



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.015.01.2019

Pan
Marek Długozima
Burmistrz Gminy Trzebnica
Urząd Miejski w Trzebnicy
pl. Marszałka J. Piłsudskiego 1
55 – 100 Trzebnica

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/026 Funkcjonowanie ośrodków sportu i rekreacji

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Trzebnicy, pl. Marszałka Józefa Piłsudskiego 1, 55-100 Trzebnica (dalej: Urząd, UM w Trzebnicy)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Długozima, Burmistrz Gminy Trzebnica (dalej: Burmistrz)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie i wdrożenie strategii wsparcia sportu i rekreacji 2. Efekty działań na rzecz rozwoju aktywności fizycznej społeczeństwa
Okres objęty kontrolą	Lata 2015-2019 (do dnia 30 października 2019 r.), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Anna Łuczak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/148/2019 z dnia 9 sierpnia 2019 r. 2. Paulina Żywicka, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/150/2019 z dnia 9 sierpnia 2019 r.

(akta kontroli str. 1-2)

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie NIK, w okresie objętym kontrolą, podejmowane w Urzędzie działania na rzecz rozwoju aktywności fizycznej w Gminie Trzebnica³ nie były w pełni prawidłowe.

Gmina posiadała dokument planistyczny, w postaci Lokalnego Programu Rewitalizacji Gminy Trzebnica na lata 2015-2025, w którym znalazły się zagadnienia związane z infrastrukturą sportową. Nie monitorowano jednak efektów działań podejmowanych w ramach tego Programu. Dla Gminy nie przyjęto innych dokumentów o charakterze strategicznym związanych z rozwojem sportu i rekreacji, a co za tym idzie nie określono żadnych szczegółowych mierników w tym zakresie.

Choć inwestowano w infrastrukturę sportową oraz finansowano lub współfinansowano zadania z zakresu sportu, które realizowały Gminne Centrum Kultury i Sportu w Trzebnicy⁴, kluby sportowe i organizacje pożytku publicznego, to przyjęty w Gminie model sposobu realizowania zadania własnego, polegającego na tworzeniu warunków, w tym organizacyjnych, sprzyjających rozwojowi sportu był wadliwy, a w działalności jednostki związanej z wydatkowaniem środków publicznych w tym zakresie wystąpiły istotne nieprawidłowości.

W Gminie funkcję ośrodka sportu i rekreacji powierzono GCKiS, tj. instytucji kultury. Zdaniem NIK taka konstrukcja prowadziła do zaburzenia transparentności poprawności finansowania sportu i rekreacji przez Gminę z uwagi na fakt, że finansowanie instytucji kultury, jako odrębnego podmiotu, odbywa się na innych zasadach niż finansowanie zadań z zakresu sportu i rekreacji. W konsekwencji, w Gminie prowadzono gospodarkę finansową z naruszeniem zasady przejrzystości finansów publicznych, m.in. poprzez finansowanie zadań z zakresu sportu i rekreacji z działu klasyfikacji budżetowej 921 – Kultura.

Co więcej, w latach 2015-2017 na rzecz GCKiS przyznano 17 dotacji celowych bez zawierania pisemnych umów, co stanowiło rażące naruszenie art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵.

Ponadto, w skontrolowanych przez NIK postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego wystąpiły przypadki działań sprzecznych z prawem i nierzetelnych, nadzór i kontrola dotyczące obiektów sportowych nie zapewniły prawidłowej realizacji zadań związanych z gospodarowaniem nimi, a w przypadku jednego zadania inwestycyjnego dofinansowanego przez Ministra Sportu i Turystyki nie uzyskano wymaganej umową zgody na zmianę zakresu rzeczowego zadania.

W Urzędzie nie stosowano również standardów kontroli zarządczej, w szczególności w zakresie przestrzegania lub też stworzenia procedur wewnętrznych oraz wypracowania efektywnych kanałów komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej.

Niezależnie od powyższego NIK stwierdza, że w okresie objętym kontrolą baza sportowa Gminy powiększyła się m.in. o Obiekt Sportowo-Rekreacyjny z kortami do squasha, skatepark w Księgnicach i cztery boiska do piłki nożnej. W trakcie realizacji pozostają cztery inwestycje związane z powstawaniem nowych obiektów sportowych. Na terenie Gminy prowadzono akcje informacyjne na temat działalności sportowo-rekreacyjnej.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszej kontroli zastosowano ocenę opisową.

³ Dalej: Gmina.

⁴ Dalej: GCKiS lub Centrum.

⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 869 ze zm., dalej: u.f.p.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częstkowe⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie i wdrożenie strategii wsparcia sportu i rekreacji w Gminie

Opis stanu
faktycznego

1.1. Na poziomie organizacyjnym⁷ Urzędu przewidziano rozwiązanie⁸, którego istotą było stworzenie warunków sprzyjających rozwojowi sportu poprzez utworzenie Referatu Kultury i Sportu. Referat miał m.in. prowadzić sprawy organizacyjne, administracyjne oraz sprawować nadzór w zakresie działalności Gminy w sferach kultury i sportu, jak również koordynować współdziałania Gminy z innymi instytucjami publicznymi i podmiotami, których działalność jest związana z kulturą lub sportem. W sierpniu 2019 r. przeprowadzono skutecznie nabór na stanowisko Kierownika Referatu Kultury i Sportu, jednak do dnia kontroli NIK (11 października 2019 r.) Referat ten nie został utworzony.

Sekretarz Gminy wyjaśnił, że zadania przewidziane dla tego Referatu są realizowane przez Wydział Promocji, Wydział Organizacyjny, Wydział Pozyskiwania Funduszy oraz Samodzielne Stanowisko ds. Działalności Gospodarczej.

(akta kontroli str. 134-138, 253-254, 308-309, 331-332, 388-389,
-411, 467-468, 490-491, 547-548)

W 2000 r. zlikwidowano⁹ Ośrodek Sportu i Rekreacji w Trzebnicy. Zadania z zakresu sportu powierzono w 2011 r. Trzebnickiemu Centrum Kultury i Sportu¹⁰, prowadzonemu w formie instytucji kultury (obecnie Gminne Centrum Kultury i Sportu¹¹). Zgodnie z § 3 statutu¹² „Centrum jest jednostką organizacyjną nienastawioną na osiąganie zysku, dla której głównym celem jest działalność kulturalna, sportowo-rekreacyjna i informacyjna.” Uchwała w sprawie reorganizacji Zespołu Placówek Kultury w Trzebnicy (Nr XV/136/11) była przedmiotem postępowania nadzorczego Wojewody Dolnośląskiego i w jej zakresie nie znaleziono podstaw do stwierdzenia jej nieważności w części lub w całości.

(akta kontroli str. 89, 105, 568-577)

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ W kontrolowanym okresie obowiązywały następujące zarządzenia Burmistrza Gminy Trzebnica wprowadzające kolejne regulaminy organizacyjne: zarządzenie nr 0050.101.2014 z dnia 9 września 2014 r., zarządzenie nr 0050.17.2015 z dnia 2 marca 2015 r., zarządzenie nr 0050.52.2017 z dnia 29 czerwca 2017 r., zarządzenie nr 0050.106.2017 z dnia 31 października 2017 r., zarządzenie nr 0050.143.2018 z dnia 5 listopada 2018 r., zarządzenie nr 0050.174.2018 z dnia 28 grudnia 2018 r.

⁸ Po raz pierwszy przewidziano w regulaminie organizacyjnym wprowadzonym zarządzeniem Burmistrza nr 0050.52.2017 z dnia 29 czerwca 2017 r.

⁹ Uchwała Rady Miasta i Gminy Trzebnica nr XXI/207/2000 z dnia 26 października 2000 r.

¹⁰ Uchwała Rady Miejskiej w Trzebnicy nr XV/136/11 z dnia 31 października 2011 r. W wyjaśnieniach Sekretarz Gminy uzasadniając powierzenie GCKiS zadań z zakresu sportu wskazał na uzasadnienie wymienionej uchwały, tj. zamiar zsynchronizowania i umiejscowienia w jednym podmiocie spraw dotyczących działalności artystycznej, kulturalnej, rekreacyjnej i sportowej. Ponadto wskazał, że nie bez znaczenia pozostaje kwestia obniżenia kosztów administracyjnych.

¹¹ Samorządowe instytucje kultury jako mające osobowość prawną, są odrębnym od gminy podmiotem prawa, dysponują majątkiem, środkami trwałymi, samodzielnie gospodarują w ramach posiadanych środków, organizator nie odpowiada za ich zobowiązania – co wynika z art. 3 ust. 1 oraz art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1983 ze zm.). Ponadto w myśl art. 27 ust. 3 tej ustawy podstawą gospodarki finansowej instytucji kultury jest plan finansowy ustalony przez dyrektora, z zachowaniem wysokości dotacji organizatora. NIK wskazuje, że z kolei finansowanie przez gminę zadań z zakresu sportu może się odbywać bezpośrednio z budżetu gminy w formie jednostki budżetowej, o której mowa w art. 11 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.). Ponadto zgodnie z dyspozycją art. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2019 r. poz. 712 ze zm.) gmina może zrealizować zadanie własne w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego. Z dyspozycji art. 14 pkt 7 ustawy o finansach publicznych wynika kolejna możliwość organizacji zadania własnego przez j.s.t. w zakresie kultury fizycznej i sportu, a mianowicie powierzenie wykonywania tego zadania samorządowemu zakładowi budżetowemu. Ustawa o gospodarce komunalnej w art. 9 ust. 1 dopuszcza również realizację zadań własnych w formie kapitałowych spółek prawa handlowego: spółki z ograniczoną odpowiedzialnością albo spółki akcyjnej. Ponadto zadanie własne gminy z zakresu sportu może być też realizowane w formie dotacji udzielanej innym podmiotom niezaliczonym do sektora finansów publicznych, którym zostaną powierzone zadania w trybie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2019 r. poz. 688 ze zm.).

¹² Załącznik do uchwały Rady Miejskiej w Trzebnicy nr XV/136/11 z dnia 31 października 2011 r.

Drugim podmiotem wykonującym zadania z zakresu sportu w Gminie jest Gminny Park Wodny Trzebnica-Zdrój spółka z ograniczoną odpowiedzialnością (dalej: GPW), którą utworzono na podstawie uchwały Rady Miejskiej w Trzebnicy nr VII/54/11 z dnia 17 marca 2011 r. Zgodnie z § 3 aktu założycielskiego¹³ przedmiotem działalności spółki jest m.in. działalność obiektów sportowych, działalność związana ze sportem, pozaszkolne formy edukacji sportowej oraz zajęć sportowych i rekreacyjnych.

(akta kontroli str. 583-599)

GPW i GCKiS działają równolegle. GCKiS jest wiodącą instytucją, zajmującą się sportem w Gminie, co obrazuje liczba powierzonych GCKiS obiektów sportowych, dzięki którym może realizować szerszy wachlarz zajęć (obejmujący większą liczbę dyscyplin sportowych i rekreacyjnych) niż GPW.

(akta kontroli str. 3913-4058)

W Gminie nie podjęto odrębnej uchwały określającej warunki i tryb finansowania sportu, o której mowa w art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie¹⁴ (dalej: u.s.). Finansowanie sportu oparte było bezpośrednio o zasady wynikające z u.f.p. oraz ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹⁵ (dalej: u.d.p.p.w.). W związku z takim systemem finansowania sportu, w Gminie corocznie podejmowane były uchwały w sprawie przyjęcia Programu współpracy Gminy Trzebnica z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w.¹⁶, w których określano zasady konkursu ofert organizacji, starających się o dotacje celową na swoją działalność.

(akta kontroli str. 957-984)

W Gminie na przestrzeni lat opracowano trzy dokumenty uwzględniające tematykę sportu i rekreacji:

1. Strategię Rozwoju Miasta i Gminy Trzebnica¹⁷ z 2000 r. (obowiązująca) - w której wskazano jedynie, że istnieje szereg obiektów sportowych i większość z nich wymaga remontu i doposażenia. Dokument ten nie przewidywał żadnych konkretnych działań, które miałyby zmienić istniejący stan. Nigdy też nie był aktualizowany.

Sekretarz Gminy wskazał, że planowane jest przystąpienie do opracowania nowej strategii rozwoju.

(akta kontroli str. 105, 600-615)

2. Strategię Rozwoju Turystyki Gminy Trzebnica¹⁸ z 2008 r. - dokument ten zawierał jedynie opis istniejących obiektów sportowych, jednak nie uwzględniał rozwoju Gminy pod tym kątem.

(akta kontroli str. 616-620)

3. Lokalny Program Rewitalizacji Gminy Trzebnica na lata 2015-2025¹⁹ (dalej: LPR lub Program) - przyjęty, jako dokument o charakterze planistycznym, przedstawiał działania zmierzające do wyprowadzenia obszarów rewitalizacji ze stanu kryzysowego i stworzenie warunków do ich zrównoważonego rozwoju.

(akta kontroli str. 621-625)

¹³ Akt założycielski: akt notarialny Repertorium A 1333/2011 oraz tekst jednolity aktu założycielskiego Repertorium A 3007/2015.

¹⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 1468.

¹⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 688 ze zm.

¹⁶ W kontrolowanym okresie podjęto następujące uchwały: Nr LI/604/14 Rady Miejskiej w Trzebnicy z 14 listopada 2014 r. na 2015 r.; Nr XI/127/15 Rady Miejskiej w Trzebnicy z 30 listopada 2015 r. na 2016 r.; Nr XXII/231/16 Rady Miejskiej w Trzebnicy z 30 listopada 2016 r. na 2017 r.; Nr XXXIV/365/17 Rady Miejskiej w Trzebnicy z 27 listopada 2017 r. na 2018 r.; Nr XLVII/531/18 Rady Miejskiej w Trzebnicy z 13 listopada 2018 r. na 2019 r. - niepublikowane w Dz. Urz. Woj. Dolno.

¹⁷ Przyjętą do realizacji Uchwałą XXIX/255/01 Rady Miasta i Gminy Trzebnica z dnia 21 czerwca 2001 r.

¹⁸ Przyjętą do realizacji uchwałą Nr XVII/172/08 Rady Miejskiej w Trzebnicy z dnia 24 kwietnia 2008 r.

¹⁹ Przyjętą do realizacji uchwałą nr XVIII/202/16 Rady Miejskiej w Trzebnicy z dnia 8 sierpnia 2016 r.

LPR kwalifikował problem niewystarczającej i przestarzałej infrastruktury sportowej, jako „cel 3”, tj. modernizacja i rozwój infrastruktury w celu poprawy jej funkcjonowania oraz zwiększenia użyteczności dla społeczności obszaru rewitalizowanego, jednak nie przewidziano w nim żadnego projektu, który byłby realizowany w ramach tego celu.

Przywołane w stanie faktycznym, w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, trzy projekty dotyczące obiektów sportowych, były realizowane, jako „cel 1” - podniesienie poziomu życia mieszkańców obszaru rewitalizowanego poprzez działania w zakresie integracji i aktywizacji społecznej.

(akta kontroli str. 689, 714)

Strategia Rozwoju Miasta i Gminy Trzebnica oraz Strategia Rozwoju Turystyki Gminy Trzebnica nie określały szczegółowych mierników i efektów, jakie powinny zostać przez Gminę osiągnięte w związku z działaniami, mającymi na celu wsparcie rozwoju sportu i rekreacji.

LPR w odniesieniu do konkretnych projektów określał wskaźniki do osiągnięcia, i tak w przypadku stworzenia nowych obiektów sportowych były to: wskaźnik rezultatu „*ilość dyscyplin sportowych, jakie można uprawiać w wybudowanym obiekcie*” oraz „*liczba osób korzystających z wybudowanej infrastruktury*”, jak również wskaźnik produktu „*liczba wybudowanej infrastruktury*”.

(akta kontroli str. 108-109, 758, 760, 782)

LPR szczegółowo opisywał sposób monitorowania i ewaluacji podstawowych celów i założeń Programu. Według zapisów LPR monitorowanie jest procesem bieżącym i prowadzonym przez cały okres jego wdrażania. Podstawowym narzędziem monitorowania miały być sprawozdania monitoringowe. Zastępca Naczelnika Wydziału Pozyskiwania Funduszy w wyjaśnieniach wskazała, że w Programie założono dość wysoki poziom współpracy i dobrej woli ze strony partnerów niezależnych od Urzędu i zdecydowano o przeprowadzeniu średniookresowej oceny z realizacji programu rewitalizacji w 2020 r.

(akta kontroli str. 107, 721-724)

Sekretarza Gminy wskazał, że Gmina nie posiadała dokumentacji związanej z wprowadzeniem szczegółowych mierników oraz monitorowaniem osiągnięcia efektów w zakresie wsparcia sportu i rekreacji. W kontrolowanych latach Gmina nie zlecała i samodzielnie nie prowadziła badań w zakresie wpływu na rozwój sportu i rekreacji podejmowanych działań, wynikających z LPR lub Strategii Rozwoju Miasta i Gminy Trzebnica.

(akta kontroli str. 43)

1.2. Gmina w zakresie własnym nie prowadziła zajęć i imprez sportowo-rekreacyjnych. Nie zlecała również podmiotom, wykonującym zadania dotyczące sportu, organizowania konkretnych imprez lub zajęć. Tego typu zajęcia i imprezy były organizowane przez GCKiS lub GPW.

Działania podejmowane przez GCKiS lub GPW były wspierane przez Gminę poprzez Wydział Promocji, który zajmował się informowaniem o wydarzeniach realizowanych przez te jednostki oraz ich promowaniem. Gmina wspierała również inicjatywy podejmowane przez kluby sportowe i organizacje pożytku publicznego, jednak nie były to zajęcia lub imprezy organizowane na zlecenie Gminy, a z inicjatywy własnej tych podmiotów.

(akta kontroli str. 83, 118)

GCKiS w zakresie swojej działalności organizowało zajęcia fitness, grę w piłkę nożną i koszykówkę dziewcząt, szachy, grę w badmintona, zajęcia taneczne, balet oraz zajęcia dla Mażoretek. Ponadto w związku z wybudowaniem specjalistycznych kortów przez Gminę Centrum rozwinęło usługi w zakresie rekreacji ruchowej o grę w squasha. Sezonowo społeczności lokalnej udostępniane było lodowisko.

GPW w przeważającej części swojej działalności organizował zajęcia z zakresu powszechnej nauki pływania.

1.3. W Gminie znajdują się trzy boiska piłkarskie, 12 boisk plenerowych oraz kompleks boisk Orlik, wybudowany w ramach programu „Moje boisko Orlik 2012”. Gmina posiada również jedno boisko przyszkolne. Pozostałe przyszkolne obiekty sportowe zaewidencjonowane są w księgach rachunkowych, prowadzonych dla poszczególnych szkół, przez Zespół Administracyjny Placówek Oświatowych. Ponadto Gmina posiada dwa korty tenisowe, basen kryty całoroczny oraz basen otwarty, lodowisko sezonowe, dwa skateparki²⁰, korty do squasha, widownię na 500 miejsc oraz plac zabaw Orlik²¹. Na terenie Gminy znajduje się również Stadion Miejski i Hala Sportowa.

Aktualnie realizowane są cztery inwestycje budowlane związane z powstawianiem nowych obiektów sportowych (obiekty w budowie), tj.:

- boiska wielofunkcyjnego w Tarczowie Wielkim;
- hali widowiskowo-sportowa przy Szkole Podstawowej nr 2 w Trzebnicy;
- toru do pumtracka²² w Trzebnicy;
- strefy aktywności sportowo-rekreacyjno-zabawowej w Trzebnicy.

Gmina przeznaczyła w badanym okresie łącznie na wsparcie sportu i rekreacji 19 575,6 tys. zł, w tym w 2015 r. – 2 648,8 tys. zł, w 2016 r. – 2 361,9 tys. zł, w 2017 r. – 7 031,1 tys. zł²³, w 2018 r. – 5 499,4 tys. zł oraz w I półroczu 2019 r. – 2 034,4 tys. zł. Przeważającym źródłem finansowania były środki własne Gminy w wysokości 15 641,1 tys. zł²⁴, stanowiące 79,90% wszystkich wydatkowanych środków. Wyłącznie ze środków własnych było finansowanych 28 z 33 posiadanych przez Gminę obiektów sportowych. W roku 2015 r. Gmina przeznaczyła na wsparcie sportu i rekreacji wydatki z funduszy europejskich w kwocie 50,0 tys. zł. W latach 2015-2016 przeznaczono na ten cel środki pozyskane od innych jednostek samorządu terytorialnego w łącznej kwocie 162,2 tys. zł, a w latach 2017-2019 kwotę 3 722,3 tys. zł z dotacji celowej Ministra Sportu i Turystyki (dalej: MSiT lub Minister).

1.4. Gmina informowała mieszkańców o ofercie sportowo-rekreacyjnej różnymi kanałami komunikacji, tj.:

- tradycyjnym – ogłoszenia w dwutygodniku samorządowym „Panorama Trzebnicka”, plakaty, ulotki;
- poprzez ogłoszenia na monitorach informacyjnych usytuowanych w najczęściej odwiedzanych instytucjach i placówkach gminnych;
- na oficjalnej stronie internetowej Gminy;
- poprzez portale społecznościowe: Facebook, Twitter, Instagram;

²⁰ Specjalny tor przeznaczony do uprawiania sportów ekstremalnych (źródło: Wikipedia).

²¹ Wybudowany w 2010 r.

²² Pumptrack (ang. *pump track*) – specjalnie przygotowany niewielki tor łączący jazdę jednośladem (zwykle rowerem) i wszechstronny treningi. Zbudowany jest on z szybkich zakrętów i muld. Wyrabia on u użytkowników refleks, zmysł równowagi oraz kondycję – źródło Wikipedia.

²³ Udzielono zamówienia publicznego na: 1] budowę Obiektu Sportowo-Rekreacyjnego (m.in. korty do squasha) o wartości początkowej 4 494,3 tys. zł; 2] budowę hali widowiskowo sportowej o wartości początkowej 17 200,0 tys. zł oraz 3] modernizację boiska sportowego i budowę placu zabaw o wartości początkowej 725,0 tys. zł. W 2017 r. wydatkowano na budowę Obiektu Sportowo-Rekreacyjnego 2 111,8 tys. zł, na budowę hali widowiskowo-sportowej – 805,3 tys. zł a na budowę modernizację boiska sportowego i budowę placu zabaw – 725,0 tys. zł.

²⁴ W 2015 r. – 2 453,9 tys. zł., w 2016 r. – 2 344,6 tys. zł, w 2017 r. – 5 908,8 tys. zł, w 2018 r. – 2 999,4 tys. zł, w I półroczu 2019 r. – 1 934,4 tys. zł.

- poprzez aplikację mobilną.

Gmina realizowała również filmy i reportaże o charakterze informacyjno-promocyjnym. Działania promocyjne prowadzone były wspólnie z GCKiS oraz GPW lub innymi podmiotami organizującymi dane wydarzenie, które jest wspierane przez Gminę.

(akta kontroli str. 44, 83, 118, 880-917)

1.5. W latach 2015 – 2018 oraz I półroczu 2019 r. Gmina z działu 926 (Kultura fizyczna) uzyskała łączne dochody w wysokości 1 760,6 tys. zł. Na strukturę dochodów w kontrolowanych latach składały się wpływy z najmu i dzierżawy w wysokości 1 066,0 tys. zł, co stanowiło 60,54%, wpływy z różnych dochodów w wysokości 694,5 tys. zł, co stanowiło 39,45% oraz wpływ z pozostałych odsetek w wysokości 140,59 zł (0,01 %).

(akta kontroli str. 53-54, 4966)

W latach 2015-2018 oraz I półroczu 2019 r. na kulturę fizyczną i sport (dział 926) Gmina wydatkowała kwotę ogółem 19 575,6 tys. zł. Struktura wydatków poniesionych w poszczególnych grupach paragrafowych działu 926 była następująca: 81,65% - wydatki majątkowe w kwocie 15 982,8 tys. zł; 10,58% - dotacje i subwencje w kwocie 2 072,0 tys. zł; 6,57% - wydatki bieżące w kwocie 1 286,9 tys. zł; 0,84 % - świadczenia na rzecz osób fizycznych w kwocie 164,4 tys. zł; 0,36 % - wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków w dziale 926 w kwocie 69,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 53-54, 4966)

Gmina w kontrolowanych latach nie ponosiła wydatków związanych z rozdziałem klasyfikacji budżetowej 92604 - Instytucje kultury fizycznej. Wynikało to z faktu przekazania realizacji zadań z zakresu sportu na rzecz gminnej instytucji kultury, której działalność jest finansowana z działu 921 – Kultura.

(akta kontroli str. 53-54)

1.6. W latach objętych kontrolą Gmina:

- przeprowadziła dziesięć postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na roboty budowlane na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych²⁵ (dalej: p.z.p.), których celem było utworzenie nowych obiektów sportowych oraz remont lub modernizacja już istniejących,
- uzyskała dotację Ministra na realizację dwóch zadań: [1] budowę hali widowisko–sportowej oraz [2] budowę obiektu sportowego wyposażonego w sale do squasha i tor do pumtracka,
- udzieliła dotacji dla GCKiS: podmiotowych na działalność kulturalną i utrzymanie obiektu z rozdziału 92109 2480 oraz celowych z rozdziału 92601 § 6220, 92695 § 6220, 92605 § 6220 oraz z 92109 § 6220,
- udzieliła dotacji na wsparcie realizacji zadania zgodnie z art. 16 ust. 1 u.d.p.w. – rozdział 92605 § 2820.

(akta kontroli str. 57-71, 1016-1017, 1145, 1293, 1310, 1333)

Od 2016 r. do dnia kontroli NIK (17 września 2019 r.) Gmina zawarła 11 umów na realizację zamówień publicznych w ramach 10 skontrolowanych postępowań, na łączną kwotę (bez robót dodatkowych wynikających z aneksów do tych umów) 26 954,0 tys. zł. Jedna umowa²⁶ dotyczyła modernizacji istniejącego obiektu sportowego – boiska. Przedmiotem dwóch umów²⁷ była przebudowa pomieszczeń

²⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843.

²⁶ TI/10/2017.

²⁷ umowa 103/2016 oraz umowa 112/2016.

w istniejącym obiekcie sportowym – Gminnym Parku Wodnym „Trzebnica-Zdrój” (dalej: GPW „Trzebnica-Zdrój”). Ponadto Gmina zawarła osiem umów²⁸, których przedmiotem było wybudowanie nowego obiektu sportowego. Trzy²⁹ z nich dotyczyły obiektów współfinansowanych z dotacji przyznanych przez MSiT.

(akta kontroli str. 57-71)

Gmina w latach 2015 – I półrocze 2019 r. udzielała GCKiS dotacji podmiotowych na w wysokości 23 194,6 tys. zł. Ponadto Gmina udzieliła GCKiS również dotacji celowych związanych z działalnością statutową w kwocie ogółem 7 328,8 tys. zł, przy czym w latach 2015–2017 nie zawierano w tym zakresie umów pisemnych. W związku z działalnością sportowo-rekreacyjną w 2016 dotacje celowo przyznano na zakup maszyny do wertykulacji powierzchni trawiastych – Stadion (11,9 tys. zł), budowę ogrodzenia boiska sportowego w Nowym Dworze (22,8 tys. zł) oraz zakup bramek piłkarskich na boisko sportowe w Komorówku (4,7 tys. zł). W 2018 r. dotacja celowa przekazana GCKiS została przeznaczona na zakup tablicy wyników sportowych do Hali Sportowej w Trzebnicy (11,9 tys. zł). W 2019 r. aż pięć dotacji celowych przekazanych GCKiS dotyczyło obiektów sportowych, w tym m.in. ich pielęgnacji, modernizacji i wyposażenia (128,0 tys. zł).

(akta kontroli str. 1016 – 1017, 1145, 1293, 1310, 1333)

Dotacje podmiotowe dla Centrum należy uznać również za wsparcie sportu i rekreacji, ponieważ jest to jeden z zakresów działań Centrum wynikający z jego statutu. Nie było możliwe jednak wyodrębnienie i wskazanie konkretnej kwoty dotacji stanowiącej wsparcie sportu i rekreacji.

(akta kontroli str. 570 – 573, 1016 – 1017, 1145, 1293, 1310, 1333)

Dotacje celowe na rzecz wsparcia rozwoju sportu i rekreacji udzielane były przez Gminę w przeważającej części z działu 926 - Kultura fizyczna. Dwa wydatki: w 2016 r. na zakup maszyny do wertykulacji powierzchni trawiastych – Stadion (11,9 tys. zł) oraz w 2018 r. - na zakup tablicy wyników sportowych na wyposażenie hali sportowej przy ul. Kościelnej 9 (11,9 tys. zł) zostały poniesione z działu klasyfikacji budżetowej 921 - Kultura, rozdziału 92109 - Domy i ośrodki kultury, świetlice i kluby.

(akta kontroli str. 159, 1145, 1310)

Gmina w latach 2015-2019 udzielała dotacji na współfinansowanie zadań realizowanych przez kluby sportowe i organizacje pożytku publicznego na podstawie umów zawartych z tymi podmiotami o wsparcie realizacji zadania zgodnie z art. 16 ust. 1 u.d.p.p.w. Dotacje były przyznawane uprawnionym podmiotom, na realizację zadań zgodnie z podjętymi w tym zakresie uchwałami Rady Miejskiej w Trzebnicy. Z tego zakresu w 2015 r. Gmina udzieliła dotacji w kwocie 415,0 tys. zł z przeznaczeniem dla 18 podmiotów. W 2016 r. udzielono dotacji 21 organizacjom w kwocie ogólnej 466,9 tys. zł. W 2017 r. - 17 podmiotów skorzystało z dotacji w kwocie 454,1 tys. zł, a w 2018 r. udzielono dotacji, którą w kwocie łącznej 511,5 tys. zł otrzymało 18 organizacji. Na 2019 r. zaplanowano udzielenie dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji w tym trybie na kwotę 464,5 tys. zł. Do dnia kontroli NIK (23 września 2019 r.), na podstawie zawartych 13 umów oszacowano wydatkowanie kwoty 224,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 39-42, 59-66, 985-1015)

1.7. Monitorowanie realizacji zaspakajania potrzeb z zakresu kultury fizycznej i sportu w Gminie odbywało się poprzez prowadzenie konsultacji ze środowiskami sportowymi działającymi na terenie Gminy, środowiskami nauczycielskimi oraz sformalizowanymi i niesformalizowanymi grupami sportowymi.

(akta kontroli str. 44)

²⁸ 91/2016, 35/2017, TI/12/2017, TI/11/2017, TI/29/2018, TI/49/2018, TI/61/2018, TI/31/2019.

²⁹ 35/2017, TI/12/2017, TI/29/2018.

Gmina w 2015 r. przeprowadziła ankietę satysfakcji po 30. ulicznym biegu sylwestrowym³⁰. W podsumowaniu ankiety sformułowano wnioski i rekomendacje oparte o analizę odpowiedzi uczestników ankiety, podkreślające wartość podtrzymania organizacji takich wydarzeń w Gminie.

W 2017 r. odbyła się trzecia edycja badań wizerunkowych Trzebnicy. Z zaprezentowanego podsumowania badania wynikało, że 81% uczestników ankiety pozytywnie oceniło ofertę zajęć GPW „Trzebnica-Zdrój”, natomiast ofertę GCKiS, jako atrakcyjną określiło 70% badanych. Przy czym należy zaznaczyć, że respondenci oceniając GCKiS oceniali całokształt jego działalności, tzn. nie tylko działalność dotyczącą sportu.

(akta kontroli str. 44, 941-956)

W 2017 r. przeprowadzono również badanie ankietowe, którego celem było wykazanie pożądanego kierunku działań inwestycyjnych w infrastrukturę sportową i rekreacyjną. W grupie ankietowanych 82,3% oświadczyło, że uprawia sport, z czego 50% korzysta z obiektów sportowych na terenie Gminy codziennie lub raz w tygodniu. Respondenci najczęściej korzystali z GPW „Trzebnica-Zdrój”, ścieżek pieszych, Stadionu Miejskiego oraz Kompleksu Boisk Orlik. Grupa 64,5% odpowiadających była zdania, że istniejąca baza obiektów nie jest wystarczająca dla potrzeb Gminy. Wyniki tego badania ankietowego zostały zmaterializowane przez Gminę poprzez uzyskanie dofinansowania MSiT na realizację inwestycji budowy kortów do squasha i toru do pumtracka. W ankiecie, za potrzebą powstania obiektów do squasha opowiedziało się 22,6 % respondentów, a toru do pumtracka - 12,9%.

(akta kontroli str. 4702-4709)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Gmina przyznawała dotacje podmiotowe dla GCKiS z działu 921 – Kultura, natomiast działalność statutowa Centrum obejmowała również zadania z zakresu sportu i rekreacji, tym samym w Gminie prowadzono gospodarkę finansową z naruszeniem zasady przejrzystości finansów publicznych, co stanowiło naruszenie art. 39 ust. 1 u.f.p. w zw. z art. 218 u.f.p.

Z art. 218 u.f.p. wynika, że dotacje podmiotowe z budżetu jednostki samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.) mogą być udzielane o ile odrębna ustawa tak stanowi, a zgodnie z art. 28 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej³¹ (dalej: u.o.p.d.k.) dotacja podmiotowa dla instytucji kultury udzielana jest na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie realizowanych zadań statutowych, w tym na utrzymanie i remonty obiektów; natomiast mając na uwadze art. 9 tej ustawy instytucja kultury jest tworzona w celu prowadzenia działalności polegającej na wykonywaniu zadań własnych j.s.t. w dziedzinie działalności kulturalnej.

Powierzenie przez Gminę zadań na rzecz GCKiS z zakresu sportu i rekreacji doprowadziło do sytuacji, w której przejrzystość prowadzonej przez Gminę gospodarki finansowej nie była zachowana. Powierzenie przez Gminę zadań na rzecz GCKiS z zakresu sportu i rekreacji zaburzało faktyczną wysokość wydatków poniesionych z działu 921 – Kultura, na rzecz działalności kulturalnej, które były faktycznie wyższe o wartość wydatków przeznaczonych na kulturę fizyczną,

NIK nie podziela wyjaśnień Skarbnika Gminy, z których wynika, że rozliczanie dotacji podmiotowej następuje poprzez wykazanie zrealizowania statutowo określonych zadań GCKiS oraz, że Gmina jest w stanie stwierdzić i nadzorować, jakie środki zostały przekazane i wykorzystane na finansowanie działań.

³⁰ Jedna z największych cyklicznych imprez organizowanych i współorganizowanych przez Gminę.

³¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1983 ze zm.

NIK wskazuje, że stosowane w Gminie podejście do rozliczania dotacji podmiotowej nie odpowiada strukturze rzeczywiście poniesionych wydatków. Ponadto nawet, jeżeli Gmina jest w stanie wyodrębnić, jak wskazuje „finansowanie działań realizowanych w obiektach sportowych”, nie jest to całość wydatków, które GCKiS przekazuje na finansowanie sportu i rekreacji (np. ponoszone koszty administracyjne, pracownicze, eksploatacyjne siedziby GCKiS).

Przy tym należy wskazać, że Burmistrz, jako organ wykonawczy Gminy, w zakresie swoich kompetencji wynikających z art. 247 ust. 2 u.f.p., sprawuje nadzór nad realizacją, określonych uchwałą budżetową, dochodów i wydatków, przychodów i rozchodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.). Uzupełnienie kompetencji zarządu j.s.t. do wyznaczenia zasad o charakterze instrukcyjnym odnośnie udzielania i rozliczania dotacji należy wywieść z art. 68 i nast. u.f.p. dotyczących kontroli zarządczej. Unormowanie powyższych zagadnień posłuży właściwej realizacji zadań i celów publicznych.

2. Gmina latach 2015-2017 udzieliła 17 dotacji celowych dla GCKiS na kwotę łączną 6 951,4 tys. zł z pominięciem obowiązku zawarcia pisemnej umowy, tj. z naruszeniem art. 250 u.f.p., zgodnie z którym zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowej, w tym jednostce sektora finansów publicznych, w przypadku, gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji, zawiera umowę. Odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określały trybu i zasad udzielania lub rozliczania tych dotacji.

(akta kontroli str. 1017, 1145, 1293)

Jak wyjaśniła Skarbnik Gminy, przed 2018 r. nie zawierano umów pisemnych na dotacje celowe udzielane GCKiS. W celu zapewnienia kontroli i prawidłowości wydatków, środki w tamtym okresie przekazywano w wysokości przedstawionych do zapłaty jednostce faktur, tj. po realizacji zadania.

(akta kontroli str. 160, 1017 - 1309)

NIK wskazuje, że dotacje celowe podlegają szczególnym zasadom rozliczenia, a stosowana w Gminie zasada kontroli wydatków z tych dotacji nie uwzględniała wymogów określonych w art. 250 u.f.p., ponieważ dla poszczególnych dotacji nie określono ich wysokości, celu lub opisu zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane; terminu wykorzystania; terminu i sposobu rozliczenia oraz terminu zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej.

3. Przekazanie dotacji celowej w dwóch z dziewięciu skontrolowanych przypadków, związanej z obiektem sportowym, z zastosowaniem nieprawidłowej klasyfikacji wydatków, tj.:

- w 2016 r., z działu 921 – Kultura, rozdziału 92109 § 6220, w kwocie 11,9 tys. zł - na zakup maszyny do wertykulacji powierzchni trawiastych – Stadion,
- w 2018 r., z działu 921 – Kultura, rozdziału 92109 § 6220, w kwocie 11,9 tys. zł - na zakup tablicy wyników sportowych na wyposażenie Hali Sportowej przy ul. Kościelnej 9;

podczas gdy były to wydatki związane z obiektami sportowymi i powinny zostać sklasyfikowane w ramach działu 926 – Kultura fizyczna.

(akta kontroli str. 1145, 1173-1176, 1328-1332)

Powyższe stanowiło naruszenie art. 39 ust. 1 u.f.p., zgodnie z którym wydatki publiczne klasyfikuje się wg działów i rozdziałów - określających rodzaj działalności.

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że jest to wynik omyłki, jak również przekonania, że wszystkie dotacje przekazywane GCKiS powinny być przekazywane w ramach działu 921. Dodała, że ponoszenie kosztów z działu 921 wynika z przekonania i

funkcjonującej w tamtym okresie praktyki, że wszystkie dotacje udzielane GCKiS powinny być przekazywane z działu Kultura.

(akta kontroli str. 160)

4. Regulamin organizacyjny Urzędu nie był na bieżąco aktualizowany, gdyż w ramach struktury organizacyjnej, widniał Referat Kultury i Sportu (już w 2017 r.) oraz ujęte było Stanowisko ds. zamówień publicznych, podczas gdy w rzeczywistości komórki te nigdy nie funkcjonowały w Urzędzie.

(akta kontroli str. 134, 218, 254, 292, 308, 332, 411, 491, 529, 547 - 548)

Powyższe zaniechanie NIK ocenia jako nierzetelne, bowiem odpowiedzialni pracownicy nie wykonali swoich obowiązków w tym zakresie we właściwym czasie. Ponadto stanowi ono naruszenie istoty art. 33 ust. 2 u.s.g. Przepis ten obliguje burmistrza do określenia organizacji i zasad funkcjonowania urzędu gminy w regulaminie organizacyjnym. Nie jest dopuszczalnym natomiast podejście, że prawidłowym wykonaniem tej normy jest nadanie takiego regulaminu urzędowi w chwili jego powstania, bez jakiegokolwiek jego aktualizacji, w szczególności, jeżeli stan tam opisany nie odpowiada rzeczywistości. Ponadto tego rodzaju zaniechanie skutkuje niezrealizowaniem celu kontroli zarządczej, jakim jest zapewnienie zgodności działań z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi (art. 68 ust. 2 pkt 1 u.f.p.) oraz stanowi naruszenie standardów kontroli zarządczej (pkt II.A.3 Standardów Kontroli Zarządczej), zgodnie, z którymi struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań. Sekretarz Gminy wyjaśnił, że Regulamin organizacyjny Urzędu zostanie zaktualizowany i dostosowany do aktualnych potrzeb. Podkreślił, że niekiedy powołanie do życia zaplanowanej komórki organizacyjnej Urzędu przeciąga się w czasie.

(akta kontroli str. 106)

5. W odniesieniu do skontrolowanych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego dotyczących obiektów sportowych wystąpiły przypadki działań:

[1] niezgodnych z prawem, polegających na:

- wydawaniu bez właściwej podstawy prawnej zarządzeń Burmistrza o powołaniu komisji przetargowej w odniesieniu do wszystkich 10 skontrolowanych postępowań. Jako podstawę prawną wskazywano art. 30 ust. 2 pkt 4 u.s.g. oraz art. 3 ust.1 pkt 1 p.z.p.,

NIK wskazuje, że żaden z powołanych przepisów nie zawiera normy kompetencyjnej w tym zakresie. W wyjaśnieniach Burmistrz wskazał, że projekt zarządzenia w sprawie powołania komisji jest sporządzany przez Wydział Techniczno-Inwestycyjny i nie jest weryfikowany pod kątem zgodności formalno-prawnej przez radcę prawnego UM w Trzebnicy.

(akta kontroli str. 12 -19, 72-78)

W ocenie NIK zarządzenie powinno powoływać przepisy kreujące kompetencje do powołania przez kierownika zamawiającego komisji przetargowej tj. art. 19 ust 1 lub 2 p.z.p. oraz normę art. 21 p.z.p. zobowiązującą kierownika zamawiającego do określenia organizacji składu, trybu pracy oraz zakresu obowiązków członków komisji przetargowej.

Ponadto w przypadku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego TI.271.6.2016 działania komisji przetargowej oparto na zarządzeniu wydanym dla postępowania TI.271.4.2016 z uwagi na zbieżność przedmiotu zamówienia publicznego z uprzednio nierozstrzygniętym zadaniem pierwszym w postępowaniu TI.271.4.2016, czym naruszono art. 19 ust. 2 p.z.p. NIK wskazuje, że kierownik zamawiającego powołuje komisję do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Z uwagi na fakt, że komisje przetargowe w UM w Trzebnicy nie mają charakteru stałego i są powoływane osobno dla każdego postępowania, również dla postępowania TI.271.6.2016 winno zostać wydane osobne zarządzenie powołujące komisję przetargową w celu przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego;

- naruszeniu art. 9 ust. 1 p.z.p. w zw. z art. 20 ust. 3 p.z.p. w odniesieniu do 10 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego poprzez nie przedstawianie przez komisję przetargową kierownikowi zamawiającego propozycji wykluczenia wykonawcy, odrzucenia oferty oraz wyboru najkorzystniejszej oferty oraz nie występowanie z wnioskiem o unieważnienie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w formie pisemnej. W wyjaśnieniach Burmistrz wskazał, że ww. informacje przekazywane były przez komisję przetargową ustnie.

(akta kontroli str. 12-19, 72-78)

NIK podkreśla, że postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, z zastrzeżeniem wyjątków określonych w ustawie, prowadzi się z zachowaniem formy pisemnej;

- naruszeniu art. 97 ust. 1 p.z.p. z uwagi na brak rozliczalności z obowiązku przechowywania protokołu postępowania wraz z załącznikami przez okres 4 lat od dnia zakończenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w sposób gwarantujący jego nienaruszalność. Skontrolowana dokumentacja zamówień publicznych była niekompletna: brak było załączników w postaci dokumentacji projektowej we wszystkich 10 skontrolowanych postępowaniach, brak załączników do SIWZ (takich jak wzór oferty, oświadczeń) w czterech z 10 skontrolowanych postępowań. W dokumentacji jednego postępowania brakowało składanych przez wykonawców próbek nawierzchni boiska. Burmistrz w wyjaśnieniach wskazał, że powyższe braki w dokumentacji wynikają z ograniczeń lokalowych Urzędu. Co do braku próbek nawierzchni w dokumentacji postępowania 2/16 pracownik Wydziału Techniczno-Inwestycyjnego oświadczył, że próbki widział, jednak z uwagi na warunki lokalowe wydziału nie jest w stanie ich zlokalizować;

(akta kontroli str. 12-19, 72-79)

- naruszeniu zasad oznaczania (identyfikowania) podmiotów gospodarczych wynikających z art. 34 ust. 1 ustawy o ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym³² oraz art. 127, 206, 374 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych³³ oraz dobrych zasad oznaczania osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, poprzez niewskazanie w komparycji danych wynikających z art. 5 ust. 1 pkt 1, 2, 3, 4, 6, 7 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy³⁴. W ośmiu przypadkach w odniesieniu do treści 11³⁵ umów, gdzie wykonawcą była osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą, błędnie skonstruowano komparcję wykonawcy oraz w czterech przypadkach w odniesieniu do treści 11 umów³⁶, gdzie wykonawcą była spółka handlowa, skonstruowane komparcje były niepełne.

Naczelnik Wydziału Techniczno-Inwestycyjnego w wyjaśnieniach wskazał, że umowa jest weryfikowana pod kątem formalno-prawnym jedynie na etapie przygotowywania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

(akta kontroli str. 12-19, 72-78, 1446, 1599, 1737, 1952,
1964, 2259, 3031, 3211, 3399, 3597, 3805)

³² Dz. U. z 2019 r. poz. 1500

³³ Dz. U. z 2019 r. poz. 505 ze zm.

³⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 1291.

³⁵ W przypadku jednej umowy występowało konsorcjum dwóch Wykonawców, z czego wynika wyższa liczba błędnych przypadków niż łączna liczba skontrolowanych umów.

³⁶ JW.

NIK wskazuje, że błędna lub niepełna komparacja może skutkować zawarciem umowy z podmiotem nieistniejącym, reprezentowanym przez nieuprawnione organy lub osoby, co może później budzić wątpliwości i problemy na etapie ewentualnego sporu pomiędzy Gminą a wykonawcą;

- naruszeniu postanowień umownych w zakresie podwykonawstwa, gdzie Gmina przewidziała obowiązek zawarcia aneksu, określającego część zamówienia, która ma zostać powierzona podwykonawcy. W 10 na 11 skontrolowanych umów stosowano praktykę polegającą na pozostawianiu nieuzupełnionych, „pustych” regulacji dotyczących podwykonawstwa, jak również nie zawierano aneksów w przypadku pojawienia się podwykonawcy w trakcie realizacji zamówienia publicznego.

(akta kontroli str. 1151, 1602, 1742, 1955, 2266, 3036, 3215, 3403, 3602, 3808)

NIK wskazuje, że Gmina nie stosowała się do norm, jakie sama sobie i wykonawcy narzuciła, zawierając umowy o zamówienia publiczne takiej treści, a co z całą pewnością miało służyć zapewnieniu transparentności realizowanej inwestycji. Naczelnik Wydziału Techniczno-Inwestycyjnego w wyjaśnieniach wskazał, że Gmina nie zawiera aneksów w razie zmiany podwykonawcy, lub jego ustanowienia w przypadku, gdy wykonawca na etapie podpisywania umowy takiego podwykonawcy nie wskazywał;

(akta kontroli str. 12-19, 72-79, 119-121)

[2] nierzetelnych, polegających na tym, że:

- w dziewięciu na 10 skontrolowanych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego wnioski o powołanie komisji przetargowej nie były podpisywane przez pracownika sporządzającego lub jego przełożonego. W jednym postępowaniu nie występowało z wnioskiem o powołanie tej komisji.

NIK podkreśla, że dokument niepodpisany nie spełnia wymogu rozliczalności pozwalającego na jednoznaczne stwierdzenie czy pochodzi od osoby uprawnionej. W wyjaśnieniach Burmistrz wskazał, że wniosek nie jest podpisywany przez pracownika, ponieważ w jego treści jest wskazana osoba, która wniosek sporządziła;

(akta kontroli str. 12-19, 72-78, 1564, 1821, 2133, 2604, 3195, 3352, 3548, 3767, 3912)

- w trzech na 10 skontrolowanych protokołach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego znajdowały się nieuzupełnione treści w zakresie wskazania dat a w jednym protokole brakowało podpisu jednego członka komisji.

(akta kontroli str. 1466, 1630, 1750)

Burmistrz wskazał w wyjaśnieniach, że braki w umowach, protokołach są efektem przeoczenia bądź omyłką. Natomiast Naczelnik Wydziału Techniczno-Inwestycyjnego wyjaśnił, że brak podpisu członka komisji był wynikiem jego absencji w dniu podpisywania protokołu. Ponadto Naczelnik Wydziału Techniczno-Inwestycyjnego zadeklarował, że ww. braki zostały uzupełnione.

(akta kontroli str. 12-19, 72-79, 119-121)

NIK wskazuje, że powyższe nieprawidłowości są skutkiem braku wewnętrznych zasad i procedur przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego oraz zasad prac komisji przetargowej. Potrzeba stworzenia takich regulacji stanowi dobrą praktykę wynikającą ze standardów kontroli zarządczej w zakresie stanowienia systemu kontroli zarządczej w jednostce poprzez określenie procedur wewnętrznych i zasad ich dokumentowania (pkt II.C.10 Standardów Kontroli Zarządczej). NIK podkreśla również, że stworzenie jednoznacznej procedury, wzorów dokumentów oraz zasad komunikacji

wewnętrznej pozwoliłoby na ograniczenie w przyszłości wystąpienia ww. nieprawidłowości.

6. Nieprawidłowe rozliczenie umowy nr 35/2017 na realizację zamówienia publicznego dotyczące budowy obiektu sportowo-rekreacyjnego, którego realizacja była dofinansowana przez MSiT, przez co naruszono regulacje wewnętrzne wynikające z Karty Obiegu Dokumentu i Kontroli nr 314 poprzez nieprawidłowe opisanie wystawionej przez wykonawcę faktury i przekazanie jej do opłacenia. Dokonane operacje finansowe nastąpiły z naruszeniem art. 44 ust. 3 pkt 3 u.f.p., tzn. że wydatki publiczne nie były dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Ponadto naruszono § 5 ust. 5 umowy nr 2017/0440/1825/SubA/DIS/PL zawartej z MSiT poprzez prowadzenie wyodrębnionej ewidencji księgowej zadania inwestycyjnego w sposób uniemożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych i bankowych przeprowadzanych dla wszystkich wydatków poprzez poniesienie w ramach rzeczoności zamówienia wydatku dotyczącego realizacji innego zadania inwestycyjnego, objętego osobną umową, która nie była przedmiotem dofinansowania MSiT.

(akta kontroli str. 3031, 3044, 3052, 3071)

Koszt inwestycji podpisanej umowy nr 35/2017 wynosił 4 494, tys. zł. W tabeli kosztów ryczałtowych, zawartej w umowie, w pkt II.6. ujęto wydatek montażu instalacji nagłośnienia w kwocie 19,7 tys. zł. Wartość zamówienia wzrosła w wyniku zawarcia aneksu nr 1/2018 z uwagi na wykonane roboty dodatkowe i wyniosła 4 616,9 tys. zł. Gmina aneksem nr 3/2018 z dnia 28 marca 2018 r. zrezygnowała całkowicie z montażu instalacji nagłośnienia i wydatek ten został usunięty z tabeli kosztów ryczałtowych, natomiast zlecone zostały dodatkowe roboty na kwotę 10,5 tys. zł. W wyniku tego całkowita wartość zamówienia, wnikająca z aneksu nr 3/2018 wyniosła 4 607,7 tys. zł. Natomiast suma faktycznie poniesionych kosztów (w tym wydatku na montaż instalacji nagłośnienia w kwocie 19,7 tys. zł), wynikających z przedstawionych faktur równa była kwocie 4 616,9 tys. zł, co odpowiadało kwocie wynikającej z aneksu nr 1/2018. Pomimo zaistnienia tej rozbieżności protokół odbioru robót został podpisany przez trzech pracowników Wydziału Techniczno-Inwestycyjnego, a faktura z tego tytułu została przekazana do rozliczenia. Ponadto w załączonym protokole odbioru, dołączonego do faktury VAT nr 4/K/05/2018, nie wyszczególniono pozycji dotyczącej innych zleconych robót budowanych na kwotę 10,5 tys. zł.

(akta kontroli str. (akta kontroli str. 2892-2898, 3031-3042, 4887, 4921, 4940-4943)

Naczelnik Wydziału Techniczno-Inwestycyjnego wyjaśnił, że montaż instalacji nagłośnienia dotyczył m.in. głośników, mikrofonu, miksera. Inspektor nadzoru robót elektrycznych, myląc rzeczoną pozycję z wykonaniem okablowania, które było ujęte w innej pozycji ryczałtowej ujął ten element w protokole odbioru częściowego prac. Dalej podkreślił, że z uwagi na nadwyżkę wypłaconego wynagrodzenia, postanowiono wykorzystać ją na realizację robót dodatkowych ujętych w aneksie 3/2018 do umowy 35/2017 w wysokości 10,5 tys. zł. Podał, że w ramach pozostałej części tj. kwoty 9,2 tys. zł Wykonawca wykonał prace polegające na urządzeniu zieleni wokół przedszkola i żłobka, którego budowa była przedmiotem odrębnej umowy nr 36/2017.

(akta kontroli str. 4970-4872)

NIK wskazuje, że z Karty Obiegu Dokumentu i Kontroli nr 314 oraz z wyjaśnień Skarbnika Gminy wynika, że pracownik wydziału merytorycznego kierujący fakturą do opłacenia powinien ją opisać m.in. w szczególności wskazując na podstawę zapłaty czyli umowę, porozumienie, zamówienie publiczne oraz wskazać czy faktura dotyczy protokołu odbioru częściowego czy końcowego. Pracownik opisując fakturę

VAT nr 4/K/05/2018 wskazał jedynie na umowę główną z pominięciem zawartych do tej umowy aneksów.

(akta kontroli str. 4885, 4941)

Sytuacja ta doprowadziła do stanu w którym: [1] opłacono faktury za usługę niewykonaną, tj. montaż instalacji nagłośnienia, na kwotę 19,7 tys. zł; [2] formalnie nie opłacono robót budowlanych wynikających z aneksu nr 3/2018 do umowy 35/2017 w kwocie 10,5 tys. zł; [3] Wykonawca nie zwrócił wypłaconej nadwyżki w kwocie 9,2 tys. zł w ramach realizacji umowy 35/2017, a Gmina nigdy nie wystąpiła do niego z wezwaniem do jej zwrotu.

(akta kontroli str. 3008-3009, 3044-3046, 4970-4872)

NIK wskazuje ponadto, że roboty dodatkowe z aneksu 3/2018 rzeczywiście należą do zamówienia publicznego będącego przedmiotem umowy 35/2017, jednak prace wykonane na rzecz umowy 36/2017 (na kwotę 9,2 tys. zł) powinny być rozliczane osobno i Gmina nie może dokonywać przeniesień kosztów pomiędzy zamówieniami publicznymi – w szczególności gdy tylko jedno z tych zamówień jest współfinansowane przez MSiT w ramach zawartej z umowy 2017/0440/1825/SubA/DIS/PL (umowa nr 35/2017).

NIK wskazuje również, że Gmina zawarła w dniu 9 października 2019 r. aneks nr 6 do umowy nr 35/2017 w celu konieczności rozliczenia nadpłaty w kwocie 9,2 tys. zł wynikającej ze zlecenia Wykonawcy prac dodatkowych w ramach zamówienia publicznego, związanego z budową przedszkola ze żłobkiem wraz z placem zabaw, na które obowiązywała odrębna umowa nr 36/2017. W ocenie NIK nie jest to właściwa praktyka ponieważ wydatek na odrębne zamówienie publiczne, nieobjęte dotacją MSiT w dalszym ciągu zwiększa ostateczną wartość inwestycji związanej z budową obiektu sportowo-rekreacyjnego (obejmującego m.in. korty do squasha oraz sale do fitnessu). W efekcie nastąpiło przekazanie MSiT niepełnych i błędnych informacji dotyczących powyższego zamówienia publicznego nr TI.271.3.2017.

Z uwagi na przekazanie pisma Gminy do MSiT celem wyjaśnienia rozliczenia odstąpiono od kwestii oceny zawarcia niniejszego aneksu.

(akta kontroli str. 4952-4956)

Ponadto w ocenie NIK naruszono standardy kontroli zarządczej poprzez:

[1] nierzetelne i niepełne dokumentowanie operacji finansowanych dot. zamówień publicznych (pkt II.C.14 lit. a Standardów Kontroli Zarządczej),

[2] dokonywanie operacji finansowych niezgodnie z zawartymi umowami i aneksami do tych umów co jest wynikiem braku weryfikacji przed i po realizacji operacji finansowej (pkt II.C.14 lit. d Standardów Kontroli Zarządczej),

[3] brak efektywnych mechanizmów przekazywania ważnych informacji w obrębie struktury organizacyjnej jednostki – co potwierdza brak przepływu informacji pomiędzy Wydziałem Techniczno-Inwestycyjnym, Wydziałem Pozyskiwania Funduszy i Wydziałem Finansowym (pkt II.D.17 Standardów Kontroli Zarządczej),

[4] brak efektywnego systemu wymiany ważnych informacji z podmiotami zewnętrznymi (pkt II.D.18 Standardów Kontroli Zarządczej).

7. W Biuletynie Informacji Publicznej Gminy Trzebnica (dalej: BIP) nie były zamieszczane dokumenty dotyczące przeprowadzonych w Gminie kontroli, stosownie do art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret drugie, w związku z art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej³⁷, według którego udostępnieniu w BIP podlega dokumentacja przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających.

³⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.

Sekretarz Gminy wyjaśnił, że podjęto już działania zmierzające do wyeliminowania tej nieprawidłowości. Do dnia kontroli NIK (11 października 2019 r.) w utworzonym w BIP miejscu do publikowania informacji o przebiegu i efektach przeprowadzanych kontroli pod adresem: <https://bip.trzebnica.pl/4963/1198/wyniki-kontroli.html>, znajdowało się już jedno wystąpienie pokontrolne po przeprowadzonej kontroli okresowej w Straży Miejskiej w Trzebnicy w przedmiocie wykonywania zadań zgodnie z ustawowo uregulowanymi uprawnieniami.

(akta kontroli str. 4822-4823)

OCENA CZĄSTKOWA

W Gminie podejmowano działania na rzecz rozwoju aktywności fizycznej lokalnej społeczności. Opracowano LPR jako dokument o charakterze planistycznym, w ramach którego m.in. zdefiniowano problem niewystarczającej i przestarzałej infrastruktury sportowej. W badanym okresie zwiększono bazę sportową m.in. Obiekt Sportowo-Rekreacyjny z kortami do squasha, skatepark w Księginicach i cztery boiska do piłki nożnej. Aktualnie realizowane były w Gminie cztery inwestycje budowlane, związane z powstawaniem nowych obiektów sportowych. Na terenie Gminy prowadzono akcje informacyjne na temat działalności sportowo-rekreacyjnej. W latach 2015-2019 (I półrocze) Gmina udzieliła Centrum dotacji podmiotowych w kwocie 23 194,6 tys. zł oraz celowych w wysokości 7 328,8 tys. zł. Przyjęta formuła udzielania dotacji podmiotowych uniemożliwiała identyfikację poziomu dofinansowania działalności sportowo-rekreacyjnej. Przez trzy lata badanego okresu udzielano dotacji celowych nie zawierając w tym zakresie stosownych umów, w rezultacie czego brak było możliwości pełnego ich rozliczenia. Jednocześnie, w dwóch przypadkach, na zadania z zakresu sportu i rekreacji, błędnie udzielono dotacji z działu klasyfikacji budżetowej 921 – Kultura. W skontrolowanych przez NIK postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego wystąpiły przypadki działań sprzecznych z prawem i nierzetelnych

OBSZAR

2. Efekty działań na rzecz rozwoju aktywności fizycznej społeczeństwa

Opis stanu faktycznego

2.1. W załączniku 2 do LPR, pn. Projekty i przedsięwzięcia rewitalizacyjne Lista B przewidziano trzy projekty, których celem było stworzenie nowych obiektów sportowych, realizujących, stosownie do wyjaśnień Gminy „cel 1”, tj. podniesienie poziomu życia mieszkańców obszaru rewitalizowanego poprzez działania w zakresie integracji i aktywizacji społecznej, tj.:

- halę widowiskowo-sportową przy Szkole Podstawowej nr 2 w Trzebnicy;
- boisko wielofunkcyjne przy Szkole Podstawowej nr 2 w Trzebnicy;
- boisko wielofunkcyjne we wsi Blizocin.

(akta kontroli str. 108-109, 758-761, 782)

Z wyjaśnień przedstawionych przez Zastępcy Naczelnika Wydziału Pozyskiwania Funduszy wynikało, że:

- budowa hali widowiskowo-sportowej przy Szkole Podstawowej nr 2 w Trzebnicy jest w trakcie realizacji,
- budowa boiska wielofunkcyjnego przy Szkole Podstawowej nr 2 w Trzebnicy została ukończona w 2016 r., wobec czego zrealizowano planowany wskaźnik produktu oraz wskaźnik rezultatu,
- nie przystąpiono do realizacji projektu budowy boiska wielofunkcyjnego we wsi Blizocin.

(akta kontroli str. 44, 107-109)

2.2. W Gminie nie powołano Rady Sportu. Gmina nie zlecała GCKiS dodatkowych zadań z zakresu kultury fizycznej, wykraczających poza statutową działalnością Centrum.

(akta kontroli str. 44, 45)

2.3. Gmina nie przekazała infrastruktury sportowej i rekreacyjnej w zarząd innym podmiotom.

(akta kontroli str. 45)

W kontrolowanym okresie na podstawie umowy dzierżawy Gmina przekazała w administrowanie GPW teren, na którym znajduje się kompleks basenowy.

(akta kontroli str. 3913-3918)

Gmina przekazała GCKiS w użytkowanie wieczyste grunty wraz z nieodpłatnym przekazaniem prawa własności budynków i urządzeń trwale związanych z gruntem, stanowiące siedzibę GCKiS.

(akta kontroli str. 45, 86, 117, 161, 3919)

Ponadto GCKiS administrował obiektami sportowymi, w skład których wchodził:

- kompleks boisk „Orlik 2012” działka 25 AM-12 w Trzebnicy - w latach 2011 – 2016 na podstawie umowy użyczenia, od 2017 r. na podstawie umów dzierżawy,
- kompleks boisk „Orlik 2012” działka 244/5 w Ujeźdźcu Wielkim - w latach 2011 – 2016 na podstawie umowy użyczenia, od 2017 r. na podstawie umów dzierżawy,
- boisko sportowe w Nowym Dworze na działce 105/16 AM -1 - w latach 2011 – 2016 na podstawie umowy użyczenia, od 2017 r. na podstawie umów dzierżawy,
- Stadion Miejski „Fair Play Arena” – w latach 2011 – 2017 na podstawie umowy dzierżawy, od 2017 r. na podstawie umowy poddzierżawy,
- Hala Sportowa przy ul. Kościelnej 9 w Trzebnicy – w latach 2011 – 2016 na podstawie umowy użyczenia, w pierwszej części roku 2017 na podstawie umowy dzierżawy i następnie na podstawie umowy poddzierżawy,
- Obiekt Sportowo – Rekreacyjny przy ul. 3 Maja w Trzebnicy – od roku 2018 na podstawie umowy dzierżawy.

(akta kontroli str. 3922-3928, 3962-3977, 4042-4058, 4828-4867)

Gmina w celu zapewnienia utrzymania należytego stanu technicznego obiektów sportowych zobowiązała w ww. umowach, podmiot administrujący obiektem sportowym, do dbałości o przedmiot umowy w szczególności o jego odpowiedni stan techniczny i użytkowy, zachowując czystość i porządek.

(akta kontroli str. 45)

Pomimo pozostawiania po stronie Gminy obowiązku przeprowadzania przeglądów rocznych i 5-letnich, wynikających z przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³⁸ (dalej: Prawo budowlane), takie przeglądy były dokonywane przez podmioty administrujące obiektami. P.o. Naczelnika Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami wyjaśnił, że wykonywanie obowiązkowych przeglądów wynika w sposób dorozumiany z zawartych umów. Gmina nie posiada dokumentacji przeglądów obiektów sportowych, ani żadnej korespondencji pomiędzy podmiotem administrującym obiektem a Gminą potwierdzającą dokonanie takiego przeglądu.

(akta kontroli str. 45, 117, 161, 4868)

W kontrolowanym okresie nie wpłynęły do Gminy żadne skargi związane z utrzymaniem należytego stanu technicznego obiektów sportowych.

³⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 1186 ze zm.

2.4. W kontrolowanym okresie Gmina zawarła z MSiT dwie umowy o dofinansowanie ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej, które obejmują budowę trzech obiektów sportowych, tj.:

- hali widowiskowo–sportowej przy Szkole Podstawowej nr 2 w Trzebnicy³⁹,
- hali do squasha⁴⁰ oraz
- toru do pumtracka⁴¹.

Hala widowiskowo–sportowa jest zadaniem inwestycyjnym w ramach Programu rozwoju szkolnej infrastruktury sportowej, natomiast hala do squasha oraz tor do pumtracka są realizowane w ramach Programu rozwoju ponadlokalnej infrastruktury sportowej.

(akta kontroli str. 4059-4077, 4336-4350)

Z zawartych umów wynikały następujące obowiązki Gminy w trakcie i po realizacji zadania inwestycyjnego:

- realizacja zadania zgodnie z programem i z zachowaniem należytej staranności poprzez podejmowanie działań zgodnie z przymiotami opisanymi w umowie,
- prowadzenie wyodrębnionej ewidencji księgowej dotyczącej realizacji zadania inwestycyjnego,
- informowanie Ministra o innych źródłach finansowania inwestycji, jeżeli wystąpią,
- wykorzystanie dotacji wyłącznie na cele i na warunkach określonych w umowie oraz zgodnie z wnioskiem inwestycyjnym, programem i rozporządzeniem MSiT w sprawie przekazywania środków z Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej,
- informowanie Ministra o uzyskaniu dochodu z tytułu naliczenia i otrzymania kar umownych, pomniejszenia wypłacanej wykonawcy kwoty zawartej na fakturze o wysokość kar,
- sporządzenie i przedstawienie Ministrowi rozliczenia dofinansowania w zakresie rzeczowym i finansowym,
- stosowanie p.z.p. przy realizacji zadania inwestycyjnego,
- podjęcie działań promocyjnych informujących o wykorzystanej dotacji przy realizacji zadania inwestycyjnego,
- monitorowanie na bieżąco przebiegu realizacji zadania oraz informowania Ministra o wszelkich okolicznościach, które mogą mieć wpływ na zaprzestanie realizacji budowy bądź jej opóźnienie,
- zachowanie trwałości zadania inwestycyjnego w przypadku hali do squasha i toru do pumtracka przez okres 10 lat, w odniesieniu do hali widowiskowo – sportowej przez okres pięciu lat od dnia zakończenia realizacji inwestycji,
- przechowywanie dokumentacji przez pięć lat od dnia przyjęcia przez Ministra rozliczenia dofinansowania,
- przedstawienie umotywowanego wniosku w przypadku potrzeby zmiany umowy z uwagi na przypadki wskazane w umowie.

(akta kontroli str. 4059-4077; 4336-4350)

Hala widowiskowo–sportowa znajduje się w trakcie budowy, na końcowym etapie realizacji inwestycji. Z uwagi na zmianę projektu budowlanego roboty budowlane na

³⁹ umowa nr 2017/0279/1825/SubA/DIS/SZ z dnia 13.10.2017 r., kwota dofinansowania: 2 464,0 tys. zł

⁴⁰ umowa nr 2017/0440/1825/SubA/DIS/PL z dnia 06.12.2017 r., kwota dofinansowania: 1 332,3 tys. zł

⁴¹ jw.

tym obiekcie aktualnie są wstrzymane⁴², w związku z czym Gmina złożyła projekt zamienny, który oczekuje na akceptację Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Trzebnicy. Jednocześnie w sprawie przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego prowadzone jest przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych postępowanie wyjaśniające.

(akta kontroli str. 121, 162)

Obiekt sportowo–rekreacyjny w którym umiejscowione są korty do squasha został wybudowany i Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Trzebnicy wydał decyzję⁴³ o pozwoleniu na użytkowanie.

Tor do pumtracka znajdował się jeszcze w budowie, ale już zostało wydane zaświadczenie z dnia 9 stycznia 2019 r. o braku wniesienia sprzeciwu do użytkowania tego obiektu⁴⁴.

(akta kontroli str. 1354-1371)

Cztery korty do squasha i tor do pumtracka wchodzi łącznie z trzema salami treningowymi w skład Gminnego Obiektu Sportowo- Rekreacyjnego przy ul. 3 Maja 2 w Trzebnicy. Korty do squasha wynajmowane są w cyklach czasowych co godzinę i czynne są od poniedziałku do piątku w godzinach 8:00 – 22:00 oraz od soboty do niedzieli w godzinach 12:00 – 20:00. Podstawą korzystania z kortów do squasha lub sal treningowych jest uiszczenie jednorazowej opłaty, posiadanie karnetu lub karty partnerskiej. Ceny biletów za udostępnienie jednego kortu do squasha są uzależnione od dnia i godziny wejścia. W przypadku taryfy „normalnej” cena wynosiła 20 zł w powszednie dni tygodnia w godzinach od 8:00 do 16:00, oraz 30 zł w dni powszednie po godzinie 16:00 oraz w weekendy. Taryfa „ulgowa”, przysługująca rodzinom 3+, studentom, młodzieży szkolnej oraz emerytom wynosiła 15 zł w powszednie dni tygodnia w godzinach od 8:00 do 16:00 i 25 zł w dni powszednie po godz. 16:00 oraz 20 zł w weekendy. Możliwe było również wypożyczenie sprzętu za dodatkową opłatą.

Tor do pumtracka był obiektem bezpłatnym i ogólnodostępnym bez ograniczeń czasowych.

(akta kontroli str. 4697-4700, 4824, 4827)

2.5. Gmina nie zatrudniała trenerów i animatorów z uwagi na fakt przekazania realizacji zadania własnego, jakim jest tworzenie warunków, w tym organizacyjnych, sprzyjających rozwojowi sportu, dla GCKiS oraz w części GPW. GCKiS – jako instytucja kultury oraz GPW – jako spółka kapitałowa są to osobne i niezależne od Gminy podmioty. Zarówno GCKiS jak i GPW samodzielnie decydowały o zasadności i liczebności zatrudnianej kadry trenerskiej i animatorskiej stosownie do potrzeb. Gmina nie posiada tym samym w budżecie zabezpieczonych środków na pokrycie kosztów zatrudnienia trenerów lub animatorów.

(akta kontroli str. 45)

2.6. Gmina nie otrzymywała dotacji z MSiT związanych z budową i utrzymaniem GCKiS, które w Gminie pełni funkcję głównej instytucji, realizującej zadania z zakresu sportu.

(akta kontroli str. 67)

2.7. Gmina nie udzielała zamówień publicznych na utrzymanie, w tym remont bądź modernizację GCKiS. GCKiS otrzymuje na ten cel dotacje podmiotową i w kontrolowanych latach również kilka dotacji celowych, jednak już sama czynność

⁴² Z uwagi na prowadzenie robót budowlanych w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w pozwoleniu na budowę, projekcie budowlanym.

⁴³ Decyzja Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Trzebnicy nr 109/2018 z dnia 20 kwietnia 2018 r.

⁴⁴ Z uzasadnienia Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Trzebnicy w decyzji 10/2019 z dnia 9 stycznia 2019 r. – akta kontroli 1355.

przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego pozostaje po stronie GCKiS.

(akta kontroli str. 69-71, 1016-1017, 1145, 1293, 1310)

W 2016 r. przeprowadzono natomiast dwa postępowania o udzielenie zamówienia publicznego nr TI.271.4.2016 oraz TI.271.6.2016 na utrzymanie Gminnego Parku Wodnego „Zdrój” pn. Przebudowa pomieszczeń na lokal gastronomiczny z kręgielnią, siłownią i salą fitness w Gminnym Parku Wodnym "ZDRÓJ".

(akta kontroli str. 69-71)

Postępowania powyższe zostały przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego. Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego TI.271.4.2016 zostało podzielone na dwa zadania. Zadanie pierwsze dotyczyło robót budowlanych i instalacji wodno-kanalizacyjnej, centralnego ogrzewania i elektrycznej, a zadanie drugie dotyczyło wentylacji mechanicznej. Potencjalni wykonawcy złożyli oferty jedynie na zadanie drugie. W toku tego postępowania wybrano wykonawcę z którym podpisano umowę. Zaoferował on najniższą cenę i otrzymał największą liczbę punktów, a okres oferowanej gwarancji i rękopis spełniał wymagania SIWZ.

Nie unieważniono postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, dotyczącego zadania pierwszego. Burmistrz wskazał, że nastąpiła omyłka polegająca na braku przepływu informacji o unieważnieniu postępowania.

(akta kontroli str. 78, 1631-1632, 1699)

Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego TI.271.6.2016 miało na celu powtórzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w zakresie odpowiadającym zadaniu pierwszemu. W postępowaniu złożonych zostało pięć ofert. Wykonawca z którym podpisano umowę uzyskał największą liczbę punktów w toku oceny ofert.

(akta kontroli str. 1751-1752)

2.8. Nadzór i kontrola działalności GCKiS odbywały się na podstawie przedkładanych Gminie sprawozdań z działalności. Według Skarbnik Gminy, sprawozdania GCKiS zawierają najważniejsze kategorie wydatków (wynagrodzenia, remonty, materiały i usługi) z czego wynika, że GCKiS rozlicza otrzymaną dotację poprzez prowadzenie działalności w obszarach wynikających z postanowień statutowych. Gmina nie stwierdziła żadnych nieprawidłowości w dysponowaniu przez GCKiS przekazanymi środkami finansowymi lub gospodarowanym mieniem.

(akta kontroli str. 25, 159-160)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W Gminie nie monitorowano procesu wdrażania LPR, w którym założono konkretne efekty w postaci wskaźników produktu i wskaźników rezultatu w odniesieniu do trzech obiektów sportowych. LPR zakładał monitorowanie bieżące poprzez sporządzanie corocznie sprawozdania monitoringowego – co nie było wykonywane z uwagi na podjęcie decyzji o dokonaniu jedynie średniokresowej oceny w 2020 r.

(akta kontroli str. 107, 721-722)

NIK nie podziela wyjaśnień Zastępcy Naczelnika Wydziału Pozyskiwania Funduszy w których wskazano, że dopiero dłuższa perspektywa pozwoli na miarodajną ocenę i ewaluację wykonania Programu lub ewentualnie jej rewizję, ponieważ LPR został wdrożony w 2016 r. i przez okres ponad trzech lat nie dokonano oceny stanu zaawansowania realizacji przedsięwzięć przez co nie zapewniono oceny zgodności ich realizacji z wcześniej zatwierdzonymi założeniami,

o czym mowa w rozdz. 7 LPR. Tym bardziej, że zakończenie realizacji przedsięwzięć przewidziano do 31 grudnia 2023 r.

(akta kontroli str. 107, 624)

Tego rodzaju zaniechanie skutkuje niezrealizowaniem celu kontroli zarządczej, jakim jest zapewnienie zgodności działań z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi (art. 68 ust. 2 pkt 1 u.f.p.) oraz stanowi naruszenie standardów kontroli zarządczej (pkt II.B.6 Standardów Kontroli Zarządczej) zgodnie z którymi cele i zadania należy określać jasno, a ich wykonanie należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników.

2. Niewypowiadanie przez Gminę umów użyczenia lub dzierżawy dotyczących konkretnego obiektu sportowego w sytuacji kiedy zamierzała zawrzeć nową umowę przez co naruszyła postanowienia umowne w zakresie rozwiązywania umów zawartych z GCKiS.

(akta kontroli str. 3970, 3975, 4045, 4049, 4053, 4057, 4830, 4850, 4854, 4947-4951)

W przypadku czterech z sześciu obiektów sportowych w odniesieniu do których zawierane były umowy użyczenia lub dzierżawy przez Gminę na rzecz GCKiS, w latach 2011 – 2019, w różnych okresach, obowiązywały co najmniej dwie umowy użyczenia lub dzierżawy na ten sam obiekt. I tak, jeżeli chodzi o:

- działki 105/16 AM w miejscowości Nowy Dwór (boisko sportowe) oraz działki 244/5 AM – 1 w miejscowości Ujeździec Wielki (kompleks boisk Orlik 2012) zawarto:
 - umowę użyczenia z 30 grudnia 2011 r. obowiązującą do 30 grudnia 2017 r. – której nigdy nie wypowiedziano;
 - w tym czasie zawarto umowę dzierżawy w dniu 1 stycznia 2017 r. obowiązującą do 31 marca 2017 r., a następnie kolejną z 1 kwietnia 2017 r. obowiązującą do 31 marca 2021 r. - której nigdy nie wypowiedziano;
 - kolejną umowę, w czasie obowiązywania poprzedniej, tym razem - umowę dzierżawy z 1 kwietnia 2019 r. obowiązującą do 31 grudnia 2019 r.;
- działki 27 AM – 13 w Trzebnicy (Hala Sportowa przy ul. Kościelnej 9) zawarto:
 - umowę użyczenia z 30 grudnia 2011 r. obowiązującą do 30 grudnia 2017 r. – której nigdy nie wypowiedziano;
 - umowę dzierżawy w dniu 1 stycznia 2017 r. obowiązującą do 31 marca 2017 r., a następnie kolejną z 1 kwietnia 2017 r. obowiązującą do 31 marca 2020 r. - której nigdy nie wypowiedziano. Wypowiedziano w dniu 4 września 2017 r., jedynie umowę z dnia 1 stycznia 2017 r., która w tym czasie już nie obowiązywała. W dniu 11 września 2017, na podstawie aktu notarialnego, działka stała się przedmiotem leasingu finansowego pomiędzy Bankiem a Gmina. Jednocześnie pomiędzy tymi podmiotami została zawarta umowa dzierżawy, w efekcie czego Gmina stała się dzierżawcą tej Hali. W następstwie, w umowie dzierżawy z dnia 1 kwietnia 2017 r. zmienił się „Wydzierżawiający”⁴⁵ – którym stał się leasingodawca (Bank) wskazany w akcie notarialnym;
 - w dniu 12 września 2017 r. Gmina zawarła umowę poddzierżawy z GCKiS na czas nieokreślony;
- działki 25 AM – 12 w Trzebnicy (znajduje się na niej kompleks boisk Orlik 2012, ośrodek sportowo – rekreacyjny w skład którego wchodzi m.in. korty do squasha i tor do pumtracka) zawarto:
 - w zakresie dotyczącym gruntu o powierzchni 3,1759 ha następujące umowy:

⁴⁵ Akt notarialny Rep. A nr 12528/2017.

- umowę użyczenia z 30 grudnia 2011 r. obowiązująca do 30 grudnia 2017 r. – której nigdy nie wypowiedziano;
 - umowę dzierżawy w dniu 1 stycznia 2017 r. obowiązującą do 31 marca 2017 r., a następnie kolejną z 1 kwietnia 2017 r. obowiązującą do 31 marca 2021 r. - której nigdy nie wypowiedziano;
 - kolejną umowę w czasie obowiązywania poprzedniej, tym razem - umowę dzierżawy z 1 kwietnia 2019 r. obowiązującą do 31 grudnia 2019 r.;
- o osobno umowę na nieruchomości zabudowaną obiektem sportowo-rekreacyjnym, zlokalizowanym na 650 m² ww. działki

(akta kontroli str. 3968-4012, 4042-4058, 4829- 4831, 4848-4855)

NIK wskazuje, że żadna z ww. umów nie została rozwiązana przez Gminę, poza wspomnianym rozwiązaniem nieobowiązującej już umowy dzierżawy Hali Sportowej z dnia 1 stycznia 2017 r.

Z wyjaśnień p.o. Naczelnik Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami wynikało, że umowy te zostały rozwiązane w sposób dorozumiany, ponieważ treściowo nie były tożsame z umowami zawieranymi później. Ponadto w przypadku umowy na nieruchomość zabudowaną obiektem sportowo – rekreacyjnym umowa ta nie dotyczy gruntu ponieważ ten został wydzierżawiony umową z 1 kwietnia 2019 r.

(akta kontroli str. 117, 4869)

NIK wskazuje, że umowę dzierżawy można wypowiedzieć zgodnie z art. 673 § 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁴⁶ (dalej: k.c.) w zw. art. 694 k.c. jedynie w wypadkach określonych w umowie, do których w omawianych przypadkach zaliczono m.in. sytuacje, gdy: przedmiot dzierżawy stał się niezbędny Wydzierżawiającemu, wystąpiły uzasadnione skargi mieszkańców lub brak było akceptacji nowej stawki czynszu. Ponadto należy wskazać, że brak ewidencji umów cywilnoprawnych w Urzędzie, dotyczących dzierżawy i użyczenia, utrudnia identyfikację wszystkich zawartych umów w tym zakresie a dotyczących obiektów sportowych. Gmina wystawiając faktury za dzierżawę identyfikowała obiekt wskazując pod pozycją „nr umowy” kod obiektu wynikający z wewnętrznej ewidencji prowadzonej przez Wydział Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami. Oznaczenie to nie jest równoważne z oznaczeniem umowy na podstawie której, naliczono czynsz, ponieważ zawierane przez Gminę umowy użyczenia i dzierżawy nie zawierały swoich własnych numerów, identyfikowalne były jedynie dzięki dacie zawarcia. NIK wskazuje, że wobec powyższego czynsz był opłacany na podstawie ostatniej obowiązującej umowy, podczas gdy w obrocie prawnym dalej funkcjonowały inne umowy.

(akta kontroli str. 3913-4058, 4828-4867, 4947-4951)

3. Niedokonywanie przez Gminę przeglądów okresowych obiektów sportowych, czym naruszono przepis art. 62 ust. 1 Prawa budowlanego. oraz niezgodne z postanowieniami zawartych umów przenoszenie tego obowiązku na dzierżawców obiektów sportowych,

(akta kontroli str. 117, 161, 4868)

Zgodnie z art. 62 ust. 1 Prawa budowlanego obiekty budowlane powinny być w czasie ich użytkowania poddawane przez właściciela lub zarządcę kontroli. Gmina natomiast nie przekazała obiektów sportowych w zarząd innym podmiotom i w dalszym ciągu pozostawała ich właścicielem, tym samym adresatem obowiązku o którym mowa w przywołanym wyżej przepisie Prawa budowlanego.

P.o. Naczelnik Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami wyjaśnił, że Gmina nie przeprowadza przeglądów obiektów sportowych rocznych i pięcioletnich,

⁴⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 1145

ponieważ w sposób dorozumiany przekazała te kompetencje dzierżawcom i poddzierżawcom. Ponadto Gmina nie posiada protokołów przeglądów należących do niej obiektów sportowych, oraz nie posiada dokumentacji potwierdzającej przeprowadzenie takiego przeglądu przez dzierżawcę lub poddzierżawcę. Dalej wyjaśniono, że Wydział Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami na bieżąco dokonuje okresowych kontroli wydzierżawianych nieruchomości, jednak nie sporządza z tych czynności żadnej dokumentacji.

(akta kontroli str. 117, 161, 4868)

W rezultacie Gmina pomimo deklarowanych działań nie posiadała wiedzy o aktualnym stanie obiektów sportowych na jej terenie, nie posiadała dokumentacji potwierdzającej wykonywanie obowiązków nałożonych na Gminę Prawem budowlanym, które zostały na te podmioty przeniesione w sposób dorozumiany.

4. Brak realizacji obowiązków wynikających z umów zawartych z Ministrem w zakresie udzielonych dotacji, tj:

Nieuzyskanie przez Gminę zgody MSiT na zmianę przedmiotu umowy, polegającej na zrezygnowaniu w projekcie budowlanym z realizacji łącznika pomiędzy projektowaną halą widowiskowo-sportową a Szkołą Podstawową nr 2 w Trzebnicy. Naruszono przez to § 17 ust. 1 w zw. ust. 2 pkt 4 umowy nr 2017/0279/1825/SubA/DIS/SZ, z którego wynika, że Gmina winna wystąpić z umotywowanym wnioskiem.

(akta kontroli str. 4059-4077)

Naczelnik Wydziału Techniczno-Inwestycyjnego wyjaśnił, że Gmina poinformowała MSiT wpisując w sprawozdaniu kwartalnym przedkładanym w związku z realizacją umowy, w polu „uwagi”, o problemach z realizacją inwestycji zgodnie z projektem, ze względu na występujące w nim błędy, jednak MSiT nie zajął jeszcze jednoznacznego stanowiska.

W ocenie NIK działania te były opóźnione, ponieważ zmiany w projekcie zostały dokonane bez wcześniejszego uzyskania zgody MSiT.

(akta kontroli str.120)

OCENA CZĄSTKOWA

W Gminie nie monitorowano efektów działań określonych LPR, a ukierunkowanych na rewitalizację obiektów sportowych. Dla Gminy nie przyjęto innych dokumentów o charakterze strategicznym związanych z rozwojem sportu i rekreacji, a co za tym idzie nie określono żadnych szczegółowych mierników w tym zakresie. Działania nadzorcze i kontrolne Gminy nie zapewniały prawidłowej realizacji zadań w zakresie gospodarowania obiektami sportowymi. W przypadku realizacji jednego zadania dofinansowanego przez MSiT nie uzyskano, wymaganej umową zgody na zmianę zakresu rzeczowego zadania.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

- | | |
|---------|--|
| Uwagi | <ol style="list-style-type: none">1. W Gminie powierzono funkcję ośrodka sportu i rekreacji gminnej instytucji kultury, jaką jest Gminne Centrum Kultury i Sportu w Trzebnicy. Zdaniem NIK taka konstrukcja prowadziła do zaburzenia transparentności poprawności finansowania sportu przez Gminę z uwagi na fakt, że finansowanie instytucji kultury, jako odrębnego podmiotu odbywa się na innych zasadach niż zadania z zakresu sportu i rekreacji.2. Opisane w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym ustalenia, dotyczące działań na rzecz rozwoju aktywności fizycznej społeczeństwa świadczą o nieprzebrzeganiu procedur wewnętrznych oraz słabości komunikacji wewnętrznej, a także braku dostatecznego nadzoru nad prawidłową realizacją zadań przez Gminę i wskazują, na potrzebę rozważenia przez Burmistrza podjęcia działań wzmacniających kontrolę zarządczą, w celu urzeczywistnienia, określonego w art. 68 ust. 1 u.f.p., wymogu zapewnienia realizacji celów i zadań kierowanej jednostki sektora finansów publicznych w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. |
| Wnioski | <ol style="list-style-type: none">1. Monitorowanie efektów podejmowanych działań przez Gminę w zakresie stworzenia warunków sprzyjających rozwojowi sportu i rekreacji.2. Określenie, zgodnie z art. 247 ust. 2 u.f.p. zasad udzielania i rozliczania dotacji podmiotowych.3. Zaktualizowanie regulaminu organizacyjnego UM w Trzebnicy w zakresie odpowiadającym rzeczywistej strukturze organizacyjnej Urzędu.4. Stworzenie i zapewnienie warunków do podjęcia efektywnych działań nadzorczych i kontrolnych Gminy w celu uporządkowania sfery zagadnień związanych z zawieraniem umów użyczenia i dzierżaw mienia komunalnego na terenie Gminy.5. Podjęcie skutecznych działań w celu określenia zasad współdziałania jednostek organizacyjnych Urzędu w zakresie [1] przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, jego realizacji i rozliczenia [2] utrzymanie integralności dokumentacji zamówień publicznych w szczególności w zakresie jej kompletności.6. Dokonanie weryfikacji [1] podstawy prawnej wydawanych przez Burmistrza zarządzeń dotyczących zamówień publicznych [2] treści zawartych i zawieranych umów o udzieleniu zamówienia publicznego celem wyeliminowania nieuzupełnionych pozycji i nieprecyzyjnych zapisów mogących budzić wątpliwości interpretacyjne [3] treści zawartych i zawieranych umów o udzieleniu zamówienia publicznego celem wyeliminowania błędnych i uzupełnienia niepełnych komparycji Wykonawców. |

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 we Wrocławiu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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.

Wrocław, 30 października 2019 r.

Kontrolerzy
Anna Łuczak
Specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
Dyrektor
Radosław Kujawiński

.....
podpis

.....
podpis

Paulina Żywicka
Inspektor kontroli państwowej

.....
podpis