



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO – 4101-09-07/2013

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 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 86097 z dnia 28 maja 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1,2)

Jednostka kontrolowana Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji w Wolsztynie, ul. Komorowska 2, 64-100 Wolsztyn (dalej „MOSiR”)

Kierownik jednostki kontrolowanej Paweł Gmerek, Dyrektor MOSiR (dalej „Dyrektor”)

(dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, sposób wykorzystania Pływalni Miejskiej w Wolsztynie oraz efektywność zarządzania tym obiektem w latach 2011-2013 (I półrocze).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pływalnia Miejska w Wolsztynie (dalej „Pływalnia”) jest wykorzystywana zarówno do realizacji przez szkoły zajęć wychowania fizycznego, zajęć pozalekcyjnych i sportowych dla dzieci i młodzieży, jak i do celów rekreacyjno-sportowych osób dorosłych, w tym zrzeszonych w klubach sportowych. Sposób wykorzystania większości pomieszczeń tego obiektu odpowiadał przyjętym w tym zakresie założeniom.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały przede wszystkim na nieopracowaniu planów działalności Pływalni, a także na zarządzaniu nią przez osobę nieposiadającą licencji zarządcy nieruchomości, co w ocenie NIK mogło mieć wpływ na brak poprawy efektywności zarządzania tym obiektem.

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. Sposób wykorzystania Pływalni Miejskiej w Wolsztynie w zakresie zgodności z przyjętymi założeniami

Opis stanu
faktycznego

1.1. Rada Miejska Wolsztyna, uchwałą z 29 października 2008 r., utworzyła MOSiR, który wyposażyla m.in. w majątek Pływalni.

Do zadań Dyrektora MOSiR, określonych w Statucie², należy m. in. opracowywanie planów działania tej jednostki i przedkładanie sprawozdań z ich wykonania.

(dowód: akta kontroli str. 7-10)

Ze sprawozdań Dyrektora z wykonania budżetu w latach 2011-2013 (I półrocze) wynikało m. in., że na Pływalni w latach 2011-2013 (I półrocze) prowadzone były zajęcia nauki pływania w ramach lekcji wychowania fizycznego dla uczniów szkół podstawowych gminy Wolsztyn oraz gmin m.in. Siedlec, Grodzisk Wlkp., Buk i Rakoniewice oraz ponadpodstawowych np. z Wolsztyna i Opalenicy. Przeprowadzane były również w tym okresie zajęcia klubów sportowych (pływackiego, kajakarskiego i żeglarskiego) z Wolsztyna oraz zajęcia sekcji Olimpiad Specjalnych „Elfy”. Organizowano również imprezy okolicznościowe np. dzień kobiet, dzień matki, dzień dziecka, otwarte mistrzostwa Wolsztyna w pływaniu.

Sposób wykorzystania Pływalni w odniesieniu do realizowanych zajęć sportowych i rekreacyjnych odpowiadał założeniom, określonym m. in. w strategii rozwoju gminy Wolsztyn. Realizacja tych zajęć odbywała się na hali basenowej w skład, której wchodziły: 6-torowa niecka basenu sportowego, niecka rekreacyjna z atrakcjami³ oraz zespół odnowy biologicznej⁴.

Oględziny Pływalni wykazały m. in., że gabinet masażu, przeznaczony został na pomieszczenia biurowe MOSiR, a salka fitness nie została wyposażona w urządzenia sportowe i nie była wykorzystywana do tego celu.

(dowód: akta kontroli str. 45-54, 74-90, 127-131, 157-190)

1.2. Liczba osób korzystających z usług Pływalni spadła ze 142.260 (390 osób/dzień) w 2011 r. do 138109 (378 osób/dzień) w 2012 r. Dyrektor MOSiR nie przeprowadzał w tym okresie analiz marketingowych np. w postaci rozpoznania potrzeb potencjalnych użytkowników obiektu, obszaru oddziaływania, występującej konkurencji czy poziomu cen. W MOSiR brak było dokumentów dotyczących ww. analiz.

Dyrektor MOSiR przedstawił, sporządzone w 2013 r., zestawienie opłat za usługi świadczone przez kryte pływalnie, działające w sąsiedztwie. Wynikało z niego, że opłaty obowiązujące na Pływalni w Wolsztynie są nieznacznie niższe od opłat obowiązujących na pływalniach w woj. wielkopolskim, a wyższe od opłat obowiązujących w Aquaparku w Zielonej Górze⁵.

(dowód: akta kontroli str. 187-194)

² Nadanego uchwałą nr XXV/188/2008 Rady Miejskiej w Wolsztynie z dnia 29 października 2009 r.

³ masaże karku, geizery, ławeczki i leżanki z masażem powietrznym oraz dwoma torami do nauki pływania, brodzik dla dzieci ze zjeżdżalnią, parasolem wodnym i tryskającą foczką oraz wanna jaccuzi oraz zjeżdżalnią rurową o długości całkowitej 84,7 m.

⁴ 2 łaźnie parowe (solankowa i aromatyczna) oraz 2 sauny suche (ze zróżnicowaną temperaturą), schładzacz oraz ścieżka Kneipp'a

⁵ <http://parkwodny.zgora.pl/cennik/>

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

1. Dyrektor MOSiR, pomimo obowiązku określonego w Statucie tej jednostki, nie opracowywał w latach 2011-2013 (I półrocze) planów działania i nie przedkładał Burmistrzowi Wolsztyna sprawozdań z ich wykonania.

Dyrektor MOSiR stwierdził, że działalność tej jednostki, a tym samym Pływalni opiera się na ustawie o finansach publicznych, która obliuguje osobę kierującą obiektem do stworzenia i przestrzegania planu budżetowego oraz do złożenia sprawozdania z jego wykonania. Zdaniem Dyrektora MOSiR w latach 2011-2013 opracowując ww. plany i sprawozdania budżetowe, tym samym sporządzano plan działania tej jednostki, w tym Pływalni, które w formie projektów przedstawiano do wstępnej akceptacji Burmistrza Wolsztyna, a następnie uwzględniano w budżecie gminy Wolsztyn.

W ocenie NIK, wyjaśnienie Dyrektora MOSiR nie zasługuje na uwzględnienie, gdyż planów działania i sprawozdań z ich wykonania nie można utożsamiać z planami i sprawozdaniami budżetowymi jednostki. NIK zwraca ponadto uwagę, że obowiązki w tym zakresie, tj. zarówno opracowanie planów działania MOSiR i przedkładanie sprawozdań z ich wykonania, jak i składanie informacji Burmistrzowi Wolsztyna na temat sytuacji finansowej, określone zostały w Statucie MOSiR.

(dowód: akta kontroli str. 148-150)

2. Pomimo spadku w latach 2011-2013 (I półrocze) liczby osób korzystających z usług Pływalni, Dyrektor MOSiR nie przeprowadził, ani nie zlecił przeprowadzenia analiz mających na celu m. in. rozpoznanie potrzeb potencjalnych użytkowników obiektu lub występującej konkurencji. Postępowanie, to w ocenie NIK, nie było rzetelne.

Dyrektor MOSiR wyjaśnił, że na bieżąco rozpoznaje się potrzeby społeczności lokalnej oraz nowe sposoby wykorzystania obiektu, systematycznie je wdrażając. Wskazał na planowane uruchomienie od września 2013 r. szkółki podwodnej dla dzieci. Stwierdził ponadto, że od momentu otwarcia Pływalni osobiście przekazuje oferty marketingowe, sprzedaje karnety, uczestniczy w spotkaniach z władzami stowarzyszeń, klubów czy osobami decyzyjnymi w zakładach pracy zbierając jednocześnie informacje dotyczące potrzeb i rozwiązań funkcjonowania obiektu środowisk reprezentowanych przez te osoby. Zasięg tych działań obejmował zarówno powiat wolsztyński jak i ościennie gminy powiatów nowotomyskiego, grodzkiego i zielonogórskiego.

W ocenie NIK, przedstawiony w wyjaśnieniach zakres działań Dyrektora MOSiR, będący wynikiem „bieżącego rozpoznawania potrzeb społeczności lokalnej oraz nowych sposobów wykorzystania obiektu” nie został poparty dowodami i nie był wystarczający dla prowadzenia rzetelnego marketingu.

(dowód: akta kontroli str. 151-156)

3. W ocenie NIK, przeznaczenie gabinetu masażu na pomieszczenie biurowe MOSiR, ograniczało zakres możliwych do świadczenia usług.

Zdaniem NIK działania tego nie usprawiedliwiały wyjaśnienia Dyrektora MOSiR, który stwierdził, że decyzja w tej sprawie leżała w jego kompetencjach, a podjął ją w związku z brakiem koncepcji wykorzystania gabinetu masażu.

(dowód: akta kontroli str. 157, 188-189)

2. Efektywność zarządzania Pływalnią Miejską w Wolsztynie

Opis stanu faktycznego

2.1. Dyrektor MOSiR planował przychody i koszty Pływalni wyłącznie na potrzeby sporządzenia rocznych planów i sprawozdań budżetowych tej jednostki, w układzie paragrafów klasyfikacji budżetowej. Statut i ww. plany przychodów i kosztów były jedynymi dokumentami stanowiącymi podstawę działalności MOSiR.

W latach 2011-2013 Dyrektor MOSiR zaplanował przychody Pływalni w kwotach odpowiednio: 1.888.014 zł, 2.002.000 zł, 2.012.600 zł, w tym dotacje przedmiotowe Gminy Wolsztyn w kwotach odpowiednio: 350.000 zł, 650.500 zł, 650.000 zł.

Zaplanowane w tym okresie koszty Pływalni wynosiły odpowiednio: 1.888.014 zł, 2.002.000 zł, 2.012.600 zł.

(dowód akta kontroli str. 37-133, 149)

2.2. Cennik opłat za korzystanie z Pływalni ustalany był zarządzeniami Burmistrza Wolsztyna. W latach 2008-2013 (I półrocze) ceny biletów wstępu oraz karnetów na Pływalnię pozostawały na tym samym poziomie (od 6,50 zł do 9,50 zł bilet normalny, od 5 zł do 8,50 zł bilet ulgowy, wejścia grupowe – od 6 zł do 7 zł, karnety od 45 zł do 420 zł). Nie wzrosła również odpłatność za korzystanie z sauny (7 zł za 20 min.) oraz solarium (1 zł za 1 min.).

Od 2011 r. wprowadzono pakiet „Rodzina” (od 6,8 zł do 8 zł za osobogodzinę, a także promocyjne ceny biletów dla dzieci i młodzieży w wieku szkolnym w czasie ferii zimowych i letnich (5 zł/godzina) oraz dnia dziecka i mikołajek (3 zł/godzina). Ponadto w latach 2011-2012, stosowano promocyjne opłaty dla dzieci i młodzieży w wieku szkolnym w dniu urodzin Pływalni (5 zł za godzinę).

2.3. Przychody, koszty oraz wyniki finansowe Pływalni w latach 2011-2013 (I półrocze) przedstawia poniższe zestawienie:

Lp.	Wyszczególnienie	lata		
		2011	2012	2013
1.	Przychody ogółem, w tym:	1.893.023,62 zł	1.940.416,06 zł	986.479,31 zł
1.1.	dotacja gminy Wolsztyn	578.300 zł	650.500 zł	350.000 zł
1.2.	dofinansowanie gminy Wolsztyn do opłat za korzystanie z Pływalni dzieci ze szkół podstawowych gminy Wolsztyn.	62.374,50 zł	70.769,99 zł	30.849 zł
2	Koszty	1.874.849,84 zł	1.952.375,60 zł	945.189,45 zł
3	Wynik finansowy brutto	13.404,12 zł	-5.218,12 zł	35.179,45 zł

(dowód: akta kontroli str. 132, 133)

Odnosnie możliwych działań związanych z efektywniejszym zarządzaniem Pływalnią, Dyrektor wskazał na planowane pakiety dla rodzin wielodzietnych, możliwość organizowania szkoły pływania dla noworodków oraz szkoły podwodnej dla dzieci, a także piłki wodnej. Podkreślił, że zadania te realizowane będą przy minimalizowaniu kosztów funkcjonowania Pływalni. Stwierdził natomiast, że dopiero w trakcie kontroli NIK przystąpił do analiz i wyliczeń dotyczących opłacalności tych przedsięwzięć. Dodał, że „pakiet dla rodzin wielodzietnych ma walor bardziej społeczny, niż dochodowy, w związku, z czym będzie on przedyskutowany na posiedzeniu komisji Oświaty, Kultury, Sportu i Rekreacji Rady Miejskiej w Wolsztynie”.

(dowód: akta kontroli str. 156, 157)

2.4. Pływalnia w latach 2011 i 2012 była poddawana przeglądowi okresowemu rocznym, określonym art. 62 ust. 1 pkt 1 ppkt a i c ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. prawo budowlane⁶.

(dowód akta kontroli str. 16-21)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Opłaty za naukę pływania, prowadzoną przez pracowników Pływalni oraz za udostępnianie powierzchni reklamowych, pobierane przez MOSiR w latach 2011-2013 (I półrocze), nie zostały ustalone przez Burmistrza Wolsztyna w stosownym zarządzeniu.

Dyrektor MOSiR wyjaśnił, że nastąpiło to w wyniku jego niedopatrzenia, co NIK ocenia, jako postępowanie nierzetelne.

Wysokość pobieranych przez MOSiR opłat za naukę pływania prowadzoną przez pracowników Pływalni oraz za udostępnianie powierzchni w i na zewnątrz Pływalni została uregulowana przez Burmistrza Wolsztyna w zarządzeniu z 22 lipca 2013 r. (w trakcie kontroli NIK).

(dowód akta kontroli str. 134-146, 154, 191-203)

2. Pomimo pogarszających się wyników finansowych Pływalni, Dyrektor MOSiR nie opracował planu marketingowego (np. w postaci planu sprzedaży i kalkulacji przychodów), co w ocenie NIK, nie sprzyjało poprawie efektywności finansowej (np. poprzez pozyskanie większej liczby użytkowników lub ustalenie cen i opłat za świadczone usługi na rynkowym poziomie albo redukcji kosztów). Dyrektor wskazał, że analiz dokonywano w trybie roboczym oraz, że w ich wyniku rozważano nieznaczny podwyżkę cen, jednak po ustnych konsultacjach z Burmistrzem Wolsztyna odstąpiono od tego, z obawy przez odejściem klientów na inny obiekt (Aquapark w Zielonej Górze). Zdaniem NIK, rzetelne zarządzanie takim obiektem wymaga profesjonalnego (udokumentowanego) podejścia do marketingu oraz analizy kosztów działalności pokrywanych ze środków publicznych.

(dowód akta kontroli str. 134-146, 154)

3. Dyrektor MOSiR (ani żaden z zatrudnionych w tej jednostce pracowników) nie posiadał licencji zarządcy nieruchomości, wymaganej art. 184 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁷. NIK zwraca uwagę, że formą władania przez MOSiR Pływalnią nie był trwały zarząd. Nie miało zastosowania, w zw. z tym, wyłączenie, o którym mowa w art. 190 tej ustawy.

W ocenie NIK, braku wymogu ustawowego nie tłumaczą wyjaśnienia Dyrektora, który stwierdził, że w 2012 r. ukończył studia podyplomowe z zakresu zarządzania nieruchomościami oraz odbył wymagany staż i ubiega się o nadanie licencji zarządcy nieruchomości.

(dowód akta kontroli str. 148-151)

Ocena częściowa

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

⁶ Dz. U. z 2010 r. Nr 243 poz. 1623 z późn. zm.

⁷ Dz. U. z 2010 r. Nr. 102 poz. 651 z późn. zm.

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) podejmowanie działań w celu poprawy efektywności finansowej zarządzania Pływnią,
- 2) dostosowanie do obowiązujących wymogów ustawowych posiadania licencji zarządcy nieruchomości.

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.

