



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO – 4101-09-06/2013
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

I. Dane identyfikacyjne kontroli

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

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler Paweł Siuda, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 86099 z 28 maja 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1,2)

Jednostka kontrolowana Urząd Miejski w Wolsztynie, ul. Rynek 1, 64-200 Wolsztyn (dalej „Urząd”)

Kierownik jednostki kontrolowanej Andrzej Rogozinski, Burmistrz Wolsztyna

(dowód: akta kontroli str. 3-8)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, przygotowanie inwestycji polegającej na budowie krytej pływalni w Wolsztynie, w zakresie rozpoznania potrzeb społeczności lokalnej i wykonania koncepcji funkcjonalno-użytkowej, a także nadzór nad prawidłowością zarządzania tym obiektem.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Budowę Pływalni Miejskiej w Wolsztynie przewidywała Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Wolsztyna z 2001 r., a także Plan rozwoju lokalnego miasta i gminy Wolsztyn z 2004 r.

Przygotowując tę inwestycję władze Wolsztyna ogłosiły konkurs na koncepcję urbanistyczną zespołu basenowego w Wolsztynie. Jednym z założeń tego konkursu było samofinansowanie się projektowanego obiektu. Nierzetelne było jednak przyjęcie koncepcji niespełniającej tego warunku.

Nadzór Burmistrza Wolsztyna nad Miejskim Ośrodkiem Sportu i Rekreacji w Wolsztynie nie zapewnił efektywnego zarządzania Pływalnią. Świadczy o tym rosnący udział Gminy w finansowaniu kosztów działalności tego obiektu oraz brak skutecznych działań w celu poprawy tej sytuacji.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

1.1. Budowę kompleksu sportowego, w skład którego m. in. wchodził basen kąpielowy, przewidywała strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Wolsztyna z 2001 r.² Zadanie pn. „Podniesienie atrakcyjności sportowo-rekreacyjnej - budowa krytej pływalni w Wolsztynie” wpisane zostało w 2004 r. do planu rozwoju lokalnego miasta i gminy Wolsztyn³ oraz do planu inwestycyjnego gminy Wolsztyn na 2005 r.⁴
(dowód: akta kontroli str. 9-18, 23-149, 153-160)

W latach 2004-2008, Rada Miejska w Wolsztynie analizowała kwestie związane z lokalizacją, technologią budowy i kosztami utrzymania Pływalni Miejskiej w Wolsztynie (dalej „Pływalnia”).

(dowód: akta kontroli str. 19-22)

1.2. W lipcu 2005 r. gmina Wolsztyn ogłosiła konkurs na koncepcję architektoniczno-urbanistyczną zespołu basenowo rekreacyjnego w Wolsztynie. Celem konkursu było m.in. uzyskanie najlepszego rozwiązania architektoniczno-urbanistycznego zespołu basenowo rekreacyjnego w Wolsztynie.

W założeniach programowych konkursu m. in. wskazano:

- Wstępna koncepcja krytej pływalni typu wielozadaniowego, przeznaczona dla miasta Wolsztyn, przewiduje obiekt pływacki zabezpieczający w znacznym stopniu potrzeby mieszkańców w zakresie sportu pływackiego, nauki pływania, rekreacji, gier i zabaw wodnych, oraz „odnowy biologicznej”. Program tego obiektu umożliwia prowadzenie zajęć na niej nie tylko dla osób sprawnych fizycznie przy zróżnicowanym wieku (osoby starsze i małe dzieci), lecz również zajęć dla osób niepełnosprawnych poruszających się na wózkach inwalidzkich. Ponadto obiekt będzie stanowił ośrodek kultury fizycznej (pływanie) zarówno dla miejscowości z terenu gminy i powiatu wolsztyńskiego oraz z powiatów sąsiednich.,
- Największy wpływ na najniższy koszt eksploatacji Pływalni winna mieć nowoczesna technologia dająca znaczne oszczędności w zużyciu wody, energii elektrycznej, energii cieplnej oraz w ilości etatów zatrudnionego personelu (np. stanowiska kas zblokowane w jednej strefie obsługi),
- Oplacalnym przedsięwzięciem może być jedynie obiekt typu wielozadaniowego wyposażony w atrakcyjne urządzenia w taki sposób, aby zachęcały one do masowego z nich korzystania przez mieszkańców Wolsztyna, miast i miejscowości sąsiednich oraz aby mogły przyczynić się do pokrycia kosztów eksploatacyjnych całego obiektu pływackiego.

² Stanowiącej załącznik do uchwały nr XXX/242/2001 Rady Miejskiej w Wolsztynie z dnia 29 marca 2001 r.

³ Przyjętego uchwałą nr XX/150/2004 Rady Miejskiej w Wolsztynie z dnia 24 czerwca 2004 r.

⁴ W Uchwale budżetowej na rok 2005 r. planowano wydatkowanie 50 tys. zł na ten cel, którego wartość prognozowana wynosiła 10100 tys. zł. W 2005 r. wydatkowano 9,1 tys. zł. W uchwale budżetowej na 2006 r. zaplanowano wydatek 500 tys. zł, przy łącznej wartości prognozowanej 9610 tys. zł W 2006 r. wydatkowano 436,8 tys. zł.

Koncepcja, wyłoniona w konkursie spełniała założenia konkursu. Nie wskazano w niej jednak źródeł i wysokości możliwych do uzyskania wpływów potrzebnych do zbilansowania kosztów funkcjonowania obiektu, oszacowanych na poziomie 759,4 tys. zł⁵.

(dowód: akta kontroli str. 155-203)

Budowa Pływalni trwała od sierpnia 2007 r. do grudnia 2008 r. Całkowity koszt budowy Pływalni wyniósł 15 892,69 tys. zł. Ze środków gminy sfinansowano kwotę 12 630,19 tys. zł, (z czego 4 800 tys. zł z otrzymanego kredytu z Banku Ochrony Środowiska). Pozostałe środki finansowe pochodziły ze Starostwa Powiatowego w Wolsztynie (1 262,5 tys. zł) oraz (2 000 tys. zł) z Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej (FRKF).

Burmistrz Wolsztyna składając 25 czerwca 2008 r. wniosek do Ministerstwa Sportu i Turystyki, o przyznanie dofinansowania na budowę Pływalni, w ramach FRKF, wskazał następujący opis ww. przedsięwzięcia: „budynek dwukondygnacyjny jednobryłowy, w którym przewidziano halę basenową z zapleczem technicznym i socjalnym oraz zespół odnowy biologicznej (salka fitness, pokój masażysty i zespół saun); w hali basenowej przewidziano basen sportowy o wymiarach 25x12,5m (głębokość 1,2m-1,8m; dostosowany do potrzeb osób niepełnosprawnych), basen szkoleniowo-rekreacyjny o kształcie nieregularnym o pow. 102 m² (z atrakcjami typu: masaż karku, gejzer powietrzny, ławeczki i leżanki z masażem powietrznym, zjeżdżalnię rurową o dł. 84,7 m² z basenem hamownym) brodzik o kształcie nieregularnym ze zjeżdżalnią i parasolem wodnym, wanna do hydromasażu.” Podstawą zapisów w tym zakresie była oferta, wyłoniona w konkursie na „Koncepcję architektoniczno-urbanistyczną zespołu basenowo rekreacyjnego przy ul. Komorowskiej w Wolsztynie”.

Przewidywanymi efektami użytkowymi dla sportu i społeczności lokalnej, określonymi w ww. wniosku były możliwości: prowadzenia zajęć w-f oraz zajęć pozalekcyjnych z zakresu nauki pływania dla dzieci i młodzieży z terenu gminy Wolsztyn i sąsiednich gmin, nieposiadających obiektów tego typu, korzystania z pływalni przez społeczność lokalną, w tym osoby niepełnosprawne i turyści odwiedzający Wolsztyn.

W uzasadnieniu wskazano ponadto, że na terenie gminy Wolsztyn nie ma żadnego tego typu obiektu, a najbliższe obiekty znajdowały się w Lesznie, Świebodzinie, Polkowicach, Zielonej Górze czy Poznaniu (oddalonych od Wolsztyna od 50 do 87 km.).

Informacje zawarte we wniosku do Ministerstwa Sportu i Turystyki o dofinansowanie były zgodne z przyjętą koncepcją architektoniczno-urbanistyczną zespołu basenowo rekreacyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 150-160, 252-258, 298-318).

1.3. W latach 2011-2013 (I półrocze) koszty obsługi zadłużenia z tytułu kredytu w kwocie 4.800 tys. zł, zaciągniętego przez gminę Wolsztyn na budowę Pływalni, wyniosły odpowiednio: 436,6 tys. zł, 486,6 tys. zł i 426,6 tys. zł.

Na 30 czerwca 2013 r. zobowiązania Gminy Wolsztyn z tytułu tego kredytu wynosiły 3 730 tys. zł. Termin spłaty ostatniej raty kredytu przypada na 10 marca 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 281-293)

⁵ Suma rocznych kosztów eksploatacyjnych (387374 zł) i kosztów pracowniczych (31 tys. m-c x 12 mc = 372 000 zł)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Jednym z założeń programowych konkursu na koncepcję architektoniczno-urbanistyczną Pływalni było, by wpływy z usług tego obiektu równoważyły koszty jego funkcjonowania. W wyniku konkursu przyjęto ofertę, w której zaprezentowane zostały jedynie przewidywane koszty funkcjonowania projektowanego obiektu, bez wskazania potencjalnych przychodów związanych z jego działalnością. W ocenie NIK, działanie to nie było rzetelne.

Burmistrz Wolsztyna wyjaśnił, że projektant bazując na swoim doświadczeniu zawodowym winien zaprojektować obiekt spełniający powyższe założenia. Stwierdził ponadto, że przy założeniu „przelotowości” Pływalni na około 100 osób/godzinę oraz 16 godzin pracy, możliwe będzie zbilansowanie kosztów z przychodami.

W ocenie NIK, wyjaśnienie Burmistrza Wolsztyna nie usprawiedliwia tej nieprawidłowości. NIK zwraca uwagę, że przyjęcie takiej oferty pozbawiło władze Wolsztyna informacji o źródłach oraz poziomie możliwych do uzyskania przychodów – na tle kosztów funkcjonowania Pływalni. W ocenie NIK, informacje tego rodzaju mogły mieć wpływ na decyzję o przystąpieniu do realizacji tej inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 160-203, 322-323)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność Urzędu w zbadanym zakresie.

2. Nadzór nad prawidłowością zarządzania Pływalnią

Opis stanu
faktycznego

2.1. Pływalnia, będąca własnością gminy Wolsztyn, zarządzana jest od 29 października 2008 r. przez utworzony w tym celu Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji w Wolsztynie (MOSiR), działający w formie zakładu budżetowego.

W latach 2011-2013 (I półrocze) gmina Wolsztyn nie przeprowadzała w tej jednostce kontroli w zakresie zarządzania Pływalnią.

(dowód: akta kontroli str. 19-22, 271-280 320-321)

W latach 2009-2013 (I półrocze) do Rady Miejskiej oraz do Burmistrza nie wpłynęły wnioski ani skargi, dotyczące funkcjonowania Pływalni.

(dowód: akta kontroli str. 19-22)

W trakcie obrad 28 czerwca 2010 r. Rady Miejskiej w Wolsztynie, Dyrektor MOSiR przedstawił informację dotyczącą kosztów funkcjonowania Pływalni. Wskazał, że w I kwartale 2010 r. liczba korzystających z Pływalni była niższa niż w I kwartale 2009 r., natomiast porównywalna z IV kwartałem 2009 r. Dodał, że z powodu nowopowstających obiektów tego samego typu, liczba korzystających z Pływalni może jeszcze spaść. Burmistrz Wolsztyna stwierdził natomiast, że Urząd Miejski w Wolsztynie nigdy nie zakładał dodatniego wyniku finansowego na takim obiekcie oraz, że będzie się samo bilansował. Wskazał, że obiekty tego typu służą realizacji określonych celów zdrowotnych i z góry zakłada się ich dofinansowanie przez podmioty prowadzące.

Działalność Pływalni była w latach 2011-2013 przedmiotem obrad Rady Miejskiej oraz Komisji Oświaty, Kultury, Sportu i Rekreacji Rady Miejskiej, w zakresie m.in. możliwości wprowadzania biletów dla rodzin wielodzietnych, kosztów utrzymania

i budżetu Pływalni. W wyniku tych działań nie zostały sformułowane wnioski lub zalecenia dotyczące efektywności zarządzania Pływalnią.

(dowód: akta kontroli str. 19-22, 444-445, 479-480)

2.2. Koncepcja wykorzystania obiektu Pływalni, a także jej realizacja zakładały działanie w tym obiekcie gabinetu masażu i salki fitness. W kontrolowanym okresie ww. pomieszczenia albo nie spełniały tych funkcji (gabinet masażu, od kwietnia 2012 r. przeznaczony jest na pomieszczenie biurowe) lub spełniały w znikomym zakresie.

Burmistrz Wolsztyna wyjaśnił, że posiadał wiedzę o tym problemie i ustnie zobligował Dyrektora MOSiR do próby podjęcia efektywniejszego wykorzystania tych pomieszczeń. Wobec braku powodzenia podjętych przez niego działań, dopiero w trakcie kontroli NIK rozważano przetarg na wydzierżawienie salki fitness lub przekształcenie jej w szatnię dla grup zorganizowanych. W zakresie niespełniania przez gabinet masażu swych funkcji, Burmistrz przyjął jedynie do wiadomości ww. fakt zmiany funkcji tego pomieszczenia.

(dowód: akta kontroli str. 324-327)

W latach 2011-2012 Gmina Wolsztyn przekazała MOSiR dotacje przedmiotowe na Pływalnię w kwotach odpowiednio: 578,3 tys. zł i 650,5 tys. zł. Udział tych dotacji w kosztach działalności MOSiR stanowił odpowiednio 30,8% i 33,3%.

W okresie tym koszty działalności MOSiR w kwotach 1 874,8 tys. zł i 1 952,4 tys. zł przeszło dwukrotnie przewyższały zakładane w projekcie budowy Pływalni.

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Dyrektor MOSiR (ani żaden z pracowników tej jednostki) nie posiadał licencji określonej art. 184 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁶. NIK zwraca uwagę, że przekazanie MOSiR Pływalni nie miało formy ustanowienia trwałego zarządu, więc nie ma tu zastosowania wyłączenie, o którym mowa w art. 190 tej ustawy.

Burmistrz Wolsztyna wyjaśnił, że nieprawidłowość ta zostanie naprawiona oraz zaznaczył, że Dyrektor MOSiR w 2012 r. ukończył studia podyplomowe w zakresie zarządzania nieruchomościami, odbył niezbędny staż i ubiega się o nadanie licencji zarządcy nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 339-340)

2. W ocenie NIK, nadzór Burmistrza Wolsztyna nad MOSiR nie zapewnił w pełni efektywnego zarządzania Pływalnią. Świadczą o tym zwiększające się w tym okresie koszty działalności tego obiektu oraz związany z tym udział Gminy Wolsztyn w ich finansowaniu, a także brak skutecznych działań w celu poprawy tej sytuacji.

Burmistrz Wolsztyna stwierdził, że konieczność rosnącego dofinansowywania działalności Pływalni wynika ze stałego wzrostu kosztów mediów oraz środków chemicznych przy braku tendencji wzrostowej liczby osób zainteresowanych jej usługami.

NIK zwraca uwagę na ograniczenia w finansowaniu zakładu budżetowego, wynikające z art. 15 ust. 6 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷ i związaną z tym potrzebę egzekwowania od MOSiR działań

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

⁷ Dz. U. Nr 157 poz. 1240 z późn. zm.

mających na celu maksymalizowanie wpływów przy jednoczesnej redukcji kosztów.

(dowód: akta kontroli str. 324, 325, 338)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Urzędu w badanym obszarze.

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 Kontroli⁸, wnosi o:

- 1) uwzględnienie efektywności zarządzania Pływnią przez MOSiR w sprawowanym nadzorze nad tą jednostką,
- 2) wyegzekwowanie od osób zarządzających Pływnią posiadania licencji zarządcy, wymaganej ustawą o gospodarowaniu nieruchomościami.

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.

**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 12 sierpnia 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Paweł Siuda
specjalista k.p.

Dyrektor
Jan Kołtun

.....
podpis

.....
podpis

⁸ Dz. U. z 2012 r., poz.82 z późn. zm.

