



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO– 4101-09-01/2013

P/13/170

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań

T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01

lpoc@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/13/170 – Wykorzystanie przez wielkopolskie jednostki samorządu terytorialnego obiektów sportowo – rekreacyjnych

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler Alicja Zdych, Specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86085 z dnia 16 maja 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana Urząd Miasta Piły, Plac Staszica 10, 64-920 Piła

Kierownik jednostki kontrolowanej Piotr Głowski, Prezydent Miasta Piły

(dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ przygotowanie inwestycji pn. Centrum Sportowo-Rekreacyjne w zakresie rozpoznania potrzeb społeczności lokalnej i wykonania koncepcji funkcjonalno-użytkowej, a także nadzór nad prawidłowością zarządzania tym obiektem.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Budowa centrum sportowo-rekreacyjnego w Pile była zgodna ze „Strategią rozwoju miasta Piły na lata 2005-2015” oraz „Lokalnym programem rewitalizacji obszarów powojkowych na terenie miasta Piły”.

Realizację tej inwestycji uzasadniały założenia wynikające z opracowanego studium wykonalności. NIK stwierdziła jednak, że niektóre z tych założeń, dot. rozwiązań energooszczędnych, nie zostały zastosowane w projektowanym obiekcie. Rozbieżny, w stosunku do założeń tego studium, był także przyjęty sposób zarządzania obiektem. Postępowanie to, w ocenie NIK, mogło mieć wpływ na wyższe od zakładanych koszty funkcjonowania obiektu.

W ocenie NIK, nadzór Miasta Piły nad podmiotem zarządzającym centrum sportowo-rekreacyjnym był efektywny.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie inwestycji przez Miasto Piła w zakresie rozpoznania potrzeb społeczności lokalnej i wykonania koncepcji funkcjonalno – użytkowej

Opis stanu
faktycznego

Na potrzebę zagospodarowania terenów powojkowych w Pile (poprzez budowę boiska do baseballa i piłki nożnej, placów do jazdy na rolkach i deskorolkach, basenu w miejsce dotychczasowej pływalni „Szuwarek” i sztucznego lodowiska) wskazano w Lokalnym programie rewitalizacji obszarów powojkowych² i w Strategii rozwoju miasta Piły³. Uzasadnieniem dla realizacji tego przedsięwzięcia była konieczność wzmocnienia dostępności do infrastruktury turystycznej, kulturowej oraz sportowej, która miała znacząco stymulować prawidłowy rozwój Piły, poprzez podniesienie atrakcyjności miasta jako miejsca zamieszkania, poprawę jakości życia, a także podniesienie atrakcyjności turystycznej.

(dowód: akta kontroli str. 10-77)

W „Planie finansowania i realizacji strategii” na zadanie pod nazwą „Budowa i modernizacja infrastruktury sportowej” (w tym zagospodarowanie terenów powojkowych, obiektów MOSiR) na lata 2007-2015 przewidziano łącznie kwotę 18 000 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 38)

Zadanie polegające na wybudowaniu centrum sportowo-rekreacyjnego (w skład którego wchodzić miał aquapark, lodowisko, ściany wspinaczkowe, skate-park, plac piknikowy z halą namiotową, boisko do baseballa i koszykówki, mała architektura) ujęte zostało w budżecie miasta Piła na 2007 r. Koszty inwestycji w latach 2006-2008 zaplanowane zostały na kwotę 21 000 tys. zł, bez wskazania źródła ich finansowania⁴. Ostatecznie w wieloletnim programie inwestycyjnym na 2010 r. (będącym załącznikiem do Uchwały w sprawie zmian w budżecie miasta Piły na 2010 r.) zaplanowana została na ten cel kwota 8 255,2 tys. zł, a łączne nakłady finansowe na inwestycje w wysokości 28 880 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 82-119)

Koszt budowy i wyposażenia centrum sportowo-rekreacyjnego w kwocie 29 270,00 tys. zł brutto sfinansowany został ze środków własnych miasta Piły. Gmina Piła odzyskała podatek VAT od realizowanej inwestycji w łącznej wysokości 5 270,00 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 124-126, 130-150)

Planując realizację tego przedsięwzięcia, Urząd Miasta Piły zlecił firmie DIF Sp. z o. o. opracowanie studium wykonalności wraz z programem funkcjonalno-użytkowym. Studium wykonalności sporządzone zostało w 2006 r. i stanowiło podstawę oszacowania kosztów inwestycji i zasad jej funkcjonowania, natomiast opracowany program funkcjonalno użytkowy stanowił załącznik do specyfikacji istotnych warunków zamówienia publicznego udzielonego w 2008 r. na realizację tej inwestycji. W dokumencie tym podany został szczegółowy zakres prac i robót oraz stawiane wymagania podczas realizacji inwestycji.

² Opracowanie z 2004 r. pt. „Lokalny program rewitalizacji obszarów powojkowych na terenie miasta Piły”, przyjęty uchwałą nr XXIV/275/04 z dnia 31 sierpnia 2004 r. Rady Miasta Piły.

³ Strategia rozwoju gminy i miasta Piły przyjęta uchwałą nr XXV/291/04 Rady Miasta Piły z dnia 28 września 2004 r.

⁴ Uchwała Nr VI/45/07 rady Miasta Piły z dnia 20 lutego 2007 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta Piły na 2007 r. wraz z załącznikami.

W celu zminimalizowania kosztów eksploatacji obiekt miał być zaprojektowany z zastosowaniem rozwiązań energooszczędnych np. kolektorów słonecznych do podgrzania wody basenowej i ciepłej wody użytkowej. Preferowane rozwiązanie nie zostało jednak wskazane w programie funkcjonalno-użytkowym.

W wyniku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, prowadzonego w trybie negocjacji z ogłoszeniem, zaprojektowany i wybudowany został obiekt w skład którego wchodziły: aquapark (w szczególności pływalnia sportowa i szkoleniowo-rekreacyjna, zjeżdżalnia wodna rynnowa, wanny do hydromasażu), lodowisko, ściana wspinaczkowa, skatepark, plac piknikowy z halą namiotową, boisko do baseballa i koszykówki oraz obiekty małej architektury. Powierzchnia użytkowa budynku centrum sportowo – rekreacyjnego wyniosła 5 493,69 m². W roku 2010 r. cały obiekt oddany został do użytkowania.

(dowód: akta kontroli str. 6, 151-231)

Celem projektu było w szczególności: rozszerzenie oferty sportowo – turystycznej Piły, zwiększenie atrakcyjności miasta (skutkiem czego miał zostać zwiększony ruch turystyczny, który przyczyni się do generowania nowych miejsc pracy w sektorze usług) i zwiększenie oferty sportowo – rekreacyjnej dla dzieci i młodzieży (dzięki czemu miało nastąpić zmniejszenie zagrożenia patologiami społecznymi oraz wzrost kondycji fizycznej i ogólna poprawa stanu zdrowia). Jako docelowi klienci pływalni wskazani zostali w pierwszej kolejności uczniowie w wieku 7-14 lat (w zorganizowanych grupach w ramach zajęć WF, rehabilitacji, zajęć korekcyjnych, nauki pływania itp.), a następnie zorganizowane grupy społecznych ośrodków rehabilitacyjnych, członkowie klubów i sekcji sportowych, indywidualnie młodzież szkolna, licealna i studenci, osoby dorosłe i rodziny oraz turyści.

(dowód: akta kontroli str. 13, 21)

W studium wykonalności założono, że jednostką zarządzającą obiektem będzie MOSiR w Pile (przekształcony w spółkę prawa handlowego). W związku z tym planowane koszty wynagrodzeń dotyczyć miały 13-15 osób dodatkowo zatrudnionych (386,8 tys. zł rocznie). Faktycznie obiekt oddany został w dzierżawę innemu podmiotowi: Centrum Rekreacji Wodnej Aqua-Pil Sp. z o. o. będącej w 100% własnością miasta Piły, w której pracownicy zatrudnieni byli średnio na 35 etatach. Koszt wynagrodzeń tych osób w latach 2011-2012 wyniósł od 1 566,5 tys. zł do 1 667,6 tys. zł.

Nakłady na realizację inwestycji tj. prace projektowe, budowlane i zakup wyposażenia przewidywane były w „Studium wykonalności” na poziomie 18 306,7 tys. zł brutto. Ostateczny koszt całej inwestycji zamknął się w kwocie 29 270,00 tys. zł brutto (w tym koszty wyposażenia oraz wykonania inwestycji), pomimo wyboru najkorzystniejszej oferty cenowej złożonej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.

Sporządzony „montaż finansowy” przewidywał, że źródłem pokrycia nakładów inwestycyjnych będą środki Europejskiego Banku Inwestycyjnego (kredyt z Banku Gospodarstwa Krajowego) w wysokości 14 645 500 zł oraz środki Ekofunduszu i Wielkopolskiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Poznaniu w wysokości 360 000 zł, a począwszy od piątego roku funkcjonowania inwestycji miasto Piła, po odliczeniu kosztów kredytu zarabiać miało od 10,8 tys. zł do 268,5 tys. zł rocznie.

Analiza ekonomiczna (zawarta w studium wykonalności) obejmująca zarówno koszty, przychody jak i wynik finansowy przedsięwzięcia (w skali roku i całego okresu) zakładała m. in.:

- przychody roczne w kwocie 2 295,7 tys. zł (w latach 2011-2012 faktyczne przychody wyniosły odpowiednio: 3 029,2 tys. zł i 3 067,00 tys. zł),
- koszty roczne w kwocie 851,8 tys. zł (w latach 2011-2012 faktyczne koszty wyniosły odpowiednio: 3 871,4 tys. zł i 4 089,6 tys. zł w 2012 r.),
- stratę w kwocie średnio 378,7 tys. zł, z uwzględnieniem kosztów amortyzacji, lub zysk w wysokości 3,9 tys. zł, bez uwzględnienia kosztów amortyzacji (w latach 2011-2012 strata wyniosła odpowiednio: 629,6 tys. zł i 838,5 tys. zł),
- wpłatę czynszu (przez zarządcę obiektu) do budżetu miasta w kwocie 120,00 tys. zł miesięcznie (faktycznie spółka płaci czynsz dzierżawny w kwocie 10,1 tys. zł brutto miesięcznie, według pierwotnej umowy dzierżawy).
- nieponoszenie przez zarządcę obiektu opłat i podatków lokalnych (faktycznie spółka zobowiązana jest płacić podatek od nieruchomości w kwocie 241,8 tys. zł w 2011 r. i 251,4 tys. zł w 2012 r.)⁵⁵.

(dowód: akta kontroli str. 151-194, 207-225)

W latach 2011-2013 (I półrocze) Miasto Piła dofinansowało działalność Aqua-Pil Sp. z o.o. (w części dotyczącej aquaparku) w kwocie 4 985,7 tys. zł, poprzez:

- podwyższenie kapitału spółki (955,00 tys. zł);
- pokrycie straty (1 871,8 tys. zł);
- umorzenie podatku od nieruchomości (391,4 tys. zł);
- dopłaty do biletów / kartów ulgowych i promocyjnych (1 767,5 tys. zł);

(dowód: akta kontroli, str. 314-376)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W ocenie NIK, nieuwzględnienie w programie funkcjonalno-użytkowym (stanowiącym załącznik do specyfikacji istotnych warunków zamówienia na realizację Centrum Sportowo-Rekreacyjnego), niektórych rozwiązań energooszczędnych (np. kolektorów słonecznych do podgrzania wody basenowej i ciepłej wody użytkowej), wskazanych w opracowanym „Studium wykonalności”, było działaniem nierzetelnym.

Ww. rozwiązania energooszczędne, wskazane w studium wykonalności, stanowiły warunek zminimalizowania kosztów eksploatacyjnych obiektu. W ocenie NIK, niezastosowanie ww. rozwiązań energooszczędnych w zaprojektowanym i zrealizowanym obiekcie mogło mieć wpływ na większe od zakładanych koszty eksploatacyjne.

(dowód: akta kontroli str. 264-267)

2. Niezgodne z przyjętymi założeniami było także oddanie wybudowanego obiektu w dzierżawę Centrum Rekreacji Wodnej Aqua-Pil Sp. z o.o, tj. utworzonej w tym celu spółce, zamiast Miejskiemu Ośrodkowi Sportu i Rekreacji w Pile, który następnie miał zostać przekształcony w spółkę.

⁵⁵ W kontrolowanym okresie Prezydent Piły wydał 5 decyzji, którymi umorzył podatek od nieruchomości wraz z odsetkami w łącznej wysokości 391,4 tys. zł (w tym podatek: 378,7 tys. zł i odsetki 12,7 tys. zł). Decyzje te miały charakter uznaniowy, co oznacza że corocznie należy uwzględnić konieczności ponoszenia podatku od nieruchomości w budżecie aquaparku.

W ocenie NIK, przyjęte rozwiązanie nie zapewniło, zakładanych w studium wykonalności, oszczędności na koszcie wynagrodzeń osób zatrudnionych w aquaparku.

Dyrektor Wydziału Rozwoju i Funduszy Europejskich Jolanta Sobieszczyk w wyjaśnieniach w powyższych sprawach nie wskazała uzasadnienia dla powstania rozbieżności pomiędzy założeniami przyjętymi w „Studium wykonalności”, a faktycznie przyjętymi rozwiązaniami.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Nadzór Miasta Piła nad prawidłowością realizacji umowy dzierżawy obiektu sportowo – rekreacyjnego

Opis stanu
faktycznego

11 czerwca 2010 r. gmina Piła zawarła z Centrum Rekreacji Wodnej Aqua-Pil Sp. z o. o. umowę dzierżawy nieruchomości (centrum sportowo rekreacyjnego) położonej w Pile, przy ul. A. Grottgera 4, w skład której wchodziły budynki i budowle wraz z instalacjami i wyposażeniem, z przeznaczeniem jej na prowadzenie działalności sportowo-rekreacyjnej. Umowa zawarta została na okres od 1 czerwca 2010 r. do 31 maja 2030 r.

Zgodę na wydzierżawienie nieruchomości na okres 20 lat w trybie bezprzetargowym wyraziła Rada Miasta Piły w Uchwale NR XLVII/582/10 z dnia 27 kwietnia 2010 r.

W umowie dzierżawca zobowiązany został w szczególności do: „prowadzenia przedmiotu dzierżawy wg zasad prawidłowej gospodarki, osobistego wykonywania uprawnień wynikających z tej umowy, zawarcia umów na dostawę mediów, ponoszenia wszelkich opłat związanych z zarządzaniem powierzonym mieniem, dokonywania bieżących napraw, remontów i modernizacji, zabezpieczenia obiektów pod względem przepisów przeciwpożarowych, założenia i prowadzenia zgodnie z obowiązującymi przepisami książki obiektu budowlanego”.

Czynsz miesięczny ustalony został w wysokości 10,1 tys. zł brutto, z zastrzeżeniem prawa naliczania odsetek w ustawowej wysokości, w przypadku niezapłacenia czynszu w terminie (do końca każdego miesiąca, za dany miesiąc).

Prezes Centrum Rekreacji Wodnej Aqua-Pil Sp. z o. o. posiadał (od 2 lipca 2002 r.) licencję zarządcy nieruchomości, o której mowa w art. 184 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁶.

(dowód: akta kontroli str. 270-272)

Nadzór nad efektywnością działania ww. spółki należał do zadań Biura Nadzoru Właścicielskiego Urzędu Miasta w Pile.

(dowód: akta kontroli str. 274)

W latach objętych kontrolą odbyły się dwa spotkania pracowników Biura Nadzoru Właścicielskiego z Zarządem Centrum Rekreacji Wodnej Aqua-Pil sp. z o. o. (31 maja 2012 r. i 26 kwietnia 2013 r.), których tematem była ocena i kontrola dokumentów przedkładanych na Zwyczajne Zgromadzenie Wspólników,

⁶ Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, z późn. zm.

w tym sprawozdań: finansowych i Zarządu za lata 2011 i 2012., raportów z audytu finansowego oraz sprawozdań Rady Nadzorczej.

W następstwie przeprowadzonych spotkań Biuro Nadzoru Właścicielskiego w szczególności:

zobowiązało Zarząd Aqua-Pil sp. z o. o. do przygotowania programów naprawczych, których istotnym elementem powinna być koncepcja podniesienia efektywności wykorzystania godzin przedpołudniowych w całym obiekcie,

- wskazało Radzie Nadzorczej konieczność wnikliwej i systematycznej obserwacji sytuacji finansowej spółki i realizacji programów naprawczych,
- rekomendowało rozszerzenie zakresu programu oświatowego w obiektach spółki (w godzinach dopołudniowych) wraz z odpowiednim systemem zasilania finansowego.

(dowód: akta kontroli, str. 275-278)

Zarząd Aqua-Pil Sp. z o. o. corocznie przedkładał wymagane programy naprawcze. Zawierały one propozycje działań zmierzających do obniżenia kosztów funkcjonowania obiektu i zwiększenia ilości osób korzystających z usług aquaparku co razem miało umniejszyć stratę o 47,2 tys. zł w 2011 r. i 25,1 tys. zł w 2012 r.

Powołując się na wyniki badań ankietowych poziomu satysfakcji klientów w programie naprawczym z 2011 r. zawarte zostały także propozycje rozbudowy obiektu poprzez nową adaptację pomieszczeń hali lodowiska lub rozbudowę części wodnej budynku. Jednocześnie jako sposób rozwiązania problemów Aqua-Pil Sp. z o. o. w obu programach zaproponowane zostało wykupienie usług w formie dopłat do biletów ulgowych lub w formie zwiększenia ilości nauki pływania dla młodzieży szkolnej w ramach lekcji WF, w godzinach dopołudniowych (najmniej obłożonych), a w okresie zimowym naukę jazdy na łyżwach. Zapewniłoby to obłożenie basenu w godzinach dopołudniowych, z jednoczesną korzyścią dla tych dzieci, które z uwagi na sytuację materialną w ich domach, mają możliwość korzystania z basenu czy lodowiska tylko w ramach zajęć szkolnych.

(dowód: akta kontroli, str. 279-299)

Prezydent Miasta Piły wyjaśnił, że od 2014 r. zamierza zwiększyć liczbę godzin nauki pływania i lekcji WF oraz rozważyć możliwość przebudowy części wodnej aquaparku w celu poszerzenia oferty rekreacyjnej. Jako wystarczające ocenił także stosowane dotychczas formy nadzoru właścicielskiego nad Centrum Rekreacji Wodnej Aqua-Pil sp. z o. o., które ograniczone były do kontroli i oceny przez pracowników Biura Nadzoru Właścicielskiego materiałów, jakie Zarząd Aqua-Pil Sp. z o. o. przedkładał na Zwyczajne Zgromadzenie Wspólników.

(dowód: akta kontroli, str. 311-312)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁷ 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 Poznaniu.

Poznań, dnia 31 lipca 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Alicja Zdych
Specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Jan Kołtun

.....
Podpis

.....
Podpis

⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 z późn. zm.