

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Gospodarki i Integracji Europejskiej

DGiE/41017/98
Nr ewid. 21/99/P98065/DGI

INFORMACJA

**o wynikach kontroli działalności organów dozoru technicznego
w zakresie realizacji ustawy o dozorze technicznym**

Spis treści

I. CZĘŚĆ OGÓLNA.....	3
1. Charakterystyka kontroli.....	3
2. Synteza ustaleń kontroli i ocena kontrolowanej działalności.....	4
3. Wnioski.....	6
II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA.....	7
1. Charakterystyka stanu prawnego w zakresie kontrolowanej działalności.....	7
2. Charakterystyka uwarunkowań ekonomiczno-organizacyjnych	11
3. Istotne ustalenia kontroli.....	13
3.1. Działalność nadzorcza i kontrolna Urzędu Dozoru Technicznego.....	13
3.2. Badanie problematyki zagrożeń stwarzanych przez urządzenia techniczne.....	17
3.3. Działalność normalizacyjna UDT i współpraca międzynarodowa	20
3.4. Określanie warunków technicznych dozoru technicznego	21
3.5. Rozpatrywanie przez UDT odwołań od decyzji inspektoratów dozoru technicznego	22
3.6. Import urządzeń technicznych.....	22
3.7. Szkolenie projektantów, wytwórców oraz użytkowników w zakresie bezpiecznej pracy urządzeń technicznych.....	23
3.8. Badania w zakresie bezpiecznej pracy urządzeń technicznych	24
3.9. Gospodarka finansowa Urzędu Dozoru Technicznego	25
3.10. Działalność inspektoratów dozoru technicznego	29
III. PRZEBIEG POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI	38

I. CZĘŚĆ OGÓLNA

1. *Charakterystyka kontroli*

Numer kontroli: P/98/065

Najwyższa Izba Kontroli z własnej inicjatywy przeprowadziła w 1998 r. kontrolę działalności organów dozoru technicznego w zakresie realizacji ustawy o dozorze technicznym¹ zwanej dalej ustawą o d.t.

Celem kontroli było dokonanie - pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności - oceny wykonywania przez Urząd Dozoru Technicznego (zwany dalej UDT) i podległe mu jednostki obowiązków wynikających z ustawy o d.t., a w szczególności prawidłowości i skuteczności dozoru technicznego. Ponadto ocenie poddana została gospodarka finansowa Urzędu Dozoru Technicznego oraz działania przystosowawcze do standardów Unii Europejskiej. Kontrola objęła lata 1996-1997 oraz I półrocze 1998 r.

Tematyka kontroli obejmowała w szczególności:

1. w Urzędzie Dozoru Technicznego:

- 1) sprawowanie nadzoru i kontroli nad stosowaniem oraz przestrzeganiem przepisów o dozorze technicznym i norm, a także nad organizowaniem i wykonywaniem dozoru technicznego przez podległe inspektoraty,
- 2) opracowywanie i wydawanie warunków technicznych dozoru technicznego,
- 3) badanie problematyki zagrożeń stwarzanych przez urządzenia techniczne oraz działania zmierzające do zmian w normach i przepisach o d.t. w celu zapewnienia bezpiecznej pracy tych urządzeń,
- 4) opracowywanie projektów norm określających zasady i warunki bezpiecznej pracy urządzeń technicznych oraz współpraca z Polskim Komitetem Normalizacyjnym, Głównym Urzędem Miar i Polskim Centrum Badań i Certyfikacji w dziedzinie działalności normalizacyjnej, dotyczącej bezpiecznej pracy urządzeń technicznych oraz współpraca międzynarodowa w tej dziedzinie (działania przystosowawcze do przystąpienia do Unii Europejskiej),
- 5) koordynowanie działalności w zakresie uzgadniania wymagań technicznych lub warunków technicznych dozoru technicznego dla importowanych urządzeń technicznych oraz materiałów i elementów stosowanych do budowy i naprawy urządzeń technicznych lub nabycia za granicą licencji na ich produkcję,
- 6) gospodarkę finansową UDT.

2. w inspektoratach dozoru technicznego:

- 1) uzgadnianie dokumentacji urządzeń technicznych w zakresie zgodności z przepisami o dozorze technicznym i warunkach dozoru technicznego,
- 2) przeprowadzanie badań technicznych urządzeń przed wydaniem decyzji zezwalającej na eksploatację lub dopuszczenie do obrotu,
- 3) wykonywanie dozoru technicznego w toku obrotu, eksploatacji i napraw urządzeń technicznych,

¹ Ustawa z dn. 19 listopada 1987 r. o dozorze technicznym (Dz.U. Nr 36, poz. 202, z 1995 r. Nr 104, poz. 515, z 1996 r. Nr 106, poz. 496, z 1997 r. Nr 64, poz. 406).

- 4) wydawanie decyzji administracyjnych w sprawach wynikających z dozoru technicznego,
- 5) prowadzenie ewidencji urządzeń technicznych,
- 6) sprawdzanie kwalifikacji osób wytwarzających, obsługujących, konserwujących i naprawiających urządzenia techniczne, potwierdzane wydaniem zaświadczeń uprawniających do wykonywania tych czynności wymaganych odrębnymi przepisami.

Skontrolowano Urząd Dozoru Technicznego w Warszawie oraz 19 (spośród 29 istniejących) inspektoratów dozoru technicznego, a także Centralne Laboratorium Dozoru Technicznego w Poznaniu i jego Oddział w Warszawie.

W kontroli, poza Departamentem Gospodarki i Integracji Europejskiej, który ją koordynował - udział wzięły Delegatury NIK w Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Katowicach, Kielcach, Koszalinie, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Opolu, Poznaniu, Rzeszowie, Wrocławiu, Zielonej Górze i Warszawie. Czynności kontrolne rozpoczęto w maju, a zakończono w grudniu 1998 r.

Była to pierwsza przeprowadzona przez NIK kontrola działalności organów dozoru technicznego.

2. Synteza ustaleń kontroli i ocena kontrolowanej działalności

1. W okresie objętym kontrolą organy dozoru technicznego ujawniły import do Polski co najmniej 2489 urządzeń technicznych bez uzgodnionych warunków lub wymogów technicznych dozoru technicznego, a więc przypadków naruszenia postanowień art. 34 ustawy o dozorze technicznym. Prezes Urzędu Dozoru Technicznego w 1995 r. wystąpił do Prezesa Głównego Urzędu Cł o podjęcie przez organy administracji celnej działań eliminujących taki import. Wystąpienie to nie przyniosło rezultatu. Prezes Głównego Urzędu Cł stwierdził, że ustawa - Prawo Celne nie upoważnia organów administracji celnej do uzależniania odprawy celnej od przedłożenia przez importera dokumentu poświadczającego dokonanie wymaganych w tym zakresie uzgodnień. W ocenie NIK zarówno ówczesnie obowiązująca ustawa - Prawo celne, jak i aktualna ustawa z dnia 9 stycznia 1997 r. - Kodeks Celny² stwarzają podstawę prawną do takich działań. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia fakt, że Prezes Urzędu Dozoru Technicznego od 1995 r. nie podejmował dalszych działań zmierzających do wyeliminowania niekontrolowanego importu urządzeń technicznych, których eksploatacja bez zezwolenia stwarza zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi oraz mienia i środowiska naturalnego (ss. 37-38).
2. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli w badanym okresie Urząd Dozoru Technicznego był pod względem kadrowym należycie przygotowany do realizacji ustawowych zadań. Urząd zatrudniał pracowników inżyniersko-technicznych o wysokich kwalifikacjach i obejmował ich cyklicznymi szkoleniami. Procedury wykonywania dozoru technicznego na bieżąco dostosowywano do zasad obowiązujących w krajach Unii Europejskiej (s. 27-28).
3. Do czasu zakończenia kontroli nie były objęte dozorem technicznym zbiorniki beciśnieniowe oraz niektóre typy zbiorników niskociśnieniowych przeznaczone do przechowywania substancji o właściwościach żrących lub trujących, stosowane w procesach technologicznych (w trakcie produkcji). W ocenie NIK, zbiorniki te stwarzają takie samo zagrożenie dla mienia, życia i zdrowia osób oraz środowiska naturalnego, jak zbiorniki beciśnieniowe przeznaczone do magazynowania takich substancji, objęte dozorem technicznym³. Ponadto Prezes UDT nie określił warunków

² Dz.U. Nr 23 poz. 117 ze zm.

³ nowelizacja rozporządzenia RM z dn. 31 grudnia 1988 r. w sprawie dozoru technicznego (rozp. RM z dn. 22 grudnia 1998 r. - Dz.U. Nr 162, poz. 1113), która wejdzie w życie w 2000 r., obniżyła parametr ciśnienia zbiorników podlegających d.t., przeznaczonych do materiałów niebezpiecznych z 0,07 Mpa do 0,05 Mpa,

technicznych dozoru technicznego (WTDT) dla zbiorników bezciśnieniowych oraz niskociśnieniowych przeznaczonych do magazynowania substancji niebezpiecznych, pomimo iż podlegały one dozorowi technicznemu (s. 35).

4. We wszystkich skontrolowanych inspektoratach stwierdzono, że w toku prowadzonych postępowań administracyjnych naruszono postanowienia kodeksu postępowania administracyjnego, dotyczące terminów rozpatrywania spraw i powiadamiania strony o niezakończeniu sprawy w terminie (art. art. 35 - 36 kpa) oraz zawierania, w wydawanych decyzjach administracyjnych, obligatoryjnych elementów (np. oznaczenie strony, podstawy prawnej decyzji, pouczenie o możliwości odwołania się czy zaskarżenia decyzji do Naczelnego Sądu Administracyjnego - art. 107 kpa). Z ustaleń kontroli wynika, że tylko w nielicznych przypadkach przedsiębiorcy składali odwołania od wydanych decyzji (ss. 35-36 oraz 57-58).
5. Gospodarka finansowa UDT prowadzona jest wg zasad określonych w ustawie o dozorze technicznym. Koszty funkcjonowania Urzędu pokrywane są w całości z uzyskiwanych przychodów. Zweryfikowany zysk Urzędu przeznacza się w 30 % na wpłatę do budżetu, a pozostała część zasila fundusz podstawowy UDT. Gospodarka finansowa Urzędu prowadzona jest więc według zasad całkowicie odmiennych od obowiązujących inne centralne organy administracji rządowej. W ocenie NIK stwarza to istotną nierówność warunków funkcjonowania poszczególnych jednostek realizujących podobne zadania administracji rządowej (s. 48).
6. W ocenie NIK, w Urzędzie nierzetelnie przygotowywano projekty taryf opłat za czynności dozoru technicznego, stanowiące podstawę do wydania stosownych zarządzeń b.Ministra Przemysłu i Handlu, a następnie rozporządzeń Ministra Gospodarki, ustalających wysokość tych opłat. W kalkulacjach stawek opłat przyjmowano w kontrolowanym okresie zawyżony poziom zatrudnienia w Urzędzie (1150 pracowników, w tym 1050 pracowników inżynieryjno-technicznych), podczas, gdy faktycznie zatrudniano w poszczególnych latach od 958 do 977 osób, w tym od 622 do 623 pracowników inżynieryjno-technicznych. Uzasadniano to oczekiwaniem na rozszerzenie zadań Urzędu poprzez objęcie dozorem technicznym dodatkowych urzędów (np. w lunaparkach i zbiornikach paliw), o co Urząd bezskutecznie występował do b.Ministra Przemysłu i Handlu, a następnie Ministra Gospodarki już od 1994 r. W ocenie NIK nie to było jednak faktyczną przyczyną zawyżania planów zatrudnienia. W planach finansowych Urzędu (zatwierdzonych przez Prezesa Urzędu) nie ujmowano bowiem zwiększonych przychodów z tytułu objęcia dozorem dodatkowych urzędów. Przeciwnie - do kalkulacji przychodów przyjmowano zaniżone ilości urzędów już objętych dozorem (np. w 1997 r. o 145,5 tys. szt.). Powyższe wskazuje, że zawyżenie planu zatrudnienia ogółem (w tym na wysoko opłacanych stanowiskach inżynieryjno-technicznych) miało na celu zapewnienie środków na znaczący przyrost płac w drodze wypłat nagród za realizację zadań w warunkach niepełnego zatrudnienia. Urząd podlegał bowiem zasadom kształtowania płac dla pracowników urzędów państwowych. W konsekwencji wzrostu kosztów zatrudnienia zaniżony został zysk, stanowiący podstawę do obliczenia 30% wypłaty do budżetu (art.29h ustawy o dozorze technicznym) i kwota wpłaty - w latach 1996-1997 łącznie o 5.822 tys. zł (s. 44-48).
7. W ocenie NIK niewystarczająco sprawnie zorganizowany i niewystarczająco skuteczny był system windykacji należności Urzędu z tytułu opłat za czynności dozoru technicznego. Czynności windykacyjne, w imieniu wszystkich inspektoratów prowadziła Centrala Urzędu. Pomimo upływu wyznaczonych w fakturach 14-dniowych terminów zapłaty należności, opłaty bez wszczęcia postępowania windykacyjnego przyjmowano przez cały rok. Powodowało to występowanie znaczącej kwoty nieuregulowanych należności, dla których upłynął termin zapłaty. W dniu 30 czerwca 1998 r. wyniosła ona 9.739 tys. zł (a wraz z odsetkami 10.097,1 tys. zł), w tym z lat 1995-1997 2.017 tys. zł (s. 49-50).
8. W 3 inspektoratach dozoru technicznego stwierdzono, że do Prezesa Urzędu kierowane były wnioski o anulowanie rachunków z tytułu opłaty rocznej wystawionych przedsiębiorcom, którzy powiadomili organy dozoru technicznego o wycofaniu urzędów z eksploatacji z naruszeniem terminu

natomiast nadal nie są objęte dozorem technicznym wszystkie zbiorniki bezciśnieniowe i niskociśnieniowe używane w procesach technologicznych.

określonego w § 2 ust.4 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 10 grudnia 1997 r. w sprawie wysokości opłat za czynności organów dozoru technicznego⁴, tj. po 15 grudnia roku poprzedniego. W wyniku bezzasadnego akceptowania tych wniosków przez Prezesa Urzędu, przedsiębiorców nie obciążono kwotą co najmniej 202,4 tys. zł (s. 50).

9. Kontrola ujawniła przypadki odstępowania przez niektóre skontrolowane inspektoraty od kierowania do organów ścigania zawiadomień o popełnieniu przestępstwa z art. 36 ustawy o dozorze technicznym (tj. eksploataowania lub wprowadzania do obrotu urządzeń technicznych bez zgody organu dozoru technicznego albo eksploatacji lub wprowadzania do obrotu takich urządzeń wbrew decyzji nakazującej wstrzymanie tych czynności). Najwyższa Izba Kontroli nie znajduje uzasadnienia dla powstrzymywania się organów dozoru technicznego od składania zawiadomień w fakcie, iż sprawy z tego zakresu były często umarzane przez prokuratorów (s. 57-58).
10. Do zakresu działania inspektoratów dozoru technicznego, zgodnie z art.25 ust. 1 pkt 5 ustawy o dozorze technicznym należy m.in. sprawdzanie kwalifikacji osób naprawiających, konserwujących i obsługujących urządzenia techniczne. W toku kontroli stwierdzono, że zadania tego w odniesieniu do osób obsługujących urządzenia ciśnieniowe, inspektoraty nie wykonywały. Sprawdzanie kwalifikacji tych osób dokonywały bowiem komisje kwalifikacyjne, powoływane w trybie określonym w przepisach wykonawczych⁵ do ustaw: z dnia 6 kwietnia 1984 r. o gospodarce energetycznej⁶ oraz z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne⁷. Komisje te powoływały uprzednio okręgowe inspektoraty gospodarki energetycznej, a obecnie Prezes Urzędu Regulacji Energetyki oraz właściwi ministrowie. W ten sposób przedstawiciele organów dozoru technicznego pozbawieni byli możliwości wykonywania ustawowego zadania (s. 61-64).

3. **Wnioski**

Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

1. Podjęcie przez Ministra Gospodarki w porozumieniu z Prezesem Głównego Urzędu Ceł działań zmierzających do wyeliminowania importu do Polski urządzeń nie posiadających uzgodnionych warunków technicznych dozoru technicznego lub wymagań technicznych oraz o zapewnienie współpracy Urzędu Dozoru Technicznego z organami administracji celnej w tym zakresie.
2. Spowodowanie przez Ministra Gospodarki w ramach nadzoru, rzetelnego opracowywania projektów taryf opłat za czynności dozoru technicznego oraz planów finansowych Urzędu, zwłaszcza w zakresie kosztów zatrudnienia.

⁴ Dz.U. Nr 156, poz. 1025.

⁵ Zarządzenie Ministra Przemysłu z dnia 15 marca 1989 r. w sprawie dodatkowych wymagań kwalifikacyjnych dla osób zajmujących się eksploatacją urządzeń i instalacji energetycznych (M.P. Nr 8 poz.75) wydane na podstawie art.32 ust.2 i 3 ustawy o gospodarce energetycznej oraz rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 16 marca 1998 r. w sprawie wymagań kwalifikacyjnych osób zajmujących się eksploatacją urządzeń, instalacji i sieci energetycznych trybu sprawdzania tych kwalifikacji, rodzajów instalacji i urządzeń przy których eksploatacji wymagane jest posiadanie kwalifikacji jednostek organizacyjnych, przy których powołuje się komisje kwalifikacyjne oraz wysokość opłat pobieranych za sprawdzenie kwalifikacji (Dz.U. Nr 59, poz.377) wydane na podstawie art.54 ust.6 ustawy Prawo energetyczne.

⁶ Dz.U. Nr 21, poz. 96, z 1997 r. Nr 33, poz. 180, z 1988 r. Nr 19, poz. 132, z 1989 r. Nr 35, poz. 192, z 1990 r. Nr 14, poz. 89 i Nr 34, poz. 198.

⁷ Dz.U. Nr 54, poz. 348, Nr 158, poz. 1042, z 1998 r. Nr 94, poz. 594.

3. Zapewnienie przez Prezesa Urzędu Dozoru Technicznego skutecznej windykacji należności Urzędu z tytułu opłat pobieranych za czynności dozoru technicznego.
4. Przygotowanie przez Ministra Gospodarki i przedłożenie Radzie Ministrów projektu zmiany rozporządzenia z dnia 31 grudnia 1988 r. o dozorze technicznym, w celu objęcia dozorem technicznym zbiorników bezciśnieniowych oraz niskociśnieniowych, przeznaczonych dla substancji niebezpiecznych, wykorzystywanych w procesach technologicznych.
5. Zmianę przez Ministra Gospodarki § 8 pkt 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 16 marca 1998 r. w sprawie wymagań kwalifikacyjnych ... w celu zapewnienia udziału przedstawiciela organów dozoru technicznego, jako przewodniczącego komisji kwalifikacyjnej, w odniesieniu do urządzeń ciśnieniowych objętych dozorem technicznym.
6. Wyeliminowanie naruszeń przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w trakcie postępowań administracyjnych toczących się w Urzędzie Dozoru Technicznego.
7. Zawiadamianie organów ścigania o każdym ujawnionym przypadku naruszenia przez przedsiębiorców postanowień art.36 ustawy o dozorze technicznym.
8. Nieakceptowanie przez Prezesa Urzędu Dozoru Technicznego wniosków o anulowanie faktur wystawionych przez inspektoraty dozoru technicznego przedsiębiorcom, którzy nie dotrzymali obowiązku powiadomienia organu dozoru technicznego, w terminie do 15 grudnia, o wycofaniu z eksploatacji w roku następnym urządzeń, za które pobiera się opłaty za czynności dozoru technicznego.

II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

1. *Charakterystyka stanu prawnego w zakresie kontrolowanej działalności*

Zasady, zakres i formy dozoru technicznego oraz organy właściwe do jego wykonywania określa ustawa z dnia 19 listopada 1987 r. o dozorze technicznym.⁸

Dozorem technicznym są działania określone w ww. ustawie, których celem jest zapewnienie bezpiecznego funkcjonowania urządzeń technicznych, mogących - stwarzać zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego oraz mienia i środowiska przez:

- 1) rozprężenie cieczy lub gazów znajdujących się pod ciśnieniem różnym od atmosferycznego,
- 2) wyzwolenie energii potencjalnej lub kinetycznej przy przemieszczaniu ludzi lub ładunków w ograniczonym zasięgu,
- 3) rozprzestrzenianie się materiałów niebezpiecznych o właściwościach trujących lub żrących w czasie ich magazynowania lub transportu w zbiornikach bezciśnieniowych.

Przepisów ustawy nie stosuje się do urządzeń technicznych, nad którymi prowadzone są prace naukowo-badawcze, górniczych szybowych urządzeń wyciągowych oraz urządzeń technicznych w podziemnych wyrobiskach zakładów górniczych.

Zakres dozoru technicznego nad urządzeniami technicznymi jest bardzo szeroki i jest wykonywany (z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w ustawie) w toku:

- 1) projektowania (dokumentacja techniczna, na podstawie której będą wytwarzane urządzenia techniczne wymaga uzgodnienia przez projektującego z właściwym organem technicznym),

⁸ patrz przypis 1.

- 2) wytwarzania materiałów i elementów przeznaczonych do ich budowy (wytwarzający musi uzyskać uprawnienie wydane przez właściwy organ dozoru technicznego, które w razie nieprzestrzegania określonych w nim warunków może być zawieszone lub cofnięte),
- 3) wytwarzania (wytwarzający jest obowiązany zgłosić właściwemu organowi dozoru technicznego zamiar podjęcia produkcji określonego urządzenia technicznego na podstawie uzgodnionej dokumentacji technicznej, który to organ wydając uprawnienie określa formę wykonywania dozoru technicznego oraz wskazuje warunki techniczne, które powinny być stosowane do tego urządzenia; w toku wytwarzania organ dozoru technicznego przeprowadza kontrolę wykonania określonych materiałów i elementów stosowanych do budowy tych urządzeń oraz przeprowadza badania prototypów, a także badania techniczne sprawdzające zgodność wykonania z dokumentacją i warunkami technicznymi dozoru technicznego oraz prawidłowość jego budowy w warunkach gotowości do pracy i w czasie pracy czyli tzw. dozór techniczny),
- 4) obrotu (urządzenia techniczne objęte dozorem technicznym uproszczonym i produkowane seryjnie na podstawie tej samej dokumentacji i według tej samej technologii oraz sprzedawane w stanie przygotowanym do eksploatacji są dopuszczane do obrotu na podstawie decyzji właściwego organu dozoru technicznego i oznaczane trwałym znakiem; inne urządzenia wymagają odrębnych decyzji zezwalających na eksploatację),
- 5) eksploatacji i napraw (urządzenia techniczne objęte dozorem technicznym, z wyjątkiem tych, które spełniają warunki do oznaczania trwałym znakiem mogą być eksploatowane tylko po otrzymaniu decyzji zezwalającej na ich eksploatację wydanej przez właściwy organ dozoru technicznego, w której ustala formę dozoru technicznego jaką będą objęte; naprawiający urządzenia techniczne objęte ww. dozorem jest obowiązany posiadać uprawnienie wydane przez właściwy organ dozoru technicznego, przy czym dokonanie naprawy lub przeróbki wymaga uprzedniego uzgodnienia z tym organem).

W postępowaniu przed organami dozoru technicznego stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

Organami dozoru technicznego są:

- 1) Urząd Dozoru Technicznego,
- 2) inspektoraty dozoru technicznego,
- 3) specjalistyczne organy dozoru technicznego.

Urząd Dozoru Technicznego (UDT) jest centralnym organem administracji państwowej w zakresie dozoru technicznego i podlega Ministrowi Gospodarki.

Organizację UDT oraz podporządkowane mu jednostki organizacyjne określa statut Urzędu Dozoru Technicznego⁹ nadany przez Ministra Przemysłu na podstawie art. 29 ust. 2 ustawy o d.t.

Urzędem kieruje Prezes UDT, którego powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek Ministra Gospodarki.

Do zakresu działania UDT należy:

- 1) nadzór i kontrola stosowania oraz przestrzegania przepisów o dozorze technicznym i norm, a także zasad z zakresu bezpieczeństwa techniki oraz nadzór nad organizowaniem i wykonywaniem dozoru technicznego,
- 2) koordynowanie działalności w zakresie dozoru technicznego specjalistycznych organów dozoru technicznego, z wyjątkiem podległych Ministrowi Obrony Narodowej,
- 3) inicjowanie działalności normalizacyjnej, współudział w opracowywaniu lub opracowywanie projektów norm, określających zasady i warunki bezpiecznej pracy urządzeń technicznych,
- 4) prowadzenie analizy przyczyn i skutków uszkodzeń urządzeń technicznych oraz stała ocena stopnia zagrożenia stwarzanego przez te urządzenia,

⁹ Zarządzenie Nr 20 (Org.) 88 Ministra Przemysłu z dnia 3.03.1988 r. w sprawie nadania statutu Urzędowi Dozoru Technicznego (niepubl.).

- 5) inicjowanie przedsięwzięć oraz prac badawczych w zakresie bezpiecznej pracy urządzeń technicznych oraz prowadzenie w tym zakresie badań diagnostycznych i ekspertyz,
- 6) inicjowanie działalności mającej na celu podnoszenie zawodowych kwalifikacji projektantów, wytwórców oraz użytkowników w zakresie bezpiecznej pracy urządzeń technicznych,
- 7) popularyzowanie zagadnień związanych z bezpieczną pracą urządzeń technicznych oraz organizowanie doradztwa w tym zakresie,
- 8) współpraca międzynarodowa w zakresie zagadnień dotyczących bezpiecznej pracy urządzeń technicznych,
- 9) rozpatrywanie odwołań od decyzji inspektoratów dozoru technicznego.

Zgodnie z art. 26 ust. 2 ustawy o d.t. Prezes Urzędu Dozoru Technicznego określa warunki techniczne dozoru technicznego w zakresie projektowania, wytwarzania materiałów i elementów przeznaczonych do budowy urządzeń technicznych, budowy tych urządzeń oraz ich eksploatacji i napraw, w szczególności dotyczące: konstrukcji, wykonania, osprzętu, oznaczeń, materiałów i wyrobów przeznaczonych do budowy i napraw, zakresu badań technicznych gotowych urządzeń i materiałów, rodzaju dokumentacji niezbędnej do objęcia dozorem i stwierdzenia prawidłowości wykonania oraz obliczeń wytrzymałościowych.

Organami podległymi Urzędowi Dozoru Technicznego są inspektoraty dozoru technicznego. Do zakresu działania inspektoratów dozoru technicznego należy:

- 1) wykonywanie dozoru technicznego w zakresie projektowania, wytwarzania materiałów i elementów przeznaczonych do budowy urządzeń technicznych, ich wytwarzania, obrotu i eksploatacji,
- 2) wydawanie decyzji w sprawach wynikających z wykonywania dozoru technicznego,
- 3) kontrola przestrzegania przepisów w zakresie dozoru technicznego oraz norm i zasad z zakresu bezpiecznej pracy urządzeń na terenie działania inspektoratu,
- 4) nadawanie uprawnień zakładom do wytwarzania materiałów i elementów do budowy urządzeń technicznych oraz do wytwarzania i napraw urządzeń technicznych,
- 5) sprawdzanie kwalifikacji osób wytwarzających materiały i elementy przeznaczone do budowy urządzeń technicznych, jak również wytwarzających, naprawiających, obsługujących i konserwujących te urządzenia,
- 6) wykonywanie innych zadań określonych w ustawie.

Specjalistyczne organy dozoru technicznego wykonują dozór techniczny nad urządzeniami technicznymi o szczególnej konstrukcji, przeznaczeniu lub sposobie eksploatacji i podlegają właściwym ministrom. Obecnie istnieją specjalistyczne organy dozoru technicznego podległe Ministrom Obrony Narodowej oraz Transportu i Gospodarki Morskiej. Organy te nie były objęte niniejszą kontrolą NIK.

Urząd Dozoru Technicznego pokrywa koszty swojej działalności z uzyskanych przychodów, którymi są wpływy uzyskiwane z opłat pobieranych za czynności organów dozoru technicznego. Wysokość opłat ustala Minister Gospodarki w uzgodnieniu z Ministrem Finansów.¹⁰

Należności przypadające organom dozoru technicznego za ich czynności podlegają ściągnięciu w trybie egzekucji administracyjnej świadczeń pieniężnych.

Podstawą gospodarki finansowej jest plan finansowy zatwierdzany przez Prezesa UDT.

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 10.12.1997 r. w sprawie wysokości opłat za czynności organów dozoru technicznego (Dz.U. Nr 156, poz. 1025), poprzednio zarządzenie Ministra Przemysłu i Handlu z 29.11.1996 r. w sprawie wysokości opłat za czynności organów dozoru technicznego (MP Nr 80, poz. 718).

Wynik finansowy Urzędu Dozoru Technicznego i jego podział zatwierdza Prezes Urzędu Dozoru Technicznego. Zweryfikowany zysk UDT przeznacza się na tzw. fundusz podstawowy (w 70%) i wpłatę do budżetu (w 30%).

Należy zaznaczyć, że do czasu zmiany ustawy o dozorze technicznym w 1997 r.¹¹ zasady gospodarki finansowej UDT nie były uregulowane ustawowo. Na podstawie art. 7 w zw. z art. 9 obowiązującej wówczas ustawy z dnia 3.12.1984 r. - Prawo budżetowe¹² UDT był uważany za zakład budżetowy. Na podstawie art. 13 ww. ustawy podjęta została uchwała Nr 151 Rady Ministrów z dnia 22.08.1988 r. w sprawie zasad gospodarki finansowej Urzędu Dozoru Technicznego¹³. Ustawa - Prawo budżetowe z 1984 r. utraciła moc z dniem 1.01.1991 r., w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 5.01.1991 r. - Prawo budżetowe¹⁴, a wraz z nią utraciły moc akty wykonawcze wydane na jej podstawie, w tym również ww. uchwała Rady Ministrów.

Prawo budżetowe z 1991 r. nie zawierało (jak uprzednio obowiązujące) delegacji uprawniającej do wydania przepisów wykonawczych odrębnie regulujących zasady gospodarki finansowej niektórych zakładów budżetowych. W art. 71 ust. 1 stanowiło natomiast, iż państwowe jednostki organizacyjne, prowadzące gospodarkę finansową na podstawie art. 13 ustawy z 3 grudnia 1984 r. (ściślej przepisów podjętych na podstawie zawartej w tym artykule delegacji), dla których nie można zastosować form gospodarki finansowej wymienionych w art. 14-16, stosują formy przewidziane dla przedsiębiorstw lub spółek, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej. W myśl ust. 2 ww. art. 71, wybór formy gospodarki finansowej, należał do ministrów nadzorujących te jednostki.

Artykuły 14-16 Prawa budżetowego z 1991 r. uregulowały zasady gospodarki finansowej państwowych jednostek budżetowych, finansowanych bezpośrednio z budżetu państwa i odprowadzających całość swoich dochodów do tego budżetu oraz państwowych jednostek organizacyjnych, prowadzących działalność gospodarczą w formie gospodarki pozabudżetowej, m.in. w formie zakładu budżetowego, pokrywającego swoje wydatki z dochodów własnych. Od 1 stycznia 1999 r. weszła w życie ustawa z dn. 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych¹⁵, która uchyliła ustawę z dn. 5 stycznia 1991 r. - Prawo budżetowe. Ustawa ta reguluje zasady gospodarki finansowej podmiotów sektora finansów publicznych, zaliczając do nich organy władzy publicznej i podległe im jednostki organizacyjne oraz państwowe osoby prawne i inne państwowe jednostki organizacyjne nie objęte Krajowym Rejestrem Sądowym, których działalność jest finansowana ze środków publicznych w całości lub w części, z wyjątkiem przedsiębiorstw państwowych, banków państwowych i spółek prawa handlowego. Ustawa o dozorze technicznym reguluje gospodarkę finansową UDT w sposób odmienny niż to zostało określone w ustawie o finansach publicznych. Stwarza to nierówność warunków funkcjonowania jednostek wykonujących podobne zadania w administracji rządowej.

Podstawowymi aktami wykonawczymi do ustawy o dozorze technicznym są:

- 1) rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31.12.1988 r. w sprawie dozoru technicznego¹⁶,
- 2) rozporządzenie Ministra Przemysłu z dnia 29.12.1988 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o dozorze technicznym¹⁷.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31.12.1988 r. w sprawie dozoru technicznego wyszczególnia rodzaje urządzeń podlegających dozorowi technicznemu i określa szczegółowy zakres działania

¹¹ Dz.U. z 1997 r. Nr 64, poz. 406.

¹² Dz.U. Nr 56, poz. 286, z 1985 r. Nr 59, poz. 296, z 1986 r. Nr 42, poz. 202, z 1987 r. Nr 33, poz. 181, z 1988 r. Nr 19, poz. 131, Nr 41, poz. 325 i z 1989 r. Nr 6, poz. 32 i Nr 34, poz. 178.

¹³ MP Nr 25, poz. 218.

¹⁴ Dz.U. Nr 72, poz. 344 ze zm.

¹⁵ Dz.U. Nr 155, poz. 1014.

¹⁶ Dz.U. z 1989 r. Nr 1, poz. 3, z 1990 r. Nr 89, poz. 521.

¹⁷ Dz.U. Nr 44, poz. 351, z 1995 r. Nr 132, poz. 650.

UDT, inspektoratów dozoru technicznego oraz specjalistycznych organów dozoru technicznego, a także szczegółowy tryb wykonywania czynności dozoru technicznego.

Rozporządzenie Ministra Przemysłu z dnia 29.12.1988 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o dozorze technicznym reguluje szczegółowo m.in.:

- warunki stanowiące podstawę wydawania uprawnień do wytwarzania materiałów, elementów i urządzeń technicznych oraz warunki i tryb wydawania uprawnień zezwalających na dokonywanie napraw,
- zasady i tryb projektowania urządzeń technicznych,
- zasady i tryb wytwarzania materiałów i elementów przeznaczonych do budowy urządzeń technicznych oraz wytwarzania i napraw tych urządzeń,
- zasady i tryb eksploatacji urządzeń technicznych,
- kwalifikacje osób projektujących, wytwarzających, obsługujących, konserwujących i naprawiających urządzenia techniczne.

2. Charakterystyka uwarunkowań ekonomiczno-organizacyjnych

Urząd Dozoru Technicznego (zwany dalej UDT), jest centralnym organem administracji państwowej i podlega Ministrowi Gospodarki. Jest on instytucją nadzorującą działania zapewniające bezpieczeństwo urządzeń technicznych, które mogą stwarzać zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego oraz mienia i środowiska. W skład organizacji wewnętrznej UDT wchodzi:

- 1) Urząd Dozoru Technicznego z siedzibą w Warszawie,
- 2) 29 podległych Urzędowi inspektoratów z siedzibami w: Białymstoku, Bielsku-Białej, Bydgoszczy, Częstochowie, Dąbrowie Górniczej, Gdańsku, Gliwicach, Gorzowie Wielkopolskim, Katowicach, Kielcach, Koszalinie, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Opolu, Ostrowie Wlkp., Płocku, Poznaniu, Radomiu, Rzeszowie, Siedlcach, Szczecinie, Tarnowie, Wałbrzychu, Warszawie, Wrocławiu i Zielonej Górze,
- 3) Centralne Laboratorium Dozoru Technicznego z siedzibą w Poznaniu i Oddziałem w Warszawie.

Inspektoraty dozoru technicznego działają jako organy pierwszej instancji. Pracownicy organów dozoru technicznego mają prawo wstępu do wszelkich pomieszczeń i obiektów, w których znajdują się urządzenia techniczne i poruszania się w tych pomieszczeniach i obiektach.

Przy wykonywaniu czynności dozorowych organy d.t. mogą korzystać z wyników badań diagnostycznych, opinii i ekspertyz wyspecjalizowanych jednostek, mogą również żądać przeprowadzenia badań określonych urządzeń lub ich elementów przez specjalistyczne placówki naukowo-badawcze.

Działające w strukturze UDT, Centralne Laboratorium Dozoru Technicznego w Poznaniu wraz z jego oddziałem w Warszawie stanowi zaplecze badań diagnostycznych i ekspertyzowych dozoru technicznego.

Do jego zadań należy m.in.:

- organizowanie i prowadzenie działalności rozwojowej dla zapewnienia właściwego stanu bezpieczeństwa techniki urządzeń podlegających dozorowi technicznemu,

- prowadzenie badań diagnostycznych i laboratoryjnych, pomiarów technicznych oraz ekspertyz związanych z wykonywaniem dozoru technicznego, a także badań prototypów urządzeń i urządzeń przed dopuszczeniem ich do obrotu,
- wykonywanie pomiarów technicznych i ekspertyz w ramach badań powypadkowych i poawaryjnych.

W Centralnym Laboratorium Dozoru Technicznego w Poznaniu działają następujące pracownice:

- urządzeń ciśnieniowych,
- urządzeń dźwignicowych,
- badań elektrycznych,
- badań materiałowych (w Poznaniu i Warszawie),

Urząd Dozoru Technicznego prowadzi statystykę ujawnionych nieszczęśliwych wypadków i niebezpiecznych uszkodzeń urządzeń oraz ich przyczyn i skutków. Przyjęta przez UDT systematyka obejmuje następujące przyczyny nieszczęśliwych wypadków i niebezpiecznych uszkodzeń:

- wady konstrukcyjne obejmujące: niewłaściwe rozwiązania konstrukcyjne, nieodpowiedni dobór materiałów i elementów wyposażenia urządzeń, niewłaściwie opracowane procesy technologiczne,
- wady materiałowe, tj. ukryte wady materiałowe, których wykrycie nie było możliwe w określonym procesie produkcyjnym,
- wady wykonawcze obejmujące nieprzestrzeganie procesów technologicznych oraz stosowanie materiałów niezgodnych z dokumentacją konstrukcyjną,
- wady eksploatacyjne, które obejmują:
 - a) niesumienne obsługę lub konserwację urządzeń, polegającą na nieprzestrzeganiu instrukcji eksploatacji i przepisów BHP,
 - b) obsługę i konserwację urządzeń przez osoby nie posiadające odpowiedniego przeszkolenia i uprawnień,
 - c) inne eksploatacyjne, jak np. dewastacja urządzenia, klęski żywiołowe, katastrofy itp.

Z danych UDT wynika, że głównymi przyczynami nieszczęśliwych wypadków są wady eksploatacyjne urządzeń technicznych.

Rozpoczynający się proces negocjacji akcesyjnych Polski do Unii Europejskiej stawia przed Urzędem Dozoru Technicznego nowe zadania i konieczność dostosowania do reguł obowiązujących w krajach UE. Strategia przedczłonkowska dla krajów stowarzyszonych Europy Środkowej i Wschodniej została przyjęta przez Radę Europejską w Essen w grudniu 1994 r., a jej część stanowi tzw. Biała Księga Komisji Europejskiej, określająca najistotniejsze działania w każdym sektorze Jednolitego Rynku oraz sugeruje kolejność, w jakiej powinno następować zbliżanie ustawodawstwa.

Urządzenia techniczne w każdym państwie UE są objęte wymaganiami przepisów obowiązujących w tych krajach. Jednakże systemy dozoru tych urządzeń na etapie wytwarzania i umieszczania na rynku UE są obecnie dostosowywane (w miarę tworzenia Dyrektyw Nowego Globalnego Podejścia do harmonizacji technicznej) do wymogów tzw. regulowanej oceny zgodności.¹⁸

W ocenie NIK, polskie przepisy o dozorze technicznym nie różnią się w sposób zasadniczy od podobnych przepisów obowiązujących w tym zakresie w państwach członkowskich UE, a ustawa o

¹⁸

Zgodnie z decyzją Rady WE z dnia 7 maja 1985 r. dotyczącej Nowego Globalnego Podejścia w dziedzinie harmonizacji techniki i normalizacji, wydanej na podstawie postanowień zawartych w artykule 100A Traktatu Europejskiej Rady Ekonomicznej (EEC), ustalono, że dyrektywy będą zawierały jedynie „podstawowe wymagania bezpieczeństwa”, które muszą spełniać wszystkie wyroby wprowadzane na rynek. (regulowana ocena zgodności). Stanowi to zasadniczą różnicę, odróżniającą dyrektywy „nowego podejścia” od wcześniejszych dyrektyw „fakultatywnych”, dających Krajom Członkowskim możliwość decydowania o stosowaniu dyrektywy.

dozorze technicznym stwarza możliwości wdrożenia wymogów przepisów UE bez konieczności wprowadzenia istotnych zmian w systemie sprawowania dozoru technicznego.

3. Istotne ustalenia kontroli

3.1. Działalność nadzorcza i kontrolna Urzędu Dozoru Technicznego

Zgodnie z art. 23 pkt 1 ustawy o d.t. do zakresu działania Urzędu Dozoru Technicznego należy m.in. nadzór i kontrola stosowania oraz przestrzegania przepisów o dozorze technicznym i norm, a także zasad z zakresu bezpieczeństwa techniki oraz nadzór nad organizowaniem i wykonywaniem dozoru technicznego. Realizacji ww. zadań służyło ujednolicenie zasad postępowania przy nadawaniu uprawnień do wytwarzania materiałów oraz wytwarzania i napraw urządzeń technicznych, wymagań dotyczących dokumentowania postępowania, a także wzorów dokumentów. Sprawy te zostały uregulowane stosownymi zarządzeniami Prezesa UDT.

W toku kontroli stwierdzono brak jednolitości w stosowanym przez UDT nazewnictwie, dotyczącym urządzeń podlegających dozorowi. Przyczynami powyższego stanu rzeczy były zarówno obowiązujące przepisy, jak i długoletnia praktyka stosowana w UDT.

I tak w art. 3 pkt 1 ustawy o d.t., urządzenia podlegające dozorowi technicznemu zostały podzielone według fizyko-chemicznych kryteriów zagrożenia, tj. na urządzenia, które mogą stwarzać zagrożenia dla zdrowia lub życia ludzkiego, mienia i środowiska przez:

- a) rozprężenie cieczy lub gazów znajdujących się pod ciśnieniem różnym od atmosferycznego,
- b) wyzwolenie energii potencjalnej lub kinetycznej przy przemieszczaniu ludzi lub ładunków w ograniczonym zasięgu,
- c) rozprzestrzenianie się materiałów niebezpiecznych o właściwościach trujących lub żrących w czasie ich magazynowania lub transportu w zbiornikach bezciśnieniowych.

Natomiast w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 31.12.1988 r.¹⁹ (zwanym dalej rozporządzeniem Rady Ministrów) podział urządzeń technicznych został dokonany wg kryteriów konstrukcyjno-eksploatacyjnych na 6 grup.²⁰

Dane przygotowywane przez UDT, a odnoszące się do wykonywania dozoru technicznego, oparte były na podziale urządzeń wg 6 grup określonych w rozporządzeniu, stąd wyniki działalności UDT i informacje o nadzorze i niebezpiecznych uszkodzeniach urządzeń technicznych wg ustawowego podziału wymagały stosownej interpretacji i transformacji danych.

Ponadto stwierdzono, iż w odniesieniu do niektórych badań technicznych, które zarówno w ustawie o d.t., jak i w cytowanym wyżej rozporządzeniu Rady Ministrów, a także w rozporządzeniu Ministra Przemysłu z dnia 29.12.1988 r.²¹ (zwanym dalej rozporządzeniem Ministra Przemysłu)

¹⁹ patrz przypis 15.

²⁰ tj. urządzenia ciśnieniowe, w których zawarte są ciecze lub gazy pod ciśnieniem różnym od atmosferycznego; bezciśnieniowe zbiorniki oraz zbiorniki ciśnieniowe (do 0,07 Hpa) - przeznaczone do magazynowania i transportowania materiałów niebezpiecznych (trujących lub żrących); dźwignice, tj. środki transportu o ograniczonym zasięgu i przerywanym ruchu do transportu osób lub ładunku; urządzenia techniczne baz przeładunkowych inne niż dźwignice; przenośniki (np. schody lub chodniki ruchome); osobowe i towarowe koleje linowe oraz wyciągi narciarskie.

²¹ patrz przypis 16.

mają określone nazwy i znaczenie, UDT stosował w opracowywanej dokumentacji nazwy własne²², wynikające wyłącznie z praktyki.

I tak:

- badania okresowe urządzeń objętych d.t. w eksploatacji (art. 11 ust. 2 ustawy o d.t. i § 21 ust. 1 rozporządzenia Ministra Przemysłu) nazywane były badaniami zwyczajnymi,
- badania doraźne urządzeń w eksploatacji (art. 11 ust. 2 ustawy o d.t. i § 22 rozporządzenia Ministra Przemysłu) nazywane były badaniami nadzwyczajnymi,
- badania techniczne (odbiór techniczny) - (art. 11 ust. 1 ustawy o d.t. i § 4 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów) nazywane były badaniami odbiorczymi,
- badania kontrolne (przeprowadzanie kontroli) - (art. 11 ust. 1 ustawy o d.t. i § 4 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów) nazywane były badaniami odbiorczymi.

Dane obejmujące liczbę wykonanych zadań i urządzeń objętych d.t., inspektoraty dozoru technicznego (i.d.t.) przekazywały do UDT co kwartał w „Informacjach o realizacji zadań”. Sprawozdania te były w UDT przedmiotem analiz porównawczych oraz zbiorczych - kwartalnych i rocznych opracowań.

Liczba urządzeń objętych dozorem technicznym wg podziału ustawowego wynosiła w okresie kontrolnym ogółem:

- 1996 r. - 515.378, w tym:
 - urządzenia objęte dozorem pełnym²³ - 229.502
 - urządzenia objęte dozorem ograniczonym²⁴ - 285.876
- 1997 r. - 531.657, w tym:
 - urządzenia objęte dozorem pełnym - 235.675
 - urządzenia objęte dozorem ograniczonym - 295.982
- I półroczu 1998 r. - 541.555, w tym:
 - urządzenia objęte dozorem pełnym - 240.014
 - urządzenia objęte dozorem ograniczonym - 301.541

Liczba urządzeń skreślonych z ewidencji (tj. wycofanych z eksploatacji) w 1996 r. wynosiła 31.134, a zarejestrowanych po raz pierwszy 42.984 (per saldo przybyło 11.850), w 1997 r. liczba urządzeń skreślonych wynosiła 35.338, a po raz pierwszy zarejestrowanych 51.617 (przyrost o 16.279), na koniec I półroczu 1998 r. liczba urządzeń skreślonych wynosiła 14.764, a nowo zarejestrowanych 24.662. Powyższe dane wykazują więc stały przyrost ilości urządzeń podlegających dozorowi technicznemu.

Oprócz urządzeń objętych dozorem pełnym lub ograniczonym, organy d.t. obejmowały również dozorem technicznym uproszczonym niektóre czynności w toku wytwarzania urządzeń technicznych oraz materiałów i elementów stosowanych do budowy urządzeń technicznych.²⁵

²² Nazwy te stosowane były również w opracowanych w 1990 r. przez UDT „Warunkach technicznych dozoru technicznego - wymagania ogólne” DT-DE 90/WO-B i DT-UC90/WO-B, gdzie zapisano, że badania okresowe nazywane będą zwyczajnymi, a doraźne nadzwyczajnymi.

²³ Dozór techniczny pełny - forma dozoru technicznego obejmująca pełny zakres czynności w toku wytwarzania, eksploatacji i napraw urządzenia technicznego.

²⁴ Dozór techniczny ograniczony - forma dozoru technicznego obejmująca pełny zakres czynności w toku wytwarzania oraz niektóre czynności w toku eksploatacji i napraw urządzenia technicznego.

Ustalenia kontroli wykazały, że uproszczonym dozorem technicznym objęte były w kontrolowanym okresie 642 typy urządzeń. Liczba decyzji o dopuszczeniu tych typów urządzeń do obrotu dla wytwórców krajowych w roku 1996 wynosiła 22, w 1997 - 21, i w I półroczu 1998 - 11. Dla wytwórców zagranicznych wydano odpowiednio - 14, 18 i 8 takich decyzji. Kontrola wykazała, że Urząd nie posiada danych dotyczących liczby wyprodukowanych urządzeń każdego typu, ponieważ obowiązujące przepisy o dozorze technicznym nie nakładają na wytwórców tych urządzeń obowiązku przesyłania takich informacji do UDT.

Niezależnie od nadzoru i kontroli wykonania przez inspektoraty planowanych zadań dotyczących liczby i rodzajów wykonywanych czynności oraz urządzeń objętych d.t., Urząd Dozoru Technicznego prowadził również nadzór merytoryczny nad wykonywaniem dozoru i jego jakością. Nadzorowanie i kontrolowanie przestrzegania przepisów o d.t., norm i warunków technicznych oraz występowanie z odpowiednimi wnioskami w tym zakresie realizowane było w trybie kontroli branżowych lub problemowych, przeprowadzanych w zakładach przez inspektoraty. Kopie protokołów z kontroli przekazywano do UDT, gdzie były one analizowane pod kątem konieczności podjęcia przez Urząd stosownych działań interwencyjnych.

Z ustaleń kontroli wynika, że w kontrolowanym okresie nie zachodziła potrzeba podjęcia takich działań. W działalności inspektoratów nie stwierdzono nieprawidłowości. Kierowane do przedsiębiorców wnioski i polecenia pokontrolne, jak wynika ze zbadanej dokumentacji były realizowane. Problematyka kontroli była omawiana na corocznych spotkaniach branżowych z głównymi specjalistami koordynatorami ze wszystkich inspektoratów i UDT (osobno w zakresie urządzeń ciśnieniowych i osobno w zakresie urządzeń dźwignicowych).

Na przykład:

- Z protokołu ze spotkania głównych specjalistów ds. urządzeń dźwignicowych w dniach 17-19 września 1997 r. wynika, że omówiono m.in.:
 - wdrożenia norm europejskich do spawania EN 287 i EN 288 oraz EN-81.3 dotyczącej małych dźwigów towarowych,
 - sprowadzanie do Polski urządzeń dźwignicowych z pominięciem obowiązującej procedury,
 - wdrożenie postanowień Dyrektywy Europejskiej nr 89/392 EEC,
 - omówienie przebiegu śmiertelnych wypadków na dźwigach w Krakowie i Głogowie,
 - najczęściej występujące awarie żurawi wieżowych i samojezdnych (ogółem 25 zagadnień).

Oprócz tego przedstawiciele inspektoratów zgłosili na piśmie 19 problemowych tematów. Protokół zawiera 19 ustaleń i wniosków do wykorzystania i stosowania przy sprawowaniu d.t. urządzeń dźwignicowych.

Jakość wykonywania d.t. określały zasady zawarte w tzw. „Księdze Jakości” oraz wynikające z nich procedury. „Księga Jakości” została opracowana i wprowadzona do stosowania zarządzeniem Prezesa UDT w 1994 r.²⁶, w wyniku przyjęcia UDT w 1992 r. do Konferencji Europejskich Organizacji Kontrolnych (C.E.O.C.). Jednym z warunków stałego członkostwa w C.E.O.C. było opracowanie takiej Księgi, określającej m.in. system i zasady postępowania w sprawach dotyczących zapewnienia jakości dozoru technicznego, zgodny z wymaganiami norm europejskich serii EN 45000 (dot. zarządzania jakością) i dokumentami tej konferencji.

²⁵ Zakwalifikowanie urządzenia pod dozór pełny, ograniczony lub uproszczony dokonywane było przez inspektorów d.t. w oparciu o kryteria określone w obowiązujących „Warunkach technicznych dozoru technicznego - wymagania ogólne”.

²⁶ Zarządzenie nr 7/94 Prezesa UDT z dn. 30.03.1994 r. w sprawie Księgi Jakości UDT.

Zgodnie z wymaganiami Księgi Jakości zostały również opracowane i wdrożone procedury szczegółowo regulujące metody i sposób postępowania przy realizacji zadań Urzędu Dozoru Technicznego.

Na przykład:

- Jedną z procedur, oznaczoną symbolem S.Z. 3/1 jest „Zarządzenie auditami wewnętrznymi”. Celami auditów jest sprawdzanie skuteczności działania systemu zapewnienia jakości i zapewnienia właściwego poziomu merytorycznego przeprowadzanych auditów. Zgodnie z tą procedurą w 1996 r. przeprowadzono 9 auditów w inspektoratach, stwierdzając w 3 jednostkach uchybienia polegające m.in. na braku dokumentowania kontroli terminowości realizacji prac zleconych przez kontrahentów inspektoratu. W 1997 r. auditów nie przeprowadzano, zaplanowano je natomiast na 1998 r.

Z dniem 1 kwietnia 1998 r. weszła w życie zmodyfikowana Księga Jakości.²⁷ W Urzędzie utworzono tzw. Jednostkę Inspekcyjną, w skład której weszły inspektoraty dozoru technicznego, centralne laboratorium oraz zespół wykonywania dozoru technicznego, a więc komórki organizacyjne wymienione w Statucie UDT. Celem utworzenia Jednostki było dostosowanie funkcjonalnej struktury Urzędu do wymagań projektu normy PN-E 45004 „Ogólne kryteria działalności jednostek kontrolnych” (norma polska zharmonizowana z normą europejską). Jednostka Inspekcyjna jest wydzieloną funkcjonalnie strukturą organizacyjną Urzędu, przeprowadzającą inspekcje i za nie odpowiedzialną, stosownie do zaleceń normy. Wydzielenie Jednostki było też spełnieniem wymogu określonego w art.69 Układu Europejskiego, poprzez zapewnienie zgodności sposobu wykonywania inspekcji z odpowiednią normą europejską (EN 45004).

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, działalność Prezesa UDT w zakresie dostosowywania polskiego systemu sprawowania dozoru technicznego do wymagań prawa obowiązującego w Unii Europejskiej realizowana była należycie.

Jedną z form wspomagania nadzoru nad wykonywaniem i usprawnianiem d.t. miały być posiedzenia plenarne, powołanego zgodnie ze statutem UDT, Kolegium UDT, będącego stałym organem doradczo-opiniotwórczym Prezesa UDT. Skład osobowy, zakres działania i tryb pracy Kolegium określa regulamin ustalony przez Prezesa UDT. Kolegium opiniuje sprawy o zasadniczym znaczeniu dla d.t., a w szczególności:

- programy rozwoju d.t. oraz badań naukowo-technicznych w zakresie d.t.,
- wnioski wynikające z praktyki d.t. oraz społeczno-gospodarczych wyników działalności d.t.,
- kierunki działań zmierzających do usprawnienia działalności d.t.

Zgodnie z regulaminem, Kolegium na posiedzeniach wyraża swoje opinie lub wnioski w formie uchwały, której treść należy zamieścić w protokole z posiedzenia. W uchwałach należało ustalić osoby odpowiedzialne za ich wykonanie i terminy realizacji zadań. Uchwały Kolegium wymagają zatwierdzenia przez Prezesa Urzędu.

Ustalenia kontroli wykazały, że w kontrolowanym okresie odbyło się 5 posiedzeń Kolegium, na których nie podejmowano uchwał, lecz tzw. ustalenia, nie zawsze też określano terminy wykonania zaleceń i osoby odpowiedzialne za ich realizację.

Na przykład:

- W protokole z posiedzenia Kolegium w październiku 1996 r. w ustaleniach zapisano: „Do końca 1996 r. obowiązuje bezwzględne zdyscyplinowanie prac remontowo-budowlanych oraz ograniczenie wydatków na zakup wyposażenia pomieszczeń”. Nie określono jednak osób odpowiedzialnych za utrzymanie tej dyscypliny. Ustalono również, że „Dyrektorzy inspektoratów po otrzymaniu zaktualizowanej drugiej edycji Księgi Jakości Urzędu zobowiązani są przeanalizować tekst, szczególnie pod kątem

²⁷

Zarządzenie Nr 1/98 z dn. 27.02.1998 r. w sprawie systemu jakości.

dokonanych w nim zmian i przesłać uwagi do Urzędu”. Nie określono natomiast terminu nadesłania uwag.

- W protokole z posiedzenia Kolegium w październiku 1997 r. zapisano m.in.: „Kolegium Urzędu zobowiązało dyrektorów inspektoratów i UDT do opracowania projektu planu na 1998 r. ...” Nie podano jednak terminu przekazania tych projektów do UDT. Zapisano ponadto, że: „Kolegium Urzędu ustaliło, że w Urzędzie, na podstawie informacji napływających z inspektoratów, opracowywane będą okresowe, kompleksowe informacje o awariach urządzeń (...). Informacje te będą przesyłane do wszystkich inspektoratów i UDT”. Nie określono okresów, na które będą opracowywane ww. informacje, oraz kto będzie odpowiedzialny za opracowanie i rozesłanie tych informacji.

W ocenie NIK powyższy tryb postępowania naruszał postanowienia § 7 regulaminu. Najwyższa Izba Kontroli nie podziela poglądu wyrażonego przez przedstawiciela Urzędu, że kontrola realizacji ustaleń możliwa była przez wgląd w stosowne pisma i dokumenty znajdujące się w odpowiednich komórkach organizacyjnych UDT. Stosownie do postanowień § 12 regulaminu, kontrolę terminowości realizacji zadań miała sprawować konkretnie wskazana komórka organizacyjna. Stąd praktykowany tryb składania ustnych informacji o wykonaniu zaleceń przez właściwych kierowników na kolejnym posiedzeniu Kolegium uznać należy za naruszenie regulaminowych zasad.

Stwierdzono, że w UDT prowadzono szkolenia pracowników w różnych formach: Były to:

1. Wielomiesięczne szkolenia pracowników inżynieryjno-technicznych w zakresie specjalności dozorowych, realizowane wg indywidualnych programów przez doświadczonego inspektora - opiekuna w danej specjalności dozorowej. Po wykonaniu zadań przewidzianych w programie szkolenia pracownik zdawał egzamin kwalifikacyjny przed komisją w UDT. Szkolenie powyższe obejmowało zarówno pracowników nowoprzyjętych, jak i dłużej zatrudnionych, którzy chcieli uzyskać kolejne specjalności dozorowe. Podstawy merytoryczne tych szkoleń stanowiły materiały dotyczące badań eksploatacyjnych urządzeń ciśnieniowych. Dla urządzeń dźwignicowych takiego opracowania nie było. W 1996 r. tego typu przeszkolenie i specjalności dozorowe uzyskało 86 osób, w 1997 r. - 80 osób, a w I półroczu 1998 r. szkolonych było 53 pracowników.
2. Kilkudniowe szkolenia pracowników stosownie do bieżących potrzeb. Dotyczyły one np. takich zagadnień jak szkolenie auditorów wewnętrznych UDT w zakresie systemu jakości, czy szkolenie w zakresie prawa pracy krajowego, europejskiego i międzynarodowego,
3. Szkolenia informatyczne, prowadzone na bieżąco.

W ocenie NIK system szkolenia pracowników przyjęty w UDT był efektywny. Stwierdzono, że przygotowanie zawodowe pracowników inżynieryjno-technicznych w Centrali Urzędu było dobre. Wg stanu na 30 czerwca 1998 r., na 29 pracowników tej grupy wszyscy mieli wykształcenie wyższe, 25 przeszło specjalistyczne przeszkolenia, a 25 posługiwało się co najmniej 1 językiem obcym.

3.2. Badanie problematyki zagrożeń stwarzanych przez urządzenia techniczne.

Stosownie do art. 23 pkt 4 ustawy o d.t. Urząd Dozoru Technicznego jest zobowiązany do prowadzenia analizy przyczyn i skutków uszkodzeń urządzeń technicznych oraz stałej oceny stopnia zagrożenia stwarzanego przez te urządzenia, a zgodnie z pkt 7 powyższego artykułu, zadaniem Urzędu jest także popularyzowanie zagadnień związanych z bezpieczną pracą urządzeń technicznych oraz organizowanie doradztwa w tym zakresie.

Z ustaleń kontroli wynika, że stosowana w UDT praktyka w tym zakresie była dobra. Do wszystkich zaistniałych wypadków, związanych z uszkodzeniami urządzeń technicznych, wysyłano

komisje złożone z właściwych specjalistów, bez względu na sposób uzyskania informacji o tym zdarzeniu (telefoniczny, pisemny lub z mediów). Każdy wypadek był analizowany pod względem przyczyn i skutków, a wnioski wynikające z tych analiz zawarte były w sprawozdaniach. Praktyka ta świadczy o operatywnym, pozbawionym formalizmu działaniu UDT, co NIK ocenia pozytywnie.

Oceny tej nie można natomiast odnieść do wprowadzonej zarządzeniem Prezesa UDT²⁸ „Procedury postępowania przy badaniach i opracowywaniu sprawozdań z nieszczęśliwych wypadków oraz niebezpiecznych uszkodzeń urządzeń technicznych podlegających d.t.” (w Księdze Jakości ma ona znak T.014), która obowiązywała w Urzędzie w okresie objętym kontrolą. Procedura ta nie zawiera regulacji dotyczących prowadzenia ewidencji i gromadzenia sprawozdań z wypadków przez organy d.t., form i terminów przekazywania inspektoratom przez UDT uwag i zastrzeżeń do dokumentacji powypadkowej oraz terminów ponownego jej przesłania do UDT po uzupełnieniu.

Brak powyższych uregulowań proceduralnych powodował w konsekwencji dowolność postępowania. Ewidencja wszystkich nieszczęśliwych zdarzeń była prowadzona wg podziału na urządzenia ciśnieniowe i urządzenia dźwignicowe. Rejestr otrzymywanych meldunków o wypadkach i sprawozdań z datą ich wysłania z UDT prowadzony był w sposób uznaniowy, na adaptowanym w tym celu formularzu, często niedokładnie. „Procedura” nie określała również wszystkich adresatów, do których faktycznie wysyłano dokumentację powypadkową. Zgodnie z jej przepisami dokumentacja ta powinna być wysłana przez UDT wyłącznie do użytkownika urządzenia, Centralnego Laboratorium Dozoru Technicznego oraz właściwego inspektoratu d.t. Wyniki kontroli wykazały, iż praktyka UDT była bardziej racjonalna niż obowiązujące przepisy wewnętrzne. Dokumentację powypadkową wysłano bowiem również do projektantów i producentów urządzeń technicznych, Państwowej Inspekcji Pracy oraz prokuratury.

Na przykład:

- Dokumentację z wypadku w Wojewódzkim Szpitalu Neuropsychiatrycznym w Lublinie, gdzie w dniu 5.01.1998 r. uległ uszkodzeniu kocioł parowy wysokociśnieniowy, UDT przekazał tylko podmiotom wymienionym w „Procedurze”.
- Dokumentację z wypadku, który wydarzył się w dniu 9.03.1997 r. przy ul. Płowieckiej w Warszawie, gdzie na skutek wybuchu zbiornika na propan-butan 2 osoby zginęły, a 2 odniosły poważne obrażenia (poparzenie) UDT przekazał również prokuraturze oraz Okręgowemu Inspektorowi Pracy.
- Dokumentację z wypadku, który zdarzył się dnia 5.06.1997 r. w Głogowie na Osiedlu Mieszkaniowym „Nadodrze”, gdzie w wyniku wadliwej eksploatacji dźwigu osobowego zginęła 1 osoba, UDT przekazał podmiotom wymienionym w Procedurze oraz Prokuraturze Rejonowej i producentowi dźwigu - firmie Translift z Warszawy.

W ocenie NIK powyższe ustalenia wskazują na potrzebę uszczegółowienia przepisów proceduralnych.

Zgodnie z procedurą, o której mowa, Centralne Laboratorium Dozoru Technicznego, do którego UDT przysyłał kopie sprawozdań, obowiązane było do opracowywania zbiorczych, rocznych analiz nieszczęśliwych wypadków i niebezpiecznych uszkodzeń urządzeń technicznych. W okresie objętym kontrolą, organy dozoru technicznego ujawniły w 1996 r. 57 wypadków, w których śmierć poniosło 13 osób, a 70 odniosło obrażenia ciała, w 1997 r. odnotowano 47 wypadków z 11 ofiarami śmiertelnymi i 45 osobami rannymi, a w I półroczu 1998 r. w 44 wypadkach zginęło 18 osób, a 41 odniosło obrażeń.

²⁸

Zarządzenie Nr 7/93 z dnia 24.11.1993 r.

W ocenie NIK prowadzone w Urzędzie analizy przyczyn i skutków nieszczęśliwych wypadków (NW) oraz niebezpiecznych uszkodzeń urządzeń technicznych (NU) nie w pełni ujawniały rzeczywiste przyczyny zaistnienia wypadków. W analizach nie uwzględniano bowiem takich okoliczności jak: wina obsługującego urządzenie w podziale na pracowników posiadających uprawnienia do obsługi i nie posiadających takich uprawnień, brak wymaganych zabezpieczeń technicznych oraz przyczyn ich nie zadziałania, wykonanie części i podzespołów urządzeń niezgodnie z dokumentacją, z winy osób posiadających uprawnienia i nie posiadających uprawnień. Uszczegółowienie analiz o powyższe elementy w ocenie NIK pozwoliłoby na pogłębienie ocen i wyciągnięcie ewentualnych wniosków, zwłaszcza co do skuteczności działań Urzędu w zakresie sprawdzania kwalifikacji osób naprawiających, obsługujących i konserwujących urządzenia podlegające dozorowi technicznemu. Przeprowadzona przez NIK analiza wykazała bowiem, że w latach 1996 - I p. 1998 r. osoby posiadające stosowne uprawnienia do obsługi urządzeń spowodowały 49 awarii, w wyniku których zginęło 13 osób, a 63 odniosły obrażenia. Osoby nie posiadające uprawnień były sprawcami 35 wypadków, w których śmierć poniosło 8 osób, a 23 zostały ranne. Na trzecim miejscu wśród przyczyn wypadków były wady materiałowe. Odnotowano 16 awarii, w których zginęły 3 osoby, a obrażeń ciała doznało 5 osób.

Potrzeba zwiększenia stopnia szczegółowości analiz znajduje swoje uzasadnienie w odnotowywanym wzroście średniego wskaźnika niebezpiecznych uszkodzeń (NU), wyliczanego jako liczba tego typu zdarzeń na 10 tys. użytkowanych urządzeń. Wyniósł on w 1996 r. - 1,58, w 1997 r. - 1,13, a w I półroczu 1998 r. - 1,47. Wskaźnik nieszczęśliwych wypadków w 1997 r. wyniósł 1,97, a za I półrocze 1998 r. osiągnął wartość 1,98.

Podnieść należy, że organy dozoru technicznego sprawdzały kwalifikacje osób naprawiających, obsługujących i konserwujących tylko urządzenia dźwignicowe. Urządzenie ciśnieniowe, obsługują osoby kwalifikowane przez komisje powoływane na mocy ustawy z dnia 10.04.1997 r. Prawo energetyczne²⁹, poprzednio w oparciu o ustawę z dnia 6.04.1984 r. o gospodarce energetycznej.³⁰ Z ustaleń kontroli wynika, że dla urządzeń ciśnieniowych analogiczne wskaźniki NU były istotnie niższe. Wynosiły bowiem odpowiednio - 0,81, 0,77 i 0,99.

Przykłady nieszczęśliwych wypadków i niebezpiecznych uszkodzeń opisywane były w sprawozdaniach rocznych UDT, omawiane na naradach branżowych z głównymi specjalistami koordynatorami oraz zamieszczane na łamach czasopisma „Dozór techniczny”. Ponadto UDT informował inspektoraty o przyczynach wypadków, a także przekazywał zalecenia i polecenia podjęcia stosownych działań zapobiegających zagrożeniom. Na przykład:

- Pismo ogólne do wszystkich inspektoratów z dnia 14.02.1997 r. w sprawie rozszerzenia zakresu badań butli produkcji jugosłowiańskiej,
- Pismo ogólne do wszystkich jednostek organizacyjnych UDT z dnia 9.04.1996 r. z poleceniami dotyczącymi działań kontrolno-zapobiegawczych wobec gaśniczych agregatów proszkowych typu Ap-50, w których stwierdzono wady wykonawcze.
- Pismo do IDT w Wałbrzychu z dnia 5.11.1997 r. z zaleceniem uzgodnienia przez IDT zmian konstrukcyjnych w autoklawach wyprodukowanych przez „Dolmatex-Dofama” w Kamiennej Górze z uwagi na zaistnienie nieszczęśliwego wypadku przy eksploatacji tego autoklawu. Przyczyną wypadku była konstrukcja zbiornika nie spełniająca wymagań WTDT.

Urząd Dozoru Technicznego inicjował również zmiany warunków technicznych dozoru technicznego (WTDT) na wyroby wytwarzane przez krajowych producentów, w celu zwiększenia bezpieczeństwa ich eksploatacji. Na przykład:

²⁹ patrz przypis 7.

³⁰ patrz przypis 6.

- Pismem z dnia 15.05.1998 r., skierowanym do Huty „Andrzej” SA w Zawadzkiem, UDT uzależnił uznanie warunków technicznych na wytwarzane w Hucie rury kotłowe od określenia rodzaju dokumentu kontrolnego zgodnie z Polską Normą oraz umieszczenie w WTDT wartości granicy plastyczności rur w podwyższonych temperaturach.
- Pismem z dnia 14.04.1998 r. do „Elektrody Baildon” Sp. z o.o. w Katowicach wyraził zgodę na stosowanie prętów EBD401 do spawania urządzeń podlegających d.t. pod warunkiem ograniczającym ich stosowanie do urządzeń ciśnieniowych o ciśnieniu obliczeniowym poniżej 1,6 Mpa i temperaturze obliczeniowej poniżej 300°C.

3.3. Działalność normalizacyjna UDT i współpraca międzynarodowa

Ustawa o d.t. w art. 23 pkt 3 obowiązuje UDT do inicjowania działalności normalizacyjnej i współudziału w opracowywaniu lub opracowywania projektów norm określających zasady i warunki bezpiecznej pracy urządzeń technicznych, a w pkt 8 ww. artykułu do współpracy międzynarodowej w tym zakresie.

Z ustaleń kontroli wynika, że UDT aktywnie uczestniczył w pracach Normalizacyjnych Komisji Problemowych przy Polskim Komitecie Normalizacyjnym (PKN). Prace te dotyczyły opiniowania i opracowywania projektów Polskich Norm. Ponadto przedstawiciel Urzędu był członkiem stałego zespołu roboczego ds. opiniowania spraw spornych przy PKN. Zespół ten opiniował rozbieżności między poszczególnymi Normalizacyjnymi Komisjami Problemowymi. Urząd zaopiniował w 1996 r. 36 projektów norm, w 1997 r. - 21 norm i w 1998 r. 20 norm, natomiast przedstawiciele Urzędu bezpośrednio uczestniczyli w opracowywaniu w 1996 r. 3 norm, w 1997 r. - 2 norm i w 1998 r. - 1 normy.

W ramach współpracy z Polskim Centrum Badań i Certyfikacji (PCBC) przedstawiciele Urzędu uczestniczyli w pracach Rady ds. Badań i Certyfikacji oraz Komitetu Koordynującego Grupy ds. normalizacji polskich przepisów technicznych (dotyczących certyfikacji) z dyrektywami i przepisami obowiązującymi w Unii Europejskiej. W Urzędzie opracowano 8 zasad harmonizacyjnych, w których przedstawiono polskie akty prawne wymagające dostosowania do przepisów Unii Europejskiej, wg dyrektyw Rady EWG zawartych w Białej Księdze pt. „Przygotowanie krajów stowarzyszonych Europy Środkowej i Wschodniej do Integracji z Rynkiem Wewnętrznym Unii Europejskiej”. Opracowania te zostały przekazane do Urzędu Rady Ministrów w 1996 r.

W zakresie współpracy międzynarodowej, UDT uczestniczył, jako członek stały (od 1992 r.) Europejskiej Konfederacji Organizacji Kontrolnych (CEOC) w zgromadzeniu generalnym oraz w pracach komisji i grup roboczych tej organizacji. Ponadto przedstawiciele UDT brali udział w pracach komisji komitetów i grup roboczych Międzynarodowej Organizacji Normalizacyjnej (ISO) oraz Europejskiego Komitetu Normalizacyjnego (CEN). W ramach współpracy z ISO, Urząd brał udział w opiniowaniu i przygotowywaniu 12 norm międzynarodowych, a w ramach prac w CEN - 16 norm europejskich. Ogólna liczba norm, w opracowaniu których uczestniczył UDT we wszystkich organizacjach krajowych i zagranicznych, wyniosła w okresie kontrolowanym 224.

Ponadto UDT uczestniczył, jako przedstawiciel Polski, w pracach Forum Jednostek Notyfikowanych³¹ do poszczególnych dyrektyw oraz w grupach roboczych do zadań specjalnych, ustanowionych przez Komisję Europejską. Grupy te zajmują się interpretacją postanowień przepisów europejskich i ustaleniem jednolitej praktyki stosowanej przez Jednostki Notyfikowane do ocen zgodności. Odnosić również należy udział UDT w Krajowym Forum Koordynacyjnym Programu Regionalnego Zapewnienia Jakości (PRAQ II) Komisji Europejskiej, współfinansowanego

³¹ Jednostki Notyfikowane to instytucje dokonujące oceny zgodności wyrobu z ogólnymi warunkami bezpieczeństwa produktu, określonymi w odnośnych dyrektywach Rady Europejskiej.

przez Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu (EFTA). Program jest ukierunkowany na udzielenie pomocy krajom Europy Centralnej w dziedzinach infrastruktury jakościowej (akredytacja, certyfikacja, normalizacja, badania i metrologia) oraz wdrażania przepisów technicznych UE.

Międzynarodowa działalność Urzędu doprowadziła do zawarcia następujących porozumień:

- ze Szwajcarskim Stowarzyszeniem Dozoru Technicznego (SUTI) z dnia 23.06.1998 r. w zakresie urządzeń ciśnieniowych,
- z Ministerstwem Przemysłu Indii w postaci Certyfikatu z dnia 22.05.1998 r. uprawniającego UDT do dokonywania odbioru kotłów w imieniu Indyjskiego Centralnego Dozoru Kotłów na obszarze całej Europy.

Urząd utrzymuje też kontakty i współpracuje z analogicznymi instytucjami dozorowymi krajów Europy Centralnej i Wschodniej, m.in. w formie systematycznych spotkań przedstawicieli tych organizacji. Stwierdzono, iż w latach 1996 - I półrocze 1998 r. odbyło się 5 takich spotkań, na których omawiano przepisy dozoru technicznego w poszczególnych krajach, stosowanie norm międzynarodowych, potencjał badawczo-wytwórczy i wzajemne uznawanie wyników badań oraz nowe rozwiązania konstrukcyjne urządzeń dźwigowych.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia aktywność UDT we współpracy międzynarodowej, jak również działania informacyjne i szkoleniowe prowadzone na użytek wewnętrzny, polegające na opracowywaniu materiałów popularyzujących zadania Urzędu, związane z wymaganiami Unii Europejskiej.

3.4. Określanie warunków technicznych dozoru technicznego

Stosownie do art. 26 ust. 2, Prezes Urzędu Dozoru Technicznego określa warunki techniczne dozoru technicznego (WTDT) w zakresie projektowania, wytwarzania materiałów i elementów przeznaczonych do budowy urządzeń technicznych, budowy tych urządzeń oraz ich eksploatacji i napraw.

W oparciu o przepisy o dozorze technicznym, polskie normy i normy europejskie związane przedmiotowo z działalnością Urzędu, międzynarodowe konwencje i unormowania uznane przez Polskę, w UDT zostały opracowane WTDT, wg których inspektorzy dozoru technicznego wykonują czynności dozorowe. W kontrolowanym okresie opracowano i wydano WTDT dotyczące importu elementów do urządzeń technicznych (w 1996 r. - 3, w 1997 r. - 2) oraz importu materiałów do urządzeń technicznych (w 1996 r. - 4, w 1997 r. - 7). Opracowanie tych warunków ujednoliciło wymagania polskiego dozoru technicznego dla importu urządzeń technicznych do Polski. Na pozostałe urządzenia techniczne, wymienione w przepisach o d.t., obowiązywały WTDT opracowane przed 1996 r.

Kontrola wykazała, że w UDT nie było obowiązujących WTDT na zbiorniki bezciśnieniowe, przeznaczone do magazynowania materiałów niebezpiecznych o właściwościach trujących lub żrących, pomimo iż objęte były one dozorem technicznym. Projekt WTDT dla tych zbiorników został opracowany dopiero w maju 1998 r. Dotychczas, tj. przez ponad 10 lat do zbiorników bezciśnieniowych miały zastosowanie WTDT określone dla zbiorników ciśnieniowych. W świetle przepisów wykonawczych do ustawy o dozorze technicznym zbiorniki ciśnieniowe nie były tożsame ze zbiornikami bezciśnieniowymi dla materiałów niebezpiecznych. W konsekwencji, projektanci tych zbiorników powinni każdorazowo opracowywać własne warunki techniczne i uzyskiwać zatwierdzenie przez organ dozoru technicznego.

Kontrola wykazała, że nie były objęte dozorem technicznym zbiorniki bezciśnieniowe oraz ciśnieniowe o ciśnieniu nie wyższym niż 0,07 MPa, przeznaczone do materiałów niebezpiecznych o właściwościach trujących lub żrących, użytkowane w procesach technologicznych wytwarzania lub przetwarzania surowców albo materiałów. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, zbiorniki te stwarzają takie samo zagrożenie, jak zbiorniki przeznaczone do magazynowania materiałów trujących lub żrących. Objęcie tych zbiorników dozorem technicznym wymaga nowelizacji, cyt.

rozporządzenia RM, które powinno określić, iż podlegają one dozorowi technicznemu. Nowelizacja rozporządzenia Rady Ministrów z dn. 31 grudnia 1988 r. w sprawie dozoru technicznego³², która wejdzie w życie w 2000 r., nie zmieniła tej sytuacji.

3.5. Rozpatrywanie przez UDT odwołań od decyzji inspektoratów dozoru technicznego

Zgodnie z art. 19 ustawy o d.t., w postępowaniu przed organami dozoru technicznego stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Decyzje w sprawach dotyczących uprawnień na wytwarzanie urządzeń technicznych oraz materiałów i elementów służących do ich budowy, a także uprawnień na naprawianie tych urządzeń mogą być zaskarżane do sądu administracyjnego.

Z ustaleń kontroli wynika, że w okresie objętym kontrolą wpłynęło do UDT ogółem 12 odwołań od decyzji wydanych przez inspektoraty (w tym 2 w 1996 r., 6 w 1997 r. i 4 w I p. 1998 r.). Po rozpatrzeniu odwołań 5 uwzględniono, 6 skierowano do ponownego rozpoznania, a 1 uwzględniono i umorzono postępowanie.

Na przykład:

- Odwołanie od decyzji IDT z Wrocławia z dnia 26.06.1996 r. cofającej uprawnienia do montażu dźwigów nadane w 1992 r. firmie „Elektromechanika Dźwigowa” - Jerzy Bielusiński. Cofnięcie uprawnień nastąpiło z uwagi na niewykonywanie montażu dźwigów przez okres dłuższy niż 2 lata, nie reagowanie na zawiadomienia IDT o inspekcjach oraz nieuregulowanie opłat za wykonywanie d.t. nad zakładami.

UDT utrzymał w mocy decyzję IDT. Zaskarżenia decyzji do NSA nie było.

- Odwołanie od decyzji IDT w Gliwicach z dnia 25.07.1996 r. dotyczyło zawieszenia uprawnień firmie PPU „Energo-Inwest” w Rybniku do montażu suwnic i ciągników z powodu niewykonania zaleceń zawartych w protokole z przeprowadzonej w 1995 r. inspekcji. Decyzją Nr 2/96 z dnia 2.09.1996 r. UDT uchylił decyzję IDT w całości i umorzył postępowanie.

Do Naczelnego Sądu Administracyjnego wpłynęła w tym okresie tylko jedna skarga na decyzję UDT (w 1997 r.), lecz do czasu zakończenia kontroli nie zapadło rozstrzygnięcie w tej sprawie.

NIK krytycznie ocenia fakt, że w okresie objętym kontrolą 5 spośród 12 odwołań rozpatrzono po upływie 1 miesiąca, pomimo iż nie były to sprawy skomplikowane, a inspektoraty prawidłowo przygotowały niezbędną dokumentację. Urząd nie powiadamiał też odwołujących się o przyczynach zwłoki i nie podawał nowego terminu załatwienia sprawy. Stanowiło to naruszenie art. 35 § 3 Kpa stanowiącego iż załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu 2 miesięcy od dnia otrzymania odwołania, oraz art. 36 § 1 Kpa stanowiącego, że o każdym przypadku niezakończenia sprawy w terminie określonym w art. 35 Kpa, organ administracji państwowej obowiązany jest zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy.

3.6. Import urządzeń technicznych

Zgodnie z art. 34 ustawy o dozorze technicznym import urządzeń technicznych oraz materiałów i elementów stosowanych do budowy tych urządzeń lub nabycie za granicą licencji na ich produkcję wymaga uprzedniego uzgodnienia z właściwym organem d.t. wymagań lub warunków technicznych. Do obowiązków UDT, stosownie do § 3 ust. 3 pkt 2 rozporządzenia RM należy koordynowanie działalności w tym zakresie.

³²

patrz przypis 3

Stwierdzono, że w Urzędzie od 1 marca 1996 obowiązuje „Procedura” uzgadniania WTDT lub wymagań technicznych dla importowanych urządzeń technicznych oraz elementów i materiałów stosowanych do budowy tych urządzeń”. Procedura ta, wprowadzona zarządzeniem Prezesa UDT z dnia 21.02.1996 r.³³ ujednoliciła tryb wykonywania dozoru technicznego w tych sprawach oraz zawiera postanowienia szczegółowe i wzory druków.

Organy d.t. ujawniły, że w 1996 r. sprowadzono z zagranicy, bez uzgodnionych warunków lub wymagań technicznych, co najmniej 735 urządzeń (kotłów, zbiorników i dźwignic), w 1997 r. - 1.286, a w I półroczu 1998 r. - 468. Łącznie więc w badanym okresie ujawniono import 2489 urządzeń wbrew przepisom ustawy o dozorze technicznym. Podjęte przez UDT w 1995 r. działania, zmierzające do ograniczenia tego importu w drodze egzekwowania przez urzędy celne przepisów ustawy o d.t., nie przyniosły oczekiwanego rezultatu. Prezes Głównego Urzędu Cel w piśmie z dnia 18.04.1995 r., skierowanym do Ministra Przemysłu i Handlu stwierdził, że przepisy ustawy o d.t. nie upoważniają organów celnych do uzależniania dokonania odprawy celnej urządzeń technicznych od przedkładania dokumentu stwierdzającego uzgodnienie z organem d.t. wymagań lub warunków technicznych. Prezes UDT w piśmie skierowanym do Ministra Przemysłu i Handlu nie podzielił stanowiska GUC, zwracając uwagę, że zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 28.12.1989 r. - Prawo celne, jeżeli umowy międzynarodowe lub przepisy odrębne uzależniają posiadanie, obrót lub rozpowszechnianie towarów od spełnienia określonych wymagań, to obrót z zagranicą tymi towarami może być dokonany pod warunkiem spełnienia tych wymogów (analogicznie przepis art. 59 ustawy z dnia 9.01.1997 r. Kodeks celny³⁴, który wszedł w życie z dniem 1.01.1998 r.). Zwrócił też uwagę, że import do kraju urządzeń technicznych bez wymaganych uzgodnień powoduje zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi oraz mienia i środowiska w wypadkach, gdy urządzenia te są eksploatowane bez zezwolenia d.t.

Najwyższa Izba Kontroli krytycznie ocenia fakt zaniechania przez UDT dalszych działań w tej sprawie, mimo ujawniania kolejnych przypadków sprowadzania do Polski z zagranicy urządzeń technicznych bez wymaganych uzgodnień. Należy przy tym zaznaczyć, że ustawa o d.t. nie przewiduje sankcji karnych dla osób naruszających art. 34 ustawy o d.t.

Kontrola wykazała, że na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy o d.t. Urząd wydawał firmom zagranicznym, na ich wniosek, uprawnienia do wytwarzania urządzeń, elementów i materiałów objętych d.t. Uprawnienia te wydawane były po dokonaniu stosownych badań, w formie decyzji ważnej 2 lata, z możliwością przedłużenia tej ważności na wniosek zainteresowanego i po przeprowadzeniu badań sprawdzających. W kontrolowanym okresie UDT wydał ogółem 974 decyzje w ww. sprawach, w tym w 1996 r. - 356, w 1997 r. - 467 i w I półroczu 1998 r. - 151 decyzji. Żadna z nich nie została zaskarżona do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Kontrola wykazała natomiast, że decyzje te nie spełniały wszystkich wymogów określonych w art. 107 Kpa. M.in. brak było powołania się na art. 104 Kpa, określenia wnioskodawcy i przedmiotu sprawy, a także pouczenia o przysługujących stronie prawach.

3.7. Szkolenie projektantów, wytwórców oraz użytkowników w zakresie bezpiecznej pracy urządzeń technicznych.

Zgodnie z art. 23 pkt 6 ustawy o d.t. - do zakresu działania Urzędu należy inicjowanie działalności mającej na celu podnoszenie zawodowych kwalifikacji projektantów, wytwórców oraz użytkowników w zakresie bezpiecznej pracy urządzeń technicznych.

Kontrola wykazała, że obowiązek inicjowania działalności na rzecz podnoszenia kwalifikacji projektantów w ww. zakresie w praktyce nie jest wykonywany od 1994 r. Przedstawiciele Urzędu uzasadniali to faktem, iż organy d.t. mają wysoko kwalifikowaną kadrę pracowników inżynieryjno-

³³ Zarządzenie Nr 5/96.

³⁴ Dz.U. Nr 23, poz. 117 ze zm.

technicznych, którzy przyjmując dokumentację do uzgodnienia są w stanie sprawdzić kwalifikacje projektantów, co znajduje odbicie w trybie i wynikach uzgodnień. W zakresie szkolenia technicznego spawaczy i zgrzewaczy do wytwarzania urządzeń technicznych Urząd w 1997 r. uznał 29 ośrodków ich szkolenia. Ośrodki te są pod merytorycznym nadzorem organów d.t. mającym na celu zapewnienie właściwej jakości szkolenia.

W zakresie szkolenia technicznego personelu wytwarzającego, obsługującego i konserwującego urządzenia techniczne UDT koncentrował swoją działalność na szkoleniu obsługi i konserwatorów tych urządzeń. W badanym okresie UDT współpracował ze Związkiem Zakładów Doskonalenia Zawodowego, który przeprowadzał ww. szkolenia. Wdrażanie programów szkolenia było uzależnione od oceny i uzgodnienia z Urzędem.

Na przykład:

- W piśmie do Zarządu Głównego ZZDZ z dnia 22.04.1997 r. UDT zaakceptował zakres i kierunek szkolenia w przedstawionych mu programach dla szkolenia konserwatorów dźwignic na 13 rodzajów urządzeń z tej grupy. Programy te po ostatecznym uzgodnieniu z sześcioma wyznaczonymi inspektoratami d.t. będą obowiązujące w całym kraju.

3.8. Badania w zakresie bezpiecznej pracy urządzeń technicznych

Zgodnie z art. 23 pkt 5 ustawy o d.t. do zadań UDT należy inicjowanie przedsięwzięć oraz prac badawczych w zakresie bezpiecznej pracy urządzeń technicznych oraz prowadzenie w tym zakresie badań diagnostycznych i ekspertyz. Działające w strukturze UDT, Centralne Laboratorium Dozoru Technicznego z siedzibą w Poznaniu i Oddziałem w Warszawie, zgodnie z § 14 Statutu UDT stanowi zaplecze badań diagnostycznych i ekspertyzowych dozoru technicznego.

Do jego zadań należy m.in.:

- organizowanie i prowadzenie działalności rozwojowej dla zapewnienia właściwego stanu bezpieczeństwa techniki urządzeń podlegających d.t.,
- prowadzenie badań diagnostycznych i laboratoryjnych, pomiarów technicznych oraz ekspertyz związanych z wykonywaniem d.t., a także badań prototypów urządzeń i urządzeń przed dopuszczeniem ich do obrotu,
- wykonywanie pomiarów technicznych i ekspertyz w ramach badań powypadkowych i poawaryjnych.

Stwierdzono, że Centralne Laboratorium Dozoru Technicznego (CLDT) posiadało od dnia 10.12.1992 r. certyfikat uznania, wydany przez Prezesa UDT i przedłużony od dnia 5.04.1997 r. W dniu 8.09.1992 r. CLDT uzyskało także akredytację laboratorium badawczego, wydaną przez byłe Centralne Biuro Jakości Wytrobów i przedłużoną po raz kolejny dnia 7.07.1997 r. przez Polskie Centrum Badań i Certyfikacji. Centralne Laboratorium poddane zostało również auditowi Europejskiej Konfederacji Organizacji Kontrolnych (CEOC), w wyniku czego uzyskało w dniu 2.04.1994 r. członkostwo CEOC.

W zakresie działalności badawczej CLDT obowiązującym dokumentem była Księga Jakości. Na podstawie zarządzenia Prezesa UDT z dnia 23.02.1995 r.³⁵, CLDT miało prawo uznawania innych laboratoriów badawczych. W badanym okresie CLDT uznało łącznie 186 laboratoriów badawczych.

W badanym okresie w Laboratorium wykonano łącznie 1348 badań, w tym:

- 310 badań diagnostycznych, laboratoryjnych i pomiarów technicznych,
- 708 ekspertyz,
- 730 badań prototypów oraz badań przed dopuszczeniem urządzeń do obrotu.

³⁵

Nr 2/95 w sprawie WTDT dotyczącym uznawania laboratoriów badawczych.

Liczba przeprowadzonych badań w poszczególnych latach badanego okresu przedstawiała się następująco:

1996 r.

łączna liczba badań - 640 (w tym zakończonych wynikiem negatywnym 50)	
badania diagnostyczne, laborat. i pomiary techn.	92 (18)
ekspertyzy	158 (8)
badania prototypów i przed dopuszcz. do obrotu	390 (24)

1997 r.

łączna liczba badań - 570 (w tym negatywnych 66)	
badania diagnostyczne, laborat. i pomiary techn.	137 (35)
ekspertyzy	121 (10)
badania prototypów i przed dopuszcz. do obrotu	312 (21)

1998 r. (do 31 maja)

łączna liczba - 138 (w tym negatywnych 13)	
badania diagnostyczne, laborat. i pomiary techn.	81 (5)
ekspertyzy	29 (7)
badania prototypów i przed dopuszcz. do obrotu	28 (1)

Rejestracja zleceń na wykonanie badań była prowadzona centralnie w formie komputerowej oraz w poszczególnych pracowniach w formie ksiąg z ręcznymi wpisami. Informacje zawarte w rejestrach były wyczerpujące. Nie stwierdzono przypadku odmówienia badania zleconego przez klienta.

W ramach badań powypadkowych, w ww. okresie wykonano łącznie 26 pomiarów i ekspertyz technicznych (w 1996 r. - 7, w 1997 r. - 13, I półroczu 1998 r. - 6). CLDT opracowywało też, zgodnie z zarządzeniem Prezesa UDT z dnia 24.11.1993 r.³⁶, roczne zbiorcze analizy nieszczęśliwych wypadków i niebezpiecznych uszkodzeń urządzeń technicznych objętych d.t. W CLDT opracowano lub opiniowano łącznie 13 projektów WTDT lub norm, w tym 6 opracowań WTDT i 7 opinii norm krajowych i europejskich dotyczących urządzeń objętych w Polsce d.t. Dokonano również uzgodnień 328 dokumentacji technicznych urządzeń dźwignicowych (UD) oraz 1.680 dokumentacji urządzeń ciśnieniowych (UC).

Stwierdzono ponadto, iż w CLDT przeprowadzono w kontrolowanym okresie szkolenie 58 kandydatów na inspektorów d.t. (w 1996 r. - 15, w 1997 r. - 28, w I półr. 1998 r. - 15) 12 szkoleń wewnętrznych dla pracowników CLDT (w 1996 - 3, w 1997 r. - 6, w I półr. 1998 r. - 3).

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli działalność CLDT w kontrolowanym okresie była prowadzona w sposób nie nasuwający krytycznych uwag.

3.9. Gospodarka finansowa Urzędu Dozoru Technicznego

Zgodnie z obowiązującą od dnia 9 lipca 1997 r. ustawą o dozorze technicznym, koszty działalności Urzędu Dozoru Technicznego pokrywane są z uzyskanych przychodów. Przychodami tymi są opłaty pobierane za czynności organów dozoru technicznego. Podstawą gospodarki finansowej UDT - zgodnie z ustawą - jest plan finansowy, zatwierdzany przez Prezesa UDT. Wynik finansowy UDT i jego podział również zatwierdza Prezes UDT. Zweryfikowany zysk UDT przeznacza się w 70% na fundusz podstawowy, a w 30% - na wpłatę do budżetu. Urząd jest zobowiązany do utworzenia - oprócz funduszu podstawowego, - także funduszu z aktualizacji wyceny środków trwałych oraz na ogólnych zasadach zakładowego funduszu świadczeń socjalnych i zakładowego funduszu nagród.

³⁶

patrz przypis 27.

Wyniki kontroli wykazały nieprawidłowości w planowaniu gospodarki finansowej Urzędu. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, nie było uzasadnienia dla opracowania przez UDT planu finansowego na dany rok dopiero w styczniu. W latach 1996-1998 plany te zatwierdzone zostały przez Prezesa Urzędu dopiero pod koniec stycznia i odpowiednio 24.01.1996 r.; 23.01.1997 r. i 26.01.1998 r.

Plan finansowy Urzędu Dozoru Technicznego konstruowany był w ten sposób, że w pozycji Centrala Urzędu planowano jedynie przychody z odsetek na rachunkach bankowych, z działalności hotelarskiej i innych przychodów finansowych, nie planowano natomiast kosztów, które rozdzielane były w formie narzutu na poszczególne inspektoraty przy zastosowaniu formuły proporcjonalności do osobowego funduszu płac. Stąd planowane przychody Centrali Urzędu w całości stanowiły planowany wynik finansowy. W rozliczeniu rocznego planu wykazywano natomiast koszty odnoszące się do poszczególnych pozycji planu przychodów, a także fakt tworzenia rezerw na należności (w 1998 r. - 1.823 tys. zł). W konsekwencji koszty te pomniejszały planowany zysk.

Kontrola wykazała, że w 1996 r. Urząd Dozoru Technicznego wykonał plan przychodów w 100,3% uzyskując sumę 77.420 tys. zł wobec planowanych 77.200 tys. zł. Plan kosztów został natomiast przekroczony o 4,5%, gdyż faktycznie wydatkowano 75.085 tys. zł zamiast 71.820 tys. zł. W konsekwencji nie zrealizowano zakładanego zysku w wysokości 5.830 tys. zł, osiągając jedynie 2.335 tys. zł, tj. 43,4% planowanej wielkości. Było to wynikiem poniesienia większej niż planowana straty przez laboratoria dozoru technicznego (o 406 tys. zł) oraz osiągnięcia przez inspektoraty niższego zysku (o 205 tys. zł). Niższy niż planowano był także zysk Centrali Urzędu - o 2.434 tys. zł (plan 2.860 tys. zł - wykonanie 426 tys. zł).

W 1997 r. plan przychodów Urzędu wykonany został w 103,3% (plan 94.990 tys. zł) wykonanie 98.099 tys. zł) natomiast plan kosztów w 98,3% (plan 94.984 tys. zł), a wykonanie 93.396 tys. zł). W konsekwencji planowany zysk w wysokości 6 tys. zł został znacznie przekroczony, gdyż wyniósł ostatecznie 4.703 tys. zł. Zasadniczą przyczyną było osiągnięcie globalnego wyniku finansowego przez inspektoraty w wysokości 4.566 tys. zł, podczas gdy planowano straty w kwocie 202 tys. zł.

Podobna sytuacja wystąpiła w I półroczu 1998 r.. Planowane przychody za okres pierwszych 6 miesięcy w kwocie 55.686 tys. zł zostały wykonane w 101,6% (56.558 tys. zł) natomiast faktyczne koszty w wysokości 53.853 tys. zł stanowiły tylko 96,8% planu za ten okres (55.656). W sumie zysk na koniec czerwca 1998 r. wyniósł 2.705 tys. zł, wobec planowanych 30 tys. zł. Podobnie jak w 1997 r. przekroczenie planowanego poziomu zysku spowodowane zostało przede wszystkim osiągnięciem lepszych dodatnich wyników finansowych przez inspektoraty (plan 984 tys. zł - wykonanie 2.753 tys. zł).

Kontrola wykazała, że czynnikiem wywierającym istotny wpływ na powstawanie rozbieżności pomiędzy planowymi a faktycznymi wielkościami kosztów i wyniku finansowego było nienależyte planowanie remontów w jednostkach organizacyjnych Urzędu. Ustalono bowiem, że w 1996 r. zaplanowano przeprowadzenie remontów w 13 jednostkach Urzędu, natomiast zrealizowano je we wszystkich jednostkach (32). Całkowite koszty remontów faktycznie wyniosły 6.031,5 tys. zł, co oznaczało wykonanie planu w 133,9% (4.505 tys. zł). Na 1997 r. zaplanowano remonty w 26 jednostkach, a zrealizowano je w 32. Jednakże poniesione nakłady w kwocie 7.523 tys. zł, stanowiły tylko 80,5% planu. Z kolei w 1998 r. zgodnie z planem remonty miały być wykonane w 27 jednostkach, lecz już w pierwszym półroczu zrealizowano je w 30 jednostkach. W tym okresie przeznaczono na remonty 4.544 tys. zł, czyli 45,4% zaplanowanych na ten cel rocznych wydatków. Znacznie większe dysproporcje pomiędzy zaplanowanymi a faktycznymi nakładami na remonty występowały w odniesieniu do poszczególnych jednostek Urzędu.

Na przykład:

- W 1996 r. wydatki na remonty w Centralnym Laboratorium Dozoru Technicznego w Poznaniu wyniosły 906,3 tys. zł, czyli aż 6.042% planu.
- IDT w Olsztynie w 1996 r. wykorzystał na remonty kwotę 1.712,8 tys. zł, pomimo niezaplanowania w ogóle takich wydatków.

- IDT w Płocku przeznaczył w pierwszej połowie 1998 r. kwotę 0,2 tys. zł na prace remontowe. Stanowiło to zaledwie 0,06% rocznego planu.

Z wyjaśnień złożonych przez pracownika Urzędu odpowiedzialnego za remonty wynikało, że zasadniczą przyczyną tych dysproporcji był brak możliwości uzyskania zgody stosownych organów administracyjnych na przeprowadzenie remontów. Taka sytuacja miała zaistnieć w Płocku, gdzie IDT nie mógł uzyskać pozwolenia Urzędu Miejskiego na prace budowlane z powodu braku zatwierdzonego planu zagospodarowania przestrzennego. Spowodowało to przesunięcie niewykorzystanych środków przez IDT w Płocku na remont siedziby IDT w Olsztynie. Inną przyczyną występowania rozbieżności pomiędzy założeniami planu a zrealizowanymi nakładami było dokonywanie ponownego podziału środków przeznaczonych na remonty ze względu na powstawanie awarii. W ten sposób dokonano przesunięcia środków pierwotnie przeznaczonych na remont siedzib inspektoratów w Wałbrzychu i Zielonej Górze do IDT w Poznaniu z powodu potrzeby wymiany uszkodzonego wskutek awarii systemu grzewczego. Ponadto o terminie przeprowadzenia remontu siedzib inspektoratów nie stanowiących własności Urzędu decydowali ich właściciele, a tym samym wywierali oni wpływ na wysokość ponoszonych przez jednostki UDT kosztów remontów, ponieważ pokrywały one część tych wydatków. W ocenie NIK wyjaśnienia te nie w pełni tłumaczą przyczyny występujących rozbieżności. Stwierdzone fakty wskazują na nienależyte przygotowanie zamierzeń remontowych, zwłaszcza w zakresie uzgodnienia zakresu i terminu przeprowadzenia prac z właścicielami bądź administratorami budynków, stanowiących siedzibę inspektoratów.

W Urzędzie Dozoru Technicznego nierzetelnie sporządzano projekty tariff opłat za czynności dozoru technicznego, zatwierdzane następnie w drodze zarządzeń b.Ministra Przemysłu i Handlu, a następnie rozporządzeń Ministra Gospodarki³⁷. W kalkulacji stawek opłat na lata 1996, 1997 i 1998 przyjmowano planowany średnioroczny stan zatrudnienia na poziomie 1150 osób, w tym 1050 pracowników inżynieryjno-technicznych. Rzeczywiste zatrudnienie w tych latach wynosiło odpowiednio w 1996 r. 958 osób, w tym 622 pracowników inżynieryjno-technicznych, w 1997 r. - 976 osób w tym 632 inżynieryjno-technicznych, a w 1998 r. (I półrocze) - 977 osób, w tym 633 inżynieryjno-technicznych.

W świetle wyjaśnień Prezesa Urzędu przyjmowanie corocznie do planu zwiększonego zatrudnienia spowodowane było oczekiwaniem na rozszerzenie zadań Urzędu przez objęcie dozorem technicznym urządzeń instalowanych w lunaparkach, rurowciągów, zbiorników paliw i innych, dotychczas nie objętych dozorem. Z ustaleń kontroli wynika, że Urząd podejmował w tej sprawie działania już od 1994 r., kierując do b.Ministra Przemysłu i Handlu a następnie Ministra Gospodarki propozycje objęcia dozorem technicznym nowych rodzajów urządzeń. Łącznie skierowano 10 wystąpień, w tym ostatni projekt rozporządzenia Ministra Gospodarki w tej sprawie w dniu 28 kwietnia 1998 r., lecz do czasu zakończenia kontroli rozporządzenie nie zostało wydane.

W ocenie NIK oczekiwanie na rozszerzenie zadań Urzędu nie stanowiło faktycznej przyczyny zawyżania przez trzy kolejne lata planów zatrudnienia. W ślad za projektowanym wzrostem zatrudnienia nie umieszczano bowiem w planach finansowych zwiększonych przychodów z tytułu opłat za czynności dozoru technicznego wobec nowych urządzeń (lunaparków, zbiorników paliw etc.). Przeciwnie, zaniżano planowane przychody poprzez zmniejszenie planowanej liczby urządzeń już objętych dozorem: w 1996 r. o 125.570 szt. (co oznaczało zaniżenie planowanych przychodów o ok. 15 mln zł), w 1997 r. o 145.530 szt. (ok. 20 mln zł) i w 1998 r. o 152.472 szt. (ok. 25 mln zł).

Także przyjmowana do planów struktura zatrudnienia w żadnej mierze nie odpowiadała faktycznie istniejącej, w latach 1996-98 odpowiednio, tzn. 622-633 etaty pracowników inżynieryjno-technicznych i 336-344 etaty pracowników administracyjnych. Przyjęcie dla całego Urzędu tylko 100 etatów pracowników administracyjno-technicznych (jak zakładały to plany) oznaczałoby, iż w każdej z 32 jednostek organizacyjnych Urzędu powinno pracować praktycznie nie więcej niż 3 pracowników z tej grupy. Według stanu na 30 czerwca 1998 r. w samej tylko Centrali takich pracowników zatrudniono na 128,5 etatach.

³⁷

patrz: Analiza stanu prawnego ...

Powyższe wskazuje, że faktycznym powodem zawyżenia planu zatrudnienia, w tym zwłaszcza w grupie wyżej uposażonych pracowników inżynieryjno-technicznych, było dążenie do zapewnienia środków na znaczący wzrost płac bez zwiększenia zakresu świadczonych usług i bez znaczącego wzrostu opłat. Z szacunków Najwyższej Izby Kontroli wynika, że w wyniku stworzenia nadwyżki planowanych etatów nad faktycznym zatrudnieniem, w sposób nieuzasadniony wzrosły pełne koszty zatrudnienia (wynagrodzenia wraz z obligatoryjnymi narzutami na płace) odpowiednio w 1996 r. o 9.132 tys. zł, w 1997 r. o 10.275 tys. zł, a w I półroczu 1998 r. o 5.949,5 tys. zł. W konsekwencji, o powyższe kwoty zaniżony został zysk stanowiący podstawę obliczenia 30% wpłaty do budżetu, a tym samym wpłata była niższa w 1996 r. o 2.740 tys. zł (wpłacono faktycznie 700 tys. zł), a w 1997 r. o 3.082 tys. zł (wpłacono 1.410 tys. zł).

W wyniku zawyżenia planowanej liczby etatów możliwe było osiągnięcie w Urzędzie szybkich przyrostów wynagrodzeń, przede wszystkim ze względu na wypłacanie nagród za wykonywanie planowanych zadań (ustalonych na zaniżonym poziomie) w warunkach niepełnego zatrudnienia. Świadczy o tym wysoki i stale rosnący w kontrolowanym okresie udział nagród w zrealizowanym osobowym funduszu płac. W 1996 r. wyniósł on 31,4%, w 1997 r. -32,3% a w I p. 1998 r. - 48,9%. W I półroczu 1998 r. udział nagród (głównie kwartalnych) w funduszu płac Centrali Urzędu w Warszawie wyniósł aż 50,3%.

Pracownicy Urzędu Dozoru Technicznego wynagradzani są wg zasad dotyczących pracowników urzędów państwowych (art.29 ustawy o dozorze technicznym). W związku z powyższym wynagrodzenia zasadnicze i dodatki funkcyjne pracowników ustalane były zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 kwietnia 1995 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników urzędów państwowych³⁸ (w latach 1996 - do kwietnia 1998), a następnie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 1998 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników urzędów administracji rządowej i innych jednostkach³⁹. W Urzędzie stosowano w odniesieniu do większości pracowników, maksymalne kategorie zaszerzegowania i maksymalne stawki wynagrodzeń przewidziane powyższymi przepisami. I tak np. w Centrali UDT ponad 85% głównych specjalistów zaszerzegowanych było do najwyższej kategorii i otrzymywało najwyższe stawki wynagrodzenia w tej kategorii. Identyfikacyjnie zaszerzegowanych i wynagradzanych było 67% specjalistów zatrudnionych w Centrali Urzędu, 84% podreferendarzy oraz 100% inspektorów.

Przedstawiciele Urzędu uzasadniali, iż było to spowodowane dążeniem do uniknięcia zwolnień z pracy wysokokwalifikowanej kadry, chęcią stworzenia atrakcyjnych warunków do pozyskiwanych nowych pracowników oraz koniecznością zrekompensowania pracownikom wykonywania zadań w warunkach niepełnego zatrudnienia.

Najwyższa Izba Kontroli - nie negując konieczności utrzymania w Urzędzie wysokokwalifikowanych pracowników - zwraca uwagę na fakt, iż zakres swobody Urzędu w kształtowaniu faktycznych wynagrodzeń wynika z odmiennych uregulowań gospodarki finansowej Urzędu, w stosunku do innych centralnych organów administracji rządowej, będących jednostkami budżetowymi. Konieczność utrzymania wysokokwalifikowanej kadry jest problemem dotyczącym nie tylko Urzędu Dozoru Technicznego, ale szeregu innych organów administracji i państwowych jednostek organizacyjnych, z których tylko niektóre, ze względu na specyficzne uregulowania, posiadają możliwość względnie swobodnego kształtowania wysokości płac na poziomie zapewniającym konkurencyjność w stosunku do wynagrodzeń oferowanych przez przedsiębiorców. W ocenie NIK stwarza to istotną nierówność warunków funkcjonowania poszczególnych jednostek realizujących zadania administracji rządowej.

Z punktu widzenia rzetelności, Najwyższa Izba Kontroli krytycznie ocenia fakt, iż Urząd nie dysponował dokumentacją odzwierciedlającą sposób obliczania wysokości aktualnie stosowanych współczynników pracochłonności czynności dozoru technicznego urzędów o różnych parametrach technicznych. Z wyjaśnień złożonych w tej sprawie przez przedstawiciela Urzędu wynikało, że dokumentację tę, powstałą przed 1993 r., zakwalifikowano do dokumentów posiadających krótkotrwałe

³⁸ Dz.U. Nr 43, poz. 223 ze zm.

³⁹ Dz.U. Nr 49, poz. 306.

znaczenie i po wykorzystaniu przekazano na makulaturę. Wysokość tych współczynników (a tym samym sposób ich określania) odgrywa istotną rolę w ustalaniu poziomu rocznych opłat za sprawowanie dozoru technicznego nad różnymi urządzeniami, a tym samym w określaniu wysokości przychodów Urzędu. Opłaty te stanowiły bowiem iloczyn (od 1 do 10) przyjętej stawki opłat za 1 godzinę usług dozorowych i wskaźnika pracochłonności czynności dozorowych, obliczonego dla danego urządzenia technicznego.

Kontrola wykazała, że w Urzędzie, w dniu 30 czerwca 1998 r. zaewidencjonowana była kwota przeterminowanych⁴⁰ należności z tytułu opłat pobieranych za czynności dozoru technicznego w łącznej wysokości 9.739 tys. zł (z odsetkami w kwocie 357,8 tys. zł - ogółem 10.097,1), w tym 2.017 tys. zł z lat 1995-1997 i 7.722 tys. zł z I półrocza 1998 r. Nie miało to wpływu na rozliczenie z budżetem, gdyż do obliczenia wyniku finansowego przyjmowano należności fakturowane, a nie faktycznie osiągnięte. Windykację należności w skali całego Urzędu prowadziła centrala Urzędu w Warszawie.

Należności przeterminowane w kwocie 1.285,7 tys. zł dotyczyły dłużników objętych postępowaniami likwidacyjnymi, upadłościowymi i ugodowymi, bądź układowymi, a pozostała kwota 8.453 tys. zł (w tym 7.568,9 tys. zł I p.1998 r.), to zobowiązania nierzetelnych przedsiębiorców.

Z wyjaśnień przedstawicieli UDT wynikało, że system windykacji w Urzędzie polegał na przekazywaniu inspektoratom cotygodniowych wykazów nieuregulowanych należności, na podstawie których inspektoraty przyjmują wpłaty oraz powinny kierować do przedsiębiorców upomnienia. W przypadku ich nieskuteczności wystawiano tytuły wykonawcze, będące podstawą ściągnięcia należności w trybie administracyjnym. W latach 1996-1998 Urząd wystosował 5 809 upomnień, z których nieskutecznymi było 325 (wystawiono tytuły wykonawcze). W stosunku do płatności opóźnionych w tym okresie naliczono odsetki w wysokości 2.784,3 tys. zł.

Z ustaleń kontroli wynika jednak, że windykacja należności, pomimo zapisu na fakturze o 14-dniowym terminie płatności, trwała przez cały rok, którego dotyczyła opłata. Inspektoraty nie podejmowały natomiast działań zmierzających do egzekucji należności bezpośrednio po upływie terminu zapłaty.

Stwierdzono też, że bezzasadnie anulowane były rachunki za opłaty roczne wystawione przedsiębiorcom, pomimo iż nie zgłosili oni w wymaganym terminie, tj. do 15 grudnia poprzedniego roku faktu wycofania urządzeń z eksploatacji (w 3 inspektoratach). Uszczuplono w ten sposób przychody Urzędu o łączną kwotę co najmniej 202,4 tys. zł.

3.10. Działalność inspektoratów dozoru technicznego

Ustawa o d.t. w art.25 pkt 1 stanowi, iż do zakresu działania inspektoratów należy wykonywanie dozoru technicznego w toku projektowania, wytwarzania materiałów i elementów przeznaczonych do ich budowy, wytwarzania, obrotu oraz eksploatacji i napraw.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, przygotowanie pracowników inspektoratów dozoru technicznego do wypełniania zadań, nałożonych na nich ustawą o dozorze technicznym, było należyte. Według stanu na koniec I półrocza 1998 r., w skontrolowanych inspektoratach dozoru technicznego obsadzonych było łącznie 578 etatów, w tym 423 pracowników inżynieryjno-technicznych. Spośród pracowników inspektoratów, 435 osób posiadało wykształcenie wyższe (75,2% ogółu zatrudnionych), w tym 403 pracowników inżynieryjno-technicznych (95,3%) pracowników pionu inżynieryjno-technicznego). W badanym okresie prawie 84% osób zatrudnionych w inspektoratach przeszło szkolenia specjalistyczne. W grupie pracowników inżynieryjno-technicznych przeszkolono prawie 93%

⁴⁰ po upływie określonego w fakturach terminu płatności 3 miesiące dla kontrahentów zagranicznych i 14 dni dla krajowych.

zatrudnionych. Znajomością przynajmniej jednego języka legitymowało się prawie 50% ogółu zatrudnionych i prawie 59% pracowników inżynieryjno-technicznych.

Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła istotnych nieprawidłowości w realizowaniu przez inspektoraty obowiązku prowadzenia ewidencji urządzeń technicznych, wynikającego z art.25 pkt 1 ustawy o d.t. W 15 spośród zbadanych jednostek, ewidencja ta prowadzona była w postaci zapisów komputerowych (w tym w 7 także w postaci tradycyjnej), a w 4 w postaci tradycyjnej. Ewidencja prowadzona była rzetelnie, zgodnie z przyjętymi dla niej założeniami. Ewidencja komputerowa zawierała dane dotyczące każdego zarejestrowanego urządzenia, m.in. kod urządzenia, numer rejestracyjny, odmianę, typ, datę dopuszczenia do obrotu i eksploatacji, numer płatnika, adres lokalizacji, rok budowy, zakodowane parametry techniczne itp., a ponadto zestawienie wszystkich urządzeń danego użytkownika, które zawierało również datę następnej rewizji. Dane dotyczące urządzeń objętych dozorem wprowadzano z chwilą ich zarejestrowania. Były one na bieżąco weryfikowane, a po wyrejestrowaniu usuwane z ewidencji. Ewidencja komputerowa umożliwiała bieżącą aktualizację danych o zarejestrowanych urządzeniach, uzyskanie zestawień ilościowych wg kodów urządzeń, a także urządzeń zarejestrowanych u każdego użytkownika oraz kolejnych terminów ich badań.

Kontrola wykazała jedynie cztery przypadki uchybień w prowadzeniu ewidencji urządzeń technicznych.

Na przykład:

- W Inspektoracie Dozoru Technicznego w Płocku w ewidencji komputerowej błędnie zakwalifikowano 47 zbiorników beciśnieniowych oraz ciśnieniowych do grupy zbiorników stałych.
- W Inspektoracie Dozoru Technicznego w Radomiu stwierdzono, że w 8 pozycjach nieterminowo (tj. po upływie roku od daty zgłoszenia) wykreślono urządzenie techniczne z prowadzonej w Inspektoracie komputerowej „Ewidencji Urządzeń Poddzorowych” pomimo złożenia przez użytkowników tych urządzeń pisemnych wniosków o wykreślenie ich z ewidencji. Użytkownikom urządzeń wystawiono rachunki roczne za użytkowanie urządzeń technicznych w danym roku. Po interwencji tych zakładów rachunki roczne zostały przez Inspektorat anulowane.

Uchybienia te nie wpływają na pozytywną ocenę działalności inspektoratów w zakresie prowadzenia ewidencji.

Stosownie do art.25 ust.1 pkt 1, art.6 pkt 1 i art.7 ustawy o d.t. wykonywanie dozoru technicznego przez inspektoraty zaczyna się na etapie projektowania urządzeń technicznych. Zasady postępowania przy uzgadnianiu dokumentacji zostały określone w „Procedurze” wprowadzonej zarządzeniem Prezesa UDT z dnia 16.02.1994r.⁴¹. Określa ona m.in. szczegółowo zakres uzgodnień dla dokumentacji technicznej dźwignic i przenośników oraz urządzeń ciśnieniowych i beciśnieniowych. W myśl tej procedury, uzgadnianie dokumentacji techniczno-konstrukcyjnej - lub wydanie opinii negatywnej powinno następować w terminie nie dłuższym niż 30 dni od daty otrzymania kompletnego wniosku z dokumentacją. Termin ważności uzgodnionej dokumentacji określono maksymalnie na 2 lata. Wyniki uzgodnień były przedstawione w postaci sprawozdania, zawierającego m.in.: wyszczególnienie składników przedłożonej dokumentacji, podstawę dokonanego uzgodnienia (lub wykaz stwierdzonych niezgodności) oraz wnioski lub potwierdzenie uzgodnienia, a także nazwisko osoby dokonującej uzgodnienia.

Badania kontrolne wykazały, że w kontrolowanych Inspektoratach w latach 1996 - I p. 1998 r. uzgodniono odpowiednio 4.759 szt., 5.002 szt. i 2.911 szt. dokumentacji. Wnioski o uzgodnienie dotyczyły urządzeń, dla których ustalone były warunki dozoru technicznego. Stwierdzono, że w ok. 20% przypadków termin uzgodnienia przekraczał 30 dni, przy czym było to m.in. spowodowane wadami

⁴¹

Nr 3/94.

przedkładanej dokumentacji. Przyczynami przedłużania procedury była także konieczność uzyskania zgody na odstępstwo od przepisów dozoru technicznego.

Na przykład:

- do Inspektoratu Dozoru Technicznego w Łodzi Zakłady Metalowe „Łozamet” zgłosiły w dniu 26 stycznia 1996 roku dokumentację kotła wareckiego gazowego. Dokumentacja zawierała błędy i niezgodności z Warunkami Technicznymi Dozoru Technicznego. Uzgodnienie dokumentacji projektu mogło nastąpić po uzyskaniu odstępstwa od wymagań przepisów, wydanego przez Centralę Urzędu i przeprowadzeniu badań przez Centralne Laboratorium. Po uzyskaniu opinii tego Laboratorium udzielono odstępstwa i dokumentacja została uzgodniona w dniu 27 listopada 1996 r.
- W Inspektoracie Dozoru Technicznego w Łodzi Przedsiębiorstwo Dźwig-Service złożył w dniu 16.05.1996 r. dokumentację dotyczącą remontu dźwigu osobowego. Inspektorat poinformował zainteresowane przedsiębiorstwo o wadach przedstawionej dokumentacji. W dniu 14.11.1996 r. przedsiębiorstwo przedstawiło poprawioną dokumentację. Dokumentację uzgodniono w dniu 19.11.1996 r.

W czasie dokonywania poprawek i uzupełnień postępowanie zawieszano.

Jako przyczyny opóźnień w uzgadnianiu dokumentacji podano również niewystarczającą ilość pracowników posiadających odpowiednie doświadczenie, kumulację wniosków w niektórych miesiącach oraz wyrażenie zgody przez wnioskodawcę na przedłużenie terminu uzgodnienia.

Stwierdzono, iż najczęstszymi przyczynami odmowy uzgodnienia dokumentacji były: niespełnienie wymagań d.t., błędne wykonanie obliczeń wytrzymałościowych lub ich niekompletność, brak dokumentacji technicznej niektórych elementów uzgodnień, stosowanie oznaczeń niezgodnych z Polskimi Normami. W inspektoratach nie prowadzono rejestru dokumentacji nieuzgodnionych, gdyż były one odsyłane do poprawek i uzupełnień.

Dozór techniczny w toku wytwarzania urządzeń technicznych oraz materiałów i elementów przeznaczonych do ich budowy (art.5 ust.1 pkt 1, art.6 pkt 2 i 3 i art.11 ust.1 ustawy o d.t. wykonywany był przez inspektoraty podczas wizytacji zakładów uprawnionych do wytwarzania urządzeń technicznych, podlegających dozorowi technicznemu (dźwignice i zbiorniki ciśnieniowe). Sprawdzane były świadectwa jakości (atesty) używanych do produkcji materiałów hutniczych oraz uprawnienia do prowadzenia tej produkcji, nadane przez organy d.t. Sprawdzano również, czy kontrola techniczna przeniosła i uwierzytliła znaki z atestu na urządzenie techniczne. Jakość materiałów i elementów była sprawdzana także w ramach przeprowadzanych badań odbiorczych urządzeń (odbiorów technicznych) w ramach tzw. badania budowy⁴².

Na przykład:

- W Inspektoracie Dozoru Technicznego w Łodzi przeprowadzono w badanym okresie 1 kontrolę elementów przeznaczonych do budowy urządzeń technicznych elementów rurociągów wysokoprężnych dla Elektrowni „Turów”, wykonywanych przez Energomontaż „Północ” w Sochaczewie. IDT wystawił 39 protokołów z czynności d.t. wykonanych przy urządzeniach ciśnieniowych w ramach odbioru technicznego. Protokoły wystawiono w dniach od 9.06.1997 r. do 17.10.1997 r. po przeprowadzeniu badań 328 elementów.
- Inspektorat Dozoru Technicznego w Dąbrowie Górniczej w badanym okresie przeprowadził łącznie 755 kontroli, w tym 402 kontrole wykonania materiałów, 139

⁴² Kontrola ta polegała na sprawdzeniu prawidłowości wystawianych zaświadczeń materiałowych (atestów), zgodności wykonania materiałów z normami lub warunkami technicznymi, prawidłowość oznaczeń i ocenę stanu technicznego.

kontroli elementów dźwignicowych i 214 kontroli elementów urządzeń ciśnieniowych. W 14 przypadkach w 1996 r. i w 2 w 1998 r. nie dopuszczono wytwarzanych materiałów do użytku z powodu nadmiernej korozji międzykrystalicznej oraz niezyskania właściwości zgodnych z obowiązkową Polską Normą.

Postępowanie w zakresie przeprowadzania badań technicznych urządzeń przed wydaniem decyzji zezwalającej na eksploatację lub dopuszczenie do obrotu zostało ujednolicone w drodze ustalenia przez UDT stosownych wzorów dokumentów.

We wszystkich przypadkach przed wydaniem decyzji przeprowadzano badania prototypów urządzeń oraz dokonywano oceny procesu wytwarzania. Badania techniczne urządzeń prototypowych wykonywane były przez Centralne Laboratorium Dozoru Technicznego. Pozytywne wyniki tych badań poświadczano świadectwem badań, które stanowiło dla inspektoratów podstawę do wydania decyzji o dopuszczeniu urządzenia do obrotu. Komisje i.d.t., przed wydaniem decyzji sprawdzały, czy wyniki badania były pozytywne, czy dokumentacja dołączona do urządzenia była kompletna oraz sprawdzały prawidłowość oznakowania urządzenia.

Odbiory urządzeń produkowanych seryjnie polegały na przeprowadzaniu badań materiałowych, złączy spawanych, prób ciśnieniowych i innych na wybranych losowo przez inspektora d.t. od 5 do 10% ilości zgłaszanej partii urządzeń. Po zakończeniu badań z wynikiem pozytywnym wystawiane było zbiorcze poświadczenie odbioru.

Na przykład:

- W Inspektoracie Dozoru Technicznego w Opolu poświadczenie do produkcji butli gazowych wydane dla Grodkowskich Zakładów Wytwarzania Wyrobów Metalowych zawierało m.in. protokół odbioru technicznego 400 szt. przenośnych zbiorników ciśnieniowych na propan-butan, określenie wielkości próby (40 szt.) i ich numery fabryczne, wynik badania budowy wewnętrznej i zewnętrznej, wynik próby ciśnieniowej wodnej i pneumatycznej, protokół badań niszczących, wyniki próby statycznej rozciągania metali, wyniki próby rozciągania złączy spawanych i innych.

W odniesieniu do urządzeń technicznych produkowanych jednostkowo, przed wydaniem decyzji zezwalającej na ich eksploatację inspektoraty, na wniosek wytwarzającego przeprowadzały dla tych urządzeń badania odbiorcze, określone przepisami d.t. Wnioski o przeprowadzenie badań były składane w różnej formie: pisemnie lub telefonicznie, a także w postaci zlecenia wykonania tych badań w danym roku kalendarzowym bez określania ich ilości.

Na przykład:

- W Inspektoracie Dozoru Technicznego w Rzeszowie na wniosek użytkownika, tj. Rzeszowskiego Zakładu Energetycznego SA. został dopuszczony do eksploatacji podnośnik Pk-125E wyprodukowany przez Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Maszyn Ziemnych i Transportowych w Stalowej Woli, po przeprowadzeniu badania odbiorczego, obejmującego próby obciążeniowe dynamiczne i statyczne oraz próby szczelności układu i zabezpieczeń, które dały wynik pozytywny.

Kontrola nie stwierdziła uchybień w przestrzeganiu procedur wykonywania dozoru technicznego w powyższym zakresie.

Zgodnie z przepisami art.25 ust.1 pkt 14, art.6 pkt 4 i 5 oraz art.11 ust.2 ustawy o d.t. inspektoraty sprawują dozór techniczny nad urządzeniami technicznymi w toku obrotu, eksploatacji i napraw. Warunki dozoru technicznego - Wymagania ogólne określają kryteria ustalania form dozoru

technicznego dla urządzeń technicznych. Przy ustalaniu konkretnej formy d.t. inspektorzy winni kierować się takimi kryteriami, jak:

- 1) złożoność konstrukcji i jej przeznaczenie,
- 2) warunki eksploatacji,
- 3) awaryjność i wypadkowość danego rodzaju urządzeń,
- 4) stan techniczny,
- 5) sprawność służb eksploatacyjnych,
- 6) czas użytkowania urządzenia i wynikający z niego stopień zużycia,
- 7) natężenie pracy lub, w przypadku urządzeń ciśnieniowych, parametry pracy.

Kryteria te obowiązują przy ustalaniu terminów badań okresowych (tzw. zwyczajnych). Termin, w którym ma być przeprowadzone kolejne badanie ustala inspektor, przy czym maksymalny okres dla jego przeprowadzenia wynosi, zarówno dla urządzeń dźwignicowych, jak i dla ciśnieniowych 3 lata (z wyjątkiem kotłów, które powinny być badane nie rzadziej niż co 2 lata).

Wyniki kontroli wskazują, że obowiązek ten był przez kontrolowane inspektoraty realizowany rzetelnie. Badaniami okresowymi (zwyczajnymi) wykonywanymi w ramach opłaty rocznej objęto w 1996 r. - 65,1%, w 1997 r. - 64,4% i w I półr. 1998 r. 20,5% urządzeń pod dozorem pełnym, co wskazuje, że badania były wykonywane w okresach krótszych niż przewidziany w WTDT normatywny okres między kolejnymi badaniami. Niezależnie od powyższego, badaniami kontrolnymi doraźnymi (nadzwyczajnymi), wykonywanymi w ramach opłaty rocznej objęto w 1996 r. - 14,7%, w 1997 r. - 15,4% i w I półr. 1998 r. - 4,9% wszystkich urządzeń. Ponadto badaniami doraźnymi (nadzwyczajnymi) eksploatacyjnymi, opłacanymi osobno, objęto w 1996 r. - 32,9%, w 1997 r. - 32,8% i w I półr. 1998 r. - 13,3% urządzeń pod dozorem pełnym i ograniczonym.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła istotne uchybienia w procesie wydawania decyzji administracyjnych przez wszystkie skontrolowane Inspektoraty Dozoru Technicznego. Uchybienia te polegały na wydawaniu decyzji niezgodnych z wymogami określonymi w art. 107 § 1 i § 3 kpa. W wydawanych decyzjach brak było:

- oznaczenia strony,
- szczegółowego opisu faktów, które organ uznał za udowodnione i dowodów, na których się oparł,
- rozstrzygnięcia,
- podstawy prawnej decyzji,
- uzasadnienia prawnego,
- uzasadnienia faktycznego,
- pouczenia o możliwości odwołania się od decyzji do organu wyższej instancji, pouczenia o możliwości zaskarżenia decyzji do NSA.

Wielokrotnie decyzje opatrywane były rygorem natychmiastowej wykonalności bez wskazania przyczyny, tj. wbrew brzmieniu art. 108 § 1 kpa.

Jako główną przyczynę powyższego stanu rzeczy pracownicy Inspektoratów Dozoru Technicznego podawali wprowadzenie przez Prezesa Urzędu Dozoru Technicznego jednolitych wzorów druków decyzji obarczonych powyższymi wadami prawnymi.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli wskazuje to na bierną postawę pracowników inspektoratu w procesie podejmowania decyzji administracyjnych. Stosowanie ujednoliconych druków, w ocenie NIK, nie zwalnia urzędnika państwowego od obowiązku dochowania należytej staranności w procesie stosowania prawa. Podkreślić należy, iż negatywnej praktyki w zakresie wydawania decyzji administracyjnych nie zmieniły przypadki uchylania decyzji inspektoratów przez Urząd Dozoru Technicznego. Ten ostatni także nie podjął działań zmierzających do zmiany stosowanych formularzy decyzji, pomimo uchylania decyzji inspektoratów wydanych przy ich zastosowaniu. Stwierdzono bardzo małą liczbę przypadków odwołań od decyzji inspektoratów do Urzędu Dozoru Technicznego oraz zaskarżania ostatecznych decyzji do NSA. W kontrolowanych jednostkach, w badanym okresie, wystąpiło łącznie 12 przypadków odwołania się strony od decyzji Inspektoratu Dozoru Technicznego do Urzędu Dozoru Technicznego. W 7 przypadkach Urząd Dozoru Technicznego uchylił decyzje w całości, w 5 podtrzymał decyzje Inspektoratów Dozoru Technicznego. W okresie kontrolnym nie odnotowano przypadków zaskarżania decyzji Inspektoratów Dozoru Technicznego do NSA.

Wynikający z art.25 ust.1 pkt 3 obowiązek kontrolowania stanu przestrzegania przez przedsiębiorców przepisów z zakresu dozoru technicznego inspektoraty realizowały poprzez prowadzenie kontroli branżowych i problemowych oraz inspekcje podmiotów prowadzących działalność, podlegającą przepisom o dozorze technicznym. W badanym okresie, kontrolowane inspektoraty dozoru technicznego przeprowadziły łącznie 857 kontroli branżowych i problemowych oraz 1542 inspekcje.

Szczegółowe dane zawiera poniższa tabela:

Lp.		1996 r.	1997 r.	I półr.1998 r.	Razem
1	2	3	4	5	6
1.	Kontrole branżowe i problemowe	341	383	133	857
2.	Inspekcje	538	736	268	1.542

Źródło: obliczenia własne NIK

W wyniku przeprowadzonych kontroli oraz inspekcji pracownicy inspektoratów wydawali zalecenia pokontrolne, zmierzające do usunięcia stwierdzonych uchybień.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia nierealizowanie przez kontrolowane Inspektoraty Dozoru Technicznego obowiązku zawiadamiania prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa z art.36 ustawy o dozorze technicznym⁴³. W toku kontroli stwierdzono, iż 17 z 19 kontrolowanych inspektoratów ujawniło zdarzenia, kwalifikujące się do złożenia zawiadomienia na podstawie art.36 ustawy. Z powyższych 17 inspektoratów, tylko 2 w każdym przypadku naruszenia prawa powiadamiały prokuraturę, 6 dalszych kierowało zawiadomienia w odniesieniu do niektórych zdarzeń, a w 9 pozostałych odstępowano od zawiadamiania, pomimo wystąpienia przesłanek określonych w art.36 ustawy.

Na przykład:

- W Inspektoracie Dozoru Technicznego w Białymstoku w kontrolowanym okresie z 13 ujawnionych przypadków naruszenia art.36 ustawy o d.t. skierowano zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa jedynie w jednym przypadku, który skutkował wyrokiem skazującym. W pozostałych 12 przypadkach Inspektorat odstąpił od zawiadamiania prokuratury, gdyż w ocenie IDT sprawy zakończyłyby się umorzeniem.
- W Inspektoracie Dozoru Technicznego w Dąbrowie Górniczej nie zawiadomiono prokuratury o fakcie dopuszczenia do obrotu bez zezwolenia organu dozoru technicznego urządzeń ciśnieniowych w firmie „HEMAG” SC oraz o fakcie sfalszowania przez wytwórcę podpisu i pieczętki inspektora w protokole z czynności dozoru technicznego. Dyrektor Inspektoratu stwierdził, iż za dostatecznie dotkliwą karę uznano cofnięcie danemu podmiotowi uprawnień do wytwarzania urządzeń ciśnieniowych.
- Inspektorat Dozoru Technicznego w Koszalinie odstępował od zawiadamiania prokuratury, gdyż w jego ocenie stwierdzone przypadki eksploataowania urządzeń bez zezwolenia wynikały z nieznajomości prawa i nie kwalifikowały się do postępowania karnego.

⁴³

tj. eksploataowaniu lub wprowadzaniu do obrotu urządzeń albo ich przeróbce bez decyzji lub zgody organu dozoru technicznego albo eksploataowaniu lub wprowadzaniu do obrotu urządzeń wbrew decyzji organu dozoru technicznego o wstrzymaniu eksploatacji lub wycofaniu z obrotu.

- W Inspektoracie Dozoru Technicznego w Poznaniu nie zawiadamiano prokuratury o fakcie naruszenia art.36 ustawy o d.t. W ocenie Inspektoratu prokuratura działa opieszale i nieskutecznie. W omawianym zakresie Inspektorat współpracował z Państwową Inspekcją Pracy.
- W Inspektoratach Dozoru Technicznego we Wrocławiu i Płocku nie kierowano zawiadomień do prokuratury, gdyż oceniano działania tego organu jako nieskuteczne.
- W Inspektoracie Dozoru Technicznego w Warszawie skierowano do prokuratury 1 zawiadomienie. W 21 przypadkach odstąpiono od zawiadamiania prokuratury, z uwagi na umarzanie przez nią postępowań w tym zakresie.

Najwyższa Izba Kontroli za niedopuszczalne uznaje odstępowanie przez inspektoraty od swoich obowiązków, motywowane negatywną oceną pracy innych organów państwa. Inspektoraty Dozoru Technicznego nie są uprawnione do dokonywania ocen skutków, jakie pociągało za sobą zawiadomienie prokuratury o stwierdzonych naruszeniach prawa. W przypadku uznania, iż rozstrzygnięcie prokuratury jest niezadawalające, inspektoratom przysługiwała określona prawem droga dalszego postępowania.

W badanym okresie, w kontrolowanych inspektoratach nie wystąpiły przypadki utrudniania pracy inspektorom dozoru technicznego, wyczerpujące dyspozycje art.37 ustawy o dozorze technicznym, w związku z czym nie kierowano wniosków do Kolegiów d/s Wykroczeń.

Zgodnie z art.25 ust.1 pkt 4 ustawy o d.t., do zakresu działania inspektoratów dozoru technicznego należy nadawanie uprawnień zakładom do wytwarzania i napraw urządzeń technicznych. Stwierdzono, że w 1996 r. kontrolowane inspektoraty nadały zakładom 327 powyższych upoważnień, w 1997 r. - 388, a w I półroczu 1998 r. - 206.

Wydawanie decyzji, uprawniających do wytwarzania lub napraw urządzeń technicznych, następowało na wniosek zakładu. Przed wydaniem decyzji powoływano komisję, przeprowadzano inspekcję w zakładzie i badano m.in. stan wyposażenia w urządzenia do produkcji i kontroli jakości, organizację produkcji, zgodność procesu wytwarzania z ustaloną technologią, kwalifikacje osób odpowiedzialnych za kontrolę jakości, a ponadto badano elementy próbne.

Postępowanie w sprawie nadania uprawnień dokumentowane było sprawozdaniem z przeprowadzonego postępowania i sprawdzenia kwalifikacji badań wykonanych przez laboratoria uznane przez CLDT.

Na przykład:

- Inspektorat Dozoru Technicznego w Rzeszowie w dniu 2.07.1997 r. wydał decyzję uprawniającą Elektrownię im.Tadeusza Kościuszki SA w Połańcu do wytwarzania elementów urządzeń ciśnieniowych. Przed wydaniem decyzji została przeprowadzona inspekcja zakładu dla sprawdzenia stanu wyposażenia zakładu w niezbędne urządzenia do produkcji elementów i kontroli wykonania, zostały też sprawdzone kwalifikacje osób odpowiedzialnych za wytwarzanie i kontrolę jakości oraz wykonane badania elementu próbnego.
- Inspektorat Dozoru Technicznego w Kielcach wydał decyzję z dnia 11.12.1997 r. uprawniającą Przedsiębiorstwo Remontowo-Uslugowe HO-Serwis Spółka z o.o. w Ostrowcu Świętokrzyskim do naprawy kotłów parowych, kotłów wodnych, stałych zbiorników ciśnieniowych oraz wytwornic acetylenu. Wydana decyzja zobowiązywała zakład do przestrzegania warunków uprawniających, stanowiących integralną część decyzji. W uprawnieniu określono m.in., że każda naprawa musi być uzgadniana z IDT. Określono też proces technologiczny, stosowane materiały, kwalifikacje pracowników, wymagane przepisami d.t. oraz warunki, jakie powinna spełniać kontrola jakości. W uprawnieniu wyznaczono 3 osoby odpowiedzialne za naprawę i 1 za kontrolę jakości.

Decyzje uprawniające były wydawane z ważnością na 2 lata.

Najczęstszymi przyczynami cofnięcia lub zawieszenia już wydanych uprawnień były: niedotrzymanie warunków dozoru technicznego, niewykonywanie produkcji, montażu lub naprawy przez 2 lata, uniemożliwianie organom d.t. przeprowadzania kontroli, brak zatrudnienia osób o wymaganych przez d.t. kwalifikacjach (brak uprawnień) oraz likwidacja zakładu.

Na przykład:

- Inspektorat Dozoru Technicznego w Tarnowie cofnął m.in. uprawnienie:
 - w 1997 r. Przedsiębiorstwu Remontu Urządzeń Energetycznych „Energoremont” w Wierchosławicach do wytwarzania w zakresie montażu kotłów parowych wodnych i stałych zbiorników ciśnieniowych oraz zawiesił uprawnienie do naprawy tych urządzeń. Cofnięcie uprawnień nastąpiło z powodu zaniechania wytwarzania przez okres dłuższy niż 2 lata, a zawieszenie z powodu nieprzestrzegania warunków uprawnienia.
- Inspektorat Dozoru Technicznego w Kielcach m.in. cofnął uprawnienia:
 - decyzją z dnia 26.06.1997 r. Zakładowi Ślusarsko-Kotłowemu i Remontowo-Budowlanemu B.Rusin w Sędziszewie do naprawy kotłów parowych i wodnych oraz stałych zbiorników ciśnieniowych z powodu uniemożliwienia organom d.t. prowadzenia inspekcji;
 - decyzją z dnia 4.04.1997 r. w firmie „Gaspopol” sp. z o.o. w Stąporkowie do naprawy zbiorników ciśnieniowych z powodu zaprzestania naprawy tych zbiorników (posiadane urządzenia zostały przekazane do nowopowstałej spółki);
 - decyzją z dnia 22.08.1996 r. Hucie „Ostrowiec” SA w Ostrowcu Świętokrzyskim do naprawy kotłów parowych i wodnych, stałych zbiorników ciśnieniowych oraz wytwornic acetylenowych z powodu zaniechania napraw przez okres dłuższy niż 2 lata.

Do zakresu działania inspektoratów d.t. należy również - zgodnie z art.25 ust.1 pkt 6 - upoważnianie pracowników podmiotów gospodarczych do wykonywania czynności z zakresu dozoru technicznego.

Kontrola wykazała, że przepis ten był realizowany w niewielkim zakresie. Spośród 19 skontrolowanych inspektoratów, tylko 4 wydawały ww. upoważnienia.

Na przykład:

- Inspektorat Dozoru Technicznego w Tarnowie w badanym okresie wydał dwa upoważnienia. Powyższe upoważnienia dotyczyły przeprowadzania badań nadzwyczajnych kotłów po zaistniałych awariach kotłów użytkowanych przez Elektrociepłownię Gorlice sp. z o.o. Osoby, które otrzymały ww. upoważnienia były pracownikami jednostki eksploatującej ww. urządzenia oraz posiadały wymagane kwalifikacje.
- Inspektorat Dozoru Technicznego w Kielcach wydał w kontrolowanym okresie 2 upoważnienia. Dotyczyły one wykonywania badań zwyczajnych butli na gaz propan-butan przez pracowników Spółki Cywilnej „Cechmal” ze Stąporkowa. Spółka ta wystąpiła z wnioskiem o upoważnienie 3 pracowników do ww. czynności d.t., jednakże w przypadku 1 osoby IDT odmówił wydania upoważnienia, gdyż komisja stwierdziła, że osoba ta powinna przystąpić do ponownego sprawdzenia kwalifikacji

Zgodnie z art.25 ust.1 pkt 5 ustawy o d.t. do obowiązków inspektoratów dozoru technicznego należy sprawdzanie kwalifikacji osób wytwarzających materiały i elementy przeznaczone do budowy urządzeń technicznych, jak również wytwarzających, naprawiających, obsługujących i konserwujących te urządzenia.

Na podstawie ewidencji prowadzonej w skontrolowanych inspektoratach stwierdzono, że sprawdzaniem kwalifikacji objęto następującą ilość osób:

-	w 1996 r.	ogółem	38.441
	w tym:	konserwatorów	1.834
		spawaczy i zgrzewaczy	7.747
		pracowników obsługi	28.860
-	w 1997 r.	ogółem	38.155
	w tym:	konserwatorów	2.073
		spawaczy i zgrzewaczy	6.454
		pracowników obsługi	29.628
-	w I półroczu 1998 r.	ogółem	21.156
	w tym:	konserwatorów	1.142
		spawaczy i zgrzewaczy	4.140
		pracowników obsługi	15.874

Kontrola wykazała, że obowiązek sprawdzania kwalifikacji osób naprawiających, obsługujących i konserwujących urządzenia techniczne był przez inspektoraty realizowany w odniesieniu do urządzeń dźwignicowych, natomiast w odniesieniu do urządzeń ciśnieniowych (z wyjątkiem butli gazowych, tj. przenośnych zbiorników ciśnieniowych) nie był wykonywany. Sprawdzania kwalifikacji tych osób dokonywały komisje powoływane na mocy ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne, a poprzednio w oparciu o przepisy ustawy o gospodarce energetycznej.

Zawarta w art.20 ustawy o dozorze technicznym delegacja upoważniła Ministra Przemysłu (od dnia 8 lipca 1997 r. Ministra Gospodarki)⁴⁴ m.in. do określania kwalifikacji, jakie powinny posiadać osoby projektujące, wytwarzające, obsługujące, konserwujące i naprawiające urządzenia techniczne.

W rozporządzeniu z dnia 29 grudnia 1988 r. Ministra Przemysłu, w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o dozorze technicznym⁴⁵, w § 25 stwierdzono, iż osoby obsługujące i konserwujące urządzenia techniczne powinny posiadać kwalifikacje wymagane dla poszczególnych stanowisk i zawodów, określone w odrębnych przepisach. Takie odrębne przepisy zawarte zostały w zarządzeniu Ministra Przemysłu z dnia 15 marca 1989 r. w sprawie dodatkowych wymagań kwalifikacyjnych dla osób zajmujących się eksploatacją urządzeń i instalacji energetycznych, wydanym na podstawie art.32 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o gospodarce energetycznej⁴⁶. Minister Przemysłu, określając wymagania kwalifikacyjne, tryb sprawdzania tych kwalifikacji przez ustalone w tym zarządzeniu komisje egzaminacyjne oraz urządzenia i instalacje energetyczne, przy których eksploatacji wymagane były dodatkowe kwalifikacje, objął tym wykazem urządzenia ciśnieniowe. Tym samym, na podstawie ww. zarządzenia, sprawdzanie kwalifikacji osób obsługujących i konserwujących urządzenia ciśnieniowe (oprócz butli gazowych) zostało powierzone, wbrew postanowieniom art.25 ust.1 pkt 5 ustawy o dozorze technicznym, okręgowym inspektoratom gospodarki energetycznej (o.i.g.e.) oraz stowarzyszeniom naukowo-technicznym, które mogły to robić po uzgodnieniu z o.i.g.e.

⁴⁴ ustawa z dnia 24.04.1997 r. o zmianie ustawy o d.t. (Dz.U. Nr 64, poz.406).

⁴⁵ Dz.U. Nr 44, poz.351, z 1995 r. Nr 132, poz.650.

⁴⁶ patrz przypis 6.

Od 1 stycznia 1998 r. weszła w życie ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne⁴⁷. Do wydania przepisów dotyczących kwalifikacji osób zajmujących się eksploatacją sieci oraz urządzeń i instalacji upoważniony został na podstawie art.54 ust.6 Minister Gospodarki w porozumieniu z Ministrami Transportu i Gospodarki Morskiej oraz Obrony Narodowej. Zgodnie z zawartą w tym przepisie delegacją, Minister Gospodarki wydał rozporządzenie z dnia 16 marca 1998 r. w sprawie wymagań kwalifikacyjnych dla osób zajmujących się eksploatacją urządzeń, instalacji i sieci oraz trybu stwierdzania tych kwalifikacji, rodzajów instalacji i urządzeń, przy których eksploatacji wymagane jest posiadanie kwalifikacji, jednostek organizacyjnych, przy których powołuje się komisje kwalifikacyjne oraz wysokości opłat pobieranych za sprawdzenie kwalifikacji. W wykazie rodzajów urządzeń, instalacji i sieci energetycznych, przy których eksploatacji wymagane jest posiadanie kwalifikacji, stanowiącym załącznik Nr 1 do rozporządzenia, wymieniono również urządzenia ciśnieniowe, przez co sprawdzanie kwalifikacji osób obsługujących i konserwujących je dokonywane jest przez ustalone w rozporządzeniu komisje kwalifikacyjne⁴⁸, a nie przez inspektoraty dozoru technicznego, co jest niezgodne z ustawą o dozorze technicznym.

W praktyce więc realizacja przez inspektoraty dozoru technicznego obowiązku wynikającego z art. 25 pkt 5 ustawy o d.t. w ww. zakresie ograniczyła się do sprawdzania kwalifikacji osób obsługujących butle gazowe, a w pozostałych przypadkach do sprawdzania posiadania świadectw kwalifikacyjnych wydanych przez komisje powołane na podstawie przepisów ustawy - Prawo energetyczne, a nie do faktycznego sprawdzania kwalifikacji tych osób.

W obecnym stanie rzeczy pełna realizacja obowiązków nałożonych przez ustawę o dozorze technicznym na inspektoraty dozoru technicznego w tym zakresie doprowadziłaby do składania egzaminów przed dwoma komisjami i ponoszenia podwójnych opłat przez osoby zainteresowane uzyskaniem świadectw kwalifikacyjnych.

III. PRZEBIEG POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI

Po zakończeniu kontroli skierowano wystąpienia pokontrolne do Ministra Gospodarki, Prezesa Głównego Urzędu Dozoru Technicznego, Prezesa Głównego Urzędu Ceł oraz 19 dyrektorów kontrolowanych Inspektoratów Dozoru Technicznego.

⁴⁷ patrz przypis 7.

⁴⁸ Komisje kwalifikacyjne, zgodnie z § 7 ww. rozporządzenia Ministra Gospodarki powoływane są przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki oraz właściwych ministrów, określonych w przepisach art. 54 ustawy - Prawo energetyczne, przy czym Prezes URE powołuje komisje w przedsiębiorstwach zatrudniających co najmniej 100 osób na stanowiskach objętych wykazem, o którym mowa w rozporządzeniu, a także przy stowarzyszeniach naukowo-technicznych, zaś ministrowie w podległych im jednostkach. Szczegółowy zakres wymagań dla osób egzaminowanych określa kierownik jednostki organizacyjnej, przy której działa komisja na podstawie zakresu wymagań kwalifikacyjnych, określonego w rozporządzeniu (§ 6 ust. 2).

W wystąpieniu do Ministra Gospodarki wskazano na nieprawidłowości w działalności Urzędu Dozoru Technicznego, dotyczące nierzetelności w sporządzaniu projektów taryf opłat za czynności dozoru technicznego, w tym zawyżanie planu zatrudnienia, zaniżanie w planie finansowym ilości urządzeń objętych dozorem technicznym oraz stosowanie w kalkulacjach stawek opłat współczynników zwiększających, w stosunku do których Urząd nie posiadał dokumentów określających zasady ich stosowania. Ministra Gospodarki poinformowano o nie wydaniu warunków technicznych dozoru technicznego dla zbiorników beciśnieniowych, przeznaczonych do magazynowania substancji niebezpiecznych oraz wskazano, że w ocenie NIK dozorem technicznym powinny zostać objęte zbiorniki technologiczne przeznaczone dla tych substancji. Przedmiotem uwag zawartych w wystąpieniu był problem importu do Polski urządzeń technicznych nie posiadających stosownych warunków lub wymagań technicznych, ze szczególnym podkreśleniem faktu, że od 1995 r. Prezes Urzędu Dozoru Technicznego nie podejmował starań o wyegzekwowanie od organów administracji celnej działań ograniczających taki import. Ministrowi Gospodarki zwrócono także uwagę na kolizję przepisów zawartych w aktach wykonawczych do ustawy - Prawo energetyczne z ustawą o dozorze technicznym w zakresie właściwości organów uprawnionych do sprawdzania kwalifikacji osób obsługujących urządzenia ciśnieniowe objęte dozorem technicznym, a użytkowane przez jednostki energetyki.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Minister Gospodarki poinformował o realizacji zgłoszonych wniosków, z wyjątkiem wniosku dotyczącego sprawdzania kwalifikacji osób obsługujących urządzenia ciśnieniowe zainstalowane w energetyce przez pracowników organów dozoru technicznego. Wyraził przy tym pogląd, że sprawdzanie przez organy dozoru technicznego świadectw kwalifikacyjnych, a nie kwalifikacji wypełnia przesłanki art. 25 ust. 1 pkt 5 ustawy o dozorze technicznym. Stwierdził również, że dokonana w grudniu 1998 r. nowelizacja rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie dozoru technicznego, wprowadzająca zmiany do wykazu urządzeń technicznych podlegających d.t. pozwala na objęcie dozorem większości zbiorników pracujących w ciągach technologicznych. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli nowelizacja ta nie jest jednak wystarczająca.

Do Prezesa Głównego Urzędu Cł skierowano wniosek o ustalenie zasad współpracy organów administracji celnej z organami dozoru technicznego w zakresie eliminacji importu do Polski urządzeń technicznych nie spełniających wymogów ustawy o dozorze technicznym.

Prezes Głównego Urzędu Cł poinformował, że w jego opinii zarówno przepisy ustawy o dozorze technicznym, jak również ustawy - Kodeks celny nie dają organom administracji celnej uprawnień do egzekwowania przedkładania przy dokonywaniu odprawy celnej urządzeń technicznych, dokumentu stwierdzającego uzgodnienie z organem d.t. wymagań lub warunków technicznych. Wyraził przy tym pogląd, że podjęcie współpracy w zakresie ograniczenia do Polski importu urządzeń nie posiadających uzgodnień z organami d.t. będzie możliwe dopiero po ewentualnej zmianie przepisów ustawowych. W tej sytuacji skierowano wystąpienie do Wiceprezesa Rady Ministrów z wnioskiem o podjęcie stosownych działań zmierzających do wyeliminowania importu urządzeń nie posiadających obowiązkowych uzgodnień z organami dozoru technicznego, Najwyższa Izba Kontroli podtrzymała stanowisko, iż obowiązujące przepisy dają podstawę organom celnym do działania w ww. zakresie.

Do Prezesa Urzędu Dozoru Technicznego wystosowano wystąpienie, w którym przedstawiono ocenę działalności Urzędu w zakresie realizacji poszczególnych zadań Urzędu wskazując na stwierdzone nieprawidłowości oraz zgłoszono wnioski dotyczące rzetelnego opracowywania projektów taryf opłat, podjęcia działań dla wyeliminowania importu urządzeń technicznych nie spełniających wymogów ustawy, uregulowania kwestii objęcia dozorem niektórych urządzeń technicznych, przestrzegania postanowień k.p.a. przy rozpatrywaniu odwołań od decyzji inspektoratów dozoru technicznego, a także usprawnienia systemu sprawozdawczości wewnętrznej oraz poprawy skuteczności windykacji należności Urzędu z tytułu opłat za czynności dozoru technicznego.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Prezes UDT poinformował o realizacji bądź przyjęciu do realizacji wszystkich zgłoszonych wniosków.

W wystąpieniach skierowanych do 19 dyrektorów skontrolowanych Inspektoratów Dozoru Technicznego wyrażano na ogół pozytywną ocenę realizacji zasadniczych zadań Inspektoratów, wskazując jednocześnie na nieprawidłowości polegające głównie na: naruszaniu przepisów k.p.a. w

prowadzonych postępowaniach administracyjnych, zaniechaniu kierowania do organów ścigania ujawnionych zdarzeń wyczerpujących przesłanki określone w art.36 ustawy o dozorze technicznym, przedłużaniu terminów uzgadniania dokumentacji technicznej urządzeń, nie przestrzeganiu ustalonych terminów wykonywania badań okresowych urządzeń oraz nie zgłaszaniu do Prezesa UDT wniosków o anulowanie wystawionych rachunków dla przedsiębiorców, którzy nie dotrzymywali ustalonego terminu zgłaszania wycofania z eksploatacji urządzenia podlegającego dozorowi technicznemu.

W nadesłanych odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne Dyrektorzy Inspektoratów Dozoru Technicznego informowali, że: zobowiązali pracowników do uzgadniania dokumentacji w terminach wynikających z kodeksu postępowania administracyjnego, do organów ścigania skierowane zostały, a w przyszłości kierowane będą wszystkie ujawnione czyny naruszające postanowienia art. 36 ustawy o dozorze technicznym, wyeliminowane zostaną uchybienia w prowadzonych postępowaniach administracyjnych, dotrzymywane będą wszystkie założone terminy przeprowadzenia badań okresowych. Dyrektorzy w nadesłanych odpowiedziach zobowiązali się także do ścisłego kontrolowania zasadności wniosków o anulowanie rachunków.

Realizując wnioski NIK, skontrolowane Inspektoraty skierowały do organów ścigania 9 zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa.

W wyniku kontroli stwierdzono uszczuplenie budżetu w łącznej kwocie 6.024,4 tys.zł, w tym:

- z tytułu zawyżenia kosztów funkcjonowania
Urzędu Dozoru Technicznego (pkt 6 Syntezy) 5.822,0 tys.zł
- bezzasadnego anulowania rachunków (pkt 8 Syntezy) 202,4 tys.zł.

Dyrektor Departamentu
Gospodarki i Integracji Europejskiej

Akceptuję:
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Jan Kołtun
Warszawa, 1999.

Jacek Uczkiewicz
Warszawa, 1999.

ZATWIERDZAM:
PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Janusz Wojciechowski
Warszawa, 1999.05,26

Wykaz ważniejszych aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 19.11.1987 r. o dozorze technicznym (Dz.U. Nr 36, poz. 202, z 1995 r. Nr 104, poz. 515, z 1996 r. Nr 106, poz. 496, z 1997 r. Nr 64, poz. 406).
2. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31.12.1988 r. w sprawie dozoru technicznego (Dz.U. z 1989 r. Nr 1, poz. 3, z 1990 r. Nr 89, poz. 521).
3. Rozporządzenie Ministra Przemysłu z dnia 29.12.1988 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o dozorze technicznym (Dz.U. Nr 94, poz. 351, z 1995 r. Nr 132, poz. 650).
4. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 10.12.1997 r. w sprawie wysokości opłat za czynności organów dozoru technicznego (Dz.U. z 1997 r. Nr 156, poz. 1025)⁴⁹.
5. Rozporządzenie Ministra Przemysłu z dnia 22.12.1988 r. w sprawie warunków i trybu udzielania upoważnień pracownikom jednostek gospodarki uspołecznionej do wykonywania niektórych czynności z zakresu dozoru technicznego (Dz.U. Nr 43, poz. 343).
6. Zarządzenie Ministra Przemysłu z dnia 28.02.1989 r. w sprawie trybu uzgadniania z organami dozoru technicznego wymagań technicznych lub warunków technicznych dozoru technicznego dla importowanych urządzeń technicznych oraz materiałów i elementów stosowanych do budowy tych urządzeń lub nabycia za granicą licencji na ich produkcję (MP Nr 6, poz. 63).
7. Zarządzenie Ministra Przemysłu z dnia 22.12.1988 r. w sprawie zasad i trybu oznaczania trwałym znakiem urządzeń technicznych dopuszczonych do obrotu (MP Nr 36, poz. 332).
8. § 2 pkt 5 rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30.09.1980 r. w sprawie zasad współdziałania w zakresie ochrony środowiska terenowych organów administracji państwowej z innymi organami i jednostkami organizacyjnymi (Dz.U. Nr 24, poz. 98).
9. Ustawa z dnia 14.06.1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 1980 r. Nr 27, poz. 111, z 1982 r. Nr 7, poz. 55 i Nr 45, poz. 289, z 1983 r. Nr 41, poz. 185, z 1984 r. Nr 34, poz. 183, z 1986 r. Nr 47, poz. 228, z 1987 r. Nr 33, poz. 186 i Nr 21, poz. 123, z 1989 r. Nr 20, poz. 107, z 1990 r. Nr 34, poz. 201, z 1991 r. Nr 100, poz. 442 i Nr 119, poz. 513, z 1994 r. Nr 122, poz. 593, z 1995 r. Nr 1, poz. 1 i Nr 74, poz. 369, z 1996 r. Nr 43, poz. 189 i Nr 106, poz. 496, z 1997 r. Nr 75, poz. 471, Nr 102, poz. 643 i Nr 137, poz. 926).
10. Ustawa z dnia 5.01.1991 r. - Prawo budżetowe (Dz.U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344, z 1994 r. Nr 76, poz. 344 i Nr 121, poz. 591, z 1994 r. Nr 133, poz. 685, z 1995 r. Nr 78, poz. 390, Nr 124, poz. 601 i Nr 132, poz. 640, z 1995 r. Nr 132, poz. 640, z 1996 r. Nr 89, poz. 402, Nr 106, poz. 496, Nr 132, poz. 621 i Nr 139, poz. 647, z 1997 r. Nr 54, poz. 348, Nr 79, poz. 484, Nr 121, poz. 770, Nr 123, poz. 778, Nr 133, poz. 883, Nr 137, poz. 926, Nr 158, poz. 1042).
11. Ustawa z dnia 29.09.1994 r. o rachunkowości (Dz.U. Nr 121, poz. 591, z 1997 r. Nr 32, poz. 183, Nr 43, poz. 272, Nr 118, poz. 754, Nr 139, poz. 933, Nr 140, poz. 939, Nr 141, poz. 945).
12. Uchwała Nr 151 Rady Ministrów z dnia 22.08.1988 r. w sprawie zasad gospodarki finansowej Urzędu Dozoru Technicznego (MP Nr 25, poz. 218)⁵⁰

⁴⁹ Poprzednio: zarządzenie Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 29.11.1996 r. (MP Nr 80, poz. 718).

⁵⁰ Nieobowiązująca.

**WYKAZ
skontrolowanych jednostek**

- 1/ Urząd Dozoru Technicznego w Warszawie
- 2/ Inspektorat Dozoru Technicznego w Szczecinie
- 3/ Inspektorat Dozoru Technicznego w Białymstoku
- 4/ Inspektorat Dozoru Technicznego w Bydgoszczy
- 5/ Inspektorat Dozoru Technicznego w Gdańsku
- 6/ Inspektorat Dozoru Technicznego w Dąbrowie Górniczej
- 7/ Inspektorat Dozoru Technicznego w Kielcach
- 8/ Inspektorat Dozoru Technicznego w Koszalinie
- 9/ Inspektorat Dozoru Technicznego w Tarnowie
- 10/ Inspektorat Dozoru Technicznego w Lublinie
- 11/ Inspektorat Dozoru Technicznego w Łodzi
- 12/ Inspektorat Dozoru Technicznego w Olsztynie
- 13/ Inspektorat Dozoru Technicznego w Opolu
- 14/ Inspektorat Dozoru Technicznego w Poznaniu
- 15/ Centralne Laboratorium Dozoru Technicznego w Poznaniu
- 16/ Oddział CLDT w Warszawie
- 17/ Inspektorat Dozoru Technicznego w Rzeszowie
- 18/ Inspektorat Dozoru Technicznego we Wrocławiu
- 19/ Inspektorat Dozoru Technicznego w Zielonej Górze
- 20/ Inspektorat Dozoru Technicznego w Warszawie
- 21/ Inspektorat Dozoru Technicznego w Płocku
- 22/ Inspektorat Dozoru Technicznego w Radomiu