



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP – 4112-04-01/2012

S/12/006

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	S/12/006 – Wybrane aspekty gospodarki finansowej Urzędu Dozoru Technicznego ¹ w latach 2009 - 2012
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontroler	Barbara Syta, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82944 z dnia 6 grudnia 2012 r.
Jednostka kontrolowana	Urząd Dozoru Technicznego, ul. Szczęśliwicka 34, 02-353 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Marek Walczak, Prezes Urzędu Dozoru Technicznego do dnia 20 marca 2013 r., od dnia 20 marca 2013 r. obowiązki Prezesa UDT pełni Wiceprezes UDT Pan Przemysław Ligenza

(dowód: akta kontroli str. 5, 5655-5656)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie² 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.

¹ Dalej także UDT lub urząd.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie i realizacja przychodów i kosztów działalności komercyjnej (prowadzonej przez urząd jako jednostkę notyfikowaną)

Opis stanu
faktycznego

Urząd Dozoru Technicznego, oprócz zadań podstawowych wynikających z *ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o dozorze technicznym*³, prowadził także, na zasadach rynkowych, działalność na podstawie *ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności*⁴. Działalność ta polegała na dokonywaniu oceny zgodności, certyfikacji systemów zarządzania, certyfikacji osób oraz certyfikacji wyrobów, badań i ekspertyz technicznych (tzw. UDT-CERT).

Do 2009 r. działalność certyfikacyjna i szkoleniowa koordynowana była przez Zespół Certyfikacji i Współpracy Międzynarodowej. Po dokonanych w tym samym roku zmianach organizacyjnych oddzielono działalność szkoleniową (którą koordynuje Centrum Szkolenia) od działalności certyfikacyjnej, którą koordynuje Centrum Certyfikacji i Oceny Zgodności⁵. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym UDT wykonywanie zadań zleconych w obszarze usług rynkowych świadczonych przez Centrum należały także do zadań oddziałów terenowych urzędu⁶.

Zarówno w projektach planów finansowych na lata 2009-2012, jak i w planach finansowych UDT stanowiących załączniki do ustaw budżetowych na lata 2009-2012 ujmowane były wyłącznie przychody ogółem bez podziału na rodzaje prowadzonej działalności. W uzasadnieniach do projektów planów finansowych, w ramach przychodów z prowadzonej działalności, urząd wskazywał, że będzie osiągał przychody z tytułu usług rynkowych w zakresie działalności certyfikacyjnej jednak bez określania planowanych kwot. W planach finansowych w okresie objętym kontrolą przewidziano:

- w 2009 r. - przychody ze sprzedaży ogółem w kwocie 310 862 tys. zł, w tym przychody ze sprzedaży 306 677 tys. zł i koszty w wysokości 301 767 tys. zł (wyszczególnione wg rodzaju np. materiały i energia, wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia - podział ten stosowano także w kolejnych latach);
- w 2010 r. przychody 321 808 tys. zł, w tym przychody ze sprzedaży - 315 572 tys. zł i koszty - 314 722 tys. zł;
- w 2011 r. przychody - 359 914 tys. zł, w tym z prowadzonej działalności - 352 408 tys. zł, a koszty - 327 387 tys. zł.
- w 2012 r. przychody - 339 528 tys. zł, w tym z prowadzonej działalności - 330 442 tys. zł i koszty 325 916 tys. zł.

Na lata 2009-2011 sporządzano *programy działania* UDT-CERT, a na 2012 r. *plan działania*. Przykładowo, w 2009 r. plan przychodów dla poszczególnych jednostek ustalono proporcjonalnie do liczby zatrudnionych w oddziałach UDT, z zastosowaniem odpowiedniego algorytmu. Począwszy od 2012 r. planowanie działalności UDT-CERT odbywało się na podstawie procedury PS-10/04 *Opracowanie i monitorowanie planu działania*. Plan przychodów z podziałem na poszczególne jednostki organizacyjne powstał na podstawie projektu planu finansowego oraz zakładanej

³ Dz. U. z 2000 r., Nr 122, poz. 1321 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2010 r. NR 138, poz. 935 ze zm.

⁵ Dalej: Centrum. Regulamin UDT z dnia 30 stycznia 2009 r. ze zm., wewnętrzny regulamin organizacyjny CERT z dnia 1 czerwca 2009 r. ze zm.

⁶ Dalej: oddziały.

struktury przychodów łącznych UDT-CERT. Założono zwiększenie udziału usług certyfikacyjnych oraz ekspertyz technicznych w łącznych przychodach urzędu o 2,4 punktu procentowego w stosunku do 2011 r. Kwotowo plan przychodów ustalono na 27 960,7 tys. zł. Sumę tę podzielono na poszczególne rodzaje usług, biorąc pod uwagę pożądaną strukturę przychodów, a następnie – w ramach określonego algorytmu – na poszczególne oddziały.

Koszty działalności UDT-CERT na 2009 r. i 2010 r. planowane były wyłącznie dla jednostek organizacyjnych koordynujących tę działalność (odpowiednio Zespół Certyfikacji i Współpracy Międzynarodowej oraz Centrum Certyfikacji i Oceny Zgodności - DC). Na lata 2011 - 2012 r. koszty planowano także dla innych jednostek organizacyjnych biorących udział w procesach rynkowych (na podstawie kosztów osobowych oraz delegacji ekspertów wyliczanych proporcjonalnie do planowanych przychodów, a także kosztów Centrum - zgodnie z planem rzeczowo-finansowym urzędu).

Ewidencja faktycznych przychodów z działalności certyfikacyjnej prowadzona była podwójnie – zarówno w systemie finansowo-księgowym urzędu [...]⁷, jak i, w niepełnym zakresie, w bazie UDT-CERT (tzw. bazie handlowej), prowadzonej w Centrum. Koszty ewidencjonowano natomiast wyłącznie w bazie handlowej, zawierającej m.in. moduł Fakturowanie. W module tym wystawiane są faktury dla klientów. Po wydrukowaniu faktury informacja o wystawieniu faktury przekazywana jest do systemu finansowego UDT.

Na podstawie danych z bazy handlowej prowadzone są rozliczenia wewnętrzne dotyczące podziału kosztów i przychodów na poszczególne jednostki organizacyjne UDT. Tworzone są też raporty handlowe dotyczące działalności rynkowej realizowanej na terenie oddziałów UDT. Dane w bazie handlowej dotyczące przychodów nie uwzględniają wszystkich dokumentów księgowych np. not korygujących czy różnic kursowych. Jedynym wiarygodnym źródłem danych o przychodach są więc zapisy w systemie finansowym, dostępnym w Zespole Finansów.

Taki system powodował, że w UDT faktycznie nie było możliwości rzetelnego ustalenia wyniku finansowego z działalności certyfikacyjnej. Według bazy handlowej wynik z tytułu prowadzenia działalności rynkowej wyniósł:

- w 2009 r. 2 176 296,52 zł (przychód: 24 661 935,50 zł, koszty: 22 485 638,98 zł),
- w 2010 r. 2 371 117,03 zł (przychód: 26 036 169,00 zł, koszty 23 665 051,97 zł),
- w 2011 r. 2 076 875,49 zł (przychód: 27 343 936,84 zł, koszty 25 267 061,36),
- w 2012 r. 838 439,92 zł (przychód: 27 638 510,65 zł, koszty 26 800 070,73 zł).

Uwzględniając różnice pomiędzy danymi zawartymi w bazie handlowej a danymi pochodzącymi z systemu finansowo-księgowego, wynik finansowy UDT z tytułu prowadzenia działalności rynkowej w 2011 r. wyniósł 2 058 034,89 zł (wykazano 2 076 875,49 zł), a za rok 2012 - 894 066,52 zł (wykazano 838 439,92 zł).

(dowód: akta kontroli str. 6-96, 97-103, 114-115, 155-218, 273-275, 4449-5034)

Podstawowym elementem służącym do określenia kosztów działalności UDT CERT jest czasochłonność (w godzinach) czynności realizowanych przez pracowników UDT w ramach usług rynkowych. Przyjęto do stosowania stawkę godzinową określoną w *rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 26 listopada 2010 r. w sprawie*

⁷ Informacja wyłączona przez NIK na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.), w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.). Wyłączenia dokonano ze względu na ochronę interesu podmiotu gospodarczego – tajemnica przedsiębiorstwa.

Ustalono
nieprawidłowości

wysokości opłat za czynności jednostek dozoru technicznego⁸. W 2012 r. stawka ta wynosiła 105 zł, a poprzednio 99,9 zł. Zmiana wysokości stawki godzinowej miała wpływ na wyliczone koszty pracy i na poziom wyniku finansowego, przede wszystkim dlatego, że w 2012 r. koszty obliczano już z uwzględnieniem zmienionej stawki natomiast ceny usług dla kontrahentów pozostały bez zmian.

Sposób obliczania przez urząd kosztów działalności certyfikacyjnej nie odzwierciedla pełnej ich wysokości. UDT zalicza do nich wyłącznie koszty Centrum, koszty osobowe oraz koszty delegacji służbowych.

Poszczególne składniki kosztów komórek organizacyjnych określone są odrębnie w – sporządzanych corocznie – dokumentach *Realizacja planu kosztów*. W przypadku Centrum był to dokument *Realizacja planu kosztów* UDT-CERT (DC). Wykazywano w nich m.in. poniesione przez Centrum koszty amortyzacji, zużycia materiałów, usług obcych, osobowego funduszu płac, świadczeń na rzecz pracowników, podróży służbowych, materiałów reklamowych, reprezentacji itp. Do tak obliczonych kosztów Centrum doliczano koszty pracy i delegacji ekspertów zatrudnionych w oddziałach UDT.

Na przykład, na koszty osobowe w wysokości 16 663 526 zł dla potrzeb planowania kosztów UDT-CERT na 2012 r. składały się koszty obsługi klienta, koszty koordynacji procesów, koszty pracy ekspertów i koszty szkoleń. Koszt obsługi klienta stanowił iloczyn zryczałtowanego czasu niezbędnego na obsługę każdego zlecenia oraz stawki godzinowej (105 zł). W zależności od rodzaju usługi czas ten wynosił np. dla certyfikacji osób – 18 minut, dla certyfikacji wyrobów, systemów zarządzania oraz badań i ekspertyz technicznych – 60 minut, dla jednostki notyfikowanej w zależności od stopnia skomplikowania procesu (dyrektywy, modułu itp.) – od 30 do 120 minut. Koszt obsługi klienta stanowił podstawę ustalenia ceny usługi, która – w zależności od statusu klienta – podlegała ustalonemu w UDT systemowi rabatów i upustów.

Z powyższego wynika, że wyliczane łączne koszty działalności rynkowej UDT są niepełne – nie uwzględniają bowiem w żadnej mierze innych ponoszonych w oddziałach urzędu kosztów związanych z pracą osób wykonujących czynności certyfikacyjne, poza osobowymi i delegacjami (np. nie obejmowały w odpowiedniej proporcji – kosztów amortyzacji, materiałów etc.).

Do ogólnych kosztów działalności certyfikacyjnej nie doliczano też w ogóle wydatków ponoszonych w ramach funduszu reprezentacyjnego⁹, którym dysponują dyrektorzy poszczególnych oddziałów, jak również kosztów materiałów reklamowych oraz dodatkowo usług reklamowych (w 2012 r.).

W ocenie NIK, koszty te, w części przypadającej na działalność certyfikacyjną, należało doliczać do łącznych kosztów tej działalności obliczanych w UDT. Rzetelne ustalenie proporcji kosztów reprezentacji i reklamy przypadających na działalność certyfikacyjną i podstawową (czynności dozoru) wymaga jednak wprowadzenia zasad ich identyfikacji. Jest to uzasadnione ze względu na wysokość tych kosztów. W okresie objętym kontrolą wydatki na cele reklamy wyniosły – 8 675,3 tys. zł, a na reprezentację (zgodnie z zapisami na koncie *Koszty reprezentacji*) – 707 tys. zł. Stosowane opisy dowodów księgowych nie pozwalały natomiast na ustalenie jakiego rodzaju działalności poniesiony wydatek dotyczył.

Na przykład:

- w 2009 r. w ciężar kosztów reklamy wliczono materiały reklamowe o łącznej wartości 247 660,00 zł (faktura z dnia 2 lipca 2009 r.) np. długopisy, wizytowniki, latarki, koszulki polo, teczki. Upominki te zostały wydane wszystkim oddziałom UDT, komórkom organizacyjnym urzędu, komórce Akademia

⁸ Dz. U. Nr 229, poz. 1502 ze zm.

⁹ Doliczano tylko koszty ponoszone przez UDT-CERT DC.

UDT oraz Centrum - bez możliwości zidentyfikowania jakiego rodzaju logo zawierał przedmiot (UDT, UDT - CERT, czy Akademia UDT); podobnie postępowano w latach 2010-2012;

- w dniu 27 grudnia 2012 r. dyrektor Oddziału Terenowego w Bydgoszczy dokonał wydatku w wysokości 4 840,00 zł na catering (faktura sprzedaży nr 1836/12/2012 z 18 grudnia 2012 r.). W opisie faktury podano nr rejestru: ZP-03-63/2012 i pozycję planu nr 12 Inne koszty - koszty reprezentacji;
- w dniu 28 grudnia 2012 r. dyrektor Biura Prezydialnego dokonał wydatku 615,00 zł na zestawy upominkowe (faktura nr 1208/MAG/2012 z 21 grudnia 2012 r.) opisując go następująco *inne koszty - koszty reprezentacji, na potrzeby reprezentacyjne dla klientów*;
- dyrektor Oddziału w Poznaniu w dniu 22 maja 2012 r. kupił obrazy za 550,00 zł, opisując wydatek jako *koszt zakupu upominku dla kontrahentów UDT O/Poznań, koszty reprezentacji - upominek dla kontrahentów UDT O/Poznań*;
- w latach poprzednich także stosowano tę praktykę - w 2011 r. dyrektor Oddziału w Krakowie dokonał zakupu usługi gastronomicznej (faktura nr 10/10/2011 z dnia 19 października 2011 r. na kwotę 4 617,00 zł) opisując ją jako *organizacja spotkania z klientem UDT O/Kraków-koszty reprezentacji*.

(dowód: akta kontroli str.6-276, 339-356, 362-363, 396-465, 470-501, 514-525,548-555, 696-828, 855-870, 1069-1092,1261-1282,1362-1380, 5135-5137,7217)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Ocena uzasadniona jest także nieuwzględnieniem w cenniku usług certyfikacyjnych w 2012 r. wzrostu do 105 zł stawki godzinowej za świadczone usługi, co miało wpływ na wolumen przychodów z tej działalności oraz na ogólny wynik finansowy urzędu. Szczegółowo opisano to w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 19 kwietnia 2013 r.¹⁰ wystosowanym po kontroli wykonania planu finansowego UDT w 2012 r.

2. Nagrody dla pracowników Urzędu

Opis stanu faktycznego

W zarządzeniu Prezesa UDT Nr 10/07 z dnia 12 czerwca 2007 r. w sprawie regulaminu wynagradzania pracowników UDT określono m. in. tabelę stanowisk, wymagań kwalifikacyjnych i kwot wynagrodzeń dla pracowników inżynieryjno-technicznych w centrali i oddziałach oraz pracowników administracyjnych i pozostałych.

Planowanie finansowe, tj. budżetowanie w UDT, prowadzone było w oparciu o procedurę PS-17-04. Zgodnie z pkt. 6 tej procedury planowanie ogólnego budżetu wynagrodzeń rozpoczyna się w lutym roku bazowego, tj. roku poprzedzającego rok objęty planowaniem, m.in. w oparciu o prognozę zatrudnienia na rok objęty planem, przewidywane wykonanie przeciętnego wynagrodzenia w roku bazowym oraz w trzech poprzednich, prognozę przewidywanych przeszeręgowań (awansów), ze szczególnym uwzględnieniem przeszeręgowań kadry inżynieryjno-technicznej oraz inne wskaźniki i nałożone ograniczenia. Dyrektor Zespołu Finansów określał wysokość kwoty funduszu wynagrodzeń z przeznaczeniem na nagrody i przedstawiał Prezesowi urzędu do akceptacji. Nagroda wypłacana była raz na kwartał.

Zgodnie z zarządzeniem Nr 17/08 Prezesa UDT z dnia 28 lipca 2008 r. w sprawie regulaminu premiowania w UDT w każdym roku tworzy się w ramach środków prze-

¹⁰ Pismo KGP-4100-11-01/2013.

znaczonych na wynagrodzenia fundusz premiowy w wysokości 35% planowanego funduszu wynagrodzeń zasadniczych, przeznaczany dla pracowników, którzy należycie wywiązują się z powierzonego zakresu obowiązków. Pracownik mógł być pozbawiony prawa do premii lub dostać ją w obniżonej wysokości w wymienionych w zarządzeniu przypadkach. Z uzasadnionym wnioskiem w takiej sprawie mógł wystąpić dyrektor danej komórki organizacyjnej. Premie wypłacano raz w miesiącu na podstawie wyników uzyskanych za poprzedni miesiąc.

Przy podziale funduszu nagród w poszczególnych kwartałach uwzględniano kwalifikacje pracowników zatrudnionych w poszczególnych jednostkach organizacyjnych UDT – odzwierciedlone w poziomie ich wynagrodzeń zasadniczych - oraz osiągnięte wyniki pracy. Naliczenie ogólnej kwoty funduszu nagród na poszczególne jednostki organizacyjne stanowiło proporcjonalny procent wynagrodzeń zasadniczych pracowników zatrudnionych w tych jednostkach. Ponadto, w jednostkach terenowych wysokość naliczonego funduszu nagród mogła być korygowana przez Prezesa UDT o współczynnik wykonania zadań w obszarze UDT- CERT (w granicach od 10% do 20% ogólnego naliczenia funduszu nagród). W procedurze P-17/12 określono m.in. wzór wniosku o uruchomienie funduszu premiowego i funduszu nagród.

Zgodnie z zarządzeniem Nr 17/08 Prezesa UDT z dnia 31 stycznia 2006 r. w sprawie przyznawania nagród indywidualnych pracownikom UDT fundusz nagród uruchamia Prezes UDT na wniosek dyrektora Zespołu Finansów, który przedkłada propozycję podziału funduszu na poszczególne komórki i stanowiska pracy. Nagrody przyznawano uznaniowo za indywidualne osiągnięcia i zaangażowanie w pracy, oraz terminowe i dobre wykonanie zadań ustalonych dla danej komórki organizacyjnej. Wysokość nagrody indywidualnej powinna wynikać z analizy wydajności, jakości oraz dyscypliny jego pracy. Nagrody zatwierdzał Prezes UDT na wniosek wiceprezesa UDT, dyrektorów biur, zespołów i centrów. Zarządzenie nie nakładało obowiązku indywidualnego uzasadniania wniosków o przyznanie nagród.

Łączne kwoty nagród wypłaconych w okresie objętym kontrolą wyniosły w 2009 r. 57 981,7 tys. zł, w 2010 r. – 63 844,9 tys. zł, w 2011 r.- 58 590,9 tys. zł, natomiast w 2012 r. - 57 450,6 tys. zł.

Kwoty te stanowiły znaczącą część wykonanego funduszu wynagrodzeń – np. w 2010 r. (łącznie 185 100 tys. zł) ponad 34%. W ocenie b. Prezesa UDT taka struktura wynagrodzeń pozwala na zachowanie silnie motywacyjnego ich charakteru. Uzasadnione oceną pracy nagrody oraz uzależnienie ich wysokości od np. realizacji planu inspekcji czy wyników osiąganych w sprzedaży usług dobrowolnych znacząco wpływało - zdaniem b. Prezesa UDT - na efektywność i zaangażowanie pracowników w realizowane zadania.

Wysokości indywidualnych nagród dla pracowników UDT były znacząco zróżnicowane. Na przykład, maksymalną wysokość kwartalnej nagrody dla pracownika Centrum Certyfikacji i Oceny Zgodności w IV kwartale 2012 r. ustalono na 20 700 zł. Faktycznie wypłacone nagrody wyniosły w tej jednostce od 7 000 do 20 000 zł, w tym sekretarz (stanowisko administracyjne) 9 500 zł. W tym samym okresie maksymalna wysokość kwartalnej nagrody dla pracowników działu administracyjno-finansowego w jednym z wytypowanych do kontroli oddziałów UDT nie mogła przekroczyć 17 300 zł, a inżynierijno-technicznego 19 500 zł. Koszty faktycznie wypłaconych nagród wyniosły od 5 200 zł (konserwator) do 19 500 zł (kierownik działu) i 19 000 zł (niektórzy główni specjaliści).

Uwagi
dotyczące
badanej
działalności

Wnioski o przyznanie nagród poszczególnym pracownikom nie zawierały uzasadnień, pomimo że przy ich przyznawaniu należało brać pod uwagę przede wszystkim indywidualne osiągnięcia i zaangażowanie w pracy, wykonywanie zadań dodatkowych, „rozwój kompetencji w danym okresie” oraz terminowe i dobre wykonanie zadań komórki organizacyjnej. B. Prezes UDT wyjaśnił, że zastosowano rozwiązanie systemowe, w którym osoba decydująca o wysokości przyznanej nagrody (z reguły jest bezpośredni przełożony) zobowiązana była każdorazowo do oceny pracownika w analizowanym okresie w kontekście jego indywidualnego zaangażowania, osiągnięcia postawionych celów i terminowego realizowania zadań. Działania te, zgodnie z obowiązującymi uregulowaniami wewnętrznymi, nie musiały zostać potwierdzane sporządzaniem pisemnych uzasadnień. Ponadto, b. Prezes UDT wskazał, że w celu zapewnienia bezpieczeństwa funkcjonowania i użytkowania urządzeń technicznych urząd zatrudnia pracowników o wysokich i zarazem specjalistycznych kwalifikacjach, w tym ekspertów klasy międzynarodowej. Wysokie kompetencje specjalistów zatrudnionych w UDT potwierdza ich udział w pracach m.in. Ministerstwa Gospodarki oraz w strukturach Unii Europejskiej. Chcąc utrzymać tak wysoki poziom kompetencji wśród kadry UDT oraz w celu uniknięcia rotacji personelu m.in. wskutek przejść do innych firm, zastosowano motywacyjny charakter wynagrodzenia przy jednoczesnym zachowaniu jego konkurencyjności w odniesieniu do ofert innych przedsiębiorców.

Zdaniem NIK, argumenty przytoczone przez b. Prezesa UDT są niewątpliwie ważne z punktu widzenia utrzymywania w urzędzie relatywnie wysokich wynagrodzeń. Wysokość przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w 2012 r. wyniosła 9 844 zł i była tylko minimalnie mniejsza niż w 2011 r. (9885 zł). Przeciętne wynagrodzenie członka kierownictwa UDT wyniosło natomiast 24 254 zł (o 2,3% więcej niż w 2011 r.), dyrektorów oddziałów 20 437 zł (wzrost o 2,3%), pracowników inspekcyjnych 10 267 zł (więcej o 1,5%), dyrektorów w centrali urzędu – 21 972 zł (mniej o 0,12%) oraz pozostałych pracowników 8 221 zł (mniej o 4,6%).

W odniesieniu do kwestii uzasadniania indywidualnych nagród, argumentów przytoczonych przez b. Prezesa UDT nie można jednak uznać za wystarczające. Zdaniem NIK, fakt, że pracowników nagradza się przede wszystkim za indywidualne osiągnięcia i zaangażowanie w pracy oraz terminowe i dobre wykonanie zadań, wskazuje na ich wyjątkowy charakter w stosunku do innej formy gratyfikacji, jaką jest premia stanowiąca de facto składnik wynagrodzenia. Nagrody przyznawano znaczącej części pracowników różnicując ich wysokość. Oznacza to, że w opinii bezpośrednich przełożonych różna była skala szczególnych osiągnięć uzyskiwanych przez nagrodzonych pracowników. Powinno to - zdaniem NIK – znaleźć swoje pisemne odzwierciedlenie, co najmniej w postaci uzasadnienia wniosków lub indywidualnych decyzji o przyznaniu nagrody.

(akta kontr. str. 112-113, 2089-2346)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

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

3. Zlecenie prac firmom zewnętrznym

4. Usługi doradcze

Opis stanu
faktycznego

W latach 2009-2012 UDT wydał na zakup 192 usług doradczych 3 962,8 tys. zł (w tym w 2009 r. - 1 119,3 tys. zł, w 2010 r. - 843,6 tys. zł, w 2011 r. - 1 027,4 tys. zł i w 2012 r. - 972,5 tys. zł).

Część z powyższych wydatków w kwocie 1 669,6 tys. zł.– w ocenie NIK – poniesiono niecelowo i niegospodarnie.

- W okresie objętym kontrolą UDT korzystał m.in. ze stałych usług kancelarii prawnej i firmy doradczej (z zakresu zamówień publicznych). Wydatki na te usługi wyniosły łącznie 1 354,2 tys. zł (w tym na usługi świadczone przez kancelarię prawną 1 189,6 tys. zł, a firmę doradczą – 164,6 tys. zł). Ponadto w 2009 r. i w 2012 r. firma doradcza świadczyła usługi w ramach zastępstwa procesowego przed Krajową Izbą Odwoławczą, za co otrzymała 11 tys. zł. W ocenie NIK, wydatki poniesione na zakup tych usług były niecelowe z punktu widzenia przedmiotu i zakresu otrzymywanego wsparcia. Fakty oraz argumentację uzasadniającą tę ocenę w odniesieniu do 2012 r., w którym stwierdzono także inne niecelowe wydatki na zakup usług doradczych za 80,9 tys. zł, NIK przedstawiła w przywołanym już wystąpieniu po kontrolnym z dnia 19 kwietnia 2013 r. Argumentacja ta odnosi się także do wcześniejszego okresu współpracy, tj. lat 2009 – 2011.
- W 2010 r. urząd wydatkował 11,8 tys. zł z tytułu zawarcia umowy¹¹ z kolejną firmą doradczą której przedmiotem było wydanie opinii m.in. w sprawach „jak zaewidencjonować nieodpłatnie otrzymane prawo wieczystego użytkowania gruntu...”, „czy u osób (pracowników, kontrahentów) powstanie dochód do opodatkowania podatkiem od osób fizycznych z tytułu udziału w imprezie związanej z jubileuszem firmy”, „czy pracownik może odmówić wzięcia udziału w szkoleniu, jeżeli nie zapewniono mu zakwaterowania w pokojach jednoosobowych, lecz wieloosobowych”, „czy dofinansowanie pracownikom studiów podyplomowych i szkoleń kończonych w trybie weekendowym powinno być opodatkowane podatkiem dochodowym od osób fizycznych”. B. Prezes UDT twierdził, że pracownicy Zespołu Finansów nie byli w stanie w regulaminowym i pozaregulaminowym czasie pracy zająć się wyspecjalizowaną tematyką z dziedziny podatkowej, dlatego też celowym było skorzystanie z usługi firmy doradczej, celem uniknięcia błędów w księgach rachunkowych. W ocenie NIK, zakres zleconych zadań nie wykraczał poza kwestie, które standardowo powinny być rozwiązywane w ramach etatowej obsługi prawnej urzędu.
- W dniu 28 sierpnia 2008 r. zawarto umowę o współpracy w poszukiwaniu i doborze pracowników na wskazane w tej umowie stanowiska. W 2009 r. zapłacono 9,1 tys. zł za doradztwo kadrowe (rozpoczęcie procesu rekrutacyjnego) na stanowiska specjalisty d/s wdrażania usług i kierownika Wydziału Zarządzania Projektami. B. Prezes UDT wyjaśniał, że umowa dotyczyła przede wszystkim prowadzenia procesu rekrutacji pracowników tzw. metodą poszukiwań bezpośrednich, polegającą na pozyskaniu kandydatów (posiadających wymagane kompetencje) z sektorów, firm itp. wskazanych przez UDT. W tym okresie realizowanych było bardzo dużo projektów rekrutacyjnych (blisko 150), a w Zespole Zarządzania Kadrami były zatrudnione tylko dwie osoby zajmujące się prowadzeniem naboru kadr. W ocenie NIK, przejściowe spiętrzenie zadań związanych z procesami rekrutacyjnymi jest problemem, którego rozwiązanie leży w sferze bieżących decyzji organizacyjnych, np. okresowego wzmocnienia właściwej komórki organizacyjnej lub odpowiedniego rozłożenia w czasie procesu rekrutacji.
- W dniu 25 lutego 2010 r. wydano 6,7 tys. zł na doradztwo finansowe – do rozstrzygnięcia było m.in. pytanie „co zawiera ekwiwalent za jazdy lokalne”

¹¹ Z dnia 8 grudnia 2009 r.

oraz „kwestia otrzymania przez pracownika diety w przypadku delegowania go na szkolenie”.

- W 2010 i 2011 r. UDT zawierał z firmą doradczą umowy na świadczenie usług w zakresie rozliczania podatku VAT. Łącznie wydatki z trzech umów wyniosły 41 tys. zł. Pytania dotyczyły stosowania stawki podatkowej od szkoleń oraz zasad opodatkowania usług zakwaterowania i posiłków oferowanych podczas szkoleń oraz stawki opodatkowania usługi przeprowadzania wykładów na szkoleniach.
- W dniu 2 października 2008 r. UDT zawarł z firmą doradczą umowę o wartości 51,3 tys. zł w celu przeszkolenia do 10 pracowników UDT w zakresie tzw. rachunku kosztów ABC, wykonanie analizy i zebranie informacji o organizacji pracy w trzech oddziałach UDT i zdefiniowanie elementów modelu rachunku kosztów działań. Zapłacono tylko 16,2 tys. zł za wykonanie I etapu prac. Do dalszej realizacji umowy nie doszło, gdyż użytkowany w UDT system finansowo-księgowy [...] ¹² był na tyle przestarzały, iż uniemożliwiał wprowadzenie takiego rachunku kosztów.
- W dniu 10 grudnia 2008 r., pomimo zaprzestania realizacji powyższej umowy z dnia 2 października 2008 r. z powodu przestarzałości systemu finansowo-księgowego, pomiędzy UDT a firmą, która system opracowała zawarto umowę m.in. na wykonanie analizy i przeglądu systemu informacji zarządczej oraz kontrolingu, ze względu na potrzebę zbadania możliwości wprowadzenia tzw. trzeciego punktu kontroli do tego systemu. Wydatkowano na ten cel 64,7 tys. zł. Następnie 12 stycznia 2009 r. zawarto kolejną umowę z tą firmą na wykonanie asysty technicznej w procesie przygotowania procesu Planowania Finansowego i Budżetowania w UDT o wartości 26,3 tys. zł.
- W dniu 6 sierpnia 2010 r. UDT zawarł kolejną umowę z firmą doradczą na świadczenie usługi polegającej na analizie procesów biznesowych w zarządzaniu finansami pod kątem usprawnienia tych procesów przy pomocy systemu informatycznego obsługującego trzy wydziały UDT, a rezultatem prac miał być raport z analizy. Koszt – 58,6 tys. zł. Celem rozeznania rynkowego było znalezienie firm doradczych, które podjęłyby się po konkurencyjnych cenach analizy status quo systemu [...] ¹³, organizacji pracy wydziału Zespołu Finansów i przedstawienia nowych możliwości jakie oferują nowoczesne systemy finansowo-księgowe, gdyż przestarzały system finansowo-księgowy wykorzystywany w UDT nie był dostosowany do wielooddziałowej struktury UDT. W urzędzie znany był już fakt konieczności wymiany tego systemu na nowy, jednakże ze względu na potrzebę – jak argumentowano – uzyskania niezależnej opinii oraz ze względu na brak czasu pracowników Zespołu Finansów skorzystano z doradztwa wyspecjalizowanej firmy. W ocenie NIK, nieuzasadnione były, podejmowane w latach 2008-2010, na podstawie powyższych umów, próby usprawniania systemu, który już w 2008 r. był przestarzały w stopniu uniemożliwiającym jego modyfikację, a jego funkcjonalności nie odpowiadały potrzebom urzędu.
- Na koncie *usługi doradcze* błędnie zaksięgowano fakturę z dnia 1 stycznia 2010 r. w kwocie 5 048,59 zł dotyczącą zakupu serwisu ekonomiczno-finansowego (Reuters), która powinna być zaksięgowana na koncie *usługi informatyczne*.

¹² Patrz przypis nr 7.

¹³ Patrz przypis nr 7.

Istotną okolicznością z punktu widzenia oceny zasadności ponoszenia wskazanych wyżej kosztów usług doradczych jest to, że pracownicy Zespołu Finansów podlegali w okresie objętym kontrolą intensywnym szkoleniom. Uczestniczyli bowiem w 551 szkoleniach na które wydano w latach 2009-2012 łącznie 706,7 tys. zł. Na szkolenia dotyczące zamówień publicznych wydano natomiast w tym okresie 1 369 tys. zł. Wynikiem tych szkoleń powinna być umiejętność rozwiązywania, lub co najmniej samodzielnego poszukiwania rozwiązań problemów, których rozwiązanie zlecano podmiotom zewnętrznym.

(dowód: akta kontroli str. 2457-3686 2457-3686)

Ocena częściowa

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

5. Usługi medyczne

Opis stanu faktycznego

W dniu 1 listopada 2008 r. weszła w życie umowa pomiędzy Urzędem Dozoru Technicznego a firmą [...] ¹⁴ z Warszawy, na wykonanie świadczeń zdrowotnych na rzecz zleceniodawcy. W 2009 r. wydatki na ten cel wyniosły 1 144,7 tys. zł. W dniu 13 listopada 2009 r. zawarta została kolejna umowa z tą firmą. Z tytułu jej realizacji w 2010 r. wydano 1 618,7 tys. zł, w 2011 r. - 1 491,7 tys. zł, a w 2012 r. - 1 426,9 tys. zł. Łącznie w latach 2009 - 2012 wydano 5 682 tys. zł.

Ustalono
nieprawidłowości

Do dnia 30 czerwca 2012 r., niezależnie od kupowanych usług medycznych, w urzędzie utrzymywano przychodnię pracowniczą ¹⁵. Zatrudniano w niej personel w wymiarze czasu pracy od 0,4 do 0,5 etatu. Koszty wynagrodzeń pracowników przychodni w latach 2009-2012 wyniosły -1 206,4 tys. zł, a łączne koszty, uwzględniające także amortyzację i materiały medyczne - 1 222,4 tys. zł.

Roczne wynagrodzenie kierownika poradni, zatrudnionego w wymiarze 0,4 etatu, wyniosło w 2010 r. 104,2 tys. zł brutto (ok. 8,7 tys. zł miesięcznie), a w 2011 r. przy tym samym wymiarze czasu pracy, 107 tys. zł brutto (8,9 tys. zł). Roczne wynagrodzenia brutto pozostałych lekarzy - pracujących również w wymiarze 0,4 etatu - wyniosły od 83,2 tys. zł do 98,5 tys. zł (miesięcznie od 6,9 tys. zł do 8,2 tys. zł).

W ocenie NIK, wydatki poniesione przez UDT na utrzymanie przychodni lekarskiej w okresie realizacji umowy z firmą [...] ¹⁶ były niecelowe. B. Prezes UDT tłumaczył, że zawarta w 2009 r. umowa o świadczenie usług medycznych z firmą [...] ¹⁷ nie zawierała w swoim zakresie wszystkich usług, które były świadczone przez Lekarską Poradnię Pracowniczą UDT, w szczególności nie obejmowała bezpłatnej opieki stomatologicznej. Była to pierwsza długookresowa umowa na świadczenie usług medycznych dla pracowników UDT, a więc – zdaniem b. Prezesa urzędu - nie było uzasadnienia, aby już w pierwszym okresie jej obowiązywania, bez przeprowadzenia obiektywnej analizy i oceny, czy zakres i jakość usług świadczonych przez firmę [...] ¹⁸ spełnia oczekiwania UDT, podejmować decyzję o rezygnacji z prowadzenia własnej poradni lekarskiej. Pierwszy okres współpracy z tą firmą wykazał duży obszar do poprawy usług, w szczególności w zakresie dostępności i czasu oczekiwania na badania medycyny pracy.

W ocenie NIK, umowa zawarta w 2009 r. była już tą, w której powinno nastąpić dokładne sprecyzowanie przez UDT wszelkich wymagań, oczekiwań oraz pożądanego

¹⁴ Patrz przypis nr 7.

¹⁵ Utworzona w 1993 r. - wykreślona z rejestru prowadzonego przez Wojewodę Mazowieckiego z dniem 25 lipca 2012 r. na podstawie wniosku Prezesa UDT z dnia 29 czerwca 2012 r.

¹⁶ Patrz przypis nr 7.

¹⁷ Patrz przypis nr 7.

¹⁸ Patrz przypis nr 7.

zakresu świadczeń. Powinny temu służyć doświadczenia z okresu realizacji umowy z 2008 r. – także w kwestii opieki stomatologicznej (ustalenie zakresu świadczeń nieodpłatnych i wysokości rabatu na pozostałe usługi stomatologiczne) oraz czasu oczekiwania na inne, szczególnie ważne dla zleceniodawcy usługi medyczne.

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

6. Zakupy materiałów promocyjnych i reklamowych oraz wydatki reprezentacyjne

7. Materiały reklamowe

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z zapisami na kontach księgowych (w 2009 r. *Koszty reklamy* oraz w latach 2010-2012 - *Materiały reklamowe i Koszty usług reklamowych*) w okresie objętym kontrolą wydatki na reklamę wyniosły łącznie – 8 675 257,48 zł¹⁹. Asortyment materiałów reklamowych obejmował m.in. pióra wieczne, apaszki, szale, portfele, zestawy do wina, zestawy do manicure, paski, urządzenia pamięci masowej (pendrive) w skórzanej obudowie, parasole, magnesy na lodówkę, patery, wazony, zabawki antystresowe (kaski), tace porcelanowe, zestawy szachy, ramki elektroniczne, kosmetyczki damskie skórzane i zawieszki na torebkę. Na zakupy tych przedmiotów wydano łącznie 1 852 314,22 zł²⁰.

W UDT, zgodnie z procedurą PS 12/02 *Planowanie i realizacja działań promocyjnych(...)*, propozycje asortymentu oraz ilości kupowanych materiałów reklamowych były opiniowane i uzgadniane przez właściwych dyrektorów jednostek organizacyjnych. Zakupy planowano w 4 kategoriach:

- I – produkty służące popularyzacji bezpieczeństwa technicznego (duże ilości) – dystrybuowane głównie na targach i konferencjach, np. kaski antystresowe, kamizelki odblaskowe, apteczki, plansze „ABC pierwszej pomocy”;
- II – produkty służące organizacji szkoleń przez Akademię UDT (duże ilości) – dystrybuowane podczas szkoleń dla klientów UDT, np. długopisy, logo-smycze, płyty CD z filmami UDT, segregatory firmowe;
- III – produkty służące budowaniu wizerunku UDT oraz utrzymaniu lojalności klientów UDT-CERT – (mniejsze ilości), dystrybuowane w trakcie konferencji i seminariów branżowych oraz przede wszystkim podczas bezpośrednich spotkań, np. krawaty, szale jedwabne, pendrive, zestawy do manicure;
- IV – produkty służące budowaniu wizerunku UDT (różnorodny asortyment, małe ilości), dystrybuowane przez najwyższe kierownictwo UDT, przeznaczone dla instytucji współpracujących z UDT, w tym instytucji zagranicznych oraz klientów UDT; artykuły te przekazywane miały być najczęściej w trakcie np. jubileuszy, do uczestnictwa w których zapraszane jest kierownictwo UDT (np. wazy, patery, statuetki, figurki gipsowe lub porcelanowe, pióra).

Uzasadnieniem zakupów powyższych przedmiotów – zdaniem b. Prezesa UDT – było zadanie wymienione w art. 37 pkt 11 *ustawy o dozorze technicznym*, tj. popularyzowanie zagadnień związanych z bezpieczną pracą urządzeń technicznych oraz organizowanie doradztwa w tym zakresie. Działania promocyjne miały zapewnić konkurencyjność, utrzymanie i pozyskiwanie nowych klientów UDT-CERT i Akademii UDT, a przez to przyczyniać się do wzrostu przychodów z działalności dobro-

¹⁹ W tym w 2009 r. - 1 759 021,52 zł, w 2010 r. - 2 322 214,05 zł, w 2011 r. - 2 276 290,34 zł, w 2012 r. - 2 317 731,57 zł.

²⁰ W tym w 2009 r. - 387 789,73 zł; w 2010 r. - 339 688,63 zł; w 2011 r. - 476 428,08 zł a w 2012 r. - 648 407,78 zł.

wolnej, co – zdaniem b. Prezesa – miało być potwierdzone uzyskiwanym corocznie wyższym wynikiem finansowym, a przez to wpływało na wyższą wpłatę do budżetu państwa. Ponadto, wprowadzanie nowych usług na rynek, w ramach działalności rynkowej, wymaga prowadzenia zabiegów promocyjnych. W ewidencji UDT znajduje się ponad 1 mln urządzeń technicznych, podlegających dozorowi technicznemu. Rocznie wykonywanych jest ponad 600 tys. inspekcji w ponad 200 tys. firm. Planowanie środków finansowych na promocję bezpieczeństwa technicznego odbywa się w sposób zadaniowy. Badania opinii publicznej dotyczące wiedzy różnych grup odbiorców na temat szeroko pojętego bezpieczeństwa technicznego oraz działalności UDT, przeprowadzone na zlecenie UDT w maju i czerwcu 2012 r. – zdaniem b. Prezesa UDT - jednoznacznie wykazały, że w praktyce znajomość zasad bezpiecznej eksploatacji urządzeń technicznych jest niewielka, a Komisja UE nakazała krajom członkowskim zmniejszenie wypadkowości. UDT powinien więc - zdaniem b. Prezesa - przeznaczać odpowiednie środki na realizację działań prewencyjnych, przy czym koszty popularyzacji z lat 2009-2012 w odniesieniu do przychodów ogółem UDT wynoszą jedynie ok. 0,5%. Koszty popularyzacji w odniesieniu do przychodów UDT z działalności dobrowolnej kształtowały się w latach 2009-2012 pomiędzy 1,1% a 3,4%. Zdaniem b. Prezesa UDT w innych firmach wskaźnik ten wynosi od 5% do 10% przychodu.

B. Prezes UDT argumentował też, że znaczący był wpływ wydatkowanych środków na promocję na wzrost przychodów UDT, zarówno w obszarze działań inspekcyjnych jak i działań dobrowolnych. Argumentem potwierdzającym tę tezę, miało być wskazanie, że średnia dynamika przychodów UDT wynosi rocznie 4%, a z działalności dobrowolnej 7% rocznie. Zdaniem b. Prezesa UDT każda wydatkowana na promocję złotówka przyniosła dodatkowe ponad 11 zł przychodu.

Ustalone
nieprawidłowości

- W ocenie NIK, argumenty te nie dowodzą bezpośredniego związku kwot wydatkowanych na reklamę z wysokością uzyskiwanych przychodów. Przede wszystkim, w zaprezentowanej analizie nie uwzględniono faktu, iż w celu przyciągnięcia i utrzymania klientów w ramach działalności komercyjnej urząd stosuje rozbudowany system znaczących upustów i rabatów w stosunku do standardowych cen, co jest czynnikiem daleko silniej motywującym do podpisania (przedłużenia) umowy niż otrzymanie upominku reklamowego. Dynamika przychodów z działalności inspekcyjnej UDT uwarunkowana jest natomiast liczbą zarejestrowanych urządzeń podlegających dozorowi, a wpływ na jej wysokość mają przede wszystkim decyzje użytkowników o zakupie i instalacji urządzenia (niezależne od działań reklamowych UDT), a dopiero w dalszej kolejności zagrożenie sankcjami karnymi z ustawy o dozorze technicznym i działalność popularyzatorska, jako okoliczności, które mogą mieć wpływ na decyzję o zarejestrowaniu urządzenia zamiast nielegalnej eksploatacji. Na zlecenie urzędu przeprowadzone zostało badanie wśród mieszkańców Polski w wieku powyżej 15 lat na próbie 1000 osób w zakresie bezpieczeństwa technicznego oraz wiedzy na temat UDT, a także badanie dotyczące satysfakcji z oferowanych usług wśród przedsiębiorców stykających się w swojej pracy z urządzeniami technicznymi podlegającymi dozorowi technicznemu i wśród klientów UDT. Z raportu "Polacy o urządzeniach technicznych i zasadach BHP" (badanie, o którym napisał b. Prezes UDT) wynikało, że większość Polaków (58%) nie spotkała się nigdy z nazwą Urząd Dozoru Technicznego lub UDT. Wśród osób, które zadeklarowały, że spotkały się kiedyś z taką nazwą, 82% stwierdziło, że nie wie czym zajmuje się ta instytucja, a 15% nie umiało określić obszaru działania urzędu. Ok. 67% respondentów deklaroowało, że nie zna nalepek UDT umieszczonych na urządzeniach technicznych w firmach, sklepach czy

obiektach usługowych. W praktyce więc, jak skonkludowali prowadzący badanie, znajomość Urzędu Dozoru Technicznego i jego naklejek jest niewielka. Wyjątkiem jest ta grupa respondentów, którzy zawodowo mają do czynienia z urządzeniami podlegającymi dozorowi. W ocenie NIK, wyniki tego badania prowadzą do wniosku odmiennego niż prezentowany przez b. Prezesa UDT, a mianowicie, że działalność promocyjna prowadzona w latach 2009 – 2011 nie była skutecznym narzędziem popularyzacji bezpiecznego użytkowania urządzeń technicznych wśród osób niemających zawodowego związku z tymi urządzeniami. W grupie osób zainteresowanych znajomość ta była natomiast wystarczająca (ok. 99%).

W ocenie NIK, wydatki na zakup tego rodzaju upominków, poza promowaniem logo UDT i wspieraniem komercyjnej działalności certyfikacyjnej, nie mają zasadniczego związku z popularyzacją bezpiecznej pracy urządzeń technicznych. Wskazać przy tym należy, że zasadnicza część zadań UDT polega na wykonywaniu czynności, które dla podmiotów zobowiązanych są obligatoryjne. Działalność taka nie wymaga intensywnej promocji, zwłaszcza w formie prezentów. Usługi komercyjne wykonywane przez UDT mają natomiast ograniczony związek z działalnością popularyzatorską. Działaniem w pożądanym kierunku, zdaniem NIK, będzie projekt *E-learning dla osób pragnących podnieść swoją wiedzę w zakresie bezpieczeństwa funkcjonalnego*, który może istotnie przyczynić się do realizacji ustawowych zadań. Na realizację tego projektu wydano od grudnia 2011 r. do końca 2012 r. 130,7 tys. zł.

- Nierzetelnie prowadzono gospodarkę materiałami reklamowymi. Zgodnie z załącznikiem do zarządzenia Prezesa UDT z dnia 30 stycznia 2009 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego UDT za popularyzowanie zagadnień związanych z bezpieczną pracą urządzeń technicznych, inicjowanie, realizowanie i nadzorowanie zakupów i usług na rzecz promocji bezpieczeństwa technicznego (...).²¹ odpowiedzialne było Biuro Rozwoju (BR). W 2009 r. i 2011r. działalność reklamowa (organizowanie przetargów²² oraz ewidencjonowanie i magazynowanie materiałów reklamowych) prowadzona była – wbrew regulaminowi organizacyjnemu – także przez dwie inne komórki organizacyjne, tj. Zespół Infrastruktury i Logistyki oraz Zespół Zarządzania Kadrami. Rozdysponowały one łącznie 97,2 tys. zł.

W latach 2009-2012 zmieniał się sposób prowadzenia ewidencji materiałów reklamowych w UDT. Na przykład, w 2009 r. ewidencję prowadzono na podstawie dokumentów księgowych PZ (przyjęcie) i RW (wydanie). Podstawą przekazania materiałów do jednostek organizacyjnych był rozdzielnik bądź dokument RW (np. w przypadku konferencji). W 2012 r. ewidencję prowadzono w systemie informatycznym, umożliwiającym bieżącą kontrolę stanów magazynowych wszystkich jednostek organizacyjnych. Nie przestrzegano jednak zasad dokumentowania dystrybucji materiałów reklamowych. Na przykład, w przypadku dostawy z dnia 2 lipca 2009 r. na dokumencie „*rozdzielnik gadżety 2009*” wskazano jednostki, które otrzymały te przedmioty, natomiast ich odbiór nie został potwierdzony podpisem osoby odbierającej, pomimo że wzór dokumentów przewidywał umieszczenie takiej informacji. W latach 2010-2012 rozchód materiałów również nie był potwierdzany przez osoby odbierające.

²¹ Do tego czasu zamówienia publiczne prowadził Zespół Spraw Administracyjnych i Zamówień Publicznych.

²² Dotyczy zamówienia z 2009 r.

Nieprawidłowo ewidencjonowano wydatki na zakup materiałów reklamowych, w związku z czym zapisy na koncie *Koszty reklamy* (2009 r.) oraz *Materiały reklamowe* i *Koszty usług reklamowych* (lata 2010-2012) nie odzwierciedlały pełnych kosztów tej działalności. Na przykład, w ciężar kosztów reprezentacji (konto 46700671) w 2009 r. świadomie (dekretacja) odniesiono koszt materiałów reklamowych o łącznej wartości 48,5 tys. zł (faktury z dni 24, 27, 28 i 31 sierpnia 2009 r.) m.in. za zakupione pióra, zestawy upominkowe, zestawy do wina, portfele, aktówki i biuwary²³, natomiast fakturę nr 105/2009 z dnia 23 marca 2009 r. na kwotę 55,3 tys. zł zaksięgowano na koncie 55002115 *Pozostałe materiały* wskutek błędu.

Również omyłkowo, w ciężar kosztów reklamy zaksięgowano:

- fakturę proforma z dnia 2 listopada 2009 r. na kwotę 10 tys. zł, dotyczącą zaliczki za organizację konferencji (pozostałe należności za tę konferencję zaliczono prawidłowo w ciężar kosztów szkolenia);
 - fakturę z dnia 6 października 2009 r. na kwotę 13,5 tys. zł, dotyczącą konferencji dla klientów Oddział w Gdańsku;
 - fakturę z dnia 12 października 2009 r. za usługi gastronomiczne i nocleg na kwotę 13,9 tys. zł;
 - fakturę nr 326/Z/12 z dnia 13 lutego 2012 r. na kwotę 6,9 tys. zł (za okładki akademii UDT), która powinna zostać zaewidencjonowana na koncie *usługi związane ze szkoleniami dla klientów*.
- Do 2011 r. w UDT nie były uregulowane zasady gospodarowania materiałami reklamowymi.

Od maja 2004 r.²⁴ obowiązywała w UDT *Procedura dokumentacji i ewidencji obrotu materiałowego*. Nie regulowała ona jednak zasad dokumentowania i ewidencjonowania materiałów reklamowych. Dopiero w 2011 r. w związku z wejściem w życie nowelizacji ustawy o podatku od towarów i usług (opodatkowanie m.in. nieodpłatnego przekazywania materiałów reklamowych i informacyjnych, gadżetów, prezentów itp.) przeprowadzono spis m.in. towarów i materiałów reklamowych w podziale na poszczególne ich rodzaje z wyszczególnieniem cen zakupu. Wprowadzono w całym urzędzie bieżącą ewidencję przyjęcia i wydawania materiałów reklamowych w podziale asortymentowym, ze wskazaniem celu wydania, a także obowiązek sporządzania zestawień wydanych przedmiotów, których wartość zakupu przekracza 10 zł. Z dniem 7 września 2012 r. wprowadzono natomiast *Procedurę planowania i realizacji działań popularyzacyjnych dotyczących bezpieczeństwa technicznego* (PS-12/02), która określiła sposób postępowania przy zakupie i dystrybucji artykułów promocyjnych.

W okresie objętym kontrolą, pierwszą inwentaryzację w magazynie centralnym (w Biurze Rozwoju) przeprowadzono według stanu na koniec 2010 r., natomiast spis inwentaryzacyjny w poszczególnych oddziałach sporządzono dopiero na koniec 2011 r. (według stanu na dni 30 i 31 grudnia 2011 r. lub 1 stycznia 2012 r.). Ostatnia inwentaryzacja w magazynie prowadzonym przez Biuro Rozwoju dokonana została na dzień 21 grudnia 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 109-153, 276-851, 4448, 5487- 5572, 5653-5654)

²³ Rodzaj kalendarza.

²⁴ Od 16 grudnia 2011 r. wprowadzono procedurę PS-14/02 Gospodarowanie środkami trwałymi, pozostałymi środkami trwałymi wartościami niematerialnymi i prawnymi oraz materiałami.

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

8. Wydatki na reprezentację

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą koszty reprezentacji (zgodnie z zapisami na koncie *Koszty reprezentacji*) wyniosły łącznie 707 tys. zł²⁵.

W uzasadnieniu do projektu planu finansowego UDT na 2009 r. w pozycji *Pozostałe koszty rodzajowe* napisano, że wyniosą one 15 240 tys. zł, w tym wydatki na fundusz reprezentacyjny (bez wskazania kwoty). Określono ją na 300 tys. zł dopiero w piśmie z dnia 11 sierpnia 2008 r. do dyrektora Departamentu Budżetu i Finansów w MG. W uzasadnieniu do projektu planu finansowego na 2010 r. w pozycji *Pozostałe koszty rodzajowe* wpisano kwotę 3 641 tys. zł, obejmującą m.in. fundusz reprezentacyjny. Projekt planu na 2011 r. zawierał w pozycji *Pozostałe koszty rodzajowe* tzw. rezerwę ogólną w kwocie 790 tys. zł (na nieprzewidziane w planie finansowym koszty działalności UDT, w tym wydatki na popularyzację bezpieczeństwa technicznego, fundusz reprezentacyjny i inne). W uzasadnieniu do projektu planu finansowego na 2012 r. w odnośnej pozycji zaplanowano 45 360 tys. zł, z przeznaczeniem m.in. na fundusz reprezentacyjny. W konsekwencji, w planie finansowym UDT umieszczanym w ustawach budżetowych konkretna kwota funduszu reprezentacyjnego nie była wykazywana. Dokładną kwotę określano centralnie w planie rzeczowo-finansowym urzędu.

W latach 2009-2012 do dyspozycji dyrektorów jednostek organizacyjnych UDT przeznaczono fundusze reprezentacyjne w łącznej kwocie – odpowiednio 305,7 tys. zł, 264,1 tys. zł, 277,3 tys. zł i 295,2 tys. zł., co stanowiło odpowiednio 0,1%, 0,08%, 0,09% i 0,09% zaplanowanych kosztów ogółem urzędu. Zdaniem b. Prezesa UDT określając wysokość funduszu reprezentacyjnego uwzględniono konieczność realizacji ustawowych zadań wymienionych w art. 37 ustawy o *dozorze technicznym*. Przyjmowano, że do wydatków reprezentacyjnych można było zaliczyć koszty związane z przyjmowaniem i utrzymaniem delegacji lub kontrahentów zagranicznych bądź krajowych, koszty uczestnictwa gospodarzy w przyjęciach i imprezach organizowanych na rzecz tych delegacji lub kontrahentów, poczęstunku gości i kontrahentów, nagród w konkursach, upominków i prezentów (z logo UDT lub bez-) o wartości wyższej niż 100 zł, z przeznaczeniem dla wybranych kontrahentów lub klientów oraz na zakup alkoholu (na poczęstunek lub prezent), przy czym ilość kupionego alkoholu musiała wskazywać, że służy on celom reprezentacyjnym.

Nie zaliczano do kosztów reprezentacji wydatków na zakup artykułów takich jak kawa, herbata, woda mineralna czy słodczyce, stanowiących zwyczajowy poczęstunek kontrahentów czy zakup artykułów i napojów dla organów zarządzających, które stanowią poczęstunek na posiedzeniach lub naradach.

Ustalono
nieprawidłowości

- W ocenie Najwyższej Izby Kontroli opisy wydatków reprezentacyjnych dokonywanych w latach 2009-2012 na dowodach księgowych były nierzetelne, gdyż nie pozwalały na jednoznaczną ocenę prawidłowości przyporządkowania kosztów do określonego ich rodzaju.

Spośród zbadanych 48 faktur z 2009 r. na łączną kwotę 24 tys. zł, 28 faktur (w szczególności dotyczących zakupu alkoholu, usług cateringowych, gastronomicznych i konsumpcji) opisanych było lakonicznie jako „wydatki poniesione na cele reprezentacyjne, spotkanie z klientem bądź użytkownikiem”, a osiem faktur (catering, usługi gastronomiczne), na kwotę 2 tys. zł, opisano, jako „wydatki poniesione na spotkanie z audytorami PCA (obiad, kolacja, usługa cateringowa, hotel)”. Na przykład:

²⁵ W 2009 r. - 111,1 tys. zł, w 2010 r. - 157,2 tys. zł, w 2011 r. - 273,1 tys. zł, 2012 r. - 165,6 tys. zł.

- w dniu 8 lipca 2009 r. (faktura nr 688/7/2009) poniesiono wydatek w wysokości 223 zł na usługę gastronomiczną, opisując go tylko jako „...poniesiony na cele reprezentacyjne UDT CERT”;
- w dniu 18 maja 2009 r. (faktura nr 135/2009/1 z dnia 30 kwietnia 2009 r.) zaksięgowano wydatek na usługę gastronomiczną w wysokości 859 zł, wskazując wyłącznie – „pozostałe koszty - fundusz reprezentacyjny”;
- w dniu 6 stycznia 2010 r. (faktura nr 1753/12/2009/ z dnia 23 grudnia 2009 r.) zaksięgowano wydatek na usługę gastronomiczną w wysokości 2 780 zł, opisując dowód księgowy jako „pozostałe koszty – fundusz reprezentacyjny, dot. obsługi spotkań z klientami”.
- W dniu 7 grudnia 2009 r. (faktura nr FW/0911/00324 z dnia 23 listopada 2009 r.) zaksięgowano wydatek na zakup upominków takich jak globus brązowy, figura kobiety, waza z przykryciem, byk, Nike, głowa konia, popiersie Ateny, Wenus z Milo - w wysokości 7 034,83 zł – opisując go jako „koszty reprezentacji - zakup prezentów dla klientów, którym UDT świadczy usługi dozоровe” (jednostkowa cena upominku od 101,75 zł do 1 414,25 zł);

W 2010 r. wśród zbadanych 41 faktur o łącznej wartości 92,4 tys. zł, 24 faktury (w szczególności za zakup alkoholu, cateringu, usług gastronomicznych, konsumpcji, upominków) opisanych było lakonicznie w sposób nie pozwalający na ustalenie czy jest on prawidłowo kwalifikowany. Na przykład:

- w dniu 29 września 2010 r. (faktura nr 263/2010/RW z dnia 22 września 2010 r.) zakupiono usługę gastronomiczną za 555 zł, opisując dokument sformułowaniem „inne koszty - wydatki związane z wystawnym przyjmowaniem gości w dniu 22.09.2010 r.”;
- w dniu 8 lutego 2010 r. (faktura nr FP/3/2010257) zakupiono srebrne kolczyki i zawieszki za 223 zł, opisując dowód sformułowaniem „inne koszty - koszty reprezentacji związane z przyjmowaniem gości”;
- w dniu 20 października 2010 r. (faktura nr 0(013)0051/293060) zakupiono 25 butelek wysokoprocentowego alkoholu za 2 021,40 zł, opisując dowód jako „inne koszty - koszty reprezentacji zakup alkoholu na poczęstunek i prezenty”.
- W dniu 14 grudnia 2010 r. (faktura nr KAT/132/12/2010/FVS) poniesiono wydatek na zakup 10 zestawów upominkowych za 569,40 zł – opis „inne koszty-koszty reprezentacji”.

Podobne przykłady dotyczyły także lat 2011 – 2012.

- Stwierdzono błędne kwalifikowanie wydatków w ciężar wydatków reprezentacyjnych. Na przykład:
 - w 2009 r. zaewidencjonowano wydatek z opisem „środek owadobójczy”;
 - faktura z dnia 11 grudnia 2009 r. nr FM/11/12/09 na kwotę 2 065,78 zł za usługę hotelową w Brukseli została zaksięgowana w koszty reprezentacji, aczkolwiek wydatek ten powinien być powiązany z kosztami wyjazdów służbowych;

- faktura nr 40/2010/12 z dnia 30 grudnia 2010 r. za wynajem kabiny dźwigowej za 10 000,00 zł;
- w wydatki dotyczące publikacji promocyjnej (faktura z dnia 14 grudnia 2012 r. nr 295/12) na kwotę 3 099,60 zł.

Nieprawidłowe księgowania tłumaczone były omyłkami przy ręcznym wprowadzaniu numeru konta księgowego przez pracowników Wydziału Księgowości.

- Zastrzeżenia NIK budzi celowość niektórych wydatków na cele reprezentacyjne. Odnosi się to zwłaszcza do licznych zakupów upominków oraz usług gastronomicznych (m.in. wskazanych w przykładach przytoczonych w poprzednim punkcie wystąpienia), ale także do organizowania na koszt urzędu spotkań z przedstawicielami organów administracji publicznej i innych instytucji państwowych lub z osobami oceniającymi UDT. Na przykład:
 - zakup upominków za ponad 7 tys. zł (faktura nr FW/0911/00324 z dnia 23 listopada 2009 r.) dla klientów, którym UDT świadczy usługi dozоровe - w tym przypadku zastrzeżenia NIK budzi zasadność kupowania upominków dla podmiotów lub osób (opis nie pozwala na identyfikację) zobowiązanych do poddawania eksploatowanych przez siebie urządzeń technicznych obowiązkowemu dozоровowi technicznemu;
 - koszt przyjęcia w 2012 r. dla audytorów zewnętrznych Polskiego Centrum Akredytacji (konsumpcja) w wysokości 714,50 zł, w sytuacji, gdy PCA jest firmą certyfikującą UDT (2 034,40 zł w 2009 r. i 251,80 zł w 2011 r.);
 - usługę gastronomiczną za 1 094,60 zł (faktura z dnia 8 grudnia 2012 nr 0994/2012) w ramach spotkania dyrektora UDT z przedstawicielami Państwowej Inspekcji Pracy, organów nadzoru budowlanego oraz władz samorządowych.

B. Prezes UDT uzasadniał, że spotkanie miało miejsce w ramach współpracy z polskimi instytucjami i firmami zajmującymi się eksploatacją urządzeń technicznych. Usługę gastronomiczną kupiono na analogicznych zasadach, jak przy niektórych roboczych spotkaniach (lunch) z przedstawicielami m.in. Ministerstwa Gospodarki, Ministerstwa Infrastruktury, Ministerstwa Środowiska oraz przedsiębiorcami. Ponoszenie kosztów usług gastronomicznych (zaliczanych do kosztów reprezentacji) b. Prezes UDT tłumaczył również m.in. organizacją spotkań w ramach działań popularyzatorskich oraz współpracą międzynarodową.

Zdaniem NIK, koszty koniecznych spotkań przedstawicieli instytucji publicznych, związanych z realizacją ich ustawowych zadań, powinny ograniczać się do zwyczajowych wydatków recepcyjnych.

Do szczegółowego badania wybrano wydatki poniesione w 2012 r. przez pięć jednostek organizacyjnych UDT, tj. OT w Warszawie, we Wrocławiu, w Białymstoku oraz UDT Akademia, UDT CERT (DC). Zastrzeżenia budzi skala wydatków ponoszonych na usługi gastronomiczne i zakupy alkoholu. Spośród 111 wybranych faktur 12 dotyczyło zakupu alkoholu na łączną kwotę 11,8 tys. zł. Na przykład.

- w Oddziale w Koszalin w dniu 10 maja 2012 r. zakupiono 19 butelek różnego rodzaju alkoholu na kwotę 1 276,79 zł, a w dniu 26 listopada 2012 r. dalszych 19 na kwotę 1 283,08 zł;
- w Oddziale w Kielcach w dniu 4 grudnia 2012 r. zakupiono 19 butelek alkoholu na kwotę 2 390,89 zł. Dokumenty zakupu opisano jako upominki dla klienta, poczęstunek dla klientów, oraz „koszty reprezentacji” bez wskazania celu;
- wydatki na cele reprezentacji w Oddziale Białymstoku wyniosły 2 226 zł, w tym 1 869 zł kosztowały usługi gastronomiczne (wszystkie siedem faktur opisano wyłącznie jako „koszty reprezentacji”);
- wydatki w Oddziale w Warszawie wyniosły 7 086,30 zł – poniesiono je na usługi gastronomiczne lub cateringowe, opisane jako spotkania dyrektora z klientami;
- w Oddziale we Wrocławiu wydano 4 465,08 zł, w tym 3 056,08 zł na usługi gastronomiczne (wszystkie osiem faktur opisano ogólnie jako „koszty spotkania dyrektora z klientami”).

Zdaniem b. Prezesa UDT wymierną korzyścią z wydatkowania przez UDT środków na reprezentację jest znajomość UDT jako wyspecjalizowanej i godnej zaufania instytucji świadczącej usługi inspekcyjne, oceny zgodności z normami Unii Europejskiej oraz szkoleniowe z zakresu przepisów dotyczących eksploatacji i obsługi urządzeń technicznych. Pozytywne postrzeganie UDT oraz świadome działanie mające na celu utrzymanie dobrych relacji z klientami UDT znacząco wpływało również – zdaniem b. Prezesa UDT – na terminowość regulowania faktur (opłaty roczne regulowano w ok. 98%). W ocenie NIK, argument poprawy terminowości regulowania zobowiązań wobec urzędu w wyniku przedsięwzięć finansowanych z funduszu reprezentacyjnego jest nie do przyjęcia – poprawę taką można uzyskać w drodze konsekwentnego windykowania należności. Argument ten jest też nietrafny, biorąc pod uwagę, że na koniec 2012 r. łączna kwota należności wyniosła prawie 22,5 mln zł, zaległości (należności, wobec których upłynął termin płatności) - ponad 14,8 mln zł, a ponad 1,2 mln zł w 2012 r. umorzono.

Ocena częściowa

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

9. Szkolenia

Opis stanu faktycznego

Od dnia 1 grudnia 2009 r. obowiązywała w UDT procedura PS-09/01 *Planowanie i realizacja szkoleń*²⁶. Określono w niej m.in. cel, przedmiot i zakres procedury, terminologię, zasady ogólne, sposób planowania szkoleń, realizację planu szkoleń, tryb realizacji szkoleń. W UDT przeprowadza się szkolenia wewnętrzne (szkolenia dla pracowników UDT prowadzone przez wykładowców z UDT) oraz szkolenia zewnętrzne (szkolenia dla pracowników w UDT realizowane przez firmy zewnętrzne, niezależnie od miejsca ich realizacji). Urząd przeprowadza również, na zasadach komercyjnych, szkolenia dla klientów. Plan szkoleń budowany był w oparciu o propozycje pracowników zgłaszane do dyrektora swojej jednostki organizacyjnej, który do 30 października danego roku sporządzał zestawienie potrzeb. Projekt rocznego planu szkoleń uwzględniał budżet na szkolenia na dany rok. Po zatwierdzeniu przez

²⁶ Wcześniej - od dnia 17 kwietnia 2007 r. - obowiązywała procedura PS-07/01 Projektowanie i realizacja szkoleń.

Prezesa UDT plan trafiał do dyrektorów poszczególnych jednostek (do 31 grudnia każdego roku na rok następny).

Na szkolenia dla pracowników UDT w latach 2009 -2012 wydatkowano łącznie 12 782,9 tys. zł²⁷. Przychody ze szkoleń komercyjnych, w tym okresie wyniosły łącznie 15 858 tys. zł²⁸, a koszty 10 241,8 tys. zł²⁹. Zysk z działalności szkoleniowej wyniósł łącznie 5 616,2 tys. zł i wykazywał tendencję rosnącą (w 2009 r.- 1 180,9 tys. zł, w 2010 r. - 1 924,6 tys. zł; w 2011 r.- 356,4 tys. zł; a w 2012 r. - 2 154,2 tys. zł)

Problematyka szkoleń, w których uczestniczyli pracownicy UDT, była zróżnicowana. Obejmowała zarówno zagadnienia ściśle techniczne oraz finansowe, a także dotyczące zarządzania i osobistego rozwoju pracowników. Tematy szkoleń to m.in. fuzje i przejęcia przedsiębiorstw, zamówienia publiczne, zasady udzielania pierwszej pomocy medycznej czy rozwój umiejętności radzenia sobie ze stresem i asertywność.

W 2009 r. pracownicy UDT uczestniczyli w 464 szkoleniach, w 2010 r. w 624, w 2011 r. w 459, a w 2012 r. w 536.

Szczegółową kontrolą objęto szkolenia pracowników 8 jednostek organizacyjnych, tj. Oddziałów w Białymstoku, Wrocławiu, Rzeszowie, Szczecinie i Łodzi oraz Centrum Certyfikacji i Oceny Zgodności, Koordynacji Inspekcji i Zespołu Finansów. Zróżnicowane były ilości szkoleń, w których uczestniczyli poszczególni pracownicy skontrolowanych jednostek. Na przykład:

- w Oddziale we Wrocławiu w 2009 r. pracownicy objęci badaniem kontrolnym uczestniczyli w szkoleniach od 2 do 10 razy, w 2010 r. – od 5 do 16, w 2011 r. od 9 do 21, a w 2012 r. od 8 do 26;
- w Oddziale w Białymstoku ilości te w poszczególnych latach kształtowały się w przedziałach od 0 do 6 w 2009 r., od 0 do 9 w 2010 r., od 0 do 14 w 2011 r., a w 2012 r. od 0 do 11;
- różnice dotyczyły też ilości szkoleń dyrektorów oddziałów - dyrektor Oddziału we Wrocławiu uczestniczył w 2009 r. w 8 szkoleniach, 2010 r. w 15, 2011 r. w 20 i 2012 r. w 25 szkoleniach; w tym samym okresie dyrektor Oddziału w Białymstoku odbył – odpowiednio - 6,5,4 i 11 szkoleń, a dyrektor Oddziału w Łodzi 5,5,6 i 7 szkoleń;
- w grupie wybranych do kontroli jednostek siedmiu pracowników UDT-CERT, czterech pracowników Oddziału w Białymstoku, po dwóch pracowników Oddziału w Łodzi, Oddziału we Wrocławiu i Zespołu Koordynacji Inspekcji nie uczestniczyło w żadnym szkoleniu – co zdaniem NIK – jest zjawiskiem niepożądanym.

Zdaniem b. Prezesa UDT powyższe różnice w ilości szkoleń wynikały ze specyfiki działalności oraz zróżnicowania między oddziałami w zakresie kompetencji pracowników, ich wiedzy i doświadczenia oraz potrzeb bieżących i rozwojowych UDT. Natężenie udziału w szkoleniach wiązało się także ze specyfiką terenu, na której funkcjonuje oddział.

NIK nie podziela argumentacji dotyczącej regionalizacji zadań urzędu. Jak wynika z regulaminu organizacyjnego UDT jednostki terenowe realizują te same zadania, zarówno wynikające z ustawy o *dozorze technicznym* jak i z ustawy *systemie oceny zgodności*. Niemniej, dostrzegając także niezależne od UDT okoliczności, które

²⁷ W tym w 2009 r. - 2 526,7 tys. zł, w 2010 r. - 3 645,4 tys. zł, w 2011 r. - 3 257,8 tys. zł, w 2012 r. - 3 353 tys. zł.

²⁸ W tym w 2009 r. - 1 558,1 tys. zł; w 2010 r. - 2 349 tys. zł; w 2011 r. - 5 987,2 tys. zł; w 2012 r. - 5 963,7 tys. zł.

²⁹ W tym: w 2009 r. - 377,2 tys. zł; w 2010 r. - 424,3 tys. zł; w 2011 r. - 5 630,8 tys. zł; w 2012 r. - 3 809,5 tys. zł.

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 ich wykorzystywaniem, tym bardziej, że UDT – jak wykazały wyniki kontroli – stwarza pracownikom szerokie możliwości uczestniczenia w szkoleniach i innych formach doskonalenia zawodowego, ponosząc na ten cel niebagatelne wydatki. Na przykład, koszty 551 szkoleń zorganizowanych w latach 2009-2012 dla Zespołu Finansów wyniosły łącznie 706,7 tys. zł, w tym na 52 szkolenia dla b dyrektora Zespołu – 89 tys. zł.

Ustalone
nieprawidłowości

- Przekazywane kontrolerowi NIK szczegółowe dane o ilości szkoleń, w których uczestniczyli poszczególni pracownicy UDT nie odpowiadały stanom faktycznym i wymagały sprostowań. Na przykład:
 - w zestawieniu z dnia 21 stycznia 2013 r. dotyczącym szkoleń pracowników Oddziału we Wrocławiu wykazano, że jeden z pracowników w 2012 r. uczestniczył w 38 szkoleniach a faktycznie tylko w 26; inny pracownik – wg tego zestawienia – miał brać udział w 22 szkoleniach, a faktycznie uczestniczył w 25; różnice dotyczyły także pracowników Oddziału w Białymstoku oraz innych lat okresu objętego kontrolą; błędy wynikały z omyłek przy sumowaniu ilości szkoleń.

Niekompletna była także baza danych dotycząca szkoleń pracowników w 2009 r. Zestawienia na podstawie informacji z bazy danych wymagały dwukrotnego uzupełnienia - pierwotnie podano, że pracownicy UDT uczestniczyli w 275 szkoleniach, w dniu 25 stycznia 2013 r., po uwagach kontrolera, przeanalizowano bazę i uzupełniono o kolejne 104 szkolenia, a ostatecznie wykazano jeszcze dodatkowo 85 pozycji szkoleniowych. Przyczyną było to, że Centrum Szkolenia funkcjonuje od 2009 r. i w początkowej fazie informacje o szkoleniach rejestrowane były w dwóch bazach danych - główna przygotowana była pod kątem szkoleń dla klientów, natomiast szkolenia dla pracowników oraz konferencje w pierwszej połowie 2009 r. rejestrowane były w arkuszu Excel. Od drugiej połowy 2009 r. baza została zmodyfikowana i przystosowana również do ewidencjonowania konferencji i szkoleń dla pracowników.

- W 2012 r. na koncie materiały reklamowe, wskutek błędnego opisu, zaewidencjonowano fakturę z dnia 13 lutego 2012 r. na kwotę 6 888 zł za okładki akademii UDT; faktura ta powinna zostać zaewidencjonowana *na koncie usługi związane ze szkoleniami dla klientów*, gdyż okładki te przekazywane były uczestnikom na szkoleniach dla klienta; faktura z dnia 8 października 2012 r. obejmowała wydatek na usługi gastronomiczne i hotelowe w wysokości 33 228 zł - w całości zaewidencjonowano go przez przeoczenie na koncie *usługi związane ze szkoleniem dla klientów*, podczas gdy dekreteacja na fakturze wskazywała, że część kosztów tj. 1 329 zł dotyczyła szkoleń wewnętrznych pracowników UDT.
- Trzy szkolenia zewnętrzne przeprowadzone w 2012 r. poddano kontroli zgodności z procedurą PS-09/01 *Planowanie i realizacja szkoleń*. Nie zostały one udokumentowane zgodnie z trybem realizacji, zawartym w załączniku nr 7 „Szkolenie planowane, Otwarte szkolenie zewnętrzne dla pracowników UDT”. I tak:

- w dokumentacjach szkoleń: „Rachunkowość Finansowa, a Rachunkowość Zarządcza” przeprowadzonego w dniach od 22 sierpnia do 25 sierpnia 2012 r., „IV Forum Finansów Publicznych – Zamknięcie roku 2012 wg nowych przepisów” – przeprowadzonego w dniach od 21 do 23 listopada 2012 r. oraz szkolenia *Advanced System Reliability Analysis – BlockSIM* – 8-10 maj 2012 r. Bordeaux” – brak było potwierdzenia przekazania do Wydziału Planowania i Realizacji Szkoleń informacji o zrealizowanym szkoleniu zewnętrznym (załącznik 3 – „Informacja o zrealizowanym szkoleniu zewnętrznym”).

(dowód: akta kontroli str.125-127, 3686-4447, 5182-5516,7211)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

Jeszcze w trakcie trwania kontroli p.o. Prezesa UDT zadeklarował, iż podjął działania zmierzające do sanacji obszarów poddanych kontroli. Z deklaracji tej wynika, że:

- zmieniono zapisy regulaminowe odnośnie zawierania umów o dzieło i umów zlecenia (do których nie stosuje się przepisów o udzielaniu zamówień publicznych), wprowadzając m.in. ograniczenia dotyczące usług doradztwa finansowego i podatkowego,
- zmieniono pełnomocnictwa dyrektorom oddziałów UDT w taki sposób, aby wszelkie wydatki były akceptowane przez odpowiednich dyrektorów jednostek organizacyjnych centrali,
- wprowadzono blokadę środków funduszu reprezentacyjnego, funduszu na obsługę szkoleń własnych pracowników oraz obowiązek przedstawienia indywidualnych uzasadnień nagród dla poszczególnych pracowników UDT,
- przygotowano nowy „Regulamin premiowania w Urzędzie Dozoru Technicznego”,
- przypisano odpowiedzialność za nadzór nad dysponowaniem środkami na zakup usług doradczych Dyrektorowi Biura Prezydialnego,
- wprowadzono obowiązek zamieszczania na dowodach księgowych bardziej szczegółowych opisów uzasadniających poniesiony wydatek, jeśli z treści dokumentu nie wynika cel zakupu,
- usprawniono prace nad wdrożeniem nowego systemu finansowo-księgowego [...] ³⁰, który m.in. porządkuje kwestie związane z prowadzeniem ksiąg rachunkowych,
- podjęto działania zmierzające do przeorganizowania pracy i odpowiedzialności za poszczególne obszary w Zespole Finansów w taki sposób, aby płynnie wdrożyć nowy program finansowo-księgowy w pełnej funkcjonalności oraz zwiększyć nadzór nad prowadzeniem ksiąg rachunkowych UDT; w tym celu, po zmianie regulaminu organizacyjnego UDT, z dniem 8 kwietnia 2013 r., w Zespole Finansów wprowadzono stanowisko wicedyrektora odpowiedzialnego m.in. za obszar należności oraz stanowisko kierownika Wydziału Księgowości wspomagającego Głównego Księgowego,

³⁰ Patrz przypis nr 7.

- poddano szczegółowej analizie (pod kątem celowości i gospodarności) wszystkie umowy, w których po stronie UDT powstają zobowiązania finansowe, w szczególności dotyczące usług doradczych oraz szkoleń pracowników UDT.

NIK przyjmuje te deklaracje jako zobowiązanie się p.o. Prezesa UDT do przeprowadzenia wszelkich niezbędnych działań zmierzających do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Wnioski zgłoszone poniżej stanowią uzupełnienie tych, które zostały przekazane p.o. Prezesa UDT po kontroli wykonania planu finansowego w 2012 r.³¹.

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 Kontroli³², wnosi o:

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

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 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 09 maja 2013 r.

Kontroler
(-) Barbara Syta
główny specjalista kp.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Dyrektor
(-) Andrzej Otrębski

³¹ Pismo KGP-4100-11-01/2013.

³² Dz. U. z 2012 r., poz.82.

