



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.014.01.2020

Pan
Krzysztof Żuk
Prezydent Miasta Lublin
Plac Króla Władysława Łokietka 1
20-109 Lublin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/025 „Program inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu”

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Lublinie
ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin
T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11
llu@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Lublin; Plac Króla Władysława Łokietka 1, 20-109 Lublin
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Żuk – Prezydent Miasta Lublin od 2010 r. (dalej: Prezydent)
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Realizacja zadań inwestycyjnych w ramach Programu inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu.2. Wykorzystywanie obiektów sportowych na potrzeby sportu wyczynowego i organizację wyczynowych zawodów sportowych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2015-2020 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Katarzyna Zglińska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/136/2020 z 30 września 2020 r.2. Agnieszka Kaldunek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/150/2020 z 22 października 2020 r. <p>(akta kontroli, tom I str. 2-3, 371)</p>

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność kontrolowanej jednostki.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Realizacja przez Miasto Lublin ³ zadania inwestycyjnego <i>Przebudowy i rozbudowy stadionu lekkoatletycznego wraz z zapleczem przy al. Józefa Piłsudskiego 22 w Lublinie</i> ⁴ , odbywała się zgodnie z Programem inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu ⁵ - edycja 2015 oraz umową o dofinansowanie ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej ⁶ . Zamówień publicznych na realizację zadania udzielano zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych ⁷ oraz przepisami wewnętrznymi. Inwestycję przygotowano i realizowano prawidłowo. Miasto zawarło porozumienie na korzystanie ze stadionu z Polskim Związkiem Lekkiej Atletyki, jako związkiem rekomendującym zadanie inwestycyjne do realizacji. W latach 2018-2019 wzrosło wykorzystanie obiektu na potrzeby szkolenia polskiego

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 (dalej: ustawa o NIK).

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dalej: Miasto.

⁴ Dalej: przebudowa i rozbudowa stadionu.

⁵ Dalej: Program.

⁶ Dalej: umowa o dofinansowanie.

⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm. (dalej: Pzp).

związku sportowego⁸ (w tym zawodników kadry narodowej i zawodników pzs), szkolenia klubowego (z 262 do 292 dni), organizacji zawodów sportowych o charakterze ogólnopolskim (z sześciu do dziewięciu), wojewódzkim i gminnym (z dwóch do pięciu) oraz innych wydarzeń sportowych komercyjnych (z 20 do 29). W latach 2018-2020 (I połowa) w 90,9% korzystały z niego kluby sportowe oraz zawodnicy kadry narodowej i zawodnicy pzs. Przestrzegano obowiązujących przepisów w zakresie utrzymania stadionu, w tym przeprowadzono okresowe kontrole stanu technicznego oraz prawidłowo prowadzono książkę obiektu budowlanego. Stan stadionu i jego urządzeń był dobry. Wprowadzono regulamin, zapewniający bezpieczne korzystanie z obiektu. Stwierdzono, że nie przekazano dzierżawcy stadionu dziennika budowy, stanowiącego część dokumentacji powykonawczej oraz nie przechowywano dokumentacji związanej z realizowanym zadaniem inwestycyjnym, czym naruszono art. 60 i 63 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁹. Nieprawidłowość ta nie miała jednak istotnego wpływu na kontrolowaną działalność.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Realizacja zadań inwestycyjnych w ramach Programu inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2015-2020 (I połowa) Miasto Lublin realizowało dwa zadania inwestycyjne w ramach Programu¹¹, tj. przebudowę i rozbudowę stadionu oraz *Budowę zespołu krytych pływalni przy Al. Zygmuntowskich 4 w Lublinie* (dalej: AQUA). Na realizację tych zadań wydatkowano łącznie 147 311,3 tys. zł¹², w tym ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej (dalej: FRKF) 43 604,9 tys. zł¹³, ze środków własnych 103 706,4 tys. zł¹⁴. Na infrastrukturę towarzyszącą obiektów, dotyczącą pomieszczeń niezwiązanych bezpośrednio ze sportem, zagospodarowania terenu oraz zieleni, wydatkowano łącznie 13 450,7 tys. zł¹⁵ (w tym m.in. na: pomieszczenie techniczne, a także pomieszczenia biurowo-administracyjne). Wydatki te stanowiły koszty niekwalifikowane i pokrywane były ze środków własnych Miasta.

(akta kontroli, tom I str. 18-19, 68-96, 256, 372, 435)

1.2. Kontroli poddano zadanie przebudowy i rozbudowy stadionu¹⁶, którego całkowita wartość ostatecznie wyniosła 40 030,2 tys. zł, w tym wydatki kwalifikowane stanowiły 31 124,1 tys. zł. Dofinansowanie ze środków FRKF wyniosło 13 000 tys. zł. Pozostała kwota 27 030,2 tys. zł, została poniesiona ze środków własnych Miasta. W trakcie realizacji zadania zawarto pięć aneksów do umowy o dofinansowanie¹⁷, w tym m.in. dotyczące przesunięcia terminu

⁸ Dalej: pzs.

⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm. (dalej: Prawo budowlane).

¹⁰ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹¹ Do realizacji w latach 2020 – 2022 zaplanowana została Budowa sali gimnastycznej i boisk sportowych przy I Liceum Ogólnokształcącym im. Stanisława Staszica w Lublinie.

¹² Odpowiednio w ramach wskazanych projektów: 40 030,2 tys. zł i 107 281,1 tys. zł.

¹³ Odpowiednio w ramach wskazanych projektów: 13 000 tys. zł i 30 604,9 tys. zł.

¹⁴ Odpowiednio w ramach wskazanych projektów: 27 030,2 tys. zł i 76 676,2 tys. zł.

¹⁵ Odpowiednio w ramach wskazanych projektów: 1 747,6 tys. zł i 11 703,1 tys. zł.

¹⁶ Umowa o dofinansowanie nr 2015/0186/0491/SubA/DIS/S z 10 września 2015 r.

¹⁷ Aneks nr 1 z 16 listopada 2015 r., aneks nr 2 z 12 kwietnia 2017 r., aneks nr 3 z 27 września 2017 r., aneks nr 4 z 12 grudnia 2017 r., aneks nr 5 z 9 stycznia 2018 r.

zakończenia zadania z 30 września 2017 r. na 30 listopada 2017 r. oraz zwiększenia o 3 000 tys. zł kwoty dofinansowania FRKF (z 10 000 tys. zł do 13 000 tys. zł). W ramach zadania przebudowano oraz rozbudowano elementy związane z płytą stadionu lekkoatletycznego, w tym wykonano nowe elementy na płycie wewnętrznej stadionu: bieżnię, dwie skocznie do skoku wzwyż, skocznia do skoku o tyczce (w dwie strony), dwie skocznie do skoku w dal, dwie rzutnie do pchnięcia kulą oraz dwie do rzutu dyskiem i młotem, rzutnię do rzutu oszczepem, nawierzchnię boiska wewnętrznego oraz rów z wodą. Obiekt został zaliczony do stadionów kategorii IIIA. Wykonano również m.in.: nowy budynek techniczny, magazyn sprzętu, tablicę wyników oraz przyrządów pomiarowych, ścieżki do biegania, strefę bezpieczeństwa, strefy rozgrzewkowe, zadaszone trybuny, instalacje sanitarne, elektryczne, teletechniczne oraz oświetlenie. Przeprowadzono roboty rozbiórkowe. Zakupiono wyposażenie pomieszczeń budynku technicznego, urządzenia do utrzymania nawierzchni sportowych oraz obsługi obiektu.

Udział dofinansowania z FRKF mieścił się w określonym w Programie limicie i wyniósł 41,77% wydatków kwalifikowanych. Realizację zadania zakończono 17 października 2017 r., tj. w terminie określonym w aneksie nr 2 do umowy o dofinansowanie z 12 kwietnia 2017 r.

(akta kontroli, tom I str. 18-19, 69-96, 248-256, 332-341, 362-363, 372, tom. II str. 168)

Dla zadania inwestycyjnego prowadzono, zgodnie z pkt VIII ppkt 6 Programu (edycja 2015) oraz § 5 ust. 5 umowy o dofinansowanie, wydzieloną ewidencję księgową, w której ujęte zostały zdarzenia związane z otrzymaniem środków finansowych z FRKF w łącznej kwocie 13 000 tys. zł¹⁸ oraz poniesieniem kosztów i wydatków w łącznej kwocie 40 030,2 tys. zł według źródeł finansowania¹⁹, zgodnie z rozliczeniem końcowym zadania inwestycyjnego.

(akta kontroli, tom I str. 71, tom II str. 6-7)

Analiza szczegółowa próby wydatków²⁰ wykazała, że:

- dokumenty zostały zweryfikowane i zatwierdzone do zapłaty, stosownie do „Instrukcji w sprawie sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów księgowych w Urzędzie Miasta Lublin”²¹, przez osoby do tego upoważnione;
- faktury posiadały opis ze wskazaniem zadania inwestycyjnego, pozycji według zbiorczego zestawienia kosztów (ZZK), potwierdzenia wykonania elementów robót według protokołu odbioru oraz oświadczenie o treści: *Płatne ze środków FRKF na podstawie umowy nr 2015/0186/0491/SubA/DIS/S z 10 września 2015 r.*; do faktur załączono protokoły odbioru robót wykonanych elementów (częściowe), a także protokół odbioru końcowego²², które podpisane zostały przez osoby odpowiedzialne za nadzór inwestorski oraz wykonawcę, w tym kierownika budowy i dyrektora kontraktu. Było to zgodne ze szczegółowymi wymogami dotyczącymi wniosku o wypłatę dofinansowania (załącznik nr 3 do umowy o dofinansowanie);

¹⁸ Konto 901-O-07-00 Dochody z tytułu dotacji i porozumień.

¹⁹ Konta: 080-WM-967, 225-WM-02, 130-WM-1-2 dla wydatków sfinansowanych ze środków budżetu państwa i innych bezzwrotnych (w latach 2015-2016) oraz 130-WM-1-1 dla wydatków finansowanych ze środków własnych (w latach 2015-2018) z wydzieloną dekreacją: WWLBEZ-DW-GMINA (wydatki ze środków własnych) oraz WWLBEZ-BP-GMINA (wydatki ze środków budżetu państwa).

²⁰ Kontrolą objęto 11 faktur (tj. 50% z 22) na łączną kwotę 27 745,3 tys. zł (tj. 69,3% wydatków poniesionych w ramach projektu w kwocie 40 030,2 tys. zł), w tym 13 000 tys. zł dofinansowania z FRKF (100%) oraz 14 745,3 tys. zł środków własnych Miasta (tj. 54,6% wydatków poniesionych z budżetu Miasta w kwocie 27 030,2 tys. zł). Dobór próby nastąpił ze względu na źródło finansowania wydatków.

²¹ W okresie ponoszenia wydatków (od lipca 2016 r. do grudnia 2017 r.) obowiązywały instrukcje wprowadzone zarządzeniami Prezydenta: nr 34/11/2014 z 26 listopada 2014 r. (ze zmianami wprowadzonymi zarządzeniem nr 142/6/2016 z 30 czerwca 2016 r.) oraz nr 232/7/2017 z 31 lipca 2017 r.

²² Nr 001/10/17/B80/SK z 16 października 2017 r.

- wydatki były kwalifikowane, zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym zadania inwestycyjnego (zawartym m.in. we wniosku inwestycyjnym oraz zgłoszeniu zadania inwestycyjnego z 10 marca 2017 r.) i wymogami określonymi w pkt VI Programu (edycja 2015), w tym limitami określonymi dla wydatków na drogi technologiczne i pożarowe wraz z ich oświetleniem, parkingi, zagospodarowanie terenu, w tym jego ogrodzenie oraz inne elementy niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania obiektu sportowego (nie przekroczyły 10% wydatków kwalifikowanych) oraz dla wydatków na ruchome wyposażenie sportowe i sprzęt do utrzymania obiektu (nie przekroczyły 20% wydatków kwalifikowanych);
- ze środków FRKF nie finansowano wydatków poniesionych przed 1 stycznia 2015 r., co było zgodne z pkt VIII ppkt 11 Programu (edycja 2015) oraz § 6 ust. 8 umowy o dofinansowanie, zgodnie z którą kopie faktur mogą dotyczyć wyłącznie wydatków ponoszonych nie wcześniej niż od dnia 1 stycznia roku, w którym złożony został wniosek inwestycyjny (wniosek został złożony do Ministerstwa Sportu i Turystyki 28 maja 2015 r.);
- wydatki, w tym ze środków własnych Miasta, poniesiono zgodnie z art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²³, tj. oszczędnie i wydajnie w celu uzyskania określonych produktów;
- dowody księgowe były rzetelne, tj. zgodne z art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁴ i kompletne, tj. zawierające, co najmniej dane, o których mowa w art. 21 ust. 1 uor;
- należności wynikające z faktur zostały zapłacone na rzecz wykonawców terminowo.

Podatek od towarów i usług był na bieżąco, w trakcie realizacji zadania, odliczany na podstawie art. 86 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług²⁵ oraz zgodnie z interpretacją indywidualną Ministra Finansów z 5 maja 2015 r. nr IPTPP2/4512-94/15-5/AJB i w związku z tym, stosownie do § 4 ust. 3 umowy o dofinansowanie, stanowił wydatek niekwalifikowany. Wartość netto poniesionych wydatków wyniosła 32 545,1 tys. zł, podczas gdy określona w umowie o dofinansowanie (aneks 3) suma wydatków kwalifikowanych (będąca podstawą określenia wysokości dofinansowania) – 31 124,1 tys. zł. Ze środków FRKF sfinansowano kwoty netto z objętych analizą szczegółową faktur, w związku z czym nie dokonywano zwrotów na rachunek FRKF kwot podatku od towarów i usług²⁶.

(akta kontroli, tom I str. 71-74, tom II str. 2-16)

W całym okresie realizacji inwestycji, zgodnie z § 13 ust. 4 umowy o dofinansowanie, Miasto Lublin przekazywało do Ministerstwa Sportu i Turystyki (dalej: MSiT) sprawozdania kwartalne z realizacji zadania inwestycyjnego (załącznik 4A do umowy) wraz z kopiami protokołów odbioru częściowego. Do sprawozdania końcowego dołączono protokół odbioru końcowego. Zgodnie z § 6 ust. 5 umowy o dofinansowanie, nie później niż do 10 grudnia, przekazywane były wnioski o uruchomienie środków (załącznik 2 do umowy) wraz ze „sprawozdaniem z wykorzystania środków własnych i innych oraz z FRKF na realizację zadania” (załącznik 5 do umowy), a także „informacje uzupełniające dotyczące zakresu rzeczowego opłaconych robót” (załącznik 6 do umowy) wraz z kopiami faktur.

Rozliczenie dofinansowania zostało przekazane do MSiT w terminie określonym w aneksie nr 5 do umowy o dofinansowanie z 9 stycznia 2018 r., tj. do dnia

²³ Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

²⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 351, ze zm. (dalej: uor).

²⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 106, ze zm.

²⁶ Kwoty podatku od towarów i usług stanowiły wydatek niekwalifikowany.

20 stycznia 2018 r. Zawierało wszystkie wymagane załączniki. Z dniem 12 lutego 2018 r. Minister poinformował o przyjęciu rozliczenia dofinansowania²⁷. Środki zostały wykorzystane w całości.

Zgodnie z § 15 umowy o dofinansowanie, przebudowa i rozbudowa stadionu objęta została okresem trwałości zadania inwestycyjnego, liczonego przez okres 10 lat od dnia zakończenia realizacji zadania, tj. od 17 października 2017 r.²⁸. Do czasu przeprowadzania przez NIK oględzin stadionu, tj. do 5 listopada 2020 r., utrzymano funkcje sportowe obiektu, który dzierżawiony był przez Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji „Bystrzyca” w Lublinie Sp. z o.o. (dalej: MOSiR) od 1 października 2013 r.²⁹, na czas nieoznaczony. Informacja o dzierżawcy obiektu zamieszczona była w pkt VII. 2 wniosku inwestycyjnego, skierowanego do MSiT. MOSiR nie wynajmował i nie wydierżawiał stadionu w sposób ograniczający funkcjonalność sportową. Obiekt nie został również zbyty i nie podlegał obciążeniu (o którym mowa w § 15 ust. 3 umowy o dofinansowanie), które wymagałoby zgody właściwego ministra.

Z wyjaśnień Prezydenta wynika, że zawieranie umów na wykorzystanie obiektu odbywało się w ramach środków przekazywanych przez Miasto w formie dotacji, po przeprowadzeniu procedury konkursowej. Dotacje przyznawano klubom sportowym i podmiotom działającym w sferze sportu, na realizację zadań publicznych z zakresu wspierania i upowszechniania kultury fizycznej. Podmioty te zawierały z MOSiR umowy na korzystanie ze stadionu w wyznaczonych ramach czasowych³⁰, co pozwalało na wprowadzanie danych do miesięcznych grafików działalności obiektu³¹ i w ten sposób zapewniało neutrudnione korzystanie z niego oraz zachowanie trwałości projektu.

(akta kontroli, tom I str. 115-155, 248-256, 441-442, 450-452)

1.3. W okresie realizacji zadania inwestycyjnego przebudowy i rozbudowy stadionu, na podstawie umowy o dofinansowanie obowiązywało zarządzenie nr 19/6/2015 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 8 czerwca 2015 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych oraz organizacji, składu, trybu pracy i zakresu obowiązków członków komisji przetargowych³². Powyższa regulacja dotyczyła realizacji zadań w zakresie udzielania zamówień publicznych oraz zamówień o wartości nieprzekraczającej równowartości 30 tys. euro.

(akta kontroli, tom II str. 17-18)

Analizą szczegółową objęto próbę udzielonych zamówień³³, w tym:

a) dwa postępowania w trybie przetargu nieograniczonego na podstawie art. 39 Pzp dotyczące udzielenia zamówień publicznych na łączną kwotę brutto 37 492,6 tys. zł, zakończone podpisaniem umów:

- nr 66/IR/16 z 4 maja 2016 r. na roboty budowlane dotyczące przebudowy i rozbudowy stadionu lekkoatletycznego wraz z zapleczem przy al. Józefa

²⁷ Ze względu na konieczność złożenia wniosku o uruchomienie środków na kwotę 2 mln zł, przyznanych na rok 2018, Beneficjent zwrócił się do Ministerstwa Sportu i Turystyki pismem z dnia 20 listopada 2017 r. znak FE-IN-1.042.4.6.2017 o wydłużenie terminu złożenia rozliczenia, na co otrzymał zgodę.

²⁸ Zgodnie z terminem wskazanym przez MSiT w informacji o przyjęciu rozliczenia dofinansowania zadania inwestycyjnego.

²⁹ Zgodnie z aneksem nr 4 do umowy dzierżawy zawartym 19 listopada 2013 r., z mocą obowiązywania od 1 października 2013 r.

³⁰ W okresie od stycznia 2018 r. do września 2020 r. MOSiR zawarło 32 umowy.

³¹ Grafiki dostępne pod adresem: <https://www.mosir.lublin.pl/obiekty/stadion-lekkoatletyczny/grafik>.

³² Weszło w życie z dniem 23 czerwca 2015 r., zostało zmienione zarządzeniami: nr 66/1/2017 z 26 stycznia 2017 r. oraz nr 139/3/2017 z 30 marca 2017 r. i obowiązywało na dzień kontroli NIK (tj. 30 października 2020 r.).

³³ Dobór próby nastąpił w sposób celowy, z uwzględnieniem wartości brutto zamówienia.

Piłsudskiego 22 w Lublinie, z Konsorcjum: BUDIMEX S.A. (Lider) i TAMEX Obiekty Sportowe S.A. (Partner), na kwotę brutto 36 834,8 tys. zł³⁴;

- nr 147/IR/17 z 20 września 2017 r. na dostawę i montaż wyposażenia stadionu lekkoatletycznego przy ul. Piłsudskiego 22 w Lublinie w sprzęt i urządzenia do utrzymania nawierzchni sportowych oraz obsługi obiektu w ramach zadania inwestycyjnego współfinansowanego ze środków FRKF pod nazwą: *Przebudowa i rozbudowa stadionu lekkoatletycznego wraz z zapleczem przy al. Józefa Piłsudskiego 22*, z Konsorcjum: Firma Handlowo Usługowa T. Bętkowski (Lider) i HEIN Sp. z o.o. (Partner) na kwotę brutto 657,8 tys. zł;

b) trzy postępowania dotyczące zamówień o wartości nieprzekraczającej równowartości 30 tys. euro (wyłączonych spod rygorów Pzp – art. 4 pkt 8) na łączną kwotę brutto 240,2 tys. zł³⁵, zakończone – po przeprowadzonych negocjacjach – podpisaniem umów:

- nr 141/IR/16 z 25 lipca 2016 r. na pełnienie kompleksowych nadzorów autorskich nad realizacją robót budowlanych prowadzonych w oparciu o dokumentację projektową, z Biurem Projektowym „ARCONEL” Sp. z o.o. (autorem dokumentacji projektowej), na kwotę brutto 18,5 tys. zł;
- nr 111/IR/17 z 27 lipca 2017 r. na dostawę i montaż wyposażenia, z KAL-SPORT Paweł Kalita, na kwotę brutto 117,2 tys. zł;
- nr 130/IR/17 z 18 sierpnia 2017 r. na wykonanie robót budowlanych elektrycznych w ramach realizacji inwestycji, z BUDIMEX S.A., na kwotę brutto 104,5 tys. zł.

Wszystkie zbadane zamówienia zostały udzielone prawidłowo, tj. zgodnie z Pzp, Regulaminem postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych oraz organizacji, składu, trybu pracy i zakresu obowiązków członków komisji przetargowych oraz § 11 umowy o dofinansowanie.

(akta kontroli, tom I str. 75, tom II str. 17-131, 156-167)

1.4. Gmina Lublin posiadała prawo do dysponowania nieruchomością (działka nr 5/1), położoną przy al. Józefa Piłsudskiego 22 w Lublinie, udokumentowane odpisem z księgi wieczystej nr LU11/00183252/5. Posiadała również decyzję Prezydenta nr 66/14 o ustaleniu lokalizacji celu publicznego z 29 maja 2014 r. Stwierdzono brak potrzeby przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko³⁶.

Projekt budowlany został zatwierdzony decyzją Prezydenta nr 302/15 z 19 marca 2015 r. oraz dwoma decyzjami zmieniającymi:

- decyzją nr 1102/15 z 7 września 2015 r. - zmiana pozwolenia na budowę w zakresie przedstawionym w projekcie zamiennym, tj. obejmującym: projekt zagospodarowania terenu, projekt doziemnej instalacji wodociągowej i nawodnieniowej oraz kanalizacji sanitarnej; projekt kanalizacji deszczowej oraz drenażu opaskowego budynku technicznego nr 3; projekt zbiornika retencyjnego na kanalizacji deszczowej z separatorem; projekt zasilania elektroenergetycznego i kanalizacji teletechnicznej oraz nagłośnienia stadionu; drogi wewnętrzne i ukształtowanie terenu; architektura, konstrukcja, instalacje wewnętrzne budynku technicznego nr 3; węzeł cieplny, instalacje elektryczne i teletechniczne;
- decyzją nr 1092/17 z 15 września 2017 r. - zmiana pozwolenia na budowę w zakresie przedstawionym w projekcie zamiennym, tj. obejmującym: projekt

³⁴ Aneksy do umowy: nr 1 (nr 77/IR/16) z 10 maja 2016 r., nr 2 (nr 199/IR/16) z 28 września 2016 r. oraz nr 3 (nr 122/IR/17) z 18 sierpnia 2017 r. (wynagrodzenie ryczałtowe brutto 37 981,3 tys. zł).

³⁵ Dwa zaproszenia do złożenia ofert oraz jedno ogłoszenie o zamówieniu.

³⁶ Decyzja Prezydenta znak: OŚ-OŚ-III.6220.39.2013 z 26 lutego 2014 r.

zagospodarowania terenu; projekt zasilania elektroenergetycznego i kanalizacji teletechnicznej oraz nagłośnienia stadionu; projekt budynku technicznego nr 3; projekt magazynu sprzętu nr 4.

Zgodnie z wymogami decyzji nr 302/15 z 19 marca 2015 r. zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę, inwestor – Gmina Lublin, ustanowiła inspektora nadzoru inwestorskiego³⁷. Posiadał on stosowne uprawnienia budowlane. Zgodnie z art. 25 pkt 3 Prawa budowlanego, inspektorzy nadzoru dokonywali odbioru robót budowlanych ulegających zakryciu lub zanikających, potwierdzali wykonanie robót zgodnie z dokumentacją projektową, dokonywali kontroli poprawności wykonania poszczególnych elementów budowy, uczestniczyli w próbach i poszczególnych odbiorach.

Kierownik budowy realizował obowiązki i zadania wynikające z art. 21a-23 Prawa budowlanego, w tym m.in. protokolarnie przejął teren pod plac budowy, prowadził dokumentację budowy³⁸, rejestrował jej przebieg, zgłaszał do odbioru roboty ulegające zakryciu lub zanikające oraz wykonywał zalecenia zawarte w dzienniku budowy. Zgłosił zakończenie robót budowlanych wpisem do dziennika budowy. Zgodnie z art. 57 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, złożył oświadczenie o zgodności obiektu z projektem budowlanym i o doprowadzeniu placu budowy do odpowiedniego stanu.

Dziennik budowy³⁹, stanowiący część dokumentacji powykonawczej, nie został zgodnie z art. 60 Prawa budowlanego, przekazany dzierżawcy obiektu - MOSiR, wraz z dokumentacją powykonawczą.

Inwestycję realizowano w oparciu o warunki ustalone w pozwoleniu na budowę, zgodnie z projektem budowlanym i umową o zamówienie publiczne na roboty budowlane. Z danych przekazanych przez Prezydenta wynika, że podczas realizacji poszczególnych umów, zawartych w ramach przetargu nieograniczonego oraz zamówień udzielonych poza Pzp, nie wystąpiły problemy, które skutkowałyby nałożeniem kar na wykonawców.

Kontrola obowiązkowa obiektu, przeprowadzona 16 października 2017 r. przez Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego miasta Lublin wykazała, że obiekt kwalifikuje się do przyjęcia do użytkowania. Stwierdzono nieistotne odstępstwo od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę, zgodnie z oświadczeniem kierownika budowy, dotyczące m.in. przeprojektowania fundamentowania, zmiany warstw podbudów na drogach wewnętrznych i bieżni 8-torowej oraz zmiany zadaszenia pokrycia trybuny i zadaszeń bocznych na szkło klejone. Uwag nie zgłoszono.

(akta kontroli, tom I str. 169-218, 305-312, 321-350, 364-370, 373-414, 442-443, 453-456, 507-511, 513-523)

Miasto przekazało obiekt MOSiR w dniu 16 października 2017 r., tj. dzień przed uprawomocnieniem się decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Odbioru końcowego dokonano 16 października 2017 r. Pozwolenie na użytkowanie zostało udzielone decyzją nr 120/16 z 16 października 2017 r. (znak PNB.IO.I.7/5120/140202/19/17).

Zgodnie z pouczeniem, zamieszczonym w decyzji o pozwoleniu na użytkowanie pkt 2 zdanie 2 – „Z dniem doręczenia Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego miasta Lublin oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania, niniejsza decyzja stanie się ostateczna i prawomocna”. Wskazane oświadczenie zostało złożone 17 października 2017 r. i z tym dniem decyzja pozwolenia na użytkowanie stała się ostateczna.

³⁷ Dodatkowo inspektorów nadzoru inwestorskiego w specjalnościach: konstrukcji budowlanych, sanitarnych i elektrycznych, którzy posiadali stosowne uprawnienia.

³⁸ W szczególności dziennik budowy – 2 tomy: 28 kwietnia 2016 r. – 52 strony, 17 marca 2017 r. – 52 strony.

³⁹ Sprawdzeniu podlegały dwa tomy dziennika budowy, za okres kwiecień 2016 r. - wrzesień 2017 r.

Z wyjaśnień Prezydenta wynika, że po podpisaniu protokołu odbioru końcowego zadania przebudowy i rozbudowy stadionu, w trakcie tej samej wizji w terenie sporządzono protokół zdawczo-odbiorczy, przekazując obiekt MOSiR do używania w ramach obowiązującej umowy dzierżawy. Gmina Lublin miała świadomość, iż przekazanie obiektu nastąpiło przed uprawomocnieniem się decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, jednakże nie utożsamia zawartego w protokole zdawczo-odbiorczym zwrotu „do używania”, z terminem „użytkowanie” zawartym w decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Przekazanie docelowemu gospodarzowi obiektu zaraz po jego odbiorze od wykonawcy, zapewniło ciągłość dozoru nad nim, ale nie oznaczało, że obiekt był już faktycznie „użytkowany”. Ponadto Prezydent dodał, że wcześniejsze wejście na obiekt pracowników MOSiR było związane z koniecznością zapoznania się z nowym obiektem i przygotowaniem do formalnego jego przejęcia. MOSiR miał wiedzę o braku prawomocności decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, bowiem stanowiła ona załącznik do protokołu zdawczo-odbiorczego i stosował się do niej.

NIK wskazuje, że w części III protokołu zdawczo-odbiorczego „Ustalenia dotyczące przekazania obiektu do użytkowania” z 16 października 2017 r. zapisano, że: „Obiekt odpowiada przeznaczeniu i spełnia warunki umożliwiające przystąpienie do jego użytkowania”, podczas gdy użytkowanie możliwe było dopiero po uprawomocnieniu się decyzji, tj. 17 października 2017 r.

(akta kontroli, tom I str. 305-312, 329-347, 442-443)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Dziennik budowy, stanowiący część dokumentacji powykonawczej, zgodnie z art. 60 i art. 63 ust. 1 Prawa budowlanego, nie był przechowywany oraz nie został przekazany dzierżawcy obiektu - MOSiR, wraz z dokumentacją powykonawczą.

Zgodnie z art. 60 Prawa budowlanego „Inwestor, oddając do użytkowania obiekt budowlany, przekazuje właścicielowi lub zarządcy obiektu dokumentację budowy i dokumentację powykonawczą. Przekazaniu podlegają również inne dokumenty i decyzje dotyczące obiektu, a także, w razie potrzeby, instrukcje obsługi i eksploatacji: obiektu, instalacji i urządzeń związanych z tym obiektem”. Dziennik budowy nie został wymieniony w protokole przekazania MOSiR do używania przedmiotu umowy z 16 października 2017 r.

Dyrektor Wydziału Inwestycji i Remontów Urzędu Miasta Lublin wyjaśnił, że dziennik budowy nie został przekazany MOSiR, ponieważ po uzyskaniu decyzji pozwolenia na użytkowanie, Nadzór Budowlany nie zwrócił dokumentacji powykonawczej, wśród której znajdowały się dwa tomy dziennika budowy. W chwili obecnej dziennik budowy znajduje się w Wydziale Inwestycji i Remontów i zostanie niezwłocznie przekazany MOSiR. Dodatkowo wyjaśnił, że nie upominał się o zwrot dziennika z Nadzoru Budowlanego, gdyż dziennik po uzyskaniu decyzji pozwolenia na użytkowanie, nie był dokumentem niezbędnym do rozpoczęcia użytkowania obiektu. MOSiR również o te dokumenty się nie upominał. Dotychczas każdorazowo zwrot dokumentów z Nadzoru Budowlanego następował w tym samym dniu, w którym inwestor odbierał pozwolenie na użytkowanie, a sam protokół przekazania sporządzany był w jednym egzemplarzu, który pozostawał w dokumentacji Nadzoru. Stąd wzięło się przekonanie inwestora, że dokumenty zostały od razu przekazane do użytkownika – MOSiR wraz z kopią decyzji pozwolenia na użytkowanie, jak miało to miejsce w przypadku każdej zakończonej inwestycji. W praktyce dzienniki budów po zakończeniu realizacji inwestycji stanowiły materiał archiwalny, po który sięgano w wyjątkowych sytuacjach, wymagających informacji o przebiegu budowy. W okresie od zakończenia budowy, nie zaistniała sytuacja powodująca konieczność korzystania z dziennika, do chwili kontroli przeprowadzanej przez NIK.

W dniu 17 października 2017 r. Zastępca Dyrektora Wydziału Inwestycji i Remontów Urzędu Miasta Lublin, odebrała jedynie decyzję pozwolenia na użytkowanie. Natomiast pozostała dokumentacja (dziennik budowy - 2 szt. wraz z protokołami badań i sprawdzeń - 24 szt. oraz inwentaryzacją geodezyjną powykonawczą -1 szt.), jak wynika z dokumentacji przekazanej przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego miasta Lublin, została odebrana dopiero 3 listopada 2020 r., tj. w trakcie kontroli NIK.

NIK zwraca uwagę, iż zgodnie z art. 3 pkt 13 i 14 oraz art. 63 ust. 1 Prawa budowlanego, dziennik budowy stanowi element dokumentacji powykonawczej, którą powinien dysponować właściciel lub zarządca obiektu budowlanego. Ponadto w § 16 umowy o dofinansowanie określono, że wnioskodawca powinien przechowywać wszelką dokumentację związaną z realizacją zadania inwestycyjnego w terminie 5 lat od dnia przyjęcia przez Ministra rozliczenia dofinansowania, tj. od 12 lutego 2018 r. Powyższe wskazuje na nierzetelny nadzór nad kompletnością dokumentacji związanej z realizowaną inwestycją oraz dopełnieniem obowiązku przekazania jej dzierżawcy.

(akta kontroli, tom I str. 305-312, 457, 507-511, 513- 523, tom II str. 171-172)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację zadania przebudowy i rozbudowy stadionu, jako zgodną z Programem oraz umową o dofinansowanie. Przy realizacji zadania udzielano zamówień publicznych oraz zamówień o wartości poniżej 30 tys. euro, zgodnie z przepisami wewnętrznymi oraz Pzp. Inwestycję przygotowano i realizowano prawidłowo. Zapewniono właściwe dokumentowanie przebiegu robót w dzienniku budowy. Dziennik budowy, stanowiący część dokumentacji powykonawczej, nie był przechowywany przez inwestora oraz nie został przekazany dzierżawcy obiektu - MOSiR wraz z dokumentacją powykonawczą, co naruszało art. 60 i art. 63 ust 1 Prawa budowlanego. Stwierdzona nieprawidłowość nie miała jednak istotnego wpływu na kontrolowaną działalność.

OBSZAR

2. Wykorzystywanie obiektów sportowych na potrzeby sportu wyczynowego i organizację wyczynowych zawodów sportowych

Opis stanu faktycznego

2.1. Miasto Lublin dysponowało ogółem 306 obiektami sportowymi, w tym m.in.: pięcioma stadionami piłkarskimi, dwoma stadionami lekkoatletycznymi, czterema halami sportowymi, 68 przyszkolnymi boiskami do piłki nożnej, siatkówki, koszykówki oraz piłki ręcznej, 75 przyszkolnymi salami/halami sportowymi, 13 kompleksami boisk wybudowanych w ramach programu „Moje Boisko Orlik 2012”, 10 boiskami piłkarskimi, 46 boiskami plenerowymi/osiedlowymi, 42 siłowniami (w tym 41 siłowniami plenerowymi), trzema kortami tenisowymi, trzema basenami krytymi i jednym otwartym, salą fitness, 10 przyszkolnymi urządzeniami lekkoatletycznymi, lodowiskiem, pięcioma skateparkami, dwoma torami rowerowymi, ścianą wspinaczkową, 11 otwartymi strefami aktywności oraz innymi obiektami wykorzystywanymi na cele sportu wyczynowego, takimi jak boisko do rugby, boisko do siatkówki plażowej i boisko do piłki nożnej plażowej.

(akta kontroli, tom I str. 20-39)

2.2. W latach 2015-2020 (I połowa) łączne wydatki na utrzymanie stadionu wyniosły 2 724,9 tys. zł, na utrzymanie AQUA 69 926,2 tys. zł, na zarządzanie stadionem 538,3 tys. zł, natomiast na zarządzanie AQUA 13 147,5 tys. zł. Wydatki były ponoszone przez MOSiR.

Kwoty wydatkowane na utrzymanie stadionu w poszczególnych latach (2015-2020 I połowa) wyniosły odpowiednio: 277,1 tys. zł, 214,6 tys. zł, 354,7 tys. zł, 677,9 tys. zł, 872,7 tys. zł, 327,9 tys. zł. Natomiast wydatki na zarządzanie wyniosły: 86,4 tys. zł, 49,9 tys. zł, 62,5 tys. zł, 115,5 tys. zł, 151,8 tys. zł, 72,2 tys. zł. Zarówno wydatki na utrzymanie, jak i zarządzanie, z wyjątkiem roku 2016, wzrastały. Najwyższe wydatki w związku z utrzymaniem inwestycji dotyczyły: wynagrodzeń oraz zużycia materiałów, a w przypadku roku 2019 - dodatkowo usług obcych.

Kwoty wydatkowane na utrzymanie AQUA w poszczególnych latach (2015-2020 I połowa) wyniosły: 3 846,3 tys. zł, 13 995,9 tys. zł, 14 431,4 tys. zł, 15 323,3 tys. zł, 16 018,0 tys. zł, 6 311,3 tys. zł. Natomiast wydatki na zarządzanie wyniosły: 794,4 tys. zł, 2 718,4 tys. zł, 2 702,7 tys. zł, 2 792,6 tys. zł, 2 753,3 tys. zł, 1 386,1 tys. zł. Wydatki na utrzymanie, co roku wzrastały, natomiast wydatki na zarządzanie od roku 2016 znajdowały się na zbliżonym poziomie. Najwyższe wydatki w związku z utrzymaniem inwestycji dotyczyły: usług obcych oraz zużycia materiałów.

Z wyjaśnień i dokumentów przekazanych przez Prezydenta oraz MOSiR wynika, że na wzrost wydatków wpływ miały rosnące koszty usług obcych (ochrona, przeglądy) oraz wzrost wynagrodzeń, z uwagi na zwiększoną liczbę organizowanych wydarzeń. Znaczny wzrost kosztów usług obcych na stadionie w 2019 r. związany był m.in. z koniecznością wymiany serwera i urządzeń systemu nagłośnienia.

(akta kontroli, tom I str. 63-64, 443, 448-449)

2.3. Działalność MOSiR, zgodnie z zarządzeniem Prezydenta nr 47/2/2012 z 20 lutego 2012 r., nadzorowana była przez Biuro Nadzoru Właścicielskiego Urzędu Miasta Lublin. Stadion został przekazany w dzierżawę spółce MOSiR z dniem 1 października 2013 r., na czas nieoznaczony, zgodnie z aneksem nr 4 do umowy dzierżawy⁴⁰, zawartym 19 listopada 2013 r., z mocą obowiązywania od 1 października 2013 r.

Z wyjaśnień Prezydenta wynika, że Miasto nie przekazywało odrębnych środków finansowych na zarządzanie i utrzymanie stadionu, jako że, przesłanką powołania MOSiR było m.in., sędowanie na tę spółkę obowiązku zarządzania i utrzymania w należytym stanie powierzonej jej przez Gminę Lublin infrastruktury sportowej w ramach prowadzonej na rachunek własny gospodarki finansowej. Zgodnie z § 4 umowy dzierżawy, MOSiR zobowiązany był, m.in. do: ponoszenia opłat związanych eksploatacją przedmiotu umowy (energia elektryczna, woda, odprowadzanie ścieków, wywóz śmieci itp.), utrzymywania porządku i czystości na przedmiocie dzierżawy i w jego najbliższym otoczeniu, opłaty podatku od nieruchomości, ubezpieczenia przedmiotu dzierżawy od nieszczęśliwych zdarzeń losowych, utrzymania w należytym stanie technicznym, dokonywania konserwacji, remontów bieżących oraz przeglądów i naprawiania szkód.

Umowa dzierżawy nie zobowiązywała MOSiR do składania sprawozdań o poziomie wykorzystania obiektu na cele sportowe. Jak wyjaśnił Prezydent, w ramach bieżącej współpracy Wydział Sportu Urzędu Miasta Lublin na bieżąco analizował zamieszczane na stronie MOSiR grafiki wykorzystania obiektu. Ich monitoring pozwalał pracownikom na określenie poziomu wykorzystania stadionu na cele sportowe i jednocześnie ustalanie terminów imprez komercyjnych, w sposób niezakłócający prowadzenie zajęć z lekkiej atletyki. Dodatkowo wskazał, że podmioty realizujące zadania publiczne z wykorzystaniem stadionu w oparciu o ustawę o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, zobowiązane były do składania sprawozdań z realizacji tych zadań. Stanowiło to dodatkowe źródło weryfikacji wykorzystania stadionu i zachowania jego funkcji sportowej.

⁴⁰ Umowa dzierżawy nr 137/611/11 z 24 października 2011 r.

Do umowy dzierżawy stadionu nie wprowadzono również zapisów, które zobowiązywałyby MOSiR do przedkładania Miastu sprawozdań finansowych, comiesięcznych informacji w zakresie przychodów i kosztów związanych z funkcjonowaniem obiektu oraz kwartalnych sprawozdań F01 (na żądanie), jak miało to miejsce w przypadku inwestycji AQUA.

Dyrektor Wydziału Gospodarowania Mieniem Urzędu Miasta Lublin wyjaśnił, że zapisy te zostały wprowadzone w przypadku inwestycji AQUA, ze względu na uzgodnienia z Bankiem Gospodarstwa Krajowego, który na podstawie umowy o organizowanie i przeprowadzenie emisji obligacji przychodowych, zobowiązany był do nabycia obligacji. Zapisy wprowadzone dla AQUA dotyczyły, więc zobowiązań emitenta, w tym dostarczania do banku sprawozdań finansowych.

Miasto posiadało informacje odnośnie wykorzystania stadionu, za lata 2018-2020 (I półrocze), m.in. przez polskie związki sportowe, kluby sportowe oraz dane o wykorzystaniu stadionu na cele komercyjne. Rada Nadzorcza Spółki MOSiR otrzymywała sprawozdania roczne odnośnie wyniku finansowego stadionu oraz wykonania założeń budżetu, sporządzane przez MOSiR.

(akta kontroli, tom I str. 257-294, 443-444, 458-464, 505-506)

2.4. Porozumienie z rekomendującym realizację inwestycji przebudowy i rozbudowy stadionu nr 213/ST/14 z 1 lipca 2014 r. (dalej porozumienie) pzs, zostało zawarte z Polskim Związkiem Lekkiej Atletyki⁴¹, na okres 20 lat. Zawierało ogólną zasadę udostępniania obiektu, po każdorazowym uzgodnieniu warunków i terminu pomiędzy zarządcą obiektu (MOSiR), a PZLA. Zaznaczono również, że udostępnianie będzie się odbywać na preferencyjnych dla PZLA warunkach, przy zachowaniu odpłatności na poziomie ustalonych przez zarządcę obiektu, kosztów własnych. W porozumieniu zawarto zapis odnośnie szkolenia centralnego, o opracowaniu przez zarządcę obiektu, wspólnie z PZLA, wzajemnych zobowiązań i zasad realizacji szkolenia sportowego na szczeblu centralnym, ze wskazaniem, że projekt szkolenia przedstawiany będzie przez PZLA.

Porozumienie nie zawierało zapisów, które zobowiązywałyby PZLA do korzystania z obiektu w określonym czasie i wymiarze. Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora ds. finansowych Wydziału Sportu Urzędu Miasta Lublin wynika, że porozumienie zawierało jedynie ogólne zapisy dotyczące współpracy. Trudnym byłoby określenie na kilka kolejnych lat zapotrzebowania na obiekt, szczególnie, że inwestycja została ukończona na koniec 2017 r. Istotne było również ograniczenie dotyczące organizacji akcji szkoleniowych realizowanych przez polskie związki sportowe, które finansowane były ze środków Ministerstwa Sportu. Ministerstwo zalecało organizację szkolenia obejmującego przygotowania kadry narodowej do igrzysk olimpijskich, mistrzostw świata, czy Europy, z wykorzystaniem bazy sportowej w Ośrodkach Przygotowań Olimpijskich Centralnego Ośrodka Sportu. Miało to na celu zachowanie optymalnych standardów szkolenia sportowego w tej dyscyplinie sportu. Stadion był wykorzystany w celu szkolenia zawodników – członków kadry narodowej w lekkiej atletyce, zrzeszonych w klubach sportowych działających na terenie Lublina. Zarówno organizacja szkolenia, jak i wydarzeń sportowych opierała się o bieżącą współpracę władz Lublina oraz przedstawicieli PZLA. Ponadto Lubelski Związek Lekkiej Atletyki – będący częścią struktur PZLA, korzystał z obiektu na potrzeby organizacji zawodów okręgowych (regionalnych, wojewódzkich) realizowanych w ramach współzawodnictwa PZLA i bieżąco współpracował w tym zakresie zarówno z MOSiR oraz z Miastem. Wskazane działania zabezpieczały interesy Miasta w zakresie wykorzystania obiektu. Dodatkowo podkreślono, że obiekt jest systematycznie wykorzystywany również

⁴¹ Mającym swoją siedzibę w Warszawie, przy ul. Mysłowickiej 4 (dalej: PZLA lub Związek).

przez ponad 150 zawodników, w tym zawodników kadry narodowej i zawodników PZLA.

W roku 2017 r. stadion nie był wykorzystywany przez pzs, w związku z oddaniem go do użytkowania w drugiej połowie października.

Poziom wykorzystania stadionu przez pzs w 2018 r. zamknął się realizacją dwóch zgrupowań: dla Polskiego Związku Sportu Nieślyszących (1 dzień - 10 zawodników) oraz Polskiego Związku Sportu Niepełnosprawnych "Start" (11 dni), a także zgrupowań dla Polskiego Związku Lekkiej Atletyki – Klubu Uczelnianego Akademickiego Związku Sportowego Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie (dalej: AZS UMCS) – członka PZLA – w wymiarze 250 dni dla 104 zawodników (18 zawodników kadry narodowej i 86 zawodników pzs).

W 2019 r. odbyło się zgrupowanie dla Polskiego Związku Sportu Nieślyszących (1 dzień - 10 zawodników) oraz Polskiego Związku Lekkiej Atletyki – AZS UMCS – w wymiarze 291 dni dla 129 zawodników (w tym 23 zawodników kadry narodowej i 106 zawodników z pzs).

W 2020 r. (I połowa) odbyło się zgrupowanie dla Polskiego Związku Sportu Nieślyszących (10 zawodników) oraz Polskiego Związku Lekkiej Atletyki – AZS UMCS - w wymiarze 119 dni dla 150 zawodników (w tym 24 zawodników kadry narodowej i 126 zawodników z pzs).

Miasto nie zawierało bezpośrednio porozumień, czy też umów, z innymi podmiotami na wykorzystanie stadionu. W ramach środków przekazanych na realizację zadań publicznych, kluby sportowe zawierały umowy bezpośrednio z MOSiR.

Odnosnie zapisów ujętych w § 2 ust. 1b) porozumienia, dotyczących opracowania szkolenia centralnego, które miało zostać przedstawione przez PZLA, Sekretarz Generalny PZLA wyjaśnił, że Związek corocznie ustalał szczegółowe założenia szkoleniowe⁴², mające na celu zapewnienie zawodnikom optymalnych warunków szkolenia, możliwości podnoszenia poziomu sportowego oraz przygotowania ich do reprezentowania Polski na arenie międzynarodowej. Dodał, że szczegółowe umowy, dotyczące konkretnych przedsięwzięć lub wydarzeń, związanych z korzystaniem ze stadionu, o których mowa w porozumieniu, PZLA zawierało odnośnie organizacji imprez o randze mistrzowskiej. Natomiast umowy mogły być również zawierane przez wojewódzkie związki lekkiej atletyki, w tym Lubelski Okręgowy Związek Lekkiej Atletyki oraz kluby sportowe z województwa lubelskiego, prowadzące działalność w ramach lekkiej atletyki, które według statutu PZLA, były jego członkami zwyczajnymi.

Natomiast, zgodnie z wyjaśnieniem Zastępcy Dyrektora ds. finansowych Wydziału Sportu Urzędu Miasta Lublin, udział w zawodach był jednym z elementów szkolenia sportowego. W ramach bieżącej współpracy pomiędzy MOSiR, PZLA i Miastem, realizowano zapisy porozumienia.

Sekretarz Generalny PZLA potwierdził, że w latach 2015-2020 Lubelski Okręgowy Związek Lekkiej Atletyki oraz kluby sportowe z województwa, prowadzące działalność w ramach lekkiej atletyki, wykorzystywały stadion do celów szkoleniowych oraz na potrzeby organizacji imprez lekkoatletycznych, przez cały rok. Wskazał, m.in. na zorganizowanie w 2018 r. PZLA Mistrzostw Polski dla 436 zawodników, w 2019 r. PZLA Mistrzostw Polski dla 336 zawodników, w 2020 r. PZLA Drużynowych Mistrzostw Polski – Finału Ekstraklasy Ligi lekkoatletycznej dla 124 zawodników oraz dwóch zgrupowań kadry narodowej w 2020 r. Nie stwierdził

⁴² Sekretarz Generalny PZLA przedstawił umowę dotyczącą organizacji 94. PZLA Mistrzostw Polski (Lublin, 20-22 lipca 2018 r.), zawartą pomiędzy PZLA, a Klubem Środowiskowym AZS w Lublinie.

utrudnień w korzystaniu ze stadionu, z wyjątkiem wyłączenia go na czas modernizacji w okresie lat 2016-2017.

(akta kontroli, tom I str. 40-41, 349-350, 417-424, 475-500)

2.5. Poziom wykorzystania stadionu przez kluby sportowe oraz zawodników kadry narodowej i zawodników pzs kształtował się następująco:

- w 2018 r.: 1 244 jednostek czasowych⁴³ w trakcie 250 dni, w okresie od stycznia do czerwca oraz od lipca do grudnia - dla 104 zawodników;
- w 2019 r.: 1 309,5 jednostek czasowych w trakcie 291 dni, w okresie od stycznia do czerwca oraz od lipca do grudnia - dla 129 zawodników, a także 40 jednostek czasowych w trakcie 8 dni;
- w 2020 r.: 436,5 jednostek czasowych w trakcie 119 dni, w okresie od stycznia do czerwca - dla 150 zawodników oraz 49,5 jednostek czasowych w trakcie 32 dni, w okresie od stycznia do czerwca, a także 20 jednostek czasowych w trakcie 13 dni w czerwcu.

Wykorzystanie stadionu na sportowe wydarzenia komercyjne, zamknęło się realizacją w 2018 r.: 20 wydarzeń w trakcie 23 dni dla 1 852 osób. W przypadku wydarzeń: „Biegowe środy – otwarte treningi biegowe”, „Test Coopera edycja wiosenna”, „Test Coopera edycja jesienna”, liczba uczestników nie była ograniczona limitem. W 12 przypadkach brak było danych o liczbie uczestników, ze względu na posiadanie szczegółowych danych wyłącznie przez organizatora.

W 2019 r. odbyło się: 29 wydarzeń w trakcie 36 dni dla 519 osób. W przypadku wydarzeń: „Mistrzowski Trening z Szymonem Żywko”, „Mistrzowski Trening #biegnijlublin”, „Test Coopera dla Wszystkich – edycja wiosenna”, „Test Coopera dla Wszystkich – edycja jesienna”, „Warsztaty sportowca #1”, „Biegowe środy – otwarte treningi biegowe”, liczba uczestników nie była ograniczona limitem. W 19 przypadkach brak było danych o liczbie uczestników, ze względu na posiadanie szczegółowych danych wyłącznie przez organizatora.

W 2020 r. (I połowa) odbyło się: 7 wydarzeń w trakcie 6 dni. W przypadku wydarzeń: „Od stycznia zaczęę biegać i schudnę”, „Biegowe środy – otwarte treningi biegowe”, „Test Coopera dla wszystkich”, liczba uczestników nie była ograniczona limitem. W czterech przypadkach brak było danych o liczbie uczestników, ze względu na posiadanie szczegółowych danych wyłącznie przez organizatora.

W latach 2018-2020 (I połowa) w 90,9% stadion był wykorzystywany przez kluby sportowe oraz zawodników kadry narodowej i zawodników pzs, biorąc pod uwagę liczbę dni przeznaczonych na te szkolenia, w odniesieniu do wydarzeń komercyjnych⁴⁴.

(akta kontroli, tom I str. 45-48, 436, 438)

2.6. Stadion przy al. Józefa Piłsudskiego 22 w Lublinie przeznaczony był głównie do uprawiania lekkiej atletyki, sportu objętego programem igrzysk olimpijskich. Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora ds. finansowych Wydziału Sportu Urzędu Miasta Lublin, lekkoatletyka uwzględniona była również w programie igrzysk głuchych oraz igrzysk paraolimpijskich. Stadion lekkoatletyczny przystosowany był również do zajęć ogólnorozwojowych we wszystkich sportach, w których ważne były parametry szybkościowe i wytrzymałościowe. Nawierzchnia trawiasta mogła być wykorzystywana do szkolenia w grach zespołowych, a także do rozgrywania meczy w tych sportach.

(akta kontroli, tom I str. 424)

⁴³ Jednostka czasowa – 45 minut.

⁴⁴ Wartości % obliczone zostały na podstawie dostępnych danych (wydarzenia sportowe/wydarzenia komercyjne – w dniach): 713/65. W poszczególnych latach występowały wydarzenia, w których dokładna liczba dni nie była znana (podawano jedynie zakres miesięczny) – w związku z tym, dane te nie zostały tu uwzględnione.

2.7. W latach⁴⁵ 2018-2020 stadion wykorzystywany był do organizacji wyczynowych zawodów sportowych o charakterze ogólnopolskim, wojewódzkim i gminnym oraz innych wydarzeń sportowych. W 2018 r. na stadionie odbyły się:

- wyczynowe zawody sportowe o charakterze ogólnopolskim (6), w tym: Akademickie Mistrzostwa Polski w lekkiej atletyce; Mistrzostwa Polski Seniorów w lekkiej atletyce; Mistrzostwa Polski Niesłyszących w lekkiej atletyce; Mityng LOZLA; Ogólnopolskie Zawody Łucznicze „Koziołek” osób niepełnosprawnych; Międzywojewódzkie Mistrzostwa Młodzików w lekkiej atletyce;
- wyczynowe zawody sportowe o charakterze wojewódzkim i gminnym (2), w tym: Akademickie Mistrzostwa Województwa Lubelskiego w LA i Mecz Młodzików (województw: lubelskiego, małopolskiego, podkarpackiego, świętokrzyskiego, podlaskiego);
- wydarzenie sportowe (1): Spartakiada Sportowa Młodzieży dla Niesłyszących.

W 2019 r. na stadionie odbyły się:

- wyczynowe zawody sportowe o charakterze ogólnopolskim (9), w tym: Mecz ligowy futbolu Amerykańskiego - Tytani Lublin - Hammers Łaziska; Ogólnopolskie Zawody Łucznicze "Koziołek" osób niepełnosprawnych; Otwarty Mityng LOZLA - Memoriał H. Wiśniewskiego; Mecz ligowy futbolu amerykańskiego - Tytani Lublin - Siles Rebels; Międzywojewódzki Mecz Młodzików w lekkiej atletyce; Młodzieżowe Mistrzostwa Polski w lekkiej atletyce; Mecz ligowy futbolu amerykańskiego Tytani Lublin - Rzeszów Rockets; Mecz ligowy futbolu amerykańskiego Tytani Lublin - Przemyśl Bears; Grand Prix Miasta Lublin;
- wyczynowe zawody sportowe o charakterze wojewódzkim i gminnym (5), w tym: Akademickie Mistrzostwa Województwa Lubelskiego; Mityng LOZLA i Mistrzostwa Województwa U18, U20; Liga LA - Zawody Miejskie; Międzywojewódzki Mecz Młodzików U16; Wojewódzki Finał LDK.

W 2020 r. ze względu na ograniczenia związane z panującą pandemią COVID-19, odbyły się tylko jedno zawody sportowe o charakterze wojewódzkim: Akademickie Mistrzostwa Województwa Lubelskiego w lekkiej atletyce.

Wykorzystanie obiektu ogółem wzrastało, z wyjątkiem roku 2020, ze względu na obostrzenia związane z panującą pandemią COVID-19. W 2018 r. odbyło się dziewięć zawodów oraz wydarzeń sportowych, w tym m.in. Mistrzostwa Polski Seniorów i Akademickie Mistrzostwa Polski w lekkiej atletyce oraz Mistrzostwa Polski Niesłyszących w lekkiej atletyce. W 2019 r. odbyło się ich już 14, w tym m.in. Młodzieżowe Mistrzostwa Polski w lekkiej atletyce.

(akta kontroli, tom I str. 50-55)

2.8. Stadion był użytkowany zgodnie z przeznaczeniem oraz utrzymywany w dobrym stanie technicznym i estetycznym. W celu zapewnienia właściwego utrzymania technicznego stadionu, zapewniono przeprowadzenie kontroli okresowych, w tym m.in.: kontroli półrocznych i rocznych instalacji elektrycznych, branży sanitarnej, budynków oraz instalacji i urządzeń służących ochronie środowiska. Przeprowadzający kontrole posiadali uprawnienia budowlane odpowiedniej specjalności. Dla stadionu prowadzona była książka obiektu budowlanego, zawierająca wymagane prawem wpisy.

W toku oględzin przeprowadzonych na stadionie przez kontrolerów NIK stwierdzono, że na ogrodzeniu obiektu, przy głównym wejściu, zgodnie z wytycznymi MSiT, zamieszczono tablicę informacyjną o dofinansowaniu inwestycji ze środków Programu. Stan poszczególnych elementów stadionu: boisko wewnętrzne, bieżnia, skocznie do skoku wzwyż, o tyczce, w dal, rzutnie do

⁴⁵ Stadion oddany do użytkowania w październiku 2017 r. W 2017 r. nie organizowano na stadionie zawodów.

pchnięcia kulą, rzutu dyskiem, młotem i oszczepem, strefy rozgrzewkowe (do biegania, skoku w dal, wzwyż, rzutu dyskiem, młotem i pchnięcia kulą), budynek techniczny, magazyn sprzętu, zadaszone trybuny, telebim oraz oświetlenie stadionu, znajdowały się w dobrym stanie. Zalecenia wskazane w toku kontroli okresowych stanu technicznego, instalacji elektrycznej oraz branży sanitarnej, zostały wykonane.

Zaplecze sanitarno-szatniowe stadionu dostosowane było do korzystania przez niepełnosprawnych zawodników, w szczególności poruszających się na wózkach inwalidzkich. Zapewniono wejście z poziomu parkingu i bieżni rozgrzewkowej oraz dostęp do windy. Niepełnosprawni mogli się dostać na taras nad trybunami i płytę stadionu. Dla niepełnosprawnych kibiców były przygotowane siedzenia na najniższym poziomie trybun oraz toaleta w niewielkiej odległości, przy wejściu na stadion.

(akta kontroli, tom I str. 425-434, tom II str. 132-155)

2.9. W okresie objętym kontrolą, obowiązywały dwa zarządzenia Zarządu MOSiR w sprawie regulaminu stadionu⁴⁶. Po przejściu przez MOSiR stadionu w 2017 r., do regulaminu wprowadzono uszczegółowione zasady dotyczące bezpieczeństwa. Określono w nim, m.in. przypadki powodujące konieczność zgłoszenia ich opiekunowi grupy lub pracownikowi MOSiR, wskazano obowiązki opiekunów grupy podczas pobytu grupy na stadionie oraz zobowiązano do zapoznania się z regulaminem stadionu i jego przestrzegania. Zakazano również wprowadzania i użytkowania sprzętu innego, niż zgodnego z przeznaczeniem stadionu. Miasto nie zgłaszało uwag do regulaminu korzystania ze stadionu.

Zgodnie z wyjaśnieniem Prezydenta, sporządzenie regulaminu było obowiązkiem MOSiR, jako dzierżawcy obiektu. Informacja o konieczności zapoznania się z regulaminem została zamieszczona na ogrodzeniu stadionu, przy wejściu głównym. Regulamin został umieszczony przy wejściu głównym - na ścianie budynku hali sportowej oraz zamieszczony na stronie internetowej MOSiR⁴⁷.

Pomimo niezawarcia w regulaminie bezpośredniego odniesienia do podręcznika „Najlepsze praktyki: Zarządzanie obiektami sportowymi”⁴⁸, wytyczne zawarte w pkt 7 tego podręcznika - Bezpieczne korzystanie z obiektu, były na stadionie przestrzegane, w szczególności w zakresie ochrony życia i zdrowia, zgodnie z którymi zapewniono, m.in. sprzęt pierwszej pomocy - w budynku technicznym znajdowało się pomieszczenie medyczne z wyposażeniem (w tym nosze, kozetka, apteczka), stosowano się do przepisów i norm regulujących zagadnienia techniczne i organizacyjne związane z uprawianiem aktywności fizycznej, zapewniono odpowiednie warunki do ćwiczeń (kontrola dostępu - grafiki zajęć dostępne dla klubów i mieszkańców) oraz ogólny porządek.

(akta kontroli, tom I str. 444, 466-474)

2.10. W celu zwiększenia poziomu wykorzystania obiektu stadionu na szkolenia, organizację wyczynowych zawodów oraz imprez sportowych, Miasto m.in. opracowało wniosek i aplikowało wspólnie z PZLA do Europejskiej Federacji Lekkiej Atletyki o organizację w 2022 r. Mistrzostw Europy U18. Na przygotowanie aplikacji i prezentacji wniosku o organizację tych mistrzostw wydatkowano 25 tys. zł.

Jak wynika z wyjaśnień Prezydenta, promocja stadionu odbywała się przede wszystkim poprzez bezpośrednie kontakty władz miasta z przedstawicielami PZLA,

⁴⁶ Zarządzenie nr 8/Z/2015 z 27 stycznia 2015 r. w sprawie: wprowadzenia Regulaminu Stadionu Lekkoatletycznego zlokalizowanego na terenie Obiektów Sportowo-Rekreacyjnych przy al. Piłsudskiego 22 w Lublinie oraz zarządzenie nr 45/Z/2017 z 17 października 2017 r. w sprawie: zmiany Regulaminu Stadionu Lekkoatletycznego działającego na terenie Obiektów Sportowo-Rekreacyjnych Zygmuntowskie, przy al. Piłsudskiego 22 w Lublinie.

⁴⁷ Pod adresem: <https://www.mosir.lublin.pl/obiekty/stadion-lekkoatletyczny/o-stadionie/do-pobrania>.

⁴⁸ <https://www.gov.pl/web/sport/infrastruktura1>.

Lubelskiego Okręgowego Związku Lekkiej Atletyki, MOSiR oraz podmiotami prowadzącymi działalność w sferze sportu. Jak podkreślił Prezydent, informacje o zawodach sportowych odbywających się na stadionie, były licznie i szeroko komentowane w mediach, co stanowiło niezaprzeczną promocję obiektu.

MOSiR promował stadion wśród mieszkańców, poprzez organizację otwartych treningów biegowych, zawodów oraz pikników rodzinnych o charakterze sportowym. Nie wydatkowano środków na działania promocyjne z tym związane. Każdego roku Wydział Sportu dokonywał analizy możliwości wykorzystania stadionu i przedstawiał plany w zakresie organizacji imprez sportowych i przygotowania materiałów promujących miasto i stadion, ze szczególnym uwzględnieniem mistrzostw w lekkiej atletyce.

(akta kontroli, tom I str. 65-66, 445-446, 512)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykorzystanie stadionu na potrzeby sportu wyczynowego oraz organizację wyczynowych zawodów sportowych. Miasto zawarło porozumienie na korzystanie ze stadionu z PZLA, jako związkiem rekomendującym zadanie inwestycyjne do realizacji. W latach 2018-2019 wzrosło wykorzystanie obiektu na potrzeby szkolenia pzs (w tym zawodników kadry narodowej i zawodników pzs), szkolenia klubowego (z 262 do 292 dni), a także na organizację zawodów sportowych o charakterze ogólnopolskim (z sześciu do dziewięciu), wojewódzkim i gminnym (z dwóch do pięciu) oraz innych wydarzeń sportowych komercyjnych (z 20 do 29). W latach 2018-2020 (I połowa) w 90,9% korzystały z niego kluby sportowe oraz zawodnicy kadry narodowej i zawodnicy pzs, biorąc pod uwagę liczbę dni przeznaczonych na szkolenia, w odniesieniu do wydarzeń komercyjnych. Niższe wykorzystanie stadionu w 2020 r. wynikało z wprowadzenia ograniczeń związanych z pandemią COVID-19. Przestrzegano przepisów Prawa budowlanego w zakresie utrzymania obiektów, w tym przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego oraz prawidłowo prowadzono książkę obiektu budowlanego dla stadionu. Stan stadionu i urządzeń był dobry, a w celu bezpiecznego korzystania wprowadzono regulamin stadionu.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujący wniosek:

Wniosek

Przestrzeganie przepisów Prawa budowlanego w zakresie przekazywania pełnej dokumentacji powykonawczej zarządcy/dzierżawcy obiektu oraz przechowywania dokumentacji związanej z realizowanymi zadaniami inwestycyjnymi.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Lublinie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Lublin, dnia 13 listopada 2020 r.

Kontroler
Katarzyna Zglińska
Specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Kontroler
Agnieszka Kałdunek
Specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
podpis