



Pan
Włodzimierz Mogiła
Dyrektor Wojewódzkiego Ośrodka
Ruchu Drogowego w Częstochowie
ul. Hallera 1
42-200 Częstochowa

MARSZAŁEK
WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

URZĄD MARSZAŁKOWSKI
WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

ul. Ligonia 46
40-037 Katowice

TELEFON +48 32 20 78 290

marszal@slaskie.pl
slaskie.pl
powstania.slaskie.pl

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 41 ust. 1 i ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t. jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 547 ze zm.), oraz § 12 ust. 1 *Regulaminu kontroli jednostek organizacyjnych Województwa Śląskiego* stanowiącego załącznik do uchwały nr 1057/229/VI/2021 Zarządu Województwa Śląskiego z dnia 28 kwietnia 2021 r., pracownicy Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego przeprowadzili kontrolę w kierowanej przez Pana Jednostce. Działając na podstawie § 29 ust. 4 pkt 1 ww. *Regulaminu* przedstawiam ustalenia dokonane w trakcie kontroli, ocenę kontrolowanej działalności oraz zalecenia dotyczące usunięcia nieprawidłowości lub usprawnienia funkcjonowania jednostki kontrolowanej.

I. Dane identyfikacyjne kontroli:

Jednostka kontrolowana:

Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Częstochowie (dalej: *Ośrodek*), ul. Hallera 1, 42-200 Częstochowa.

Kierownik jednostki kontrolowanej:

W okresie objętym kontrolą osobami sprawującymi funkcję Dyrektora *Ośrodka* byli:

- Pan Maciej Wawrzkiwicz - od dnia 27.02.2008 r. do dnia 09.01.2019 r., powołany na stanowisko uchwałą Zarządu Województwa Śląskiego nr 334/139/111/2008 z dnia 26 lutego 2008 r., odwołany uchwałą Zarządu Województwa Śląskiego nr 19/11/VI/2019 z dnia 9 stycznia 2019 r.,
- Pan Tadeusz Taranek - od dnia 09.01.2019 r. do dnia 26.08.2021 r., powołany na stanowisko uchwałą Zarządu Województwa Śląskiego nr 20/VI/2019 z dnia 9 stycznia 2019 r., odwołany uchwałą Zarządu Województwa Śląskiego nr 1973/266/VI/2021 z dnia 26 sierpnia 2021 r.,
- Pan Krzysztof Przybylski od dnia 26.08.2021 r. do dnia 03.11.2021 r., powołany na stanowisko uchwałą Zarządu Województwa Śląskiego nr 1974/266/VI/2021 z dnia 26 sierpnia 2021 r., odwołany uchwałą Zarządu Województwa Śląskiego nr 2379/285/VI/2021 z dnia 3 listopada 2021 r.,

- Pan Włodzimierz Mogiła od 05.11.2021 r. powołany na stanowisko uchwałą Zarządu Województwa Śląskiego nr 2380/285/VI/2021 z dnia 3 listopada 2021 r.

Numer kontroli: AU-KN.1711.8.2021.

Zakres i okres objęty kontrolą: wybrane zagadnienia z zakresu spraw organizacyjno-finansowych za lata 2019-2021.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę:

Departament Audytu i Kontroli Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego w Katowicach.

Osoby przeprowadzające kontrolę:

- Aleksander Lesik – starszy inspektor, na podstawie upoważnienia nr 370/AU/2021 z dnia 23.08.2021 r. w dniach 1, 2 września 2021 r. oraz 21 października 2021 r. w siedzibie jednostki; w pozostałych dniach obowiązywania upoważnienia ważnego w okresie od 24.08.2021 r. do 29.10.2021 r. czynności kontrolne były prowadzone w siedzibie kontrolującego;
- Aneta Barańska – główny specjalista, na podstawie upoważnienia nr 370/AU/2021 z dnia 23.08.2021 r. w dniach 1, 2, 14, 15, 16, 17 września 2021 r. oraz 21, 22, 28, 29 października 2021 r. w siedzibie jednostki; w pozostałych dniach obowiązywania upoważnienia ważnego w okresie od 24.08.2021 r. do 29.10.2021 r. czynności kontrolne były prowadzone w siedzibie kontrolującego.

Data rozpoczęcia czynności kontrolnych: 26.08.2021 r.

Data zakończenia czynności kontrolnych: 29.10.2021 r.

Kontrolę przeprowadzono metodą wrywkową i wpisano do książki kontroli jednostki w dniu 01.09.2021 r.

(dowód: akta kontroli nr 1)

II. Ustalenia szczegółowe

Na podstawie sprawozdań finansowych za lata 2019-2020 ustalono, że wynik finansowy *Ośrodka* kształtował się następująco:

2019 r. - strata netto wynosiła 765.576,59 zł,

2020 r. - strata netto wynosiła 502.821,31 zł.

Strata netto wykazana w 2020 r. w porównaniu do roku 2019 zmniejszyła się o 262.755,28 zł (34,3%).

Jak wynika z Rachunku zysków i strat za 2019 r., sporządzanym przez *Ośrodek* w wariantcie porównawczym, w roku poprzedzającym okres objęty kontrolą (tj. 2018 r.) *Ośrodek* osiągnął zysk w wysokości 99.734,08 zł.

Przychody ze sprzedaży i zrównane z nimi w 2020 r. w porównaniu do uzyskanych w 2019 r. zmniejszyły się o 811.948,89 zł (14%).

Na uzyskane przychody ze sprzedaży w okresie objętym kontrolą złożyły się przychody z działalności: egzaminacyjnej, szkoleniowej, działalności Stacji Kontroli Pojazdów oraz z najmu i działalności Komisji weryfikacyjnej.

Koszty działalności operacyjnej w ww. okresie zmniejszyły się o 313.427,80 zł (5%).

Strata ze sprzedaży w 2020 r. w porównaniu do roku poprzedniego pogłębiła się o 498.521,09 zł (83%).

Z porównania wartości poszczególnych rodzajów kosztów działalności operacyjnej poniesionych w 2020 r. w stosunku do ich wartości w roku poprzednim wynika, że jedynymi kosztami, które odnotowały wzrost są koszty amortyzacji. Wartość pozostałych rodzajów kosztów w 2020 r. uległa zmniejszeniu w stosunku do 2019 r.

Z analizy struktury kosztów rodzajowych zaprezentowanej w tabeli nr 4 „Koszty rodzajowe w latach 2019-2020” (str. 9 niniejszego dokumentu) wynika, że największy udział w strukturze stanowią koszty wynagrodzeń (62%) dlatego ich wpływ na wynik uzyskany z poszczególnych rodzajów działalności poddano dalszej analizie, z której ustalenia i wnioski zostały opisane w punkcie 1.3.2. (str. 15 niniejszego dokumentu).

Kolejnym rodzajem kosztów, które w ramach czynności kontrolnych poddano analizie są koszty usług obcych. Ich udział w kosztach rodzajowych w kontrolowanym okresie wynosił 6%. Strukturę oraz udział kosztów usług obcych w kosztach poszczególnych rodzajów działalności poddano dalszej analizie, z której ustalenia i wnioski zostały opisane w punkcie 1.3.2. (str. 15 niniejszego dokumentu).

(dowód: akta kontroli nr 2)

1. Ustalenie przyczyn straty finansowej za rok 2020.

A. Opis stanu faktycznego:

1.1. Weryfikacja wskazywanych przez Ośrodek przyczyn pogarszania się wyniku finansowego w latach 2019-2021.

Przyczyny powstania straty w 2019 oraz w 2020 roku zostały wymienione przez Dyrektora Ośrodka:

- w piśmie GK.032.1.5.2020 z 14.02.2020 r. (załącznik nr 2 do protokołu kontroli przeprowadzonej w 2020 r. przez Referat Kontroli Departamentu Obsługi Prawnej i Kontroli Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego),
- w informacji opisowej do sprawozdań finansowych za lata 2019 - 2020.

Dyrektor Ośrodka wymienił nw. przyczyny powstania straty:

- „1. Niezmienna wysokość opłat za egzaminy przy równoczesnym ciągłym wzroście kosztów funkcjonowania Ośrodka;
2. Demografia (niskie przychody z egzaminowania przy wysokim poziomie kosztów stałych, wzrost cen energii);
3. Zmiany organizacyjne jednostki związane ze zmianą kierownictwa WORD (reorganizacja procesu egzaminowania i zmiana organizacji pracy powodująca przejściowy wzrost kosztów wynagrodzeń);
4. Odpis w koszty wartości nakładów inwestycyjnych dot. ODTJ 1(koszty nie są wydatkiem, ale obniżają wynik finansowy);
5. Wpływ nadzwyczajnej sytuacji w kraju związanej z wystąpieniem zakażeń SARS-Cov-2 i wprowadzeniem stanu zagrożenia epidemiologicznego, co spowodowało długotrwałe wyłączenie Ośrodka z możliwości wykonywania zadań statutowych i uzyskiwania przychodów”.

Wymienione powyżej przyczyny zostały zweryfikowane w ramach prowadzonych czynności kontrolnych.

(dowód: akta kontroli nr 3)

¹ ODTJ – Ośrodek Doskonalenia Techniki Jazdy – przypis Zespołu kontrolnego.

1.1.1. Potwierdzenie niezmienności wysokości opłat egzaminacyjnych w okresie objętym kontrolą w oparciu o obowiązujące akty prawne.

Wysokość opłat za przeprowadzenie egzaminu państwowego regulują przepisy rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 16 stycznia 2013 r. w sprawie wysokości opłat za przeprowadzenie egzaminu państwowego oraz stawek wynagrodzenia związanych z uzyskiwaniem uprawnień przez egzaminatorów (t. jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 974).

W § 3 ust.1 ww. rozporządzenia została określona wysokość opłat za przeprowadzenie egzaminu państwowego, w podziale na kategorie prawa jazdy oraz w podziale na część teoretyczną i praktyczną. W okresie objętym kontrolą do powyższego przepisu nie wprowadzono zmian.

W wyniku przeprowadzonej w trakcie kontroli analizy zmian przepisów prawa regulujących wysokość opłat egzaminacyjnych potwierdzono ich niezmienność od dnia 19.01.2013 r., tj. od dnia wejścia w życie przepisów rozporządzenia.

1.1.2. Ustalenie ilości osób zgłaszających i ilości osób egzaminowanych przez Ośrodek w latach 2019-2021 (w oparciu o dane Ośrodka).

W wyniku analizy zarejestrowanych zgłoszeń do egzaminu państwowego w kontrolowanym okresie ustalono, że ilość zgłoszeń do egzaminu z części teoretycznej i praktycznej w 2020 r. (38.272 zgłoszeń) zmniejszyła się o 16,5 % (7.539 zgłoszeń) w stosunku do ilości zgłoszeń zarejestrowanych w 2019 r. (45.811 zgłoszeń).

Jednocześnie przychody z działalności egzaminowania osiągnięte w 2020 r. (4.302.057,27 zł) zmniejszyły się o 14,4 % (723.042,73 zł) w stosunku do osiągniętych w 2019 r. (5.025.100,00 zł).

(dowód: akta kontroli nr 4)

W oparciu o dane dotyczące rejestrowanej przez Ośrodek ilości zgłoszeń do egzaminu państwowego, potwierdzono ich spadek o 7.539 (16,5%) w 2020 r. w stosunku do roku 2019. Główną przyczyną takiego stanu był niż demograficzny w grupie wiekowej osób, która najczęściej przystępuje do egzaminu.

Skutkiem zmniejszenia ilości zgłoszeń do egzaminu był spadek głównego przychodu Ośrodka, tj. wpływów z tytułu opłat egzaminacyjnych o 723.042,73 zł (14%).

W kontrolowanym okresie przychody z egzaminowania stanowiły 88% udziału w przychodach ze sprzedaży.

1.1.3. Wpływ zmian organizacyjnych pracy Ośrodka na wzrost kosztów działalności (zmiany kierownictwa, reorganizacja procesu egzaminowania i zmiana organizacji pracy).

W związku ze zmianą przepisów prawnych związanych z procesem egzaminowania zmieniono organizację pracy w Ośrodku oraz zwiększono zatrudnienie w grupie egzaminatorów.

Wpływ na zmianę procesu egzaminowania i organizację pracy miały przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 czerwca 2019 r. w sprawie egzaminowania osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, szkolenia, egzaminowania i uzyskiwania uprawnień przez egzaminatorów oraz wzorów dokumentów stosowanych w tych sprawach (Dz.U. z 2019 r. poz. 1206, dalej: *rozporządzenie*).

Zmiany związane z przydziałem części praktycznych egzaminów państwowych egzaminatorom określone w ww. przepisach weszły w życie z dniem 01.01.2020 r.

O wyjaśnienie zmian związanych z organizacją pracy przed wprowadzeniem zmian przepisów i po ich wprowadzeniu poproszono Kierownika Wydziału Realizacji Egzaminów Państwowych. W przekazanej w trakcie kontroli notatce służbowej sporządzonej w dniu 16.09.2021 r. Kierownik wyjaśnił „(...) do dnia 31.12.2019 r. w Wojewódzkim Ośrodku Ruchu Drogowego w Częstochowie proces planowania

egzaminów państwowych na prawo jazdy był realizowany w taki sposób, aby zapewnić jak najkrótszy okres oczekiwania na egzamin osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami przy zapewnieniu efektywnego wykorzystania czasu pracy zatrudnionych egzaminatorów. Szczegółowe decyzje w tym zakresie należały do kompetencji Dyrektora Ośrodka. (...) w tym okresie planowano

do przydziału egzaminów praktycznych dla egzaminatorów wg następujących dziennych wskaźników:

- a) Kat. „B” prawa jazdy -1 egzaminator -10 egzaminów,
- b) Kat. „C” prawa jazdy -1 egzaminator – 8 egzaminów,
- c) Kat. „C+E” prawa jazdy – 1 egzaminator – 6 egzaminów”.

Po wejściu przepisów rozporządzenia:

„(...) dzienne (maksymalne) wskaźniki w zakresie przydziału egzaminów praktycznych dla egzaminatorów wynoszą odpowiednio:

- d) Kat „B” prawa jazdy -1 egzaminator – 9 egzaminów,
- e) Kat „C” prawa jazdy -1 egzaminator – 6 egzaminów,
- f) Kat „C+E” prawa jazdy -1 egzaminator – 5 egzaminów”.

Przed wprowadzeniem zmian ww. przepisów ilość etatów egzaminatorów wg stanu na dzień 31.12.2019 r. wynosiła 20 (21 egzaminatorów), natomiast po wejściu zmiany przepisów ilość etatów egzaminatorów wg stanu na dzień 31.12.2020 r. zwiększyła się do 21 (22 egzaminatorów).

W powyższych danych nie uwzględniano egzaminatora przebywającego na urlopie bezpłatnym.

(dowód: akta kontroli nr 5)

Wejście w życie z dniem 01.01.2020 r. przepisów rozporządzenia wprowadzających dobowe limity osób egzaminowanych przez jednego egzaminatora były podstawą do podjęcia przez Dyrektora Ośrodka decyzji o zwiększeniu o 5 liczby etatów w grupie egzaminatorów na przestrzeni roku 2020.

W przypadku utrzymania się tendencji spadkowej ilości egzaminów przeprowadzanych przez Ośrodek i niezmienności opłat egzaminacyjnych (co ma miejsce w badanym okresie) decyzja dotycząca zwiększenia zatrudnienia w grupie egzaminatorów będzie skutkować spadkiem rentowności z działalności egzaminowania.

Wnioski dot. efektywności struktury zatrudnienia zostały opisane w pkt 2 niniejszego dokumentu.

1.1.4. Odpis w koszty wartości nakładów inwestycyjnych dotyczących Ośrodka Doskonalenia Techniki Jazdy (dalej: ODTJ).

Jednym z czynników mających wpływ na osiągniętą stratę w 2019 r., wymienionych przez ówczesnego Dyrektora Ośrodka, był odpis w koszty wartości nakładów inwestycyjnych dotyczących ODTJ.

Na podstawie wyjaśnienia przekazanego w trakcie czynności kontrolnych przez Głównego księgowego (pismo z dnia 16.09.2021 r.) oraz dołączonych do wyjaśnienia dokumentów wynika, że decyzja o budowie ODTJ została podjęta w związku z planowanym wejściem przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami, wprowadzających nowe zadania dla Ośrodka w zakresie organizowania kursów doszkalających dla młodych kierowców będących w tzw. okresie próbnym. Z uwagi na to, że przepisy w zakresie ww. zadania ostatecznie nie weszły w życie, podjęto decyzję o zamiarze wynajmu lub zbycia prawa wieczystego użytkowania gruntu i w związku z tym konieczności dokonania aktualizacji wartości poniesionych nakładów.

W celu urealnienia wartości nakładów inwestycyjnych na przedmiotową nieruchomość objętą ją odpisem aktualizacyjnym proporcjonalnie do zakładanego czasu niezbędnego do zakończenia procesu zbycia, tj. w okresie 3 lat od 2018 r.

Jak wynika z treści oświadczenia Głównego księgowego, na dzień 31.12.2018 r. dokonano odpisu w kwocie 191.748,68 zł poniesionych nakładów, kolejny odpis został dokonany na dzień 31.12.2019 r. w wysokości 186.109,00 zł, co potwierdzają zapisy w ewidencji księgowej (konto 769-10 „*Odpis aktualizacyjny należn. i rezerwy (n.k.u.p)*”) oraz nota nr 11 do sprawozdania finansowego za 2019 r. W 2020 r. nie dokonywano odpisu ponieważ nastąpiła sprzedaż prawa wieczystego użytkowania gruntu związanego z niezrealizowaną inwestycją budowy ODTJ uzyskując dochód 671.000 zł, który bezpośrednio wpłynął na zwiększenie wyniku finansowego.

Z wyjaśnień Głównego Księgowego wynika, że „*Ośrodek w wyniku sprzedaży uzyskał dochód w wysokości 671.000 zł oraz przestał ponosić koszty związane z samym posiadaniem gruntu (około 154.000 zł:*

- *Podatek od nieruchomości 77.014,08 zł*
- *Roczne koszty umorzenia 49.705,49 zł*
- *Roczna opłata za wieczyste użytkowanie gruntu 27.507,26 zł (...)*”.

(dowód: akta kontroli nr 6)

Wskazywana przez Dyrektora Ośrodka przyczyna straty (odpis w koszty wartości nakładów inwestycyjnych dot. ODTJ) odnosiła się do wyniku finansowego roku 2019 i roku poprzedniego. Kwota odpisu w koszty wartości nakładów inwestycyjnych stanowiła stałe obciążenie wyniku finansowego za te lata. W 2020 r. dokonano sprzedaży gruntu uzyskując dochód w wysokości 671.000 zł, który miał bezpośredni wpływ na pomniejszenie straty za 2020 r.

1.1.5. Wpływ nadzwyczajnej sytuacji w kraju związanej z wystąpieniem zakażeń SARS-Cov-2 i wprowadzeniem stanu zagrożenia epidemiologicznego, co spowodowało długotrwałe wyłączenie Ośrodka z możliwości wykonywania zadań statutowych i uzyskiwania przychodów.

W związku z pandemią COVID-19, Zarządzeniem nr DN-021/07/20 z dnia 11.03.2020 r. Dyrektor Ośrodka zawiesił:

- przeprowadzanie egzaminów państwowych na wszystkie kategorie prawa jazdy w terminie od 12.03.2020 r. do 25.03.2020 r., z możliwością przedłużenia na dalszy okres (przedłużono do 17.05.2020 r.),
- prowadzenie kursów i szkoleń organizowanych przez Ośrodek, w terminie od 12.03.2020 r. do 25.03.2020 r. z możliwością przedłużenia na dalszy okres (przedłużono do 12.05.2020 r.).

Pismem z dnia 12.05.2020 r. (KT-RT.KW-00386/20) Marszałek Województwa Śląskiego zezwolił Dyrektorom Wojewódzkich Ośrodków Ruchu Drogowego od dnia 12.05.2020 r. na stopniowe wznawianie działalności statutowej. Zgodnie z ww. pismem, decyzja o kolejności wznawiania działalności statutowej została pozostawiona Dyrektorom Ośrodków.

Zarządzeniem nr DN-021/19/20 z 13.05.2020 r. Dyrektor Ośrodka podjął decyzję o wznowieniu działalności statutowej w zakresie przeprowadzania egzaminów państwowych na wszystkie kategorie prawa jazdy od dnia 18.05.2020 r., a prowadzenie kursów i szkoleń - od dnia 13.05.2020 r.

Z przedłożonych podczas kontroli wyjaśnień wynika, że w okresie od 01.01.2020 r. do 31.05.2020 r. w porównaniu do roku poprzedniego Ośrodek utracił łącznie przychody w wysokości 1.163.266,62 zł, w tym:

- z działalności egzaminowania - 1.137.595 zł,
- z działalności szkoleniowej - 17.927,00 zł,
- z najmu placów manewrowych - 7.744,52 zł.

W ocenie Dyrektora Ośrodka „(...) na powyższe straty nałożyły się ponadto skutki zmian przepisów obowiązujących od 1.01.2020 r. w zakresie dopuszczalnych limitów ograniczających ilość osób egzaminowanych przez jednego egzaminatora w ciągu doby, skutkujące także zmniejszeniem przychodów”.

W związku z brakiem możliwości skorzystania z pomocy w ramach tzw. Tarczy Antykryzysowej po wznowieniu działalności przez *Ośrodek*, Dyrektor podjął decyzję o uruchomieniu zapisów na egzaminy w soboty. „(...) W okresie lipiec-listopad 2020 roku, dzięki dobrowolnej pracy egzaminatorów w soboty, *Ośrodek* zyskał 13 dni pracy i dostosował terminy oczekiwania na egzamin do terminów zagwarantowanych w przepisach ruchu drogowego oraz zwiększył przychody z egzaminowania o 209 tys. zł”.

Podsumowanie wniosków z weryfikacji przyczyn powstania straty w latach 2019-2020 wskazanych przez *Ośrodek*.

W wyniku czynności kontrolnych potwierdzono, że na pogorszenie wyniku finansowego w latach 2019-2020 wpływ miały przyczyny wskazane przez *Ośrodek*, tj.:

- niezmiennosc od 8 lat opłat egzaminacyjnych oraz spadek rejestrowanej przez *Ośrodek* ilości zgłoszeń do egzaminu państwowego co skutkowało zmniejszeniem przychodów z usług egzaminowania,
- wejście w życie z dniem 01.01.2020 r. przepisów *rozporządzenia* wprowadzającego dobowe limity osób egzaminowanych przez jednego egzaminatora czego skutkiem było podjęcie przez Dyrektora *Ośrodka* decyzji o zwiększeniu liczby etatów w grupie egzaminatorów,
- kwota odpisu w koszty wartości nakładów inwestycyjnych dotycząca *Ośrodka* Doskonalenia Techniki Jazdy stanowiła obciążenie wyniku finansowego w latach 2018 – 2019. W wyniku podjętej przez Dyrektora *Ośrodka* decyzji o sprzedaży gruntu, uzyskany z tego tytułu dochód miał bezpośredni wpływ na pomniejszenie straty w 2020 r.,
- w wyniku pandemii Covid-19 *Ośrodek* z przyczyn od siebie niezależnych przez okres dwóch miesięcy nie realizował zadań statutowych, co skutkowało w tym czasie brakiem przychodów oraz koniecznością poniesienia kosztów związanych z przystosowaniem *Ośrodka* do obostrzeń epidemicznych. Ze względu na status prawny jednostki *Ośrodek* nie spełniał warunków otrzymania pomocy i nie korzystał ze wsparcia w ramach tzw. tarcz antykryzysowych.

W wyniku podjętej przez Dyrektora *Ośrodka* decyzji o uruchomieniu zapisów na egzaminy w soboty w okresie od lipca do listopada 2020 r., *Ośrodek* dostosował terminy oczekiwania do terminów zagwarantowanych w przepisach ruchu drogowego oraz zwiększył przychody z działalności egzaminacyjnej o 209.000 zł.

W ocenie Zespołu kontrolnego, największy wpływ na pogorszenie się wyniku finansowego *Ośrodka* miały przyczyny skutkujące zmniejszeniem przychodów z działalności egzaminacyjnej, na które *Ośrodek* nie miał wpływu.

Na wzrost przychodów w 2020 r. wpłynęły podjęte przez Dyrektora *Ośrodka* decyzje dotyczące czasowego uruchomienia zapisów na egzaminy w soboty oraz sprzedaż gruntu.

Jednakże, w przypadku utrzymania się tendencji spadkowej ilości egzaminów przeprowadzanych przez *Ośrodek* i niezmienności opłat egzaminacyjnych (co ma miejsce w badanym okresie) decyzja dotycząca zwiększenia zatrudnienia w grupie egzaminatorów będzie skutkować spadkiem rentowności z działalności egzaminowania.

1.2. Ustalenie innych przyczyn mogących mieć wpływ na spadek przychodów w zakresie egzaminowania (średni czas oczekiwania na egzamin, współczynnik zdawalności).

A. Opis stanu faktycznego:

W trakcie czynności kontrolnych przeanalizowano inne czynniki, które potencjalnie mogą wpływać na zmniejszenie lub wzrost przychodów z egzaminowania. Analizą objęto zdawalność oraz czas oczekiwania na egzamin.

Średnia zdawalność egzaminu praktycznego na kat. B prawa jazdy w kontrolowanym okresie w Wojewódzkich Ośrodkach Ruchu Drogowego (dalej: WORD) w województwie śląskim wynosiła: 31,96% w 2019 r. i 35,98% w 2020 r.

Zdawalność w 2019 r. w *Ośrodku* w Częstochowie wynosiła 29,76% - mieściła się więc blisko średniego poziomu zdawalności.

W 2020 r. poziom zdawalności w *Ośrodku* w Częstochowie w stosunku do roku poprzedniego nieznacznie obniżył się (o 0,64%) i wyniósł 29,12%. W porównaniu do średniej zdawalności w innych ośrodkach poziom zdawalności był niższy o 6,86%.

W ramach czynności kontrolnych poproszono o zestawienie wolnych terminów na egzamin państwowy prawa jazdy wg stanu na dzień przeprowadzania kontroli, tj. 16.09.2021 r., w podziale na poszczególne kategorie oraz zestawienie czasu oczekiwania w innych WORD w województwie śląskim.

Zebrane dane przedstawiono w poniższych tabelach.

Tabela nr 1: Wykaz wolnych terminów na egzamin praktyczny w *Ośrodku* w Częstochowie wg stanu na dzień 16.09.2021 r.

Kategoria	Egzamin teoretyczny	Egzamin praktyczny
A	17.09.2021	01.10.2021
A1	17.09.2021	22.09.2021
A2	17.09.2021	23.09.2021
AM	17.09.2021	30.09.2021
B	16.09.2021	01.10.2021
BE	x	01.10.2021
C	16.09.2021	28.09.2021
CE	x	29.09.2021
D	20.09.2021	28.09.2021
T	16.09.2021	01.10.2021

Zródło: dane przekazane przez Ośrodek.

Tabela nr 2: Wykaz wolnych terminów egzaminów praktycznych w Wojewódzkich Ośrodkach Ruchu Drogowego w województwie śląskim wg stanu na dzień 16.09.2021 r.

Ośrodek WORD	Kategoria B	Kategoria C	Kategoria A	Kategoria C+E
Katowice	13.10.2021	05.10.2021	14.10.2021	06.10.2021
Bytom	14.10.2021	05.10.2021	20.10.2021	04.10.2021
Dąbrowa Górnicza	12.10.2021	29.09.2021	11.10.2021	05.10.2021
Tychy	21.10.2021	x	07.10.2021	x
Rybnik	18.10.2021	x	27.10.2021	x
Bielsko-Biała	12.10.2021	06.10.2021	11.10.2021	30.09.2021
Jastrzębie -Zdrój	12.10.2021	24.10.2021	x	12.10.2021
Częstochowa	01.10.2021	22.09.2021	01.10.2021	29.09.2021

Zródło: dane przekazane przez Ośrodek.

Z przedstawionych danych wynika, że najkrótsze terminy na egzamin w kategoriach: B, C, A, C+E dostępne były w *Ośrodku* w Częstochowie.

Powyższe może mieć pozytywny wpływ na decyzję o wyborze *Ośrodka* przez osoby chcące przystąpić do egzaminu.

(dowód: akta kontroli nr 7)

Wniosek:

Średnia zdawalność egzaminu praktycznego w kat. B prawa jazdy w *Ośrodku* w Częstochowie mieściła się blisko średniego poziomu zdawalności w innych WORD.

W ocenie kontrolujących wyniki zdawalności nie są kluczowym czynnikiem jakim kierują się osoby egzaminowane przy wyborze *Ośrodka* w Częstochowie.

Natomiast takim czynnikiem może być czas oczekiwania na egzamin, który jest najkrótszy w *Ośrodku* w Częstochowie w porównaniu do terminów dostępnych w pozostałych WORD w województwie śląskim.

1.3. Weryfikacja kosztów przynależnych głównym przychodom ze sprzedaży usług (egzaminowanie, szkoleń, stacji kontroli pojazdów) i ich wpływ na wynik finansowy z działalności podstawowej *Ośrodka* w okresie objętym kontrolą.

Głównymi przychodami uzyskanymi przez *Ośrodek* w kontrolowanym okresie były przychody z usług egzaminowania, przychody z działalności szkoleniowej oraz przychody z usług Stacji Kontroli Pojazdów (dalej: *SKP*).

Przychody i koszty podstawowych działalności *Ośrodka* oraz uzyskany z nich wynik ze sprzedaży prezentuje poniższa tabela.

Tabela nr 3: Przychody i koszty podstawowych działalności *Ośrodka* oraz uzyskany z nich wynik ze sprzedaży (2019-2020).

	2019 r.	2020 r.	Zmiana w 2020 r. w stosunku do 2019 r.
Przychody z usług egzaminowania	5.025.100,00	4.302.057,27	(-) 723.042,73
Koszty działalności egzaminowanie	5.696.388,67	5.419.872,85	(-) 276.515,82
Wynik ze sprzedaży usług egzaminowania	(-) 671.288,67	(-) 1.117.815,58	
Przychody z prowadzonych szkoleń i kursów	395.717,00	429.615,00	33.898,00
Koszty działalności szkoleniowej	339.412,23	464.131,86	124.719,63
Wynik ze sprzedaży działalności szkoleniowej	56.304,77	(-) 34.516,86	
Przychody z usług Stacji Kontroli Pojazdów	126.592,14	0	(-) 126.592,14
Koszty usług Stacji Kontroli Pojazdów	181.228,47	0,00	(-) 181.228,47
Wynik z usług Stacji Kontroli Pojazdów	(-) 54.636,33	0,00	

Źródło: opracowanie własne na podstawie ewidencji księgowej.

Tabela nr 4: Koszty rodzajowe w latach 2019-2020.

Rodzaj kosztów	2019 r.	Udział % w kosztach działalności operacyjnej	2020 r.	Udział % w kosztach działalności operacyjnej	Zmiana w 2020 r. w stosunku do 2019 r.	%
Amortyzacja	422.508,01	6,71%	490.791,02	8,21%	68.283,01	16,16%
Zużycie materiałów i energii	313.048,11	4,97%	291.725,44	4,88%	(-) 21.322,67	(-) 6,81%
Usługi obce	373.909,44	5,94%	336.684,07	5,63%	(-) 37.225,37	(-) 9,96%
Podatki i opłaty	418.942,83	6,66%	366.984,15	6,14%	(-) 51.958,68	(-) 12,40%
Wynagrodzenia	3.879.751,75	61,64%	3.678.292,99	61,50%	(-) 201.458,76	(-) 5,19%
Ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia	810.910,76	12,88%	765.943,34	12,81%	(-) 44.967,42	(-) 5,55%
Pozostałe koszty rodzajowe	75.277,06	1,20%	50.499,15	0,84%	(-) 24.777,91	(-) 32,92%
Razem koszty działalności operacyjnej	6.294.347,96	100,00%	5.980.920,16	100,00%	(-) 313.427,80	(-) 4,98%

Zródło: Opracowanie własne na podstawie ewidencji księgowej Ośrodka.

Koszty rodzajowe w 2020 r. w stosunku do roku poprzedniego zmniejszyły się o 313.427,80 zł.

Ich wartość w kontrolowanym okresie wynosiła:

- w 2019 r. - 6.294.347,96 zł,
- w 2020 r. - 5.980.920,16 zł.

W wyniku porównania wartości poszczególnych rodzajów kosztów poniesionych w 2020 r. w stosunku do roku poprzedniego ustalono, że jedynymi kosztami, które odnotowały wzrost są koszty amortyzacji. Wartość pozostałych rodzajów kosztów w 2020 r. uległa zmniejszeniu.

Z analizy struktury kosztów rodzajowych w kontrolowanym okresie wynika, że największy w nich udział stanowią koszty wynagrodzeń (62%). Dlatego wpływ kosztów wynagrodzeń na dochód uzyskany z poszczególnych rodzajów działalności poddano dalszej analizie, z której ustalenia opisano w pkt 1.3.1. niniejszego dokumentu.

Kolejnym rodzajem kosztów, które w ramach czynności kontrolnych poddano analizie są usługi obce. Ich udział w kosztach rodzajowych w kontrolowanym okresie wynosił 6%.

Udział kosztów usług obcych w kosztach poszczególnych rodzajach działalności poddano dalszej analizie, z której ustalenia opisano w pkt 1.3.2. (str. 15 niniejszego dokumentu).

1.3.1. Koszty wynagrodzeń w poszczególnych rodzajach działalności.

Koszty wynagrodzeń przynależne do rodzajów prowadzonych przez Ośrodek działalności oraz wpływ zmiany wartości kosztów wynagrodzeń na uzyskany dochód z działalności egzaminowania, szkoleń, funkcjonowania Stacji Kontroli Pojazdów.

Podczas czynności kontrolnych przeanalizowano, jak kształtowały się koszty wynagrodzeń przynależne do rodzajów prowadzonych przez Ośrodek działalności oraz wpływ zmiany wartości kosztów wynagrodzeń na uzyskany dochód z działalności egzaminowania, szkoleń, SKP.

Udział kosztów wynagrodzeń w kosztach poszczególnych rodzajów działalności w latach 2019-2020 przedstawia poniższa tabela.

Tabela nr 5: Koszty wynagrodzeń w podstawowych rodzajach działalności (2019-2020).

	Egzaminowanie		Szkolenia		SKP	
	2019 r.	2020 r.	2019 r.	2020 r.	2019 r.	2020 r.
Przychody z działalności	5.025.100,00	4.302.057,27	395.717,00	429.615,00	126.592,14	0
Koszty z działalności	5.696.388,67	5.419.872,85	339.412,23	464.131,86	181.228,47	0
w tym: koszty wynagrodzeń	2.145.066,51	1.878.758,13	128.764,72	171.969,83	61.724,09	0
Udział % kosztów wynagrodzeń w kosztach działalności	37,66%	34,66%	37,94%	37,05%	34,6%	
Wynik z działalności	(-) 671.288,67	(-) 1.117.815,58	56.304,77	(-) 34.516,86	(-) 54.636,33	0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ewidencji księgowej Ośrodka.

W kontrolowanym okresie udział kosztów wynagrodzeń w kosztach poszczególnych działalności wynosił odpowiednio:

- w działalności egzaminowania: w 2019 r. - 37,66%, w 2020 r. zmniejszył się i wynosił - 34,66%,
- w działalności szkoleniowej: w 2019 r. - 37,94%, w 2020 r. zmniejszył się i wynosił - 37,05%,
- w działalności SKP: w 2019 r. - 34,6%, w 2020 r. – 0%.

1.3.1.1. Działalność egzaminacyjna.

Na dochód z działalności egzaminowania w kontrolowanym okresie wpłynęły nw. przychody i koszty, co zaprezentowano w poniższej tabeli.

Udział kosztów wynagrodzeń w kosztach działalności egzaminacyjnej zaprezentowano w poniższej tabeli.

Tabela nr 6: Wpływ poziomu kosztów wynagrodzeń na dochód z usług egzaminowania (2019-2020).

	Egzaminowanie		Zmiana
	2019 r.	2020 r.	
Przychody z działalności	5.025.100,00	4.302.057,27	(-) 723.042,73
Koszty z działalności	5.696.388,67	5.419.872,85	(-) 276.515,82
w tym: koszty wynagrodzeń	2.145.066,51	1.878.758,13	(-) 266.308,38
Udział % kosztów wynagrodzeń w kosztach działalności	37,66 %	34,66 %	(-) 3%
Wynik z działalności	(-) 671.288,67	(-) 1.117.815,58	(-) 446.526,91

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ewidencji księgowej.

Przychody z działalności egzaminowania w okresie 2019-2020 wynosiły 9.327.157,27 zł, z tego:

- w 2019 r. - 5.025.100,00 zł,

- w 2020 r. - 4.302.057,27 zł.

W tym samym okresie koszty działalności egzaminowania wynosiły 11.116.261,52 zł, z tego:

- w 2019 r. - 5.696.388,67 zł,

- w 2020 r. - 5.419.872,85 zł.

Koszty wynagrodzeń dotyczące działalności egzaminacyjnej w 2019 r. wynosiły 2.145.066,51 zł.

Ich udział w kosztach działalności egzaminacyjnej wynosił 37,66%.

W 2020 r. koszty wynagrodzeń ww. działalności zmniejszyły się o 266.308,38 zł i wynosiły 1.878.758,13 zł. Ich udział w kosztach działalności egzaminacyjnej zmniejszył się o 3% i wynosił 34,66%.

W ramach czynności kontrolnych przeanalizowano, jak zmieniły się w 2020 r. w porównaniu do roku poprzedniego poszczególne rodzaje wynagrodzeń składające się na koszty wynagrodzeń.

Tabela nr 7: Rodzaje wynagrodzeń składające się na koszty wynagrodzeń w latach 2019-2020.

Rodzaj wynagrodzenia	2019 r.	2020 r.	Zmiana
Wynagrodzenie za nieobecność - (absencja chorobowa - płatne przez Ośrodek)	24.661,57	68.803,95	44.142,38
Wynagrodzenie za godziny nadliczbowe	46.210,00	84.831,76	38.621,76
Premie i nagrody	11.050,00	21.800,00	10.750,00
Wynagrodzenia zasadnicze, dodatki	1.968.009,85	1.678.611,30	(-) 289.398,55
Jubileusze i odprawy	71.943,66	16.884,84	(-) 55.058,82
Wynagrodzenie z umów zlecenie (wynagrodzenie tłumacza języka migowego, wynagrodzenie za odśnieżanie i utrzymanie placów manewrowych)	14.055,00	5.520,00	(-) 8.535,00
Ekwiwalent za urlop	5.839,78	0,00	(-) 5.839,78
Ekwiwalent za pranie	3.296,65	2.306,28	(-) 990,37
Razem koszty wynagrodzeń	2.120.404,94	1.809.954,18	(-) 310.450,76

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ewidencji księgowej.

W wyniku porównania rodzajów wynagrodzeń ustalono, że w 2020 r. w porównaniu do roku poprzedniego wzrosły n.w. rodzaje wynagrodzenia:

- wynagrodzenie za nieobecność o 44.142,38 zł,
- wynagrodzenie za godziny nadliczbowe o 38.621,76 zł,
- premie i nagrody o 10.750,00 zł.

Natomiast pozostałe rodzaje wynagrodzeń wchodzące w koszty wynagrodzeń (wynagrodzenie zasadnicze, jubileusze i odprawy, wynagrodzenie z umów zlecenie ekwiwalenty za urlop oraz za pranie) zmalały.

W ramach czynności kontrolnych dokonano analizy jak zmieniały się wynagrodzenia egzaminatorów w badanym okresie oraz czy wynagrodzenia te były zgodne z przepisami rozporządzenia Ministra Transportu z dnia 11 października 2007 r. w sprawie warunków wynagradzania egzaminatorów przeprowadzających egzaminy kandydatów na kierowców i kierowców (Dz. U. z 2007 r. Nr 197 poz. 1437) oraz zgodne z Regulaminami Wynagradzania Pracowników Wojewódzkiego Ośrodka Ruchu Drogowego w Częstochowie wprowadzonymi zarządzeniami Dyrektora Ośrodka nr DN-021/02/19 z dnia 11.01.2019 r., nr DN-021/27/20 z dnia 29.06.2020 r., nr DN-021/36/20 z dnia 22.12.2020 r.

Analizy dokonano na podstawie zestawienia zbiorczego umów o pracę sporządzonego przez Ośrodek dla potrzeb kontroli.

Warunki wynagradzania egzaminatorów zostały określone w przepisach rozporządzenia Ministra Transportu z dnia 11 października 2007 r. w sprawie warunków wynagradzania egzaminatorów przeprowadzających egzaminy kandydatów na kierowców i kierowców (Dz. U. z 2007 r. Nr 197 poz. 1437). Przepisy ww. rozporządzenia weszły w życie z dniem 1 stycznia 2008 r. i od tamtego czasu nie ulegały zmianie.

Zgodnie z § 4 ww. rozporządzenia egzaminatorowi przysługuje miesięczne wynagrodzenie składające się z wynagrodzenia zasadniczego i odpowiednio z dodatków do wynagrodzenia (dodatków zadaniowych):

- a) dodatek zadaniowy za posiadane uprawnienia do przeprowadzania egzaminów na prawo jazdy kategorii B+E, C+E, D+E (tzw. przyczepy) zależy od posiadanych przez egzaminatora uprawnień,
- b) dodatek zadaniowy, zależny od ilości kategorii prawa jazdy, na które egzaminator przeprowadza egzaminy. Ilość kategorii określona w umowie o pracę zależy od decyzji Dyrektora.

W wyniku czynności kontrolnych ustalono, że w 2020 r. dokonano zmian w umowach o pracę dotyczących wynagrodzenia egzaminatorów, tj.:

- zwiększono wynagrodzenia zasadnicze na łączną kwotę 9.700,00 zł co dotyczyło 21 na 22 egzaminatorów - w większości przyczyną wzrostu wynagrodzenia nie była zmiana posiadanych przez egzaminatorów uprawnień,
- zwiększono ilość kategorii uprawnień do egzaminowania - zwiększenie kategorii uprawnień w umowach skutkowało wzrostem dodatków zadaniowych na łączną kwotę 4.825,00 zł co dotyczyło 20 na 22 egzaminatorów,
- zwiększyła się liczba egzaminatorów, którzy posiadają uprawnienia do przeprowadzania egzaminów na prawo jazdy kategorii B+E, C+E, D+E ; powyższe skutkowało wzrostem wynagrodzeń wynikającym z należnego dodatku za każdą z tych kategorii (dodatek zadaniowy za posiadane uprawnienia).

Określone w umowach wynagrodzenie zasadnicze oraz dodatki zadaniowe mieściły się w przedziałach określonych w przepisach rozporządzenia oraz kolejnych, obowiązujących w okresie objętym kontrolą, wersjach *Regulaminu Wynagradzania Pracowników Wojewódzkiego Ośrodka Ruchu Drogowego w Częstochowie*.

W związku ze wzrostem kwoty zasiłków chorobowych finansowanych przez ZUS (z 91.893,00 zł w 2019 r. do 203.820,14 zł w 2020 r.), spowodowanych w głównej mierze pandemią COVID-19, zmiany wynagrodzenia w umowach o pracę w 2020 r. nie skutkowały wzrostem kosztów wynagrodzeń. W sytuacji spadku wypłacanych przez ZUS zasiłków chorobowych skutek wzrostu kosztów podwyższonych wynagrodzeń będzie widoczny w przyszłym okresie.

(dowód: akta kontroli nr 8)

1.3.1.2. Działalność szkoleniowa.

Na dochód z działalności szkoleniowej w kontrolowanym okresie wpłynęły nw. przychody i koszty. Udział kosztów wynagrodzeń w kosztach działalności szkoleniowej zaprezentowano w poniższej tabeli.

Tabela nr 8: Wpływ poziomu kosztów wynagrodzeń na dochód z usług szkoleniowych (2019-2020).

	Szkolenia		Zmiana
	2019 r.	2020 r.	
Przychody z działalności	395.717,00	429.615,00	33.898,00
Koszty z działalności	339.412,23	464.131,86	124.719,63
w tym: koszty wynagrodzeń	128.764,72	171.969,83	43.205,11
Udział % kosztów wynagrodzeń w kosztach działalności	37,94%	37,05%	(-) 0,89%
Wynik z działalności	56.304,77	(-) 34.516,86	(-) 90.821,63

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ewidencji księgowej.

Przychody z działalności szkoleniowej w latach 2019-2020 wynosiły 825.332 zł, z tego w 2019 r. - 395.717,00 zł (6,96% przychodów ze sprzedaży), w 2020 r. - 429.615,00 zł (8,79% przychodów ze sprzedaży). Powyższe oznacza wzrost przychodów w 2020 r. w stosunku do roku poprzedniego o 33.898 zł. W tym samym okresie koszty działalności szkoleniowej wynosiły 803.544,09 zł, z tego w 2019 r. - 339.412,23 zł, w 2020 r. - 464.131,86 zł. Powyższe oznacza wzrost kosztów ww. działalności o 124.719,63 zł. Koszty wynagrodzeń dotyczące działalności szkoleniowej w 2020 r. (171.969,83 zł) w stosunku do roku 2019 (128.764,72 zł) wzrosły o 33,55% (43.205,11 zł), ich udział w kosztach działalności szkoleniowej nieznacznie zmniejszył się o 0,89%.

Na wzrost kosztów wynagrodzeń w działalności szkoleniowej w 2020 r. wpłynął narzut kosztów wynagrodzenia za ½ etatu egzaminatora wykonującego jednocześnie obowiązki p.o. kierownika Wydziału Szkoleń oraz ½ etatu pracownika Wydziału Egzaminów Państwowych przeprowadzającego w sposób ciągły wykłady na szkoleniach. Przyporządkowanie kosztów związane było ze stopniem zaangażowania poszczególnych pracowników w działalność szkoleniową (statystyczny wpływ na koszty w 2020 r. wynosił 45.500 zł).

Jednocześnie wartość wynagrodzeń „obu połówek” etatów, które obciążały koszty wydziałowe szkoleń w roku 2020 zmniejszyły koszty wynagrodzeń na działalności egzaminowania (obaj pracownicy wykonywali w roku 2019 czynności związane z egzaminowaniem). Na wzrost kosztów wynagrodzeń w 2020 roku wpływ miała również niewielka regulacja wynagrodzenia pracownika szkoleń (statystyczny wpływ na koszty 2020 r. - około 7.000 zł). Pozostałe koszty wynagrodzeń wydziałowych (m.in. wykłady w ramach etatów czy umowy zlecenia) związane były ściśle z ilością i rodzajem wykonywanych szkoleń.

W ramach czynności kontrolnych przeanalizowano koszty wynagrodzeń pod względem ich rodzaju oraz zmianę ich wartości w 2020 r. w stosunku do roku poprzedniego.

W wyniku porównania ustalono, że wzrosły n.w. rodzaje wynagrodzeń:

- wynagrodzenie zasadnicze, dodatki o 52.414,86 zł,
- wynagrodzenie za nieobecność o 2.182,76 zł,
- wynagrodzenie za godziny nadliczbowe o 353,43 zł,
- premie i nagrody o 500 zł.

Natomiast pozostałe rodzaje wynagrodzeń (wynagrodzenie za wykłady w ramach etatu oraz wynagrodzenie z umów zlecenia) zmalały.

Przychody z działalności szkoleniowej wzrosły w 2020 r. o 33.898,00 zł, natomiast koszty działalności w tym samym okresie wzrosły o 124.719,63 zł, z tego 43.205,11 zł (35%) wynikało ze wzrostu kosztów wynagrodzeń.

Koszty wynagrodzeń dotyczące działalności szkoleniowej poniesione w 2020 r. w stosunku do roku poprzedniego wzrosły o 33,55%, ich udział w kosztach działalności szkoleniowej nieznacznie zmniejszył się o 0,89%.

Rok 2020 zakończył się stratą z działalności szkoleniowej (34.516,86 zł) co oznacza, że w porównaniu z rokiem poprzednim (gdzie wykazano zysk 56.304,77 zł) wynik z działalności pogorszył się o 90.821,63 zł.

Przyczyną tej straty w 2020 r. był niewspółmierny wzrost kosztów działalności szkoleniowej w stosunku do wzrostu przychodów.

1.3.1.3. Działalność Stacji Kontroli Pojazdów (SKP).

Na dochód z działalności SKP w kontrolowanym okresie wpłynęły n.w. przychody i koszty. Udział kosztów wynagrodzeń w kosztach działalności SKP zaprezentowano w poniższej tabeli.

Tabela nr 9: Wpływ poziomu kosztów wynagrodzeń na dochód z usług SKP (2019-2020).

	SKP		Zmiana
	2019 r.	2020 r.	
Przychody z działalności	126.592,14	0	(-) 126.592,14
Koszty z działalności	181.228,47	0	(-) 181.228,47
w tym: koszty wynagrodzeń	61.724,09	0	(-) 61.724,09
Udział % kosztów wynagrodzeń w kosztach działalności	34,06%	0	0,00
Wynik z działalności	(-) 54.636,33	0	54.636,33

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ewidencji księgowej.

Przychody z działalności SKP w 2019 r. wynosiły 126.592,14 zł. Natomiast koszty działalności związane z tą działalnością wynosiły 181.228,47 zł.

Koszty wynagrodzeń dotyczące działalności SKP w 2019 r. wynosiły 61.724,09 zł.

Ich udział w kosztach działalności SKP wynosił 34,06%.

Na koszty wynagrodzeń dotyczące działalności SKP 2019 r. złożyły się:

- wynagrodzenia zasadnicze, dodatki – 41.267,61 zł,
- wynagrodzenie za godziny nadliczbowe – 1.170,66 zł,
- wynagrodzenie za nieobecność – 695,66 zł,
- jubileusze i odprawy – 11.567,30 zł,
- ekwiwalent za pranie – 1.183,08 zł,
- ekwiwalent za urlop – 5.839,78 zł.

W 2020 r. Ośrodek nie prowadził działalności w zakresie SKP. W związku z powyższym nie ponosił kosztów wynagrodzeń związanych z prowadzeniem tej działalności.

(dowód: akta kontroli nr 9)

Przychody uzyskane z działalności SKP w 2019 r. stanowiły 2% przychodów ze sprzedaży.

Koszty wynagrodzeń stanowiły 34,06% ogółu kosztów działalności SKP z tego okresu wynoszących 181.228,47 zł.

Najwyższą pozycję w kosztach wynagrodzeń stanowiły wynagrodzenia zasadnicze wraz z dodatkami (66,9%) oraz jubileusze i odprawy (18,7%).

Rok 2019 zakończył się stratą z działalności SKP w wysokości 54.636,33 zł.

Ze względu na niską rentowność SKP, której przyczyną był coroczny spadek przychodów Dyrektor podjął decyzję o rezygnacji z prowadzenia tego rodzaju działalności od 2020 r.

1.3.2. Koszty usług obcych w poszczególnych rodzajach działalności.

Koszty usług obcych ogółem w kontrolowanym okresie kształtowały się odpowiednio:

- w 2019 r. wynosiły 373.909,44 zł,
- w 2020 r. wynosiły 336.684,07 zł.

Powyższe oznacza, że koszty usług obcych ogółem **zmniejszyły się** w 2020 r. w stosunku do roku poprzedniego o **37.225,40 zł.**

W ramach czynności kontrolnych przeanalizowano koszty usług obcych związanych z działalnością egzaminowania, szkoleniową oraz działalnością Stacji Kontroli Pojazdów.

Tabela nr 10: Koszty usług obcych w kosztach działalności egzaminowania, szkoleń i SKP.

	Egzaminowanie		Szkolenia		SKP	
	2019 r.	2020 r.	2019 r.	2020 r.	2019 r.	2020 r.
Przychody z działalności	5.025.100,00	4.302.057,27	395.717,00	429.615,00	126.592,14	0
Koszty z działalności	5.696.388,67	5.419.872,85	339.412,23	464.131,86	181.228,47	0
w tym: koszty usług obcych	211.240,91	231.926,27	28.194,64	19.940,00	3.591,31	0
Udział % kosztów usług obcych w kosztach działalności	3,71%	4,28%	8,31%	4,30%	1,98%	0
Wynik z działalności	(-) 671.288,67	(-) 1.117.815,58	56.304,77	(-) 34.516,86	(-) 54.636,33	0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ewidencji księgowej.

W kontrolowanym okresie (2019-2020) udział kosztów usług obcych w kosztach poszczególnych działalności wynosił odpowiednio:

- w działalności egzaminowania: w 2019 r. - 3,71%, w 2020 r. zwiększył się i wynosił 4,28%,
- w działalności szkoleniowej: w 2019 r. - 8,31%, w 2020 r. zmniejszył się i wynosił 4,30%,
- w działalności SKP: w 2019 r. - 1,98%, w 2020 r. – 0%.

1.3.2.1. Działalność egzaminacyjna.

W ramach czynności kontrolnych przeanalizowano koszty usług obcych związanych z działalnością egzaminowania. Udział kosztów usług obcych w kosztach działalności egzaminacyjnej zaprezentowano w poniższej tabeli.

Tabela nr 11: Koszty usług obcych dotyczące działalności egzaminacyjnej (2019-2020).

	Egzaminowanie		Zmiana
	2019 r.	2020 r.	
Przychody z działalności	5.025.100,00	4.302.057,27	(-) 723.042,73
Koszty z działalności	5.696.388,67	5.419.872,85	(-) 276.515,82
w tym: koszty usług obcych	211.240,91	231.926,27	20.685,36
Udział % kosztów usługi obce w kosztach działalności	3,71%	4,28%	0,57%
Wynik z działalności	(-) 671.288,67	(-) 1.117.815,58	(-) 446.526,91

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ewidencji księgowej.

W 2019 r. koszty związane z działalnością egzaminowania wynosiły 5.696.388,67 zł, w tym koszty usług obcych wynosiły 211.240,91 zł. Udział kosztów usług obcych w kosztach działalności egzaminowania wynosił 3,71%.

W 2020 r. koszty działalności egzaminowania wynosiły 5.419.872,85 zł, w tym koszty usług obcych wynosiły 231.926,27 zł. Udział w kosztach działalności zwiększył się w porównaniu do poprzedniego roku i wynosił 4,28%.

Powyższe oznacza, że w 2020 r. koszty usług obcych w stosunku do roku poprzedniego **wzrosły o 20.685,36 zł**, a ich **udział w kosztach działalności zwiększył się o 0,57%**.

Strukturę kosztów usług obcych w kontrolowanym okresie przedstawia poniższa tabela.

Tabela nr 12: Struktura kosztów usług obcych dotyczących działalności egzaminacyjnej w latach 2019-2020.

Usługi obce	2019 r.	Udział %	2020 r.	Udział %	Zmiana
Usługi informatyczne	83.879,60	39,71%	77.077,16	33,23%	(-) 6.802,44
Roboty budowlane - bieżące utrzymanie placów i dróg	0,00	0,00%	62.853,00	27,10%	62.853,00
Usługi remontowe pojazdów	39.754,84	18,82%	41.934,44	18,08%	2.179,60
Usługi przeglądów technicznych pojazdów	21.534,94	10,19%	17.748,85	7,65%	(-) 3.786,09
Usługi najmu pojazdów egzaminacyjnych (autobusy)	14.336,32	6,79%	13.147,33	5,67%	(-) 1.188,99
Usługi m.in. poligraficzne, karty postojowe, oznakowanie pojazdów	7.202,11	3,41%	5.997,58	2,59%	(-) 1.204,53
Usługi wymiany i naprawy ogumienia	4.567,02	2,16%	4.514,60	1,95%	(-) 52,42
Usługi naprawcze, przeglądy legalizacyjne	19.498,90	9,23%	4.504,96	1,94%	(-) 14.993,94
Usługi telekomunikacyjne	2.702,52	1,28%	2.406,69	1,04%	(-) 295,83
Usługi doradztwa, audyt, inwentaryzacje	7.192,70	3,40%	1.021,10	0,44%	(-) 6.171,60
Usługi pocztowe, kurierskie	304,59	0,14%	540,46	0,23%	235,87
Usługi m.in. dorabianie kluczy, pranie	1.654,97	0,78%	180,10	0,08%	(-) 1.474,87
Usługi m.in. ocena obiektu	7.776,00	3,68%	0,00	0,00%	(-) 7.776,00
Usługi najmu (wypożyczenia) sprzętu	836,40	0,40%	0,00	0,00%	(-) 836,40
Razem	211.240,91	100,00%	231.926,27	100,00%	20.685,36

Źródło: opracowanie własne na podstawie ewidencji księgowej.

Najwięcej w kosztach usług obcych związanych z działalnością egzaminowania stanowią koszty usług informatycznych, które dotyczą głównie opłat za usługę sieci VAN oraz udostępnienie systemu informatycznego do egzaminowania.

W 2019 r. ww. koszty wynosiły 83.879,60 zł, a ich udział w kosztach usług obcych dotyczących działalności egzaminowania wynosił 39,71%.

W kolejnym roku (2020) wartość ww. kosztów (usług informatycznych) w stosunku do roku poprzedniego zmniejszyła się (o 6.802,44 zł) i wynosiła 77.077,16 zł, ich udział w kosztach usług obcych dotyczących działalności egzaminowania wynosił 33,23%.

W wyniku porównania wartości kosztów usług obcych poniesionych w 2020 r. do roku poprzedniego odnotowano wzrost o 62.853 zł kosztów usług związanych z naprawą ubytków nawierzchni placu manewrowego. W 2020 r. koszty te wynosiły 62.853 zł, natomiast w 2019 r. koszty tego rodzaju nie wystąpiły.

Zgodnie z przedłożoną w trakcie czynności kontrolnych notatką służbową z dnia 07.09.2020 r. sporządzoną przez p.o. Kierownika Wydziału Administracyjno-Technicznego, poniesione koszty są skutkiem awarii kanalizacji deszczowej, w wyniku której doszło do uszkodzenia nawierzchni placów manewrowych.

Kolejną pozycją kosztów, których wartość wzrosła w 2020 r. są usługi związane z naprawą pojazdów (wzrost o 2.179,60 zł).

Ostatnią pozycją kosztów, których wartość wzrosła są usługi pocztowe i kurierskie. Koszty tego rodzaju wzrosły w 2020 r. w stosunku do roku poprzedniego o 235,87 zł.

Wartość pozostałych rodzajów usług obcych w 2020 r. w stosunku do roku poprzedniego zmalała.

(dowód: akta kontroli nr 10)

Koszty usług obcych w działalności egzaminowania w 2020 r. (231.926,27) w stosunku do roku poprzedniego (211.240,91) wzrosły o 20.685,36 zł, a ich udział w kosztach działalności egzaminowania zwiększył się o 0,57%.

Główną przyczyną wzrostu kosztów usług obcych w 2020 r. był wzrost kosztów usług związanych z naprawą ubytków nawierzchni placu manewrowego, będących skutkiem awarii kanalizacji deszczowej.

Przyczyną powstania straty z działalności egzaminowania w 2020 r. był spadek przychodów, które zmniejszyły się w stosunku do roku poprzedniego o 723.042,73 zł.

1.3.2.2. Działalność szkoleniowa.

W ramach czynności kontrolnych przeanalizowano koszty usług obcych związanych z działalnością szkoleniową. Udział kosztów usług obcych w kosztach działalności szkoleniowej zaprezentowano w poniższej tabeli.

Tabela nr 13: Koszty usług obcych dotyczące działalności szkoleniowej (2019-2020).

	Szkolenia		Zmiana
	2019 r.	2020 r.	
Przychody z działalności	395.717,00	429.615,00	33.898,00
Koszty z działalności	339.412,23	464.131,86	124. 719,63
w tym: koszty usług obcych	28.194,64	19.940,00	(-) 8.254,64
Udział % kosztów usługi obce w kosztach działalności	8,31%	4,30%	(-) 4,01%
Wynik z działalności	56.304,77	(-) 34.516,86	(-) 90.821,63

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ewidencji księgowej.

W 2019 r. koszty związane z działalnością szkoleniową wynosiły 339.412,23 zł, w tym koszty usług obcych wynosiły 28.194,64 zł. Udział kosztów usług obcych w kosztach działalności szkoleniowej wynosił 8,31%.

W 2020 r. koszty działalności szkoleniowej wynosiły 464.131,86 zł, w tym koszty usług obcych wynosiły 19.940,00 zł. Udział w kosztach działalności zmniejszył się w porównaniu do roku poprzedniego i wynosił 4,30%.

Powyższe oznacza, że w 2020 r. **koszty usług obcych dotyczące usług szkoleniowych** w stosunku do roku poprzedniego **zmniejszyły się o 8.254,64 zł**, a ich **udział w kosztach działalności zmniejszył się o 4,01%**.

Strukturę usług obcych w badanym okresie oraz udział poszczególnych kosztów przedstawia poniższa tabela.

Tabela nr 14: Struktura kosztów usług obcych dotyczących działalności szkoleniowej w latach 2019-2020.

Nazwa usługi	2019 r.	Udział %	2020 r.	Udział %	Zmiana
Usługi organizacji zajęć praktycznych i teoretycznych	27.660,00	98,10%	18.200,00	91,27%	(-) 9.460
Roboty budowlane - bież. usługi remont. w budynkach	0,00	0,00%	1.700,00	8,53%	1.700,00
Usługi - pieczętki, dorabianie kluczy, pranie	130,00	0,46%	40,00	0,20%	(-) 90
Usługi pocztowe i kurierskie	15,00	0,05%	0	0	(-) 15
Usługi poligrafii	389,64	1,38%	0	0,00%	(-) 389,64
Razem	28.194,64	100,00%	19.940,00	100,00%	(-) 8.254,64

Źródło: opracowanie własne na podstawie ewidencji księgowej.

Największą pozycję w kosztach usług obcych związanych z działalnością szkoleniową stanowią koszty dotyczące usług organizacji zajęć praktycznych i teoretycznych, które dotyczą opłat za szkolenie kursantów w ramach programu kursów dla kandydatów na egzaminatora oraz kursów na instruktora nauki jazdy przeprowadzanych w zewnętrznych ośrodkach doskonalenia techniki jazdy zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Wysokość kosztów w każdym roku uzależniona jest od ilości osób biorących udział w ww. szkoleniach oraz od rodzaju szkolenia. W 2019 r. poniesiono koszty w wysokości 27.660 zł, co stanowi 98,1% udziału w kosztach usług obcych związanych z działalnością szkoleniową.

W 2020 r. na ww. koszty wydatkowano łącznie 18.200,00 zł, co stanowi 91,27% udziału w kosztach usług obcych.

(dowód: akta kontroli nr 11)

Koszty usług obcych w działalności szkoleniowej w 2020 r. (19.940,00 zł) w stosunku do roku poprzedniego (28.194,64 zł) zmniejszyły się o 8.254,64 zł, a ich udział w kosztach działalności szkoleniowej zmniejszył się z 8,31% do 4,30%.

Przyczyną straty z działalności szkoleniowej w 2020 r. był wzrost pozostałych kosztów działalności szkoleniowej w stosunku do osiągniętych przychodów, pomimo odnotowania ich wzrostu.

1.3.2.3. Działalność SKP.

W ramach czynności kontrolnych przeanalizowano koszty usług obcych związanych z działalnością SKP. Udział kosztów usług obcych w kosztach działalności SKP zaprezentowano w poniższej tabeli.

Tabela nr 15: Koszty usług obcych dotyczące działalności SKP (2019-2020).

	SKP		Zmiana
	2019 r.	2020 r.	
Przychody z działalności	126.592,14	0	(-) 126.592,14
Koszty z działalności	181.228,47	0	(-) 181.228,47
w tym: koszty usług obcych	3.591,31	0	(-) 3.591,31
Udział % kosztów usługi obce w kosztach działalności	1,98%	0	(-) 1,98
Wynik z działalności	(-) 54.636,33	0	54.636,33

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ewidencji księgowej.

W 2019 r. koszty związane z działalnością SKP wynosiły 181.228,47 zł, w tym koszty usług obcych wynosiły 3.591,31 zł. Udział kosztów usług obcych w kosztach działalności SKP wynosił 1,98%.

Strukturę usług obcych w 2019 r. oraz udział poszczególnych kosztów przedstawia poniższa tabela.

Tabela nr 16: Struktura kosztów usług obcych.

Nazwa usługi	2019 r.	Udział %
SKP - usługi naprawcze, przeglądy legalizacyjne urzędów diagnostycznych	1.790,00	49,8%
SKP - usługi doradztwa, audyt, inwentaryzacje	700,00	19,5%
SKP- usługi pocztowe, kurierskie	681,30	19%
SKP- usługi naprawcze	420,00	11,7%
Razem koszty usług obcych	3.591,30	100%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ewidencji księgowej.

Najwięcej w kosztach usług obcych stanowiły koszty związane z usługami legalizacji urzędów diagnostycznych (49,8%).

(dowód: akta kontroli nr 12)

Koszty usług obcych w działalności SKP w 2019 r. wynosiły 3.591,31 zł, a ich udział w kosztach działalności wynosił 1,98%.

Rok 2019 zakończył się stratą z działalności w wysokości 54.636,33 zł, wynikającą z wartości pozostałych kosztów działalności przewyższającej osiągnięte przychody.

W 2020 r. zrezygnowano z prowadzenia działalności SKP.

Podsumowanie wniosków dotyczących wpływu kosztów wynagrodzeń i kosztów usług obcych na dochód z działalności egzaminowania, szkoleniowej, SKP.

W wyniku czynności kontrolnych przeanalizowano koszty wynagrodzeń oraz koszty usług obcych przynależne głównym przychodom ze sprzedaży usług: egzaminowania, szkoleń, Stacji Kontroli Pojazdów oraz ich wpływ na wynik finansowy z tych działalności.

➤ Działalność egzaminacyjna.

Koszty wynagrodzeń dotyczące działalności egzaminacyjnej poniesione w 2020 r. (1.878.758,13 zł) w stosunku do roku poprzedniego (2.145.066,51 zł) zmniejszyły się o 12,4% (266.308,38 zł), a ich udział w kosztach tej działalności zmniejszył się o 3%.

Koszty usług obcych poniesione w 2020 r. (231.926,27) w stosunku do roku poprzedniego (211.240,91) wzrosły o 20.685,36 zł, a ich udział w kosztach działalności egzaminowania zwiększył się o 0,57%.

Główną przyczyną wzrostu kosztów usług obcych w 2020 r. były koszty usług związane z naprawą ubytków nawierzchni placu manewrowego, będące skutkiem awarii kanalizacji deszczowej. Zmniejszenie kosztów wynagrodzeń oraz wzrost kosztów usług obcych nie wpłynęło znacząco na wynik finansowy z działalności *Ośrodka*.

Główną przyczyną powstania straty z działalności egzaminacyjnej był spadek przychodów, które zmniejszyły się w 2020 r. w stosunku do roku ubiegłego o 723.042,73 zł. Strata z działalności egzaminacyjnej w 2020 r. (1.117.815,58 zł) w porównaniu do 2019 r. (671.288,67 zł) pogłębiła się o 446.526,91 zł (66,5%).

➤ Działalność szkoleniowa.

Koszty wynagrodzeń dotyczące działalności szkoleniowej poniesione w 2020 r. (171.969,83 zł) w stosunku do roku poprzedniego (128.764,72 zł) wzrosły o 33,55% (43.205,11 zł), a ich udział w kosztach tej działalności nieznacznie zmniejszył się o 0,89%.

Koszty usług obcych poniesione w 2020 r. (19.940,00 zł) w stosunku do roku poprzedniego (28.194,64 zł) zmniejszyły się o 8.254,64 zł, a ich udział w kosztach tej działalności zmniejszył się z 8,31 % do 4,30%.

Rok 2020 z działalności szkoleniowej zakończył się stratą (34.516,86 zł) co oznacza, że w porównaniu z rokiem poprzednim (zysk 56.304,77 zł) wynik z działalności pogorszył się o 90.821,63 zł. Przychody z tej działalności wzrosły w 2020 r. o 33.898,00 zł, natomiast koszty działalności w tym samym okresie wzrosły o 124.719,63 zł, z tego 43.205,11 zł (35%) wynikało ze wzrostu kosztów wynagrodzeń. Zwiększenie kosztów wynagrodzeń oraz zmniejszenie kosztów usług obcych nie wpłynęło znacząco na wynik finansowy z działalności szkoleniowej *Ośrodka*.

Przyczyną straty z działalności szkoleniowej w 2020 r. był niewspółmierny wzrost kosztów działalności szkoleniowej w stosunku do wzrostu uzyskanych z niej przychodów.

➤ Działalność Stacji Kontroli Pojazdów.

Koszty wynagrodzeń dotyczące Stacji Kontroli Pojazdów w 2019 r. wynosiły 61.724,09 zł, co stanowi 34,06% w kosztach tej działalności. Koszty usług obcych w 2019 r. wynosiły 3.591,31 zł, a ich udział w kosztach tej działalności wynosił 1,98%.

Przychody uzyskane z działalności *SKP* w 2019 r. wynosiły 126.592,14 zł co stanowi 2% przychodów ze sprzedaży. Koszty działalności z tego okresu wynosiły 181.228,47 zł.

Rok 2019 zakończył się stratą z działalności w wysokości 54.636,33 zł. Ze względu na niską rentowność SKP, której przyczyną był coroczny spadek przychodów, Dyrektor podjął decyzję o rezygnacji z prowadzenia tego rodzaju działalności od 2020 r.

Jak, ustalono, zmiany kosztów wynagrodzeń oraz kosztów usług obcych przynależnych do działalności egzaminacyjnej, szkoleniowej oraz Stacji Kontroli Pojazdów w okresie objętym kontrolą nie miały znaczącego wpływu na wynik finansowy tych działalności.

W związku ze wzrostem wypłaconej przez ZUS kwoty zasiłków chorobowych i idącym w ślad za tym obniżeniem wydatków Ośrodka z tytułu kosztów wynagrodzeń, zmiany stawek wynagrodzeń w przeprowadzone w 2020 r., nie przełożyły się na zwiększenie kosztów wynagrodzeń. Jednakże, w przypadku spadku wartości wypłacanych zasiłków chorobowych oraz utrzymania wprowadzonych zapisów w umowach, skutek wzrostu kosztów wynagrodzeń będzie widoczny w przyszłym okresie.

Pozytywnie na wybór Ośrodka przez osoby egzaminowane, a tym samym na zwiększenie przychodów z działalności egzaminacyjnej, może wpłynąć termin oczekiwania na egzamin. W wyniku porównania terminów w WORD w województwie śląskim ustalono, że najkrótsze terminy były dostępne w Ośrodku w Częstochowie.

1.4. Ocena stopnia wpływu sytuacji pandemicznej na działalność Ośrodka (czy Ośrodek korzystał ze wsparcia zewnętrznego np. Tarczy Antykryzysowej w związku z pandemią COVID 19).

Z oświadczenia złożonego przez Dyrektora Ośrodka w dniu 17.09.2021 r. wynika, że Ośrodek „(...) w czasie trwania pandemii Sars-Cov2 nie korzystał i nadal nie korzysta z żadnej formy pomocy finansowej, opisanych w przepisach kolejnych wersji „tarczy antykryzysowej” (...) Jedyną ulgą, z jakiej WORD Częstochowa mógł skorzystać był wydłużony do 30.06.2020 roku termin zapłaty rocznej opłaty za użytkowanie wieczyste i z takiej możliwości Ośrodek skorzystał. Pozostałe formy pomocy nie były dostępne dla Ośrodka ze względu na status prawny jednostki, bądź ze względu na ilość zatrudnionych pracowników”.

Ponadto, Dyrektor oświadczył, że „Ośrodek w żadnym momencie nie utracił płynności finansowej i przez cały okres pandemii jest w stanie terminowo regulować wszystkie swoje zobowiązania, zarówno podatkowe jak i cywilnoprawne”.

„(...) W zakresie podatków lokalnych (m.in. podatek od nieruchomości) samorząd Miasta Częstochowy udzielał jedynie ulgi w postaci rozłożenia na raty płatności bądź szczególnie uzasadnionych przypadkach (po analizie sytuacji finansowej przedsiębiorcy) umorzenia odsetek od zaległości podatkowych. Word Częstochowa zatem nie mógł skorzystać również z tego typu pomocy z uwagi na fakt, że w żadnym momencie nie utracił płynności finansowej, ale przez cały czas trwania pandemii regulował terminowo wszystkie swoje zobowiązania, zarówno podatkowe jak i cywilnoprawne”.

Z przedłożonych podczas kontroli wyjaśnień wynika, że w okresie od 01.01.2020 r. do 31.05.2020 r. w porównaniu do roku poprzedniego Ośrodek utracił łącznie przychody w wysokości 1.163.266,62 zł, w tym:

- z działalności egzaminowania - 1.137.595 zł,
- z działalności szkoleniowej - 17.927,00 zł,
- z najmu placów manewrowych - 7.744,52 zł.

W ocenie Dyrektora Ośrodka „(...) na powyższe straty nałożyły się ponadto skutki zmian przepisów obowiązujących od 1.01.2020 r. w zakresie dopuszczalnych limitów ograniczających ilość osób egzaminowanych przez jednego egzaminatora w ciągu doby, skutkujące także zmniejszeniem przychodów”.

W związku z brakiem możliwości skorzystania z pomocy w ramach tzw. Tarczy Antykryzysowej po wznowieniu działalności przez Ośrodek, Dyrektor podjął decyzję o uruchomieniu zapisów

na egzaminy w soboty. „(...) *W okresie lipiec-listopad 2020 roku, dzięki dobrowolnej pracy egzaminatorów w soboty, Ośrodek zyskał 13 dni pracy i dostosował terminy oczekiwania na egzamin do terminów zagwarantowanych w przepisach ruchu drogowego oraz zwiększył przychody z egzaminowana o 209 tys. zł*”.

W ramach wyjaśnień Dyrektor przedłożył korespondencję (pisma przekazane przez Krajowe Stowarzyszenie Dyrektorów Wojewódzkich Ośrodków Ruchu Drogowego) z dnia 26.03.2020 r. adresowane do Ministerstwa Infrastruktury oraz Pana Michała Dworczyka – Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. W korespondencji zaproponowano zmianę w przepisach wraz z uzasadnieniem poprzez „(...) *wprowadzenie do art. 1 pkt 10 projektu Ustawy, w art. 15g, ustępu 1a (...)*”, który dałby możliwość złożenia wniosków o przyznanie środków z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych na dofinansowanie wynagrodzeń pracowników objętych przestojem ekonomicznym lub obniżonym czasem pracy w następstwie wystąpienia COVID-19.

W uzasadnieniu proponowanych zmian wskazano, że „*Wojewódzkie Ośrodki Ruchu Drogowego nie zostały objęte możliwością wsparcia w ramach tarczy antykryzysowej, a znajdują się w szczególnej sytuacji. Formalnie podlegając samorządowi województwa nie otrzymują wsparcia z jego budżetu ani z budżetu państwa. Są za to obciążone daninami na rzecz m.in. Ministerstwa Infrastruktury, Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych S.A. oraz takimi jakie ponoszą wszystkie podmioty uczestniczące w działalności gospodarczej. Od połowy marca aż do końca stanu epidemii wszelkie działania WORD są zawieszane, a ośrodki straciły prawie wszystkie możliwości pozyskiwania przychodów*”.

Brak możliwości ubiegania się wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego o wsparcie w ramach tarczy antykryzysowej potwierdził w wyroku z dnia 19 maja 2021 r. I SA/Bk 207/21 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku.

W uzasadnieniu wyroku stwierdzono m.in.: „*W art. 15zzb tarczy antykryzysowej stwierdza się, że dofinansowanie części kosztów wynagrodzeń może zostać przyznane przedsiębiorcy w rozumieniu art. 4 ust. 1 lub 2 ustawy Prawo przedsiębiorców. Status wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego, określony przepisami ustawy Prawo o ruchu drogowym, nie odpowiada jednak definicji działalności gospodarczej, zawartej w art. 3 p.p. Skoro wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego nie mieszczą się w zakresie tej definicji to nie mogą ubiegać się o wsparcie w ramach tarczy antykryzysowej. Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego jest samorządową wojewódzką osobą prawną, powiązaną z samorządem terytorialnym na szczeblu regionalnym. Nie spełnia warunków do sklasyfikowania go jako przedsiębiorcę, w rozumieniu przepisów ustawy Prawo przedsiębiorców, a co za tym idzie – nie jest uprawniony do dofinansowania z art. 15zzb, o które ubiegać mogą się jedynie przedsiębiorcy z sektora MŚP*”.

(dowód: akta kontroli nr 13)

W czasie trwania pandemii COVID-19 Ośrodek nie korzystał i nie korzysta ze wsparcia w ramach tzw. tarcz antykryzysowych.

Brak możliwości korzystania z tego rodzaju wsparcia wynika z braku spełnienia przez Ośrodek warunków otrzymania ww. pomocy ze względu na status prawny jednostki.

W związku z pandemią COVID-19 od 12.03.2020 r. przez okres 2 miesięcy Ośrodek nie wykonywał zadań statutowych, co skutkowało brakiem przychodów z tych usług. Jednocześnie w tym okresie Ośrodek ponosił koszty stałe oraz koszty związane z przystosowaniem funkcjonowania Ośrodka w okresie pandemii.

Po wznowieniu działalności Ośrodka, podjęto decyzję o uruchomieniu zapisów na egzaminy w soboty w okresie od lipca do listopada 2020 r. W wyniku powyższego działania, Ośrodek zyskał dodatkowe 13 dni pracy i dostosował terminy oczekiwania na egzamin do terminów zagwarantowanych w przepisach ruchu drogowego, co przyczyniło się do zwiększenia przychodów z egzaminowana o 209.000 zł.

1.5. Pozyskiwanie przez Ośrodek dodatkowych przychodów z działalności gospodarczej określonych w § 3 ust. 3 Statutu Wojewódzkiego Ośrodka Ruchu Drogowego w Częstochowie przyjętego uchwałą Nr V/41/12/2017 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 28 sierpnia 2017 roku (dalej: Statut)

W ramach prowadzonych czynności kontrolnych zweryfikowano czy w związku zauważalną tendencją obniżenia przychodów z podstawowej działalności Ośrodka (egzaminowania) spowodowaną m.in. pandemią COVID-19, prowadzono inne rodzaje działalności określone w § 3 ust. 3 Statutu.

Zgodnie z § 3 ust. 3 Statutu Ośrodek może prowadzić działalność gospodarczą polegających na: najmie, dzierżawie, oddaniu w użytkowanie aktywów trwałych, sprzedaży detalicznej i hurtowej, świadczeniu usług, transportowych i spedycyjnych, najmie pojazdów, przewozie osób, świadczeniu usług gastronomicznych, świadczeniu usług w zakresie opieki zdrowotnej, świadczeniu usług budowlano-remontowych, świadczeniu usług w zakresie konserwacji i naprawy pojazdów samochodowych, świadczeniu usług w zakresie diagnostyki elektronicznej pojazdów świadczeniu usług informatycznych i komputerowych, doradztwie technicznym, edukacji.

Jak ustalono, jedynym rodzajem działalności z wymienionych w § 3 ust. 3 Statutu, jaką Ośrodek prowadził w okresie objętym kontrolą, była działalność polegająca na najmie, dzierżawie, oddaniu w użytkowanie aktywów trwałych (wymieniona w § 3 ust. 3 pkt 1 Statutu).

Tabela nr 17: Przychody z najmu w latach 2019 –2020.

Przychody z najmu	2019 r.	Udział %	2020 r.	Udział %	Zmiana
Placów manewrowych	108.938,95	87%	122.405,74	85%	13.466,79
Pomieszczeń (sal szkoleniowych)	13.841,84	11%	11.994,50	8%	(-) 1.847,34
Powierzchni pod automat do kawy oraz powierzchni pod reklamy	3.020,20	2%	9.849,50	7%	6.829,30
Razem	125 800,99	100%	144 249,74	100%	18 448,75

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ewidencji księgowej.

Przychody z najmu w 2020 r. (144.249,74 zł) w stosunku do roku poprzedniego (125.800,99 zł) wzrosły o 18.449,74 zł. W tym samym okresie koszty działalności wzrosły w stosunku do roku poprzedniego o 31.213,06 zł.

Przyczyną wzrostu kosztów działalności była zmiana wskaźnika narzutu kosztów ogólnych, wynikająca z rezygnacji prowadzenia SKP i tym samym podziale kosztów ogólnych nie jak w poprzednich okresach na cztery, a na trzy rodzaje działalności.

W trakcie czynności kontrolnych Zastępca Dyrektora w piśmie z dnia 26.10.2021 r. wyjaśniła: „Nie podejmowaliśmy innych inicjatyw z uwagi na brak pewności sukcesu, czyli zwiększenia przychodu, przy jednoczesnej pewności poniesienia nakładów, na które w okresie lockdownu Ośrodka nie było stać”.

(dowód: akta kontroli nr 14)

Jedynym rodzajem działalności z wymienionych w § 3 ust. 3 Statutu jaką prowadził Ośrodek w okresie objętym kontrolą była działalność polegająca na najmie, dzierżawie, oddaniu w użytkowanie aktywów trwałych. W okresie objętym kontrolą z działalności najmu Ośrodek osiągnął zysk.

1.6. Czy zastosowanie rekomendacji zawartych w „Dobrych praktykach WORD” mogło wpłynąć na poprawę sytuacji finansowej Ośrodka?

W trakcie bieżącej kontroli weryfikacji poddano realizację przez Ośrodek wybranych zagadnień będących przedmiotem zbioru dobrych praktyk w zakresie funkcjonowania WORD w województwie śląskim (załącznik do uchwały nr 762/115/VI/2020 Zarządu Województwa Śląskiego z dnia 1 kwietnia 2020 r. w sprawie przyjęcia „Dobrych praktyk w zakresie funkcjonowania WORD Województwa Śląskiego”, dalej: *Dobre praktyki*).

Pismem z dnia 05.05.2020 r. (NK.032.1.2020.1) Dyrektor Ośrodka przekazał do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego sprawozdanie z wdrożenia i realizacji *Dobrych praktyk*. Na podstawie powyższej informacji oraz przedłożonych w trakcie kontroli dokumentów zweryfikowano ich wdrożenie.

Analizą objęto zagadnienia:

1. Nadzór nad wydatkowaniem środków finansowych, w zakresie:

- uregulowania procedur finansowo – księgowych obowiązujących w Ośrodku zgodnie z obowiązującymi przepisami prawnymi (pkt 5.1 *Dobrych praktyk*),
- zorganizowania cyklu regularnych szkoleń dotyczących rachunkowości i finansów publicznych dla pracowników pionu finansowo – księgowego. Zaprenumerowanie fachowej prasy dotyczącej rachunkowości i finansów publicznych w celu bieżącego reagowania na zmieniające się przepisy prawa (pkt 5.2 *Dobrych praktyk*),
- uszczelnienia systemu wydatków poprzez wprowadzenie podwójnego potwierdzenia wypłaty z rachunków WORD powyżej kwoty 2 500,00 zł brutto (pkt 5.3 *Dobrych praktyk*),
- wzmocnienia nadzoru nad prawidłowym wystawianiem rachunków kontrahentom Ośrodka poprzez weryfikację zapisów merytorycznych na dokumentach księgowych przez dział finansowo-księgowy (pkt 5.5 *Dobrych praktyk*).

2. Zarządzanie nieruchomościami w zakresie:

- wprowadzenia procedury dotyczącej zarządzania/gospodarowania nieruchomościami, uwzględniającej m.in. zakres zarządzania (wynajem/dzierżawa, zbycie, nabycie), osoby bezpośrednio odpowiedzialne za zarządzanie (określenie kompetencji/kwalifikacji osób), sposób i reguły zarządzania nieruchomościami (pkt 8.1 *Dobrych praktyk*),
- dokonania analizy zwiększenia możliwości wynajmu i dzierżawy przeznaczonych do tego nieruchomości. Podjęcie działań zmierzających do skutecznego i ekonomicznie korzystnego pozyskania najemców i dzierżawców ww. nieruchomości (pkt 8.3 *Dobrych praktyk*),
- dokonania analizy kosztów użytkowania nieruchomości przeznaczonych na wynajem i dzierżawę, ponoszonych przez Ośrodek, celem prawidłowego ustalenia stawek czynszu (pkt 8.7 *Dobrych praktyk*).

Na uwagę zasługuje wprowadzenie *Procedury gospodarowania nieruchomościami w Wojewódzkim Ośrodku Ruchu Drogowego w Częstochowie* przyjętej zarządzeniem Dyrektora Ośrodka nr DN-021/16/20 z dnia 29.04.2020 r.

W wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych potwierdzono wdrożenie *Dobrych praktyk* w zakresach objętych analizą.

Przyjęcie przez Ośrodek rekomendacji *Dobrych praktyk* w zakresie nadzoru nad wydatkowaniem środków finansowych wzmacnia funkcjonowanie systemu kontroli finansowej w Ośrodku, tym samym minimalizując prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyk nadużyć finansowych w przyszłości.

Wdrożone mechanizmy przyjętej procedury w zakresie zarządzania nieruchomościami mogą przyczynić się pośrednio do zwiększenia przychodów z tytułu najmu, dzierżawy, oddania w użytkowanie oraz sprzedaży aktywów trwałych Ośrodka.

B. Ustalone uchybienia/nieprawidłowości (przyczyny, zakres, skutki): nie stwierdzono

C. Ocena cząstkowa opisowa.

1. W latach 2019-2020 *Ośrodek* wykazywał ujemny wynik finansowy. W ocenie osób zarządzających *Ośrodkiem* za spadek przychodów odpowiada w głównej mierze:

- spadek popytu na usługę egzaminowania z uwagi na zmniejszanie się liczby kandydatów na kierowców uwarunkowaną czynnikami demograficznymi (niż demograficzny),
- niezmiennosc wysokości opłat egzaminacyjnych,
- ograniczenie możliwości wykonywania zadań statutowych i uzyskiwania przychodów w 2020 r. spowodowane pandemią COVID-19.

W wyniku czynności kontrolnych potwierdzono wpływ powyższych czynników na spadek przychodów z działalności egzaminacyjnej (kluczowej działalności *Ośrodka*) skutkujący pogorszeniem się wyniku finansowego *Ośrodka*.

2. Szczegółową analizą objęto kształtowanie się najwyższych kwotowo kosztów rodzajowych - kosztów wynagrodzeń oraz kosztów usług obcych, ponoszonych w związku z działalnością egzaminacyjną, szkoleniową i funkcjonowaniem Stacji Kontroli Pojazdów oraz ocenie ich wpływu na wynik finansowy *Ośrodka*.

Jak ustalono, mimo ujemnego wyniku finansowego, na podstawie decyzji Dyrektora w 2020 r. podwyższono wynagrodzenia pracowników zatrudnionych na stanowiskach egzaminatorów.

W odniesieniu do większości przypadków zmienianych umów o pracę przyczyna wzrostu wynagrodzenia zasadniczego nie wynikała bezpośrednio z konieczności zmiany kwoty wynagrodzenia w wyniku podwyższenia uprawnień egzaminatora i była uznaniową decyzją pracodawcy. W wyniku decyzji Dyrektora zwiększono w umowach również ilość kategorii, na które egzaminator przeprowadza egzaminy, co skutkowało wzrostem kwoty dodatku zadaniowego zależnego od ilości kategorii określonych w umowie.

Niemniej potwierdzono, że wynagrodzenia zasadnicze egzaminatorów oraz stawki dodatków zadaniowych mieściły się w przedziałach określonych w przepisach rozporządzenia Ministra Transportu z dnia 11 października 2007 r. w sprawie warunków wynagradzania egzaminatorów przeprowadzających egzaminy kandydatów na kierowców i kierowców oraz kolejnych wersjach Regulaminu wynagradzania, obowiązującego w *Ośrodku* w okresie objętym kontrolą.

Wobec mającego miejsce ponadnormatywnego wzrostu kwoty zasiłków chorobowych finansowanych przez ZUS, które wypłacono pracownikom *Ośrodka* w roku 2020 (wpływ pandemii), powyższe zwiększenie kwoty wynagrodzeń w umowach o pracę nie przełożyło się na realny wzrost kwoty wypłaconych wynagrodzeń w 2020 r.

W ocenie Zespołu kontrolnego, w przypadku utrzymania się tendencji spadkowej ilości egzaminów przeprowadzanych przez *Ośrodek* i niezmienności opłat egzaminacyjnych podjęta przez Dyrektora decyzja dotycząca wzrostu zatrudnienia w grupie egzaminatorów, oraz wzrostu ich wynagrodzeń przyczyni się do spadku rentowności działalności egzaminacyjnej i pogłębi ujemny wynik finansowy *Ośrodka*.

W ocenie Zespołu kontrolnego decyzja Dyrektora dotycząca podwyższenia kwot wynagrodzeń w 2020 r. odniesie skutek w postaci wzrostu kosztów wynagrodzeń w kolejnych latach, co rzutować będzie na pogłębienie ujemnego wyniku finansowego jednostki.

3. Na sytuację ekonomiczną *Ośrodka* negatywnie wpłynęła pandemia COVID-19, w wyniku której przez okres dwóch miesięcy z przyczyn od siebie niezależnych *Ośrodek* nie realizował zadań statutowych. **Pozytywnie należy ocenić podjętą przez Dyrektora decyzję o uruchomieniu zapisów**

na egzaminy w soboty w okresie od lipca do listopada 2020 r. W efekcie podjętych działań **Ośrodek** zyskał 13 dodatkowych dni pracy, dostosował terminy oczekiwania na egzamin do terminów zagwarantowanych w przepisach ruchu drogowego oraz zwiększył przychody z egzaminowania o 209.000 zł.

W związku z COVID-19 **Ośrodek** nie korzystał i nie korzysta ze wsparcia w ramach tzw. tarcz anty kryzysowych. Brak możliwości korzystania z tego rodzaju wsparcia wynikał z braku spełnienia przez **Ośrodek** warunków otrzymania pomocy ze względu na status prawny jednostki.

4. W związku z wystąpieniem straty finansowej w kontrolowanym okresie, zweryfikowano czy dla pozyskania dodatkowych przychodów **Ośrodek** prowadził działalność gospodarczą dopuszczoną w ramach zadań statutowych. Stwierdzono, że jedynym rodzajem działalności jaką prowadził **Ośrodek** w okresie objętym kontrolą była działalność polegająca na najmie, dzierżawie, oddaniu w użytkowanie aktywów trwałych.

Mimo spadku przychodów z działalności podstawowej Ośrodka Dyrektor nie podejmował innych inicjatyw z uwagi na – jak wskazała w wyjaśnieniach Zastępca Dyrektora - brak pewności sukcesu (zwiększenia przychodu) przy jednoczesnej pewności poniesienia nakładów. Przywołana okoliczność konieczności poniesienia dodatkowych nakładów finansowych w sytuacji stanu pandemii Covid-19 nie jest okolicznością uzasadniającą zaniechanie podejmowania innych rodzajów działalności, określonych w § 3 ust. 3 Statutu Ośrodka.

2. Efektywność procesów zarządzania zasobami ludzkimi.

2.1. Zasadność ustalania liczby utrzymywanych stanowisk pracy, struktury organizacyjnej w stosunku do zakresu wykonywanych zadań.

A. Opis stanu faktycznego:

2.1.1. Struktura organizacyjna **Ośrodka** i jej zmiany w latach 2019-2020 (na podstawie zmian Regulaminu organizacyjnego).

W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2019-2021 obowiązywały niżej wymienione Regulaminy Organizacyjne Wojewódzkiego Ośrodka Ruchu Drogowego w Częstochowie wprowadzane w życie zarządzeniami Dyrektora **Ośrodka**:

- od 30.01.2019 r. do 23.01.2020 r., przyjęty zarządzeniem nr DN-021/10/19 z dnia 30.01.2019 r., dalej: *Regulamin 1*;
- od 24.01.2020 r. do 30.06.2020 r., przyjęty zarządzeniem nr DN-021/05/20 z dnia 24.01.2020 r., dalej: *Regulamin 2*;
- od 01.07.2020 r. do 30.11.2020 r., przyjęty zarządzeniem nr DN-021/28/20 z dnia 01.07.2020 r., dalej: *Regulamin 3*;
- od 01.12.2020 r. przyjęty zarządzeniem nr DN-021/33/20 z dnia 26.11.2020 r., dalej: *Regulamin 4*.

Jak wynika z treści udostępnionych *Regulaminów*, w okresie od 01.01.2019 r. do 30.06.2021 r. wprowadzono następujące zmiany w strukturze organizacyjnej **Ośrodka**:

1) z dniem 24.01.2020 r. dokonano zmian w zakresie zadań realizowanych przez **Wydział Szkoleń i BRD**, tj.:

a) usunięto zadania:

- prowadzenie Stacji Kontroli Pojazdów w zakresie wyznaczonym przez Prezydenta Miasta Częstochowy,
- prowadzenie innej działalności usługowej,

b) dodano zadania:

- prowadzenie całokształtu spraw związanych z realizacją zadań **Ośrodka** w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego, (dalej: BRD),

- prowadzenie całokształtu spraw związanych z udostępnianiem placów manewrowych do jazd próbnych,
- prowadzenie spraw związanych z rozliczaniem innej działalności usługowej;

2) z dniem 01.07.2020 r.:

a) stanowisko Pełnomocnika Dyrektora ds. Procesu Egzaminowania, Szkolenia i Kontroli Zarządczej zmienia nazwę na **Pełnomocnika Dyrektora ds. Kontroli i Szkolenia** – stanowisko podległe bezpośrednio Dyrektorowi Ośrodka (DN) z jednoczesnymi zmianami w zakresie realizowanych zadań; w wyniku zmiany poszerzono zadania Pełnomocnika o prowadzenie wykładów, uwzględnianie instrumentów promocji i public relations przy tworzeniu projektów działań zwiększających efektywność organizacji szkoleń, współpracę z Zastępcą Dyrektora (ZD) oraz Wydziałem Szkoleń i BRD (ZS),

b) utworzono stanowisko ds. Zamówień Publicznych (ZP) podległe Zastępcy Dyrektora (ZD) - zadania przypisane do stanowiska zostały wymienione w § 12 pkt 1-6 *Regulaminu* 3 i wszystkie pochodzą z listy zadań realizowanych poprzednio (*Regulamin* 2) przez Wydział Administracyjno –Techniczny (ZAT).

3) z dniem 01.12.2020 r. dotychczasowy Wydział Szkoleń i BRD (ZS) podległy Zastępcy Dyrektora zastąpiono **Stanowiskiem ds. Szkoleń i BRD (ZS)**, zakres zadań pozostał bez zmian.

W odpowiedzi na zapytanie kontrolujących dotyczące postulowanych przez osoby zarządzające efektów zmian struktury organizacyjnej Ośrodka, wprowadzanych zarządzeniami Dyrektora, Zastępcy Dyrektora złożył w dniu 29.10.2021 r. pisemne wyjaśnienie o treści:

„Zmiany regulaminu organizacyjnego podyktowane były dążeniem do minimalizacji kosztów poprzez likwidację stanowisk, łączenie stanowisk, poprawy przepływu informacji, zwiększenia efektywności pracy poszczególnych wydziałów i stanowisk oraz koniecznością każdorazowej aktualizacji zakresu działań i kompetencji zgodnie z zaleceniem organu nadzorującego w postaci rekomendacji „Dobrych praktyk” w zakresie funkcjonowania WORD w Częstochowie”.

Przesłanki leżące u podstaw podjęcia przez osoby zarządzające decyzji o wprowadzeniu zmian w strukturze organizacyjnej Ośrodka zostaną przeanalizowane w dalszej części niniejszego dokumentu w oparciu o dane dotyczące realizacji przez komórki organizacyjne zadań generujących główną część przychodów Ośrodka.

2.1.2. Komórki organizacyjne realizujące zadania statutowe generujące główne przychody Ośrodka.

W oparciu o dane zawarte w *„Dodatkowych informacjach i objaśnieniach do sprawozdania finansowego za rok obrotowy 2020 (...)”* ustalono, że udział przychodów z poszczególnych usług realizowanych zgodnie z celami statutowymi Ośrodka wynosił w latach 2019-2020 odpowiednio:

Tabela nr 18: Udział przychodów z poszczególnych usług realizowanych zgodnie z celami statutowymi Ośrodka wynosił w latach 2019-2020.

Typ usługi	Udział w łącznym przychodzie z usług w roku 2019 (%)	Przychód brutto w roku 2019 (w zł)	Udział w łącznym przychodzie z usług w roku 2020 (%)	Przychód brutto w roku 2019 (w zł)	Średni udział w łącznym przychodzie z usług w latach 2019-2020 (%)
Usługi egzaminowania	88,38%	5.025.100,00	88,01%	4.302.057,27	88,2%
Usługi szkoleń	6,96%	395.717,00	8,79%	429.615,00	7,9%

Usługi Stacji Kontroli Pojazdów	2,23%	126.592,14	0,00 %	0,00	1,1%
Usługi Komisji Weryfikacyjnej	0,22%	12.655,00	0,25%	12.307,48	0,2%
Usługi wynajmu	2,21%	125.800,99	2,95%	144.249,74	2,6%
RAZEM	100%	5.685.865,13	100,00%	4.888.229,49	100,00%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji zawartych w sprawozdaniu finansowym Ośrodka za rok 2020.

Jak wynika z określonego w treści regulaminów organizacyjnych Ośrodka podziału zadań komórek organizacyjnych Ośrodka bezpośrednimi wykonawcami ww. usług są:

1) Wydział Realizacji Egzaminów Państwowych (NE) w zakresie usługi egzaminowania, której wykonywanie stanowiło średnio w okresie objętym kontrolą źródło 88,2% przychodów z realizacji usług. Zakres zadań komórki w powyższym obszarze nie ulegał zmianom w okresie 01.01.2019 r. - 31.12.2020 r.,

2) Wydział Szkoleń i BRD (ZS), później Stanowisko ds. Szkoleń i BRD w zakresie:

- prowadzenia Stacji Kontroli Pojazdów – usługa generująca w 2019 r. **2,23%** przychodów z tytułu usług. Z początkiem 2020 r. Ośrodek zrezygnował z prowadzenia stacji - od 24.01.2020 r. zadanie nie występuje w kolejnych wersjach regulaminu organizacyjnego Ośrodka; przyczyny rezygnacji jednostki z kontynuacji świadczenia usługi są przedmiotem ustaleń zawartych w punkcie 1.3.1.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego,
- organizowania i prowadzenia kursów i szkoleń - usługi stanowiącej średnio **7,9%** łącznego przychodu z usług,
- prowadzenia całokształtu spraw związanych z udostępnianiem placów manewrowych do jazd próbnych, tj. usługi tworzącej najwyższy dochód w grupie usług wynajmu – stanowiącej średnio **2,6%** łącznego przychodu z usług.

W dalszej części niniejszego dokumentu zawarto wyniki ustaleń związanych z realizacją dwóch usług posiadających największy udział w łącznej sumie przychodów z działalności Ośrodka, tj.: przeprowadzania egzaminów oraz organizowania i prowadzenia kursów i szkoleń.

2.1.2.1. Wykorzystanie łącznego czasu pracy pracowników Wydziału Realizacji Egzaminów Państwowych (NE) do realizacji usługi egzaminowania.

Z uwagi na znaczący wpływ przychodów z tytułu realizacji usługi egzaminowania (88,2%) na łączną wartość przychodów z usług, szczegółowej analizie poddano efektywność wykorzystania czasu pracy egzaminatorów, stanowiący podstawowy zasób niezbędny do realizacji usługi. Zasady organizacji przeprowadzania usługi egzaminowania, w tym dzienną liczbę egzaminów praktycznych dla kandydatów na kierowców przeprowadzanych przez jednego egzaminatora w WORD jest limitowana przez rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 czerwca 2019 r. w sprawie egzaminowania osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, szkolenia, egzaminowania i uzyskiwania uprawnień przez egzaminatorów oraz wzorów dokumentów stosowanych w tych sprawach (Dz.U. z 2019 r. poz. 1206 – dalej: *rozporządzenie*).

Celem analizy jest porównanie minimalnej, ustalonej z zastosowaniem limitów określonych w treści *rozporządzenia*, liczby etatów egzaminatorów niezbędnej do przeprowadzenia egzaminów danej kategorii prawa jazdy z liczbą etatów egzaminatorów wykorzystanych przez Ośrodek do realizacji tego zadania w latach 2019-2020.

Dane liczbowe dotyczące wyników analizy zawarto w poniższej tabeli.

Tabela nr 19: Minimalna szacunkowa ilość dni roboczych egzaminatorów niezbędna do przeprowadzenia egzaminów praktycznych dla kandydatów na kierowców z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z treści *rozporządzenia* dotycząca rocznej sumy egzaminów w latach 2019 - 2020.

1	2	3	Rok 2019		Rok 2020	
			4	5	6	7
Lp.	Kategoria prawa jazdy	Maksymalna dzienna liczba egzaminów dla danej kategorii prawa jazdy wynikająca z treści <i>rozporządzenia</i>	Roczna ilość egzaminów praktycznych przeprowadzonych w danej kategorii prawa jazdy	Minimalna ilość 8 godzinnych dni pracy egzaminatora niezbędna do przeprowadzenia egzaminów danej kategorii prawa jazdy	Roczna ilość egzaminów praktycznych przeprowadzonych w danej kategorii prawa jazdy	Minimalna ilość 8 godzinnych dni pracy egzaminatora niezbędna do przeprowadzenia egzaminów danej kategorii prawa jazdy
1	A	9,00	955,00	106,11	932,00	103,56
2	A1	9,00	171,00	19,00	165,00	18,33
3	A2	9,00	194,00	21,56	167,00	18,56
4	AM	9,00	193,00	21,44	182,00	20,22
5	B	9,00	23.040,00	2.560,00	18.785,00	2.087,22
6	B+E	6,00	316,00	52,67	340,00	56,67
7	B1	9,00	15,00	1,67	8,00	0,89
8	B96	9,00	35,00	3,89	19,00	2,11
9	C	6,00	1.808,00	301,33	1.462,00	243,67
10	C+E	5,00	1.932,00	386,40	1.595,00	319,00
11	D	5,00	163,00	32,60	138,00	27,60
12	T	6,00	90,00	15,00	90,00	15,00
Razem			28.912,00	3.521,67	23.883,00	2.912,82

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych sprawozdawczych Ośrodka (kolumny 4 i 6) oraz treści *rozporządzenia* (kolumny 2 i 3).

Uwzględniając wynikające z treści *rozporządzenia* maksymalne dzienne limity ilości egzaminów przeprowadzonych przez egzaminatora dla określonej kategorii prawa jazdy (kolumna 3 tabeli nr 19) obliczono szacunkową minimalną roczną ilość dni pracy egzaminatorów niezbędną do przeprowadzenia egzaminów danej kategorii prawa jazdy. Na podstawie obliczonej ww. minimalnej rocznej liczby dni pracy egzaminatorów wynoszącej odpowiednio:

- dla roku 2019: 3.521,67 dni,
- dla roku 2020: 2.912,82 dni

oszacowano minimalną liczbę etatów egzaminatorów niezbędną do realizacji egzaminów przeprowadzonych w latach 2019 - 2020 wynoszącą odpowiednio:

- dla roku 2019 - **14,38 etatu**
- dla roku 2020 - **12,89 etatu**.

Dla potrzeb obliczeń przyjęto maksymalną ilość dni roboczych, w których pracownik może realizować obowiązki służbowe będąc w dyspozycji pracodawcy, wynoszącą 226 dni rocznie (z uwzględnieniem średniej rocznej ilości dni roboczych oraz maksymalnego rocznego wymiaru urlopu pracowniczego).

Przyjmując, że obliczone wartości dla roku 2019 oraz roku 2020 stanowią szacunkową wartość minimalnego stanu etatów w grupie egzaminatorów, niezbędną do przeprowadzenia egzaminów,

wykorzystano je do ustalenia poziomu dopasowania średniej rocznej liczby etatów egzaminatorów w latach 2019-2020 do rocznej ilości przeprowadzonych egzaminów.

W oparciu o udostępnione przez Ośrodek zestawienie „Zatrudnienie WORD w Częstochowie wg schematu organizacyjnego stan na 30.06.2021 roku” ustalono średnią liczbę etatów egzaminatorów wynoszącą:

- 17,5 w roku 2019,
- 19,5 w roku 2020.

Porównując minimalną, ustaloną z zastosowaniem limitów określonych w treści *rozporządzenia* liczbę etatów egzaminatorów niezbędną do przeprowadzenia egzaminów danej kategorii prawa jazdy z rzeczywistą liczbą etatów egzaminatorów wykorzystanych przez Ośrodek do realizacji tego zadania w latach 2019 -2020 ustalono, że:

- a) w roku 2019 średnia liczba etatów Ośrodka w grupie egzaminatorów stanowi 121,69% minimalnej liczby etatów egzaminatorów, niezbędnej do przeprowadzenia łącznej rocznej liczby egzaminów,
- b) w roku 2020 średnia liczba etatów Ośrodka w grupie egzaminatorów stanowi 151,28% minimalnej liczby etatów egzaminatorów, niezbędnej do przeprowadzenia łącznej rocznej liczby egzaminów.

Wzrost o 29,39% odchylenia średniej liczby etatów Ośrodka w grupie egzaminatorów od minimalnej liczby etatów egzaminatorów, niezbędnej do przeprowadzenia łącznej rocznej liczby egzaminów na przestrzeni lat 2019 – 2020, wskazuje na niedostosowanie liczby etatów egzaminatorów do rzeczywistych potrzeb Ośrodka.

2.1.2.2. Realizacja usług szkoleniowych przez Wydział Szkoleń i BRD (ZS).

Drugą pod względem udziału w ogólnej sumie przychodów z usług jest usługa szkoleń, zarządzana przez Wydział Szkoleń i BRD - z dniem 01.12.2020 r. zadania zlikwidowanego Wydziału realizuje Stanowisko ds. Szkoleń i BRD (ZS).

Jak wynika z zapisów kolejnych wersji regulaminu organizacyjnego (*Regulamin 1, Regulamin 2, Regulamin 3*) do zadań komórki związanych z realizacją usług szkoleniowych należą:

- organizowanie i prowadzenie kursów i szkoleń,
- pobieranie opłat za kursy i szkolenia oraz ich rozliczanie.

Wojewódzkie Ośrodki Ruchu Drogowego organizują i przeprowadzają kursy i szkolenia w zakresie wynikającym z art. 117 ust. 1 pkt 6 ustawy Prawo o ruchu drogowym. Z przeprowadzonego w trakcie kontroli przeglądu zawartości stron internetowych losowo wybranych WORD na terenie kraju wynika, że ośrodki wykorzystują możliwości wynikające z przepisów ustawy w celu poszerzenia oferty odpłatnych szkoleń. W przypadku analizowanych ofert WORD-ów w Olsztynie, Łodzi, Suwałkach, Chełmie, Bielsku-Białej - katalog szkoleniowy obejmował od 7 (Bielsko-Biała) do 18 (Łódź) propozycji odpłatnych kursów i szkoleń.

Jak wynika z informacji prezentowanej na stronie internetowej Ośrodka w lokalizacji:

<http://www.word.czest.pl/PL/3034/Szkolenia/> Ośrodek w Częstochowie oferuje następujące odpłatne kursy i szkolenia realizowane w ramach działalności statutowej:

1. Szkolenie kierowców naruszających przepisy ruchu drogowego.
2. Szkolenie osób kierujących ruchem drogowym.
3. Kurs Reeducacyjny - Problematyka Przeciwalkoholowa.
4. Szkolenia dla kandydatów na instruktorów i instruktorów nauki jazdy.
5. Szkolenie dla kandydatów na egzaminatorów i egzaminatorów.

Liczbę kursów i szkoleń przeprowadzonych w okresie objętym kontrolą w każdym z zakresów tematycznych wraz z ilością uczestników prezentuje poniższa tabela.

Tabela nr 20: Liczba szkoleń i kursów przeprowadzonych przez *Ośrodek* w okresie 01.01.2019 r. – 30.06.2021 r. wraz z liczbą uczestników.

Tematyka	2019	2020	2021 (do dnia 30.06. 2021)
Szkolenie kierowców naruszających przepisy ruchu drogowego	130 osób/12 szkoleń	204 osoby/14 szkoleń	211 osób/18 szkoleń
Szkolenie osób kierujących ruchem drogowym	335 osób/24 szkolenia	361 osób/32 szkolenia	146 osób/19 szkoleń
Kurs Reedukacyjny - Problematyka Przeciwalkoholowa	399 osób/28 szkoleń	367 osób/29 szkoleń	192 osoby/15 szkoleń
Szkolenie dla kandydatów na instruktorów i instruktorów nauki jazdy	23 osoby/3 szkolenia	26 osób/2 szkolenia	11 osób/1 szkolenie
Kurs dla egzaminatorów	25 osób/3 szkolenia	13 osób/2 szkolenia	10 osób/1 szkolenie
Razem	912 osób/70 szkoleń	971 osób/79 szkoleń	570 osób/54 szkolenia

Źródło: opracowanie *Ośrodka*.

Z udostępnionej przez *Ośrodek* informacji wynika, że w ww. okresie odpłatne szkolenia prowadziło 26 wykładowców z czego 15 było pracownikami *Ośrodka*, w tym 11 zatrudnionych na stanowiskach egzaminatorów.

Prowadzenie szkoleń przez pracowników odbywało się:

- w przypadku 4 osób wyłącznie w ramach obowiązków związanych z umową o pracę,
- w przypadku 3 osób zarówno w ramach umowy o pracę jak i w oparciu o zawarte umowy zlecenia,
- w przypadku 8 osób wyłącznie w oparciu o zawarte umowy zlecenia.

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym *Ośrodka* bezpośredni nadzór merytoryczny nad usługami szkoleniowymi w okresie objętym kontrolą pełnił Pełnomocnik Dyrektora ds. Procesu Egzaminowania, Szkolenia i Kontroli Zarządczej (począwszy od 01.07.2020 r. zmiana nazwy stanowiska na Pełnomocnik Dyrektora ds. Kontroli i Szkolenia - dalej: *Pełnomocnik*).

Zadania *Pełnomocnika* związane z procesem szkoleń to:

- bieżące analizowanie aktów prawnych regulujących proces szkolenia,
- analizowanie organizacji procesu egzaminowania i szkolenia,
- przygotowywanie propozycji działań dotyczących metod poprawy jakości i wydajności procesu egzaminowania oraz organizacji szkoleń.

W dniu 18.10.2021 r. Zespół kontrolny skierował do Dyrektora *Ośrodka* zapytanie o treści:

„Zgodnie z § 13 ust. 2 Regulaminu organizacyjnego począwszy od 1.07.2020 r. do zadań Pełnomocnika Dyrektora ds. Kontroli i Szkolenia należy w szczególności: przygotowywanie propozycji działań w zakresie zwiększenia efektywności procesu organizacji szkoleń przy użyciu dostępnych instrumentów z dziedziny promocji i public relations.

Proszę o wskazanie jakie propozycje działania zostały przygotowane przez Pełnomocnika w związku z ww. zadaniem i które z nich wdrożono do realizacji”.

W odpowiedzi z dnia 26.10.2021 r. Dyrektor przekazał wyjaśnienie o treści:

„Pełnomocnik Dyrektora ds. Kontroli i Szkolenia w WORD Częstochowa podjął analizę i przygotował propozycję działań w zakresie zwiększenia efektywności procesu organizacji szkoleń przy użyciu instrumentów z dziedziny promocji i public relations (NP.601.1.2021).

W dniu 11 lutego br. przedstawił swoje wnioski, polegające na:

I. Wprowadzeniu aktywnej fazy procesu komunikowania się z otoczeniem poprzez:

1. Bieżącą, aktualizowaną regularnie, informację o prowadzonych szkoleniach w mediach społecznościowych - Facebook (<https://www.facebook.com/WORDCzestochowa>) adresowaną do precyzyjnie wybranych grup docelowych. W tym celu zaproponował stworzenie listy podmiotów branżowych, zainteresowanych poszczególnymi rodzajami szkoleń i kursów, aby rozesłać im materiał informacyjny. Przykład: opracowanie bazy kont facebook'owych firm drogowych w regionie.
2. Promowaniu w portalu Facebook możliwości odbycia szkolenia dla kierowców naruszających przepisy ruchu drogowego (punkty karne). Materiał wyświetli się jako sponsorowany po ustawieniu grupy odbiorców na podstawie wybrania lokalizacji, wieku odbiorców, płci, zainteresowań etc.
3. Opracowaniu listy mailingowej podmiotów zainteresowanych organizowanymi szkoleniami w WORD, tj. PKP, osób działających w imieniu zarządców dróg oraz osób wykonujących roboty na drodze na zlecenie lub za zgodą zarządcy drogi, podmiotów nadzorujących bezpieczne przejście dzieci przez jezdnię; zespołów ratownictwa medycznego, w celu rozesłania zaproszenia do odbycia konkretnego szkolenia.

Bieżącej aktualizacji informacji na stronie internetowej Ośrodka (<http://word.czyst.pl>).

II. Poszerzeniu oferty szkoleń:

1. Rozważenie wprowadzenia Szkolenia okresowego kierowców zawodowych: 35 godzin zajęć, w tym 21 godz. zajęć - w ramach trzech modułów obowiązkowych; 14 godz. zajęć - w ramach modułów szkolenia okresowego wybranych odpowiednio dla poszczególnych grup kategorii prawa jazdy.
2. Rozważenie wprowadzenia Kursu kwalifikacji wstępnej: 280 godzin zajęć lub forma przyspieszona 140 godzin zajęć.
3. Rozważenie wprowadzenia Szkolenie dla pracowników firm zatrudniających kierowców z zakresu czasu pracy: 8 godzin lekcyjnych; prowadzący: egzaminator, psycholog, policjant ruchu drogowego, pracownik Inspekcji Transportu Drogowego.

Te propozycje nie znalazły jednak realizacji w przyczyn obiektywnych, tj. szczególnego czasu pandemii, ograniczającej w znaczny sposób określone inicjatywy, ale przede wszystkim z powodu konkurencji w tych zakresach szkoleń ze strony Ośrodków Szkolenia Kierowców, prywatnych przedsiębiorców, którzy mają niższe koszty i oferują konkurencyjne stawki dla kierowców. Jest to zjawisko ogólnopolskie, na którym wszystkie WORDY straciły z chwilą uwolnienia tych kursów i wprowadzenia do ich realizacji podmiotów prywatnych”.

(dowód: akta kontroli nr 16)

Wnioski:

1. W latach 2019 - 2020 Ośrodek zwiększył ilość przeprowadzonych szkoleń o 12,8% (9 szkoleń) oraz liczbę uczestników szkoleń o 6,4% (59 uczestników) zwiększając jednocześnie udział przychodu z kursów i szkoleń w łącznej sumie przychodów z działalności z 7% w 2019 r. do 8,9% w 2020 r.
2. Oferta kursów i szkoleń Ośrodka obejmuje podstawowy zakres szkoleń i nie została poszerzona w latach 2019–2020. Jak wynika z porównania ofert szkoleniowych wybranych WORD na terenie kraju Ośrodek w Częstochowie oferuje jedynie 5 zakresów tematycznych, podczas gdy wybrane do próby WORD-y proponowały od 7 do 18 zakresów kursów i szkoleń.

Wobec sukcesywnego spadku w badanym okresie wolumenu głównego przychodu Ośrodka jakim jest przychód z egzaminowania, Ośrodek nie podjął dodatkowych działań w kierunku zwiększenia udziału usług szkoleniowych w przychodach jednostki. Postulowane w lutym 2021 r. przez Pełnomocnika Dyrektora ds. Kontroli i Szkolenia działania nie weszły w fazę realizacji.

2.2. Wpływ fluktuacji kadr na koszty oraz na realizację celów statutowych jednostki.

Zgodnie z informacją sporządzoną przez Ośrodek dla potrzeb Zespołu kontrolnego w okresie objętym kontrolą średnia miesięczna wartość etatów wg stanu na ostatni dzień miesiąca wyniosła odpowiednio:

- w roku 2019: 57,7 etatu, gdzie najwyższy poziom zatrudnienia wyniósł 62,25 etatu (lipiec), a najniższy 51 etatów (styczeń),
- w roku 2020: 55,6 etatu, gdzie najwyższy poziom zatrudnienia wyniósł 57,25 etatu (październik), a najniższy 53,25 etatów (styczeń),
- w I półroczu 2021: 55,75 etatu, gdzie najwyższy poziom zatrudnienia wyniósł 57,25 etatu (czerwiec), a najniższy 55,25 etatów (styczeń).

Jak wynika ze sporządzonego przez Ośrodek na wniosek Zespołu kontrolnego zestawienia „Zatrudnienie WORD w Częstochowie wg schematu organizacyjnego stan na 30.06.2021 roku” w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą miały miejsce następujące zmiany w stanie zatrudnienia Ośrodka:

1. Na przestrzeni 2019 r. zawarto umowy o pracę obejmujące łącznie 21,5 etatu przy jednoczesnym rozwiązaniu/zmianie umów o pracę obejmującą 18 etatów. W wyniku powyższych zmian liczba etatów w Ośrodku w 2019 r. wzrosła o 3,5 etatu. Na zmianę etatyzacji najsilnie wpłynęło zwiększenie o 4,5 liczby etatów w grupie „Stanowiska robotnicze, pracownicy obsługi technicznej, dozoru urządzeń i obiektu” oraz zmniejszenie o 1 liczby etatów specjalistów w Wydziale Administracyjno-Technicznym (ZAT). Jednocześnie zwiększono etatyzację w grupie stanowisk kierowniczych, tj. Kierownik Wydziału ZS (1 etat) oraz Zastępca Głównego księgowego (1 etat), jak również zmniejszono o 2 liczbę etatów w grupie egzaminatorów oraz specjalistów.
2. Na przestrzeni 2020 r. zawarto umowy o pracę obejmujące łącznie 8,25 etatu przy jednoczesnym rozwiązaniu/zmianie umów o pracę obejmującą 6,5 etatów. W wyniku powyższych zmian liczba etatów w Ośrodku w 2020 r. wzrosła o 1,75 etatu. Na zmianę etatyzacji najsilnie wpłynął wzrost etatów w Wydziale Realizacji Egzaminów Państwowych (NE) gdzie o 5 zwiększono liczbę etatów w grupie egzaminatorzy wraz ze zmniejszeniem o 1 liczby etatów w biurze obsługi klienta. W Wydziale Administracyjno-Technicznym (ZAT) o 0,75 zwiększono liczbę etatów w grupie: „Stanowiska robotnicze, pracownicy obsługi technicznej, dozoru urządzeń i obiektu”. Jednocześnie (łącznie o 1,5 etatu) zmniejszono etatyzację w grupie stanowisk kierowniczych, tj. Zastępca Dyrektora (-0,25), Główny księgowy (-0,25), Kierownik Wydziału ZS (-1).
3. W I półroczu 2021 r. jedyna zmiana w stanie etatów Ośrodka dotyczyła zwiększenia o 2 etaty liczby etatów w grupie egzaminatorzy.

W ww. okresie stan etatów Ośrodka wzrósł „per saldo” (tj. po uwzględnieniu zmniejszeń etatów) o 5,25. Decydujący wpływ na wzrost etatów w okresie od 01.01.2019 r. do 31.12.2020 r.

ma zwiększenie zatrudnienia w grupach:

- „egzaminatorzy” (wydział NE) - 4 etaty,
- „Stanowiska robotnicze pracownicy obsługi technicznej, dozoru urządzeń i obiektu” (wydział ZAT) - 3,75 etatu.

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Ośrodka wynika, że „(...) główną przesłanką stojącą u podstaw zwiększenia etatyzacji w grupie egzaminatorów była zmiana przepisów normujących organizację procesu przeprowadzania egzaminów państwowych dotyczących uprawnień do kierowania pojazdami tj. wejście w życie z dniem 1.01.2020 r. Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 czerwca 2019 r. w sprawie egzaminowania osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, szkolenia,

egzaminowania i uzyskiwania uprawnień przez egzaminatorów oraz wzorów dokumentów stosowanych w tych sprawach (Dz.U. z 2019 r. poz. 1206)”.
Rozporządzenie reguluje m.in. limit ilościowy części praktycznych egzaminów państwowych przeprowadzanych w ciągu doby przez egzaminatora oraz interwały czasowe między egzaminami przeprowadzanymi przez egzaminatora w ciągu doby. Powyższa regulacja w sposób istotny wpływa na zabezpieczenie etatów w grupie egzaminatorów realizujących bezpośrednio kluczowe zadanie statutowe Ośrodka.

Zwiększenie etatyzacji w grupie stanowisk robotniczych i pracowników obsługi technicznej wiązało się z rezygnacją ze świadczenia usług obcych w zakresach obejmujących zadania realizowane przez Wydział Administracyjno-Techniczny, w tym usługi wsparcia technicznego realizacji egzaminów praktycznych.

Na podstawie udostępnionych przez Ośrodek arkuszy pn. „Zestawienie zdawalności w WORD” sporządzonych dla 27 egzaminatorów aktywnych w 30 okresach miesięcznych od 01.01.2019 r. do 31.12.2020 r. ustalono średnie wskaźniki dotyczące egzaminów państwowych przeprowadzanych w powyższym okresie.

Tabela nr 21: Średnie wskaźniki dotyczące egzaminów państwowych dla kandydatów na kierowców przeprowadzanych w latach 2019-2020.

Wskaźnik	Rok 2019	Rok 2020*
Średnia miesięczna liczba aktywnych egzaminatorów	21,8	19,3
Średnia miesięczna liczba egzaminów praktycznych przypadająca na jednego aktywnego egzaminatora	110,5	112,2
Średnia liczba dni roboczych w miesiącu z uwzględnieniem maksymalnego wymiaru urlopu pracowniczego	18,83	18,9
Średnia dzienna liczba egzaminów praktycznych przypadająca na jednego aktywnego egzaminatora	5,87	5,94
Średnia miesięczna liczba egzaminów teoretycznych przeprowadzonych przez egzaminatora	61,9	64,7
Średnia dzienna liczba egzaminów teoretycznych przypadająca na jednego aktywnego egzaminatora	3,3	3,4

* w kwietniu 2020 r. Ośrodek nie przeprowadzał egzaminów z uwagi na obostrzenia sanitarne COVID-19.

(dowód: akta kontroli nr 17)

Wnioski:

1. Mający miejsce w okresie od 01.01.2019 r. do 30.06.2021 r. wzrost liczby etatów Ośrodka nie wpłynął znacząco na efektywność realizacji zadań statutowych Ośrodka. Pomimo wzrostu etatów netto o 5,25, tj. 10,5%, efektywność realizacji zadania generującego główny przychód Ośrodka nie uległ znaczącej poprawie, tj.:

- średnia miesięczna liczba egzaminów praktycznych przypadająca na jednego egzaminatora wzrosła o 1,53%,

- średnia miesięczna liczba egzaminów teoretycznych przeprowadzonych przez jednego egzaminatora wzrosła o 4,53%.

2. Osoby zarządzające Ośrodkiem podjęły decyzje dotyczące zwiększenia etatyzacji w grupie egzaminatorów w związku z wejściem w życie z dniem 01.01.2020 r. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 czerwca 2019 r. w sprawie egzaminowania osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, szkolenia, egzaminowania i uzyskiwania uprawnień przez egzaminatorów oraz wzorów dokumentów stosowanych w tych sprawach (Dz.U. z 2019 r. poz. 1206). W wyniku powyższej decyzji zmniejszeniu uległa rentowność działalności w zakresie usługi egzaminowania.

Wyjaśnienia w powyższej kwestii złożyła Zastępca Dyrektora Ośrodka „Wskutek wejście w życie w/w regulacji istotnie obniżyła się rentowność procesu egzaminowania, bowiem zmniejszyła się ilość przeprowadzanych egzaminów praktycznych przez zatrudnionych w danym okresie egzaminatorów (spadek przychodów z egzaminowania przy ponoszeniu takich samych kosztów osobowych utrzymania egzaminatorów, jak w okresie przed zmianą przepisów).

W celu przeciwdziałania temu zjawisku, koniecznym stało się podjęcie niezbędnych działań organizacyjnych, w tym szczególnie zatrudnienie dodatkowych egzaminatorów”.

2.2.1. Niepracownicze formy zatrudnienia.

W poszczególnych latach okresu objętego kontrolą liczba zawartych przez Ośrodek umów cywilnoprawnych kształtowała się następująco:

- 2019 – 56 umów (w tym z podmiotami zewnętrznymi 17 umów),
- 2020 – 54 umów (w tym z podmiotami zewnętrznymi 17 umów),
- I półrocze 2021 – 26 umów (w tym z podmiotami zewnętrznymi 11 umów).

W badanym okresie umowy były zawierane głównie z pracownikami Ośrodka. Pracownicy komórek organizacyjnych Ośrodka są zleceniobiorcami w odniesieniu do 91 na 136 umów, tj. 67% zawartych umów:

- rok 2019 – 39 na 56 umów (70%),
- rok 2020 – 37 na 54 (68%),
- I półrocze 2021 -15 na 26 umów (58%).

Stroną ww. 91 umów byli pracownicy przyporządkowani organizacyjnie do:

- Wydziału Administracyjno – Technicznego – 75%, tj. 68 na 91 umów,
- Wydziału Realizacji Egzaminów Państwowych – 20%, tj. 18 na 91 umów,
- Administratora Systemów Informatycznych – 4%, tj. 4 na 91 umów,
- Wydziału/Stanowiska ds. Szkoleń i BRD – 1%, tj. 1 na 91 umów.

Zgodnie ze sporządzonymi przez jednostkę „Zestawieniami umów zleceń i umów o dzieło za lata 2019-2021” Ośrodek zawierał umowy zlecenia dotyczące następujących obszarów działania:

- wykonywanie napraw i drobnych prac remontowych (2019 – 1 zlecenie, 2020 – 7 zleceń, 2021 – 1 zlecenie),
- nadzór inwestycyjny, przeglądy techniczne (2019 – 2 zlecenia, 2020 – 3 zlecenia, 2021 – 1 zlecenie),
- wykonywanie czynności utrzymania i konserwacji placów manewrowych (2019 – 28 zleceń, 2020 - 20 zleceń, 2021 – 7 zleceń),
- praca w komisji weryfikacyjnej (2019 – 4 zlecenia, 2020 – 6 zleceń),
- prowadzenie szkoleń i kursów (2019 – 14 zleceń, 2020 - 17 zleceń, 2021 – 13 zleceń),
- opracowanie materiałów informacyjnych - broszura BRD (2020 – 1 zlecenie),
- obsługa BHP (2019 – 1 zlecenie, 2021 – 1 zlecenie),
- usługa tłumaczenia (2019 – 2 zlecenia),
- obsługa miasteczka rowerowego (BRD) (2021 – 3 zlecenia).

W łącznej liczbie 136 umów zawartych w analizowanym okresie udział % komórek organizacyjnych odpowiedzialnych merytorycznie za zlecenie oraz rozliczenie realizacji umowy przedstawiał się następująco:

Tabela nr 22: Ilość umów zleceń inicjowanych przez poszczególne komórki organizacyjne Ośrodka w latach 2019-2020.

Komórka organizacyjna	rok 2019	rok 2020	I półrocze 2021	Razem	Udział w okresie 01.01.2019 – 30.06.2021
Wydział Administracyjno – Techniczny	31	30	12	73	54%
Wydział Szkoleń i BRD	18	17	13	48	35%
Wydział Realizacji Egzaminów Państwowych	6	6	-	12	9%
Stanowiska ds. Kadr Płac i Spraw Socjalnych	1	-	1	2	1%
Zastępca Dyrektora	-	1	-	1	1%
	56	54	26	136	-

Zródło: opracowanie własne na podstawie „Zestawienia umów zleceń i umów o dzieło za lata 2019-2021” sporządzonego przez Ośrodek.

W toku niniejszej kontroli na podstawie próby 25 „zakresów obowiązków” sporządzonych w okresie objętym kontrolą dotyczących 18 pracowników ustalono, że większość przekazanych pracownikom zakresów obowiązków, tj. 15 na 18 zawiera zapis o wykonywaniu innych czynności i poleceń nie objętych zakresem obowiązków a zleconych przez przełożonego, który umożliwia elastyczne wykorzystanie kompetencji pracownika również w realizacji zadań nie objętych standardowym zakresem obowiązków, np. prowadzeniu szkoleń. W analizowanej próbie zakresów obowiązków pracowniczych najliczniej reprezentowani są pracownicy Wydziału Egzaminów Państwowych (10 pracowników). W przypadku 3 pracowników (w tym 2 egzaminatorów) zakres obowiązków zawierał wprost zadanie prowadzenia wykładów na szkoleniach i kursach organizowanych przez Ośrodek.

W dniu 25.10.2021 r. Zespół kontrolny skierował do Dyrektora Ośrodka zapytanie o treści:

„Proszę o uzasadnienie realizacji niżej wymienionych czynności w oparciu o umowy cywilno-prawne:

- *utrzymanie i obsługa placów manewrowych,*
- *wykonanie prac konserwacyjno – naprawczych,*
- *prowadzenie kursów i szkoleń.*

W wyjaśnieniu proszę uwzględnić następujące aspekty:

- *czy dokonano analizy możliwości powierzenia realizacji czynności/zadań będących przedmiotem ww. umów cywilnoprawnych w ramach obowiązków wynikających z umowy o pracę? ,*
- *czy przeprowadzono zmianę zakresów obowiązków pracowników, oraz zadań komórek organizacyjnych Ośrodka w celu minimalizacji kosztów dotyczących zawierania umów – cywilnoprawnych”.*

W odpowiedzi przekazanej w dniu 29.10.2021 r. Dyrektor złożył wyjaśnienie o treści:

„Ad.1

Realizacja zadań w obszarze:

- *utrzymania i obsługi placów manewrowych,*
- *wykonania prac konserwacyjno-naprawczych,*

- prowadzenia kursów i szkoleń

jest jak najbardziej zasadna w przyjętej i stosowanej formie, czyli na podstawie umów cywilno-prawnych. Jest rozwiązaniem poprawnym z punktu widzenia przepisów prawa cywilnego i prawa pracy, jak również najbardziej ekonomicznym rozwiązaniem dla WORD w Częstochowie w aspekcie minimalizacji kosztów działalności.

Każdorazowo przed podjęciem decyzji o nawiązaniu umowy zlecenie dokonywana jest analiza dostępnych możliwości wykonania konkretnych zadań pod kątem ekonomiki działania i zgodności z przepisami prawa.

Jeżeli istnieje możliwość wykonania prac w ramach posiadanego zatrudnienia w pierwszej kolejności taka opcja jest brana pod uwagę i realizowana (przykład: prowadzenie kursów i szkoleń przez pracowników zatrudnionych na etacie).

Zatem zastosowanie rozwiązania w postaci realizacji zadań na podstawie umów cywilno-prawnych jest metodą minimalizacji kosztów działalności samą w sobie, szczególnie w sytuacji, gdy wykonywane czynności będące przedmiotem umowy mają charakter sporadyczny, nieregularny, ich wystąpienie jest uwarunkowane czynnikami zewnętrznymi, a zakresy czynności pracowników i organizacja jednostki oraz organizacja pracy uniemożliwia realizację zadań w ramach posiadanych etatów.

Należy tu nadmienić, iż wszystkie decyzje WORD w Częstochowie podejmowane są w oparciu o podstawową zasadę funkcjonowania jednostek w gospodarce rynkowej tzn. minimalizacji kosztów prowadzonej działalności”.

(dowód: akta kontroli nr 18)

Wnioski:

- 1. W latach 2019 – 2020 Ośrodek utrzymywał stały poziom realizacji zadań w oparciu o formę umów - zleceń wynoszącą średnio 55 umów rocznie zawieranych w głównej mierze z własnymi pracownikami: 91 na 136, tj. 67 %.**
- 2. Zwiększenie liczby etatów Ośrodka (vide ustalenia w pkt 2.2) w okresie 2019-2020 nie wpłynęło na znaczące zmniejszenie liczby zawieranych umów - zleceń z pracownikami w roku 2020 (zmniejszenie o 2 umowy) pomimo znacznego spadku skali realizowanych zadań mających związek ze spadkiem liczby przeprowadzanych egzaminów państwowych.**
- 3. W wyniku analizy zakresów obowiązków wybranej próby pracowników potwierdzono możliwość zlecenia czynności wykraczających poza główny zakres obowiązków, co może wpłynąć zarówno na większą efektywność wykorzystania czasu pracy pracowników jak i na obniżenie kosztów umów - zleceń.**

2.3. Wdrożenie rekomendacji zawartych w dokumencie pn. „Dobre praktyki WORD” – wybrane zakresy.

W trakcie bieżącej kontroli weryfikacji poddano realizację przez Ośrodek wybranych zagadnień będących przedmiotem zbioru dobrych praktyk w zakresie funkcjonowania WORD województwa śląskiego (załącznik do uchwały nr 762/115/VI/2020 Zarządu Województwa Śląskiego z dnia 1 kwietnia 2020 r. w sprawie przyjęcia „Dobrych praktyk w zakresie funkcjonowania WORD Województwa Śląskiego” dalej: *Dobre praktyki*).

Analizą objęto zagadnienia:

1. Przydziału egzaminów w zakresie:

- wprowadzenia pisemnej procedury dotyczącej przydziału egzaminatorów do prowadzenia egzaminów (pkt 9.1 *Dobrych praktyk*),
- zapewnienia nadzoru nad stosowaniem procedury przydziału egzaminatorów do prowadzenia egzaminów (pkt 9.2 *Dobrych praktyk*).

2. Polityki kadrowej w zakresie:

- przeprowadzania przez jednostkę analiz, celem dostosowania liczby i kwalifikacji pracowników do skali i zakresu prowadzonej działalności (pkt 1.1 *Dobrych praktyk*),

- uzyskiwania opinii radcy prawnego w przypadkach rozwiązywania stosunku pracy z pracownikami jednostki (pkt 1.3 *Dobrych praktyk*),
- aktualizowania wewnętrznych uregulowań dot. funkcjonowania jednostki (pkt 1.4 *Dobrych praktyk*),
- uregulowania systemu zastępstw pracowników (pkt 1.5 *Dobrych praktyk*),
- zlecenia usług podmiotom zewnętrznym (pkt 1.6 *Dobrych praktyk*).

W kontrolowanym zakresie stwierdzono niżej wymienione uchybienia dotyczące realizacji *Dobrych praktyk*:

1. W oparciu o próbę zakresów obowiązków pracowników ustalono, że *Ośrodek* nie posiada sformalizowanego w formie pisemnej systemu zastępstw dotyczącego wszystkich pracowników, co stanowi uchybienie zapisom pkt 1.5 *Dobrych praktyk* o treści:
„1.5. Uregulowanie systemu zastępstw pracowników, ze szczególnym uwzględnieniem samodzielnych stanowisk, w celu zapewnienia ciągłości merytorycznej pracy.”

Ośrodek formułuje sposób zastępowania pracowników sprawujących funkcje kierownicze oraz funkcyjne poprzez wskazanie obowiązku zastępowania w treści „zakresu obowiązków” osoby zastępującej. Dodatkowo sposób ustalania zastępstwa dla Dyrektora, Zastępcy Dyrektora, Głównego Księgowego określono w kolejnych wersjach Regulaminu organizacyjnego *Ośrodka* (*Regulamin 1, Regulamin 2, Regulamin 3, Regulamin 4*).

W wyniku przeglądu zakresu obowiązków 19 pracowników ustalono, że w większości zakresów obowiązków, tj. w 14 na 19 przypadków nie wskazano nazwy stanowiska, którego zadania należy realizować w czasie nieobecności pracownika.

Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora w przypadku ustalania zastępstw dla pozostałych pracowników: *„Za zapewnienie ciągłości funkcjonowania WORD w Częstochowie i wszystkich jego wydziałów zgodnie z regulaminem organizacyjnym odpowiedzialni są kierownicy poszczególnych wydziałów oraz bezpośredni przełożeni”*.

2. W okresie objętym kontrolą *Ośrodek* w Częstochowie z własnej inicjatywy rozwiązał dwa stosunki pracy dotyczące stanowisk:

- Zastępcy Dyrektora ds. Technicznych - data rozwiązania umowy o pracę 28.02.2019 r. - likwidacja stanowiska w związku ze zmianą organizacji pracy,
- Egzaminatora - data rozwiązania umowy o pracę 31.12.2019 r. - utrata zaufania do pracownika przez pracodawcę - na dzień zakończenia czynności kontrolnych, tj. 29.10.2021 r. sprawa pozostawała w toku.

W odniesieniu do powyższych czynności prawnych nie została wydana pisemna opinia prawna, co ustalono w oparciu o oświadczenie Zastępcy Dyrektora zawarte w wyjaśnieniu pisemnym z dnia 29.10.2021 r. stanowiące odpowiedź na zapytanie kontrolujących.

Powyższe stanowi niezastosowanie w praktyce rekomendacji zawartej w pkt 1.3 *Dobrych praktyk*, o treści *„1.3. Każdorazowe pozyskiwanie opinii radcy prawnego w przypadkach rozwiązywania stosunku pracy z pracownikami WORD w celu zmniejszenia ryzyka wystąpienia przez zwalnianego pracownika z powództwem sądowym i związanych z tym kosztów procesowych. Dołączanie opinii prawnych do akt osobowych zwalnianych pracowników.”*

(dowód: akta kontroli nr 19)

B. Ustalone uchybienia (przyczyny, zakres, skutki):

W zakresie realizacji *Dobrych praktyk* w oparciu o ustalenia zawarte w pkt 2.3 niniejszego dokumentu:

a) brak dołożenia należytej staranności w zakresie sformułowania systemu zastępstw obejmujących wszystkich pracowników *Ośrodka* poprzez ustalenie sposobu realizacji zastępstw jedynie w odniesieniu do stanowisk kierowniczych i funkcyjnych, co stanowi uchybienie zapisom pkt 1.5 *Dobrych praktyk*,

b) niezastosowanie w praktyce rekomendacji zawartej w treści zapisów pkt 1.3 *Dobrych praktyk* poprzez brak wystąpienia o opinię radcy prawnego, w celu zmniejszenia ryzyka wystąpienia przez zwalnianego pracownika z powództwem sądowym, w odniesieniu do 2 przypadków rozwiązania umów o pracę z 28.02.2019 r. oraz 31.12.2019 r.

Imię i nazwisko, stanowisko osoby odpowiedzialnej za uchybienia:

Pan Tadeusz Taranek - Dyrektor *Ośrodka*, na podstawie art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t. jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.), zgodnie z którym kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki.

C. Ocena częściowa opisowa:

1. Pomimo posiadania przez osoby zarządzające *Ośrodkiem* wiedzy o niekorzystnych czynnikach mających wpływ na realizację głównego przychodu z działalności *Ośrodka*, do których należą m.in.:

- stałe obniżanie popytu na usługi egzaminowania uwarunkowanego czynnikami demograficznymi,
- brak urealnienia wysokości opłat egzaminacyjnych na przestrzeni wielu lat przy rosnących kosztach uzyskiwania przychodów,

***Ośrodek* nie wdrażał w badanym okresie skutecznych rozwiązań w zakresie zmiany struktury przychodów. W latach 2019-2020 nie podniesiono znacząco przychodów z działalności szkoleniowej stanowiącej, w związku z posiadanymi zasobami, działalność o największym potencjale rozwoju.**

2. Przeprowadzone w latach 2019-2020 zmiany w strukturze organizacyjnej *Ośrodka*, tj. obniżenie etatyzacji w grupie osób zarządzających, zmniejszenie liczby wydziałów w strukturze jednostki poprzez przekształcenie w samodzielne stanowiska należy uznać za celowe i korzystne z punktu widzenia potencjalnego obniżenia kosztów pracy.

III. Uwagi:

IV. Pozostałe informacje i pouczenia.

1. Wystąpienie pokontrolne posiada 41 stron.
2. Wystąpienie pokontrolne sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, z których jeden przekazano kierownikowi jednostki kontrolowanej.

V. Zalecenia/wnioski dotyczące usunięcia nieprawidłowości lub usprawnienia funkcjonowania jednostki kontrolowanej.

Mając na względzie powyższe ustalenia zalecam:

1. Przeprowadzić udokumentowaną analizę możliwości zwiększenia przychodów z działalności szkoleniowej oraz działalności gospodarczej dopuszczanej w ramach zadań statutowych w celu ograniczenia wpływu spadku przychodów z działalności egzaminacyjnej na wynik finansowy *Ośrodka*.
2. Decyzje dotyczące zwiększenia stanu zatrudnienia poprzedzać udokumentowaną analizą struktury zatrudnienia w *Ośrodku* z uwzględnieniem czynników zewnętrznych - sytuacji demograficznej

i systematycznego spadku liczby egzaminowanych, celem dostosowania liczby i kwalifikacji pracowników do skali i zakresu prowadzonej działalności.

3. Decyzje dotyczące zwiększenia funduszu płac o charakterze motywacyjnym uzależnić od wyniku finansowego *Ośrodka*.
4. Stosować rekomendacje zawarte w „*Dobrych praktykach w zakresie funkcjonowania Wojewódzkich Ośrodków Ruchu Drogowego Województwa Śląskiego*” (załącznik do uchwały nr 762/115/VI/2020 Zarządu Województwa Śląskiego z dnia 1 kwietnia 2020 r.), ze szczególnym uwzględnieniem rekomendacji zawartych w pkt 1 „*Polityka kadrowa*” *Dobrych praktyk*.

z up. Marszałka Województwa Śląskiego

Robert Lipka
Dyrektor Departamentu Audytu i Kontroli

POUCZENIE

Zgodnie z § 29 ust. 6 Regulaminu kontroli jednostek organizacyjnych Województwa Śląskiego, stanowiącego załącznik do uchwały nr 1057/229/VI/2021 Zarządu Województwa Śląskiego z dnia 28 kwietnia 2021 r. - od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

Zgodnie z § 30 ust. 1 ww. Regulaminu - Kierownik jednostki kontrolowanej, w terminie 30 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego, informuje podmiot uprawniony do kontroli o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.