



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi

LLO.411.008.01.2016
S/16/007

tekst ujednoczony

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi
ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź
T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90
llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	S/16/003 – Działalność Wojewódzkiego Ośrodka Ruchu Drogowego w Częstochowie.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontrolerzy	1. Marek Tarnawski, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LLO/93/2016 z dnia 19.10.2016 r. i nr LLO/108/2016 z dnia 05.12.2016 r. [dowód: akta kontroli str. 1-2] 2. Ryszard Lewiński, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LLO/94/2016 z dnia 19.10.2016 r. i nr LLO/107/2016 z dnia 05.12.2016 r. [dowód: akta kontroli str. 3-4]
Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Częstochowie, ul. Hallera 1, 42-200 Częstochowa (dalej: WORD lub Ośrodek)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maciej Wawrzekiewicz, Dyrektor [dowód: akta kontroli str. 2007; 2100]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie², a w szczególności gospodarowanie zasobami ludzkimi oraz składnikami majątkowymi. Ośrodek prowadził działalność w sytuacji braku istotnych procedur organizacyjnych lub też z naruszeniem istniejących uregulowań, co spowodowało wysoką fluktuację zatrudnienia i powstanie szkody w majątku WORD w wysokości co najmniej 1,1 mln zł.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Dysponując poparciem ogólnej idei budowy Ośrodka Doskonalenia Techniki Jazdy w Częstochowie (dalej: ODTJ) wyrażonym przez Zarząd Województwa Śląskiego w uchwale 609/132/IV/2012 z dnia 8 marca 2012 r. Dyrektor WORD zaniechał szczegółowych uzgodnień z organem nadzorującym i samowolnie zmienił zakres budowy, rozszerzając go o zakup obciążonego hipotecznie hotelu za kwotę 2,1 mln zł netto. Dokonana na zlecenie Najwyższej Izby Kontroli wycena hotelu przez rzeczoznawcę majątkowego wykazała, że szacunkowa wartość rynkowa tego obiektu to 995 tys. zł. Oznacza to, że samowolna transakcja doprowadziła do uszczerpkowania majątku WORD o kwotę przekraczającą 1,1 mln zł. Dyrektor Pan Maciej Wawrzekiewicz wyjaśniał, że zakup został dokonany z jego inicjatywy, zmieniła się bowiem koncepcja budowy ODTJ i potrzebna była powierzchnia szkoleniowa. Negocjacje ze sprzedawcą nie były dokumentowane. WORD był jedynym oferentem, a cena została oparta na szacunku wykonanym na zlecenie kupującego podejściem porównawczym metodą korygowania ceny średniej. Analiza operatu szacunkowego wykazała, że hotel był porównywany cenowo do obiektów o innym charakterze i w odległych lokalizacjach, co było wbrew

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Kontrolą objęto lata 2008-2016

zasadom wyceny, dedykowanym budynkom hotelowym (metoda dochodowa). W treści operatu zostały pominięte istotne informacje dotyczące stanu prawnego, wykazane w załączonym wyciągu z księgi wieczystej. Nieruchomość miała bowiem nałożone ograniczenia w rozporządzaniu nią i wszczęte postępowania egzekucyjne, a wykazane obciążenia hipoteczne opiewały na kwotę 576 tys. zł.

Należy zaznaczyć, że zakup hotelu nie został uwzględniony w planie wydatków inwestycyjnych na 2013 r., podlegającym opiniowaniu przez Zarząd Województwa. Nie został również rzetelnie wyszczególniony w rocznym sprawozdaniu z realizacji planu.

Sprawa zakupu hotelu miała swój początek w 2010 r. kiedy to cena żądana przez sprzedającego (ponad 2 mln zł) została uznana za znacznie zawyżoną, szczególnie przez ówczesnego Zastępcę Dyrektora ds. Technicznych i przez ówczesną Główną Księgową WORD. Osoby te zostały zwolnione z pracy w grudniu 2010 r. i październiku 2011 z powodu utraty zaufania.

W dniu 18 czerwca 2013 r. Dyrektor WORD dokonał zakupu nieruchomości gruntowej o powierzchni 7,8 ha przy ul. Korfantego w Częstochowie za cenę 2,5 mln zł pod budowę ośrodka doskonalenia techniki jazdy. Budowa miała obejmować płyty poślizgowe dla samochodów osobowych i ciężarowych, tor treningowy z kolejną płytą poślizgową, parking, plac manewrowy, drogi komunikacyjne, wzniesienie oraz tor terenowy i budynek biurowo-szkoleniowy. Pierwszy etap inwestycji miał być gotowy w październiku 2014 r., a całość w 2020 r. Do czasu kontroli NIK, tj. do lutego 2017 r. prace nie zostały podjęte. Podobnie zakupiony budynek hotelowy nie jest wykorzystywany, bo jego stan techniczny uniemożliwia eksploatację. Niezbędny remont i adaptacja budynku będzie obejmowała przebudowę pomieszczeń wewnętrznych i wyposażenie ich od podstaw, co niewątpliwie wymagać będzie znacznych nakładów.

W konsekwencji porzucenia zaawansowanej już koncepcji budowy budynku garażowo-szkoleniowego na terenie siedziby WORD zostały poniesione straty w nakładach inwestycyjnych na dokumentację projektową w wysokości 95,5 tys. zł.

Dyrektor WORD w Częstochowie, w związku z zakupem działki 7,8 ha został zobowiązany postanowieniem decyzji Prezydenta Miasta Częstochowy do dokonania nasadzeń w zamian za pozwolenie na wycinkę drzew, z czego nie wywiązał się, pomimo upływu przedłużonego terminu. Niewykonanie przez WORD kompensacji przyrodniczej zagrożone jest wydaniem przez Urząd Miasta w Częstochowie decyzji, o naliczeniu opłaty zgodnie z przepisami ustawy o ochronie przyrody³.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli brak wewnętrznych regulacji dotyczących zasad zatrudniania pracowników w WORD, pomimo braku ustawowego obowiązku ich ustalenia, rodzi szereg wątpliwości co do transparentności podejmowanych przez Dyрекcję decyzji w tym zakresie. Niestosowanie postępowań konkursowych i brak ogłoszeń zewnętrznych powoduje, że mogą rodzić się podejrzenia, co do tego, czy przy zatrudnianiu nowych pracowników decydowały jedynie walory merytoryczne. Zdaniem Izby, WORD jako samorządowa osoba prawna, dysponująca środkami publicznymi winna wprowadzić i stosować jak najbardziej przejrzyste metody naboru, aby móc obiektywnie ocenić kompetencje zatrudnianych pracowników. Ponadto NIK zwraca uwagę, że w wyniku odwołania do Sądu Pracy na niezgodne z prawem wypowiedzenia umów o pracę, WORD poniósł koszty na łączną kwotę w wysokości 107,8 tys. zł.

Wartości przedmiotów umów zleceń, była ustalana w sposób utrudniający ich rzetelne rozliczenie. W umowach tych, określono ogólnie ich wartość, nieprecyzując

³ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 2134 ze zm.)

jednak mierników ilościowych tzn. nie określono, w jakiej ilości należy wykonać dany rodzaj przedmiotu umowy aby była ona zrealizowana. Ponadto umowy zawierane w tym samym dniu niejednokrotnie określały ten sam okres i przedmiot umowy dla kilku różnych zleceniobiorców, co dodatkowo komplikowało rozliczenie każdego zleceniobiorcy z osobna. Rachunki potwierdzające wykonanie umów zleceń nie zawierały miary określającej, jaką ilość danego rodzaju przedmiotu umowy wykonano. Ponadto w przypadku, gdy umowa zlecenia zawierała kilka różnych rodzajowo przedmiotów umów, rachunek wystawiony był na łączną kwotę bez wyszczególniania wartości odrębnie określonej dla danego rodzaju przedmiotu umowy. Łączna wartość umów zleceń zawartych przez WORD (lata 2008-2016 wrzesień), wynosiła 483 152,0 zł.⁴

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z upoważnieniem wynikającym z § 9 pkt 7 Statutu - Dyrektor WORD dokonywał, w okresie od dnia 1 stycznia 2008 r. do dnia 31 grudnia 2016 r., wyboru biegłego rewidenta do badania sprawozdania finansowego Ośrodka. Powyższe upoważnienie zawarte w Statucie, było niezgodne z art. 66 ust. 4 ustawy o rachunkowości⁵ obowiązującym od 6 czerwca 2009 r. w brzmieniu „Wyboru podmiotu uprawnionego do badania sprawozdań finansowych do wykonywania badania lub przeglądu sprawozdania finansowego dokonuje organ zatwierdzający sprawozdanie finansowe jednostki, chyba że statut, umowa lub inne wiążące jednostkę przepisy prawa stanowią inaczej. Zarząd jednostki nie może dokonać takiego wyboru”.

W ocenie NIK przyczyną niegospodarnego dysponowania środkami publicznymi w związku z zakupem hotelu był brak rzeczywistego nadzoru nad działalnością WORD oraz nienależyte określenie kompetencji finansowych i procedur podejmowania decyzji inwestycyjnych przez Dyrektora WORD. Skutkowało to nadmiernym skumulowaniem uprawnień w rękach Dyrektora jednostki, który podejmował samodzielne decyzje w kluczowych sprawach, a nawet sam wyznaczał biegłego rewidenta.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Budowa Ośrodka Doskonalenia Techniki Jazdy w Częstochowie.

Opis stanu
faktycznego

W dniu 8 grudnia 2011 r. p.o. Kierownika Wydziału Logistyki i Szkoleń WORD sporządził notatkę służbową na temat potrzeby budowy przez WORD – Ośrodka Doskonalenia Techniki Jazdy w Częstochowie. Notatka została sporządzona po rozmowie jaką pracownik odbył z Dyrektorem Ośrodka w sprawie wejścia w życie w dniu 19 stycznia 2013 r. zmiany Ustawy o Kierujących Pojazdami. Nowelizowana ustawa w art. 93 ust. 1 i art. 94 ust. 1 nakładała na kierowców w tak zwanym okresie próbnym obowiązek odbycia dodatkowego szkolenia teoretycznego z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego, które byłoby przeprowadzane przez WORD oraz szkolenia praktycznego z zakresu zagrożeń w ruchu drogowym przeprowadzanego w Ośrodkach Doskonalenia Techniki Jazdy. W notatce przedstawiono, że koszt łączny szkolenia będzie wynosił 300 zł (100 zł szkolenie teoretyczne i 200 zł szkolenie praktyczne). Oszacowano, że ok 50 osób dziennie w WORD w Częstochowie otrzymuje wynik pozytywny z egzaminu na kategorię „B” i osoby te będą musiały przejść ww. szkolenia dodatkowe. W skali roku oszacowano roczny dochód WORD z tego tytułu na ok 3.600.000,00 zł. Wskazano jednocześnie, że w kalkulacji nie uwzględniono szkoleń komercyjnych oraz osób, które uzyskały pozytywny wynik egzaminu w innych WORD. Notatka nie posiadała wskazania jej

⁴ Do kwoty tej nie zaliczono umów, w których wartość określono w złotych za godzinę oraz których przedmiotem było szkolenie.

⁵ Ustawa z dnia 29 grudnia 1994 r., Dz. U. z 2016 poz. 1047 ze zm.

adresata oraz adnotacji dyrektora WORD co do konieczności podjęcia innych czynności w tym zakresie

[akta kontroli, str.: 1104]

W dniu 29 grudnia 2012 r. Dyrektor WORD w Częstochowie wystąpił do Marszałka Województwa Śląskiego z informacją o zamiarze stworzenia przy WORD w Częstochowie Regionalnego Jurajskiego Ośrodka Doskonalenia Techniki Jazdy (dalej: Inwestycji lub JODTJ). Dyrektor zaprosił Władze Województwa Śląskiego do wsparcia idei budowy oraz udzielenia wszelkiej możliwej pomocy przy realizacji inwestycji.

[akta kontroli, str.: 1103]

Zarząd Województwa w uchwale z dnia 8 marca 2012 r. wyraził poparcie dla idei budowy przez WORD w Częstochowie własnego Ośrodka Doskonalenia Techniki Jazdy. Wykonanie uchwały zostało powierzone Marszałkowi Województwa.

[akta kontroli, str.: 1101-1102]

W związku inwestycją polegającą na budowie ODTJ, WORD w Częstochowie poniósł do dnia zakończenia kontroli łączne koszty w wysokości 5.626.913,36 zł, w tym:

- a) zakupu wieczystego użytkowania gruntu przy ul. Korfantego w Częstochowie (działka nr 2/540) o powierzchni 7,7792 ha: 2.485.274,35 zł
- b) zakup nieruchomości przy ul. Hallera 6 w Częstochowie (łączny koszt zakupu wraz z kosztami notarialnymi i podatku od czynności cywilnoprawnych) 2.153.553,24 zł.
- c) poniesione w latach 2012-2016 koszty związane z utrzymaniem zakupionych nieruchomości (podatki od nieruchomości i opłaty z tytułu użytkowania wieczystego): 478.925,77 zł
- d) koszty związane z wycinką drzew na działce nr 2/250 47.970,00 zł.
- e) koszty wykonanego w 2013 r. operatu szacunkowego dla nieruchomości przy ul. Hallera 6 oraz wykonania Planu Funkcjonalno-Użytkowego ODTJ wraz z jego odbiorem 461.190,00 zł

[akta kontroli, str.: 452-453; 1007-1100]

Jak wyjaśnił Dyrektor Ośrodka: „WORD w Częstochowie nie występował z wnioskiem, który bezpośrednio dotyczył dofinansowania z funduszy Unii Europejskiej budowy ośrodka Doskonalenia Techniki Jazdy. W 2010 r. złożono wnioski o dofinansowanie realizacji projektu ze Środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007 – 2013 nr ident. WND-RPSL 06.02.01-00-066/10-02. Jednocześnie należy wskazać, że podjęto rozmowy w celu pozyskania środków pieniężnych z Unii Europejskiej przy wsparciu Politechniki Częstochowskiej, a także w ramach inicjatywy Jessica. Rozmowy te nie skończyły się złożeniem wniosków formalnych.”

[akta kontroli, str.: 161]

Program Funkcjonalno-Użytkowy dla potrzeb realizacji Ośrodka Doskonalenia Techniki Jazdy w Częstochowie (dalej: PFU) stanowiący podstawę do określenia planowanych kosztów prac projektowych i robót budowlanych został opracowany w styczniu 2014 r. Planowana inwestycja miała zostać zrealizowana na zakupionej przez WORD działce o numerze ewidencyjnym 2/540 w obrębie 302. Celem projektu miało być utworzenie Ośrodka Doskonalenia Techniki Jazdy wg rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 16 stycznia 2013 r. ws. doskonalenia techniki jazdy. Zgodnie z zapisami rozporządzenia ODTJ musiał posiadać miejsca przeznaczone do przeprowadzenia zajęć teoretycznych oraz m.in. tor szkoleniowy, płyty poślizgowe i plac manewrowy

przeznaczone do prowadzenia zajęć praktycznych. PFU przewidywało realizację inwestycji w następujących etapach:

Etap Ia – zawierający płytę poślizgową prostokątną dla samochodów osobowych, pierwszy etap toru treningowego o długości powyżej 400 m z płytą poślizgową w kształcie wycinka z pierścienia o kącie rozwarcia 120o oraz pierwszy etap parkingu,

Etap Ib – zawierający plac manewrowy 100x20 m, dodatkowe drogi komunikacyjne, drugi etap toru treningowego o długości powyżej 400 m wraz ze wzniesieniem o kącie nachylenia 10% oraz drugi etap parkingu,

Etap II – zawierający trzeci etap parkingu oraz trzeci etap toru treningowego o długości powyżej 800 m i drugie wzniesienie o nachyleniu 10% wraz z nawadnianiem,

Etap III – zawierający płytę poślizgową prostokątną dla samochodów ciężarowych, płytę poślizgową o kształcie pierścienia, off road oraz budynek biurowo-szkoleniowy.

Studium wykonalności inwestycji wskazywał, że budowa etapu Ia stanowi minimalny zakres ODTJ aby ten mógł rozpocząć działalność. Szacunkowy kosztorys projektu szacuje następujące koszty poszczególnych etapów budowy ośrodka:

- Etap Ia 4.585.950,00 zł
 - Etap Ib 1.075.400,00 zł
 - Etap II 2.100.000,00 zł
 - Etap III 5.310.768,00 zł
- Razem: 13.072.118,00 zł

Zawarty w dokumencie harmonogram realizacji projektu zakłada wykonanie etapu Ia do końca października 2014 r. a całość inwestycji do końca 2020 r.

[akta kontroli, str.: 681-887]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Dyrektor WORD nie przesłał do zaopiniowania przez Urząd Marszałkowski planu wydatków inwestycyjnych na 2012 r. z uwzględnieniem nakładów na budowę ODTJ naruszając tym samym postanowienia § 9 ust. 9 statutu Ośrodka. W kolejnych latach środki finansowe na budowę ODTJ były ujmowane tak w planie jak i w sprawozdaniu z jego wykonania bez wskazania szczegółowych zadań inwestycyjnych.

Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego podjął uchwałę⁶ z dnia 1 marca 2012 r. ws. *zaopiniowania szczegółowego planu wydatków inwestycyjnych na 2012 r.* oraz uchwałę⁷ z dnia 23 sierpnia 2012 ws. skorygowanego planu wydatków inwestycyjnych na 2012 r. W obu ww. zatwierdzonych przez UM uchwałach brak było pozycji dot. budowy Ośrodka Doskonalenia Techniki Jazdy. W sprawozdaniu z realizacji szczegółowego planu wydatków inwestycyjnych WORD za 2012 r. wskazany został zakup działki (kwota: 2.485.274,35 zł) oraz wykonanie opinii geotechnicznej i mapy do celów projektowych (kwota: 13.904,17 zł). Wskazano również, że podstawą poniesienia ww. nakładów była uchwała Urzędu Marszałkowskiego⁸ z 8 marca 2012 r. ws. poparcia idei budowy przez WORD w Częstochowie – Ośrodka Doskonalenia Techniki Jazdy.

[akta kontroli, str.: 1767-1863; 2103-2109]

Dyrektor WORD zeznał, że: „Nie pamiętam, dlaczego w korekcie planu w 2012 r. nie zostało ujęte zadanie inwestycyjne budowy ODTJ. Uchwała Urzędu

⁶ nr 565/128/IV/2012

⁷ nr 230/80/IV/2012

⁸ nr 608/132/IV/21012

Marszałkowskiego polega jedynie na zaopiniowaniu planu wydatków. Nie musimy występować do Urzędu ws. ponoszonych wydatków a jedynie w sytuacji zaciągania zobowiązań finansowych. Budowa ODTJ była dużą inwestycją dlatego wnioski i uchwała o poparcie idei dla jego budowy. Nigdy nie informowaliśmy szczegółów do Urzędu Marszałkowskiego sposobu realizacji poszczególnych inwestycji ujętych w planie na dany rok. Według mojej wiedzy nie ma potrzeby aby takie szczegółowe informacje przekazywać do UM. W planach podawana jest nazwa zadania oraz zaplanowane środki a w sprawozdaniu z realizacji wydatkowana w danym roku kwota. Nie ma konkretnych regulacji jaki stopień szczegółowości należy przyjąć tak w planie jak i jego rozliczeniu. Urząd Marszałkowski nigdy nie kwestionował tych rozliczeń.”

[akta kontroli, str.: 2494-2499]

2. Realizacja przez WORD w Częstochowie inwestycji polegającej na budowie Ośrodka Doskonalenia Techniki Jazdy w Częstochowie była działaniem nieefektywnym. Budowa ODTJ nie została rozpoczęta zgodnie z harmonogramem przyjętym w PFU (tj. zakończenie budowy etapu Ia do października 2014 r.) co wymagać będzie aktualizacji całego Programu. WORD zakupując w 2012 i 2013 r. nieruchomości w celu budowy ODTJ poniósł z tytułu podatków od nieruchomości i opłat za użytkowanie wieczyste łączne koszty w wysokości 478.925,77 zł. Przyjmując założenia wskazane w PFU, realizacja pierwszego etapu inwestycji niezbędnego do uruchomienia ODTJ, zgodnie z założeniami ustawodawcy, przy uwzględnieniu poniesionych do tej pory przez WORD nakładów, wyniosłaby 10.212.863,36 zł. Izba zauważa, że koszty wybudowania podobnych ośrodków⁹ w Zielonej Górze i w Lublinie wyniosły odpowiednio 6.290,6 tys. zł i 8.399,9 tys. zł. WORD w przedłożonym do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego wstępnych założeniach do zadania inwestycyjnego wykazał, że szacunkowe koszty jej realizacji wyniosą 5.230,0 tys. zł, w całości sfinansowane ze środków własnych, zaś termin realizacji inwestycji został określony na 2013 r. WORD w ww. dokumencie nie przewidywał zakupu budynku do adaptacji na cele biurowo-szkoleniowe, którego koszty zwiększyły budżet projektu o 2.300,0 tys. zł. Remont i adaptacja tego budynku na cele biurowo-szkoleniowe wymagać będzie również znacznych nakładów. Ponadto, decyzja o budowie ośrodka spowodowała, że WORD zrezygnował z zaplanowanej budowy budynku garażowo-szkoleniowego a koszty sporządzenia dokumentacji projektowej tego obiektu w wysokości 95,5 tys. zł zostały spisane w straty.

[akta kontroli, str.: 452-453; 681-887; 1667-1682; 1183-1187; 1007-1100]

Dyrektor WORD w sprawie budowy ODTJ zeznał: „Poślizg w realizacji inwestycji w ODTJ jest spowodowany zmianami przepisów prawnych w zakresie wejścia w życie ustawy o szkoleniach kierowców. Przepis w zakresie dodatkowych szkoleń kierowców jest przesuwany w czasie. Nie mamy środków na wybudowanie całego obiektu. Posiadamy środki na budowę I – go etapu inwestycji. Inwestycja jest wstrzymana (I-wszy etap) do czasu wejścia w życie przepisów o doszkalanii kierowców. Po jego wybudowaniu musielibyśmy ponosić koszty utrzymania obiektu. Wybudowanie obiektu teraz przyniosłoby straty. Poszukiwaliśmy sposobu dofinansowania inwestycji ze środków Unijnych. Nie były to działania sformalizowane. Wiemy, że nie pozyskamy środków Unijnych. Nie chciałem pozyskiwać dodatkowych środków na przedmiotową inwestycję w formie kredytu. Poszukuję źródła dofinansowania zewnętrznego na realizację pozostałych etapów inwestycji. W 2017 r. chcę ogłosić przetarg na

⁹ Spełniających podstawowe wymogi wskazane w Ustawie o kierujących pojazdami

wybudowanie I-go etapu ODTJ. WORD jest na etapie przygotowania specyfikacji i przeliczeniu kosztów realizacji inwestycji w PFU od nowa. Konieczna jest aktualizacja tych kosztów i dokumentacji. Uważam, że obecnie ponosimy straty jedynie z tytułu podatku od nieruchomości i użytkowania wieczystego. Wybudowanie wcześniej obiektu spowodowałoby dodatkowe koszty związane z jego utrzymaniem.”

[akta kontroli, str.: 2494-2499]

1.2. Zakup przez WORD nieruchomości w celu budowy Ośrodka Doskonalenia Jazdy.

Zakup nieruchomości zabudowanej przy ul. Hallera:

Opis stanu faktycznego

W dniu 19 czerwca 2013 r. Dyrektor WORD zawarł z „Multimus” Sp. z o.o. przedwstępna umowa sprzedaży¹⁰ zabudowanej nieruchomości gruntowej położonej w Częstochowie przy ul. Hallera 6, oznaczonej jako działka gruntu 2/15 o pow. 0,3315 ha. Na działce posadowiony był dwukondygnacyjny budynek o funkcji hotelowej, o powierzchni zabudowy 277 m² i powierzchni użytkowej 442,8 m². Cena sprzedaży nieruchomości została ustalona przez strony na 2.100.000,00 zł. Ostateczna umowa sprzedaży przedmiotowej nieruchomości została zawarta w dniu 4 lipca 2013 r.¹¹ Cena sprzedaży nieruchomości została ustalona przez rzeczoznawcę majątkowego¹² na podstawie sporządzonego w dniu 15 marca 2013 r. operatu szacunkowego. Operat został sporządzony na zlecenie WORD a koszt jego wykonania wyniósł 3.690 zł. Wg. rzeczoznawcy, ze względu na aktualne przeznaczenie nieruchomości oraz wielkość rynku nieruchomości porównawczych wycena została sporządzona przy pomocy podejścia porównawczego metodą korygowania ceny średniej. W operacie wskazano, że obiekt będący przedmiotem wyceny został wybudowany w latach 70-tych XX w. jako obiekt administracyjno-biurowy i został zaadaptowany na cele hotelowe w 2006 r. Wartość rynkowa nieruchomości zabudowanej budynkiem dla aktualnego sposobu użytkowania (tj. hotelu) została wyceniona na 2.232.000,00 zł.

[akta kontroli, str.: 906-925; 973-1006; 1007-1100]

W sprawie zakupu przez WORD nieruchomości przy ul. Hallera 6 w Częstochowie w 2013 r., Dyrektor WORD zeznał, że: „Nie pamiętam czy był sporządzony protokół z prowadzonych negocjacji. Z inicjatywą zakupu w tym przypadku wyszedłem ja. Zmieniła się koncepcja związana z budową ODTJ. Potrzebowaliśmy w związku z tą inwestycją powierzchni szkoleniowej. Budynek hotelowy przylega do budynku WORD. (...). Znałem sytuację finansową sprzedającego przedmiotowy Hotel. Z tego co wiem nie było innych oferentów do zakupu obiektu przy Hallera 6. Przy ustaleniu ceny sprzedaży opieraliśmy się o operat szacunkowy z dnia 15.03.2013 r. sporządzony na nasze zlecenie.”

[akta kontroli, str.: 2494-2499]

Rynkowa wartość ww. nieruchomości wg powołanego przez NIK rzeczoznawcy¹³ została oszacowana¹⁴ na 995.000,00 zł. Biegły wskazał, że zasadniczą kwestią determinującą dobór metody wyceny jest przeznaczenie budynku, które zostało utwalone decyzją UAB.II.7351-6/84/00, jako hotelu (po przebudowie z budynku administracyjno-biurowego). W dacie wyceny, wartość rynkową nieruchomości określało przeznaczenie budynku jako hotelu. Nabycie nieruchomości na inny cel uwzględniający ewentualną przebudowę mogło prowadzić do wartości indywidualnej (nie rynkowej). Ze względu na konieczność ustalenia wartości rynkowej

¹⁰ Akt notarialny Rep. A Nr 2799/2013

¹¹ Akt notarialny Rep. A Nr 3182/2013

¹² Uprawnienia nr 2642

¹³ Uprawnienia nr 2857

¹⁴ Wycena sporządzona na dzień 16 stycznia 2017 r. wg. stanu prawnego i fizycznego na dzień 4 lipca 2013 r.

nieruchomości zabudowanej o charakterze komercyjnym biegły dokonał wyceny w podejściu dochodowym. Biegły ocenił również, że poziom cen obiektów biurowo-usługowych w latach 2011-2013 w Częstochowie kształtował się w przedziale 1000-1200 zł/m². Tym samym nabycie nieruchomości zabudowanej budynkiem biurowym o powierzchni użytkowej ok. 450 m² było możliwe w cenie do 1.200.000,00 zł. Takie poziomy cen są również możliwe do osiągnięcia w 2017 r. Należy również zaznaczyć, że przedmiotowa nieruchomość zabudowana przy ul. Hallera 6 była przedmiotem obrotu w grudniu 2007 r.¹⁵, a kwota transakcji sprzedaży nieruchomości wyniosła 570,0 tys. zł.¹⁶

[akta kontroli, str.: 899-905; 1105-1176]

Do negocjacji w sprawie nabycia przez WORD w Częstochowie nieruchomości zabudowanej przy ul. Hallera 6 doszło również na przełomie lat 2009-2010 r.

Jak wyjaśnił były Z-ca Dyrektora WORD ds. Technicznych: „Z tego co pamiętam pojawiła się oferta od właściciela budynku o możliwości sprzedaży tego budynku. Przedłożyłem ustną informację Dyrektorowi. Aby wiedzieć jaka może być cena transakcyjna, WORD zlecił rzeczoznawcy majątkowemu wykonanie wyceny obiektu. Wycena została sporządzona na początku 2010 r. Otrzymaliśmy ok 3 egzemplarzy wyceny. Z tego co pamiętam wycena określała wartość nieruchomości zabudowanej na kwotę ok. 1.200.000,00 zł do 1.300.000,00 zł. Nie pamiętam nazwiska rzeczoznawcy majątkowego. Koszt tej wyceny wyniósł ok. 1.000,00 zł. Zostałem upoważniony do przedstawienia tej wyceny właścicielowi budynku. Właściciel budynku nie zgodził się z tą wyceną i sporządził swój operat. Jego wycena określała wartość budynku na ok 2.200.000,00 zł. Różnica w wycenach polegała na sposobie sporządzenia wycen. Nasza wycena opierała się na porównaniu cen transakcyjnych podobnych obiektów położonych w Częstochowie i okolicach. Wycena sporządzona przez właściciela wykonana była w oparciu o przewidywany zyska z prowadzenia obiektu hotelowego. Wycena przewidywała np. 100% obłożenie miejsc hotelowych w obiekcie. Kontrwycena sporządzona była też w 2010 r. Różnica wartości była przyczyną zerwania negocjacji z właścicielem obiektu.”

W tej samej sprawie ówczesna główna księgowa WORD zeznała: „Na pewno był zlecony taki operat szacunkowy. Nie pamiętam jaki był koszt wykonania tej wyceny. Nie pamiętam również na jaką kwotę wyceniony był ten hotel. (...) Współpraca z Dyrektorem zaczęła się źle układać od czasu gdy powstała sprawa zakupu przez Ośrodek hotelu przy Hallera 6. Była rozbieżność pomiędzy szacunkami sporządzonymi przez WORD a sprzedającą Hotel – spółką. Nie pamiętam jakie były rozbieżności w tych wycenach. (...). Uczestniczyłam w rozmowach wewnętrznych z udziałem Dyrektora Wawrzekiewicza oraz Z-cy Dyrektora ds. technicznych (...). Z tych rozmów nie był sporządzany protokół. (...). Celem Ośrodka nie było prowadzenie Hotelu. Ponadto musieliśmy ponieść dodatkowe koszty związane z adaptacją tego obiektu na cele szkoleniowe. Z tego co pamiętam różnice z wycen sporządzonych przez Strony były bardzo wysokie ale nie jestem w stanie podać jaka to była kwota. Byłam przeciwna tej transakcji ze względu również na przyszłe koszty jego utrzymania. Zakup tego obiektu miał generować koszty nie przynosząc w pierwszym okresie żadnych zysków. Z powodu tej różnicy zdań pomiędzy Dyrektorem a mną i Z-cą Dyrektora ds. Technicznych ws. zakupu Hotelu pracę stracił również Z-ca Dyrektora ds. Technicznych.

[akta kontroli, str.: 2484-2485; 2481; 2487-2489]

Dyrektor WORD ws. prowadzonych na przełomie 2009 i 2010 r. negocjacji zeznał, że: „Z tego co pamiętam właściciel tej nieruchomości podjął z nami rozmowy na temat sprzedaży tego hotelu. Przedstawił on operat szacunkowy sporządzony

¹⁵ Rep. A nr 8508/2007

¹⁶ Do ceny sprzedaży nie był doliczony podatek VAT na podstawie art. 43 ust. 1 pkt. 2 i ust. 2 i 6 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług.

metoda dochodową – określającą wartość obiektu jako działającego hotelu. Negocjacje na temat sprzedaży nie doszły do skutku. Nie pamiętam jaka była cena tego hotelu przedstawiona w operacie szacunkowym przedstawionym przez właściciela obiektu. W tamtym okresie nie potrzebowaliśmy tego obiektu. Jego zakup nie mieścił się w koncepcji funkcjonowania Ośrodka.” Jako Dyrektor WORD nie zleciłem wykonania wyceny tej nieruchomości. WORD w Częstochowie nie dysponuje operatem szacunkowym nieruchomości zabudowanej przy Hallera 6 w Częstochowie. Z tego co pamiętam jedyny operat szacunkowy jaki był w tym czasie prezentowany, był sporządzony przez właściciela nieruchomości przy Hallera 6.

[akta kontroli, str.: 2494-2499]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Nabycie przez WORD w Częstochowie nieruchomości zabudowanej przy ul. Hallera 6 po zawyżonej cenie, co naraziło Ośrodek na stratę w wysokości ponad 1.100,0 tys. zł. Cena zakupu wyniosła 2.100,0 tys. zł i była wyższa od wartości rynkowej oszacowanej w trakcie kontroli NIK o kwotę 1.105,0 tys. zł.

Przy sporządzeniu operatu szacunkowego z 15 marca 2013 r. na potrzeby transakcji nabycia nieruchomości przy ul. Hallera zastosowana została niewłaściwa metoda wyceny. Metoda ta jest zarezerwowana do wyceny bardzo podobnych nieruchomości, typu lokale mieszkalne o zbliżonej powierzchni lub działki, gdzie na rynku lokalnym, w krótkim okresie czasu dokonywanych jest wiele podobnych transakcji. W rzeczywistości nieruchomość nie została wyceniona jako zabudowana budynkiem hotelowym, ponieważ większość nieruchomości przyjętych w wycenie do porównania zabudowana była budynkami o funkcji biurowej. Do wyceny nie zostały wykorzystane nieruchomości podobne ze względu na położenie geograficzne. Wycena została sporządzona na podstawie cen sprzedaży obiektów biurowych położonych w innych miastach województwa śląskiego (16 z 17 przyjętych w wycenie obiektów). Ponadto do wyceny przyjęty został również budynek o pow. 127 m² tj. ok. trzy razy mniejszy od budynku wycenianej nieruchomości, który trudno jest uznać za nieruchomość podobną (Jedyna przyjęta w wycenie transakcja z Częstochowy). Jak wykazał biegły powołany przez Izbę, w okresie objętym wyceną w rejonie granic Częstochowy dokonano szeregu transakcji obiektów komercyjnych przy znacznie niższym poziomie cen. W wycenie z marca 2013 r. różnice pomiędzy ceną maksymalną i minimalną wynoszą ok. 100% ceny minimalnej, co prowadzi tym samym do zafalszowania wyniku wyceny. Przy zastosowaniu takiej rozpiętości cen automatycznie środek przedziału cenowego wypada na wielkości ok. 4.500 zł/m². Biegły powołany przez Izbę zauważa, że maksymalne ceny transakcyjne w Częstochowie kształtowały się na poziomie 3.800 zł/m² (jedna transakcja), zaś średni poziom tych cen mieścił się w przedziale od 1.000 do 2.000 zł/m².

[akta kontroli, str.: 973-1006; 1105-1176]

Zakup nieruchomości gruntowej przy ul. Korfantego

W dniu 26 czerwca 2012 r. sporządzony został protokół z przeprowadzonych negocjacji pomiędzy Dyrektorem WORD w Częstochowie a przedstawicielami Spółki Operator ARP w sprawie sprzedaży prawa udziału użytkowania wieczystego wynoszącego 23,9149% działki nr 2/485 obręb 302 o pow. 32,5287 ha położonej w Częstochowie. Dyrektor WORD w dniu 14 marca 2012 r. złożył przedstawicielom „Operator ARP” S.A. wiążącą ofertę nabycia prawa użytkowania wieczystego części działki nr 2/485 obręb 302 o powierzchni ok. 8 ha za cenę 1.460.000,00 zł netto. Dyrektor WORD w protokole z negocjacji jakie odbyły się w dniu 23 marca 2012 r.

potwierdził, że znany jest mu teren nieruchomości, znane są mu zapisy w miejscowym planie obowiązującym na tym terenie oraz przedziały cenowe nieruchomości podobnych będących przedmiotem transakcji na terenie Częstochowy. Strony negocjacji ustaliły cenę sprzedaży za kwotę 2.011.521,00 zł.

[akta kontroli, str.: 927-929]

W dniu 6 września 2012 r. zawarta została warunkowa umowa sprzedaży, oświadczenie o niewykonaniu prawa pierwokupu oraz umowa przeniesienia prawa wieczystego użytkowania¹⁷ przedmiotowej działki za cenę netto 2.011.521,00 plus podatek VAT w kwocie 462.649,83 zł (razem: 2.474.170,83 zł).

Zgodnie z decyzją Prezydenta Miasta Częstochowy z dnia 1 lutego 2013 r.¹⁸ zatwierdzającą projekt podziału nieruchomości: działka nr 2/485 o obszarze 32,5287 ha uległa podziałowi na działki 2/539 o obszarze 24,7495 ha i nr 2/540 o obszarze 7,7792 ha. W dniu 18 czerwca 2013 r. Strony zawarły umowę zniesienia prawa wieczystego współużytkowania gruntu¹⁹ działek nr 2/539 i nr 2/540 o łącznym obszarze 32,5287 ha w ten sposób, że prawo do wieczystego użytkowania działki 2/540 o obszarze 7,7792 ha przysługiwać miało WORD w Częstochowie.

Wartość rynkowa przedmiotu umowy została określona przez Strony na podstawie operatu szacunkowego sporządzonego w dniu 19 kwietnia 2013 r. Rzeczoznawca określił wartość rynkową nieruchomości gruntowej - prawa użytkowania wieczystego działki 2/540 na 2.044.000 zł netto.

[akta kontroli, str.: 930-972]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Dyrektor WORD przystępując do negocjacji ws. zakupu nieruchomości gruntowej przy ul. Korfantego (działka nr 2/250) nie był w posiadaniu operatu szacunkowego określającego jej wartość rynkową. Operat został sporządzony ponad rok od daty prowadzonych negocjacji i 6 miesięcy od zawartej na ich podstawie warunkowej umowy sprzedaży. Cena ww. nieruchomości wskazana w protokole z negocjacji w kwocie 2.011,5 tys. zł została potwierdzona w sporządzonym na potrzeby transakcji operacie szacunkowym, który określił jej wartość na 2.044,0 tys. zł.

[akta kontroli, str.: 927-972; 2494-2499]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Dla działki nr 2/540 obręb 302 Prezydent Miasta Częstochowy wydał ostateczną decyzję administracyjną²⁰ z dnia 15 kwietnia 2013 r. zezwalającą na wycinkę 3.106 sztuk drzew w zamian za wykonanie nasadzeń określonych w decyzji. Prawa i obowiązki wynikające z ww. decyzji z chwilą zniesienia współużytkowania wieczystego przeszły na WORD w Częstochowie. WORD wykonując ww. decyzję dokonał wycinki drzew i był zobowiązany do dokonania nasadzeń do dnia 15 listopada 2014 r. W dniu 5 września 2014 r. Prezydent Miasta Częstochowy wydał decyzję zmieniającą decyzję z dnia 15.04.2013 r. m.in. w ten sposób, że termin dokonania nowych nasadzeń przez WORD został przesunięty do dnia 30 października 2015 r. Pismem z dnia 18 lutego 2016 r. Dyrektor WORD złożył do Urzędu Miasta Częstochowy wniosek o przedłużenie terminu wykonania decyzji z dnia 15.04.2013 r. na okres 36 miesięcy. Prezydent Miasta Częstochowy decyzją z dnia 24 marca 2016 r. odmówił zmiany wnioskowanego terminu. W uzasadnieniu decyzji wskazał m.in., że wniosek o zmianę terminu wykonania decyzji wpłynął do Urzędu ponad dwa lata po upływie usunięcia drzew oraz kilka miesięcy po upływie terminu nowych nasadzeń.

[akta kontroli, str.: 1188-1198]

¹⁷ Rep. A. nr 5694/2012

¹⁸ nr GK-I.6831.99.2012

¹⁹ Akt notarialny: Rep. A. nr 3829/2013

²⁰ nr OŚR-II.6131.3.28.2013

Dyrektor WORD w sprawie niewykonania decyzji Prezydenta Miasta Częstochowy ws. dokonania nasadzeń zeznał, że: „(...) *Nie wykonaliśmy postanowień ww. decyzji w części dot. nasadzeń gdyż chcieliśmy aby dokonać ich docelowo na zakupionej działce 2/540 obręb 302 po wykonaniu inwestycji. (...). Niedotrzymanie terminów wynikających z ww. decyzji wynikało z niedopatrzenia.*

[akta kontroli, str.: 2494-2499; 2501-2502]

Niewykonanie przez Dyrektora WORD w Częstochowie postanowień decyzji Prezydenta Miasta Częstochowy ws. dokonania nasadzeń w zamian za pozwolenie na wycinkę drzew na działce nr 2/540 obręb 302 w Częstochowie miało związek z opóźnieniem inwestycji. Ustawa o ochronie przyrody²¹ w art. 84 ust. 7 stanowi, że w przypadku niewykonania nasadzeń zastępczych, zgodnie z zezwoleniem na usunięcie drzewa lub krzewu, naliczona opłata jest przeliczana w sposób proporcjonalny do liczby drzew lub powierzchni krzewów, które nie zostały wykonane zgodnie z zezwoleniem. Niewykonanie przez WORD kompensacji przyrodniczej może spowodować wydanie przez Urząd Miasta w Częstochowie decyzji, o naliczeniu opłaty w wysokości zgodnie z Obwieszczeniem Ministra Środowiska w sprawie stawek opłat za usunięcie drzew i krzewów oraz stawek kar za zniszczenie zieleni.

2. Polityka zatrudnienia w WORD

Opis stanu
faktycznego

W Ośrodku nie obowiązują wewnętrzne regulacje dot. zasad doboru kadry pracowniczej. Dyrektor WORD w złożonych wyjaśnieniach wskazał, że Ośrodek jako samorządowa osoba prawna działa na podstawie ustawy o samorządzie województwa, ustawie Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o kierujących pojazdami. Tym samym Ośrodek nie podlega przepisom ustawy o pracownikach samorządowych²² w tym uregulowaniom dotyczącym dokonywania naboru kandydatów na wolne stanowiska pracy oraz brak jest obowiązku ustanawiania wewnętrznych przepisów, w oparciu o które dokonuje się doboru kadry pracowniczej.

Dyrektor ws. prowadzonej polityki zatrudnieniowej w Ośrodku zeznał, że: „*Baza osób chętnych do pracy w WORD jest prowadzona przez Wydział Kadr. Baza składa się z podań o pracę jakie wpływają do Ośrodka. Z tego co pamiętam tylko raz daliśmy ogłoszenie o zatrudnieniu egzaminatorów. Baza składa się z CV i podań o pracę jakie wpływają do WORD. Ogłoszenia są dość kosztowne. Wydział Ośrodka składa zapotrzebowanie na konkretnego pracownika i w tej sytuacji sięgamy do zgłoszeń jakie posiada WORD – kontaktując się z wybranym kandydatem. Zgłoszenia Wydziałów nie są sformalizowane. Na stanowiska egzaminacyjne – wymagania określa ustawa. WORD nie jest jednostką samorządową i nie obowiązują nas procedury związane z ogłaszaniem konkursów.*

W sprawie zatrudniania w Ośrodku osób spokrewnionych, Dyrektor Ośrodka zeznał: „*Nie jestem zainteresowany oraz nie mam wiedzy ws koligacji rodzinnych moich pracowników. Jako naganne uważam, zatrudnianie członków własnej rodziny. W WORD nie zatrudniłem żadnej osoby, będącej członkiem mojej rodziny.*”

[akta kontroli, str.: 1667-1668]

²¹ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 2134 ze zm.)

²² Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2016 r., poz. 902).

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli brak wewnętrznych regulacji dotyczących zasad zatrudniania pracowników w WORD, pomimo braku ustawowego obowiązku ich ustalenia, rodzi szereg wątpliwości co do transparentności podejmowanych przez Dyрекcję decyzji w tym zakresie. Niestosowanie postępowań konkursowych i brak ogłoszeń zewnętrznych powoduje, że mogą rodzić się podejrzenia, co do tego, czy przy zatrudnianiu nowych pracowników decydowały jedynie walory merytoryczne. Zdaniem Izby, WORD jako samorządowa osoba prawna, dysponująca środkami publicznymi winna wprowadzić i stosować jak najbardziej przejrzyste metody naboru aby móc obiektywnie ocenić kompetencje zatrudnianych pracowników.

Dyrektor WORD zawierał umowy zlecenia i umowy o dzieło z osobami fizycznymi. Do kontroli przekazanych zostało 651 umów zleceń i o dzieło zawartych w okresie od 01.01.2008 r. do 30.09.2016 r. Umowy z 2008 r. były oznaczone numerem kolejnym, natomiast w 2009 r. część umów była oznaczona kolejnym numerem, na części umów numer kolejny był wpisany ołówkiem lub nie był wpisany w ogóle. Natomiast w następnych latach ww. okresu umowy nie były oznaczone kolejnym numerem lub numer pojawiał się sporadycznie. Ponieważ zdecydowana większość umów nie była oznaczona kolejnym numerem, nie ma pewności, iż do kontroli zostały przekazane wszystkie umowy zlecenia i umowy o dzieło z okresu od 01.01.2008 r. do 30.09.2016 r.

Przedmiotami zawartych przez WORD umów zleceń i umów o dzieło były m.in.: usuwanie z placów manewrowych śniegu, oszronienia i oblodzenia w stopniu umożliwiającym przeprowadzenie egzaminów na prawo jazdy, utrzymywanie placów manewrowych w czystości, przygotowanie stanowisk manewrowych do malowania linii i znaków, utrzymanie czystości w pojazdach, wykonywanie drobnych robót remontowo-budowlanych, utrzymanie zieleni na terenie Ośrodka, przeprowadzenie wykładów na szkoleniach dla kierowców naruszających przepisy ruchu drogowego, kandydatów na instruktorów nauki jazdy, dla kierowców wykonujących transport drogowy, kandydatów na egzaminatorów, dla osób kierujących ruchem drogowym.

W umowach, za wyjątkiem umów, których przedmiotem były szkolenia, nie zawarto zakresów ilościowych przedmiotów tych umów tzn. nie określono np. ile m² powierzchni należy odśnieżyć, ile m² powierzchni placów manewrowych należy utrzymywać w czystości, ile stanowisk manewrowych przygotować do malowania linii i znaków, ile samochodów należy umyć i wyczyścić, itd. W umowach, wartości wynagrodzeń były określone kwotowo i okresy realizacji przedmiotów tych umów też były określone. W roku 2008 od stycznia do kwietnia Dyrektor zawierał umowy zlecenia, w których wynagrodzenie uzależnione było od ilości przepracowanych godzin (10 zł za godzinę). W umowach, których przedmiotem było szkolenie wynagrodzenie było określone poprzez wskazanie ceny za 45 minut szkolenia.

[akta kontroli, str.: 5-135]

Wartość umów zleceń zawartych przez WORD w okresie lat od 2008 r. do 30.09.2016 r., za wyjątkiem umów, w których wartość określono w złotych za godzinę oraz których przedmiotem było szkolenie, począwszy od 2008 r. wynosiła odpowiednio: 42 050,0 zł, 165 200,0 zł, 53 505,0 zł, 25 999,0 zł, 48 480,0 zł, 74 247,0 zł, 16 612,0 zł, 28 275,0 zł, 28 784,0 zł. Łączna wartość ww. umów wynosiła 483 152,0 zł. Wartość umów zleceń dziesięciu zleceniobiorców o łącznej najwyższej wartości podpisanych umów, wynosiła 74,4% łącznej wartości umów. Wartości umów każdego z tych dziesięciu zleceniobiorców liczone za cały badany okres zawierały się w przedziale wartości od 59 108,0 zł do 17 225,0 zł. Umowy zlecenia wykonywane były przez osoby niezatrudnione przez WORD, za wyjątkiem części umów, których przedmiotem były szkolenia. Wszystkich zleceniobiorców,

z którymi zawarto umowy zlecenia było 93, z czego z dziesięcioma z nich podpisano 52 % wszystkich umów.

[akta kontroli, str.:136-143]

Zleceniobiorcy byli zobowiązani, po wykonaniu przedmiotu umowy, do wystawienia rachunków i przekazania ich do WORD w celu otrzymania wynagrodzenia.

[akta kontroli, str.: 162-449]

W ramach kontroli dokonano przeglądu wszystkich, przekazanych do kontrolerów umów zleceń i umów o dzieło. Natomiast szczegółowej kontroli podano 142 umowy i wystawione na ich podstawie 142 rachunki o łącznej wartości 224 300,0 zł, zleconych sześciu osobom fizycznym.

[akta kontroli, str.: 54-135, 144-153]

W okresie od stycznia 2008 r. do dnia zakończenia kontroli w WORD zostało przyjętych do pracy 54 osoby. W tym samym okresie Ośrodek rozwiązał umowę o pracę z 64 osobami. W 31 przypadkach umowy zostały rozwiązane przez pracownika, w tym 27 umów rozwiązanych zostało na mocy porozumienia stron; 11 umów rozwiązano z upływem terminu na jakie były zawarte; 3 umowy rozwiązano ze względu na długotrwałą chorobę pracownika oraz 19 umów rozwiązano na skutek wypowiedzenia przez pracodawcę. WORD w Częstochowie z tytułu prowadzonych postępowań przed sądami pracy poniósł w poszczególnych latach objętych kontrolą łączne koszty z tytułu niezgodnego z prawem wypowiedzenia o pracę w wysokości 107,8 tys. zł.²³

[akta kontroli, str.: 1965-2006; 2503-2510]

Uwaga dotycząca
badanej działalności

W okresie objętym kontrolą 12 pracowników Ośrodka, którzy otrzymali wypowiedzenia umów o pracę wniosło do Sądu Pracy odwołania. W ich wyniku WORD poniósł koszty związane z wypłatą odszkodowań dla sześciu pracowników z tytułu niezgodnego z prawem wypowiedzenia umów o pracę w wysokości 84,3 tys. zł oraz koszty zastępstwa procesowego w wysokości 23,5 tys. zł.

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. NIK stwierdziła, iż wartości przedmiotów umów zleceń, była ustalana w sposób nieprecyzyjny, utrudniający ich rzetelne rozliczenie. W umowach tych, pomimo określenia wartości ich przedmiotu, nie zawarto zakresów ilościowych ich przedmiotów tzn. nie określono, w jakiej ilości należy wykonać dany rodzaj przedmiotu umowy np. ile m² powierzchni należy odśnieżyć, ile m² powierzchni placów manewrowych należy utrzymywać w czystości, ile stanowisk manewrowych przygotować do malowania linii i znaków, ile samochodów należy umyć i wyczyścić, jakiego rodzaju roboty budowlane mają zostać wykonane (np. ile m² płytek należy położyć, ile m² powierzchni ścian należy pomalować, itd.). Ponadto umowy zawierane w tym samym dniu niejednokrotnie określały ten sam okres realizacji przedmiotów tych umów i zawierały taki sam przedmiot umowy dla kilku różnych zleceniobiorców, co dodatkowo komplikowało określenie prawidłowej wartości przedmiotu umowy dla każdego zleceniobiorcy oddzielnie.

[akta kontroli, str.: 54-135, 144-153]

Dyrektor wyjaśnił, iż w zależności od zakresu i rodzaju czynności wynikających z umowy zlecenia wynagrodzenie ustalane było na różnym poziomie w zależności od wysiłku fizycznego, z jakim wiązały się określone czynności, od zadeklarowanej możliwości określonych osób obsługi konkretnych urządzeń, pojazdów (kosiarki, sypiacza, ciągnika, podajników z farbą), od zadeklarowanej

²³ Suma wypłaconych odszkodowań oraz kosztów zastępstwa procesowego i pełnomocnictw.

przez zleceniobiorcę umiejętności wykonania prac remontowych, od długoterminowych prognoz pogody związanych z opadami deszczu, śniegu. Te czynniki mają wpływ na ilość czynności związanych z odśnieżaniem, wywożeniem śniegu. Opady deszczu mają wpływ na szybszy lub wolniejszy wzrost zieleni, susza na konieczność podlewania i zraszania roślin i trawników. Warunki pogodowe również mają wpływ na częstotliwość sprząkania i mycia pojazdów egzaminacyjnych. Wartość umów ustalana była w oparciu o w/w czynniki oraz analizę warunków płacowych w WORD w Częstochowie i minimalnego wynagrodzenia za pracę obowiązującego w danym roku kalendarzowym, mając szczególnie na uwadze wybór alternatywy najbardziej korzystnej finansowo dla WORD Częstochowa. Zakres ilościowy przy tego rodzaju przedmiocie umowy zlecenia jest trudny do precyzyjnego określenia ze względu na czynniki determinujące ilość czynności. Oszacowana zbyt duża liczba godzin na wykonanie prac spowodowałaby nieuzasadnione zawyżenie kosztów po stronie WORD w Częstochowie, zbyt mała szacunkowa liczba godzin na wykonanie zakresu prac w miesiącu spowodowałby przeciążenie zleceniobiorcy i ewentualne niewłaściwe i niedokładne wykonanie przedmiotu umowy. Zakres czynności wynikający z umów zleceń nie był uwarunkowany koniecznością ich wykonania w okresie dni tygodnia, w określonych godzinach, dlatego też w umowach określono jej całkowitą wartość (nie wartość 1 godziny świadczenia czynności) w określonym czasie (tj. w tym wypadku 1 miesiąca).

[akta kontroli, str.: 154-161]

Wyjaśnienia Dyrektora wskazują, że wynagrodzenie było uzależnione od deklaracji złożonych przez zleceniobiorcę, a nie od faktycznie wykonanej pracy.

Na uwagę zasługuje również to, iż umowy zawarte z danym zleceniobiorcą zawierały stałą (z nielicznymi wyjątkami) wartość przedmiotów umów w okresach miesięcznych. Określenie stałej wartości przedmiotu umowy dla danego zleceniobiorcy w okresach miesięcznych było tak zdeterminowane, że zdarzały się przypadki, iż zleceniobiorcy zawierali po trzy lub dwie umowy w miesiącu tak, aby łączna wartość przedmiotów umów, których okres realizacji wynosił jeden miesiąc równa była tej stałej wartości.

NIK ponadto wskazuje, iż w przypadku wyżej wymienionych umów zleceń nie stosowano regulaminu udzielania zamówień publicznych wprowadzonego do stosowania w WORD przez Dyrektora.

[akta kontroli, str.: 2494-2499]

2. Rachunki potwierdzające wykonanie umów zleceń nie zawierały miary określającej, jaką ilość danego rodzaju przedmiotu umowy wykonano. Rachunki zawierały informację o wykonaniu danego rodzaju przedmiotu umowy np. „*Utrzymanie placów manewrowych w gotowości do egzaminowania*”. Ponadto w przypadku, gdy umowa zlecenia zawierała kilka różnych rodzajowo przedmiotów umów, rachunek wystawiony był na łączną kwotę bez wyszczególniania wartości odrębnie określonej dla danego rodzaju przedmiotu umowy.

[akta kontroli, str.: 5-135;162-449]

W rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 22 sierpnia 2005 r. w sprawie naliczania odsetek za zwłokę oraz opłaty prolongacyjnej, a także zakresu informacji, które muszą być zawarte w rachunkach²⁴ w § 14 ust. 1 wskazano, iż rachunek potwierdzający dokonanie sprzedaży lub wykonanie usługi zawiera co najmniej: (...) pkt 4) określenie rodzaju i ilości towarów lub wykonanych usług oraz ich ceny jednostkowe.

²⁴ Dz. U. z 2005 r. Nr 165 poz. 1373 ze zm.

Na pytanie „W jaki sposób dokonywano stwierdzenia wykonania przedmiotu ww. umów, skoro w umowach tych nie określono ilościowego zakresu przedmiotu tych umów?”, Dyrektor WORD udzielił wyjaśnień:

„Wykonanie przedmiotu umów zleceń było widoczne zarówno dla pracowników WORD w Częstochowie, jak i klientów bez konieczności określania roboczogodzin na wykonanie czynności, jak i określenia przedmiotu umowy w innej jednostce miary. Jeżeli umowa była realizowana w ustalonym czasokresie, prace manewrowe były przygotowane do przeprowadzania zadań egzaminacyjnych, teren ośrodka odśnieżony i zabezpieczony solą drogową przed ponownym zamarznięciem, śnieg usunięty z terenu WORD. Egzaminatorzy i kursanci nie skarżyli się na higienę i czystość pojazdów, pojazdy były odświeżone, pachnące, od egzaminatorów nie wpłynęły skargi czy uwagi na w/w elementy wpływające na komfort pracy i wizerunek WORD w Częstochowie. To samo dotyczy niektórych prac remontowych czy dbałości o zieleń. Efekty były widoczne.”

[akta kontroli, str.: 144-161]

Na pytanie: „Dlaczego na rachunkach, które dokumentują więcej niż jeden rodzaj operacji gospodarczej, nie podano odrębnie dla każdej rodzajowo innej operacji gospodarczej wartości tej operacji?..”, główna księgowa WORD udzieliła następującego wyjaśnienia:

„Umowy zlecenia na prace gospodarskie stanowią z punktu widzenia ustawy o rachunkowości rodzajowo jeden rodzaj operacji gospodarczej (wynagrodzenie z tytułu umowy zlecenia) a wynikające z nich wynagrodzenie określone jest w umowach ryczałtowo, zatem nie jest możliwe określenie wartości poszczególnych czynności wykonywanych w ramach pojedynczej umowy.”

[akta kontroli, str.: 450-465]

W rachunku nie wyszczególniono ile m² powierzchni odśnieżono lub zamieciono, posprzątno, ile sztuk samochodów wymyto, ile sztuk drzew poddano pielęgnacji, ile m² powierzchni trawników poddano zabiegom pielęgnacyjnym i na czym polegały te zabiegi, ile stanowisk manewrowych przygotowano do malowania linii i znaków, itd.

3. Organizacja WORD w Częstochowie.

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie ze statutem²⁵, WORD jest samorządową wojewódzką osobą prawną działająca w szczególności na podstawie ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa²⁶; ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym²⁷ i ustawy z dnia 5 stycznia 2011 o kierujących pojazdami²⁸. Ośrodek prowadzi samodzielną gospodarkę finansową a zgodnie z art. 119 ust. 5 ustawy Prawo o ruchu drogowym może zaciągać kredyty, za zgodą zarządu województwa, na zasadach ogólnych. Nadzór nad działalnością Ośrodka sprawuje Zarząd Województwa Śląskiego z uwzględnieniem kompetencji marszałka województwa określonych w ustawie o kierujących pojazdami. Organem Ośrodka jest Dyrektor powoływany i odwoływany przez Zarząd Województwa Śląskiego. Dyrektor kieruje jego działalnością, reprezentuje go na zewnątrz i ponosi odpowiedzialność za realizację zadań określonych przepisami prawa i statutem. Dyrektor jest uprawniony do dokonywania czynności prawnych samodzielnie w imieniu Ośrodka. W okresie objętym kontrolą zmiany w statucie Ośrodka wprowadzane były Uchwałą Sejmiku

²⁵ Sejmik Województwa Śląskiego uchwałą z dnia 22 kwietnia 2013 r. nadał nowy statut Wojewódzkiemu Ośrodkowi Ruchu Drogowego w Częstochowie. Uchylony został statut nadany uchwałą z dnia 20 października 2010 r.

²⁶ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.

²⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 128 ze zm.

²⁸ Dz. U. z 2011 r. Nr 30, poz. 151 ze zm.

Województwa Śląskiego z dnia 20 października 2010 r.²⁹ Zmiany dotyczyły m.in. zakresu zadań Ośrodka związanych z organizowaniem egzaminów i kursów dla osób ubiegających się uprawnienia do kierowania pojazdami oraz innych zadań związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego. W statucie wskazano również rodzaje działalności gospodarczej jakie może wykonywać WORD oraz sposób prowadzenia gospodarki finansowej. Zmiany do statutu wprowadzono również uchwałą z dnia 19 grudnia 2011 r.³⁰ Zmiany te dot. planów wydatków inwestycyjnych i wydatków na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz wprowadzenia w Ośrodku kontroli zarządczej. Dyrektor WORD zarządzeniem³¹ z dnia 30 października 2013 r. wprowadził Regulamin Organizacyjny WORD w Częstochowie. Regulamin określał szczegółowy zakres działania poszczególnych komórek organizacyjnych Ośrodka. Z chwilą wejścia w życie ww. zarządzenia utraciło moc zarządzenie³² z dnia 1 marca 2012 r. Ww. regulaminy zmieniły regulamin³³ z dnia 24 maja 2010 r. W Ośrodku od dnia 1 stycznia 2016 r. obowiązywał Regulamin Pracy wprowadzony Zarządzeniem³⁴ Dyrektora WORD. Regulamin określa organizację pracy i porządek wewnętrzny w Ośrodku oraz wzajemne uprawnienia i obowiązki pracodawcy i pracowników. Regulamin Pracy był w okresie objętym kontrolą był zmieniany Zarządzeniami Dyrektora WORD. Zmiany uzyskiwały pozytywną opinię działającego na terenie Ośrodka związku zawodowego pracowników WORD w Częstochowie zgodnie z art. 104 § 1 Kodeksu pracy³⁵. W Ośrodku od dnia 1 stycznia 2016 r. obowiązywał Regulamin Wynagradzania Pracowników wprowadzony Zarządzeniem³⁶ Dyrektora WORD. Regulamin zgodnie z art. 77² § 6 Kodeksu pracy został udostępniony pracownikom do wiadomości w wersji elektronicznej na serwerze WORD. Regulamin określał zasady i warunki wynagradzania za pracę. System wynagradzania pracowników Ośrodka polega na ustaleniu dla poszczególnych kategorii zaszeregowania pracowników stawek wynagrodzenia zasadniczego oraz dodatków do wynagrodzenia. Tabela stanowisk pracy i zaszeregowania stanowi załącznik do regulaminu wynagradzania. Warunki wynagradzania za pracę egzaminatorów zatrudnionych na umowę o pracę określa Rozporządzenie Ministra Transportu ws. warunków wynagradzania egzaminatorów przeprowadzających egzaminy kandydatów na kierowców i kierowców.³⁷ Zmiany w regulaminie uzyskiwały pozytywne opinie działającego w Ośrodku związku zawodowego pracowników WORD zgodnie z art. 77² § 4 kodeksu pracy³⁸.

[akta kontroli, str.: 2101-2480]

Uwaga dotycząca
badanej działalności

Zgodnie z upoważnieniem wynikającym z § 9 pkt 7 Statutu – Dyrektor WORD dokonywał w okresie od dnia 1 stycznia 2008 r. do dnia 31 grudnia 2016 r., wyboru biegłego rewidenta do badania sprawozdania finansowego Ośrodka.

[akta kontroli str. 144-161]

Powyższe upoważnienie zawarte w Statucie było niezgodne z art. 66 ust. 4 ustawy o rachunkowości obowiązującym od 6 czerwca 2009 r. w brzmieniu „Wyboru podmiotu uprawnionego do badania sprawozdania finansowego dokonuje organ zatwierdzający sprawozdanie finansowe jednostki, chyba, że statut, umowa lub inne

²⁹ Uchwała nr III/56/5/2010

³⁰ Uchwała nr IV/16/11/2011

³¹ Zarządzenie nr DN-021/18/13

³² Zarządzenie nr DN/02/12

³³ Wprowadzony w życie Zarządzeniem Dyrektora nr DN-021/10/10

³⁴ Zarządzenie nr. DN-021/12/15 z dnia 7 grudnia 2015 r.

³⁵ Opinie do zmiany regulaminu z dnia 7.12.2015 r.; 18.12.2014 r.; 18.12.2013 r.; 8.04.2013 r.; 12.04.2012 r.; 16.12.2010 r.; 2.07.2010 r.; 15.12.2009 r.; 15.12.2008 r.; 16.04.2008 r.; 7.12.2007 r.

³⁶ Zarządzenie z dnia 7 grudnia 2015 r. nr. DN-021/14/15

³⁷ Ustawa z dnia 11 października 2007 r. poz. 1437.

³⁸ Opinie NSZZ Solidarność pracowników WORD do zmiany regulaminów z dnia 7.12.2015 r.; 19.05.2015 r.; 30.03.2015 r.; 31.01.2014 r.; 12.04.2012 r.; 02.07.2010 r.

wiążące jednostkę przepisy prawa stanowią inaczej. Zarząd jednostki nie może dokonać takiego wyboru."

Wymaga to podjęcia działania w celu zmiany treści Statutu WORD, tak aby był on zgodny z ustawą o rachunkowości w zakresie wskazania podmiotu uprawnionego do wyboru biegłego rewidenta do badania sprawozdania finansowego. Dyrektor wyjaśnił, iż podjęte zostały działania poprzez kontakt telefoniczny z pracownikiem Urzędu Marszałkowskiego w celu przygotowania zmian w zakresie § 9 pkt 7 Statutu WORD w Częstochowie przyjętego Uchwałą Sejmiku Województwa Śląskiego IV/35/9/2013 z dnia 22 kwietnia 2013 r.

[akta kontroli str. 144-161; 1676-1677]

4. Wykorzystanie przez WORD samochodów służbowych

Opis stanu faktycznego

W WORD obowiązywały przepisy wewnętrzne, wprowadzone zarządzeniami przez Dyrektora, w zakresie korzystania przez pracowników z samochodów będących własnością WORD. Z samochodów pracownicy mogli korzystać na podstawie imiennego stałego uprawnienia do korzystania z samochodów lub jednorazowego wystawianego przez Dyrektora. Pracownicy korzystający z samochodów obowiązani byli do wpisywania określonych w karcie drogowej, prowadzonej do każdego samochodu, informacji tj. daty, trasy jazdy, nazwiska osoby prowadzącej pojazd, nazwisko osoby korzystającej z pojazdu, stanu licznika przed wyjazdem, stanu licznika po zakończeniu jazdy, przebyte km, godzina wyjazdu, godzina przyjazdu, podpisu osoby korzystającej z pojazdu. Pracownicy również mogli wynajmować od WORD samochody za określoną w zarządzeniu opłatą.

[akta kontroli, str.: 466-492, 506-537]

Kontrolą objęto zapisy w karcie drogowej prowadzonej dla samochodu marki Ford Galaxy nr rejestracyjny SC 99765 za okres od 01.01.2012 r. do 31.12.2016 r. oraz wynajem samochodów będących własnością WORD za okres od 08.04.2013 r. do 28.09.2016 r.

Ustalone nieprawidłowości

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

W miesięcznych kartach drogowych prowadzonych dla samochodu marki Ford Galaxy nr rej. SC 99765, w przypadku, gdy w miesiącu dysponentem był tylko Dyrektor WORD dokonywano tylko jednego wpisu za cały miesiąc „*Samochód do dyspozycji dyrekcji, jako pojazd służbowy*”. W przypadku, gdy dysponentem w danym miesiącu byli również inni pracownicy WORD dokonywano wpisu jak wyżej, lub tylko DN bez wskazania trasy przejazdu i pozostałych informacji. W przypadku, gdy dysponentem byli inni pracownicy niż Dyrektor dokonywano wpisów w karcie drogowej.

[akta kontroli, str.: 538-666]

Dyrektor WORD w zeznaniach potwierdził, iż samochód Ford Galaxy jest wykorzystywany do celów służbowych dyrekcji Ośrodka. Zeznał również, że: „*Zdaję sobie sprawę, że dokumentowanie jego przebiegu nie do końca jest właściwe i zgodne z przyjętymi w Ośrodku zasadami. Zasady dokumentowania dla tego pojazdu zostaną zmienione, aby odpowiadały zapisom wskazanym w karcie pojazdu.*”

[akta kontroli, str.: 2494-2499]

Izba ocenia brak udokumentowania trasy podróży wykonywanej przez Dyrektora samochodem marki Ford Galaxy nr rejestracyjny SC 99765, który jest własnością WORD jako działanie nierzetelne. Brak szczegółowego dokumentowania przebiegu samochodu służbowego może być podstawą do nie uznania przez Urząd Skarbowy,

podczas ewentualnej kontroli, kosztów poniesionych na korzystanie z samochodu marki Ford Galaxy jako kosztów uzyskania przychodów, co spowoduje zwiększenie obciążenia podatkowego w podatku dochodowym od osób prawnych.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁹, wnosi o:

1. rzetelne ustalenie wartości i sposobu rozliczania umów zleceń i o dzieło;
2. zapewnienie efektywnego gospodarowania składnikami majątkowymi;
3. wykonanie decyzji Prezydenta Miasta Częstochowy ws. nasadzeń.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Łódź, dnia 20 marca 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk



.....
podpis

³⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.