



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO – 4101-09-15/2013
P/13/170

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01
lpo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/13/170 – Wykorzystanie przez wielkopolskie jednostki samorządu terytorialnego obiektów sportowo-rekreacyjnych
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
<i>Kontroler</i>	Grzegorz Wojtasz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86113 z dnia 24 czerwca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Gminy Suchy Las, ul. Szkolna 13, 62-002 Suchy Las (dalej: Urząd)
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Grzegorz Wojtera, Wójt (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, przygotowanie inwestycji, polegającej na budowie Parku Wodnego Octopus, w zakresie rozpoznania potrzeb społeczności lokalnej i wykonania koncepcji funkcjonalno-użytkowej, a także nadzór nad prawidłowością zarządzania tym obiektem w latach 2011-2013 (I półrocze).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Budowę Parku Wodnego Octopus w Suchym Lesie uzasadniał wynik konsultacji społecznych, przeprowadzonych przez władze gminy. Przed przystąpieniem do realizacji tego zadania nie opracowano jednak studium jego wykonalności. Postępowanie to, w ocenie NIK, nie było rzetelne i pozbawiło Gminę informacji na temat możliwości finansowania kosztów jego funkcjonowania.

W ocenie NIK, nadzór Wójta Gminy Suchy Las nad efektywnością zarządzania Parkiem wodnym nie był skuteczny. Świadczy o tym przede wszystkim brak realizacji przez zarządzającego tym obiektem niektórych zaleceń audytora oraz pogarszające się wyniki finansowe.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

Rada Gminy Suchy Las, po przeprowadzeniu konsultacji społecznych, wskazała inwestycję polegającą na budowie krytej pływalni, jako jedno z zadań na lata 2007-2013 w zakresie rozwoju infrastruktury sportowej na terenie gminy². Zadanie to miało na celu podniesienie walorów rekreacyjno-turystycznych gminy.

W ocenie NIK, dobrą praktyką było przeprowadzenie przez Gminę Suchy Las konsultacji społecznych, przed podjęciem decyzji o realizacji tej inwestycji. Przeprowadzono je na etapie prac nad planem rozwoju lokalnego Gminy Suchy Las na lata 2006-2010, a polegały na zebraniu opinii na temat priorytetów planowanych działań inwestycyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 6-23)

Park Wodny Octopus (dalej: Park) został oddany do użytku w listopadzie 2008 r. Koszt inwestycji wyniósł 29.911,0 tys. zł, z czego 2.000,0 tys. zł stanowiło dofinansowanie uzyskane przez Gminę ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej. We wniosku do Ministra Sportu o dofinansowanie budowy Parku Wójt wskazał, że możliwość korzystania z Parku przyczyni się do ograniczenia wad postawy i zwiększenia sprawności fizycznej wśród mieszkańców, pełniejszej realizacji zadań sportowo-rekreacyjnych i społecznych gminy oraz do stworzenia nowych miejsc pracy. Podał także, że ze względu na wysokie koszty, efekty wpływu funkcjonowania Parku na zmniejszenie wad postawy nie zostały zmierzone. Wyjaśnił także, że przyjęto założenie, że stworzenie dogodnych warunków do uprawiania sportu poprawi, jakość życia mieszkańców. Wskazał także na wyniki badań przesiewowych u dzieci szkolnych, z których wynikała konieczność prowadzenia zajęć na basenie. Co do zatrudnienia Wójt podał, że w związku z rozpoczęciem działalności Parku zatrudnionych zostało 29 osób (stan na 1 marca 2009 r.).

(dowód: akta kontroli str. 66-80, 156-173)

W związku z budową Parku Gmina zaciągnęła zobowiązania w wysokości 16.277,2 tys. zł, z czego 7.277,2 tys. zł stanowiły kredyty inwestycyjne, a 9.000,0 tys. – wyemitowane obligacje komunalne. Do końca I półrocza 2013 r. Gmina uregulowała większość ww. zobowiązań. Do wykupu do końca 2013 r. zostały obligacje o wartości 1.500,0 tys. zł. Odsetki zapłacone przez Gminę z tytułu ww. zobowiązań, w latach 2006-2013 (I półrocze), wyniosły łącznie 3.098,1 tys. zł, z czego w badanym okresie była to kwota 422,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 81, 126-148)

Ustalone nieprawidłowości

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

W ocenie NIK, działaniem rzetelnym byłoby opracowanie studium wykonalności Parku, przed przystąpieniem do jego realizacji. Brak takiej analizy pozbawił bowiem Gminę informacji na temat potencjalnych przychodów i kosztów funkcjonowania Parku, co mogło mieć wpływ na decyzje w tej sprawie.

² Plan Rozwoju Lokalnego Gminy Suchy Las na lata 2006-2010, wprowadzony uchwałą nr LI/439/2006 Rady Gminy Suchy Las z dnia 16 marca 2006 r.

Wójt Gminy Suchy Las wyjaśnił, że nie sporządzono studium wykonalności, ponieważ Gmina Suchy Las mogła sobie pozwolić na realizowanie zadań własnych z zakresu kultury fizycznej i rekreacji, tj. wybudowanie i utrzymanie basenu. Ponadto podał, że planowane na etapie budowy Parku przychody miały o 10 % przewyższać koszty jego funkcjonowania.

W ocenie NIK, zdolność gminy do pokrywania strat Parku, nie zwalnia z obowiązku oszczędnego i gospodarnego wydatkowania środków publicznych. W latach 2011-2013 (I półrocze) koszty działalności Parku przewyższyły przychody odpowiednio o 15%, 44 % i 48 %, a Gmina sfinansowała stratę, która wzrosła w tym okresie z 1,1 mln zł do 1,9 mln zł. NIK zwraca ponadto uwagę, że zasady prawidłowej gospodarki nieruchomościami komunalnymi obligują władze Gminy do efektywnego ich wykorzystywania. W latach 2011-2013 (I półrocze) komisja rewizyjna Rady Gminy Suchy Las nie przeprowadzała kontroli Parku.

(dowód: akta kontroli str. 24, 83, 153-154)

Ocena cząstkowa

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

2. Nadzór Urzędu nad prawidłowością zarządzania obiektem sportowo rekreacyjnym

Opis stanu faktycznego

W celu realizacji zadań gminy z zakresu kultury fizycznej i rekreacji, Rada Gminy Suchy Las utworzyła gminną jednostkę budżetową pn. Park Wodny Octopus. Do zadań Parku należało realizowanie zadań Gminy z zakresu kultury fizycznej i rekreacji, a w szczególności: inicjowanie, organizowanie i upowszechnianie kultury fizycznej, organizowanie zajęć, zawodów oraz imprez sportowo-rekreacyjnych, upowszechnianie sportu szkolnego, tworzenie warunków uczestnictwa w życiu sportowo-rekreacyjnym osobom niepełnosprawnym oraz podejmowanie działań w celu poszerzenia oferty swoich usług.

(dowód: akta kontroli str. 108, 176-179)

Wójt Suchego Lasu powierzył zarządzanie nieruchomościami Parku Wodnego Octopus Dyrektorowi Parku³, a w szczególności dokonywanie wszelkich czynności prawnych w zakresie zwykłego zarządu, związanych z funkcjonowaniem Parku. Do obowiązków Dyrektora Parku, określonych w statucie i regulaminie organizacyjnym należało m. in. prowadzenie racjonalnej i efektywnej gospodarki majątkiem Parku.

(dowód: akta kontroli str. 180-189)

Nadzór Wójta nad działalnością Parku, w kontrolowanym okresie, polegał na przeprowadzeniu:

- trzech kontroli, które, wykazały nieprawidłowości w zakresie rozliczania przez pracowników delegacji i ryczałtów za podróże służbowe i korzystanie z samochodu prywatnego. Dyrektor Parku przekazał Wójtowi informację o usunięciu stwierdzonych nieprawidłowości.
- zadania audytowego (w 2011 r.), w wyniku którego audytor sformułował m.in. następujące zalecenia i rekomendacje: „Obniżyć koszty wynagrodzeń instruktorów nauki pływania, w szczególności przez zastąpienie umów zleceń umowami o pracę. Kontynuować monitoring kosztów i przychodów Octopusa na poszczególnych rodzajach działalności. W kalkulacji uwzględniać koszty

³ Pełnomocnictwa z 27.08.2009 r., 28.02.2009 r. i umowa zawarta w dniu 30.09.2009 r.

osobowe zatrudnienia oraz przychody wpływające na rachunek bankowy z tytułu zajęć nauki pływania, nie tylko w kasie. Rozważyć wyszczególnienie w kalkulacji kosztów i przychodów zajęć indywidualnych osobno od grupowych, a w grupowych osobno ująć te dla grup organizowanych przez szkoły publiczne. Zaniechać przeliczenia kosztów związanych z nauką pływania na inne rodzaje działalności. Cele i zadania określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie. Ich wykonanie monitorować za pomocą wyznaczonych mierników. Oceniać realizację celów i zadań uwzględniając kryterium oszczędności, efektywności i skuteczności." W informacji o działaniach podjętych celem realizacji ww. zaleceń i rekomendacji, Dyrektor Parku napisał: „W dniu 27.02.2012 roku zatrudniono nowych Instruktorów, czym zaniechano zatrudnianie na umowę zlecenie instruktorów. Cele i zadania są realizowane zgodnie z planem finansowym wydatki są monitorowane zgodnie z zaleceniami pokontrolnymi”.

W ocenie NIK, dobrą praktyką było wskazanie przez audytora w zaleceniach i rekomendacjach m. in. obowiązku określania przez Dyrektora Parku celów działalności Parku, w co najmniej rocznej perspektywie, monitorowania ich wykonania za pomocą wyznaczonych mierników oraz oceny realizacji celów i zadań z uwzględnieniem kryterium oszczędności, efektywności i skuteczności.

(dowód: akta kontroli str. 25-63)

W badanym okresie przychody Parku spadły z 4.699,7 tys. zł w 2011 r. do 3.749,3 tys. zł w 2012 r. (w I półroczu 2013 r. wyniosły 1.996,2 tys. zł), a koszty wzrosły odpowiednio z 5.394,6 tys. zł do 5.405,6 tys. zł (w I półroczu 2013 r. wyniosły 2.947,2 tys. zł). Koszty związane z zatrudnieniem i sprawami pracowniczymi Parku ewidencjonowane były w księgach rachunkowych Parku, natomiast przychody i pozostałe koszty - w księgach rachunkowych Urzędu. Skarbnik Gminy wyjaśniła, że taki podział przychodów i kosztów spowodowany był możliwością odzyskania przez 5 lat od zakończenia inwestycji, VAT od faktur związanych z poniesionymi kosztami (inwestycyjnymi i bieżącymi). Ponadto możliwością odliczenia VAT Wójt tłumaczył zatrudnianie do końca czerwca 2011 r. w Urzędzie Gminy kasjerek, które faktycznie były oddelegowane do wykonywania pracy w Parku. Po nabyciu przez nie doświadczenia pod nadzorem pracowników Urzędu, od lipca 2011 r. pracodawcą kasjerek jest Dyrektor Parku.

(dowód: akta kontroli str. 5, 83-84, 86-88, 175)

Wójt stwierdził, że na wzrost kosztów utrzymania Parku największy wpływ miały podwyżki cen energii i gazu. Jednocześnie zaznaczył, że podnoszenie cen biletów, według niego, byłoby społecznie nieuzasadnione. Dodał, że podjął działania zmierzające do poprawy kondycji ekonomicznej Parku poprzez wymianę zużytych i energochłonnych central wentylacyjnych, oraz planowane do przeprowadzenia remont i rozbudowę części saunowej, a także wydzierżawienie dwóch torów pływackich zewnętrznej firmie prowadzącej naukę pływania. Wyjaśnił ponadto, że w celu obniżenia kosztów działalności Parku rozwiązał zbyt drogie umowy zlecenia na prowadzenie zajęć dodatkowych na basenie oraz, że w projekcie budżetu na 2014 r. zamierza ograniczyć o około 20 % środki przeznaczone na zajęcia basenowe dla szkół (oprócz klas III i IV), co pozwoli na redukcję około 2 etatów.

(dowód: akta kontroli str. 156-157)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. NIK ocenia, jako mało przejrzysty, przyjęty sposób ewidencjonowania przychodów i kosztów, polegający na ewidencjonowaniu części kosztów w Urzędzie, a części w Parku. NIK zwraca ponadto uwagę, że przyjęte rozwiązanie naruszało postanowienia umowy o zarządzanie Parkiem.

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że taki podział przychodów i kosztów spowodowany był możliwością odzyskania przez 5 lat od zakończenia inwestycji, VAT od faktur związanych z poniesionymi kosztami (inwestycyjnymi i bieżącymi). Ustalenia kontroli NIK wykazały, że w latach 2011-2013 (I półrocze) Urząd otrzymał zwrot podatku VAT w wysokości 51,7 tys. zł.

Zdaniem NIK, przyjęty sposób ewidencjonowania przychodów i kosztów znacząco utrudnia bieżące ich analizowanie przez osoby zarządzające Parkiem, a w konsekwencji negatywnie wpływa na efektywne gospodarowanie mieniem. Zdaniem NIK, praktyka ta stała także w sprzeczności z zasadą jawności gospodarowania majątkiem komunalnym.

(dowód: akta kontroli str. 5, 175)

2. W Informacji o działaniach podjętych celem realizacji zaleceń i rekomendacji audytora, Dyrektor Parku nie odniósł się do kalkulacji przychodów i kosztów zajęć indywidualnych i grupowych, zaniechania przerzucania kosztów związanych z nauką pływania na inne rodzaje kosztów, a także wyznaczenia celów i mierników w odniesieniu do wszystkich realizowanych zadań (wskazał tylko jedno zadanie i jeden miernik). W ocenie NIK, przyjęcie od Dyrektora Parku niepełnej informacji o realizacji zaleceń i rekomendacji audytora było działaniem nierzetelnym i mogło mieć wpływ na efektywność zarządzania obiektem.

(dowód: akta kontroli str. 175)

Ocena częściowa

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

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴, wnosi o:

- 1) doprowadzenie do zgodności zasad ewidencjonowania w Urzędzie przychodów i kosztów związanych z działalnością Parku Wodnego Octopus z zapisami umowy o zarządzanie tym obiektem,
- 2) wyegzekwowanie od dyrektora Parku rzetelnego wykonania zaleceń audytora,
- 3) uwzględnienie efektywności zarządzania krytą pływalnią w sprawowanym nadzorze.

⁴ Dz.U. z 2012 r., poz.82 z późn. zm.

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
Grzegorz Wojtasz
specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Jan Kołtun

.....
podpis

.....
podpis