



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

Katowice, dnia 1 lipca 2010 r.

**Pan
Roman Bańczyk
Dyrektor
Wojewódzkiego Ośrodka
Ruchu Drogowego
w Katowicach**

LKA-4112-04-02/2009/S/09/009

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach przeprowadziła kontrolę w Wojewódzkim Ośrodku Ruchu Drogowego w Katowicach (zwanym dalej „WORD”) w zakresie wybranych obszarów działalności WORD latach 2007-2009 (I półrocze), w tym działalności inwestycyjnej.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, podpisanym w dniu 21 maja 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność WORD w zakresie wybranych obszarów działalności, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, natomiast negatywnie w zakresie prowadzonych działań inwestycyjnych.

Powyzszą ocenę uzasadniają następujące oceny cząstkowe i ustalenia kontroli:

- I. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność WORD w zakresie wybranych obszarów działalności, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości. I tak:
 1. W latach 2007-2009 (I półrocze)² przeprowadzono 305 643 egzaminów teoretycznych na prawo jazdy, z tego 112 883 w 2007 r., 128 809 w 2008 r. oraz 63 951 w I półroczu 2009 r. Wynikiem pozytywnym zakończyło się 242 642 egzaminów (79,4%).

¹ Dz. U. z 2007 r., Nr 231, poz. 1701, ze zm. zwanej dalej „ustawą o NIK”,

² Dyrektorem WORD od dnia 28 maja 2008 r. roku jest Roman Bańczyk. W okresie od dnia 22 stycznia 2002 r. do dnia 27 maja 2008 r. stanowisko Dyrektora zajmował Piotr Wcisło.

Ponadto, przeprowadzono 441 664 egzaminy praktyczne, z tego 170 147 w 2007 r., 183 253 w 2008 r. oraz 88 264 w I półroczu 2009 r. Wynikiem pozytywnym zakończyło się 165 941 egzaminów (37,6%).

- a) WORD przechowywał plany egzaminów przez okres 1 miesiąca, zgodnie z Instrukcją przeprowadzania egzaminu państwowego na prawo jazdy³, stanowiącą załącznik nr 5 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 27 października 2005 r. w sprawie szkolenia, egzaminowania i uzyskiwania uprawnień przez kierujących pojazdami, instruktorów i egzaminatorów⁴. Niewłaściwie sporządzano plany egzaminów WORD, tj. niezgodnie z § 2 ust. 3 pkt 1 a Instrukcji egzaminowania, ponieważ planu nie sporządzano w formie niepodzielnego dokumentu, zawierającego m.in. numery uprawnień egzaminatorów, lecz w rubryce *numery uprawnień egzaminatorów* znajdował się zapis *wg załącznika*. W załączniku tym, nieprzewidzianym w ww. instrukcji (podpisanym przez Koordynatora Pracy Egzaminatorów), znajdowały się m.in. nazwiska i numery uprawnień egzaminatorów.

NIK nie podziela wyjaśnień Dyrektora, że wprowadzenie w WORD w październiku 2008 r. systemu losowego przydziału egzaminatorów do poszczególnych osób (na kategorię prawa jazdy B) oraz trudności z wpisaniem większej ilości numerów egzaminatorów do odpowiedniej kolumny Planu egzaminów uniemożliwiły sporządzenie tego planu zgodnie z obowiązującym wzorem.

- b) W zbadanej próbie 30 egzaminów przeprowadzonych w latach 2007-2009 (I półrocze) stwierdzono, że w 9 przypadkach (1 w 2007 r. i 8 w 2008 r.) termin przeprowadzenia egzaminu na prawo jazdy kategorii B wyznaczono po upływie 30 dni od daty złożenia wymaganych dokumentów (od 3 do 37 dni), co było niezgodne z § 28 rozporządzenia w sprawie szkolenia. Główną przyczyną tej nieprawidłowości była zmiana w 2006 r. przepisów w sprawie egzaminowania. Podjęte działania - m.in. zwiększenie ilości osób do przeegzaminowania dla każdego egzaminatora, uruchomienie dodatkowych terminów egzaminu w dniach wolnych od pracy (soboty i niedziele) oraz kolejna nowelizacja przepisów w czerwcu 2009 r., pozwoliły na skrócenie tego okresu. W badanej próbie nie stwierdzono żadnego przypadku przekroczenia tego terminu w I połowie 2009 r.

³ zwanej dalej Instrukcją egzaminowania.

⁴ Dz. U. z 2005 r. Nr 217, poz. 1834 ze zm. zwanym dalej rozporządzeniem w sprawie szkolenia

c) Egzaminatorzy nadzorujący przeprowadzanie egzaminów państwowych, w okresie objętym kontrolą, przeprowadzili łącznie 936 kontroli egzaminów praktycznych (339 w 2007 r., 192 w 2008 r. oraz 405 w I półroczu 2009 r.), w trakcie prowadzonego egzaminu państwowego. Z-ca Dyrektora ds. Egzaminów i Nadzoru J. Kuwak wyjaśnił w toku kontroli, że ww. egzaminatorzy prowadzili również wyrywkowe kontrole, wykorzystując w tym celu nagrania dokonywane przez zainstalowane w samochodach egzaminacyjnych na kategorii B urządzenia rejestrujące (kamery)⁵. Stwierdzono jednak, że kontrole te nie były udokumentowane (za wyjątkiem rozpatrywanych skarg). WORD nie wykorzystywał ww. nagrań do dokonywania udokumentowanej analizy lub kontroli prawidłowości egzaminów zakończonych wynikiem pozytywnym, lecz jak stwierdził J. Kuwak planowane jest prowadzenie takich kontroli w najbliższej przyszłości.

2. Prawidłowo załatwiano skargi kierowane do WORD na przebieg lub wyniki egzaminów, a mianowicie:

- skargi te rozpatrywano i załatwiano w terminie 1 miesiąca od daty wpływu, co potwierdziło badanie 12 losowo wybranych skarg,
- skargi adresowane do Marszałka Województwa Śląskiego przekazywano mu wraz ze stanowiskiem WORD, kompletem dokumentów oraz nagraniem z przebiegu egzaminu, zgodnie z § 31 ust. 8 rozporządzenia w sprawie szkolenia.

NIK pozytywnie ocenia przedstawianie dokonywanych analiz skarg na przebieg lub wynik egzaminu na prawo jazdy w toku rocznych szkoleń egzaminatorów, jak to miało miejsce np. w 2009 r. Równocześnie NIK zwraca uwagę na brak pisemnej procedury załatwiania tych skarg (stosowano procedurę postępowania z przesyłkami doręczonymi do WORD), w wyniku czego skargi ujmowano w rejestrze skarg niechronologicznie, gdyż wpisywano je z chwilą rozpatrzenia, a nie wpływu do WORD.

3. NIK negatywnie ocenia:

- odpłatne korzystanie przez WORD, w latach 2007-2009 (I półrocze), bez zawarcia stosownych umów, z pojazdów ośrodków szkolenia do przeprowadzenia egzaminów na kategorii prawa jazdy: C, D oraz C+E,

⁵ Pojazdy egzaminacyjne WORD, służące do przeprowadzania egzaminów na kategorii B wyposażono w urządzenia rejestrujące (kamery), stosownie do § 19 rozporządzenia w sprawie szkolenia.

- zawarcie przez zastępcę dyrektora WORD J. Markiewicza w dniu 29 kwietnia 2008 r. umowy z ośrodkiem szkoleniowo-usługowym o przyjęciu w bezpłatne użytkowanie samochodu ciężarowego oraz przyczepy.

Dyrektor WORD R. Bańczyk wyjaśnił, że z pojazdów innych ośrodków szkolenia korzystano „w przypadkach koniecznych, awaryjnych”, tym niemniej, zdaniem NIK, nieodpłatne korzystanie przez WORD z takich pojazdów może sprzyjać powstawaniu zobowiązań pozaumownych oraz zjawisk korupcyjnych.

4. NIK ocenia negatywnie funkcjonujący w latach 2007 – 2009 (I półrocze) sposób zawierania umów zlecenia z pracownikami własnymi i osobami obcymi oraz rozliczania zleconych zadań. I tak:

a) Z analizy 183 umów zawartych w 2007 r., 239 umów w 2008 r. oraz 167 umów w I półroczu 2009 r. wynika, że:

- 65 umów (z lat 2007-2008) nie podpisali zleceniobiorcy, z tego 59 zrealizowano, dokonując wypłat na podstawie przedstawionych rachunków na łączną kwotę 581 250,20 zł. Umowy te podpisali ówcześni zastępcy dyrektora WORD - J. Markiewicz, R. Bańczyk, J. Uliczny, G. Cius i W. Mikołajec,
- 4 umów (z 19 marca i 31 grudnia 2007 r. oraz z 1 kwietnia i 10 listopada 2008 r.) nie podpisał przedstawiciel WORD. Wynagrodzenie wypłacono na podstawie potwierdzenia wykonania zleconych czynności i po przedłożeniu rachunków na łączną kwotę 13 480 zł,
- w umowach nie określano zakresu zleczanych czynności (dwie umowy: z 3 lipca i 8 czerwca 2007 r. oraz jedna umowa z 3 stycznia 2008 r.) oraz terminu zakończenia wykonania zleczanych czynności (trzy umowy: z 2 kwietnia i 10 października 2007 r.),
- WORD nie posiadał opracowań zleconych w 2007 r. na podstawie zawartych trzech umów, a mianowicie:
 - zleconego 28 marca 2007 r. opracowania *analizy porównawczej w zakresie potrzeb szkoleniowo edukacyjnych i poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego w UE* za kwotę 3 700 zł. Umowę podpisał ówczesny zastępca dyrektora R. Bańczyk, który wyjaśnił, że umowę podpisał oraz potwierdził rachunek za jej wykonanie na polecenie ówczesnego Dyrektora WORD P. Wcisło, który oświadczył mu, że opracowany dokument jest w jego posiadaniu,
 - zleconego 4 kwietnia 2007 r. opracowania *zespólonego systemu koncepcji doskonalenia systemu zarządzania jakością opartego na normie DN-EN ISO 9001* za kwotę 3 700 zł. Umowę zawarł były zastępca Dyrektora J. Markiewicz, który

wyjaśnił, że zawierając umowę działał na polecenie ówczesnego Dyrektora WORD P. Wcisło,

- zleconego 19 kwietnia 2007 r. *tłumaczenia z j. niemieckiego* za kwotę 1 250 zł, którego wykonanie potwierdził były zastępca Dyrektora J. Markiewicz. Jak wyjaśnił Dyrektor R. Bańczyk (który podpisał tę umowę) najprawdopodobniej przetłumaczone materiały dotyczące ośrodka doskonalenia techniki jazdy poprzedni dyrektor przekazał Zarządowi Województwa Śląskiego i Prezydentowi Bytomia.
 - stwierdzono przypadki (16 na 167 zawartych umów w I połowie 2009 r.) ustnego zlecenia wykonania przeprowadzenia szkoleń, na które umowy pisemne zawierano w terminie późniejszym, spowodowane tym, że pracownicy odpowiedzialni za sporządzenie projektów umów byli informowani o zlecanych czynnościach przez Kierownika Działu Szkoleń po ich wykonaniu.
- b) Nie prowadzono rejestru umów. Umowy sporządzano w dwóch egzemplarzach, z których jeden przechowywano w Dziale Kadr. Wynagrodzenie z tytułu tych umów wypłacano na podstawie sporządzanych rachunków do umowy, niekonfrontowanych z ich zapisami. Dopiero Dyrektor R. Bańczyk zarządzeniem Nr 4/IV/09 z dnia 27 kwietnia 2009 r. w sprawie udzielania, ewidencji i kontroli umów zleceń i umów o dzieło w WORD, wprowadził ewidencję zawieranych umów.
5. W latach 2006 i 2008 zawarto umowy leasingowe na 4 autokary turystyczne do przewozu osób w kraju i za granicą w ramach działalności gospodarczej WORD.
- NIK negatywnie ocenia nieegzekwowanie odsetek od kontrahentów regulujących należności „po terminie”. W wyniku badania, wystawionych przez WORD 59 faktur z lat 2007-2009 stwierdzono, że w 10 przypadkach ich zapłaty dokonano po terminie. Tylko w jednym przypadku (w listopadzie 2009 r.) wystąpiono do kontrahenta o zapłatę odsetek z tytułu nieterminowej płatności. W trakcie kontroli (30 grudnia 2009 r.) wystawiono pozostałym kontrahentom wezwania do zapłaty odsetek z tytułu nieterminowego regulowania należności. Za powyższe nieprawidłowości odpowiedzialność z tytułu nadzoru ponoszą dyrektorzy WORD w tych latach.
6. Stwierdzono nieprzestrzeżenie zarządzeń Dyrektora - nr 45/XI/2004 z 22 listopada 2004 r. w sprawie prowadzenia dokumentacji eksploatacyjnej i rozliczania paliwa przez pojazdy użytkowane w WORD oraz nr 4/VI/08 z 16 czerwca 2008 r. w sprawie użytkowania, prowadzenia dokumentacji eksploatacyjnej i rozliczania zużycia paliwa

w pojazdach WORD. Pracownicy WORD wypełniali karty drogowe niezgodnie z ww. zarządzeniami. Ponadto dla potrzeb administracyjnych WORD, poza postanowieniami ww. zarządzenia, wydzielono czwarty samochód. I tak:

a) W wyniku analizy 195 tras przebytych w latach 2008 - 2009 przez 5 samochodów WORD, stwierdzono niezgodne z ww. zarządzeniem wypełnienie kart drogowych, tj.:

- w karcie nr 6740100 z 14 października 2008 r. samochodu VW Transporter, odpowiedzialny za kontrolę kart drogowych kierownik Oddziału Terenowego (zwanego dalej OT) w Katowicach nie zatwierdził ani nie rozliczył, jak wyjaśnił, prawdopodobnie w wyniku przeoczenia, w ewidencji miesięcznej 139 kilometrów trasy (z Katowic do Zawiercia i z powrotem) przebytej przez dyrektora WORD,
- w 9 na 11 kart ww. VW Transportera nie podano czasu pracy pojazdu, rzeczywistego zużycia paliwa oraz oszczędności i przekroczeń w stosunku do normatywnego zużycia paliwa,
- w 40 kartach samochodów osobowych Fiat Grande Punto nie podano czasu pracy pojazdu i rzeczywistego zużycia paliwa,
- w 159 kartach nie podano stanu licznika przy wyjeździe i po powrocie oraz godziny wyjazdu, w tym w 109 nie podano czasu pracy pojazdu, zużycia paliwa rzeczywistego i oszczędności.

Odpowiedzialność za administrowanie taborem samochodowym, w tym za kontrolę kart drogowych ponosi Kierownik OT w Katowicach, który przyczyny opisanych wyżej przypadków nieprzestrzegania obowiązującego zarządzenia wyjaśniał m.in. tym, że jemu do skontrolowania karty drogowej niezbędny jest jedynie przebieg kilometrów, a brak wpisywania tych danych może wynikać z wcześniejszych nawyków pracowników przed jego zatrudnieniem.

b) Ww. zarządzeniami w OT Katowice, dla potrzeb administracyjnych, wydzielono trzy pojazdy: dwa Fiaty Punto Grande dla obsługi administracyjnej kadry kierowniczej WORD (jeden pojazd do dyspozycji dyrektora WORD i jeden pojazd dla Działu Informatycznego WORD) oraz jeden dla obsługi OT. Pozostali członkowie kadry kierowniczej oraz pracownicy zatrudnieni w OT Katowice, zgodnie z zarządzeniem, powinni zaspokajać potrzeby przejazdów dla celów administracyjnych własnymi pojazdami, rozliczając koszty przejazdu na blankiecie „delegacja służbowa”, wg obowiązującej stawki za kilometr. Dyrektor WORD R. Bańczyk wyjaśnił, że ustnie upoważnił kierownictwo OT Katowice do używania czwartego pojazdu,

niewyposażonego w system do rejestracji przebiegu egzaminu, w uzasadnionych przypadkach, związanych z realizacją statutowych zadań WORD. Potwierdził to zastępca dyrektora WORD ds. bezpieczeństwa ruchu drogowego, szkoleń i transportu stwierdzając, że „*Będąc w pracy, w zależności od aktualnej potrzeby wykorzystuję samochód służbowy (...)*”.

7. Stwierdzono, niezgodne z przepisami § 7 Regulaminu gospodarowania składnikami majątku ruchomego w WORD z 1 lipca 2008 r., przekazanie w 2009 r. w 2 przypadkach (na 11 badanych) pojazdów pomiędzy OT na podstawie dokumentów, w których nie było potwierdzenia osoby przyjmującej oraz nie miały formy protokołu zdawczo-odbiorczego. Za prawidłowe przekazywanie środków trwałych odpowiedzialni byli kierownicy oddziałów terenowych WORD. Należy dodać, że w toku kontroli dostosowano dokumentację do wymogów ww. regulaminu.
8. Prawidłowo wyegzekwowano należności od firmy Wap Tour Sp. z o.o. z tytułu przechowywania cegieł na terenach Ośrodków w Bytomiu i w Katowicach, pomimo że cegły składowane były już od 2007 r. bez formalnej umowy. W porozumieniu z 25 sierpnia 2008 r. zobowiązano spółkę do uregulowania należności za okres poprzedzający podpisanie porozumienia oraz do ponoszenia opłat miesięcznych do czasu usunięcia cegieł.
9. Stronę internetową WORD opracowano i zaktualizowano zgodnie z ustawą z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁶.

II. NIK ocenia negatywnie działalność inwestycyjną WORD:

1. WORD w latach 2004-2009 prowadził inwestycje budowlane w Bytomiu, Dąbrowie Górniczej, Katowicach, Tychach i Rybniku oraz dokonał zakupu środków transportu, na łączną kwotę 43 552,9 tys. zł, w tym 41 266,9 tys. zł nakładów inwestycyjnych. Na sfinansowanie tych inwestycji WORD przeznaczył środki zgromadzone na rachunkach bankowych oraz część zysku netto. Jak wynika z analizy finansowej, przeprowadzonej przez obecną główną księgową, w latach 2006-2008 nastąpił wzrost zobowiązań z 1,2 mln zł do 2,2 mln zł. Równocześnie nastąpiło pogorszenie płynności finansowej WORD, co obrazuje obniżenie wartości wskaźnika bieżącej płynności⁷ z 5,31 do 0,88 w 2008 r. (w praktyce przyjmuje się, że wartość tego wskaźnika poniżej 1,0 oznacza zagrożenie płynności finansowej). Nastąpiło także

⁶ Dz. U. Nr 112 poz. 1198, ze zm.

⁷ Liczony jako stosunek aktywów bieżących do zobowiązań bieżących

wyraźne zmniejszenie wartości wskaźników rentowności, a mianowicie: wskaźnika rentowności majątku⁸ z 8,2 do 4,8; wskaźnika rentowności kapitału własnego⁹ z 9,7 do 5,8 i wskaźnika rentowności z całokształtu działalności¹⁰ z 14,6 do 7,3. W konsekwencji WORD w kwietniu 2009 r. zaciągnął kredyt inwestycyjny w kwocie 6 mln zł na dokończenie budowy OT w Rybniku, z terminem spłaty do 30 września 2011 r.

1.1. Wykonawców trzech inwestycji objętych kontrolą (w Dąbrowie Górniczej, Rybniku i Bytomiu) wybrano w drodze przetargu, w których istotnym kryterium oceny oferty był termin realizacji zadania. W efekcie wybrano ofertę budowy OT w Dąbrowie Górniczej droższą o prawie 300 tys. zł od najniższej oferowanej ceny i szacunkowej wartości inwestycji określonej przez WORD. Później z firmą zawarto aneksy, ze względu *na opracowanie dokumentacji zamienniej oraz zmianę technologii robót*, które przedłużyły realizację zamówienia o 6 miesięcy, jak proponowali to inni wykonawcy. W trakcie realizacji tej inwestycji zawarto, w trybie zamówienia z wolnej ręki, 5 umów dodatkowych na łączną kwotę 1 028,4 zł, co stanowiło 19,9 % wartości zamówienia podstawowego. W efekcie na ww. inwestycję zawarto umowy o wartości ogółem 6 197,5 tys. zł (zapłacono faktury na łączną kwotę 6 188,2 tys. zł, mniej o 9,3 tys. zł).

W ocenie NIK, nierzetelnie sprawdzano i zatwierdzano przedkładane przez wykonawcę faktury, ponieważ służby WORD nie dokonywały opisu, której umowy faktury dotyczą. Stwierdzono, że w 13 fakturach, o łącznej wartości 5 124 tys. zł, wykonawca powołał się na umowę podstawową, podczas gdy ich wartość była o 45,1 tys. zł mniejsza od wartości tej umowy. W pozostałych 7 fakturach, o łącznej wartości 1 064,2 tys. zł, wpisał – roboty budowlane, przy czym wartość tych faktur była większa o 35,9 tys. zł od sumy wartości, określonych w 5 dodatkowych umowach. Faktury te zatwierdził ówczesny z-ca Dyrektora WORD J. Markiewicz, który, jak wyjaśnił, nie zwrócił uwagi na brak opisu.

1.2. NIK negatywnie ocenia dwukrotne zlecenie przez WORD wykonania dokumentacji projektowej garaży w OT Dąbrowa Górnicza.

W dniu 16 czerwca 2003 r. zawarto umowę (nr ZP/20/WORD/03) na wykonanie dokumentacji projektowo kosztorysowej pod nazwą „Budowa Oddziału Terenowego WORD w Dąbrowie Górniczej”, której zakres obejmował m.in. budowę garaży.

⁸ Liczony jako stosunek wyniku finansowego netto do sumy aktywów

⁹ Liczony jako stosunek wyniku finansowego netto do kapitału własnego

¹⁰ Liczony jako stosunek wyniku finansowego netto do przychodów ogółem

Dokumentację wykonawca miał sporządzić na podstawie wytycznych projektowania (stanowiących załącznik nr 4 do „Warunków konkursowych na prace twórcze”), w których, jako jeden z elementów zagospodarowania terenu, podano garaż na 9 sztuk samochodów osobowych. Tymczasem w dniu 15 lipca 2003 r., z tym samym wykonawcą, zawarto drugą umowę na wykonanie dokumentacji projektowo kosztorysowej tych garaży pod nazwą „Projekt garaży w WORD w Katowicach - Oddział Terenowy w Dąbrowie Górniczej” za wynagrodzeniem 30 500 zł. Obie umowy podpisał ówczesny z-ca Dyrektora J. Markiewicz oraz główny księgowy. J. Markiewicz nie potrafił wyjaśnić przyczyn zawarcia osobnej umowy na projekt garaży. Wydatkowanie kwoty 30 500 zł należy ocenić, jako niegospodarne.

- 1.3. We wszystkich trzech nowowytbudowanych oddziałach terenowych stwierdzono, że część pomieszczeń (od 10 % do 15 % całkowitej powierzchni użytkowej), pomimo podejmowanych działań w celu ich zagospodarowania, nie była wykorzystana. W poszczególnych oddziałach niewykorzystane powierzchnie wynosiły: OT Rybnik 97 m² (tj. 15 %), OT Dąbrowa Górnicza 102 m² (tj. 12 %) i OT Tychy 124 m² (tj. 10 %).
2. NIK ocenia jako niegospodarne, zakup w listopadzie 2004 r. hali magazynowej w Bytomiu (stanowiącej część zakupionej większej nieruchomości z przeznaczeniem na ośrodek terenowy) oraz przeprowadzenie w latach 2005-2006 adaptacji tej hali na cele usługowo-handlowe (odpowiedzialność za te działania ponosi były dyrektor WORD). Inwestycja ta kosztowała łącznie 9 468 118,20 zł (w tym: zakup hali za 2 564 562 zł, wykonanie robót budowlanych za 6 614 789,31 zł, nadzór inwestorski za 195 136,28 zł, a usługi projektowe za 93 630,61 zł). W latach 2005 – 2009 z tytułu wynajmu obiektów w Bytomiu (w tym hali) uzyskano przychody łącznie na kwotę 521 638,67 zł. I tak:
 - 2.1. Adaptację hali przeprowadzono na podstawie zakupionego na przełomie lat 2004-2005 gotowego projektu (sporządzonego na zlecenie i potrzeby poprzedniego właściciela), który następnie inny projektant, na zlecenie WORD, częściowo zmodyfikował w czerwcu i sierpniu 2005 r. W konsekwencji w ww. hali m.in. zainstalowano system klimatyzacyjno-wentylacyjny, którego - ze względu na wysokie koszty eksploatacji – jak dotąd nie wykorzystywali najemcy hali (stosują we własnym zakresie zamienne rozwiązania). Z uwagi na brak w dokumentacji WORD kosztorysów powykonawczych do faktur wystawionych przez wykonawcę robót, nie ustalono dokładnego kosztu ww. systemu. Z kosztorysu ofertowego załączonego do

umowy z wykonawcą wynika, że miał on kosztować 725 503,02 zł, a jak zeznał inspektor nadzoru pełniący wówczas nadzór nad robotami, ww. system wykonano zgodnie z ofertą.

Decyzję o zakupie ww. hali i o poniesieniu ze środków publicznych znacznych nakładów na jej adaptację pod potrzeby potencjalnych najemców podjęto bez posiadania z ich strony zapewnienia, że będą ten obiekt wynajmować. NIK nie uwzględnia wyjaśnień byłego zastępcy dyrektora WORD, że posiadano zapewnienie jednego z najemców, gdyż w zawartej z nim umowie przewidziano wynajem zaledwie 25 % powierzchni hali, a była to jedyna tego typu umowa zawarta wówczas przez WORD. Ponadto nie egzekwowano od tego najemcy postanowień ww. umowy (uznając, że z powodu opóźnień w oddaniu hali do użytku umowa ta nie doszła do skutku), pomimo że najemca ten nie wypowiedział umowy, a jedyną konsekwencją tego opóźnienia mogło być (wg umowy) obniżenie czynszu za pierwszy miesiąc.

Nie przeprowadzono również analiz opłacalności ww. inwestycji. Były dyrektor WORD dysponował wprawdzie sporządzonymi przed zakupem nieruchomości operatami szacunkowymi, z treści których wynikało, że roczny dochód z wynajmu całej nieruchomości (tj. ww. hali, budynku biurowego, budynku gospodarczego i gruntu) wyniesie 703 400 zł lub 982 000 zł, przy założeniu, że wynajęta zostanie całkowita powierzchnia użytkowa ww. obiektów (pomimo że znaczna część nieruchomości miała być wykorzystywana na ośrodek terenowy).

W rezultacie wynajęcia tylko części hali (do 49 % powierzchni), ok. 33 % powierzchni budynku biurowego oraz budynku gospodarczego i części gruntu, roczne przychody z tego tytułu w latach 2005 - 2009 wyniosły odpowiednio: 66 490,66 zł, 11 895,72 zł, 29 771,42 zł, 53 551,25 zł i 359 929,62 zł (przy czym halę oddano do użytku w październiku 2008 r.). Mimo podjętych przez obecnego dyrektora WORD działań w celu zagospodarowania ww. obiektów, potencjalni klienci w końcowej fazie negocjacji rezygnowali z wynajmu, ze względu, jak wyjaśnił dyrektor, na trudności obiektywne związane z wysokim kosztem adaptacji oraz bieżącego utrzymania, głównie hal.

Ponadto WORD, z tytułu przeznaczenia części nieruchomości na wynajem, otrzymał zwrot podatku VAT w łącznej kwocie 944 252 zł, w tym 738 104 zł od zakupu hali.

We wniosku złożonym w styczniu 2005 r. do naczelnika urzędu skarbowego¹¹ ówczesny zastępca dyrektora WORD ds. administracyjno-technicznych zadeklarował, że WORD na działalność opodatkowaną podatkiem VAT (tj. wynajem) przeznaczy m.in. część hali o powierzchni 3 282 m² (całkowita powierzchnia 3 862 m²) i część budynku biurowego o powierzchni 947,77 m² (całkowita powierzchnia 1 587,74 m²). W ocenie NIK, zwracając się do naczelnika urzędu skarbowego z ww. wnioskiem o interpretację, co do zakresu i sposobu zastosowania prawa podatkowego w indywidualnej sprawie, zastępca dyrektora WORD, w celu osiągnięcia korzystnej dla podatnika interpretacji, wprowadził organ podatkowy w błąd, co do skali prowadzonej działalności opodatkowanej podatkiem VAT stwierdzając, że *część nieruchomości jest już wynajmowana na podstawie umów zawartych przez poprzedniego właściciela nieruchomości*, (bowiem umowy te dotyczyły wynajmu zaledwie 4 % deklарowanej do wynajęcia powierzchni, czego nie podał w złożonym wniosku).

Na podstawie oględzin ww. nieruchomości w Bytomiu ustalono, że:

- w budynku administracyjno–biurowym ok. 2/3 całkowitej powierzchni użytkowej budynku zajął WORD, natomiast tylko 1/3 tej powierzchni wynajmowano,
- część hali magazynowej o powierzchni 885 m² wykorzystywał WORD (Wydział Transportu i garaże), pomieszczenia o łącznej powierzchni 1 884 m² wynajmowano, natomiast pomieszczeń o powierzchni 903 m² nie zagospodarowano.

W wyniku analizy zawartych przez WORD umów najmu pomieszczeń w zakupionej nieruchomości w Bytomiu stwierdzono, że w okresie od stycznia 2005 r. do lipca 2009 r. WORD wynajmował: w budynku administracyjno-biurowym powierzchnię od 114,00 m² do 564,06 m² (od lutego 2007 r.), w budynku hali magazynowej powierzchnię użytkową od 476,09 m² do 658,09 m² (dopiero od 1 grudnia 2008 r. z uwagi na prowadzone w niej wcześniej roboty budowlane, a następnie z powodu braku możliwości odprowadzania ścieków i konieczności budowy oczyszczalni ścieków), natomiast budynek gospodarczy (cały) wynajmowano tylko w 2005 r., a w lutym 2007 r. sprzedano.

Z powyższych ustaleń wynika, że WORD obniżył kwotę należnego podatku VAT o kwotę podatku naliczonego, związaną również (w pewnej części) ze sprzedażą

¹¹ wniosku o udzielenie pisemnej interpretacji co do zakresu i sposobu zastosowania prawa podatkowego w indywidualnej sprawie, na podstawie art. 14a §1 i §4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa j.t. Dz. U. z 2005 r. Nr 8 poz. 60 ze zm.

zwolnioną od tego podatku (tj. od części nieruchomości, która wykorzystywana jest na działalność podstawową WORD – głównie egzaminowanie i szkolenie kierowców), podczas gdy art. 86 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług¹² wyklucza możliwość dokonania odliczenia podatku naliczonego związanego z towarami i usługami, które nie są wykorzystywane do czynności opodatkowanych, czyli w przypadku ich wykorzystywania do czynności zwolnionych od podatku oraz niepodlegających temu podatkowi.

NIK nie podziela opinii Dyrektora WORD, że *przepisy regulujące problematykę podatku VAT nie normują wobec podatników prowadzących sprzedaż opodatkowaną ograniczenia możliwości obniżenia podatku należnego o podatek naliczony od zakupów, które mogą służyć przyszłej sprzedaży opodatkowanej.*

2.2. W toku realizacji inwestycji w Bytomiu wielokrotnie naruszono przepisy ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹³, w szczególności:

- W przetargu na wykonanie robót budowlanych w ramach adaptacji ww. hali, (w którym jedynym kryterium oceny ofert była najniższa cena), odrzucono korzystniejszą ofertę, mimo braku – w ocenie NIK – podstaw do jej odrzucenia. Zdaniem członków komisji przetargowej treść tej oferty nie odpowiadała treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia¹⁴ (art. 89 ust. 1 pkt 2 Prawa zamówień publicznych), ponieważ nie zawierała zaakceptowanego wzoru umowy. W konsekwencji zawarto umowę z wykonawcą, który złożył ofertę droższą o 19 358,93 zł od oferty odrzuconej (tj. na kwotę 6 813 334,40 zł). W treści SIWZ nie zawarto jednak ww. wymogu załączenia zaakceptowanego wzoru umowy, a na formularzach oferty obaj wykonawcy oświadczyli, że zawarty w SIWZ projekt umowy akceptują,
- w listopadzie 2005 r., w trybie z wolnej ręki, powołując się na art. 67 ust. 1 pkt 5 prawa zamówień publicznych, wykonawcy robót budowlanych adaptacji ww. hali, udzielono zamówienia na roboty dodatkowe, polegające na zabezpieczeniu przeciwpożarowym konstrukcji stalowej obiektu na kwotę 254 401,32 zł, pomimo że nie zachodziły przesłanki zastosowania tego trybu zamówienia. Jak wyjaśnił były zastępca dyrektora WORD, „roboty dodatkowe związane były ze zmianami wprowadzonymi do projektu budowlanego, napotykać kłopoty z wykonaniem prac

¹² Dz. U. Nr 54 poz. 535 ze zm.,

¹³ Dz. U. z 2007 r. Nr 223 poz. 1655 ze zm. zwanej dalej „Prawem zamówień publicznych”

¹⁴ zwanej dalej „SIWZ”,

na obiekcie, na wniosek inspektora nadzoru, sporządzono projekty wykonawcze, większości z tych spraw nie można było wcześniej przewidzieć, dopiero rozpoczęcie prac ujawniło niedoskonałości istniejących konstrukcji i instalacji”. W przedłożonych do kontroli dokumentach brak było jednak wskazania uzasadnienia wystąpienia konieczności zmiany projektu budowlanego, w oparciu o które opisano przedmiot zamówienia. Ponadto umowa o zmianę pierwotnego projektu budowlanego została zawarta w czerwcu 2005 r., tj. przed przystąpieniem wykonawcy do realizacji robót budowlanych (w lipcu 2005 r.), dlatego nie można uznać, że zmiana projektu była spowodowana wyłącznie okolicznościami, które wyniknęły w trakcie robót. W ocenie NIK, możliwość udzielenia zamówienia dodatkowego w trybie z wolnej ręki musi wynikać z okoliczności obiektywnie nieprzewidywalnych,

- w lipcu 2006 r., w trybie zapytania o cenę, udzielono zamówienia na roboty budowlane, polegające na remoncie dachu budynku biurowego o wartości netto 31 834,81 zł (brutto 38 838,46 zł), pomimo braku podstaw prawnych do zastosowania tego trybu udzielenia zamówienia. Zgodnie z art. 10 ust. 2 prawa zamówień publicznych, zamawiający może udzielić zamówienia w trybie zapytania o cenę tylko w przypadkach określonych w ustawie. Zgodnie z art. 70 tej ustawy (na który powołał się zamawiający wybierając tryb postępowania) zamawiający może udzielić zamówienia w trybie zapytania o cenę, jeżeli przedmiotem zamówienia są dostawy lub usługi powszechnie dostępne o ustalonych standardach jakościowych. W rozumieniu ustawy usługami są wszelkie świadczenia, których przedmiotem nie są roboty budowlane lub dostawy (art. 2 pkt 10), natomiast robotą budowlaną (zgodnie z art. 2 pkt 8) jest wykonanie albo zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane¹⁵. Art. 3 pkt 7 prawa budowlanego stanowi, że przez roboty budowlane należy rozumieć m. in. prace polegające na remoncie obiektu budowlanego. W świetle ww. przepisów opisany wyżej przedmiot zamówienia należy zaliczyć do robót budowlanych, a nie – jak podał zamawiający w uzasadnieniu zastosowania ww. trybu – do usług powszechnie dostępnych o ustalonych standardach jakościowych.

Udzielając zamówienia na „usługi związane z adaptacją hali produkcyjno-magazynowej (...) na cele usługowo-handlowe” WORD 20 grudnia 2004 r., bez stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych, zawarł umowę, której przedmiotem było przekazanie gotowej dokumentacji projektowej oraz przygotowanie i wystąpienie

¹⁵ Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118, ze zm. zwanej dalej „prawem budowlanym”

w imieniu zamawiającego z wnioskiem o wydanie decyzji o warunkach zabudowy na zmianę sposobu użytkowania hali za wynagrodzenie „równowarte kwocie 6 000,00 euro wg kursu obowiązującego w dniu podpisania umowy”. W myśl art. 35 ust. 3 ww. ustawy, ustalając wartość zamówienia zamawiający zobowiązany jest stosować średni kurs złotego w stosunku do euro, stanowiący podstawę przeliczania wartości zamówień, określony w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 marca 2004 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych. W dacie udzielenia ww. zamówienia kurs ten wynosił 4,0468 zł¹⁶, w związku z czym zwolnione ze stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych, zgodnie z art. 4 pkt 8 (w brzmieniu obowiązującym w dniu udzielania ww. zamówienia), były zamówienia o wartości netto nieprzekraczającej równowartości 6 000 euro, tj. 24 280,80 zł. Wysokość netto wynagrodzenia wypłaconego wykonawcy z tytułu realizacji tej umowy (zgodnie z wystawioną fakturą) wyniosła 24 746,40 zł i była wyższa od ww. kwoty o 465,60 zł, w związku z czym WORD, udzielając ww. zamówienia, był zobowiązany stosować przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych,

- zlecając wykonanie zmian do ww. dokumentacji projektowej, dokonano nieuprawnionego (w myśl cytowanego wyżej przepisu prawa zamówień publicznych) podziału zamówienia na części, bowiem, bez stosowania ww. ustawy, z wykonawcą, zawarto umowę 3 czerwca 2005 r. na wykonanie zmian projektu oraz uzyskanie zmiany decyzji o pozwoleniu na budowę, zgodnie z nową dokumentacją, za wynagrodzenie w wysokości netto 12 000 zł, przy czym w treści umowy podano, że zleceniobiorca będzie pełnił odpłatny nadzór autorski nad realizacją robót objętych ww. dokumentacją, ale na podstawie odrębnej umowy, którą zobowiązał się podpisać. Następnie w dniu 1 sierpnia 2005 r. z tym samym wykonawcą zawarto umowę na pełnienie ww. nadzorów autorskich za wynagrodzenie w wysokości netto 24 000 zł. NIK nie podziela opinii byłego zastępcy dyrektora WORD, który podał, że „wykonanie projektu i pełnienie nadzoru autorskiego to dwie zupełnie różne usługi i w związku z tym zawarto odrębne umowy na obie te czynności”. Skoro bowiem, obie strony ww. umów już w momencie zlecenia wykonania projektu umówiły się, że będą również świadczone usługi nadzoru w oparciu o tę dokumentację, nie było potrzeby zawierania odrębnej umowy na te usługi. Zdaniem NIK, zawarcie w tym przypadku dwóch odrębnych umów (każda z wynagrodzeniem poniżej równowartości

¹⁶ Dz. U. Nr 40 poz. 356

6 000 euro) miało na celu omińnięcie przepisów dotyczących progu wartości zamówienia, poniżej której nie stosuje się ustawy Pzp. Łączna wartość netto zamówienia na ww. usługi (obu umów), zgodnie z wystawionymi fakturami, wyniosła 36 000,00 zł i była wyższa o 11 719,20 zł od kwoty, stanowiącej w dniu udzielenia ww. zamówień równowartość 6 000 euro.

Tryb udzielenia zamówienia na ww. roboty dodatkowe zatwierdził były dyrektor WORD, we wszystkich pozostałych ww. przypadkach odpowiedzialnym za zawarcie zamówienia (w tym za zatwierdzenie trybu i wyniku postępowania) był, upoważniony do tych czynności przez byłego dyrektora WORD, jego ówczesny zastępca.

3. W lutym 2007 r. były dyrektor WORD dokonał sprzedaży należących do WORD dwóch działek gruntu w Bytomiu wraz z posadowionym na jednej z nich budynkiem o powierzchni 184 m² za cenę 213 429,00 zł, która nie uwzględniała wartości ww. budynku. Nieruchomość zbyto w drodze przetargu ustnego nieograniczonego, przeprowadzonego zgodnie z obowiązującymi przepisami. Jednak w przypadku działki zabudowanej (o powierzchni 2 636 m²), jako cenę wywoławczą do przetargu podano, wyliczoną przez rzeczoznawcę majątkowego, jej wartość rynkową na dzień 4 października 2006 r. (155 524 zł), nieuwzględniającą wartości budynku, który na niej się znajdował, czym naruszono art. 67 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁷, zgodnie z którym cenę nieruchomości ustala się na podstawie jej wartości, a przy sprzedaży nieruchomości w drodze przetargu, cenę wywoławczą w pierwszym przetargu ustala się w wysokości nie niższej niż wartość nieruchomości.

Zgodnie z operatem szacunkowym, sporządzonym przez innego rzeczoznawcę w listopadzie 2004 r. (przed zakupem przez WORD tych nieruchomości), ww. budynek (bez wartości gruntu pod nim) wyceniono wówczas na 227 136 zł. Uwzględniając fakt, że nieruchomość w Bytomiu zakupiono za kwotę niższą, niż wyceniona przez tego rzeczoznawcę, wartość netto ww. budynku (liczona tym samym stosunkiem procentowym do wartości całej nieruchomości) w listopadzie 2004 r. wynosiła 203 500 zł.

W ocenie NIK, działanie byłego Dyrektora WORD, polegające na ustaleniu ceny wywoławczej ww. nieruchomości w wysokości niższej od jej wartości rynkowej (o wartość znajdującego się na niej budynku), w wyniku czego sprzedano ww. nieruchomość, należy uznać za niegospodarne.

¹⁷ Dz. U. z 2004 r. Nr 261 poz. 2603 ze zm.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1. Dostosowanie Planów Egzaminów do wymogów określonych w Instrukcji egzaminowania.*
- 2. Wyznaczanie egzaminów państwowych na kategorię B w wymaganym terminie.*
- 3. Zwiększenie nadzoru nad przeprowadzaniem egzaminów.*
- 4. Wzmocnienie nadzoru nad prawidłowością terminowych rozliczeń z kontrahentami oraz administracją taborem samochodowym.*
- 5. Dokonywanie nowelizacji przepisów wewnętrznych WORD, w przypadku zmiany stanu faktycznego w jego funkcjonowaniu.*
- 6. Przekazywanie środków trwałych pomiędzy jednostkami organizacyjnymi na podstawie protokołów zdawczo-odbiorczych.*
- 7. Bieżące i chronologiczne wpisywanie do rejestru skarg dotyczących egzaminu na prawo jazdy.*
- 8. Dokonanie korekty naliczonego podatku VAT związanego z zakupem i adaptacją nieruchomości w części, która nie była wykorzystywana do czynności opodatkowanych (tj. na wynajem).*

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Dyrektora, w terminie 21 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn nie podjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Katowicach umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.