



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO – 4101-09-03/2013

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	Izabela Chlebowska-Gąsczyk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86087 z dnia 17 maja 2013 r. [dowód: akta kontroli str. 1-2]
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Chodzieży, ul. Wiosny Ludów 1, 64-800 Chodzież.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Julian Hermaszczuk, Starosta Chodzieski. [dowód: akta kontroli str. 3-7]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

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

Uzasadnienie oceny ogólnej

Budowę hali sportowo-widowiskowej w Chodzieży (dalej „Hala”) uzasadniały przede wszystkim potrzeby w zakresie realizacji zajęć wychowania fizycznego. Obiekt ten służyć miał również mieszkańcom miasta do uprawiania kultury fizycznej i innych form rekreacji i wypoczynku. Potrzeby te wyrażone zostały w projekcie koncepcyjno-architektonicznym Hali, określającym także roczne koszty jej eksploatacji.

Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości polegały na niezapewnieniu przez Zarząd Powiatu Chodzieskiego w pełni skutecznego nadzoru nad zarządzaniem Halą. Uwagi dotyczą natomiast nieokreślenia w decyzji o ustanowieniu trwałego zarządu, w sposób wyczerpujący, celu i sposobu wykorzystywania tego obiektu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie inwestycji pn. Budowa hali sportowo-widowiskowej w zakresie rozpoznania potrzeb społeczności lokalnej i wykonania koncepcji funkcjonalno-użytkowej

Opis stanu faktycznego

Na potrzebę budowy Hali już w 1999 r. wskazał dyrektor Zespołu Szkół w Chodzieży (jednostka ta posiadała małą salę gimnastyczną ca 200 m² niezabezpieczającą potrzeb w zakresie realizacji obowiązkowych zajęć wychowania fizycznego dla ok. 2000 uczniów).

Budowę Hali przewidywał Wieloletni Program Inwestycyjny Powiatu Chodzieskiego na lata 2004-2006¹, uchwalony 28 października 2003 r.

¹ Uchwała Nr X/45/2003 Rady Powiatu Chodzieskiego z dnia 28.10.2003 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniego Programu Inwestycyjnego Powiatu Chodzieskiego na lata 2004-2006.

Powiat Chodzieski zlecił w styczniu 2005 r. opracowanie projektu założeń do koncepcji Hali, a w maju 2005 r. projektu koncepcyjno architektonicznego tego obiektu. Opracowania te zawierały m.in. wstępne dane dotyczące celu i lokalizacji, charakterystyki i wielkości zabudowy, a także program funkcjonalny z kalkulacją kosztów rocznej eksploatacji Hali.

[dowód: akta kontroli str. 8-95, 198-218]

Z opracowanej w 2005 r. kalkulacji wynikało, że koszt rocznej eksploatacji Hali wyniesie 97 200 zł (bez kosztów amortyzacji). W latach 2011-2013 (I półrocze) koszty rocznej eksploatacji ww. obiektu (bez kosztów amortyzacji) wyniosły odpowiednio: 117.147,61 zł, 107.153 zł oraz 53.202,25 zł.

[dowód: akta kontroli str. 396]

Zarząd Powiatu Chodzieskiego, 27 maja 2008 r., wystąpił do Ministerstwa Sportu o dofinansowanie budowy Hali z Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej (dalej „FRKF”). Koszt całkowity brutto budowy Hali określony został na poziomie 6.437 tys. zł, w tym środki FRKF w kwocie 1.500 tys. zł.

We wniosku o dofinansowanie określono, że kompleks sportowo-rekreacyjny (budowana Hala oraz boiska zlokalizowane na zewnątrz) ma służyć przede wszystkim realizacji planowanych zajęć wychowania fizycznego, jak również do uprawiania kultury fizycznej i innych form rekreacji i wypoczynku dla mieszkańców miasta i całego powiatu, w tym osób niepełnosprawnych.

Dane zawarte we wniosku odpowiadały projektowi koncepcyjno-architektonicznemu Hali.

[dowód: akta kontroli str. 96-132]

Powiat Chodzieski sfinansował budowę Hali m. in. ze środków FRKF (1.500 tys. zł) oraz ze środków pochodzących z kredytów długoterminowych w kwocie 3.134 tys. zł, zaciągniętych w Banku Spółdzielczym w Chodzieży i w Banku Gospodarstwa Krajowego.

Ostateczny termin spłaty kredytów określony został odpowiednio na 31 grudnia 2014 r. oraz 31 grudnia 2020 r.

[dowód: akta kontroli str. 133-175]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. W ewidencji analitycznej konta środków trwałych w budowie - 080 (w odniesieniu do hali sportowo-widowskowej), w 2005 r. – kwota 99.947 zł, pomimo finansowania inwestycji z kredytu, ujęta została na koncie 080 (środki własne) zamiast na 080 (kredyt). Główny Księgowy Starostwa wyjaśnił, że pracownik prowadzący wówczas księgi rachunkowe nie otrzymał od pracownika ds. obsługi długu informacji o finansowaniu inwestycji z kredytu, który uruchomiony został po dokonaniu wydatków (pierwotnie źródłem finansowania były środki własne) wobec tego, nie dokonano stosownego przeksięgowania, uwzględniającego źródła finansowania.

[dowód: akta kontroli str. 176-197, 257-259]

2. Wbrew przepisom art. 13 ust 4 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości², księgi rachunkowe dotyczące lat 2005-2009 zarówno urzędu jak i organu, nie były trwale oznaczone nazwą (pełną lub skróconą) jednostki której dotyczą oraz nazwą programu przetwarzania. Ponadto nie były one oznaczone datą sporządzenia, a wydruki - automatyczną numeracją stron.

[dowód: akta kontroli str. 176-197]

² j.t. Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

Skarbnik Powiatu wyjaśniła, że stosowany program komputerowy daje możliwość wydruków nie tylko „skrótowych”, przedstawionych do kontroli, ale również spełniających wymogi ustawy o rachunkowości. NIK zwraca jednak uwagę, że brak ww. danych na wydrukach nie tylko narusza przepisy ustawy o rachunkowości, lecz również uniemożliwia pełną identyfikację tych wydruków.

[dowód: akta kontroli str. 313-335]

3. Zapisy księgowe uwidocznione na wydrukach ksiąg rachunkowych w latach 2005-2009 zarówno urzędu jak i organu, zawierały wyłącznie datę dokonania operacji gospodarczej oraz datę dowodu księgowego, nie zawierały natomiast, wbrew przepisom art. 23 ust 2 pkt 1-2 i 4 ustawy o rachunkowości, daty zapisu. Wynikało to, zgodnie z wyjaśnieniem Skarbnika Powiatu, z tego, że stosowany wówczas program komputerowy nie daje możliwości sporządzenia wydruku, na którym widoczna byłaby data zapisu dowodu księgowego.

[dowód: akta kontroli str. 176-197, 313-335]

Ocena częściowa

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

2. Nadzór nad prawidłowością zarządzania halą sportowo-widowiskową

Opis stanu faktycznego

Starosta Chodzieski, decyzją z 22 czerwca 2009 r., przekazał Zespołowi Szkół Ponadgimnazjalnych w Chodzieży (dalej „ZSP”), w trwały zarząd, teren zabudowany m.in. budynkiem hali sportowo-widowiskowej. W decyzji tej, jak również w poprzedniej (wydanej przez Naczelnika Miasta Chodzieży z 20 listopada 1986 r.) określono, że przekazane nieruchomości przeznaczone są na działalność oświatową.

[dowód: akta kontroli str. 342-349]

W latach 2011-2013 (I półrocze) Starosta Chodzieski przeprowadził w ZSP jedną kontrolę, która dotyczyła sporządzania i wprowadzania zmian w planie finansowym jednostki na 2011 r. i 2012 r. oraz dokonywania wydatków w 2011 r.

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do dyrektora ZSP, wnioskowano m.in. o dokonywanie wydatków w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań, klasyfikowanie wydatków zgodnie z rozporządzeniem w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, a także o ustalanie projektu planu finansowego w poszczególnych paragrafach klasyfikacji budżetowej z uwzględnieniem wytycznych opracowanych przez Zarząd Powiatu Chodzieskiego.

[dowód: akta kontroli str. 228-248, 350-360]

Ponadto, w okresie objętym kontrolą, audytor wewnętrzny Starosta Powiatowego w Chodzieży przeprowadziła zadania audytowe w zakresie: „Zarządzania zasobami ludzkimi” oraz „Zarządzania pracami planistycznymi związanymi z przygotowaniem projektu budżetu.”

[dowód: akta kontroli str. 228-248, 361-387]

W kontrolowanym okresie, Zarząd Powiatu Chodzieskiego zaakceptował stawki opłat za wynajem miejsca pod reklamę na boisku hali sportowo-widowiskowej

i ogrodzeniu szkoły, stawki opłat za wynajem pomieszczeń hali sportowo-widowskiej na cele sportowo-rekreacyjne oraz stawki opłat za wynajem boiska hali sportowo-widowskiej i sali gimnastycznej, zaproponowane przez dyrektora ZSP.

[dowód: akta kontroli str. 12-29, 249-256]

W okresie objętym kontrolą NIK, ZSP nie został objęty kontrolą Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Chodzieskiego. Kontrola Zespołu Szkół nie była ujęta w rocznych planach kontroli Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Chodzieskiego na 2011 r. i 2012r.

[dowód: akta kontroli str. 219-227]

Przychody z wynajmu pomieszczeń i powierzchni Hali wzrosły z 50.392,39 zł w 2011 r. do 54.854,49 zł w 2012 r. i osiągnęły 28.050,77 zł w I półroczu 2013 r. Koszty związane z działalnością tego obiektu zmalały z 334.938,95 zł w 2011 r. do 329.406,44 zł w 2012 r. (164.952,50 zł w I półroczu 2013 r.). Największy udział w strukturze kosztów stanowiła amortyzacja (od 50 do 51%), zużycie materiałów i energii (odpowiednio 27%, 25% oraz 30%) i wynagrodzenia (15%, 14% oraz 12%).

[dowód: akta kontroli str. 396]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W ocenie NIK, nadzór Starosty Chodzieskiego nad prawidłowością zarządzania Halą nie był wystarczający. Świadczą o tym nieprawidłowości stwierdzone przez NIK w wyniku kontroli ZSP, dotyczące m. in. zawierania umów najmu pomieszczeń Hali z naruszeniem upoważnienia Zarządu Powiatu Chodzieskiego (wskazane w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Dyrektora ZSP).
2. Wady w okresie gwarancji i rękojmi zgłaszane były wykonawcy w ramach umowy na wykonanie zadania inwestycyjnego pod nazwą „Hala sportowo-widowskowa w ZSP”³ oraz umowy na wykonanie prac wykończeniowych w obiekcie hali sportowo - widowskiej⁴, bezpośrednio przez ZSP. Zespół Szkół nie zgłaszał ich jednocześnie do organu nadzorującego (poza zgłoszeniem pierwszej usterki z dnia 4.11.2009 r.).

NIK wskazuje na zapisy umów, z których wynika 3 dniowy termin usunięcia usterek (§ 8 pkt 3) oraz obowiązek protokolarnego potwierdzenia istnienia wady (§ 9 pkt 14). Starostwo nie egzekwowało tych wymogów nie ustalając tym samym, sankcji finansowych w postaci kar umownych za zwłokę w usunięciu wad stwierdzonych w okresie gwarancji i rękojmi⁵, określonych w § 10 ww. umów. Na podstawie posiadanej dokumentacji ustalono, że tylko w jednym przypadku dot. złe wykonanego spływu wody w umywalni na I piętrze budynku, wartość kar umownych z tytułu zwłoki w usunięciu wad, wyliczona na podstawie § 8 pkt 3 umowy, odpowiadałaby kwocie 325.458 zł. Umowa zawierała również inne postanowienia (§ 9 pkt 14) - dotyczące uzgodnień sposobu i terminu usunięcia wad. Jednak tylko w

³ Umowa nr 23/RI/2006 z dnia 6.09.2006 r.

⁴ Umowa nr 6/AI/2008 z dnia 25.07.2008 r.

⁵ W okresie obowiązywania gwarancji, do wykonawcy skierowano 16 zgłoszeń obejmujących od 1 do 4 usterek. Wszystkie usterki, zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora Zespołu Szkół, zostały usunięte. Niemniej jednak w 4 ww. przypadkach wada usunięta została dopiero po upływie od 5 do 35 dni od zgłoszenia oraz w 2 przypadkach – po upływie od 49 do 87 dni od zgłoszenia. Ponadto w 2 przypadkach wykonawca po upływie od 15 do 21 dni, poinformował że usterka usunięta będzie po 41 i 49 dniach od daty jej zgłoszenia. W jednym natomiast przypadku, naprawa zgłoszonej wady (mechanizmów otwierających okna na boisku hali sportowo-widowskiej za pomocą obniżonych klamek) dokonana została dopiero po upływie 2 lat od momentu zgłoszenia wady. W pozostałych przypadkach brak było danych pozwalających ustalić termin usunięcia wady.

dwóch przypadkach (na 16 zgłoszeń) udokumentowano wyznaczenie innego niż 3 dniowy termin usunięcia usterek.

[dowód: akta kontroli str. 282-289, 303-312]

Zgodnie z wyjaśnieniem Kierownika Wydziału Architektury, Budownictwa, Inwestycji i Zamówień Publicznych, brak potwierdzenia protokolarnego wynikał m.in. z faktu wyznaczenia terminu usunięcia zgłoszonej reklamacji, który został zachowany.

W ocenie NIK wyjaśnienia te nie usprawiedliwiają ww. nieprawidłowości, gdyż obowiązek potwierdzenia protokolarnego istnienia wad, zawarty w ww. umowach, nie był uzależniony od terminu ich usunięcia.

[dowód: akta kontroli str. 303-312, 336-341]

3. Wniesione przez wykonawcę Hali zabezpieczenie należytego wykonania umowy na wykonanie zadania inwestycyjnego pod nazwą „Hala sportowo-widowiskowa w ZSP” (w postaci gwarancji ubezpieczeniowej na kwoty 193.542,89 zł oraz 58.062,87 zł) obowiązywało odpowiednio o 15 i 16 dni krócej niż wynikało to z postanowień tej umowy. Skutkowało to niepełnym zabezpieczeniem roszczeń zamawiającego z tego tytułu.

Ponadto, wbrew postanowieniom umowy na wykonanie prac wykończeniowych w obiekcie Hali, zabezpieczenie należytego jej wykonania wniesione przez wykonawcę w formie pieniężnej, w kwotach 85.543,71 zł (70%) i 35.375,87 zł (30%) zwolnione zostało wcześniej, tj. przekazane temu wykonawcy odpowiednio: 22 dni i 11 dni przed terminem wskazanym w umowie. Postępowanie to, w ocenie NIK, było nierzetelne i niegospodarne.

Kierownik Wydziału Architektury, Budownictwa, Inwestycji i Zamówień Publicznych Starostwa wyjaśnił, że spowodowane było to, błędnym naliczeniem terminu ważności wniesionego zabezpieczenia należytego wykonania umowy, które liczone były od wskazanego w umowie terminu zakończenia robót, nie natomiast od podpisania protokołu odbioru końcowego robót.

[dowód: akta kontroli str. 260-302]

4. Wbrew zapisom § 9 pkt 8 i 9 umowy na wykonanie zadania inwestycyjnego pod nazwą „Hala sportowo-widowiskowa w ZSP” oraz umowy na wykonanie prac wykończeniowych w obiekcie Hali, w trakcie trwania okresu rękojmi, nie zostały zwołane komisje odbioru dla ustalenia warunków odbioru ostatecznego. Ponadto nie dokonano odbiorów ostatecznych hali sportowo-widowiskowej. Wcześniej, tj. po zakończeniu robót, przeprowadzone zostały wyłącznie końcowe odbiory robót.

Zgodnie z wyjaśnieniem Kierownika Wydziału Architektury, Budownictwa, Inwestycji i Zamówień Publicznych, zamawiający nie zwołał komisji oraz nie dokonał odbioru ostatecznego, ponieważ „nie wystąpiły w okresie trwania gwarancji i rękojmi przypadki wystąpienia wad”. NIK zwraca uwagę na opisane wcześniej usterki, które wystąpiły w okresie gwarancyjnym, co oznacza, że wyjaśnienie to nie zasługuje na uwzględnienie.

[dowód: akta kontroli str. 260-302]

5. Zgodnie z umową na wykonanie zadania inwestycyjnego pod nazwą „Hala sportowo-widowiskowa w ZSP” oraz umową na wykonanie prac wykończeniowych w obiekcie Hali, część robót przy budowie tego obiektu powierzonych zostało podwykonawcom, tj. roboty branży instalacji sanitarnych oraz roboty branży instalacji elektrycznej. Postanowienia ww. umów zakładały (odpowiednio § 3 pkt 9 oraz § 3 pkt 11), że płatności dla wykonawcy będą następowały po uregulowaniu przez niego zobowiązań wobec podwykonawców z tytułu robót objętych fakturą. Niemniej jednak w Starostwie brak było dokumentów potwierdzających fakt realizacji ww. warunku. Na wykonanie robót z branży sanitarnej przypada kwota odpowiednio

233.909,41 zł oraz 257.789,97 zł, natomiast na roboty z branży elektrycznej – odpowiednio kwota 198.848,88 zł i 252.456,13 zł.

Zgodnie z wyjaśnieniem Kierownika Wydziału Architektury, Budownictwa, Inwestycji i Zamówień Publicznych, brak dokumentów potwierdzających fakt uregulowania zobowiązań wobec podwykonawców spowodowany jest tym, że z zapisów umowy nie wynika wprost, że dokumenty takie zamawiający musi posiadać. Ponadto „w trakcie realizacji inwestycji nie pojawiły się żadne przesłanki, które w jakiś sposób zakłóciły proces inwestycyjny.”

[dowód: akta kontroli str. 260-302]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Starosta Chodzieski przekazał Halę w trwały zarząd ZSP. W decyzji określił, że przekazany obiekt przeznaczony jest na działalność oświatową. W Hali, oprócz działalności oświatowej, prowadzono również pozaszkolną (komercyjną) działalność, zatem cel wskazany w decyzji o przekazaniu w trwały zarząd, nie obejmował prowadzonej działalności w części, która wykraczała poza działalność oświatową.

[dowód: akta kontroli str. 342-349, 388-393]

Wicestarosta Chodzieski wyjaśnił, że zgodnie z art. 18 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nieruchomości mogą być oddawane jednostkom organizacyjnym w trwały zarząd, najem i dzierżawę oraz użyczane na cele związane z ich działalnością. „Podstawowym celem działalności Zespołu Szkół (...) jest cel oświatowy i tylko on jako jedyny (liczba pojedyncza) zgodnie z art. 45 ust 2 pkt 5 mógł być wskazany przy oddawaniu nieruchomości w trwały zarząd. Częściowe wykorzystywanie nieruchomości na cele komercyjne jest kwestią niezależną od wskazania celu podstawowego, wynikającą m.in. z art. 43 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami (...).”

[dowód: akta kontroli str. 394-395]

Zdaniem NIK, cel wskazany w decyzji o ustanowieniu trwałego zarządu, powinien być tak określony, by na podstawie decyzji można było w każdej chwili ocenić, czy nieruchomość jest wykorzystywana przez jednostkę zgodnie z celem, na który została oddana w trwały zarząd.⁶

Ocena częściowa

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

IV. Uwagi i 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 Kontroli⁷, wnosi o:

- 1) podjęcie działań organizacyjnych w celu doprowadzenia do zgodności sposobu wykorzystywania Hali przez ZSP z treścią decyzji o ustanowieniu trwałego zarządu,
- 2) wzmocnienie nadzoru nad prawidłowością zarządzania Halą przez ZSP.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

⁶ Por. Komentarz do art. 45 ustawy o gospodarce nieruchomościami (LEX, Ewa Bończak-Kucharczyk).

⁷ Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

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 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 30 sierpnia 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Dyrektor

Izabela Chlebowska-Gąsczyk
Specjalista kontroli państwowej

z up. Grzegorz Malesiński
wicedyrektor