorczych (w tym m.in.: zasady postępowania w zakresie badania zgłoszonej dokumentacji technicznej), badań okresowych (w tym m.in. zakresu i terminów badań, badań doraźnych eksploatacyjnych i kontrolnych a także badań poawaryjnych i powypadkowych), wymagań dotyczących prób ciśnieniowych i prób szczelności i wyposażania pomiarowo-badawczego. Załączniki do Procedury UDT Nr PS–01/33 stanowiły m.in. ramowe i uzupełniające instrukcje badań, sporządzone odrębnie dla poszczególnych rodzajów urządzeń ciśnieniowych.

Czynności wymagane do wykonania w ramach prowadzenia badań urządzeń technicznych zgodnie z wytycznymi zawartymi w aktach prawnych i procedurach przywołanych w „wymaganiach odniesienia” wykonywane były przez inspektora posiadającego odpowiednią autoryzację i kompetencje do wykonywania badań danego rodzaju urządzeń technicznych.

4.1.3. Wydawanie decyzji wynikających z wykonywania dozoru technicznego

Prezes UDT wydaje decyzje w sprawach wynikających z wykonywania dozoru technicznego nad urządzeniami technicznymi oraz w sprawach uprawnień do wytwarzania urządzeń, materiałów i elementów stosowanych do ich wytwarzania oraz naprawy lub modernizacji.

Przed przystąpieniem do eksploatacji urządzenia podlegającego dozorowi technicznemu eksploatujący pisemnie zgłasza urządzenie do organu właściwej jednostki dozoru technicznego w celu uzyskania decyzji zezwalającej na eksploatację. Przed wydaniem takiej decyzji inspektor dozoru technicznego wykonuje, w obecności przedsiębiorcy lub osoby upoważnionej przez przedsiębiorcę, czynności dozoru technicznego, m.in.: dokonuje badania stanu urządzenia, jego wyposażenia i oznakowania, przeprowadza próby techniczne przed uruchomieniem urządzenia oraz w warunkach jego pracy. Po wykonaniu badania inspektor sporządza protokół wykonania czynności dozoru technicznego, którego odbiór potwierdza podpisem przedsiębiorcy lub osoba przez niego upoważniona. Na podstawie pozytywnych wyników takich badań i czynności sprawdzających Prezes UDT wydaje decyzję zezwalającą na eksploatację urządzenia. Natomiast w sytuacji, gdy powyższe badania skutkują wynikiem negatywnym⁴⁴, to czynności kończą się tylko w formie sporządzenia protokołu z przeprowadzonych czynności. Zatem w przypadku negatywnych wyników w ogóle nie jest wydawana decyzja i załatwianie sprawy kończy się, jak to zostało powyżej wskazane, wystawieniem protokołu z przeprowadzonych czynności. W przypadku badań okresowych nie jest wymagany wniosek pisemny o ich przeprowadzenie, gdyż terminy wykonania badań poszczególnych urządzeń są określone na podstawie informacji zawartych w bazie danych UDT. Badania są wykonywane sukcesywnie, z zachowaniem ciągłości ważności zezwalających na eksploatację.

W latach 2013–2015 wydano: 1 995 054 decyzji zezwalających na eksploatację, 51 962 decyzji wstrzymujących eksploatację, 2 290 decyzji w sprawach uprawnień do wytwarzania urządzeń, materiałów i elementów stosowanych do ich wytwarzania oraz naprawy lub modernizacji tych urządzeń. Kontrola wykazała, iż na 234 644 zleceń złożonych do UDT, 5 189 wniosków nie zostało zakończonych wydaniem decyzji. W latach 2013–2015 wpłynęły do UDT dwie skargi na przewlekłość postępowania. W obu sprawach skargi rozpatrzono negatywnie, gdyż w wyniku przeprowadzonej kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w działaniu oddziałów UDT w Olsztynie i w Poznaniu.

NIK wskazuje na niewłaściwe zastosowanie art. 7 ust. 1 *uodt*, polegające na niewydawaniu decyzji administracyjnej w sytuacji braku zezwolenia na eksploatację urządzenia. Zgodnie z art. 61 §§ 1 i 3 *k.p.a.* postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu, a datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej. Natomiast zgodnie z art. 104 § 1 *k.p.a.* organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej. Powyższe przepisy wskazują, iż UDT, w każdym przypadku złożenia wniosku przez stronę, powinien wydać decyzję administracyjną.

⁴⁴ W wyniku braków w dokumentacji, niemożności wykonania badania z przyczyn leżących po stronie zleciodawcy lub negatywnego wyniku badania.

Ustosunkowując się do wyjaśnień strony kontrolowanej, iż przepisy *uodt* nie określają momentu wszczęcia postępowań administracyjnych w sprawie zlecenia złożonego przez podmiot zamierzający eksploatować urządzenia techniczne, NIK stoi na stanowisku, że złożenie wniosku w tej sprawie powinno być traktowane jako moment wszczęcia postępowania administracyjnego. Nie zmienia tego fakt, że przed wydaniem decyzji administracyjnej organ właściwej jednostki dozoru technicznego przeprowadza badania i wykonuje czynności sprawdzające. Wydanie decyzji administracyjnej zezwalającej na eksploatację urządzenia technicznego jest uzależnione od pozytywnego wyniku badań oraz czynności sprawdzających (art. 14 ust. 4 *uodt*). Zdaniem NIK oznacza to *a contrario*, że decyzja administracyjna odmawiająca eksploatacji urządzenia technicznego wydawana jest w wyniku negatywnego badania. Z chwilą złożenia wniosku/żądania przez podmiot zamierzający eksploatować urządzenie techniczne, a zatem wszczęcia postępowania administracyjnego, organ właściwej jednostki dozoru technicznego, jako organ administracji publicznej, podlega rygorom *k.p.a.* i obowiązany jest na podstawie art. 104 § 1 *k.p.a.* załatwić sprawę przez wydanie decyzji. Załatwienie sprawy powinno dotyczyć wydania decyzji administracyjnej zezwalającej lub odmawiającej. W ocenie NIK w przypadku wydania decyzji zgodnej z wnioskiem owjdt może zrezygnować ze sporządzania uzasadnienia (art. 107 § 4 *k.p.a.*). Natomiast w decyzji administracyjnej rozstrzygającej sprawę negatywnie należy, w myśl art. 9 *k.p.a.*, poinformować stronę o okolicznościach faktycznych i prawnych, które miały wpływ na takie rozstrzygnięcie. Z kolei w przypadku, gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe w całości albo w części, owjdt wydać powinien decyzję o umorzeniu postępowania (art. 105 *k.p.a.*).

4.1.4. Szkolenie pracowników dozoru technicznego

Zgodnie z *Regulaminem podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników Urzędu Dozoru Technicznego* prawem do szkoleń objęci są wszyscy pracownicy UDT. Szczegółowy tryb planowania i realizacji szkoleń opisuje instrukcja *Planowania i realizacji szkoleń dla pracowników UDT*. Według UDT podnoszenie kwalifikacji zawodowych podlega zarówno ocenie rocznej, jak i kwartalnej, oraz ma wpływ na wysokość nagrody przyznawanej pracownikom⁴⁵. W trakcie oceny rocznej, pracownicy za posiadane kwalifikacje oraz ich podnoszenie otrzymują punkty, które sumują się z innymi elementami oceny i mają wpływ na ocenę końcową. Podnoszenie kwalifikacji jest również jednym z elementów branych pod uwagę w procesie przeszeregowania pracowników.

Pracownicy UDT uczestniczą w szkoleniach dotyczących spraw ogólnych, m.in. bhp, zamówień publicznych, sztuki prezentacji i wystąpień publicznych, naruszenia dyscypliny finansów publicznych, audytu, planowania i organizacji pracy oraz szkoleń specjalistycznych dla pracowników technicznych o różnorodnej tematyce. Tematyka szkoleń powiązana była z działalnością UDT. Wybór jednostek organizujących szkolenia dokonywany był w ramach ustawy prawo zamówień publicznych.

Realizacja budżetów szkoleniowych w latach 2013–2015 kształtowała się następująco:

- 2013 r.: kwota planowana – 3 664,1 tys. zł, wydatkowana – 3 769,1 tys. zł,
- 2014 r.: kwota planowana – 3 394,6 tys. zł, wydatkowana – 1 981,9 tys. zł,
- 2015 r.: kwota planowana – 4 319,8 tys. zł, wydatkowana – 2 577,1 tys. zł.

⁴⁵ Zarządzenie Nr 3B/09 Prezesa UDT z dnia 30 stycznia 2009 r, procedura HR-4/1 System okresowych „Ocen Pracowników”.

W szkoleniach w poszczególnych latach brała udział następująca liczba pracowników: w 2013 r. – 1 670 (przy ogólnej liczbie zatrudnionych 1 697), w tym 1 020 pracowników technicznych dozoru (inspektorów), w 2014 r. – 1 491 (przy ogólnej liczbie zatrudnionych 1 724), w tym 886 pracowników technicznych dozoru, w 2015 r. – 1 392 (przy ogólnej liczbie zatrudnionych 1 789), w tym 910 inspektorów. Wśród osób przeszkolonych w 2013 r. było 202, w 2014 r. – 179, w 2015 r. – 182 osób z kadry zarządzającej.

NIK dostrzega pogłębiający się spadek liczby pracowników UDT uczestniczących w szkoleniach. W 2013 r. w szkoleniach nie uczestniczyło 27 pracowników, w 2014 r. 233 pracowników, w 2015 r. 397 pracowników. Jednocześnie w 2013 r. ponad 40 pracowników dozoru technicznego (inspektorów) uczestniczyło w 20 i więcej szkoleniach, w 2014 r. ponad 20 inspektorów uczestniczyło w 10 i więcej szkoleniach, w 2015 r. 30 inspektorów uczestniczyło w 10 i więcej szkoleniach. Wg UDT najczęstszą przyczyną nieuczestniczenia w szkoleniach są długotrwałe lub częste nieobecności w pracy (choroby, urlopy macierzyńskie, wychowawcze, zasiłki rehabilitacyjne), przewidywane w danym roku rozwiązanie stosunku pracy, duża liczba zadań (dodatkowe zadania wynikają m.in. z zastępowania nieobecnych pracowników), wysoki poziom kompetencji, nie wymagający podwyższania czy aktualizacji, brak indywidualnych potrzeb (inicjatywy) pracownika.

4.1.5. Ewidencja eksploatowanych urządzeń technicznych

Prowadzenie ewidencji urządzeń technicznych realizowane jest bezpośrednio przez 29 oddziałów terenowych UDT, z wykorzystaniem Zintegrowanego Systemu Informatycznego (ZSI) i systemu wspierającego SIGMA. Numer ewidencyjny nadawany jest urządzeniu w trakcie procesu rejestracji i zawiera informację o grupie, do jakiej należy dane urządzenie (rodzaj urządzenia i forma dozoru technicznego) oraz o oddziale UDT, w którym zostało ono zarejestrowane. W systemie informatycznym tworzona jest karta urządzenia technicznego zawierająca niezbędne dane identyfikacyjne. System SIGMA wspomaga funkcjonowanie systemu ZSI i służy do dokumentowania czynności dozoru technicznego wykonywanych przez inspektora UDT.

4.1.6. Współpraca ze specjalistycznymi jednostkami dozoru technicznego w zakresie wykonywania dozoru technicznego

Współpraca ze specjalistycznymi jednostkami dozoru technicznego, tj. Transportowym Dozorem Technicznym (TDT) oraz Wojskowym Dozorem Technicznym (WDT), odbywa się w formie bieżących, roboczych kontaktów i konsultacji, zarówno na szczeblu centralnym, jak i terenowym. Przykładem współpracy może być współdziałanie UDT, TDT i WDT przy tworzeniu projektu rozporządzenia Ministra Gospodarki w sprawie wysokości opłat za czynności jednostek dozoru technicznego oraz projektów rozporządzeń w sprawie warunków technicznych dozoru technicznego. Współpraca odbywa się na podstawie *Porozumienia w sprawie zasad współpracy UDT i WDT* z dnia 16 września 2008 r. i *Porozumienia w sprawie zasad współpracy UDT, TDT i WDT* z dnia 24 stycznia 2014 r.

4.1.7. Inicjowanie działalności normalizacyjnej, współudział w opracowywaniu lub opracowywanie projektów warunków technicznych dozoru technicznego oraz norm określających zasady i warunki bezpiecznej pracy urządzeń technicznych

Na podstawie ustawy z dnia 12 września 2002 r. o normalizacji oraz *Porozumienia z dnia 16 czerwca 2008 r. pomiędzy Polskim Komitetem Normalizacyjnym (PKN) a UDT*, przedstawiciele UDT uczestniczą w pracach normalizacyjnych w ramach właściwych „Komitetów Technicznych” powołanych przez Prezesa PKN. W 2013 r. 25 specjalistów UDT brało udział w pracach 19 „Komitetów” działających

przy PKN, w 2014 r. – 27 specjalistów UDT, a w 2015 r. – 22 specjalistów UDT. Udział przedstawicieli UDT pozwala na uzyskiwanie wpływu na kształt dokumentów normalizacyjnych. UDT uczestniczył w pracach nad projektami aktów prawnych, m.in. projektem zmian ustawy o dozorcze technicznym, projektami rozporządzeń (np. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy użytkowaniu wózków jezdniowych z napędem silnikowym, rodzajów urządzeń technicznych lub urządzeń podlegających dozorowi technicznemu w elektrowni jądrowej, warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać bazy i stacje paliw płynnych, rurociągi przesyłowe dalekosiężne służące do transportu ropy naftowej i produktów naftowych i ich usytuowania itp.).

4.1.8. Analizowanie przyczyn i skutków uszkodzeń urządzeń technicznych oraz stała ocena stopnia zagrożenia stwarzanego przez te urządzenia

Analizowanie przyczyn i skutków uszkodzeń urządzeń technicznych oraz stała ocena stopnia zagrożenia stwarzanego przez te urządzenia odbywa się zgodnie z procedurą pn. *Badanie i dokumentowanie uszkodzeń urządzeń technicznych oraz wypadków przy tych urządzeniach*. Zgodnie z ww. procedurą corocznie sporządzana jest *Analiza nieszczęśliwych wypadków i niebezpiecznych uszkodzeń urządzeń technicznych*. Zawiera ona analizę zdarzeń dla poszczególnych grup urządzeń, w tym ich przyczyny i skutki, analizę podjętych przez UDT działań mających na celu ograniczenie liczby wypadków i zwiększenie świadomości zagrożeń oraz wnioski dotyczące dalszych działań UDT w tym zakresie. Z danych dotyczących ujawnionych zdarzeń wynika, iż w grupie urządzeń ciśnieniowych objętych dozorem technicznym, z przyczyn innych niż czynniki zewnętrzne nastąpił spadek liczby nieszczęśliwych wypadków z 15 (2010 r.) do 5 (2015 r.) oraz niebezpiecznych uszkodzeń z 18 (2010 r.) do 7 (2015 r.). W grupie urządzeń transportu bliskiego objętych dozorem technicznym, z przyczyn innych niż czynniki zewnętrzne nastąpił wzrost nieszczęśliwych wypadków z 88 (2010 r.) do 138 (2015 r.) oraz spadek niebezpiecznych uszkodzeń z 65 (2010 r.) do 51 (2015 r.).

4.1.9. Inicjowanie przedsięwzięć oraz prac badawczych w zakresie bezpiecznej pracy urządzeń technicznych oraz prowadzenie w tym zakresie badań diagnostycznych i wykonywanie ekspertyz

W ramach inicjowania przedsięwzięć oraz prac badawczych w zakresie bezpiecznej pracy urządzeń technicznych UDT nawiązał współpracę z krajowymi instytucjami naukowymi (m.in. Politechniką Łódzką, Państwowym Instytutem Eksploatacji w Radomiu, Głównym Instytutem Górnictwa) oraz firmami zagranicznymi. Wynikiem tej współpracy jest opracowanie metod oceny stanu technicznego materiałów oraz wprowadzanie nowych badań realizowanych przez UDT, mających na celu skuteczne zapobieganie wypadkom i niebezpiecznym uszkodzeniom urządzeń technicznych oraz kwalifikowania urządzeń do ewentualnej dalszej eksploatacji. M.in. UDT nawiązał współpracę z Politechniką Śląską i włoską firmą „ABTECH Innovazioni Technologie e Consulenze s.a.s.” w celu wdrożenia w UDT metodyki badań emisją akustyczną. Skutkowało to przystąpieniem UDT do samodzielnych badań metodą akustyczną w celu diagnostyki stanu technicznego urządzeń (w 2016 r. przebadano 10 urządzeń tą metodą).

4.1.10. Inicjowanie działalności mającej na celu podnoszenie zawodowych kwalifikacji wytwórców oraz użytkowników w zakresie bezpiecznej pracy urządzeń technicznych

UDT podejmuje działania mające na celu podnoszenie zawodowych kwalifikacji wytwórców oraz użytkowników w zakresie bezpiecznej pracy urządzeń technicznych w postaci szkoleń otwartych, szkoleń zamkniętych i wynajmu wykładowców dla firm, konferencji branżowych z zakresu

bezpieczeństwa technicznego, seminariów bezpłatnych i wykładów na uczelniach. W roku 2013 przeprowadzono 577 szkoleń, w 2014 r. – 471, a w 2015 r. – 444. W ich rezultacie przeszkolono 26 378 osób, osiągając przychody z tego tytułu w wysokości 11 603 tys. zł.

4.1.11. Popularyzowanie zagadnień związanych z bezpieczną pracą urządzeń technicznych oraz organizowanie doradztwa w tym zakresie

W ramach popularyzacji zagadnień związanych z bezpieczną eksploatacją urządzeń technicznych prowadzono następujące działania: kampania prewencyjna pod nazwą „Bezpieczeństwo – Twój wybór” (288 tys. uczestników), spotkania informacyjne pod hasłem „Dni Bezpieczeństwa Technicznego” w UDT (4,4 tys. uczestników), udział w targach i konferencjach branżowych (62 tys. uczestników), popularyzację zagadnień bezpieczeństwa technicznego w czasopismach branżowych, organizację konferencji własnej UDT „Nauka, Technika Gospodarka – doświadczenia i perspektywy rozwoju” (udział 650 uczestników).

4.1.12. Współpraca międzynarodowa w zakresie zagadnień dotyczących bezpiecznej pracy urządzeń technicznych

W ramach współpracy międzynarodowej w zakresie zagadnień dotyczących bezpiecznej pracy urządzeń technicznych UDT jest członkiem Międzynarodowej Konferencji Organizacji Inspekcyjnych i Certyfikujących – „CEOC International”⁴⁶ i bierze udział w bieżących pracach jej komisji oraz pełni w niej rolę audytora. Z inicjatywy UDT, podjętej w związku z członkostwem w CEOC, reaktywowano tradycje spotkań przedstawicieli organizacji dozorowych z krajów Europy Środkowo-Wschodniej. UDT współpracuje z Federalną Służbą Nadzoru Ekologicznego, Technologicznego i Atomowego Federacji Rosyjskiej, co skutkowało włączeniem UDT w prace Polsko-Rosyjskiej Międzyrządowej Komisji ds. Współpracy Gospodarczej. Specjaliści UDT w roli ekspertów technicznych uczestniczyli w pracach grup roboczych działających przy Komisji Europejskiej. Jako przedstawiciele jednostki notyfikowanej (UDT-CERT) eksperci UDT brali również udział w pracach Forów Jednostek Notyfikowanych (NBF) w zakresie dyrektyw unijnych.

4.1.13. Współpraca z instytucjami polskimi i zagranicznymi w zakresie działań zmierzających do harmonizacji przepisów dozoru technicznego z wymaganiami Unii Europejskiej

UDT realizował działania zmierzające do harmonizacji przepisów dozoru technicznego z wymaganiami Unii Europejskiej w okresie poprzedzającym akcesję Polski do UE. Obecnie UDT uczestniczy w działaniach związanych z implementacją i stosowaniem regulacji prawnych UE głównie poprzez udział swoich przedstawicieli, jako ekspertów technicznych wspomagających Ministerstwo Rozwoju w pracach grup roboczych na szczeblu europejskim. Spośród sześciu dokumentów europejskich wymagających implementacji lub transpozycji do prawa krajowego – wg stanu na koniec maja 2016 r. – w pięciu przypadkach proces był zakończony, w jednym proces legislacyjny trwał.

4.1.14. Uzgadnianie programów szkolenia osób obsługujących i konserwujących urządzenia techniczne

Ośrodki prowadzące szkolenia osób obsługujących i konserwujących urządzenia techniczne uzgadniają z UDT programy szkolenia dla poszczególnych rodzajów urządzeń. Uzgadnianie

⁴⁶ „CEOC International” jest organizacją *non-profit*, która reprezentuje 31 niezależnych organizacji dokonujących inspekcji i certyfikacji w 19 krajach. Celem działania organizacji jest promowanie bezpieczeństwa i zmniejszenia liczby wypadków.

programów dokonywane jest przez oddziały terenowe UDT. Polega ono na sprawdzeniu, czy dany program szkolenia spełnia minimalne wymagania UDT dotyczące programów szkoleń, które podane są na stronie internetowej UDT. Uzgodnione programy szkoleń przesyłane są zainteresowanym, a kopie do Wydziału Energetyki i Potwierdzenia Kwalifikacji w Departamencie Koordynacji Inspekcji, który prowadzi rejestr uzgodnionych programów szkoleń.

4.1.15. Sprawdzanie kwalifikacji osób wytwarzających, naprawiających, modernizujących, obsługujących i konserwujących urządzenia techniczne oraz osób wykonujących badania nieniszczące

Urząd Dozoru Technicznego sprawdza kwalifikacje osób wytwarzających, naprawiających, modernizujących, obsługujących i konserwujących urządzenia techniczne na podstawie *uodt* oraz *rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 18 lipca 2001 r. w sprawie trybu sprawdzania kwalifikacji wymaganych przy obsłudze i konserwacji urządzeń technicznych*⁴⁷ wydanym na podstawie art. 23 ust. 5 *uodt*. W przypadku osób wykonujących badania nieniszczące sprawdzanie kwalifikacji tych osób UDT przeprowadza jako jednostka akredytowana przez PCA. Postępowanie w procesie certyfikacji osób, prowadzonym przez Jednostkę Certyfikującą Osoby UDT-CERT, opisane jest w instrukcji Certyfikacja osób. UDT nie prowadzi szkoleń w zakresach objętych egzaminowaniem osób ubiegających się o zaświadczenia kwalifikacyjne.

4.1.16. Certyfikowanie systemów jakości dotyczących urządzeń technicznych

W UDT certyfikacja powierzona jest wydzielonej, specjalistycznej jednostce certyfikującej UDT-CERT. Jednostka Certyfikująca Systemy Zarządzania UDT-CERT posiada wydany przez Polskie Centrum Akredytacji certyfikat akredytacji nr AC 078, udzielony w dniu 1 grudnia 2000 r. i potwierdzający spełnienie przez UDT wymagań normy PN-EN ISO/IEC 17021:2011. Zakres działalności UDT-CERT obejmuje certyfikację systemów zarządzania, certyfikację wyrobów, certyfikację osób, ocenę zgodności, oznakowanie CE oraz badania i ekspertyzy techniczne. Zasady działania Jednostki Certyfikującej Systemy Zarządzania UDT-CERT w zakresie systemów zarządzania jakością opisane są w dokumentacji wewnętrznej UDT, podprocesie CERT-4.

4.1.17. Procedowanie z wnioskami o zmianę wysokości opłat za czynności jednostek dozoru technicznego

W okresie objętym kontrolą dokonano zmiany *rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 26 listopada 2010 r. w sprawie wysokości opłat za czynności jednostek dozoru technicznego*. Zmiana sposobu pobierania opłat za czynności dozoru technicznego była wynikiem stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 27 maja 2014 r. o niekonstytucyjności przepisów § 2 ust. 1, 2 i 4 ww. *rozporządzenia*. W odpowiedzi na pismo Ministra Gospodarki z dnia 2 czerwca 2014 r. Prezes UDT przedłożył Ministrowi Gospodarki w dniu 30 czerwca 2014 r. projekt zmiany ww. *rozporządzenia*. Zmienione przepisy weszły w życie z dniem 1 grudnia 2014 r. Skutkiem wprowadzonych zmian była zmiana sposobu pobierania opłat, tj. zniesienie opłaty rocznej, w miejsce której wprowadzono opłaty za czynności jednostek dozoru technicznego, związane z badaniami okresowymi oraz badaniami doraźnymi kontrolnymi w stosunku do poszczególnych rodzajów urządzeń technicznych. Wobec poprzedniego rozporządzenia zmiana uległa stawka za godzinę pracy za czynności jednostek dozoru technicznego, która wzrosła ze 105 zł do 116 zł.

⁴⁷ Zmienionym rozporządzeniem z dnia 20 lutego 2003 r.

Zostały również określone opłaty związane z poszczególnymi rodzajami lub też podrodzajami urządzeń technicznych podlegających dozorowi technicznemu.

4.1.18. Realizacja ustawy o odnawialnych źródłach energii

Na podstawie ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii oraz rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 25 marca 2014 r. w sprawie warunków i trybu wydawania certyfikatów oraz akredytowania organizatorów szkoleń w zakresie odnawialnych źródeł energii⁴⁸ UDT prowadzi akredytowanie organizatorów szkoleń oraz wydawanie certyfikatów dla instalatorów odnawialnych źródeł energii. W wyniku tej działalności, do dnia 6 czerwca 2016 r. UDT wydał 1 597 certyfikatów dla instalatorów odnawialnych źródeł energii oraz udzielił 63 akredytacji 40 organizatorom szkoleń. Na podstawie art. 154 oze w dniu 16 lipca 2015 r. Minister Gospodarki powołał Komitet Odwoławczy działający przy Prezesie UDT. Komitet Odwoławczy rozpatruje sprawy po odmowie wydania certyfikatu instalatora OZE. Do komitetu wpłynęło 37 spraw.

4.2 Opłaty za czynności dozoru technicznego

Zauważalny jest systematyczny wzrost przychodów z opłat w latach 2013–2015 (o 8,9%), które wynosiły 333,3 mln zł w 2013 r., 346,8 mln zł w 2014 r. i 363 mln zł w 2015 r. Udział tych przychodów w przychodach ogółem wynosił odpowiednio 87,8% w 2013 r., 89,8% w 2014 r. i 87,2% w roku 2015. Wzrost przychodów z opłat i ich wysoki udział w przychodach ogółem miał niewątpliwie wpływ na wzrost poziomu wpłat do budżetu państwa w tym okresie (o 48%), który wyniósł 19,8 mln zł za 2013 r., 20,8 mln zł za 2014 r. i 29,3 mln zł za 2015 r.

Przychody z opłat – w zależności od formy wykonywania dozoru (art. 12 *uodt*) – wyniosły w 2015 r.:

- 1) Przychody z tytułu opłat okresowych – 272,6 mln zł, w tym:
 - a) dozoru pełnego urządzeń ciśnieniowych – 77,9 mln zł,
 - b) dozoru ograniczonego urządzeń ciśnieniowych – 25,9 mln zł,
 - c) dozoru pełnego urządzeń transportu bliskiego – 152,5 mln zł,
 - d) dozoru ograniczonego urządzeń transportu bliskiego – 15,4 mln zł.
- 2) Przychody z tytułu opłat pozostałych – 90,4 mln zł.

Spośród dziewięciu skontrolowanych przypadków czynności dozoru technicznego, w pięciu przypadkach wnioskodawcy nie złożyli formalnych wniosków o przeprowadzenie badań. Nie byli oni jednak formalnie do tego zobowiązani, bowiem wnioski te dotyczyły przeprowadzenia badania okresowego i nie wymagały formy pisemnej. W praktyce zdarzają się przypadki składania wniosków o przeprowadzenie wielu badań okresowych eksploatowanych urządzeń. W takim przypadku badania wykonywane są sukcesywnie, w porozumieniu z eksploatującym, ze szczególnym uwzględnieniem zachowania ciągłości ważności decyzji zezwalających na eksploatację poszczególnych urządzeń. Terminy wykonania badań okresowych poszczególnych urządzeń technicznych są określone na podstawie informacji zawartych w bazie danych UDT – ZSI/SIGMA. Poinformowanie eksploatującego o konieczności wykonania badania okresowego realizowane może być telefonicznie, pisemnie lub pocztą elektroniczną. W pozostałych kontrolowanych przypadkach (cztery czynności dozoru technicznego), w których użytkownicy złożyli pisemne

⁴⁸ Dz. U. poz. 505.

wnioski o dokonanie czynności, protokoły z przeprowadzonych badań sporządzono w terminach określonych w złożonych wnioskach.

Protokoły z czynności dozoru technicznego (w badanej próbie) sporządzone zostały przez inspektorów posiadających wyższe wykształcenie techniczne, legitymujących się stażem pracy ogółem od 8 do 37 lat, z czego w UDT od ponad 5 do 16 lat. Wszyscy inspektorzy posiadali uprawnienia dozоровe w specjalnościach związanych z badaniem urządzeń ciśnieniowych, w tym m.in. w specjalnościach: „kotły i rurociągi energetyczne”, „zbiorniki stałe i rurociągi z wyłączeniem rurociągów przesyłowych”.

Kontrola kosztów pobranych opłat za czynności UDT, przeprowadzona w ramach wybranej próby (dziewięciu spraw) wykazała, że każdorazowo wysokość pobranych opłat za czynności dozoru technicznego wynikała z kalkulacji dokonywanych na podstawie *rozporządzenia Ministra Gospodarki w sprawie wysokości opłat za czynności jednostek dozoru technicznego z dnia 27 listopada 2014 r.* bądź rozporządzenia wcześniejszego, tj. z dnia 26 listopada 2010 r.

Podczas wykonywania czynności dozoru technicznego urządzeń objętych wybraną próbą (dziewięć urządzeń należących do grupy urządzeń ciśnieniowych zbiorników bezciśnieniowych i niskociśnieniowych) na podstawie art. 8 *uodt*, weryfikacja konieczności spełniania przez osoby odpowiedzialne za wytwarzanie, naprawę, modernizację i kontrolę jakości urządzeń technicznych oraz materiałów i elementów stosowanych do wytwarzania warunków określonych w *uodt* odbywała się na podstawie złożonej dokumentacji technicznej do badania, w szczególności deklaracji zgodności WE.

4.3 Działalność certyfikacyjna UDT

Działalność certyfikacyjna Urzędu prowadzona była w zakresie certyfikacji, oceny zgodności oraz badań i ekspertyz technicznych⁴⁹. Były to działania polegające na sprawdzeniu zgodności urządzeń i instalacji, stosowanych technologii lub kwalifikacji personelu z wymaganiami odpowiednich dokumentów odniesienia. Działania te prowadzone były w UDT w wydzielonej, specjalistycznej jednostce funkcjonującej pod nazwą UDT-CERT. Kompetencje i sposób działania jednostki były sprawdzane, uznawane i nadzorowane przez niezależną krajową jednostkę akredytującą – Polskie Centrum Akredytacji.

Do działalności prowadzonej w ramach UDT-CERT zalicza się:

1. Certyfikację systemów zarządzania (UDT, jako Jednostka Certyfikująca Systemy Zarządzania UDT-CERT, działa na mocy art. 37 pkt. 16 *uodt* – certyfikowanie systemów jakości dotyczących urządzeń technicznych. Jednostka Certyfikująca Systemy Zarządzania UDT-CERT spełnia wymagania normy PN-EN ISO/IEC 17021:2011. Potwierdzeniem spełnienia wymagań normy jest uzyskany certyfikat akredytacji nr AC078 wydany Przez Polskie Centrum Akredytacji).
2. Certyfikację wyrobów (Urząd, jako Jednostka Certyfikująca Wyroby UDT-CERT, działała na mocy *ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności*⁵⁰ i spełniała wymagania normy PN-EN ISO/IEC 17065:2013. Potwierdzeniem spełnienia wymagań norm jest uzyskany certyfikat akredytacji nr AC 100 wydany przez Polskie Centrum Akredytacji. Jednostka

⁴⁹ Ocena działalności certyfikacyjnej została dokonana również w oparciu o badanie czynności wykonywanych w zakresie dozoru technicznego nad dziewięcioma urządzeniami ciśnieniowymi, co zostało opisane w pkt. 4.1.2. Informacji.

⁵⁰ Dz. U. z 2014 r. poz. 1645 ze zm. Obecnie *ustawa z dnia 13 kwietnia 2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku* (Dz. U. poz. 542).

Certyfikująca Wyroby UDT-CERT świadczy usługi w zakresie certyfikacji wyrobów ciśnieniowych, dźwignicowych i innych na zgodność z normami oraz specyfikacjami technicznymi określonymi przez klienta).

3. Certyfikację osób (Urząd, jako Jednostka Certyfikująca Osoby UDT-CERT, działała zarówno na mocy art. 37, pkt. 15 *uodt* jak i na mocy *ustawy o systemie oceny zgodności* . Jednostka Certyfikująca Osoby UDT-CERT spełnia wymagania normy PN-EN ISO/IEC 17024:2012, czego potwierdzeniem jest uzyskany certyfikat akredytacji nr AC 088 wydany przez Polskie Centrum Akredytacji).
4. Ocenę zgodności w ramach działań jednostki notyfikowanej (podstawę prawną do działań UDT jako Jednostki Notyfikowanej stanowiła *ustawa o systemie oceny zgodności* oraz rozporządzenia/ ustawy wprowadzające odpowiednie dyrektywy unijne do prawa polskiego).
5. Badania i ekspertyzy techniczne i laboratoryjne (UDT-CERT świadczy także usługi w obszarze badań i ekspertyz technicznych i laboratoryjnych na mocy art. 37, pkt 9 *uodt* – inicjowanie przedsięwzięć oraz prac badawczych w zakresie bezpiecznej pracy urządzeń technicznych oraz prowadzenie w tym zakresie badań diagnostycznych i wykonywanie ekspertyz. Przedmiotem badania diagnostycznego lub ekspertyzy technicznej może być urządzenie, element urządzenia, materiał, z którego wykonane jest, lub będzie wykonane, urządzenie. Ponadto badanie diagnostyczne lub ekspertyza techniczna może dotyczyć całości lub części instalacji przemysłowej, budowlanej, bądź ciągu technologicznego, których jednym z elementów mających wpływ na bezpieczeństwo jest urządzenie. Realizacja badań diagnostycznych i ekspertyz z zakresu bezpieczeństwa pracy urządzeń podnosi poziom bezpieczeństwa, minimalizując ryzyko związane z eksploatacją urządzeń. Analizowanie stanu technicznego urządzeń oraz stała ocena stopnia zagrożenia pomaga zachować poziom bezpieczeństwa na akceptowalnym poziomie).

Przychody UDT z działalności certyfikacyjnej wyniosły 27,7 mln zł w 2013 r., 28,8 mln zł w 2014 r. i 35,1 mln zł w 2015 r. Jednocześnie Urząd poniósł na tę działalność w ww. latach koszty w wysokości odpowiednio 21 mln zł, 20,5 mln zł i 26 mln zł. Zauważyć zatem należy, że na działalności certyfikacyjnej UDT osiągał w latach 2013–2015 coraz wyższy dodatni wynik finansowy (brutto), co skutkowało w konsekwencji wzrostem wpłat do budżetu z tego tytułu. Zwiększał się również udział przychodów z działalności certyfikacyjnej w przychodach ogółem UDT z 7,3% w 2013 r., poprzez 7,5% w 2014 r. i 8,4% w roku 2015. W strukturze przychodów z działalności certyfikacyjnej największą pozycję stanowiły przychody z działalności UDT jako Jednostki Notyfikowanej (np. w 2015 r. udział ten wyniósł blisko 70%).

Tabela nr 1

Przychody i koszty działalności certyfikacyjnej UDT w latach 2013–2015 (w zł)

Lata	2013		2014		2015	
Tytuły	Przychody	Koszty	Przychody	Koszty	Przychody	Koszty
Certyfikacja systemów zarządzania	3 518 323,68		3 406 731,68		3 843 814,71	
Certyfikacja wyrobów	415 629,00		365 075,00		490 020,08	
Certyfikacja osób	2 910 436,37		2 847 619,32		2 277 299,33	
Ocena zgodności, w tym oznakowanie CE	16 813 569,72		17 677 099,60		24 280 071,93	
Badania i ekspertyzy techniczne	3 993 845,39		4 449 182,51		4 121 255,06	
Usługi (ekspertyzy) laboratoryjne	0,00		0,00		115 109,33	
Razem	27 651 804,16	20 989 963,52	28 745 708,11	20 543 866,06	35 127 570,44	26 082 410,61

Źródło: Opracowanie własne NIK.

W Urzędzie Dozoru Technicznego dla celów zarządczych dokonywana jest analiza przychodów i kosztów działalności UDT-CERT, księgowanych na odrębnych kontach. Przychody dzielone są na sześć grup produktów ze względu na rodzaj certyfikacji. Koszty bezpośrednie przypisane są w pełnej wartości natomiast pośrednie dzielone są wg przyjętych kluczy podziałowych.

4.4 Nadzór nad UDT

4.4.1. Zakres i tryb wykonywania zadań z zakresu nadzoru ministra właściwego do spraw gospodarki nad jednostkami podległymi i nadzorowanymi, w tym nad Urzędem Dozoru Technicznego, zawarte zostały w dokumentacji systemu zarządzania w Ministerstwie Gospodarki – w kartach procesów. Według MG, zasady i tryb nadzoru zostały określone na podstawie przepisów ustawowych (w tym aktów wykonawczych), przede wszystkim ustaw o: *dozorze technicznym, finansach publicznych, Radzie Ministrów, kontroli w administracji rządowej* oraz *Statut UDT*. Podstawowymi regulacjami wewnętrznymi związanymi z nadzorem nad UDT był *Plan zarządzania strategicznego Ministerstwa Gospodarki*⁵¹, *Plany działalności ministra właściwego do spraw gospodarki dla działu administracji rządowej gospodarka* na lata 2013–2015, *Regulamin Organizacyjny Ministerstwa Gospodarki* oraz regulaminy organizacyjne właściwych komórek organizacyjnych.

Czynności wynikające ze sprawowania przez Ministra Gospodarki nadzoru z tytułu podległości UDT wykonywane były przede wszystkim przez Departament Jednostek Nadzorowanych i Podległych, ale także Departament Bezpieczeństwa Gospodarczego⁵², Departamentu Strategii i Analiz⁵³,

⁵¹ Dokument z lipca 2014 r.

⁵² Obecnie Departament Obrotu Towarami Wrażliwymi i Bezpieczeństwa Technicznego w MR.

⁵³ Obecnie Departament Strategii Rozwoju w MR.

Biuro Audytu Wewnętrznego, Ewaluacji i Kontroli⁵⁴ oraz Dyrektora Generalnego. Zadania ujęto w sześciu procesach:

- 1) *Realizacji zadań wynikających z podległości Ministrowi: Agencji Rezerw Materiałowych, Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, UDT oraz nadzoru Ministra nad Polskim Centrum Akredytacji.*
- 2) *Rozstrzygania spraw przez Ministra Gospodarki jako organu wyższego stopnia w stosunku do decyzji Prezesa Urzędu Dozoru Technicznego.*
- 3) *Zarządzania strategicznego w dziale „Gospodarka”.*
- 4) *Kontroli zarządczej w dziale „Gospodarka”.*
- 5) *Kontroli działalności organów, urzędów i jednostek podporządkowanych Ministrowi Gospodarki oraz jednostek, w stosunku do których Minister Gospodarki uzyskał uprawnienia kontrolne na podstawie odrębnych przepisów.*
- 6) *Rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków.*

Minister Gospodarki nie opracował polityki nadzorczej – dokumentu określającego zbiór zasad i tryb nadzoru, wskazującego wykorzystanie w pełni narzędzi nadzorczych przewidzianych w istniejących regulacjach prawnych. Opracowanie polityki nadzorczej było jedną z rekomendacji Kancelarii Prezesa Rady Ministrów sformułowaną w dokumentach *Analiza wybranych obszarów funkcjonowania nadzoru w administracji rządowej* oraz *Nadzór w administracji rządowej*. Również Departament Jednostek Nadzorowanych i Podległych przygotował dla Kierownictwa MG propozycje trzech zaleceń mających na celu wzmocnienie nadzoru nad UDT poprzez: kontynuowanie działań w zakresie monitorowania realizacji wniosków pokontrolnych NIK, dotyczących wykonania planu finansowego UDT za 2012 r.; rozważenie możliwości przekazywania do wiadomości MG informacji nt. działalności Kolegium UDT oraz dokonanie analizy możliwości wzmocnienia narzędzi nadzoru Ministra Gospodarki nad Urzędem (np. poprzez zatwierdzanie *Sprawozdania finansowego UDT*) oraz procesu zarządzania (np. poprzez możliwość powoływania do dwóch Wiceprezesów UDT), skutkującego przygotowaniem arkusza oceny funkcjonowania *ustawy o dozorze technicznym*. Mimo akceptacji Sekretarza Stanu zalecenia te nie zostały przyjęte przez Kierownictwo MG.

Do działalności nadzorczej Ministra Gospodarki NIK zgłosiła poniższe uwagi.

- W latach 2013–2015 Ministerstwo Gospodarki nie przeprowadziło w UDT kontroli ani audytu, mimo negatywnych ocen sformułowanych przez NIK w wyniku kontroli przeprowadzonych w UDT w 2012 r. i 2013 r., w zakresie *Wybranych aspektów gospodarki finansowej Urzędu Dozoru Technicznego w latach 2009–2012* oraz *Wykonania planu finansowego Urzędu Dozoru Technicznego w 2012 r.*
- W MG nie było przyjętej praktyki informowania Prezesa UDT o stanowisku Ministra wobec *Sprawozdania z działalności UDT*. Minister Gospodarki poinformował Prezesa UDT o zaakceptowaniu sprawozdania z działalności UDT w 2014 r. Nie wystosowano pism informujących o akceptacji sprawozdań za lata 2012–2013.
- Minister Gospodarki, wobec braku stosownych zapisów w *ustawie o dozorze technicznym*, nie ustalił, w ramach sprawowanego nadzoru, zakresu i szczegółowości informacji, które powinny się znaleźć w *Sprawozdaniu z działalności UDT*, składanym na podstawie art. 38 ust. 3 *uodt*, pozostawiając tym samym swobodę w prezentacji tych informacji Prezesowi UDT. Według

⁵⁴ Obecnie Biuro Kontroli w MR.

Ministerstwa komórki organizacyjne ministerstwa nie wskazywały na potrzebę określenia zakresu informacji, które powinny znaleźć się w rocznym *Sprawozdaniu z działalności UDT*. Konsekwencją była dowolność w prezentowaniu danych, zwiększenie ryzyka przedstawiania niepełnej informacji o działaniu jednostki i pomijania informacji mogących wskazywać na niepełne bądź niewłaściwe realizowanie zadań. Brak określenia zawartości *Sprawozdania* uniemożliwia organowi nadzoru dokonanie obiektywnej okresowej oceny pracy Urzędu, uzyskanie wiedzy o realnych problemach i zagrożeniach występujących w obszarze jej działalności oraz uzyskanie wiedzy o sposobie i stopniu zaawansowania realizacji wniosków, jakie wynikały ze sprawozdania złożonego za poprzedni okres sprawozdawczy.

- W Ministerstwie nie wdrożono działań zapewniających weryfikowalność *Sprawozdań*, tak aby przekazywały one prawdziwy obraz jednostki, pozwalający na wyciąganie właściwych wniosków i podejmowanie prawidłowych decyzji. System sprawozdawczości nie był oparty na narzędziach informatycznych i elektronicznym przepływie danych.
- Ministerstwo Gospodarki nie brało udziału w pracach nad sporządzeniem *Strategii Urzędu Dozoru Technicznego na lata 2014–2016* ani nie wyrażało opinii co do sformułowanych w niej celach i zadaniach strategicznych. Natomiast opiniując aktualizację tej *Strategii*, Ministerstwo zaleciło nawiązanie do priorytetów strategicznych Ministra Gospodarki i skorelowanie zadań strategicznych UDT z wykonaniem budżetu rocznego UDT. Zalecenia zostały przyjęte przez UDT.

Ministerstwo nie doprowadziło do zmiany przepisów *ustawy o dozorze technicznym*, polegającej na wprowadzeniu wymogu zatwierdzania przez Ministra *Sprawozdania finansowego UDT*. Zgodnie z *ustawą o dozorze technicznym* UDT prowadzi samodzielną gospodarkę finansową, wynik finansowy UDT i jego podział zatwierdza Prezes UDT. Faktycznie oznacza to, że kierownik jednostki prowadzącej samodzielną gospodarkę finansową sam zatwierdza sprawozdanie finansowe tej jednostki. Po kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2014 r. w części 20 Gospodarka* NIK wyraziła pogląd, że prawo do zatwierdzania sprawozdania finansowego UDT powinien mieć organ nadzoru. Regulacja ta stanowiłaby dodatkowy instrument kontroli i dyscyplinowania gospodarki finansowej UDT. Według byłego MG argumenty NIK w tym zakresie są trafne. Jednakże nowelizacja *ustawy o dozorze technicznym*, uwzględniająca m.in. wyżej wymienioną zmianę, nadal nie została zrealizowana.

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 15 lipca 2016 r., Minister Rozwoju nie ustalił, w drodze obwieszczenia, wykazu jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez niego, o którym mowa w art. 33 ust. 1d *ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów*. Ministerstwo tłumaczyło to planowanym przekazaniem części instytutów badawczych pod nadzór Ministerstwa Energii, a ostateczna treść obwieszczenia Ministra Rozwoju zostanie ustalona po wydaniu rozporządzeń w sprawie zmiany organu sprawującego nadzór.

4.4.2. W związku z utratą mocy, z dniem 30 listopada 2014 r., przepisu § 2 ust. 1, 2 i 4 *rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 26 listopada 2010 r. w sprawie wysokości opłat za czynności jednostek dozoru technicznego* w Ministerstwie Gospodarki podjęto czynności zmierzające do określenia wysokości opłat z tytułu wykonywania dozoru technicznego. Ministerstwo przyjęło ogólną zasadę, iż wpływy UDT winny pozostać na niezmiennym poziomie, mimo diametralnie różnego systemu ustalania należności dla czynności. Projekt zmiany *rozporządzenia*, opracowany przy udziale Urzędu Dozoru Technicznego, został przekazany w dniu 31 lipca 2014 r. do konsultacji wewnątrzresortowych, a następnie do konsultacji międzyresortowych oraz społecznych w dniu 9 października 2014 r.

Projekt umieszczono w Biuletynie Informacji Publicznej MG. W związku ze zgłoszonymi uwagami, w dniu 28 października 2014 r. (a następnie w dniu 4 listopada 2016 r.) Ministerstwo zorganizowało konferencję uzgodnieniową z udziałem przedstawicieli urzędów związanych z dozorem technicznym oraz organizacji i przedsiębiorców, którzy złożyli uwagi do opiniowanego projektu. Część uwag została uzgodniona w trybie eksperckim pomiędzy zgłaszającym a UDT. Konferencję zakończono z jedną nierozstrzygniętą sporną kwestią, dotyczącą wysokości stawki za godzinę pracy jednostek dozoru technicznego. Stawka zaproponowana w procedowanym projekcie wynosiła 130 zł, wobec ówczesznie obowiązującej w wysokości 105 zł. W wyniku prowadzonych uzgodnień w Ocenie Skutków Regulacji (OSR) stwierdzono, że w przypadku urządzeń badanych w cyklach dłuższych niż rok opłaty pobierane dotychczas corocznie będą pobierane jednorazowo w czasie badania. Po zmianach opłata ta miała być jednorazowo wyższa, lecz niższa od sumy opłat rocznych za cykl badania. Z uwagi na zmianę systemu pobierania opłat wyodrębniono trzy grupy ryzyka wzrostu opłat: o 30% w pełnych cyklach badawczych urządzeń (obejmującą ok. 0,5% przedsiębiorców posiadających skomplikowane urządzenia), o 3% (obejmującą ok. 25% przedsiębiorców posiadających proste i skomplikowane urządzenia) oraz o ok. 5% (grupa użytkowników prostych urządzeń, w tym gospodarstwa domowe). Natomiast w opinii organizacji branżowych i przedsiębiorców opiniujących projekt *rozporządzenia* – wbrew stwierdzeniom zawartym w OSR – nowy system i zaproponowana wysokość stawek spowoduje wzrost opłat oraz możliwość ucieczki przedsiębiorców z realizacją badań za granicę. Decyzją Podsekretarza Stanu w MG ustalono stawkę w wysokości 116 zł. W dniu 27 listopada 2014 r. Minister Gospodarki wydał *rozporządzenie zmieniające rozporządzenie w sprawie wysokości opłat za czynności jednostek dozoru technicznego*, które weszło w życie z dniem 1 grudnia 2014 r.

Pomimo sygnalizowania przez stronę społeczną, iż procedowana zmiana wysokości stawki za godzinę pracy jednostek dozoru technicznego spowoduje wzrost opłat wynikający z podwyższenia stawki godzinowej, Ministerstwo Gospodarki nie przeprowadziło pogłębionej analizy zasadności tego zarzutu ani nie zaplanowało w OSR badania ewaluacyjnego dotyczącego zmiany kosztów po stronie przedsiębiorców. Najwyższa Izba Kontroli stoi na stanowisku, że w sytuacji wydawania aktów prawa kształtujących na nowo zasady opłat za obowiązkowe czynności oraz związane z nimi wysokości stawek, wskazane jest dokonanie oceny wpływu obciążeń nałożonych na przedsiębiorców, związanych z wprowadzeniem nowych stawek godzinowych.

4.4.3. W Kancelarii Prezesa Rady Ministrów utworzono w 2012 r. zespół składający się z przedstawicieli komórek organizacyjnych odpowiadających za sprawy nadzoru w osiemnastu ministerstwach i w KPRM, którego rolą była wymiana doświadczeń w zakresie zasad i trybu sprawowania nadzoru, wypracowanie dobrych praktyk i rekomendacji. W wyniku prac zespołu, w skład którego weszli przedstawiciele Ministerstwa Gospodarki, powstały dwa opracowania pn. *Analiza wybranych obszarów funkcjonowania nadzoru w administracji rządowej* z marca 2012 r. oraz *Nadzór w administracji rządowej* z 2 lipca 2014 r., zawierające wnioski i rekomendacje w zakresie usprawnienia nadzoru ministrów nad jednostkami i organami podległymi. Ostatecznie nie uzyskały one dalszej aprobaty dyrektora Departamentu Jednostek Nadzorowanych i Podległych i nie zostały przedstawione Kierownictwu MG dla ich kontynuowania.

4.5 Pozostałe wyniki kontroli

4.5.1. Gospodarka finansowa UDT

Przepisy dotyczące gospodarki finansowej UDT określone zostały w rozdziale 4 ustawy o dozorcze technicznym.

- UDT prowadzi samodzielną gospodarkę finansową, pokrywając z uzyskanych przychodów wszystkie koszty działalności, w tym wynagrodzenia pracowników (art. 55 ust. 1 i 3 *uodt*). Koszty te wyniosły 313,4 mln zł w 2013 r., 316,7 mln zł w 2014 r. i 318,6 mln zł w roku 2015, a przychody w tych latach wyniosły odpowiednio 379,5 mln zł, 386,2 mln zł i 416,4 mln zł w 2015 r. Największy udział w przychodach stanowią przychody z opłat za czynności dozoru technicznego, które wyniosły 363 mln zł w 2015 r. i stanowiły 87,2% przychodów ogółem [kwestie związane z opłatami za czynności dozoru technicznego zostały szerzej opisane w pkt. 4.2. Informacji]. W kosztach dominowały wynagrodzenia, które wyniosły 191,4 mln zł i stanowiły 60% kosztów poniesionych w tym roku. W 2015 r. przeciętne wynagrodzenie miesięczne przypadające na etat wyniosło 9,5 tys. zł, a przeciętne zatrudnienie (w przeliczeniu na pełne etaty) – 1668 osób, w tym: 46 członków kierownictwa i 1622 pozostałych pracowników.

Tabela nr 2

Przychody i koszty działalności UDT (w zł)

Tytuł	Lata	2013	2014	2015
Przychody, z tego:		379 543 973,87	386 157 371,46	416 352 566,03
Przychody z opłat (art. 34 ust. 1 <i>uodt</i>)		333 310 462,90	346 849 952,41	363 012 729,17
Przychody z tytułu usług wspierających dozór techniczny (Popularyzacja bezpieczeństwa technicznego w ramach Akademii UDT – art. 37 ust. 11 <i>uodt</i>)		4 536 691,95	3 411 642,74	3 655 051,33
Przychody z tytułu usług wspierających dozór techniczny (Certyfikacja CERT)		27 651 804,16	28 745 708,11	35 127 570,44
Zmiana stanu produktów		-834 494,80	-9 354 989,93	-1 991 911,54
Pozostałe przychody operacyjne		3 862 612,03	5 734 465,05	7 558 829,19
Przychody finansowe		11 016 897,63	10 770 593,08	8 990 297,44
Koszty, z tego:		313 396 628,10	316 681 426,98	318 570 609,88
Wynagrodzenia		185 886 723,08	186 001 086,64	191 440 620,47
Amortyzacja		16 576 760,79	15 181 922,73	13 760 491,43
Zużycie materiałów i energii		8 965 182,96	12 890 362,19	10 100 737,44
Usługi obce		26 161 979,82	19 998 266,66	20 489 893,89
Podatki i opłaty		2 280 858,64	2 290 042,19	2 493 043,38
Ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia		53 273 561,69	52 808 556,43	56 208 977,56
Pozostałe koszty rodzajowe		14 318 003,09	14 851 650,53	14 883 842,58
Pozostałe koszty operacyjne		4 548 262,54	11 977 922,11	5 896 733,60
Koszty finansowe		1 385 295,49	681 617,50	3 296 269,53
Wynik finansowy(brutto)		66 147 345,77	69 475 944,48	97 781 956,15

Źródło: Opracowanie własne NIK.

NIK wskazuje na niewspółmiernie wysokie średnie zarobki pracowników UDT w stosunku do średnich wynagrodzeń pracowników pozostałych urzędów wykonujących zadania o porównywalnym charakterze. Przeciętne wynagrodzenie miesięczne przypadające na etat wyniosło w 2015 r. 9 543 zł i było minimalnie wyższe niż w 2014 r. (9 341 zł)⁵⁵. Przeciętne wynagrodzenie członka kierownictwa UDT wyniosło 19 288 zł i było wyższe o 0,4% niż w 2014 r., a pozostałych pracowników – 9 265 zł (wyższe odpowiednio o 2,2%).

NIK wskazuje również na niespotykany w innych jednostkach sektora publicznego, wysoki udział nagród i premii w wynagrodzeniach ogółem UDT (191 mln zł), który wyniósł w 2015 r. aż 43%⁵⁶.

Zgodnie z *Regulaminem premiowania w UDT*⁵⁷ wysokość premii dla poszczególnych pracowników określana jest wskaźnikiem procentowym od wypłaconych wynagrodzeń. W 2015 r. wysokość premii wyniosła 35% wypłaconego wynagrodzenia zasadniczego za czas efektywnie przepracowany⁵⁸ oraz za czas urlopu wypoczynkowego. Łączna wysokość premii w 2015 r. wyniosła 35 910,8 tys. zł, w tym dla pracowników centrali 7 731,7 tys. zł, a dla pracowników oddziałów UDT 28 179,2 tys. zł. Średnia premia dla pracownika centrali w 2015 r. wyniosła 23,1 tys. zł (334 pracowników do premii), a dla pracownika oddziału UDT 21,7 tys. zł (1300 pracowników).

Na podstawie § 5 ust. 1 ww. *Regulaminu* w ramach funduszu wynagrodzeń tworzony jest fundusz nagród z przeznaczeniem na indywidualne uznaniowe nagrody dla pracowników. W 2015 r. nagrody wypłacono kwartalnie wg list przekazanych przez dyrektorów komórek organizacyjnych i oddziałów terenowych z zaproponowanymi kwotami. Łączna wysokość nagród w 2015 r. wyniosła 45 430,1 tys. zł⁵⁹, w tym dla pracowników centrali w kwocie 10 317,7 tys. zł, a dla pracowników oddziałów UDT w kwocie 35 112,4 tys. zł.

- Wynagrodzenie Prezesa UDT wypłacono w wysokościach ustalonych przez ministra właściwego do spraw gospodarki (art. 55 ust. 4 *uodt*). Minister Gospodarki ustalił miesięczne wynagrodzenie Prezesa UDT w wysokości sześciokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat z nagród z zysku w czwartym kwartale roku poprzedniego, ogłoszonego przez Prezesa GUS. Prezesowi UDT wypłacano (w okresie objętym kontrolą) wynagrodzenie miesięczne brutto w kwotach nieprzekraczających wysokości ustalonej przez Ministra Gospodarki.
- Urząd finansuje inwestycje ze środków własnych (art. 57 *uodt*). Do najważniejszych inwestycji UDT w badanym okresie należały: realizacja projektów związanych z infrastrukturą, a w szczególności budową siedzib oddziałów terenowych oraz zakupami wyposażenia pomiarowo-badawczego. Np. na wydatki majątkowe w 2015 r. przeznaczono 20 388 tys. zł, tj. 65,5% planu (31 110 tys. zł). Na niepełną realizację wydatków majątkowych wpływ miało m.in.: wstrzymanie budowy nowej siedziby oddziału terenowego w Warszawie, wcześniejsze zakończenie budowy siedziby oddziału terenowego w Bydgoszczy, w związku z czym większe niż przewidywano środki wydatkowano w 2014 r. oraz przesunięcie części dostaw wyposażenia pomiarowo-badawczego na rok 2016 i dokonanie płatności w 2016 r. za zakupy dostarczone na koniec 2015 r.

⁵⁵ Wyniki kontroli wykonania planu finansowego UDT w 2015 r.

⁵⁶ Jw.

⁵⁷ Załącznik do Zarządzenia nr 3/09 Prezesa UDT z dnia 30 stycznia 2009 r.

⁵⁸ Nagroda jest świadczeniem uznaniowym, podczas gdy premia ma charakter roszczeniowy. A to oznacza, że pracownik nabywa do niej prawo w przypadku spełnienia warunków określonych uprzednio przez szefa.

⁵⁹ W kwocie tej znajdują się także nagrody tzw. „jednorazowe” wypłacone na podstawie ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz. U. z 2015 r. poz. 2099 ze zm.) oraz nagród dla pracowników przechodzących na emeryturę. Kwota ta nie obejmuje natomiast tzw. „trzynastki”, czyli wypłat z zakładowego funduszu nagród, wynoszącego 8,5% środków na wynagrodzenia.

- Na podstawie art. 59 ust. 1 *uodt* UDT utworzył następujące fundusze: podstawowy, fundusz z aktualizacji wyceny środków trwałych, zakładowy fundusz świadczeń socjalnych oraz zakładowy fundusz nagród, który w okresie objętym kontrolą stanowił 8,5% funduszu płac. Stan funduszy na koniec 2015 r. wynosił 386,5 mln zł (fundusz podstawowy), 1,9 mln zł (zakładowy fundusz świadczeń socjalnych) i 17,8 mln zł (zakładowy fundusz nagród).

Tabela nr 3

Stan funduszy UDT

(w zł)

Fundusz	Stan na koniec roku	2013	2014	2015
Podstawowy		291 553 935,34	337 846 356,95	386 470 159,15
Z aktualizacji wyceny środków trwałych		0,00	0,00	0,00
Zakładowy fundusz świadczeń socjalnych		2 210 753,64	2 072 469,83	1 879 704,75
Zakładowy fundusz nagród		16 808 383,57	16 980 100,50	17 842 866,95

Źródło: Opracowanie własne NIK.

- Wynik finansowy UDT i jego podział zostały wyliczone zgodnie z zasadami określonymi w *uodt*. W latach 2013–2015 UDT odnotowywał rosnący, dodatni wynik finansowy brutto (wzrost o 47,9%), który wyniósł 66,1 mln zł w 2013 r., 69,5 mln zł w 2014 r. i 97,8 mln zł w 2015 r. Prawdłowo dzielono zweryfikowany zysk UDT (fundusz podstawowy – 70% oraz wpłata do budżetu Państwa – 30%). Wpłata do budżetu zwiększyła się w badanym okresie o 48%.

Tabela nr 4

Podział wyniku finansowego UDT

(w zł)

Przeznaczenie	Lata	2013	2014	2015
Fundusz podstawowy		46 303 142,04	48 633 161,14	68 447 369,30
Wpłata do budżetu		19 844 203,73	20 842 783,34	29 334 586,85

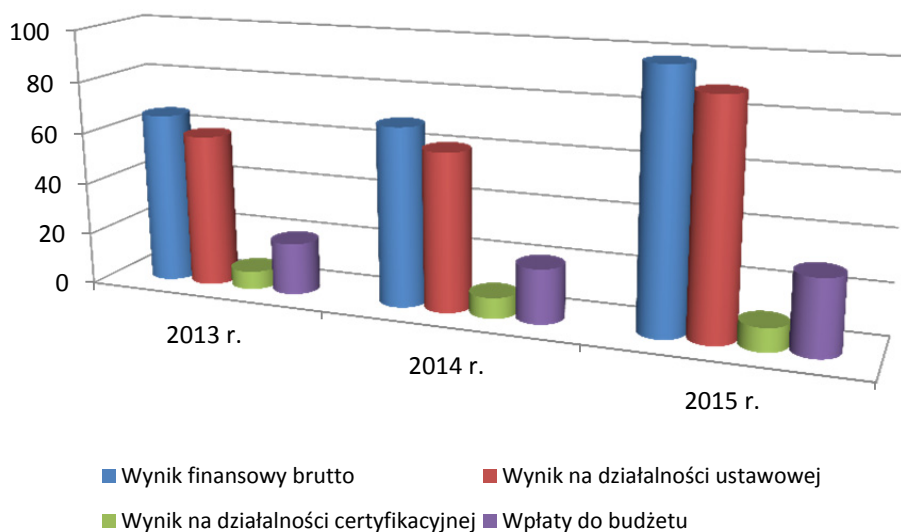
Źródło: Opracowanie własne NIK.

- W UDT funkcjonuje system finansowo-księgowy TETA ERP wdrożony w 2013 r. Zapewnia on ujęcie danych w porządku chronologicznym, ujmowanie w dzienniku wyłącznie zapisów sprawdzonych, automatyczną kontrolę zapisów oraz niedostępność zbioru dla modyfikacji, poza wprowadzaniem uzasadnionych korekt. Roczne sprawozdania (sporządzone za IV kwartał 2015 r.) przekazują prawdziwy obraz należności i zobowiązań w 2015 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.

Wykres nr 1

Relacja między wynikami finansowymi a wpłatami do budżetu z zysku UDT w latach 2013–2015

(w mln zł)



Źródło: Opracowanie własne NIK.

4.5.2. Kolegium UDT

Kolegium UDT zostało utworzone w 2001 r. na podstawie *Statutu Urzędu Dozoru Technicznego* stanowiącego załącznik do *rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 15 marca 2001 r. w sprawie nadania statutu Urzędowi Dozoru Technicznego*⁶⁰. Z uwagi na upływ czasu oraz zmiany osobowe, nie można określić genezy wprowadzenia tego zapisu do *Statutu*.

Zgodnie z § 5⁶¹ *Statutu UDT* Kolegium jest organem opiniodawczo-doradczym Prezesa UDT w zakresie przygotowywania projektów rozwiązań służących realizacji oraz zwiększaniu efektywności i jakości działań UDT, określonych w art. 37 *uodt*. W okresie objętym kontrolą Kolegium UDT zebrało się 28 razy (osiem razy w 2013 r. i po dziesięć w 2014 r. i 2015 r.) nie podejmując żadnej uchwały w zakresie statutowego celu swojego działania. Według UDT, działania Kolegium były komplementarne do działań UDT i skupiały się na wspieraniu, opiniowaniu, doradzaniu, przygotowaniu analiz i rekomendowaniu działań UDT. O opiniodawczo-doradczą rolę Kolegium UDT niech świadczą omawiane tematy na jego posiedzeniach, takie jak np.: „inicjatywa zmiany nazwy przystanku autobusowego przy siedzibie UDT”, „wyniki rozmów przeprowadzonych przez członka Kolegium UDT z wytypowanymi dyrektorami przedszkoli warszawskich na temat celowości, zakresu i częstotliwości działań prewencyjnych podejmowanych przez UDT w grupie dzieci”, „omówienie zakresu programowego i działań jakie powinny zostać podjęte przez UDT w grupie wiekowej 3–6 lat”, „szczegółowa analiza systemu penitencyjnego w Polsce” czy opracowania członków Kolegium UDT, jak np. „Stan wiedzy funkcjonariuszy i pracowników Policji i Służby Więziennej na temat bezpieczeństwa technicznego oraz roli i zadań Urzędu Dozoru Technicznego – w oparciu o badania sondażowe”.

⁶⁰ Stanowił on załącznik do *rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 15 marca 2001 r. w sprawie nadania statutu Urzędowi Dozoru Technicznego* (Dz. U Nr 30, poz. 345).

⁶¹ Obecnie kwestię Kolegium normuje § 4 *Statutu UDT* nadanego *rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 16 maja 2014 r. w sprawie nadania statutu Urzędowi Dozoru Technicznego* (Dz. U. z 2014 r. poz. 682).

Skład osobowy, zakres zadań i tryb pracy Kolegium UDT określał regulamin ustalany przez Prezesa UDT. W skład Kolegium UDT wchodziło 12 członków, przy czym jego Przewodniczącym każdorazowo był przedstawiciel UDT. Członkowie Kolegium UDT reprezentowali takie instytucje bądź organizacje jak np.: Europejską Unię Kobiet, Akademię Obrony Narodowej w Warszawie, Krajową Radę Spółdzielczą czy Wyższą Szkołę Bezpieczeństwa i Ochrony im. Marszałka Józefa Piłsudskiego w Warszawie.

W badanym okresie koszty funkcjonowania Kolegium UDT wyniosły 559,6 tys. zł, z tego łączne wynagrodzenie członków Kolegium wyniosło 558,4 tys. zł (150 tys. zł w 2013 r., 202,1 tys. zł w 2014 r. i 206,3 tys. zł w 2015 r.), a koszty delegacji członka Kolegium UDT – 1,2 tys. zł. Za uczestnictwo w posiedzeniach Kolegium UDT jego członkowie (oprócz przedstawicieli UDT) otrzymywali wynagrodzenie miesięczne (np. w 2015 r. w wysokości maksymalnej do 2 062 zł) i to bez względu czy posiedzenie to w konkretnym miesiącu odbyło się, czy nie. UDT wypłaciło członkom Kolegium UDT wynagrodzenie za udział w posiedzeniach także w przypadku dwóch osób, które nie uczestniczyły w poszczególnych miesiącach w posiedzeniach Kolegium UDT, do czego były zobligowane umowami zlecenia. Wydatki poniesione z tego tytułu wyniosły 12,3 tys. zł i w ocenie NIK były nieuzasadnione.

Z dniem 21 czerwca 2016 r. odwołano wszystkich członków Kolegium UDT.

4.5.3. Nadzór nad oddziałami terenowymi UDT

Zadania w zakresie nadzoru nad oddziałami terenowymi zostały w UDT rozdzielone pomiędzy komórki organizacyjne UDT w zależności od kompetencji. Nadzorowanie działalności oddziałów terenowych sprawowane było przez Departament Koordynacji Inspekcji, m.in. poprzez:

- ustalanie wymagań i kryteriów ich akceptacji oraz określanie standardów technicznych inspekcji,
- ustalanie szczegółowego sposobu postępowania, rodzaju i zakresu sprawdzeń, prób, i badań urządzeń technicznych,
- ustalanie wzorów sporządzanych protokołów, raportów lub e-protokołów,
- monitorowanie i ewentualny współudział w badaniach przyczyn nieszczęśliwych wypadków i niebezpiecznych uszkodzeń urządzeń technicznych,
- udział w kwalifikowaniu, szkoleniu specjalistycznym, autoryzowaniu oraz utrzymywaniu kompetencji personelu technicznego,
- nadzór nad przestrzeganiem procedur i instrukcji systemu zarządzania UDT, realizowany poprzez regularne audyty wewnętrzne,
- koordynowanie wymiany wiedzy i doświadczeń na szczeblu UDT.

Do zadań Departamentu Kadr należało m.in. nadzorowanie oddziałów terenowych UDT w zakresie prawidłowości prowadzenia ewidencji i rozliczania czasu pracy pracowników, realizacji programów praktyk i staży studenckich i absolwenckich.

W obszarze procesu zarządzania infrastrukturą i zakupami, należącym do kompetencji Departamentu Infrastruktury i Informatyki, nadzór nad oddziałami odbywał się m.in. poprzez:

- weryfikację planowanych wydatków,
- weryfikację wniosków o udzielanie zamówień publicznych,
- mechanizmy kontroli nad właściwą realizacją zaciągniętych zobowiązań finansowych, prowadzone w systemie finansowo-księgowym,

- centralne prowadzenie postępowań o zamówienie publiczne,
- centralną koordynację umów o charakterze ogólnofirmowym,
- weryfikowanie i koordynowanie planów przekazywanych przez oddziały oraz działań w zakresie remontów, inwestycji budowlanych oraz dostaw usług, ubezpieczeń, zakupów energii,
- koordynowanie wykonywania kontroli okresowych we wszystkich obiektach UDT,
- monitorowanie kosztów eksploatacyjnych związanych z utrzymaniem budynków/siedzib oddziałów.

Nadzór Departamentu Organizacyjno-Prawnego UDT nad wykonywaniem zadań przez oddziały terenowe był wykonywany pośrednio w drodze rozpatrywania odwołań i zażaleń oraz skarg i wniosków składanych do Urzędu w trybie przepisów *Kodeksu postępowania administracyjnego*.

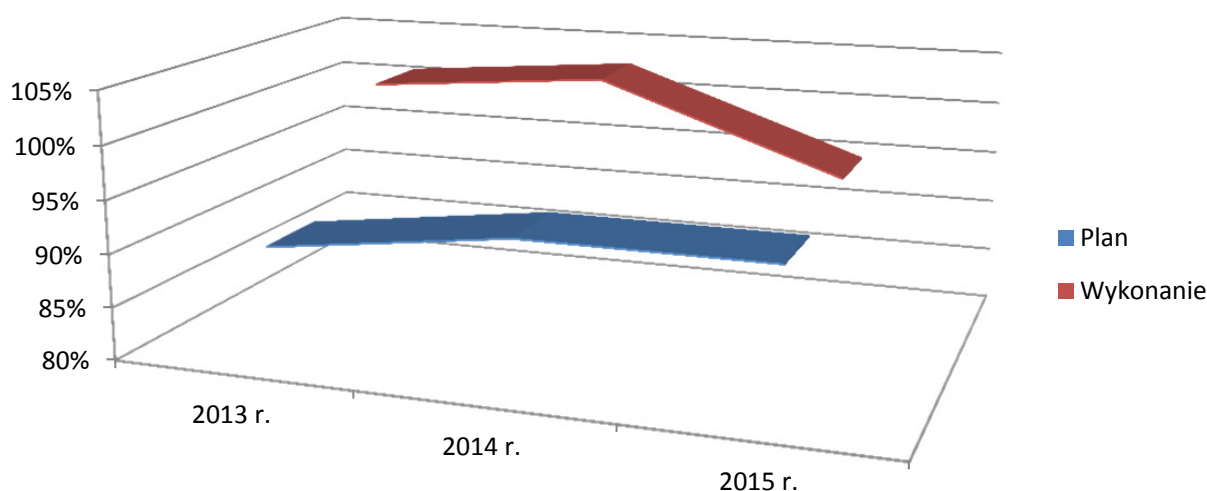
4.5.4. Skuteczność i efektywność działania UDT

- Miarą oceny skuteczności działania UDT był stopień wykonania planu finansowego UDT w układzie zadaniowym. UDT realizował w ramach budżetu zadaniowego jedno działanie 6.1.2.4. *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 działania UDT jest *Bezpieczeństwo funkcjonowania urządzeń technicznych, które mogą stwarzać zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego oraz mienia i środowiska*. Przyjęty miernik określający stopień realizacji celu to wyrażony w procentach wskaźnik *Rzeczywistej liczby wykonanych badań w danym roku do planowanej liczby badań na dany rok*. Wartość zakładaną miernika w 2013 r. w wysokości 90% wykonano w 101%, w 2014 r. zaplanowaną wartość wskaźnika w wysokości 93% wykonano na poziomie 102,95%, a w 2015 r. miernik wykonano w wysokości 94,95% wobec wartości zaplanowanej – 93%.

Wykres nr 2

Planowana i zrealizowana w latach 2013–2015 wartość miernika: „Rzeczywista liczby wykonanych badań w danym roku do planowanej liczby badań na dany rok”



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Przyjęty miernik skuteczności działań UDT, określający rzeczywistą liczbę wykonywanych badań w danym roku do planowanej liczby badań na dany rok, jest nieadekwatny do określenia poziomu realizacji celu, tj. zapewnienia *Bezpieczeństwa funkcjonowania urządzeń technicznych, które mogą stwarzać zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego oraz mienia i środowiska*. W konsekwencji uniemożliwia to dokonanie rzetelnej analizy rezultatów skuteczności działań UDT w zakresie dozoru technicznego. Cel oraz jego miernik, ustalone w „Planach działalności UDT”, nie zawierają informacji wystarczających dla organu nadzoru do właściwej oceny skuteczności działań UDT.

- Do oceny wydajności działań dozoru technicznego NIK przyjęła następujące mierniki ją określające:
 1. wskaźnik A, stanowiący relację przychodów do kosztów z całkowitej działalności UDT (w tym działalności certyfikacyjnej),
 2. wskaźnik B, stanowiący iloraz liczby ustawowych czynności dozoru technicznego i przeciętnej liczby osób wykonujących czynności dozoru,
 3. wskaźnik C, mierzący stosunek liczby ustawowych czynności dozoru technicznego do kosztów ustawowych czynności dozoru technicznego.

Analizując zmiany powyższych mierników w latach 2013–2015 należy zwrócić uwagę na 20%–30% przewagę przychodów nad kosztami działalności UDT (wskaźnik A wynosił 1,2 w latach 2013–2014 i nieznacznie wzrósł w 2015 r., do poziomu 1,3). Podobnie stabilnie utrzymuje się wysokość wskaźnika C (0,27 w 2013 r. i 0,28 w latach 2014–2015). Odwrotność tego wskaźnika oznacza, że przeciętny koszt wykonania jednej czynności dozoru technicznego wahał się od 368 zł w 2013 r., poprzez 357 zł w 2014 r. do 360 zł w roku 2015. Nieco odmiennie kształtował się poziom wskaźnika B. Mimo początkowego wzrostu tego wskaźnika (815 w 2013 r. i 834 w 2014 r.) to jego wartość spadła do 801 w 2015 r. Zauważyć należy, że pomimo wzrostu w 2015 r. przeciętnej liczby osób wykonujących czynności dozoru (o 1,9%) to liczba ustawowych czynności dozoru technicznego przez nich wykonywanych zmniejszyła się (o 2,2%). Spadek tej liczby był tłumaczony dużymi wahaniami ilości wykonanych czynności dozoru technicznego w danym roku, a wzrost liczby osób wykonujących czynności dozoru technicznego wynikał z konieczności wykonywania nowych, postawionych przez inne przepisy niż *ustawa o dozorze technicznym*, zadań. Stanowisko UDT nie wyjaśnia jednak związku pomiędzy spadkiem ustawowych czynności dozoru technicznego a wahaniami ilości wykonanych czynności; stanowisko nie wymienia też nowych zadań UDT postawionych do realizacji przez inne przepisy.

Tabela nr 5

Mierniki efektywności działań dozoru technicznego w latach 2013–2015

(przychody i koszty w zł)

2013		2014		2015	
Wskaźnik A*: przychody/koszty					
379 543 973,87	1,2	386 157 371,46	1,2	416 352 566,03	1,3
313 396 628,10		316 681 426,98		318 570 609,88	
Wskaźnik B**: liczba ustawowych czynności dozoru technicznego/przeciętna liczba osób wykonujących czynności dozoru technicznego					
794 983	815,4	830 661	834,2	812 573	800,8
975		995,75		1 014,67	
Wskaźnik C***: liczba ustawowych czynności dozoru technicznego/koszty ustawowych czynności dozoru technicznego					
794 983	0,27	830 661	0,28	812 573	0,28
292 406 664,58		296 137 560,92		292 488 199,27	
Odwrotność wskaźnika C: koszty ustawowych czynności dozoru technicznego/liczba ustawowych czynności dozoru technicznego					
292 406 664,58	367,81	296 137 560,92	356,51	292 488 199,27	359,95
794.983		830 661		812 573	

* W pozycji przychody i koszty wykazano ogół przychodów i kosztów jakie UDT osiągnął/poniósł w poszczególnych latach.

** Liczba ustawowych czynności dozoru technicznego obejmuje sumę ilości badań okresowych; badań odbiorczych, technicznych sprawdzających, doraźnych-eksploatacyjnych, po awarii i wypadkach oraz badań doraźnych-kontrolnych. Wartości wskazane w tej pozycji nie obejmują liczby przeprowadzonych postępowań sprawdzających kwalifikacje osób, pozostałych płatnych czynności dozoru technicznego, za które pobierane są opłaty wg stawki godzinowej oraz zadań realizowanych w ramach Akademii UDT.

*** Liczba ustawowych czynności dozoru technicznego jak wyżej. Koszty ustawowych czynności dozoru technicznego obejmują wszystkie koszty działalności UDT pomniejszone o koszty związane z działalnością UDT-CERT. Pozycja ta obejmuje wszystkie koszty działania UDT poniesione w poszczególnych latach bez kosztów UDT-CERT, nie tylko na czynności wskazane w liczniku wskaźnika np. dotyczące również sprawdzania kwalifikacji osób, Akademii UDT.

Źródło: Opracowanie własne NIK.

Zasada efektywności została zdefiniowana w art. 44 ust. 3, pkt 1 lit. a) ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym, wydatki publiczne powinny być dokonywane z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. UDT nie określiło natomiast mierników efektywności działań dozoru technicznego, mierzących zależność pomiędzy nakładami a osiągniętymi z nich efektami (wynikami). Stan ten, zdaniem NIK, uniemożliwia prawidłową analizę i ocenę efektywności dozoru realizowanego w ramach ustawowych zadań UDT.

W latach 2013–15 mierniki dozoru technicznego były określone w „Księdze Jakości Jednostki Inspekcyjnej UDT” oraz po integracji zapisów w „Księdze Zarządzania UDT”. Zauważyć jednak należy, że mierniki te odnosiły się do procesów (np. nadzór nad systemem zarządzania finansami, personelem, infrastrukturą i zakupami, informatyką) zawartych w systemie zarządzania UDT, a nie efektywności realizacji ustawowych zadań przez UDT.

W I połowie 2015 r. wywiązała się dyskusja na temat modelu systemu dozoru technicznego w Polsce wywołana ekspertyzą Instytutu Sobieskiego pt. „System dozoru technicznego zbiorników i urządzeń ciśnieniowych – Polska na tle wybranych państw Unii Europejskiej”. Funkcjonowanie systemu dozoru technicznego w Europie oraz stanowisko zwolenników i przeciwników jego zmian w Polsce przedstawiono poniżej.

5.1 Systemy dozoru technicznego w Europie

Informacja Departamentu Innowacji i Rozwoju UDT, czerwiec 2016 r.

Wielka Brytania

Wymagania odnośnie inspekcji urządzeń dźwignicowych są opisane w dwóch aktach prawnych: PUWER (*Provision and Use of Work Equipment Regulations*) oraz LOLER (*Lifting Operations and Lifting Equipment Regulations*). Przepisy wymagają sporządzenia planu badań inspekcyjnych (tzw. *examination scheme*, opisujący co będzie badane i w jakich odstępach czasu). Plany inspekcyjne mogą być przygotowywane przez eksploatującego, właściciela, producenta lub niezależną osobę pod warunkiem posiadania odpowiednich kompetencji. Badania inspekcyjne są przeprowadzane przez osobę kompetentną, która może być pracownikiem innej firmy, lub wybranym przez pracodawcę pracownikiem własnej firmy. Osoba kompetentna musi być przeszkolona (np. przez organizację („SAFed” – „Safety Assessment Federation”) i posiadać akredytację brytyjskiej jednostki akredytującej („the United Kingdom Accreditation Service” – „UKAS”). W zakresie urządzeń ciśnieniowych obowiązuje regulacja – *The Pressure Systems Safety Regulations 2000*. Zgodnie z przepisami obowiązkowe jest przedłożenie dla urządzeń ciśnieniowych planu badań (*written scheme of examination*), który jest zatwierdzany przez osobę kompetentną. Plan badań jest również okresowo przeglądany (w zależności od występujących ryzyk) i akceptowany przez osobę kompetentną.

Jednostki inspekcyjne (realizujące dozór) są spółkami prawa handlowego w postaci sp. z o.o. oraz tzw. firm publicznych – status przypomina spółki akcyjne, notowane na giełdzie, spółek partnerskich (odpowiednik spółek cywilnych i jawnych). Są to firmy zlokalizowane w Wlk. Brytanii, w tym jedna firma międzynarodowa („ABB”), jedna firma amerykańska (przedstawicielstwo w Wlk. Brytanii).

Francja

Różne przepisy prawne określają działania dozоровe dla poszczególnych urządzeń. Przykładowo – dźwigi osobowe – zasady konserwacji i inspekcji opisane są w rozdziale R125 kodeksu *Code de la construction et de l'habitation*. Do badań uprawnione są „upoważnione jednostki”, których we Francji jest 13 oraz osoby, których kompetencje zostały certyfikowane przez organ akredytujący. Szczegółowe zasady badań urządzeń ciśnieniowych ustalone w dekrete 99–1046 z 13 grudnia 1999 r. (*Décret relatif aux équipements sous pression*). Jednostkami upoważnionymi do badań urządzeń ciśnieniowych są jednostki delegowane przez regionalnego dyrektora przemysłu, badań i środowiska, wybrane z listy jednostek upoważnionych przez ministra przemysłu. Nie są formułowane wymagania co do formy prawnej „jednostki upoważnionej”.

We Francji rozróżnia się jednostki kontrolujące urządzenia podlegające oznakowaniu CE (praktycznie najczęściej są to jednocześnie jednostki notyfikowane) oraz nie podlegające oznakowaniu. Jednostki te mają różne formy prawne, do pewnych działań inspekcyjnych dopuszczane są osoby certyfikowane przez jednostkę akredytującą.

Austria

Przepisy dźwigowe regulują ustawy w poszczególnych krajach związkowych (np. *Wiener Aufzugsgesetz* dla Wiednia i okolic). Badania dźwigów są wykonywane przez wyznaczone osoby kompetentne – badaczy („Aufzugsprüfer”). Status badacza uzyskuje się wnioskując do magistratu po sprawdzeniu kompetencji. Sprawy badań urządzeń ciśnieniowych reguluje osobna ustawa (*Bundesgesetz über die Sicherheit von unter Druck stehenden Geräten*). W zakresie urządzeń ciśnieniowych jest w Austrii podział na urządzenia o wysokim poziomie ryzyka i urządzenia o niskim poziomie ryzyka. Urządzenia o wysokim poziomie ryzyka są badane przez stronę trzecią – jednostki inspekcyjne („Inspektionsstellen”), urządzenia o niskim poziomie ryzyka mogą być badane przez użytkownika (jego kompetentny personel). Zarówno jednostki inspekcyjne jako strony trzecie jak i jednostki badawcze użytkownika muszą posiadać akredytację zgodnie z ustawą *Akkreditierungsgesetz 2012*; jednostka akredytująca ocenia te jednostki i nadzoruje.

Jest kilka jednostek akredytowanych przez „Akkreditierung Austria” do wykonywania badań urządzeń dźwignicowych i urządzeń ciśnieniowych. Te jednostki inspekcyjne mają status spółek z ograniczoną odpowiedzialnością.

Niemcy

W Niemczech ustanowiono instytucję ZLS („Zentralstelle der Länder für Sicherheitstechnik”), która zgodnie z rozporządzeniem (*Betriebssicherheitsverordnung*) i ustawą (*Produktsicherheitsgesetz*) uprawnia jednostki inspekcyjne do przeprowadzania badań w zakresie urządzeń dźwignicowych, ciśnieniowych i pracujących w atmosferach wybuchowych. Instytucja od 2006 r. uprawnia organizacje w miejsce dotychczasowych kompetentnych osób fizycznych, które do tej pory realizowały badania. Uprawnione organizacje dzielą się na zewnętrzne jednostki inspekcyjne („Zugelassene Überwachungsstellen”), które po uzyskaniu uprawnień od ZLS realizują badania w wyznaczonych krajach związkowych, oraz wewnętrzne jednostki inspekcyjne („Prüfstellen von Unternehmen”), które mają ograniczony zakres działania wyłącznie do zakładów, z których się wywodzą oraz ograniczone zakres badań. W Niemczech powołano 12 zewnętrznych jednostek inspekcyjnych (głównie z grupy „TÜV”) oraz 8 jednostek inspekcyjnych wewnętrznych.

Spośród jednostek uprawnionych do wykonywania inspekcji znaczna ilość jednostek jest zrzeszona w jednym stowarzyszeniu VdTÜV („Der Verband der Technischen Überwachungs-Vereine”). Mimo deklarowanego uwolnienia rynku inspekcji, instytucja uprawniająca (ZLS) stawia bariery ubiegającym się organizacjom (opłata wstępna, wymagania określonej ilości personelu w każdym z krajów związkowych), co powoduje praktyczne ograniczenie jednostek inspekcyjnych do niemieckich, w głównej mierze zrzeszonych w VdTÜV. Status firm – spółki z ograniczoną odpowiedzialnością.

Szwecja

W Szwecji do przeprowadzania inspekcji urządzeń dźwignicowych i ciśnieniowych są upoważnione jednostki inspekcyjne akredytowane przez „SWEDAC” („Swedish Board for Accreditation and Conformity Assessments”). W posiadanej akredytacji zaznaczony jest zakres działań jednostki inspekcyjnej. „SWEDAC” wydaje przewodniki, które określają jakie wymagania ma spełnić akredytowana jednostka inspekcyjna („STAFS 2011:18”). Zgodnie z wykazem jednostki akredytującej „SWEDAC” do badania urządzeń dźwignicowych dedykowano 9 jednostek inspekcyjnych, do badania urządzeń ciśnieniowych – 6 jednostek.

Spośród jednostek inspekcyjnych w zakresie urządzeń ciśnieniowych dopuszczono 6 firm, które mają status spółek z ograniczoną odpowiedzialnością. Spośród tych 6 spółek, 3 są filiami firm zagranicznych (niemieckie – „DEKRA” i „TÜV NORD”, fińska „INSPECTA” przejęta przez firmę holenderską). Jednostki inspekcyjne w zakresie urządzeń dźwignicowych – 9 firm o statusie spółek z ograniczoną odpowiedzialnością (w tym niemiecka „DEKRA” i fińska „INSPECTA”).

Estonia

W Estonii obowiązują dwie ustawy dotyczące dozoru: *Lifts Safety Act* i *Pressure Safety Act*; obecnie, od 2015 r. trwają prace legislacyjne nad ogólną ustawą – *Equipment Safety Act*. Do roku 2010 inspekcje były przeprowadzane przez estońską jednostkę inspekcyjną do tego upoważnioną przez władze („Tehnokontrollikeskus”).

„Tehnokontrollikeskus” została sprywatyzowana jako „Inspecta Estonia Ltd”. W konsekwencji organizacja działa wg zasad jakie były uprzednio (pozycja monopolistyczna), i tylko wpływy są przekazywane nie do skarbu państwa tylko do firmy zagranicznej. „Inspecta Estonia Ltd” przejęła pracowników firmy Tehnokontrollikeskus i praktycznie ta sama firma, choć zmienił się właściciel, realizuje inspekcję. Przychód z inspekcji kierowany jest nie do skarbu państwa lecz przekazywany firmie prywatnej (mimo iż praktyka przeprowadzania inspekcji nie uległa zmianie).

Rumunia

W roku 2010 przekształcono krajową inspekcję dozorową „ISCIR” („Inspeția de Stat pentru Controlul Cazanelor, Recipientelor sub Presiune și Instalațiilor de Ridicat” jest odpowiedzialna za dozór w zakresie urządzeń ciśnieniowych i dźwignicowych) w spółkę „CNCIR SA” („Compania Națională pentru Controlul Cazanelor, Instalațiilor de Ridicat și Recipientelor sub Presiune SA”), która prawnie została wyznaczona jako jedyna organizacja inspekcyjna do 2018 roku. „CNCIR SA” w zakresie inspekcji technicznej podlega ministerstwu gospodarki, handlu i biznesu. W strukturze „CNCIR SA” wydzielono „CNCIR-IB” jako jednostkę inspekcyjną. „CNCIR-IB” posiada akredytację „RENAR” („Romanian Accreditation Association” – rumuńska jednostka akredytująca). Od 2018 mogą być dopuszczane w ograniczonym zakresie (dla urządzeń o małym poziomie ryzyka) podmioty zewnętrzne, ale urządzenia o wyższym poziomie ryzyka będą badane przez posiadającą wyłączność w tym zakresie firmę „CNCIR SA”.

Słowacja

Od 1995 r. inspekcją na terenie Słowacji zajmowała się „Technicka Inspekcia”. Organizacja została powołana przez Urząd Bezpieczeństwa Pracy Republiki Słowacji. Głównym zadaniem organizacji jest dozór nad bezpieczeństwem urządzeń technicznym zgodny z prawem krajowym. Od 2006 r. prawny status organizacji uległ zmianie – powstała spółka akcyjna „Technicka Inspekcia SA”. Właścicielem (100%-wym akcjonariuszem) jest ministerstwo pracy, spraw socjalnych i rodziny. Inspekcja urządzeń ciśnieniowych i dźwignicowych (oraz innych – zakres działania jest szerszy) jest realizowana przez ponad 100 inspektorów; struktura – centralne biuro i 5 oddziałów. Organizacja jest równocześnie jednostką notyfikowaną. Od roku 2006 stopniowo dołączyły jeszcze 3 jednostki inspekcyjne mające status spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, w tym przedstawicielstwo niemieckiego „TÜV SÜD”.

Bułgaria

W Bułgarii rolę jednostki inspekcyjnej pełni organizacja „SAMTS” („State Agency for Metrological and Technical Surveillance”), mająca status organizacji publicznej (*public body*) podporządkowanej Radzie Ministrów. W strukturze organizacyjnej został powołany Dyrektoriat Generalny „Inspekcja

Techniczna”, który wykonuje zadania z zakresu inspekcji technicznej. Dyrektoriat jest podzielony na Centralny Departament i 7 departamentów regionalnych. Pewne urządzenia o niskim poziomie ryzyka zostały przekazane do badań licencjonowanym firmom prywatnym.

5.2 Koncepcja systemu dozoru technicznego wg Instytutu Sobieskiego

Konkluzje ekspertyzy „Systemu dozoru technicznego zbiorników i urządzeń ciśnieniowych – Polska na tle wybranych państwa Unii Europejskiej”, Instytut Sobieskiego, Warszawa, kwiecień 2015 r.

Większość państw członkowskich reguluje swoje rynki dozoru technicznego zgodnie z zasadami tzw. „inteligentnej polityki regulacyjnej” (*smart regulation*) – poziom regulacji dostosowywany jest do wymogów krajowego rynku. Obecnie dominują w UE dwa modele; jeden, w którym większa odpowiedzialność spoczywa na instytucjach państwowych, oraz drugi, w którym większa odpowiedzialność za bezpieczeństwo spoczywa na użytkowniku oraz podmiotach rynkowych.

Model funkcjonujący w Polsce na podstawie m.in. *ustawy o dozorze technicznym* zapewnia wyłączność jako jednostkom dozoru technicznego trzem jednostkom państwowym: Urzędowi Dozoru Technicznego, Transportowemu Dozorowi Technicznemu oraz Wojskowemu Dozorowi Technicznemu. Obowiązujący w Polsce model jest odmienny od funkcjonującego w innych państwach, np. w Niemczech, gdzie dozór sprawowany jest przez podmioty prywatne (w większości niemieckie). Co więcej, we wszystkich analizowanych w raporcie państwach działają na rynku prywatne podmioty świadczące usługi z zakresu dozoru technicznego urządzeń ciśnieniowych.

Funkcjonowanie podmiotów państwowych posiadających wyłączność na sprawowanie dozoru technicznego, a także stawki opłat ustalone przez Ministerstwo Gospodarki były w ostatnim czasie kwestionowane, co zakończyło się wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2014 r., w wyniku którego MG zostało zmuszone do zmiany *rozporządzenia w sprawie wysokości opłat za czynności jednostek dozoru technicznego* (nowe rozporządzenie weszło w życie 1 grudnia 2014 r.).

Z uwagi na ewidentne problemy z rozporządzeniem MG (podniesione przez TK oraz podmioty eksploatujące urządzenia i ich zrzeczenia) oraz relację MG–UDT brak pewnej racjonalizacji systemu i zasad działania istniejących w jego ramach podmiotów wydaje się rozwiązaniem nieoptymalnym.

Postulat zmiany systemowej wymaga przede wszystkim przygotowania projektu nowego modelu rynku wraz z oszacowaniem skutków jego zmiany dla wszystkich podmiotów (podmiotów eksploatujących, jednostek funkcjonujących na rynku, interesariuszy zewnętrznych, którzy mogą odnieść zyski lub ponieść straty w związku z podniesieniem/obniżeniem standardów bezpieczeństwa), a także zmiany zapisów ustawowych (przede wszystkim ustawy o dozorze technicznym).

Uwzględniając zatem realne możliwości przeprowadzenia zmian w krótkim okresie, najlepszym rozwiązaniem na obecnym etapie jest racjonalizacja istniejącego systemu, m.in. przez wprowadzenie elastycznego, transparentnego i zbiektywizowanego, współtworzonego przez MG, jednostki państwowe oraz przedsiębiorstwa eksploatujące, mechanizmu ustalania stawek opłat za wykonanie czynności dozoru technicznego, co jest zgodne z postulatami podmiotów biorących udział w opiniowaniu kwestionowanego rozporządzenia, zmniejszenie kosztów dozoru technicznego bez obniżania standardów bezpieczeństwa (utrzymanie częstotliwości i dbałość o wysoką jakość kontroli) przez optymalizację (organizacyjną i finansową) funkcjonowania jednostek dozoru technicznego oraz zwiększenie zakresu delegowania uprawnień do świadczenia usług dozorowych na podmioty trzecie, w tym podmioty prywatne. Działanie to należy połączyć z rozpoczęciem

prac nad zmianą modelu rynku w kierunku jego otwarcia, co ostatecznie będzie musiało nastąpić ze względu na tendencje do ujednolicenia modeli dozoru technicznego we wszystkich państwach UE. Jednostki państwowe powinny być motywowane (przez regulacje rynkowe i instytucjonalne) do dalszej ekspansji na inne rynki (głównie rynki byłego bloku komunistycznego), podobnie jak czynią to podmioty z państw Europy Zachodniej. Ekspansja zagraniczna pozwoli na podniesienie konkurencyjności oraz potencjału organizacyjnego jednostek, a także zrekompensuje ewentualną stratę części rodzimego rynku.

5.3 Koncepcja systemu dozoru technicznego wg UDT

Stanowisko Prezesa Urzędu Dozoru Technicznego Andrzeja Ziółkowskiego, lipiec 2016 r.

Urząd Dozoru Technicznego pełni strategiczną funkcję zapewniając odpowiedni poziom bezpieczeństwa technicznego w Polsce poprzez nowoczesne, kompetentne i bezstronne wykonywanie czynności dozoru technicznego.

Przytoczona ekspertyza Instytutu Sobieskiego traktuje badania techniczne i prowadzenie dozoru technicznego nad urządzeniami jak każdy inny rodzaj usługi świadczonej w ramach systemu gospodarczego kraju. Zrównanie nadzoru nad bezpieczeństwem technicznym z innymi wolnorynkowymi usługami świadczonymi w oparciu o relację klient-dostawca i bazującymi o mechanizmy wyceny budowane na bazie równowagi popytu i podaży jest niewłaściwe. Dozór techniczny w opinii UDT jest przede wszystkim zespołem czynności świadczonych w imieniu, i na rzecz ogółu społeczeństwa, zapewniając najwyższy możliwy poziom bezpieczeństwa zarówno dla osób pracujących z urządzeniami technicznymi, pracujących w ich pobliżu jak również dla osób korzystających z tych urządzeń bez świadomości potencjalnego ryzyka (windy, schody ruchome). Urząd Dozoru Technicznego dzięki wprowadzaniu odpowiednich wymagań technicznych, a także nowoczesnych rozwiązań inspekcyjnych, opartych na analizie ryzyka oraz innowacyjnych metod badawczych stale monitoruje i stymuluje rozwój kluczowych sektorów gospodarki państwa, takich jak przemysł energetyczny, petrochemiczny, chemiczny czy maszynowy. Podmioty gospodarcze eksploatujące urządzenia techniczne są obsługiwane z zachowaniem najwyższych standardów z zakresu obsługi klienta, a wdrażane nowoczesne techniki prowadzenia inspekcji mają za zadanie zmniejszać obciążenia dla przedsiębiorców i obniżać ich koszty związane z prowadzonymi badaniami technicznymi, jednak podstawowym klientem UDT jest społeczeństwo.

Postulowane przez autorów ekspertyzy otwarcie rynku inspekcji technicznych spowodowałoby zmianę relacji łączących inspektorów z podmiotami podlegającymi kontroli, wprowadzając bezpośrednią zależność finansową warunkowaną dodatkowo „zadowoleniem” kontrolowanego podmiotu z wyników inspekcji. Dodatkowo, w realiach polskich, z dużym prawdopodobieństwem można przyjąć, iż rynek dozoru nad urządzeniami technicznymi w krótkim czasie zostałby opanowany przez zagraniczne, międzynarodowe podmioty, a polskie instytucje zostałyby zmarginalizowane lub w ogóle przestałyby istnieć. Konsekwencją takiego scenariusza byłaby utrata przez Państwo Polskie faktycznych możliwości niezależnego i kompetentnego określania wymagań technicznych zawartych w przepisach prawa i normach technicznych. Zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego, monitorowanie strategicznych działów gospodarki, pobudzanie innowacyjności w wymiarze techniki i technologii byłoby w praktyce niemożliwe bez kompetentnej instytucji technicznej w strukturach administracyjnych Państwa.

Koncentrując się na ekspertyzie Instytutu Sobieskiego należy zwrócić uwagę na to, iż opracowanie nie różnicuje wyraźnie zagadnienia wprowadzania do obrotu, tj. domeny działania na wolnym rynku jednostek notyfikowanych oraz działalności inspekcyjnej w państwach europejskich. O ile przedstawienie trzech stanowisk odnośnie modelu dozoru w Polsce jest uzasadnione dla celów analizy, trudno wyciągać wnioski odnośnie inspekcji na etapie eksploatacji, powołując się na wolnorynkowy system wprowadzania do obrotu. Użycie argumentu, że w Polsce należy wprowadzić wolnorynkowe podejście do dozoru, bo tak jest dozór realizowany w Europie, zawiera nieścisłości (Bułgaria, Rumunia zachowują istotną rolę państwa, w Estonii jedna firma jest odpowiedzialna za dozór techniczny). Wnioskowanie, czy tendencja przyszłego wolnorynkowego rozwiązania dozoru jest słuszna czy nie, wymaga analizy skuteczności dozoru wykonywanego w obu systemach: w warunkach wolnego rynku oraz nadzoru państwa – przykładowa analiza została przedstawiona poniżej.

W ekspertyzie wyrażane są opinie ukierunkowane na nieuchronność uwolnienia dozoru, co można zauważyć w komentarzu dotyczącym sprawy opłat za czynności dozоровe, rozpatrywanej przez Trybunał Konstytucyjny. Przedmiotem działań Trybunału Konstytucyjnego nie było zagadnienie wyłączności sprawowania dozoru przez podmioty państwowe, lecz jedynie brak delegacji ustawowej do pobierania opłat rocznych, czyli wyłączenie mechanizmy finansowe.

Analiza trzech stanowisk autorów opracowania odnośnie przyszłości dozoru w Polsce powinna także obejmować merytoryczną oceną skuteczności prezentowanych systemów dozoru. Brak takiej oceny nie pozwala na jednoznaczne uzasadnienie kierunku działań prowadzącego do zapewnienia bezpieczeństwa technicznego naszego kraju. W uzupełnieniu analizy trzech modeli dozоровych UDT widzi przekonujące argumenty przemawiające za utrzymaniem państwowej kontroli nad bezpieczeństwem technicznym urządzeń. Tu należy podkreślić zbieżność z tezą Instytutu Sobieskiego, że najlepszym rozwiązaniem jest państwowa kontrola bezpieczeństwa urządzeń, lecz obecny system należy racjonalizować.

Istotne argumenty przemawiające za utrzymaniem państwowej kontroli nad bezpieczeństwem urządzeń technicznych (na przykładzie szczególnie ważnego dla społeczeństwa obszaru dźwigów osobowych i schodów ruchomych):

1. Statystyki prowadzone przez *European Lifts Association* dowodzą, że ilość wypadków w państwach o wolnorynkowych zasadach przeprowadzania inspekcji jest większa niż przy zachowaniu państwowej kontroli (dane w promilach):

a) Dźwigi: Wskaźnik ilości wypadków (ilość wypadków/ilość dźwigów)

Polska – 0,11‰;
 Niemcy – 0,16‰;
 Francja – 0,88‰,
 Wlk. Brytania – 0,34‰.

b) Schody ruchome: Wskaźnik ilości wypadków (ilość wypadków/ilość schodów ruchomych)

Polska – 0,36‰;
 Niemcy – 0,80‰;
 Francja – 5,9‰;
 Wlk. Brytania – 3,4‰.

Ilości wypadków przypadające na ilość zainstalowanych dźwigów i schodów ruchomych są kilkukrotnie większe w państwach o wolnorynkowym podejściu do inspekcji w porównaniu z ilością wypadków ograniczaną poprzez skuteczny system dozoru w Polsce.

2. Ze względu na brak koordynacji takiej, jaka ma miejsce w przypadku państwowego systemu dozoru, duża część urządzeń technicznych w ogóle nie jest badana:
 - a) według organizacji bezpośrednio zaangażowanych w sprawy dozoru w Niemczech nie przeprowadza się w ogóle badań od 20% (wg *Lift Journal*) do 30% (informacja prasowa Vd TÜV) eksploatowanych dźwigów osobowych;
 - b) według francuskiego ministerstwa (*Ministère du Logement, de l'Égalité des Territoires de la Ruralité*, „*Bilan des contrôles techniques d'ascenseurs effectués en 2014*”) w roku 2014 zrealizowano badania kontrolne jedynie 58 750 dźwigów na 545 000 dźwigów zainstalowanych, tj. 11%.
3. Przyjęty system kontroli w państwach o uwolnionym systemie dozoru spowodował, że wiele dźwigów zostaje w każdym roku zatrzymanych ze względu na niebezpieczeństwo dalszej eksploatacji. Ilości zatrzymanych dźwigów w stosunku do ilości wszystkich eksploatowanych dźwigów odpowiednio kształtują się na poziomie:
 - a) Niemcy: 13,04% (*Lift Journal*);
 - b) Francja: 7,6% (cytowany wyżej dokument ministerstwa);
 - c) Polska: 0,4% (decyzje negatywne UDT).

Te różące wskaźniki dowodzą, że system wolnorynkowy inspekcji jest mniej skuteczny, nie zapewnia koordynacji badań (wysoki procent niebadanych urządzeń) i powoduje w konsekwencji, że na rynku są eksploatowane niebezpieczne urządzenia techniczne (czego dowodzi większa ilość wypadków ale i większy odsetek urządzeń zatrzymanych po badaniach technicznych).

Konsultacje społeczne przeprowadzane przy zmianie cennika za czynności dozoru stanowią spełnienie oczekiwań Instytutu Sobieskiego co do wpływu przedsiębiorców na wysokość opłat (urealnienie wysokości opłat). Przyjmując założenia Instytutu Sobieskiego, że optymalna jest racjonalizacja obecnie istniejącego modelu dozoru w Polsce, Urząd Dozoru Technicznego przygotowuje propozycję zmian w *ustawie o dozorze technicznym*, które wychodzą naprzeciw przedsiębiorstwom, redukując obciążenia w zakresie badań urządzeń, które na podstawie analiz ryzyka i statystyki wypadkowej zakwalifikowano do urządzeń stwarzających mały poziom zagrożeń. Między innymi poprzez takie działania Urząd Dozoru Technicznego stale dąży do stworzenia harmonijnych, zrównoważonych warunków rozwoju polskich przedsiębiorstw.

Dozór techniczny to specyficzny obszar działalności, który poprzez ścisłe i głębokie związki ze strategicznymi gałęziami gospodarki oraz wpływ na bezpieczeństwo obywateli, nie może podlegać ocenie wyłącznie w oparciu o czynniki ekonomiczne. Urząd Dozoru Technicznego dbając o ważny interes społeczny, równocześnie wdraża najnowocześniejsze standardy inspekcyjne i modele prowadzenia działalności, ograniczając do minimum koszty operacyjne i finansowe podmiotów gospodarczych. W przypadku zmiany funkcjonującego modelu dozoru technicznego konieczne jest powstanie dodatkowego organu nadzorczego sprawującego nadzór nad jednostkami inspekcyjnymi, co może powodować dodatkową biurokrację i wzrost kosztów funkcjonowania takiego systemu. Jednostka taka była by w tym przypadku finansowana z budżetu państwa. Rozważając zmiany w systemie dozoru technicznego, należy eliminować rozwiązania które mogłyby negatywnie wpłynąć na poziom bezpieczeństwa urządzeń i obywateli lub doprowadzić do utraty kompetencji technicznych administracji Państwa Polskiego.

6.1 Przygotowanie kontroli

Kontrola „Realizacji zadań Urzędu Dozoru Technicznego” została poprzedzona innymi kontrolami (planowymi i doraźnymi) o tej samej lub podobnej tematyce.

6.1.1. Kontrola doraźna

Pod koniec 2012 r. NIK przeprowadziła kontrolę „Wybranych aspektów gospodarki finansowej Urzędu Dozoru Technicznego w latach 2009–2012” (S/12/006). Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

W ramach kontroli zbadano legalność, celowość i gospodarność planowania i realizacji wydatków ponoszonych na: działalność komercyjną prowadzoną przez UDT jako jednostkę notyfikowaną, wydatki reprezentacyjne i nagrody dla pracowników, zakupy usług doradczych, medycznych, materiałów reklamowych oraz na szkolenia. Zbadano ponadto rzetelność ewidencjonowania tych wydatków.

NIK pozytywnie oceniła działania związane z nagradzaniem pracowników, pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność szkoleniową, natomiast negatywnie – wydatkowanie środków na zakupy usług doradczych, materiałów reklamowych, finansowanie działalności certyfikacyjnej oraz części usług medycznych. Najważniejsze nieprawidłowości to niepełne ewidencjonowanie kosztów działalności certyfikacyjnej, uniemożliwiające rzetelne ustalenie jej wyniku finansowego, niecelowe i niegospodarne wydatki w kwocie ponad 1,6 mln zł na zakup usług doradczych, bezzasadne finansowanie zakładowej przychodni lekarskiej, pomimo zakupu abonamentowych usług medycznych w wyspecjalizowanej firmie, nadmierne wydatki na reklamę, zwłaszcza na zakup upominków reklamowych, nierzetelne prowadzenie gospodarki materiałami reklamowymi oraz nierzetelne dokumentowanie wydatków z funduszu reprezentacyjnego.

6.1.2. Kontrole budżetowe

- W 2013 r. Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji przeprowadził kontrolę „Wykonania planu finansowego Urzędu Dozoru Technicznego w 2012 r.” (P/13/053), oceniając negatywnie tę działalność.

Uzasadnieniem negatywnej oceny było 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 nieuwjmowanie 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.

- W ramach kontroli „Wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 20 – Gospodarka” (P/15/01) sprawdzono prawidłowość naliczenia wpłaty z zysku UDT, nie stwierdzając w tym zakresie nieprawidłowości.

Wskazano natomiast, że zgodnie z art. 58 *ustawy o dozorze technicznym*, wynik finansowy UDT i jego podział zatwierdza Prezes UDT. Faktycznie oznacza to, że kierownik jednostki prowadzącej samodzielną gospodarkę finansową, sam zatwierdza sprawozdanie finansowe tej jednostki.

Jest to regulacja odmienna od przyjętej np. w stosunku do Polskiego Centrum Akredytacji, które również było państwową osobą prawną nadzorowaną przez Ministra Gospodarki. Sprawozdania finansowe PCA zatwierdza jednak organ nadzoru.

- Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, wykonanie planu finansowego w 2015 r. przez Urząd Dozoru Technicznego (P16/001).

Uzasadnieniem powyższej oceny ogólnej było przede wszystkim wypracowanie zysku brutto w wysokości 97 782 tys. zł, tj. o 42 828 tys. zł wyższego niż zaplanowano w planie finansowym UDT na 2015 r. Osiągnięcie wyższego zysku miało wpływ na wysokość wpłaty do budżetu państwa, która była wyższa od zaplanowanej. Wypracowanie zysku brutto spowodowane było zarówno uzyskaniem wyższych o 21 047 tys. zł przychodów, jak i poniesieniem niższych kosztów o 21 781 tys. zł. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na nieuzasadnionych wydatkach (12,3 tys. zł) na rzecz członków Kolegium UDT.

6.1.3. Działania podjęte w związku z tymi kontrolami.

- W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 9 maja 2013 r. z kontroli S/12/006 – „Wybrane aspekty gospodarki finansowej Urzędu Dozoru Technicznego w latach 2009–2012” zostały zawarte następujące wnioski pokontrolne NIK:

- 1) wprowadzenie wyodrębnionej ewidencji przychodów i pełnych kosztów prowadzenia działalności certyfikacyjnej na podstawie ustawy o systemie oceny zgodności, w celu rzetelnego ustalenia wyniku finansowego z tej działalności;
- 2) zapewnienie prawidłowego, zgodnego z procedurami, dokumentowania prowadzonych szkoleń.

W ramach realizacji wniosku pierwszego opracowano sposób ewidencjonowania przychodów i pełnych kosztów działalności UDT-CERT, który następnie wdrożono do odpowiednich systemów informatycznych oraz sprawdzono rozwiązania na podstawie danych z 2012 r. Przeprowadzono analizę dotyczącą skuteczności zastosowanych rozwiązań, a następnie podjęto decyzję dotyczącą ich stosowania od 1 stycznia 2014 r. W ramach realizacji wniosku drugiego dokonano zmiany, obowiązujących procedur dotyczących planowania i realizacji szkoleń.

- W 2013 r. po kontroli „Wykonania planu finansowego UDT w 2012 r.” NIK wniosła 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 uwzględnienie wszelkich uwarunkowań, które mogą mieć wpływ na poziom przychodów i kosztów;
 - 3) zapewnienie poprawnego kwalifikowania wydatków i ich prawidłowego ewidencjonowania w księgach rachunkowych;
 - 4) możliwe szybkie ukończenie prac nad weryfikacją celowości zlecenia 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;
 - 6) rozważenie zmiany cennika usług świadczonych na podstawie ustawy o systemie oceny zgodności w związku ze wzrostem stawki godzinowej stosowanej przy świadczeniu tych usług.

Urząd w sposób następujący realizował wnioski NIK z kontroli „Wykonania planu finansowego UDT w 2012 r.” (numeracja odpowiada numerowi wniosku):

1. UDT w okresie od dnia 19 sierpnia 2013 r. do dnia 15 lutego 2016 r. wysłał 75 635 not odsetkowych od nieuregulowanych należności na łączną kwotę 2 408 tys. zł, z tego rozliczonych zostało 63 258 not na kwotę 1 910 tys. zł. Do postępowania sądowego i komorniczego w latach 2014–2016 skierowanych zostało 3 184 not odsetkowych na łączną kwotę 2 001 tys. zł;
 2. w ramach poprawy planowania przychodów i kosztów działalności UDT wprowadzona została procedura budżetowania, rozszerzająca podejście zadaniowe pod względem przypisania odpowiedzialności poszczególnych komórek organizacyjnych za dane rodzaje kosztów i przychodów;
 3. elektroniczny obieg dokumentów kosztowych został wprowadzony w centrali UDT i jest on wdrażany w oddziałach UDT;
 4. rozwiązano umowę z firmą doradzącą UDT w zakresie zamówień publicznych oraz agencją pracy tymczasowej;
 5. w ramach racjonalizowania wydatków na usługi i materiały reklamowe dokonano podziału zadań w tym zakresie na Departament Certyfikacji i Oceny Zgodności (zakup usług i materiałów promocyjnych przeznaczonych dla klientów UDT w zakresie usług dobrowolnych) oraz na Biuro Prezesa (zakup materiałów promocyjnych, których celem jest popularyzowanie bezpieczeństwa technicznego). Łączne wydatki na materiały promocyjne w latach 2013–2015 wyniosły 390,6 tys. zł wobec 1 852,3 tys. zł w latach 2009–2012;
 6. zmieniono cennik opłat za czynności wykonywane przez UDT w ramach działalności UDT-CERT; ostatnia aktualizacja obowiązuje od dnia 23 grudnia 2015 r.
- Po kontroli „Wykonania planu finansowego Urzędu Dozoru Technicznego w 2015 r.” (P/16/001) NIK wносиła o:
 1. dokonanie analizy zadań nałożonych na Kolegium UDT w celu ich zoptymalizowania.
 2. rozważenie zasadności zmiany zasad wynagradzania członków Kolegium UDT.

W odpowiedzi p.o. Prezesa UDT poinformował, że w celu realizacji wniosków pokontrolnych, wszyscy członkowie Kolegium UDT zostali odwołani z dniem 21 czerwca 2016 r., a w przypadku powołania nowego składu Kolegium UDT wzięte zostaną pod uwagę uwagi i wnioski zawarte w wystąpieniu pokontrolnym NIK.

6.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

6.2.1. W trakcie kontroli „Realizacji zadań Urzędu Dozoru Technicznego” NIK nie podejmowała współpracy z organami kontroli, rewizji i inspekcji działającymi w administracji publicznej, nie korzystała z biegłych i specjalistów, nie stwierdziła stanów zagrożenia wymagających interwencji kontrolera czy przypadków uchylania się od kontroli. NIK nie kierowała zawiadomień o popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia bądź wniosków (zawiadomień) w sprawie naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

6.2.2. Po kontroli w Ministerstwie Rozwoju NIK wносиła o:

- 1) opracowanie polityki nadzoru Ministra Rozwoju nad jednostkami podległymi i nadzorowanymi, uwzględniającej rekomendacje zawarte w dokumentach KPRM;

- 2) podjęcie skutecznych działań zmierzających do ustanowienia wymogu zatwierdzania przez Ministra Rozwoju rocznego sprawozdania z działalności UDT oraz sprawozdania finansowego i dokonywania podziału zysku;
- 3) ustalenie, w drodze obwieszczenia, wykazu jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Rozwoju.

Minister Rozwoju wniósł o wykreślenie uwagi NIK, zgodnie z którą „pomimo sygnalizowania przez stronę społeczną, iż procedowana zmiana rozporządzenia w sprawie wysokości opłat za czynności jednostek dozoru technicznego spowoduje wzrost opłat, Ministerstwo Gospodarki nie przeprowadziło pogłębionej analizy zasadności zarzutu (...)”, co zdaniem składającego zastrzeżenia, nie jest adekwatne do zaistniałego stanu faktycznego.

W dniu 21 września 2016 r., Kolegium NIK podjęło uchwałę o częściowym uwzględnieniu zastrzeżeń, uściślając, że wzrost opłat „wynikał z podwyższenia stawki godzinowej”.

Ministerstwo Rozwoju w sposób następujący podjęło realizację wniosków pokontrolnych NIK (numeracja odpowiada numerowi wniosku):

1. Ministerstwo Rozwoju podejmuje skuteczne działania zmierzające do opracowania polityki nadzoru Ministra Rozwoju i Finansów nad jednostkami podległymi i nadzorowanymi w oparciu o dotychczasowe doświadczenia w sprawowaniu nadzoru, wykorzystanie funkcjonujących w ministerstwie dobrych praktyk nadzorczych oraz przy uwzględnieniu słusznych rekomendacji Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w zakresie nadzoru w administracji rządowej.
2. Ministerstwo Rozwoju podejmuje działania zmierzające do ustanowienia wymogu zatwierdzania przez Ministra Rozwoju rocznego sprawozdania z działalności UDT oraz sprawozdania finansowego i dokonywania podziału zysku. Przygotowane zostały propozycje wprowadzenia stosownych zmian w *ustawie o dozorcze technicznym*. Aktualnie w Ministerstwie Rozwoju trwają uzgodnienia wewnątrzresortowe nad zmianami w ww. ustawie.
3. Projekt obwieszczenia dotyczącego wykazu jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Rozwoju został przygotowany we wrześniu 2016 r. W związku z połączeniem funkcji Ministra Rozwoju i Ministra Finansów obecnie trwają prace nad uzupełnieniem przedmiotowego obwieszczenia.

Ponadto w Ministerstwie Rozwoju poddane zostaną analizie także inne zagadnienia wskazane przez NIK jako nieprawidłowości dotyczące działalności UDT.

6.2.3. Do Prezesa UDT NIK wystosowała poniższe wnioski pokontrolne:

1. zapewnienie właściwego stosowania przepisów *Kodeksu postępowania administracyjnego* w postępowaniu przed organami jednostek dozoru technicznego poprzez załatwianie sprawy przez wydawanie decyzji;
2. wypracowanie nowej koncepcji organizacji i funkcjonowania Kolegium UDT;
3. określenie mierników oceny efektywności działań dozoru technicznego.

Prezes UDT nie zgłosił zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego NIK.

Urząd Dozoru Technicznego w sposób następujący realizował wnioski NIK (numeracja odpowiada numerowi wniosku):

1. Urząd przygotowuje kompleksową analizę prawną dotyczącą stosowania *Kodeksu postępowania administracyjnego* w sytuacji odmownego rozpatrzenia wniosków o pozwolenie na eksploatację urządzeń. Po przeprowadzeniu analizy dokona ewentualnych zmian procedur wewnętrznych

w zakresie wydawania decyzji administracyjnych dotyczących urządzeń technicznych, sporządzi odpowiedni wzór takiej decyzji oraz wprowadzi go do systemu informatycznego.

2. Obecnie trwają prace nad *Regulaminem Kolegium* w oparciu o nową koncepcję organizacji i funkcjonowania organu doradczego UDT. Na przełomie września i października 2016 roku planowane jest powołanie nowych członków Kolegium UDT, które w zamierzeniu będzie składało się z przedstawicieli Prezydium Rady Dyrektorów UDT oraz osób spoza organizacji. Nowa formuła współpracy przewiduje wyłącznie bezpłatną współpracę.
3. Zdaniem Prezesa UDT mierniki określone w wystąpieniu pokontrolnym obliczone na podstawie wskaźników B i C nie odzwierciedlają stanu rzeczywistego. Mimo tego UDT podejmie czynności zmierzające do określenia nowych mierników oceny efektywności działań dozoru technicznego na podstawie kluczowych wskaźników efektywności, które będą opierały się na analizie poziomu realizacji celów organizacji. Działania te pozwolą na ocenę założonych i osiągniętych celów operacyjnych i strategicznych oraz bieżące doskonalenie i efektywne wykorzystanie posiadanych zasobów. Oczekiwanym skutkiem podejmowanych czynności będzie wypracowanie takiego systemu wspierającego strategiczne kierunki rozwoju UDT, który pozwoli na efektywne i sprawne wykonywanie wszystkich zadań wynikających z zakresu działania UDT, z zachowaniem zasady efektywności zdefiniowanej w *ustawie o finansach publicznych*.

7.1. Wykaz jednostek objętych kontrolą i osób odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

Jednostka kontrolowana	Kierownik jednostki kontrolowanej i okres pełnienia stanowiska
Ministerstwo Rozwoju ⁶²	Mateusz Morawiecki, Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Rozwoju od dnia 16 listopada 2015 r.; Wcześniej, Janusz Piechociński, Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Gospodarki od dnia 6 grudnia 2012 r. do dnia 16 listopada 2015 r.
Urząd Dozoru Technicznego	Andrzej Ziółkowski, Prezes UDT od dnia 1 lipca 2016 r. Poprzednio funkcję Prezesa UDT pełnili: 1. Marek Walczak, Prezes UDT w okresie od 1 kwietnia 2006 r. do 20 marca 2013 r.; 2. Przemysław Ligenza, Wiceprezes UDT pełniący obowiązki Prezesa od 21 marca 2013 r. do 18 sierpnia 2013 r.; 3. Mieczysław Borowski, Prezes UDT od 19 sierpnia 2013 r. do 24 maja 2016 r., 4. Adam Ogrodnik, Wiceprezes UDT pełniący obowiązki Prezesa od 25 maja 2016 r. do 1 lipca 2016 r.

⁶² Do dnia 16 listopada 2015 r. urzędem obsługującym ministra właściwego do spraw gospodarki było Ministerstwo Gospodarki.

7.2. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o **dozorze technicznym** (Dz. U. z 2015 r. poz. 1125, ze zm.);
2. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o **finansach publicznych** (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.);
3. Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o **odnawialnych źródłach energii** (Dz. U. poz. 478, ze zm.);
4. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. o **systemie oceny zgodności** (Dz. U. z 2016 r. poz. 655 ze zm.), a obecnie **ustawa z dnia 13 kwietnia 2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku** (Dz. U. poz. 542).
5. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. **Kodeks postępowania administracyjnego** (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, ze zm.);
6. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o **działach administracji rządowej** (Dz. U. z 2016 r. poz. 543, ze zm.);
7. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. **Prawo energetyczne** (Dz. U. z 2012 r. poz. 1059 ze zm.);
8. Ustawa z dnia 28 kwietnia 2011 r. o **systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych** (Dz. U. Nr 122, poz. 695); uchylona z dniem 09 września 2015 r. ustawą z dnia 12 czerwca 2015 r. o **systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych** (Dz. U. poz. 1223, ze zm.);
9. Ustawa z dnia 18 marca 2008 r. o **zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej** (Dz. U. Nr 63, poz. 394);
10. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 922);
11. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 15 marca 2001 r. w sprawie **nadania statutu Urzędowi Dozoru Technicznego** (Dz. U. Nr 30, poz. 345), a od 2014 r. rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 16 maja 2014 r. w sprawie **nadania statutu Urzędowi Dozoru Technicznego** (Dz. U. z 2014 r. poz. 682);
12. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 20 kwietnia 2009 r. w sprawie **upoważnienia Urzędu Dozoru Technicznego do uznawania kwalifikacji** (Dz. U. Nr 68, poz. 579);
13. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 26 listopada 2010 r. w sprawie **wysokości opłat za czynności jednostek dozoru technicznego** (Dz. U. Nr 229, poz. 1502 ze zm.; ujednolicony tekst – Dz. U. z 2016 r. poz. 696);
14. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 27 listopada 2014 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie **wysokości opłat za czynności jednostek dozoru technicznego** (Dz. U. poz. 1675);
15. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 18 lipca 2001 r. w sprawie **trybu sprawdzania kwalifikacji wymaganych przy obsłudze i konserwacji urządzeń technicznych** (Dz. U. Nr 79, poz. 849 ze zm.);
16. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 25 marca 2014 r. w sprawie **warunków i trybu wydawania certyfikatów oraz akredytowania organizatorów szkoleń w zakresie odnawialnych źródeł energii** (Dz. U. poz. 505);
17. Zarządzenie Ministra Gospodarki z dnia 15 kwietnia 2014 r. w sprawie **ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Gospodarki**;
18. Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie **standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych** (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).

7.3. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Sejmowa Komisja Gospodarki i Rozwoju
9. Senacka Komisja Gospodarki Narodowej i Innowacyjności
10. Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Rozwoju i Finansów
11. Prezes Urzędu Dozoru Technicznego



Warszawa, 19 grudnia 2016 r.

BK.II.0810.15.2016.JP

Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

stosownie do przekazanej w dniu 5 grudnia 2016 r. *Informacji o wynikach kontroli realizacji zadań Urzędu Dozoru Technicznego*, na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, uprzejmie informuję, co następuje.

Zakres i wyniki kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli² stanowią eksperckie źródło informacji oraz oczekiwania, które są poddawane w Ministerstwie Rozwoju szczegółowej analizie i sukcesywnie wykorzystywane z punktu widzenia zapewnienia efektywnego i skutecznego nadzoru nad Urzędem Dozoru Technicznego³.

W ramach działań zmierzających do usprawnienia funkcjonowania UDT, w wyniku konkurencyjnego i otwartego naboru zostali powołani przez Ministra Rozwoju nowi członkowie Kierownictwa UDT: w maju 2016 r. Wiceprezes UDT, a w lipcu 2016 r. Prezes UDT.

Sposób realizacji wniosków pokontrolnych został przedstawiony w pismach Ministerstwa Rozwoju oraz UDT, stanowiących odpowiedź na wystąpienia pokontrolne NIK, związane z powyższą kontrolą. Dodatkowo, w odniesieniu do następujących rekomendacji zawartych w pkt 2.3 *Informacji*, przedstawiam, po zasięgnięciu opinii UDT, następujące stanowisko:

Ad 1.

Stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu przed organami jednostek dozoru technicznego poprzez załatwianie sprawy przez wydawanie decyzji administracyjnej.

Po przeprowadzonej w UDT analizie dotyczącej stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego w sytuacji odmownego rozpatrzenia wniosku o pozwolenie na eksploatację urządzeń, UDT opracował wzory projektów decyzji odmownej. Po ich zatwierdzeniu zostaną w tym zakresie zmienione przepisy wewnętrzne.

¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, z późn. zm.

² Dalej: NIK

³ Dalej: UDT

Ad 2.

Wyeliminowanie zróżnicowania poziomu zaangażowania poszczególnych pracowników UDT w podnoszenie swoich kwalifikacji, które zapewni, że wydatki ponoszone na szkolenia będą uzasadnione rzeczywistymi potrzebami w zakresie zapewnienia właściwej jakości pracy urzędu.

Zgodnie z nową polityką szkoleniową w UDT, każdy z pracowników ma równy dostęp do uczestnictwa w różnych formach podnoszenia kwalifikacji zawodowych, w tym w szkoleniach. Zgłoszenie uczestnictwa w szkoleniu odbywa się poprzez:

- a) inicjatywę pracownika - pracownik zgłasza potrzeby rozwoju zawodowego w danej tematyce;
- b) inicjatywę przełożonego, który zgłasza potrzebę nabycia lub rozwoju kompetencji pracownika, w tym wiedzy w danej dziedzinie;
- c) inicjatywę kierownika procesu, który widzi potrzebę przeszkolenia grup pracowników z nowych przepisów/zmian w obowiązujących przepisach lub planuje rozszerzać bądź doskonalić kompetencje osób zajmujących się określoną grupą zagadnień.

Zgodnie z obowiązującym „Regulaminem Podnoszenia Kwalifikacji Zawodowych Pracowników UDT”, każdorazowo udział w szkoleniu danego pracownika lub grupy pracowników jest weryfikowany pod kątem celowości merytorycznej - zgodności z planami rozwojowymi pracownika/ów, realizacji bieżących i nowych zadań pracownika/ów. Szkolenia wynikają z planowanych oraz bieżących potrzeb organizacji zgodnych z celami ustawowymi i strategicznymi UDT. W celu zaangażowania pracowników w podnoszenie swoich kwalifikacji w trakcie oceny rocznej pracownik zgłasza swoje potrzeby szkoleniowe. Podnoszenie kwalifikacji jest jednym z elementów branych pod uwagę w procesie przeszkawiania pracowników oraz w procesie nagradzania pracowników. Mając na uwadze powyższe, spadek liczby pracowników uczestniczących w szkoleniach wynika z bardziej racjonalnego oraz uzasadnionego rzeczywistymi potrzebami kierowania pracowników na szkolenia.

Należy również zaznaczyć, że NIK nie sformułowała wniosków ani zaleceń pokontrolnych w wystąpieniu pokontrolnym z analizowanego zakresu. W ocenie częściowej NIK pozytywnie oceniła działalność UDT w ww. zakresie.

Ad 6.

Unormowanie poziomu wynagrodzeń w jednostkach podległych lub nadzorowanych, wykonujących zadania o porównywalnym charakterze.

Charakter pracy pracowników UDT jest trudny do porównania z innymi jednostkami podległymi. W związku z powyższym, poziom wynagrodzeń powinien być porównywany z branżami o podobnym zakresie, które funkcjonują na rynku i posiadają tak specjalistycznie wykwalifikowaną kadrę inżynierów.

W 2017 roku UDT dokona analizy dotyczącej poziomu wysokości wynagrodzeń w branżach wykonujących badania o porównywalnym charakterze.

Należy jednak zaznaczyć, że w wystąpieniu pokontrolnym z kontroli: „Wybrane aspekty gospodarki finansowej Urzędu Dozoru Technicznego w 2015 r.” zostały zawarte dane w zakresie wynagrodzeń, nagród i premii. Natomiast NIK nie sformułowała wniosków ani zaleceń pokontrolnych dotyczących wysokości wypłacanych wynagrodzeń, a w ocenie częściowej pozytywnie oceniła działalność UDT w ww. zakresie.

Ad 7.

Zweryfikowanie polityki premiowania pracowników UDT poprzez ustalenie właściwych proporcji pomiędzy wysokością premii i nagród, a wynagrodzeniami zasadniczymi.

W UDT w 2016 r. wszedł w życie nowy regulamin wynagradzania pracowników, w którym zmieniono zasady premiowania, poprzez ich obniżenie do poziomu 25%. Nagrody mają charakter uznaniowy i motywacyjny.

Ponadto, w wystąpieniu pokontrolnym z kontroli NIK: „Wybrane aspekty gospodarki finansowej Urzędu Dozoru Technicznego w 2015 r.” zostały zawarte dane w zakresie wpłaconych wynagrodzeń, nagród i premii, natomiast nie sformułowano wniosków ani zaleceń pokontrolnych dotyczących ich wysokości. W ocenie częściowej NIK oceniła pozytywnie działalność UDT w ww. zakresie.

Ad 8.

Wypracowanie nowej koncepcji organizacji i funkcjonowania Kolegium UDT.

W dniu 18 listopada 2016 r., zarządzeniem Prezesa UDT został nadany nowy Regulamin Kolegium UDT, zgodnie z którym w skład Kolegium wchodzić będą pracownicy UDT oraz osoby dysponujące wiedzą i doświadczeniem w zakresie bezpieczeństwa publicznego. W nowej formule przewiduje się wyłącznie bezpłatną współpracę.

Jednocześnie informuję, że w związku z wykonywaniem nadzoru nad UDT, w Ministerstwie Rozwoju są analizowane również m.in. następujące zagadnienia:

- 1) Możliwość wprowadzenia bardziej miarodajnego wskaźnika umożliwiającego pomiar stopnia realizacji założonych celów UDT.

Obecnie trwają w UDT prace nad wprowadzeniem miarodajnych, uwzględniających rozwój i innowacje, wskaźników strategicznych, które pozwolą na właściwą ocenę realizacji założonych celów. Przyjęte przez UDT wskaźniki mają uwzględniać zaproponowany przez NIK wskaźnik efektywności, stanowiący relację przychodów do kosztów oraz będą odnosić się do oceny sposobu wykonywania działań wynikających z ustawy o dozorcze technicznym, terminowości realizacji zadań, aktywności operacyjnej, nastawienia na rozwój.

- 2) Sprawa spadku efektywności działań UDT.

Spadek efektywności działań UDT, wynikający z przyjętego przez NIK miernika, jest spowodowany zmiennością obciążeń inspektorów różnymi rodzajami badań w poszczególnych latach. Różne odstępstwa czasu, od 1-go roku do 10 lat, między poszczególnymi rodzajami badań: rewizjami zewnętrznymi, rewizjami wewnętrznymi lub próbami ciśnieniowymi, dla poszczególnych rodzajów urządzeń technicznych powodują, że zachodzą znaczne fluktuacje obciążenia badaniami w poszczególnych latach. Przyjęty wskaźnik, obserwowany z roku na rok może się zmieniać w znacznych granicach i nie jest miarodajny w okresie krótszym niż 10 lat. W uzupełnieniu przyczyn braku wzrostu wskaźnika efektywności (przyjętego przez NIK), stanowiącego iloraz liczby ustawowych czynności dozoru technicznego i przeciętnej liczby wykonujących czynności dozoru, należy wskazać również, że wzrost zatrudnienia inspektorów w danym roku nie przenosi się jednocześnie na wzrost ilości (wartości) badań inspekcyjnych. Nowo zatrudnieni kandydaci na inspektorów muszą zostać przeszkoleni przez specjalistów wykonujących

czynności inspekcyjne i w bezpośrednim okresie kilku miesięcy nie są w pełni efektywne. Unowocześnianie i zwiększanie skomplikowania instalacji przemysłowych powoduje konieczność zastępowania, na uzasadniony wniosek eksploatującego, typowych badań inspekcyjnych, jak rewizje zewnętrzne, rewizje wewnętrzne czy próby ciśnieniowe, innymi rodzajami badań opartych o analizy RBI (*Risk Based Inspection*). Wskazane badania uwzględniają dłuższe okresy pomiędzy poszczególnymi badaniami lub wprowadzają badania zastępcze, niepowodujące wyłączenia instalacji z ruchu produkcyjnego. Działania takie obniżają istotnie przyjęty wskaźnik, nie wpływając negatywnie na efektywność inspekcji, rozumianej jako zapewnienie działań zmierzających do zapewnienia bezpieczeństwa eksploatacji urządzeń. W UDT podejmowane są działania zmierzające do określenia nowych mierników oceny efektywności działań dozoru technicznego na podstawie kluczowych wskaźników efektywności, które będą opierały się na analizie poziomu realizacji celów organizacji. Działania te pozwolą na ocenę założonych i osiągniętych celów operacyjnych i strategicznych oraz bieżące doskonalenie i efektywne wykorzystywanie posiadanych zasobów.

3) Zasadność zarzutu strony społecznej dotyczącego wzrostu opłat za czynności UDT.

W 2017 roku, w UDT zostanie przeprowadzona analiza skutków zmian opłat za czynności UDT wprowadzanych rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 27 listopada 2014 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie wysokości opłat za czynności jednostek dozoru technicznego⁴. Analiza będzie zawierać obliczenia zmian dla poszczególnych grup urządzeń, jak i dla poszczególnych podmiotów wnoszących opłaty.

Reasumując, wnioski i rekomendacje, wynikające z przeprowadzonej kontroli realizacji zadań UDT, poddawane są w Ministerstwie Rozwoju szczegółowej analizie w celu zapewnienia efektywnego i skutecznego nadzoru nad UDT.

Z poważaniem,

 **MINISTER**
z up. 
Jerzy Kwieciński
Sekretarz Stanu

⁴ Dz. U. z 2014 r. poz. 1675

**OPINIA
PREZESA
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**

do stanowiska Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 19 grudnia 2016 r. do *Informacji o wynikach kontroli realizacji zadań Urzędu Dozoru Technicznego*.

Najwyższa Izba Kontroli wyraża pozytywną opinię o stanowisku Ministra Finansów i Rozwoju z dnia 19 grudnia 2016 r. do *Informacji o wynikach kontroli realizacji zadań Urzędu Dozoru Technicznego*. W szczególności przyjmuje do wiadomości informację Ministra Rozwoju i Finansów, zapowiadającą stosowanie w Urzędzie Dozoru Technicznego,¹ przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w sytuacji odmownego rozpatrzenia wniosku o pozwolenie na eksploatację urządzeń, przeprowadzenie w UDT, analizy dotyczącej poziomu wysokości wynagrodzeń w branżach wykonujących badania o porównywalnym charakterze, dokonanie, w Ministerstwie Rozwoju i Finansów, analizy możliwości wprowadzenia bardziej miarodajnego wskaźnika umożliwiającego pomiar stopnia realizacji założonych celów UDT. Również, Najwyższa Izba Kontroli dostrzega zapowiedź przeprowadzenia w 2017 roku w UDT, analizy skutków zmian opłat za czynności UDT wprowadzonych rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 27 listopada 2014 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie wysokości opłat za czynności jednostek dozoru technicznego.² Także, wypracowanie nowej koncepcji organizacji i funkcjonowania Kolegium UDT (nadanie nowego *Regulaminu Kolegium UDT*).

Powyższe działania, jak i inne przedstawione w stanowisku Pana Ministra Rozwoju i Finansów są zbieżne z ocenami, uwagami i wnioskami sformułowanymi przez NIK w związku z realizacją wyników kontroli *realizacji zadań Urzędu Dozoru Technicznego*. Należy wyrazić nadzieję, że podjęte, między innymi, przez Ministra Rozwoju i Finansów przedsięwzięcia, bądź zapowiedź ich podjęcia, będą w przyszłości skutkować zwiększeniem dynamiki działań w dziedzinie dozoru technicznego w tym w sferze szeroko pojętej ochrony życia i zdrowia w związku z eksploatacją urządzeń technicznych.



¹ Dalej UDT

² Dz. U. z 2014 r. poz. 1675