



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP.410.003.01.2016  
P/16/015

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa  
T +48 22 444 56 92, F +48 22 444 55 94  
kgp@nik.gov.pl  
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

## I. Dane identyfikacyjne kontroli.

Numer i tytuł kontroli

P/16/015 - Realizacja zadań Urzędu Dozoru Technicznego.

Jednostka  
przeprowadzająca  
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Kontrolerzy

1. Paweł Karpiuk, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KGP/17/2016 z dnia 11 maja 2016 r.
2. Wioletta Kluczyk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/5/2016 z dnia 22 kwietnia 2016 r.
3. Rafał Szymański, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/21/2016 z dnia 16 maja 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-6)

Jednostka  
kontrolowana

Urząd Dozoru Technicznego<sup>1</sup>  
ul. Szczęśliwicka 34, 02-353 Warszawa

Kierownik jednostki  
kontrolowanej

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 Ligęza, 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.

(dowód: akta kontroli str. 601-612, 2673-2674)

## II. Ocena kontrolowanej działalności.

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia<sup>2</sup> działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. W szczególności NIK ocenia pozytywnie prawidłowe i zgodne z zasadami należytego zarządzania finansami wykonywanie zadań przez Urząd Dozoru Technicznego.

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

Urząd Dozoru Technicznego prawidłowo wykonywał ustawowe zadania, zgodnie ze standardami kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych. UDT 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 stricte*.

<sup>1</sup> Dalej zwany UDT lub Urząd.

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

Stwierdzone nieprawidłowości, nie mające jednak zasadniczego wpływu na ocenę kontrolowanej działalności, dotyczyły:

- Niewłaściwego stosowania przepisów *Kodeksu postępowania administracyjnego* w postępowaniu przed organami jednostek dozoru technicznego polegającego na załatwianiu spraw bez wydawania decyzji administracyjnych, w sytuacji odmownego rozpatrzenia wniosków o pozwolenia na eksploatację urządzeń. Stan ten może skutkować pogorszeniem sytuacji procesowej strony, tj. pozbawia ją możliwości skorzystania ze środków odwoławczych przewidzianych w *k.p.a.*
- Bezczynności Kolegium UDT, które w okresie objętym kontrolą praktycznie nie wykonywało zadań, do których zostało powołane. Koszty funkcjonowania Kolegium UDT wyniosły 559,6 tys. zł, w tym wynagrodzenie jego członków – 558,4 tys. zł. Kolegium UDT, jako organ opiniotawczo-doradczy Prezesa UDT, mogło i powinno wypracować przynajmniej rozwiązania służące realizacji oraz zwiększaniu efektywności i jakości działań UDT, jednak nie przedstawiło konkretnych uchwał służących osiągnięciu tego celu.
- Braku określenia mierników efektywności działań dozoru technicznego, mierzących zależność pomiędzy nakładami i osiągniętymi z nich efektami (wynikami). Stan ten, zdaniem NIK, uniemożliwia prawidłową analizę i ocenę efektywności dozoru realizowanego w ramach ustawowych zadań UDT. Zasada efektywności została zdefiniowana w *ustawie o finansach publicznych*<sup>3</sup>, zgodnie z którą, wydatki publiczne powinny być dokonywane z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego.

#### 1. Zadania ustawowe Urząd Dozoru Technicznego<sup>4</sup>.

Opis stanu  
faktycznego

##### 1.1. Nadzór i kontrola przestrzegania przepisów o dozorcze 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*<sup>5</sup>, 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 nowozatrudnionych. 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.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 tj. ze zm.).

<sup>4</sup> Opisywana problematyka dostosowana została do chronologii zadań określonych w *ustawie z dnia 21 grudnia 2000 r. o dozorcze technicznym* (Dz. U. z 2015 r., poz. 1125). Dalej: *uodt*.

<sup>5</sup> 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).

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 pracowników<sup>6</sup>.

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<sup>7</sup>. Rozdział 8 *Regulaminu Organizacyjnego UDT* reguluje kwestię stałych upoważnień, które przysługują poszczególnym osobom tj. Głównemu Księgowemu, dyrektorom departamentów i oddziałów i ich wyznaczonym zastępcą, dyrektorowi Centralnego Laboratorium Technicznego i wyznaczonym zastępcą oraz inspektorom UDT i innym osobom. Ponadto w UDT obowiązuje *Instrukcja udzielania, odwoływania i rejestrowania pełnomocnictw*, w której określono tryb udzielania przez Prezesa UDT pełnomocnictw poszczególnym pracownikom. Zgodnie z ww. *Instrukcją* odbiór pełnomocnictwa odbywa się poprzez pisemne potwierdzenie przez pracownika.

(dowód: akta kontroli str. 613-1072, 1078-1085, 1131-1319, 2216-2321)

## B. Cele i zarządzanie ryzykiem

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](http://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: 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

<sup>6</sup> 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).

oraz mierniki określające stopień realizacji celów zostały określone w rocznych *Planach Działalności UDT*<sup>8</sup>. 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 sporządzał 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 nadaniu im wartości szacunkowych według przyjętej skali. Wg wyjaśnień Dyrektora Departamentu Organizacyjno-Prawnego<sup>9</sup> 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

*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.

(dowód: akta kontroli str. 1078-1085, 1331-1400, 1771-1994, 1998-2170)

### 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. Zgodnie z Pismem Okólnym Nr 7/15 Prezesa UDT z dnia 17 lipca 2015 r.<sup>10</sup> 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

<sup>8</sup> 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.2010.187.1254)

<sup>9</sup> Pismo z dnia 18 maja 2016 r. znak DP-091-01/16/419739/JSz).

<sup>10</sup> Wcześniej *Pismo Okólne Nr 1/06 Prezesa UDT* z dnia 15 lutego 2006 r.

Bezpieczeństwa Technicznego i przedkładany Kierownictwu UDT.

Jako mechanizmy służące utrzymaniu ciągłości działania UDT Dyrektor Departamentu Organizacyjno-Prawnego wskazała<sup>11</sup> m.in. system zastępstw i pełnomocnictw, plan urlopów, postępowanie w przypadku wystąpienia szkody, zarządzanie ryzykiem, wykonywanie zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony oraz utworzenia 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*. Zatwierdzenie operacji finansowych przebiega zgodnie z pismem okólnym Nr 2/14 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 księgowy 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 operacji finansowych i gospodarczych przebiega zgodnie ze *Schematem obiegu dokumentów zakupu w OUDT/CLDT, Opiszem 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, hasel, 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).

(dowód: akta kontroli str. 1078-1085, 1331-1516)

#### 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

<sup>11</sup> Pismo z dnia 18 maja 2016 r. znak DP-091-01/16/419739/JSz.

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 osiągnięcie celów i realizację zadań UDT są zapewnione m.in. poprzez stronę internetową UDT, w tym stronę Biuletynu Informacji Publicznej. Wg wyjaśnień Kierownika Wydziału Zarządzania i Organizacji Pracy strona internetowa jest aktualizowana na bieżąco, bez zbędnej zwłoki<sup>12</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 1078-1085, 1322-1330)

#### E. Monitorowanie i ocena

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

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 audytów 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 audytowymi<sup>13</sup>.

Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Organizacyjno-Prawnego<sup>14</sup> uzyskanie zapewnienia o stanie kontroli zarządczej, tj. podpisanie przez Prezesa UDT oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za lata 2013-2015 następowало po zebraniu i przeanalizowaniu informacji otrzymanych od kierowników procesów i kierowników zespołów w UDT.

(dowód: akta kontroli str. 1078-1130, 1331-1400)

### **1.2. Dozór techniczny w zakresie określonym ustawą o dozorcze technicznym.**

Kontrolą objęto prawidłowość czynności UDT wykonywanych w zakresie dozoru technicznego nad dziewięcioma urządzeniami ciśnieniowymi, w tym: trzema rurociągami technologicznymi<sup>15</sup>, czterema stałymi zbiornikami ciśnieniowymi<sup>16</sup>, zbiornikiem kulistym<sup>17</sup> oraz kotłem parowym<sup>18</sup>, z których w trzech przypadkach

<sup>12</sup> Pismo z dnia 23 maja 2016 r.

<sup>13</sup> Sprawozdania z wykonania planu audytu wewnętrznego za poszczególne lata.

<sup>14</sup> Pismo z dnia 18 maja 2016 r. znak DP-091-01/16/419739/JSz.

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

<sup>16</sup> Zbiorniki ciśnieniowe o pojemnościach: 31m<sup>3</sup>, 104 m<sup>3</sup>, 35m<sup>3</sup>, 103m<sup>3</sup>, i dopuszczalnym ciśnieniu roboczym odpowiednio 1,56MPa, 0,3MPa, 0,6MPa i 0,3MPa, czynniki robocze: gaz ziemny, para wodna.

<sup>17</sup> Zbiornik kulisty o pojemności 6000m<sup>3</sup>, ciśnienie dopuszczalne 0,55MPa, czynnik roboczy – węglowodory frakcja C5.

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 bara<sup>19</sup>.

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*<sup>20</sup> wystawione zostały deklaracje zgodności spełniania wymagań dyrektywy 97/23/EC (pozostałe pięć urządzeń zostało wyprodukowane w latach 1966-1995 i zostały dopuszczone do eksploatacji na podstawie ówczesnie obowiązujących przepisów).

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 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 dozorcze technicznym,
- b) odpowiedni akt prawny (w przypadku jeśli istnieje), dotyczący danego rodzaju urządzeń<sup>21</sup>,
- c) właściwą procedurę *Systemu Jakości UDT*<sup>22</sup>.

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.

(dowód: akta kontroli str. 2946-3048)

### **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

---

<sup>18</sup> Kocioł parowy o pojemności 782m<sup>3</sup>, ciśnienie dopuszczalne 28,4 MPa, czynnik roboczy – para wodna.

<sup>19</sup> Art. 1 Dyrektywy.

<sup>20</sup> Dz.U. Nr 263, poz. 2200 ze zm. Utrata mocy obowiązującej z dniem 19 lipca 2016 r.

<sup>21</sup> *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. 2003 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*.

<sup>22</sup> 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.



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 negatywnym<sup>23</sup> to czynności kończą się tylko w formie sporządzenia protokołu z przeprowadzonych czynności. Zatem w przypadku negatywnych wyników w ogóle nie jest wydawana decyzja i załatwienie 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 określane 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.

(dowód: akta kontroli str. 2760, 2766-2771, 2985-2987)

Zgodnie z art. 7 ust. 1 *ustawy o dozorze technicznym* do postępowania przed organami jednostek dozoru technicznego<sup>24</sup> stosuje się przepisy *Kodeksu postępowania administracyjnego*<sup>25</sup>. Zgodnie z art. 14 ust. 1 i 2 *uodt* urządzenia techniczne objęte dozorem technicznym, z wyjątkiem urządzeń, o których mowa w art. 15 ust. 1 *uodt* mogą być eksploatowane tylko na podstawie decyzji zezwalającej na ich eksploatację, wydanej przez organ właściwej jednostki dozoru technicznego<sup>26</sup>. Przed wydaniem takiej decyzji owjdt przeprowadza badania i wykonuje czynności sprawdzające (art. 14 ust. 2 *uodt*).

#### **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*

<sup>23</sup> W wyniku braków w dokumentacji, niemożności wykonania badania z przyczyn leżących po stronie zleceniodawcy lub negatywnego wyniku badania.

<sup>24</sup> Dalej: jdt.

<sup>25</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 23 ze zm. Dalej: *k.p.a.*

<sup>26</sup> Dalej: owjdt.

*i realizacji szkoleń dla pracowników UDT.* Podnoszenie kwalifikacji zawodowych podlega zarówno ocenie rocznej, jak i kwartalnej oraz ma wpływ na wysokość nagrody przyznawanej pracownikom<sup>27</sup>. 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 przeszerogowań 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:<sup>28</sup>

- 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.

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 dozoru, w 2014 r. – 1 491 (przy ogólnej liczbie zatrudnionych 1 724), w tym 886 pracowników dozoru, w 2015 r. – 1 392 (przy ogólnej liczbie zatrudnionych 1 789), w tym 910 pracowników dozoru. Wśród osób przeszkolonych w 2013 r. było 202, w 2014 r. – 179, w 2015 r. – 182 osób z kadry zarządzającej.

NIK zauważa, że 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 wyjaśnień Dyrektora Departamentu Kadr<sup>29</sup> najczęstszą przyczyną nieuczestniczenia w szkoleniach są długotrwałe lub częste nieobecności w pracy (choroby, urlopy macierzyńskie, wychowawcze, zasiłki rehabilitacyjne), przewidywanym w danym roku rozwiązaniem stosunku pracy, dużą liczbą zadań (dodatkowe zadania wynikają m.in. zastępstwami nieobecnych pracowników), wysoki poziom kompetencji, nie wymagający podwyższania czy aktualizacji, brak indywidualnych potrzeb (inicjatywy) pracownika.

(dowód: akta kontroli str. 613-1072, 1078-1085, 1131-1319, 2216-2321)

## **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. Nr 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

<sup>27</sup> Zarządzenie Nr 3B/09 Prezesa UDT z dnia 30 stycznia 2009 r., Procedura HR-4/1 System okresowych „Oceny Pracowników”.

<sup>28</sup> Pismo z dnia 30 maja 2016 r., znak DK-090-422672/2016.

<sup>29</sup> Pismo z dnia 4 lipca 2016 r. znak DK-090-436273/2016.

identyfikacyjne. System SIGMA wspomaga funkcjonowanie systemu ZSI i służy do dokumentowania czynności dozoru technicznego wykonywanych przez inspektora UDT.

(dowód: akta kontroli str. 9-13, 2568-2616)

### **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.*

(dowód: akta kontroli str. 9-13, 2325-2351, 2502-2508)

### **1.7. Inicjowanie działalności normalizacyjnej, współdziałanie 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*<sup>30</sup> 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 technicznych 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.)

(dowód: akta kontroli str. 9-13, 2325-2351, 2509-2511)

### **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

---

<sup>30</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1483 tj.

i skutki, działań podjętych przez UDT 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.).

(dowód: akta kontroli str. 9-13, 2325-2351, 2352-2501)

### **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 inicjowanie 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 Górniczym) oraz firmami zagranicznymi<sup>31</sup>. 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. 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).

(dowód: akta kontroli str. 9-13, 2325-2351)

### **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, w 2015 r. – 444. W ich rezultacie przeszkolono 26 378 osób, osiągając przychody w wysokości 11 603 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 9-13, 2533-2554)

### **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" (ok. 288 tys. uczestników), spotkania informacyjne

<sup>31</sup> Wyjaśnienia Dyrektora Departamentu Koordynacji Inspekcji z dnia 8 czerwca 2016 r.

pod hasłem Dni Bezpieczeństwa Technicznego w UDT (ok. 4,4 tys. uczestników), udział w targach i konferencjach branżowych (ok. 62 tys. uczestników), popularyzację zagadnień bezpieczeństwa technicznego w czasopiśmie branżowych, organizację konferencji własnej UDT Nauka, Technika Gospodarka – doświadczenia i perspektywy rozwoju (udział 650 uczestników).

(dowód: akta kontroli str. 9-13, 2533-2554)

### **1.12. Współpraca międzynarodowa w zakresie zagadnień dotyczących bezpiecznej pracy urządzeń technicznych.**

W ramach współpracy międzynarodowej w zakresie zagadnień dotyczących bezpiecznej pracy urządzeń technicznych m.in. UDT jest członkiem Międzynarodowej Konferencji Organizacji Inspekcyjnych i Certyfikujących – CEOC International 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. Inspektorzy/eksperti UDT uczestniczyli również w podróżach służbowych, których celem było wykonywanie czynności dozoru technicznego lub też realizacja usług oferowanych przez UDT-CERT (ocena zgodności, certyfikacje, ekspertyzy techniczne).

(dowód: akta kontroli str. 9-13, 2325-2351, 2638-2717)

### **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 w pięciu przypadkach proces jest zakończony, w jednym proces legislacyjny trwa<sup>32</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 9-13, 2325-2351)

### **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 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,

<sup>32</sup> Wyjaśnienia Dyrektora Departamentu Koordynacji Inspekcji z dnia 8 czerwca 2016 r.

a kopie do Wydziału Energetyki i Potwierdzenia Kwalifikacji w Departamencie Koordynacji Inspekcji, który prowadzi rejestr uzgodnionych programów szkoleń.

(dowód: akta kontroli str. 9-13, 2325-2351, 2512-2532)

### **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*<sup>33</sup> (zmienionym rozporządzeniem z dnia 20 lutego 2003 r.<sup>34</sup>) 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.

(dowód: akta kontroli str. 9-13, 2555-2567)

### **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.

(dowód: akta kontroli str. 9-13, 2533-2554)

### **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*<sup>35</sup>. Zmiana sposobu pobierania opłat za czynności dozoru technicznego była wynikiem stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 27 maja 2014 r.<sup>36</sup> 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 ww. *rozporządzenia*, które weszło w życie z dniem 1 grudnia 2014 r.

<sup>33</sup> Dz. U. Nr 79, poz. 849.

<sup>34</sup> Dz. U. Nr 50, poz. 426.

<sup>35</sup> Dz. U. z 2016 r., poz. 696.

<sup>36</sup> Sygn. akt P/51/13.

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* zmianie uległa stawka za godzinę pracy za czynności jednostek dozoru technicznego, która wzrosła ze 105 zł do 116 zł. Zostały również określone opłaty związane z poszczególnymi rodzajami lub też podrodzajami urządzeń technicznych podlegających dozorowi technicznemu.

(dowód: akta kontroli str. 9-13, 2568-2569, 2617-2637, 2735-2756)

### **1.18. Realizacja ustawy o odnawialnych źródłach energii.**

Na podstawie *ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii*<sup>37</sup> 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 energii*<sup>38</sup> 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. przez Ministra Gospodarki został powołany Komitet Odwoławczy działający przy Prezesie UDT. Wg Dyrektora Departamentu Koordynacji Inspekcji UDT, Komitet Odwoławczy rozpatrywał sprawy po odmowie wydania certyfikatu instalatora OZE. Do komitetu wpłynęło 37 spraw.

(dowód: akta kontroli str. 9-13, 2325-2351, 2719-2734)

### **1.19. Gospodarka finansowa UDT.**

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 wyniosły w tych latach 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 416,4 mln zł w 2015 r. i stanowiły 87,2% przychodów ogółem (kwestie związane z opłatami za czynności dozoru technicznego zostały szerzej opisane w pkt 2.2 wystąpienia). W kosztach dominowały wynagrodzenia, które wyniosły 191,4 mln zł i stanowiły 60% kosztów poniesionych w tym roku.

Przeciętne wynagrodzenie miesięczne przypadające na etat wyniosło w 2015 r. 9 543 zł i było minimalnie wyższe niż w 2014 r. (9 341 zł). 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%). Wynagrodzenie Prezesa UDT ustalono (i wypłacono) w wysokościach ustalonych przez ministra właściwego do spraw gospodarki (art. 55 ust. 4 *uodt*). Minister Gospodarki w piśmie z dnia 8 sierpnia 2013 r. 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. Zgodnie z rocznymi kartami wynagrodzeń Prezesowi UDT wypłacano w okresie objętym kontrolą wynagrodzenie miesięczne brutto w kwotach nieprzekraczających wysokości ustalonej przez Ministra Gospodarki.

<sup>37</sup> Dz. U. poz. 478 ze zm. Dalej: oze.

<sup>38</sup> Dz. U. poz. 505.

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 czy zakupy wyposażenia pomiarowo-badawczego.

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 47,7%), który wyniósł 66,2 mln zł w 2013 r., 69,5 mln zł w 2014 r i 97,8 mln zł w 2015 r. Prawidłowo dzielono zweryfikowany zysk UDT (fundusz podstawowy – 70% oraz wpłata do budżetu Państwa – 30%).

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).

Fundusz podstawowy corocznie zwiększano o część zweryfikowanego zysku bilansowego za poprzednie lata obrotowe i wartość składników majątkowych przejętych nieodpłatnie na podstawie decyzji i orzeczeń właściwych organów lub na podstawie odrębnych przepisów oraz zmniejszano o wartość składników majątkowych przekazanych nieodpłatnie na podstawie decyzji i orzeczeń właściwych organów lub na podstawie odrębnych przepisów.

(dowód: akta kontroli str. 7-265 i 2787-2945)

## **1.20. 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 współdziałanie 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*.

(dowód: akta kontroli str. 3050-3099)

### **1.21. Realizacja wniosków pokontrolnych NIK.**

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. (patrz pkt 3 Wystąpienia). W ramach realizacji wniosku drugiego dokonano zmian, obowiązujących procedur dotyczących planowania i realizacji szkoleń, co zostało opisane w pkt. 1.4 niniejszego Wystąpienia.

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. 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. 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 owjdt 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 wydanie decyzji administracyjnej odmawiającej eksploatacji urządzenia technicznego wydawane 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 sporządzenia 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 decyzje o umorzeniu postępowania (art. 105 *k.p.a.*).

Dotychczasowa praktyka przyjęta w UDT, polegająca na niewydawaniu decyzji administracyjnych w sytuacjach powyżej przedstawionych, może skutkować pogorszeniem sytuacji procesowej strony, tj. pozbawia ją możliwości skorzystania ze środków odwoławczych przewidzianych w *k.p.a.*

(dowód: akta kontroli str. 2735-2786)

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości<sup>39</sup>, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

## 2. Opłaty za czynności dozoru technicznego

### 2.1. Zasada oszczędności przy naliczaniu i pobieraniu opłat za czynności dozoru technicznego.

Opis stanu faktycznego

Spośród dziewięciu skontrolowanych przypadków czynności dozoru technicznego, w pięciu przypadkach wnioskodawcy nie złożyli formalnych wniosków o przeprowadzenie badań. Zgodnie z treścią złożonych wyjaśnień<sup>40</sup> nie jest wymagane złożenie pisemnego wniosku o przeprowadzenie badania okresowego. Według tych wyjaśnień 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 określane 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 wnioski o dokonanie

<sup>39</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>40</sup> Wyjaśnienia Dyrektor Departamentu Koordynacji Inspekcji UDT; pismo nie opatrzone datą.

czynności, protokoły z przeprowadzonych badań sporządzono w terminach zakreślonych 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 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.

(dowód: akta kontroli str. 2946-3048)

## **2.2. Zasada wydajności przy naliczaniu i pobieraniu opłat za czynności dozoru technicznego.**

Zauważalny jest systematyczny wzrost przychodów z opłat w latach 2013-2015 (o 8,9%), który wynosił 333,3 mln zł w 2013 r., 346,9 mln zł w 2014 r. i 363,0 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 miał niewątpliwie wpływ na wzrost poziomu wpłat do budżetu państwa w tym okresie (o 48%), który wyniósł 19,8 mln zł w 2013 r., 20,8 mln zł w 2014 r. i 29,3 mln zł w 2015 r.

Przychody z opłat – w zależności od form 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.

Zdaniem NIK, osiągnięty w badanym okresie sukcesywny wzrost zysku świadczy o uzyskiwaniu coraz korzystniejszej relacji pomiędzy wykorzystanymi zasobami a osiągniętymi wynikami, z tym głównie generowanymi z tytułu opłat za czynności dozoru technicznego

W I połowie 2015 r. wywiązała się dyskusja na temat modelu rynku dozoru technicznego w Polsce. Jej aspektami były m.in. propozycje zmian systemu

ustalania opłat za usługi dozoru technicznego wśród których można wyłonić trzy stanowiska: a) postulujące pozostawienie systemu bez jakichkolwiek zmian; b) postulujące zmiany w ramach funkcjonującego systemu (racjonalizację obowiązującej struktury); c) postulujące zmiany systemowe. Urząd Dozoru Technicznego przygotowuje propozycję zmian w *ustawie o dozorze technicznym*, zmian, które wychodzą naprzeciw przedsiębiorstwom, redukując obciążenia w zakresie badań urzędzeń, które na podstawie analiz ryzyka i statystyki wypadkowej zakwalifikowano do urzędzeń stwarzających mały poziom zagrożeń.

(dowód: akta kontroli str. 7-265, 2325-2351, 2638-2717 i 2787-2945)

### **2.3. 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. Z uwagi na upływ czasu oraz zmiany osobowe, UDT nie może określić genezy wprowadzenia tego zapisu do *Statutu*.

Zgodnie z § 4 *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*.

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.

Koszty funkcjonowania Kolegium UDT wyniosły 559,6 tys. zł, w tym 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.

(dowód: akta kontroli str. 302-308, 388-420, 424-433)

### **2.4. Efektywność działania dozoru technicznego.**

Do oceny efektywność 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 2013-15 należy zwrócić uwagę na 20%-30% przewagę przychodów nad kosztami działalności UDT (wskaźnik A wynosił 1,2 w latach 2013-14 i nieznacznie wzrósł w 2015 do poziomu 1,3). Podobnie stabilnie utrzymuje się wysokość wskaźnika C (0,27 w 2013 r. i 0,28 w latach 2014-15). 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 przy tym 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 spadła (o 2,2%). Spadek tej liczby były tłumaczone<sup>41</sup> 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 dozorcze technicznym, zadań. NIK nie podziela stanowiska UDT, bowiem nie wyjaśnia ono korelacji pomiędzy spadkiem ustawowych czynności dozoru technicznego a wahaniami ilości wykonanych tych czynności; stanowisko nie wymienia też nowych zadań UDT postawionych do realizacji przez inne przepisy.

(dowód: akta kontroli str. 309, 421-423)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Kolegium UDT praktycznie nie wykonywało zadań, do których zostało powołane. W okresie objętym kontrolą, Kolegium UDT zebrała się jedynie 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.

Jako organ opiniodawczo-doradczy Prezesa UDT, Kolegium mogło i powinno wypracować przynajmniej rozwiązania służące realizacji oraz zwiększaniu efektywności i jakości działań UDT. Kolegium nie przedstawiła jednak konkretnych uchwał służących osiągnięciu tego celu.

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

(dowód: akta kontroli str. 302-308, 388-420, 424-433)

2. 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 i osiągniętymi z nich efektami (wynikami). Stan ten, zdaniem NIK, uniemożliwia prawidłową analizę i ocenę efektywności dozoru realizowanego w ramach ustawowych zadań UDT.

Według wyjaśnień 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.

(dowód: akta kontroli str. 310-382)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność w badanym okresie. NIK przyjmuje do akceptującej wiadomości zapewnienia Prezesa UDT o podjęciu działań w celu wypracowania nowej koncepcji

<sup>41</sup> Wyjaśnienia p.o. Dyrektora Departamentu Koordynacji Inspekcji z dnia 29 czerwca 2016 r.

funkcjonowania Kolegium UDT oraz określenia mierników efektywności działalności UDT.

### 3. Działalność certyfikacyjna UDT.

Opis stanu  
faktycznego

Działalność certyfikacyjna Urzędu<sup>42</sup> prowadzona jest w zakresie certyfikacji, oceny zgodności oraz badań i ekspertyz technicznych. Są to działania polegające na sprawdzeniu zgodności urządzeń i instalacji, stosowanych technologii lub kwalifikacji personelu z wymaganiami odpowiednich dokumentów odniesienia. Działania te prowadzone są w UDT w wydzielonej, specjalistycznej jednostce funkcjonującej pod nazwą UDT-CERT<sup>43</sup>. Kompetencje i sposób działania jednostki są 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 działa na mocy *ustawy z dnia 13 kwietnia 2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku* i spełnia 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 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 działa zarówno na mocy art. 37, pkt. 15 *uodt* jak i na mocy *ustawy z dnia 13 kwietnia 2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku*. 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 stanowi *ustawa z dnia 13 kwietnia 2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku* 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

<sup>42</sup> Za definicję działalności certyfikacyjnej należy generalnie przyjąć wszystkie czynności dozoru technicznego UDT (za które pobierane są opłaty), które nie są wymienione w *rozporządzeniach Ministra Gospodarki w sprawie wysokości opłat za czynności jednostek dozoru technicznego* (patrz art. 34 ust. 1 i 3 oraz art. 55 ust 2 pkt. 1 *ustawy o dozorze technicznym*).

<sup>43</sup> Podstawą prawną działania UDT jest *uodt, ustawa o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku* oraz umowy dwustronne. Urząd jest również Jednostką Certyfikującą potwierdzoną certyfikatem akredytacji wydanym przez Polskie Centrum Akredytacji.

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 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 2013-15 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 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. wskaźnik ten wyniósł blisko 70%).

W Urzędzie Dozoru Technicznego dla celów zarządczych dokonywana jest analiza przychodów i kosztów działalności UDT-CERT, księgowanych na odrębnych kontach. Przychody dzielone są na 6 grup produktów ze względu na rodzaj certyfikacji. Koszty bezpośrednie przypisane są w pełnej wartości natomiast pośrednie dzielone są wg przyjętych kluczy podziałowych.

(dowód: akta kontroli str. 17-21, 134-184, 434)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia<sup>44</sup> działalność w badanym obszarze.

## IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*<sup>45</sup>, wnosi o:

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.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się

<sup>44</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>45</sup> Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

do dyrektora Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 *ustawy o NIK* proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 12 sierpnia 2016 r.

Kontrolerzy

*/-/ Paweł Karpiuk  
Doradca ekonomiczny*

*/-/ Wioletta Kluczyk  
Specjalista kontroli państwowej*

*/-/ Rafał Szymański  
Specjalista kontroli państwowej*

Dyrektor

Departamentu Gospodarki, Skarbu  
Państwa i Prywatyzacji  
*/-/ Sławomir Grzelak*