



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO-4101-09-13/2013
P/13/170

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

(tekst jednolity z uwzględnieniem zmian wprowadzonych uchwałą
Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej)

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	Ewa Kruszyńska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86114 z dnia 21 czerwca 2013 r. [Dowód: akta kontroli str. 1, 2]
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Luboń, Plac Edmunda Bojanowskiego 2, 62-030 Luboń (dalej Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dariusz Szmyt, Burmistrz Miasta Luboń. [Dowód: akta kontroli str. 3, 4]

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹, wykorzystanie hali widowiskowo-sportowej w Luboniu, a także nadzór nad prawidłowością zarządzania tym obiektem, w latach 2011-2013 (I połowa).

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Na sformułowanie powyższej oceny wpływ miało przede wszystkim dopuszczenie do użytkowania części hali widowiskowo-sportowej bez wymaganego pozwolenia na użytkowanie, a także nierzetelny nadzór nad działalnością Lubońskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w zakresie zarządzania tym obiektem.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie inwestycji pn. hala widowiskowo-sportowa w zakresie rozpoznania potrzeb społeczności lokalnej i wykonania koncepcji funkcjonalno-użytkowej

Opis stanu
faktycznego

1.1. Miasto Luboń uzyskało pozwolenie na budowę hali widowiskowo-sportowej (dalej „Hala”) w 2005 r. Zadanie to było częścią większego przedsięwzięcia dotyczącego budowy Szkoły Podstawowej nr 5 w Luboniu (obecnego Gimnazjum nr 2), w skład którego wchodziły budynek główny szkoły, budynek dydaktyczny oraz część sportowo-żywieniowa (obecnie Hala).

Budowę Hali rozpoczęto w październiku 2006 r. Przed przystąpieniem do budowy Hali Miasto Luboń zleciło w 2004 r. opracowanie studium jej wykonalności.

[Dowód: akta kontroli str. 171 - 176, 228-271, 275, 276, 291, 292]

Budowę Hali przewidywała Strategia Rozwoju Miasta Lubonia do 2010 r. (opracowanie z 1998 r.). Jednym z celów strategicznych zapisanych w tym dokumencie była poprawa jakości życia mieszkańców w zakresie kultury fizycznej, wypoczynku i różnych form spędzania czasu wolnego, poprzez rozbudowę bazy i urządzeń sportowo-rekreacyjnych, a także popularyzacja i upowszechnianie kultury fizycznej, sportu i turystyki.

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

[Dowód: akta kontroli str. 69-99]

Studium wykonalności budowy hali (opracowanie z czerwca 2004 r.) wykonane zostało w związku z ubieganiem się Miasta Luboń o dofinansowanie ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (Miasto Luboń nie otrzymało tego dofinansowania). W opracowaniu tym m. in. zapisano, że mieszkańcy miasta mają ograniczone możliwości aktywnego spędzania wolnego czasu, a analiza przeprowadzona podczas prac nad „Strategią rozwoju społeczno-gospodarczego miasta Lubonia” wskazuje na brak sprzyjających warunków dla rozwoju kultury, sportu, rekreacji i innych form spędzania czasu wolnego. Ponadto, w dokumencie tym podano, że w ciągu ostatnich 10 lat nie została zorganizowana żadna duża impreza masowa, poza corocznymi „Dniami Lubonia”, którym patronuje Urząd Miasta. Brak obiektu mogącego pomieścić jednorazowo większą ilość uczestników, powoduje konieczność organizacji tego rodzaju wydarzeń wyłącznie „pod gołym niebem”. Organizatorzy nie są jednak wtedy w stanie zapewnić bezpieczeństwa, co uniemożliwia wydanie przez burmistrza zgody na przeprowadzenie imprezy.

[Dowód: akta kontroli str. 289]

Prognoza rocznych kosztów funkcjonowania Hali, przedstawiona w studium wykonalności przewidywała, że w latach 2011-2013 wyniosą one odpowiednio: 1.037.383,00 zł, 1.068.938,00 zł i 1.070.565,00 zł². Możliwe do uzyskania przychody Hali oszacowane zostały w tym okresie w kwotach odpowiednio: 1.206.701 zł, 1.250.142,00 zł i 1.296.397,00 zł w 2013 r.

[Dowód: akta kontroli str. 328, 329, 352, 434, 435]

1.2. Miasto Luboń uzyskało w 2006 r. dofinansowanie budowy Hali w kwocie 1.200.000,00 zł ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej (dalej FRKF). We wniosku o dofinansowanie podano następujący przewidywany efekt użytkowy dla sportu i społeczności lokalnej: „Bezpośrednim efektem realizacji projektu będzie umożliwienie mieszkańcom Lubonia i gmin sąsiednich, w tym Poznania, korzystania z nowoczesnego obiektu widowiskowo-sportowego, umożliwiającego uprawianie wielu dyscyplin sportowych (m. in. koszykówka, siatkówka, piłka ręczna, halowa piłka nożna, ćwiczenia typu aerobik, kulturystyka), organizację imprez kulturalnych oraz organizację seminariów, konferencji i spotkań biznesowych. Planowane użytkowanie obiektu zakłada wykorzystanie sali sportowej przez Gimnazjum nr 2 w godzinach lekcyjnych i jej odpłatne wynajmowanie poza nimi. Znajdujące się na piętrze sala ćwiczeń i siłownia dostępne będą dla chętnych także w godzinach lekcyjnych. Funkcjonalność takiego rozwiązania zapewnia osobne wejście do budynku hali gimnastyczno-sportowej. Lubońskie kluby sportowe uzyskają możliwość prowadzenia sekcji sportowych, wymagających treningów na obiekcie zamkniętym. Istniejące już sekcje piłkarskie będą miały dostęp do Sali treningowej, umożliwiającej trening zimą. Z nowej hali będą korzystali uczniowie Gimnazjum nr 2 oraz innych szkół lubońskich w zakresie realizacji zajęć w-f i zajęć pozalekcyjnych. Oddziaływanie projektu z racji jego położenia obejmować będzie nie tylko mieszkańców Lubonia i lubońskie kluby sportowe, ale także mieszkańców i kluby sportowe (w tym drużyny grające w ligach amatorskich) z najbliższego sąsiedztwa Lubonia, włączając miasto Poznań. Wskaźniki rezultatu po zrealizowaniu inwestycji: liczba uczniów gimnazjum biorących udział w zajęciach na sali – 564 osoby, liczba zajęć wf dla gimnazjum w sali sportowej w ciągu roku – 3.080 godzin, liczba zajęć

² W kosztach każdego wyszczególnionego roku uwzględniono przewidywane koszty dotyczące amortyzacji Hali w wysokości 590.979,00 zł.

SKS dla gimnazjum w sali sportowej w ciągu roku – 350 godzin, liczba zajęć w sali gimnastycznej dla pozostałych użytkowników w ciągu roku – 2.250 godzin”.

[Dowód: akta kontroli str. 400-436]

Powyższe zapisy we wniosku były zbieżne z głównymi założeniami przyjętymi w studium wykonalności budowy Hali.

1.3. Zaplanowany na 31 grudnia 2007 r. termin zakończenia budowy Hali był dwukrotnie przesuwany, tj. do 10 listopada 2008 r., a następnie do 30 czerwca 2009 r.

[Dowód: akta kontroli str. 400, 437-453]

Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Poznaniu, decyzją z 31 marca 2009 r. udzielił pozwolenia na użytkowanie części Hali, składającej się z dużej sali wraz z widownią, dwóch mniejszych sal przeznaczonych do ćwiczeń oraz pomieszczeń towarzyszących (szatni, sanitariatów, pomieszczeń gospodarczych, magazynowych i biurowych). Z udzielonego pozwolenia na użytkowanie wyłączona została część niska Hali w kształcie elipsy wraz z łącznikiem, z uwagi na niezakończony proces budowlany. Ta część Hali została oddana 23 stycznia 2013 r. w najem w celu prowadzenia działalności usługowej (ośrodka fitness, w tym siłowni), po wcześniejszej adaptacji dokonanej przez najemcę i na jego koszt.

Oficjalne otwarcie ośrodka nastąpiło 2 kwietnia 2013 r. Nie wystąpiono jednak o pozwolenie na użytkowanie tej części.

[Dowód: akta kontroli str. 269]

Koszt budowy Hali wyniósł 13.795.112,20 zł. Na kwotę tę składały się środki własne (4.013.134,20 zł), dotacja celowa (4.581.978,00 zł), środki FRKF (1.200.000,00 zł) oraz kredyt bankowy (4.000.000,00 zł)³.

[Dowód: akta kontroli str. 455-462]

Koszty obsługi ww. kredytu, zaciągniętego w Banku Ochrony Środowiska, wyniosły w 2011 r. 577,3 tys. zł, w 2012 r. 570,5 tys. zł i w I połowie 2013 r. 262,0 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli str. 508-519]

Kontrola przeprowadzona przez Wojewodę Wielkopolskiego w zakresie wykorzystania ww. dotacji celowej⁴, wykazała nieprawidłowość polegającą na pobraniu jej w nadmiernej wysokości (tj. w kwocie o 454.701,93 zł wyższej od należnej). Miasto Luboń zwróciło 14 października 2009 r. nadmiernie pobraną kwotę dotacji oraz odsetki z tego tytułu (12.084,00 zł).

[Dowód: akta kontroli str. 463-497]

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

W ocenie NIK, działaniem nielegalnym i nierzetelnym było dopuszczenie przez właściciela do użytkowania części Hali (w okresie od 2 kwietnia 2013 r. do 30 lipca 2013 r.) bez wymaganego pozwolenia na użytkowanie.

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

Pomimo podjętych zobowiązań i zaangażowania środków finansowych, w tym z FRKF, Miasto Luboń przez okres czterech lat nie doprowadziło do zakończenia budowy Hali. Skutkowało to ograniczonym, w stosunku do przyjętych założeń, jej wykorzystywaniem.

³ Końcowe rozliczenie inwestycji przekazane do Banku Gospodarstwa Krajowego pismem z dnia 8 czerwca 2009 r., w związku z dofinansowaniem jej ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej

⁴ Wystąpienie pokontrolne Wojewody Wielkopolskiego nr FE.I.7012-4-9/08 z dnia 4 lipca 2009 r.; kontrola przeprowadzona od 6 do 10 kwietnia 2009 r.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

2. Nadzór nad prawidłowością zarządzania halą widowiskowo-sportową

2.1. Decyzją Burmistrza z 10 lutego 2010 r. Hala oddana została w trwały zarząd Lubońskiemu Ośrodkowi Sportu i Rekreacji (dalej LOSiR)⁵, który jest komunalnym zakładem budżetowym. Wskazaniem w tej decyzji przeznaczeniem Hali było „realizowanie zadań w zakresie kultury fizycznej, sportu i turystyki w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych (art. 7 ust. 1, pkt 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁶)”.

[Dowód: akta kontroli str. 130-132]

Rada Miasta Luboń nie skorzystała z uprawnienia określonego w art. 43 ust. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami i nie ustaliła szczegółowych warunków korzystania przez LOSiR z Hali oddanej w trwały zarząd⁷.

[Dowód: akta kontroli str. 130, 131, 498-499]

2.2. Rada Miasta Luboń uchwałą z 30 lipca 2009 r. powierzyła sprawowanie nadzoru nad działalnością LOSiR Burmistrzowi (§ 10 uchwały). Nadzór nad LOSiR, sprawowany przez Burmistrza wynikał także z § 4 pkt 1 statutu tej jednostki.

[Dowód: akta kontroli str. 125, 127]

W latach 2011-2013 (I połowa), Burmistrz nie skorzystał z możliwości kontroli działalności LOSiR w zakresie zarządzania Halą (stanowiącej mienie gminne).

W kontrolowanym okresie nadzór Burmistrza nad LOSiR w zakresie prawidłowości zarządzania halą polegał na kontroli przedkładanych sprawozdań Rb-30 z wykonania planów finansowych samorządowych zakładów budżetowych, prawidłowości sporządzania i wykonywania planu finansowego, kontroli prawidłowości wyliczenia przez LOSiR wysokości i wykorzystania dotacji.

[Dowód: akta kontroli str. 498-507]

W ramach czynności doradczych, w okresie od stycznia do kwietnia 2013 r., przeprowadzony został audyt działalności LOSiR w zakresie możliwych do przeprowadzenia zmian organizacyjno-prawnych. W wyniku przeprowadzonego audytu, jako jedyną słabość kontroli zarządczej wskazano dopuszczenie przez kierownictwo do poszerzenia wachlarza działań samorządowego zakładu budżetowego o działalność w zakresie żywienia, której ustawowo nie można powierzyć jednostce działającej w tej formie. We wnioskach dotyczących wyeliminowania ww. słabości zarządczej przedstawiono 3 warianty reorganizacji LOSiR: pozostawienie LOSiR w formie zakładu budżetowego i wyodrębnienie działalności w zakresie żywienia do innej jednostki budżetowej lub przekształcenie LOSiR w jednostkę budżetową, lub przekształcenie LOSiR w spółkę prawa handlowego.

[Dowód: akta kontroli str. 547-564]

2.3. Miasto Luboń przekazało LOSiR w latach 2011-2013 (I połowa) dotacje przedmiotowe, stanowiące dopłatę do kosztu utrzymania 1 m² powierzchni Hali, w kwotach odpowiednio: 222.205 zł, 368.424 zł i 243.906 zł.

⁵ Na wniosek Dyrektora LOSiR Zbigniewa Trawki z dnia 14 października 2009 r.

⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 594

⁷ Stosownie do art. 43 ust. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.), rada może ustalić w drodze uchwały szczegółowe warunki korzystania z nieruchomości (oddanej w trwały zarząd) przez jednostkę organizacyjną.

W okresie od stycznia 2011 r. do marca 2013 r. wysokość tych dopłat wzrosła z 67,53 zł za 1 m² w 2011 r. do 176,16 zł, w 2013 r., tj. aż o 160,86%.

W okresie objętym kontrolą Miasto Luboń finansowało także koszty wynajmu Hali dla uczniów Gimnazjum nr 2 w Luboniu.

Udział dotacji Miasta Luboń w kosztach funkcjonowania Hali (bez amortyzacji) wzrósł z 20,9 % w roku 2011 do 45,89% w roku 2013.

[Dowód: akta kontroli str. 586, 587]

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

1. W ocenie NIK, nadzór Burmistrza Lubonia nad LOSiR w zakresie gospodarowania mieniem, polegającym na zarządzaniu Halą, nie był rzetelny. Świadczą o tym wyniki kontroli LOSiR, przeprowadzonej przez NIK w tym zakresie. Stwierdzone nieprawidłowości zostały szczegółowo opisane w wystąpieniu pokontrolnym, skierowanym do dyrektora LOSiR. Polegały one na: stosowaniu preferencyjnych stawek czynszu najmu części Hali, w sytuacji gdy najemca nie wywiązał się z obowiązków w zakresie udokumentowania wielkości nakładów poniesionych na adaptację obiektu, co nosi, w ocenie NIK, znamiona niegospodarności i działania na szkodę LOSiR; nieobciążeniu najemcy przez siedem miesięcy kosztami mediów związanych z eksploatacją wynajętej części Hali; nielegalnym, tj. bez zgody Burmistrza Lubonia, dokonaniu przebudowy Hali; niezabezpieczeniu interesów Miasta Luboń w umowie dotyczącej najmu mienia komunalnego w zakresie dot. zwrotu przedmiotu najmu po wygaśnięciu umowy.

Zdaniem Burmistrza Lubonia „Wójt, jako organ wykonawczy posiada pewne uprawnienia nadzorcze w stosunku do kierowników jednostek organizacyjnych, są to jednak uprawnienia wynikające ze stosunku służbowego i pozycji ustrojowej Wójta w gminie. Uprawnienia te wynikają wprost z przepisów rangi ustawowej. Dotyczą tylko i wyłącznie kierowników tych jednostek, a nie samej ich działalności. Wójt, jako organ wykonawczy na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym zatrudnia i zwalnia kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Wójt wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym). Z kolei na podstawie art. 7 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 233, poz. 1458 ze zm.) czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec kierownika gminnej jednostki organizacyjnej wykonuje wójt (burmistrz, prezydent miasta). Wójt posiada, zatem uprawnienia do sprawowania kontroli wykonywania obowiązków służbowych przez kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, wynikających z przepisów prawa pracy, na zasadach i w zakresie ustalonym przepisami ustawy. Jednakże uprawnienia Wójta w powyższej kwestii ograniczone są jedynie do kontroli służbowej kierownika jednostki, natomiast w żadnej mierze nie dotyczą kontroli samej działalności jednostki organizacyjnej (organem uprawnionym do kontroli działalności gminnych jednostek organizacyjnych jest rada gminy). W tym stanie rzeczy, bieżąca kontrola działalności LOSiR w latach 2011-2013 sprowadzała się do kontroli prawidłowości sporządzenia i wykonania planu finansowego, kontroli prawidłowości wyliczenia przez LOSiR wysokości i wykorzystania niezbędnej dotacji. W powyższym zakresie dokonywana jest kontrola przedkładanych przez LOSiR sprawozdań RB-30 tj. półrocznych i rocznych sprawozdań z wykonania planów finansowych zakładów budżetowych. Dane wykazywane w tym sprawozdaniu wynikają z ewidencji

księgowej prowadzonej w zakładzie budżetowym. Natomiast dane w zakresie planu powinny być zgodne z uchwałą rady gminy. Jednocześnie podaję, że zgodnie z podziałem kompetencji, nadzór na działalnością LOSiR sprawuje z mojego upoważnienia II Zastępca Burmistrza Luboń p. Rafał Marek.”

[Dowód: akta kontroli str. 500-502]

W ocenie NIK, wyjaśnienia Burmistrza nie zasługują na uwzględnienie. Obowiązek sprawowania nadzoru nad działalnością LOSiR przez Burmistrza Miasta Luboń, wynika z uchwały Rady Miasta Luboń z dnia 30 lipca 2009 r. Żadne z uregulowań obowiązujących w Urzędzie, w okresie objętym kontrolą nie przenosiło na zastępcę Burmistrza, ani na inną osobę, obowiązku nadzoru nad działalnością tej jednostki. Zgodnie z treścią art. 30 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym⁸, do zadań wójta należy m. in. gospodarowanie mieniem komunalnym.

[Dowód: akta kontroli str. 65-67, 503-507]

2. W nadzorze nad działalnością LOSiR w zakresie zarządzania Halą, sprawowanym przez Burmistrza Lubonia, w latach 2011-2013 (I półrocze) zabrakło elementu efektywności. Świadczą o tym zwiększające się w tym okresie koszty działalności tego obiektu oraz związany z tym udział Miasta Luboń w ich finansowaniu (wzrost aż o 160,9%), a także brak skutecznych działań w celu poprawy tej sytuacji.

NIK zwraca uwagę na ograniczenia w finansowaniu zakładu budżetowego, wynikające z art. 15 ust. 6 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁹ i związaną z tym potrzebę egzekwowania od LOSiR działań mających na celu maksymalizowanie wpływów przy jednoczesnej redukcji kosztów.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁰, wnosi o:

- 1) doprowadzenie do zgodności z prawem sposobu wykorzystywania i użytkowania Hali,
- 2) zapewnienie rzetelnego nadzoru nad działalnością LOSiR w zakresie efektywnego zarządzania mieniem komunalnym.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia

⁸ Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

⁹ Dz. U. z 2013 r. poz. 885.

¹⁰ Dz. U. z 2012 r. poz. 82 z późn. zm.

pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu.

*Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków*

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych 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.

Poznań, dnia 20 sierpnia 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Dyrektor

z up. Grzegorz Malesiński
Wicedyrektor