



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO – 4101-09-04/2013

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

[lpo@nik.gov.pl](mailto:lpo@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

Zbigniew Stasiak - główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86089 z dnia 21 maja 2013 r.

(dowód: akta kontroli str.1-2)

Jednostka kontrolowana

Urząd Miejski Kościana (zwany dalej „Urzędem”)

Kierownik jednostki kontrolowanej

Michał Jurga, Burmistrz Miasta Kościana

(dowód: akta kontroli str.3-5)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>1</sup>, przygotowanie inwestycji, polegającej na budowie krytej pływalni w Kościanie, w zakresie rozpoznania potrzeb społeczności lokalnej i wykonania koncepcji funkcjonalno-użytkowej, a także nadzór nad prawidłowością zarządzania tym obiektem.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Budowa krytej pływalni w Kościanie była uzasadniona oczekiwaniami i potrzebami mieszkańców Kościana. Realizacja tej inwestycji była także zgodna z celami określonymi w uchwale Rady Miejskiej Kościana.

Przed przystąpieniem do realizacji tej inwestycji ówczesne władze Kościana nie sporządziły jednak koncepcji funkcjonalno-użytkowej planowanego zadania, pozbawiając się w ten sposób informacji na temat możliwości jej finansowania. Postępowanie to, w ocenie NIK, nie było rzetelne.

W ocenie NIK, nadzór Burmistrza Kościana nad efektywnością zarządzania krytą pływalnią przez Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji w Kościanie był nieskuteczny.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu faktycznego

### 1. Przygotowanie inwestycji pn. „Pływalnia kryta w Kościanie” w zakresie rozpoznania potrzeb społeczności lokalnej i wykonania koncepcji funkcjonalno-użytkowej

1.1. Uchwała o podjęciu realizacji inwestycji pod nazwą „Pływalnia kryta w Kościanie” została podjęta przez Radę Miejską Kościana 23 stycznia 2003 r.

W uzasadnieniu tej uchwały zapisano: „Dostęp do pływalni w dużym stopniu decyduje o wszechstronnym rozwoju fizycznym dzieci i młodzieży a dorosłym daje

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

możliwość utrzymania dobrej kondycji zdrowotnej (ruchowej). Ponadto jest dobrą formą rekreacji i rozrywki, której w Kościanie brakuje. Wychodząc naprzeciw tym potrzebom i oczekiwaniom proponuje się budowę w Kościanie obiektu krytej pływalni. Przedsięwzięcie zamierza się sfinansować przy głównym udziale środków pochodzących spoza budżetu miasta, zwłaszcza instytucji zajmujących się wspieraniem rozwoju kultury fizycznej i sportu.”

(dowód: akta kontroli str.6-16)

1.2 Kryta pływalnia w Kościanie była budowana w latach 2004-2005 (odbiór końcowy nastąpił w lipcu 2005 r.). Koszt realizacji tego zadania wyniósł 13 276 932,97 zł. Miasto Kościan uzyskało dofinansowanie do ww. zadania inwestycyjnego ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej w kwocie 2 000 000 zł, w ramach umowy zawartej w dniu 18 listopada 2005 r. z Bankiem Gospodarstwa Krajowego III Oddziałem w Warszawie.

We wniosku o dofinansowanie, złożonym 16 grudnia 2003 r. w Departamencie Kultury Fizycznej i Turystyki Urzędu Marszałkowskiego w Poznaniu, m. in. przedstawiony został następujący sposób wykorzystania obiektu: „Obiekt wykorzystywany będzie przez szkoły w ramach realizacji programu dydaktyczno-wychowawczego, a także zajęć pozalekcyjnych. Opracowane zostaną programy zajęć sportowych dla dzieci i młodzieży, w tym zajęć integracyjnych z młodzieżą niepełnosprawną. Ponadto pływalnia stworzy warunki do aktywności fizycznej wszystkim mieszkańcom miasta i okolic, w formach odpowiadających zainteresowaniom i indywidualnym możliwościom każdego z korzystających.”

Zapisy te były zgodne z treścią uchwały Rady Miejskiej Kościana w sprawie przystąpienia do realizacji krytej pływalni w Kościanie.

(dowód: akta kontroli str.6-7;19-44 i 211)

1.3. Miasto Kościan zaciągnęło dwa kredyty na budowę krytej pływalni: w 2004 r. w Getin Banku na kwotę 3 192 000,00 zł, oraz w 2005 r. w Banku Ochrony Środowiska na kwotę 3 591 000,00 zł.

Koszty obsługi tych kredytów wynosiły:

- 1 910 229,35 zł wg stanu na 31 grudnia 2011 r. (w 2011 r. w kwocie 195 000,00 zł),
- 2 084 562,84 zł wg stanu na 31 grudnia 2012 r. (w 2012 r. w kwocie 174 333,48 zł),
- 2 174 406,57 zł wg stanu na 30 czerwca 2013 r. (w I półroczu 2013 w kwocie 62 844,11 zł).

(dowód: akta kontroli str. 207-211)

Ustalono  
nieprawidłowości

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

W dostępnej w Urzędzie dokumentacji budowy krytej pływalni, brak było opracowań dot. koncepcji funkcjonalno-użytkowej obiektu.

(dowód: akta kontroli str. 17-18)

Burmistrz Miasta Kościana (pełniący tę funkcję od listopada 2006 r.) wyjaśnił, że zgromadzone w archiwum dokumenty świadczą, że przyjęcie przez radnych

w 2003 r. uchwały w sprawie zobowiązań w zakresie podjęcia ww. inwestycji, było wyrazem opinii społeczności lokalnej, zainteresowanej budową krytej pływalni. Z posiadanej dokumentacji nie wynika natomiast, ażeby ówczesne kierownictwo Urzędu podejmowało działania zmierzające do opracowania m.in. studium wykonalności krytej pływalni w Kościanie. Ze złożonych wyjaśnień wynikało ponadto, że Burmistrzowi Kościana nie są znane założenia poprzednich władz Kościana co do możliwości samofinansowania się tego obiektu. Burmistrz Kościana stwierdził, że nie dysponuje analizami ekonomicznymi, z których wynikałyby szacunki dotyczące zarówno przychodów jak i kosztów działalności tego obiektu.

(dowód: akta kontroli str. 3,18 i 208)

W ocenie NIK, postępowanie byłych władz Kościana, polegające na pominięciu sporządzenia koncepcji funkcjonalno-użytkowej krytej pływalni, przed przystąpieniem do realizacji tej inwestycji, nie było rzetelne.

Niesporządzenie takiego opracowania pozbawiło władze Kościana informacji na temat potencjalnych przychodów i kosztów związanych z działalnością obiektu oraz źródeł sfinansowania ewentualnej straty na tej działalności i mogło mieć wpływ na decyzję o przystąpieniu do realizacji tej inwestycji.

(dowód; akta kontroli str. 18)

#### Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości<sup>2</sup>, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

#### Opis stanu faktycznego

## 2. Nadzór nad prawidłowością zarządzania krytą pływalnią w Kościanie

2.1. Kryta pływalnia w Kościanie jest własnością Miasta Kościana. Obiekt ten oddany został 29 października 2009 r. w użyczenie Miejskiemu Ośrodkowi Sportu i Rekreacji w Kościanie (dalej MOSiR), który jest jednostką organizacyjną Miasta.

Do zadań tej jednostki należy m.in.: organizowanie imprez o charakterze sportowo-rekreacyjnym oraz festynowym, współpraca z innymi instytucjami, takimi jak: szkoły, przedszkola, instytucje kultury, kluby sportowe, stowarzyszenia, grupy środowiskowe, organizowanie usług dla mieszkańców w zakresie rekreacji i wypoczynku, promocja poszczególnych obiektów i świadczonych usług, zapewnienie właściwej eksploatacji i konserwacji obiektów sportowych i rekreacyjno-wypoczynkowych oraz stałe dążenie do ich unowocześnienia i rozwoju.

(dowód: akta kontroli str. 43-53)

Gmina Miejska w Kościanie, umową z 3 listopada 2011 r., zmieniła ww. formę władania przez MOSiR krytą pływalnią na dzierżawę. Miesięczny czynsz dzierżawny, ustalony w tej umowie, wyniósł 2.439 zł.

Zapisy w Statucie MOSiR nie zostały dostosowane do aktualnej formy władania tą nieruchomością.

W umowie dzierżawy ustalono m. in., że MOSiR zobowiązuje się do używania użyczonej nieruchomości zgodnie z jej przeznaczeniem, tj. na działalność sportowo-rekreacyjną, a także do ponoszenia kosztów utrzymania i bieżących napraw.

Gmina Miejska w Kościanie (wyzierżawiający) zastrzegł sobie prawo wypowiedzenia umowy w trybie natychmiastowym w przypadku: zalegania przez

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

dzierżawcę z zapłatą czynszu za trzy kolejne okresy płatności oraz używania przedmiotu dzierżawy w sposób sprzeczny z umową lub przeznaczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 54-59)

W czerwcu 2011 r. Burmistrz Kościana upoważnił firmę Leśny i Wspólnicy Sp. z o.o. do przeprowadzenia kontroli kompleksowej w MOSiR w zakresie statutowej działalności jednostki w roku 2010. W wyniku tej kontroli stwierdzono, m. in. że:

- przyjęte zasady rachunkowości nie zawierały opisu sposobu ustalenia wyniku finansowego oraz prowadzenia ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera-wykazu zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na informatycznych nośnikach danych z określeniem ich struktury, wzajemnych powiązań (art. 10 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>3</sup>),
- wykonane zobowiązania wraz z kwotą wydatków wykonanych na koniec grudnia 2010 r. przekroczyły kwoty planu finansowego w danym paragrafie w łącznej kwocie 70 576,56 zł, co naruszyło przepisy art.44 ust.1 pkt 2 i 3 , art.52 ust.1 pkt 2 oraz 254 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 20009 r. o finansach publicznych<sup>4</sup>.

(dowód; akta kontroli str.105-145)

Burmistrz Kościana, po zakończeniu ww. kontroli, nie sformułował i nie skierował do dyrektora MOSiR, w formie pisemnej, wniosków pokontrolnych.

Przychody krytej pływalni w Kościanie spadły z 1 724 tys. zł w roku 2011 do 1 719 tys. zł w roku 2012. Koszty działalności tego obiektu wzrosły z 2 889,2 tys. zł w roku 2011 do 2 944,4 tys. zł w roku 2012. Strata na działalności z 1 165,1 tys. zł w roku 2011 wzrosła do 1 225,2 tys. zł w roku 2012.

(dowód akta kontroli str. 60-103, 195-203, 213-214)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. W latach 2011-2013 (I półrocze) władze Gminy Miejskiej Kościana nie skorzystały z możliwości kontroli wywiązywania się MOSiR z obowiązków określonych umową dzierżawy. Przedmiotem sprawowanego nadzoru nie była także efektywność zarządzania przez MOSiR krytą pływalnią. Burmistrz Kościana nie przedstawił strategii (przyjętych założeń) odnośnie finansowania działalności krytej pływalni.

W ocenie NIK, brak w nadzorze elementu efektywności zarządzania przez MOSiR krytą pływalnią był działaniem mało rzetelnym. Świadczą o tym pogarszające się, w latach 2011-2012, wyniki finansowe krytej pływalni oraz wzrost kosztów Miasta Kościana w finansowaniu tego obiektu.

(dowód: akta kontroli str. 104-195;213)

W wyjaśnieniach Burmistrz Kościana stwierdził, że: „Kontrola nad wykorzystaniem obiektu sprawowana jest przez Urząd poprzez wykorzystanie kontroli zarządczej w ramach której w 2011 roku przeprowadzono kompleksową kontrolę jednostki. Ponadto dyrektor jednostki systematycznie przekazuje informacje na temat działań podejmowanych w jednostce jak i stopnia wykorzystania obiektu, co ma bezpośredni wpływ na osiągnięte przez

<sup>3</sup> Dz. U. 2009 r. Nr 152, poz. 1223

<sup>4</sup> Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

MOSiR dochody. Corocznie także przedstawiana jest informacja na temat realizacji budżetu jednostki, gdzie głównym źródłem dochodów były wpływy z krytej pływalni. W związku z powyższym nie było potrzeby zmiany sposobu kontroli MOSiR w zakresie wywiązywania się z obowiązków określonych w umowie dzierżawy z dnia 03 listopada 2011 r.” Burmistrz Kościana wskazał ponadto, że „Wielokrotne sprawozdania z działalności MOSiR-u w Kościanie, jak i comiesięczne wyniki z wykonania przychodów jak i wykonania kosztów dają nam całkowitą kontrolę nad pracą naszej jednostki samorządowej. Wyniki sprzedaży, wykonania przychodów oraz redukcja kosztów nośników energii przy corocznej podwyżce cen, pozwalają na efektywną i ciągle rozwijającą się współpracę jednostki z Urzędem Miasta Kościana.”

(dowód: akta kontroli str. 209-212)

W ocenie NIK, wyjaśnienia Burmistrza Kościana nie zasługują na uwzględnienie. Braku efektywności zarządzania krytą pływalnią przez MOSiR, w sprawowanym w latach 2011-2013 (I półrocze) nadzorze, nie może tłumaczyć zlecona przez Burmistrza kontrola, która dotyczyła działalności statutowej tej jednostki w 2010 r.

NIK zwraca ponadto uwagę, że stosownie do postanowień ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>5</sup>, Burmistrz Kościana jest zobowiązany do gospodarowania majątkiem publicznym w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki. W szczególności majątkiem publicznym należy gospodarować racjonalnie pod względem ekonomicznym i efektywnie, a wyrazem przestrzegania tej zasady byłoby opracowanie strategii, programu lub innego dokumentu (wykorzystującego wnioski z przeprowadzonych analiz), określającej cele, które zamierza się osiągnąć.

2. Dyrektor MOSiR (oraz żaden z pracowników MOSiR) nie posiadali licencji zarządcy nieruchomości.

Burmistrz Kościana, w ramach sprawowanego nadzoru, nie wyegzekwował od dyrektora MOSiR obowiązku posiadania państwowej licencji zarządcy nieruchomości, co naruszało postanowienia art. 184 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>6</sup>. W ocenie NIK, brak wymaganych kwalifikacji przez dyrektora MOSiR mógł mieć wpływ na efektywność zarządzania krytą pływalnią.

(dowód: akta kontroli str.208-209, 213-215)

Burmistrz Miasta Kościana wyjaśnił, że zatrudnienie dyrektora MOSiR nastąpiło zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych<sup>7</sup> i spełnia wymagania minimalne określone przez ustawodawcę.

W ocenie NIK, ww. wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Zgodnie z art. 189 i 190 ustawy o gospodarce nieruchomościami, Pan Burmistrz mógł powierzyć zarządzanie nieruchomościami komunalnymi tylko podmiotowi zatrudniającemu licencjonowanego zarządcę.

(dowód: akta kontroli str. 204-206)

3. Niesformułowanie i nieskierowanie przez Burmistrza Kościana wniosków pokontrolnych do dyrektora MOSiR, po zakończeniu kontroli kompleksowej,

<sup>5</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.

<sup>7</sup> Dz. U. Nr 223, poz. 1458 z późn. zm.

naruszało postanowienia w tym zakresie, określone w zarządzeniu nr 98/11) z 31 maja 2011 r.

W ocenie NIK, nieprawidłowości tej nie tłumaczą wyjaśnienia Sekretarza Gminy Miejskiej Kościana (odpowiedzialnego za koordynację kontroli zarządczej w Urzędzie i jednostkach organizacyjnych), który stwierdził, że „wnioski pokontrolne dot. ustaleń z tej kontroli zostały przekazane Dyrektorowi MOSiR ustnie oraz, że ww. „poinformował w trybie roboczym o ich zrealizowaniu.”

(dowód: akta kontroli str. 195)

4. Statut MOSiR nie został dostosowany do aktualnej formy (umowa dzierżawy) powierzenia tej jednostce mienia komunalnego.

Burmistrz Kościana wyjaśnił, że w najbliższym czasie sprawa ta zostanie uregulowana.

(dowód; akta kontroli str. 49-51, 56-58; 212)

#### 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 Kontroli<sup>8</sup>, wnosi o:

- 1) uwzględnienie efektywności zarządzania krytą pływalnią przez MOSiR w sprawowanym nadzorze nad tą jednostką,
- 2) wyegzekwowanie od osób zarządzających krytą pływalnią posiadania licencji zarządcy, wymaganej ustawą o gospodarowaniu nieruchomościami,
- 3) doprowadzenie do zgodności zapisów statutu MOSiR z postanowieniami umowy dzierżawy,
- 4) formułowanie i przekazywanie wniosków pokontrolnych podległym jednostkom organizacyjnym, zgodnie z obowiązującymi uregulowaniami w zakresie kontroli zarządczej.

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

<sup>8</sup> Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

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 26 lipca 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Poznaniu

Kontroler  
Zbigniew Stasiak  
Gł. specjalista k. p.

Dyrektor  
Jan Kołtun

.....  
*Podpis*

.....  
*Podpis*