

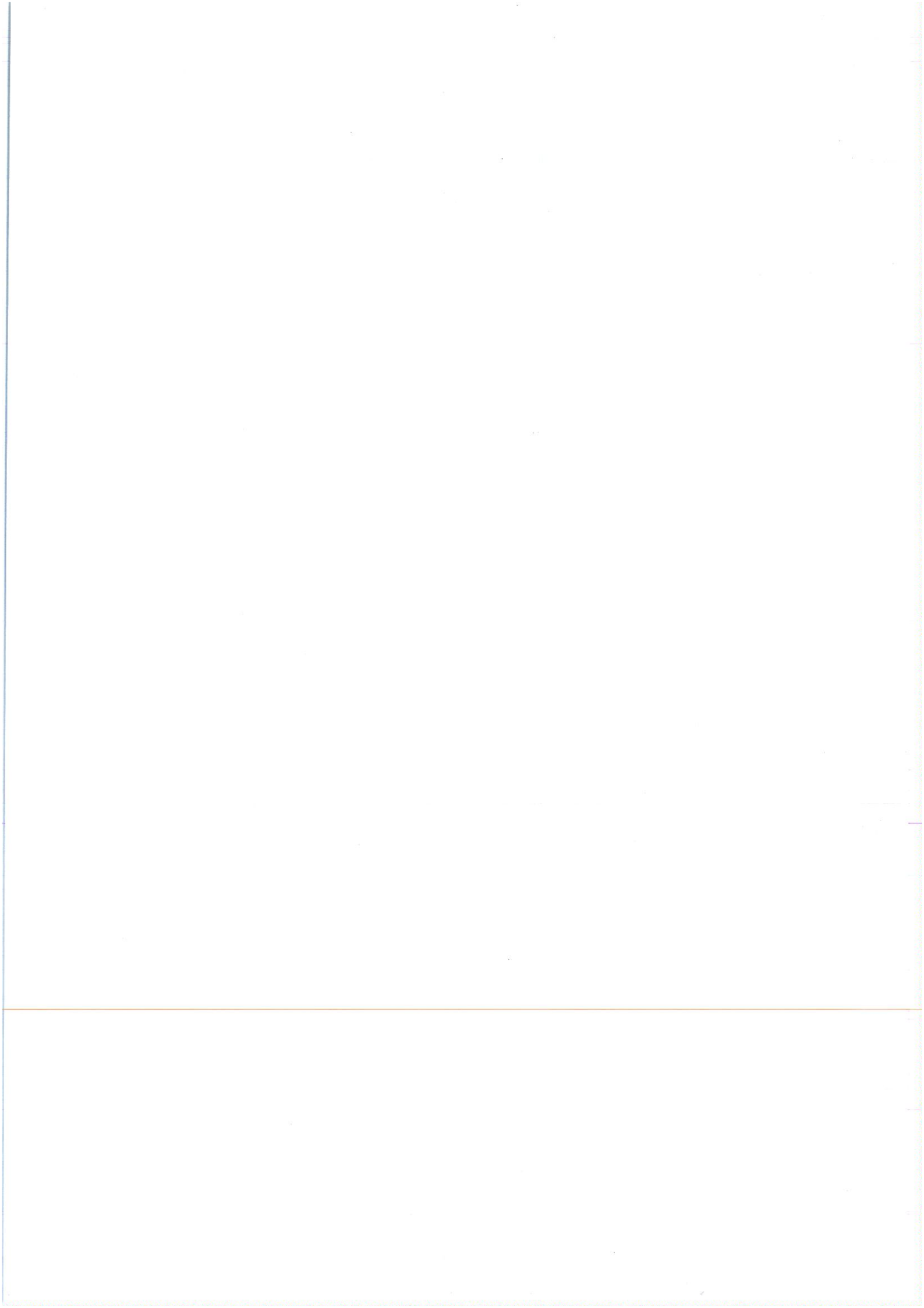


NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Opolu

LOP.410.009.06.2016
P/16/083

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Opolu
ul. Krakowska 28, 45-075 Opole
T +48 77 449 70 00, F +48 77 449 70 44
lop@nik.gov.pl



I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/083 - Zarządzanie wybranymi składnikami majątku jednostek samorządu terytorialnego w województwie opolskim
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontroler	Jarosław Pałęga, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/28/2016 z dnia 9 czerwca 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Polska Cerekiew ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Kanzy, Wójt Gminy Polska Cerekiew ² (dowód: akta kontroli str. 3-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

Gmina Polska Cerekiew⁴ zarządziła Wielofunkcyjnym Ośrodkiem Sportowo-Rekreacyjnym w Zakrzowie⁵ w okresie od kwietnia 2013 r. do 17 lipca 2015 r., a następnie, po jego przekazaniu w dzierżawę Gminnemu Ośrodkowi Sportu i Rekreacji Spółce z o. o.⁶, sprawowała nadzór właścicielski nad działalnością tej spółki. Gmina z tytułu budowy Ośrodka, na dzień kontroli NIK, poniosła wydatki w łącznej kwocie 10 973,4 tys. zł, z tego 6 791 tys. zł wyniósł wkład własny⁷, 3 358,5 tys. zł stanowiły wydatki niekwalifikowalne, a z tytułu odsetek od zaciągniętych kredytów dodatkowo wydatkowano⁸ 823,9 tys. zł.

Pomimo tego, że budowa takiego ośrodka planowana była przez Gminę już kilkanaście lat temu, a przed wykonaniem ww. inwestycji sporządzone zostało studium wykonalności projektu, to jednak Gmina będąc podmiotem nieposiadającym specjalistycznej wiedzy w zakresie zarządzania ośrodkiem jeździeckim oraz zasobów kadrowych umożliwiających prowadzenie takiej działalności, w ocenie NIK nierzetelnie przygotowała się do efektywnego wykorzystania Ośrodka.

¹ Urząd.

² Od dnia 25 października 2015 r. W okresie wcześniejszym – Krystyna Helbin. Dalej: Wójt.

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

⁴ Dalej: Gmina.

⁵ Dalej: Ośrodek.

⁶ Dalej: GOSiR lub Spółka.

⁷ 50% kwoty całkowitych wydatków kwalifikowalnych objętych pomocą publiczną w ramach projektu *Budowa Wielofunkcyjnego Ośrodka Sportowo-Rekreacyjnego w Zakrzowie - etap I* dofinansowanego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego 2007-2013.

⁸ Kwota zapłaconych do dnia 14 czerwca 2016 r. łącznych odsetek z tytułu zaciągniętych trzech kredytów na sfinansowanie budowy Ośrodka.

Świadczy o tym m.in.:

a/ powierzenie opracowania ww. studium podmiotowi, który nie posiadał specjalistycznej wiedzy w zakresie zasad prowadzenia działalności jeździeckiej, co skutkowało sporządzeniem tego dokumentu w oparciu o niezweryfikowane dane uzyskane od Ludowego Klubu Jeździeckiego Lewada⁹;

b/ brak jednoznacznego i wiążącego ustalenia z tym klubem zasad długoterminowej współpracy, zarówno na etapie przygotowania wniosku o dofinansowanie tej inwestycji, jak też przed zakończeniem jej realizacji i przystąpieniem do korzystania z wybudowanej infrastruktury; a także

c/ zaniechanie niezwłocznego przygotowania alternatywnego planu wykorzystania Ośrodka, w sytuacji braku porozumienia z Klubem. Pomimo iż przedsięwzięcie w swoich założeniach miało generować zyski, to Gmina, również po wydzierżawieniu ww. majątku GOSiR, zmuszona była do angażowania dodatkowych środków publicznych (w formie zwiększania kapitału zakładowego Spółki) umożliwiających kontynuowanie działalności tego podmiotu. Wielkość tej pomocy zbliżyła się już jednak do maksymalnego pułapu pomocy *de minimis* (200 000 euro), która można zostać udzielona jednemu przedsiębiorcy¹⁰.

Wprawdzie sposób wykorzystania obiektów wchodzących w skład Ośrodka był zgodny z założeniami określonymi w umowie o dofinansowanie przyznane w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007-2013¹¹, jak również Ośrodek uzyskał status Ośrodka Szkolenia Olimpijskiego w dyscyplinie ujeżdżenie, to jednak aktywność w tym zakresie wynikała głównie z działań podejmowanych przez LKJ Lewada, a Gmina nie organizowała samodzielnie zawodów sportowych lub innych wydarzeń jeździeckich.

W ocenie NIK podejmowane dotychczas - przez Gminę działania służące zagospodarowaniu majątku Ośrodka, w tym jego części jeździeckiej, nie były skuteczne. Stwarza to duże ryzyko nieosiągnięcia w kolejnych latach istotnych dla społeczności lokalnej celów, zakładanych na etapie planowania tej inwestycji. W przypadku braku zwiększenia skali wykorzystania tych obiektów przez podmiot, który w imieniu Gminy Polska Cerekiew zarządzać będzie tym majątkiem¹², stan taki może spowodować również z upływem czasu jego degradację.

⁹ Dalej: LKJ Lewada lub Klub.

¹⁰ Rozporządzenie Komisji (UE) NR 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* (Dz. Urz. UE L 352 z 24.12.2013, str. 1).

¹¹ Dalej: RPO WO 2007-2013.

¹² W dniu 13 października 2016 r. Rada Gminy Polska Cerekiew podjęła uchwałę nr XX/92/2016 w sprawie utworzenia gminnej jednostki budżetowej. Utworzony na jej podstawie Gminny Ośrodek Sportu i Rekreacji przejął ma administrowanie i zarządzanie niektórymi obiektami wchodzącymi w skład Ośrodka.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Sposób i zakres wykorzystania wybranych składników majątku m.in. w odniesieniu do przyjętych założeń na etapie przygotowania inwestycji

Opis stanu faktycznego

1.1. W dniu 30 lipca 2009 r. Gmina zawarła z Województwem Opolskim¹³ umowę nr RPOP.01.04.02-16-019/08-00 o dofinansowanie¹⁴ w formie refundacji projektu pn. Budowa Wielofunkcyjnego Ośrodka Sportowo-Rekreacyjnego w Zakrzowie-etap I¹⁵. W ramach realizacji Projektu miały powstać m.in. hala widowiskowo-sportowa, hala treningowa, zaplecze stajenne z 80 boksami dla koni oraz miejsca noclegowe dla zawodników. Całkowita ostateczna wartość tego projektu wyniosła 16 940 464,81 zł, w tym 13 581 980,25 zł stanowiły wydatki kwalifikowalne. Przyznane ze środków RPO WO 2007-2013 dofinansowanie w kwocie 6 790 990,12 zł¹⁶ odpowiadało 50% całkowitych wydatków kwalifikowalnych, a pozostałą kwotę w wysokości 6 790 990,13 zł (tj. 50% wydatków kwalifikowalnych) stanowił wkład własny Gminy. Ponadto Gmina z własnych środków zobowiązała się do sfinansowania wydatków niekwalifikowalnych w kwocie 3 358 484,65 zł. W ww. umowie datę rozpoczęcia realizacji Projektu ustalono na dzień 21 maja 2009 r., datę zakończenia realizacji zakresu rzeczowego na 30 marca 2013 r., a finansowego na 30 kwietnia 2013 r.¹⁷

(dowód: akta kontroli str. 33-47, 77-78, 83-98, 104-121, 160-161, 188-189, 227-228)

Zgodnie z treścią wniosku o uzyskanie ww. dofinansowania¹⁸, celem projektu było gospodarcze ożywienie Gminy Polska Cerekiew, rozwój turystyki w postaci inwestycji w infrastrukturę sportowo-rekreacyjną oraz wykorzystanie potencjału Gminy. Wielofunkcyjny Ośrodek Sportowo-Rekreacyjny w Zakrzowie miał wpłynąć na zwiększenie ruchu turystycznego, m.in. poprzez organizowanie w nim ogólnopolskich i międzynarodowych zawodów jeździeckich oraz zwiększenie oferty w zakresie sportów i turystyki konnej. Powstała infrastruktura miała być wykorzystywana na potrzeby LKJ Lewada oraz społeczności lokalnej. Poprawa bazy treningowej dla ww. klubu miała pozytywnie wpłynąć na osiągnięcia przez zawodników sukcesy oraz pozwolić na uzyskanie statusu ośrodka przygotowań olimpijskich w jeździectwie.

(dowód: akta kontroli str. 236-237)

Budowa Ośrodka została dofinansowana również ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej¹⁹ w kwocie 4 400 000 zł, na podstawie umowy nr 2011/0173/1469/SubA/DIS/S z dnia 8 grudnia 2011 r.²⁰ zawartej z Ministrem Sportu i Turystyki. Termin zakończenia zadania inwestycyjnego określonego we wniosku o uzyskanie ww. dofinansowania przewidziano na dzień 30 listopada

¹³ Jako instytucją zarządzającą RPO WO 2007-2013.

¹⁴ Dalej: umowa o dofinansowanie z RPO.

¹⁵ Umowa zmieniona aneksami: nr RPOP.01.04.02-16-019/08-01 z dnia 30 listopada 2009 r., nr RPOP.01.04.02-16-019/08-02 z dnia 30 lipca 2010 r., nr RPOP.01.04.02-16-019/08-03 z dnia 14 listopada 2011 r., nr RPOP.01.04.02-16-019/08-04 z dnia 9 lipca 2012 r., nr RPOP.01.04.02-16-019/08-05 z dnia 28 grudnia 2012 r. oraz nr RPOP.01.04.02-16-019/08-06 z dnia 20 listopada 2013 r. Dalej: Projekt.

¹⁶ W całości ze środków europejskich.

¹⁷ Pierwotnie datę rozpoczęcia realizacji projektu ustalono na 3 sierpnia 2009 r., datę zakończenia rzeczowego realizacji na 31 sierpnia 2011 r., a datę zakończenia finansowego realizacji ww. projektu na 30 września 2011 r.

¹⁸ Dalej: wniosek o dofinansowanie z RPO.

¹⁹ Dalej: FRKF.

²⁰ Umowa zmieniona aneksem z dnia 7 marca 2012 r. oraz aneksem z dnia 3 grudnia 2012 r. Dalej: umowa o dofinansowanie z FRKF.

2012 r.²¹ W zakres planowanych prac wchodziło m.in. wykonanie nawierzchni utwardzonych na terenie Ośrodka, wykonanie ślusarki aluminiowej budynku administracyjnego obsługi zawodów, wykonanie węzła ciepłego z wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii, wykonanie podłoża sportowego oraz instalacji zraszania w ujeżdżalni i rozprężalni, wykonanie instalacji elektrycznych niskoprądowych (komputerowych, telefonicznych oraz nagłaśniania w hali widowiskowo-sportowej), wykonanie boksów dla koni, zakup i montaż ściany Moveo, wykonanie instalacji technologicznych uzdatniania wody basenowej oraz konstrukcji pozwalającej na połączenie hali widowiskowo-treningowej z rozprężalnią.

(dowód: akta kontroli str. 370-379, 1319-1377)

Efekt rzeczowy wykazany w informacji o sposobie wykorzystania ww. dofinansowania przekazanej do Ministerstwa Sportu i Turystyki różnił się od planowego efektu przewidzianego we wniosku o dofinansowanie z FRKF. Zgodnie z założeniami, w ramach projektu miała powstać m.in. hala widowiskowo-treningowa oraz arena zewnętrzna i rozprężalnia z widownią stałą na 1 000 osób, natomiast w rzeczywistości, zgodnie z ostatecznym zakresem przewidzianym w umowie wykonano jedynie halę widowiskowo-treningową. Wójt w tej sprawie wyjaśnił: *Pierwotnie wnioskowano o kwotę dofinansowania 6 734 300 zł, co stanowiło uzupełnienie wkładu własnego realizacji I ETAPU inwestycji. Ostateczna kwota dotacji z Ministerstwa Sportu i Turystyki wyniosła 4 400 000 zł, co nie pozwalało gminie na zrealizowanie całości zakresu inwestycji. Gmina czyniąc starania zmierzające do realizacji zadania, wnioskowała jednocześnie o dofinansowanie z innych programów pomocowych. I tak, w roku 2012 został złożony wniosek o dofinansowanie realizacji projektu pn. "Konie bez granic" wraz z partnerem czeskim, w ramach Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Republika Czeska-Rzeczpospolita Polska 2007-2013, w zakres którego wchodziła między innymi budowa areny zewnętrznej o wymiarach 90x45 m, rozprężalnia o wymiarach 63x25 m oraz otwarta widownia na 1 000 osób. Jednakże w skutek wycofania się partnera czeskiego z projektu, projekt ten nie został zrealizowany i arena wraz z rozprężalnią i trybuną nie powstały.*

(dowód: akta kontroli str. 381, 404, 812-813)

Pismem z dnia 2 sierpnia 2013 r. Ministerstwo Sportu i Turystyki²² przekazało Gminie informację o przyjęciu rozliczenia dotacji ze środków FRKF, w którym błędnie wskazano, iż uzyskany efekt rzeczowy obejmował również widownię na ok. 1 000 osób. Dyrektor Departamentu Infrastruktury Sportowej w Ministerstwie Sportu i Turystyki wyjaśniła, iż *widownia nie wchodziła w zakres kosztów kwalifikowalnych przyjętych przez Ministerstwo, chociaż docelowo Wnioskodawca zakładał powstanie stałej zewnętrznej widowni lub widowni systemowej. Przy rozliczaniu dofinansowania Ministerstwo przyjęło informację o wykonanych fundamentach pod widownię stałą na ok. 1 000 osób, które mogły być wykorzystane jako teren utwardzony również pod widownię systemową, co jednak nie zostało doprecyzowane w informacji o przyjęciu rozliczenia.*

(dowód: akta kontroli str. 413, 1402)

Podjęte przez Wójta działania mające na celu uzyskanie dofinansowania na budowę trybun wokół hali widowiskowo-treningowej oraz ścian bocznych przez MSiT były nieskuteczne. Pismem z dnia 17 maja 2013 r. MSiT poinformowało, iż przedsięwzięcie dotyczące budowy zadanej widowni nie uzyskało statusu inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu, w związku z czym wniosek Gminy

²¹ Pierwotnie na dzień 31 grudnia 2011 r.

²² Dalej: MSiT.

nie mógł być poddany dalszej procedurze oceny. Również wniosek z dnia 7 lutego 2014 r. został odrzucony z powodu niespełnienia wymagań formalnych.

(dowód: akta kontroli str. 1389, 1391, 1398)

1.2. Utworzenie na terenie Gminy terenów rekreacyjno-sportowych, a także obiektów służących rozwojowi kultury, było wskazane jako jedno z zadań programu gospodarczego przyjętego uchwałą Rady Gminy Nr 11/10/98 z dnia 27 listopada 1998 r. Niedorozwój bazy sportowo-rekreacyjnej był wskazany również w Strategii Rozwoju Gminy Polska Cerekiew na lata 2000-2015 przyjętej uchwałą Rady Gminy nr XVII/136/2000 z dnia 27 grudnia 2000 r., w której jako cele strategiczne wskazano m.in. budowę obiektów sportowych oraz stworzenie ośrodka jeździeckiego o randze międzynarodowej²³.

(dowód: akta kontroli str. 504-505, 527-540)

Uchwałą nr XXVIII/226/2002 z dnia 4 września 2002 r. Rada Gminy w Polskiej Cerekwi zaleciła Zarządowi Gminy podjęcie przygotowań do realizacji inwestycji w postaci bazy rekreacyjno-turystycznej w Zakrzowie. Projekt budowy wielofunkcyjnego ośrodka sportowo-rekreacyjnego był przedstawiany w trakcie zebrań wiejskich zorganizowanych w styczniu i lutym 2004 r. Większość mieszkańców uczestniczących w tych zebraniach zaakceptowała zrealizowanie inwestycji w ww. zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 541-559)

Również w przyjętym przez Radę Gminy w 2004 r. Planie Rozwoju Lokalnego Gminy²⁴, przewidziano m.in. budowę Wielofunkcyjnego Ośrodka Sportów Jeździeckich w Zakrzowie²⁵.

(dowód: akta kontroli str. 552-558)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, iż utworzenie ośrodka jeździeckiego o randze międzynarodowej, zorientowanego na organizację zawodów krajowych i międzynarodowych, a nie na potrzeby sportu amatorskiego, wykracza poza zakres gospodarki komunalnej określonej w ustawie z dnia 20 grudnia 1996 r. *o gospodarce komunalnej*²⁶, która obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności (wspólnoty samorządowej rozumianej, jako mieszkańców gminy zamieszkujących jej terytorium) w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Jednocześnie opisana w dalszej części wystąpienia niewielka skala wykorzystania części jeździeckiego Ośrodka przez amatorów tego sportu, zdaniem NIK potwierdza, iż poza działalnością prowadzoną przez LKJ Lewada, nie występują w gminie niezaspokojone potrzeby społeczności lokalnej w zakresie amatorskiego uprawiania sportów jeździeckich z wykorzystaniem profesjonalnej infrastruktury.

Opis stanu
faktycznego

1.3. Przed rozpoczęciem inwestycji, Gmina zleciła podmiotowi zewnętrznemu²⁷ przygotowanie Studium wykonalności²⁸ oraz wniosku aplikacyjnego dotyczącego budowy Ośrodka. Wyboru wykonawcy tych opracowań dokonano bez stosowania

²³ Strategia ta została opracowana przez Radę Liderów Lokalnych powołaną uchwałą nr XI/87/00 Rady Gminy Polska Cerekiew z dnia 15 lutego 2000 r. W skład ww. Rady wchodził przedstawiciel różnych środowisk (między innymi: rolnicy, przedsiębiorcy, nauczyciele, radni, sołtysi, lekarz, policjant). Projekt Strategii był przesyłany do poszczególnych sołectw celem zaopiniowania przez rady sołeckie oraz mieszkańców wsi.

²⁴ Uchwała nr XIV/115/2004 Rady Gminy Polska Cerekiew z dnia 30 czerwca 2004 r.

²⁵ Nr 5 na liście zadań objętych interwencją Planu Rozwoju Lokalnego Gminy Polska Cerekiew uporządkowanej wg hierarchii ważności.

²⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 573 ze zm.

²⁷ Progress Consulting sp. z o.o. na podstawie umowy nr 07/2008 z dnia 3 kwietnia 2008 r.

²⁸ Studium Wykonalności Budowy Wielofunkcyjnego Ośrodka Sportowo-Rekreacyjnego w Zakrzowie – etap I. Dalej: *Studium*.

przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*²⁹, w związku oszacowaniem wartości przedmiotu zamówienia na kwotę niższą od kwoty wskazanej w art. 4 pkt 8 tej ustawy (tj. stanowiącej równowartość w złotych kwoty 14 000 zł netto).

(dowód: akta kontroli str. 711-716)

Zgodnie z prognozami zawartymi w *Studium* koszt realizacji całego przedsięwzięcia miał wynieść ok. 35 mln zł. W pierwszym etapie miały powstać hala treningowa oraz widowiskowo-sportowo-rekreacyjna wraz z zapleczem³⁰, w których miały odbywać się zawody konne i treningi. Hale te miały być wykorzystywane głównie na potrzeby LKJ Lewada, który miał zarządzać częścią sportową i organizować wszelkie wydarzenia sportowo-widowiskowe. Działalność Ośrodka miała być skupiona nie tylko wokół ww. klubu, ale również pełnić rolę ośrodka wystawienniczo-targowego, wypoczynkowego i kulturalnego. Ośrodek miał przyczynić się do podniesienia atrakcyjności turystycznej województwa opolskiego oraz intensywności ruchu turystycznego, a także miał wpłynąć na ożywienie lokalnej gospodarki i spowodować wytworzenie produktu lokalnego w postaci kompleksowej oferty dla amatorów sportów i rekreacji konnej. W drugim etapie miała powstać m.in. arena zewnętrzna oraz część rekreacyjna z zespołem boisk sportowych (korty tenisowe, boisko do siatkówki i koszykówki). Całkowita wartość nakładów inwestycyjnych w pierwszym etapie miała wynieść 16 831 126,22 zł. Jako źródła finansowania projektu wskazano środki własne Gminy oraz dofinansowanie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w wysokości 50% kosztów kwalifikowalnych oszacowanych na 13 649 510 zł.

(dowód: akta kontroli str. 267-269, 353, 355)

Zgodnie z założeniami ujętymi w *Studium*, działalność Ośrodka miała mieć charakter dochodowy i zapewnić roczne przychody w łącznej wysokości 1 918 250 zł, w tym:

- z tytułu sprzedaży biletów wstępu na imprezy w wysokości 378 000 zł (zakładano realizację 14 wydarzeń rocznie przy średniej cenie za bilet 15 zł oraz średnią sprzedaż 1 800 biletów na jedno wydarzenie);
- z tytułu organizowanych kursów instruktorskich w wysokości 342 000 zł (planowano zorganizowanie trzech kursów rocznie z 60 uczestnikami w każdym z nich, a odpłatność jednostkowo miała wynosić 1 900 zł);
- z innej sprzedaży w wysokości 60 000 zł (w ramach wydarzeń organizowanych na większą skalę, planowano organizowanie dodatkowych festynów zakładając, iż na takich zawodach pojawi się 2 000 osób, które będą wydawały po 30 zł);
- z tytułu noclegów w wysokości 82 250 zł (założono sprzedaż 1 645 noclegów w cenie 50 zł);
- z tytułu oddawania koni do Ośrodka w celu opieki nad nimi w wysokości 864 000 zł (przyjęto, iż w Ośrodku będzie przebywać średnio miesięcznie 60 koni, a odpłatność za opiekę nad jednym koniem wyniesie 1 200 zł);
- z tytułu udzielanych lekcji jeździeckich dla osób zewnętrznych w wysokości 192 000 zł rocznie (zaplanowano, iż w każdym miesiącu lekcje nauki jazdy konnej wykupi 400 osób, a odpłatność za godzinę nauki jazdy przewidziano na 40 zł).

(dowód: akta kontroli str. 355-356)

Łączne przychody netto³¹ w pierwszym roku po zakończeniu inwestycji zaplanowano na 504 504 zł. Po odliczeniu amortyzacji³² zysk na sprzedaży miał

²⁹ Dz. U. z 2015 r. poz. 2164 ze zm.

³⁰ M.in. część noclegowa dla zawodników, stajnie dla koni biorących udział w zawodach.

³¹ Po odliczeniu kosztów zużycia materiałów i energii (194 000 zł), kosztów wynagrodzeń (540 000 zł) i składek na ubezpieczenie społeczne (91 746 zł) oraz pozostałych kosztów rodzajowych (588 000 zł).

wynieść 159 603,87 zł w każdym roku po zakończeniu inwestycji, aż do 2023 r. włącznie.

(dowód: akta kontroli str. 357-358)

Pomimo że w *Studium* założono osiągnięcie przez Gminę, w ramach działalności Ośrodka, przychodów z tytułu świadczonych usług w zakresie kursów instruktorskich oraz lekcji jeździeckich dla osób zewnętrznych, to Gmina w całym okresie, w którym zarządzała działalnością Ośrodka nie dysponowała zasobami osobowymi (tj. pracownikami posiadającymi odpowiednie kwalifikacje) i rzeczowymi (tj. końmi), umożliwiającymi prowadzenie takiej działalności.

(dowód: akta kontroli str. 1216)

W powyższej sprawie Wójt wyjaśnił, że (...) *W studium wykonalności zapisano, iż Gmina będzie osiągać przychody z tytułu świadczonych usług w zakresie kursów instruktorskich w wysokości 342 000 zł rocznie oraz lekcji jeździeckich dla osób zewnętrznych w wysokości 192 000 zł rocznie. Zakładano, że usługi te świadczone będą przez LKJ Lewada w ramach zawartej umowy z gminą. Studium nie mogło jednak rozstrzygać o rodzaju tej umowy ani wysokości stawek czynszu lub opłat. Łączna wartość przychodów z tego tylko tytułu miała wynosić 534 000 zł. Nadmieniam, że szacunkowe dane liczbowe dotyczące wartości przychodów pochodziły z LKJ Lewada, stąd też umowa z Klubem Lewada na korzystanie z obiektu za wartość 120 000 zł rocznie była nie do zaakceptowania przez zarządcę obiektu (...) Nie zakładano, aby całość przychodów LKJ Lewada z tytułu kursów instruktorskich i lekcji nauki jazdy konnej była przekazywana Gminie w postaci opłat za korzystanie z infrastruktury GOSiR, skoro LKJ Lewada ponosił koszty świadczenia tych usług. Studium nie posiadało istotnych wad i Gmina nie widziała podstaw do odmowy przyjęcia studium i z tego powodu odmowy zapłaty. Założone przychody wyliczono w studium na podstawie danych uzyskanych od LKJ Lewada i nie wynika z niego, że całość szacowanych przychodów osiąganych przez LKJ Lewada z tytułu udzielanych lekcji jazdy konnej i z tytułu kursów instruktorskich stanowić będzie w całości przychód Gminy.*

(dowód: akta kontroli str. 790-792, 1215)

Wykonawca *Studium* wyjaśnił natomiast: *Na podstawie pamiętanych przez nas ustaleń, dane do wykonania prognozy były przekazywane od gminy w oparciu o doświadczenie branżowe Lewady oraz ówczesnej Pani Wójt, jak i pozyskanych przez nas ogólnodostępnych informacji z zasobów internetowych. Należy pamiętać, że była to jednak tylko prognoza, a w rzeczywistości realizacja projektu w okresie trwałości może wyglądać inaczej, bo zależy od wielu czynników, np. kryzysu ekonomicznego, zmian politycznych, które mogą zmienić znacząco sytuację społeczno-gospodarczą w danym kraju, czy regionie. Lakoniczny opis dotyczący formy i sposobu zarządzania obiektem po jego wybudowaniu wynikał z faktu, że był to nowatorski pomysł, generalnie niespotykany w Polsce w tej dziedzinie i gmina, jak pamiętamy, miała podjąć wiążące decyzje w tym zakresie w dalszym terminie. Jak wynika z naszego doświadczenia, gminy dokonują różnego wyboru, co do formy zarządzania podobnymi obiektami gminnymi jak np. basenami, muzeami, komunikacją publiczną, gospodarką wodno-ściekową itp.. Operatorem takich obiektów, zgodnie z ustawą o finansach publicznych, może być np. zakład budżetowy, spółka komunalna, czy podmiot zewnętrzny. Gminy dokonują czasami zmiany operatora w trakcie okresu trwałości, np. w związku z przekształceniami zakładów budżetowych w spółki komunalne, czasami z własnych spółek na podmioty zewnętrzne, wybierane w drodze przetargu. Nie jest to zabronione*

³² W wysokości 344 900,13 zł.

działanie w przypadku projektów dofinansowanych z funduszy unijnych, ale wiąże się z obowiązkiem uzyskania zgodny instytucji przydzielającej fundusze unijne.

(dowód: akta kontroli str. 1666-1669)

W *Studium* określono również uwarunkowania konkurencyjne wskazując, iż na terenie województwa opolskiego funkcjonuje ponad 30 stadnin koni oraz 9 klubów jeździeckich, z których cztery (w tym LKJ Lewada) posiadały certyfikat Polskiego Związku Jeździeckiego³³. *Studium* nie zawierało jednakże analizy cen rynkowych za usługi związane z jeździectwem, w szczególności za udzielanie lekcji jazdy konnej oraz możliwość pozostawienia konia w wynajętym boksie.

(dowód: akta kontroli str. 281-282)

1.4. Wniosek o dofinansowanie z RPO zawierał deklaracje i zobowiązania zbieżne z określonymi w *Studium*, tj. efektem realizacji projektu miało być gospodarstwo ożywienie Gminy Polska Cerekiew poprzez rozwój turystyki, organizacja zawodów ogólnopolskich i międzynarodowych, utworzenie 15 nowych miejsc pracy (w tym dla 8 kobiet), stworzenie bazy sportowo-rekreacyjnej wykorzystywanej na potrzeby LKJ Lewada i społeczności lokalnej, pozytywny wpływ na osiągnięte sukcesy przez zawodników ww. klubu, umożliwienie ponownego ubiegania się o status ośrodka przygotowań olimpijskich w jeździectwie. Ponadto założono zwiększenie zaplecza stajennego dla koni, zarówno przynależących do klubu, jak i należących o innych osób (80% boksów przeznaczonych miało być dla klientów zewnętrznych, a LKJ Lewada dysponować miała ok. 20 boksami z 80 planowanych do wybudowania). W pierwszym pełnym roku od zakończenia inwestycji planowano, iż liczba osób odwiedzających Ośrodek wyniesie 32 900, a w roku następnym liczba ta miała się zwiększyć o ok. 5% do 34 545.

(dowód: akta kontroli str. 236-237)

W umowie o dofinansowanie z RPO zaplanowane zostały trzy wskaźniki produktu:

- *liczba wybudowanych, przebudowanych, wyremontowanych obiektów sportowych i rekreacyjnych* - wartość docelowa: jeden;
- *powierzchnia wspartych terenów inwestycyjnych* - wartość docelowa: 1,0797 ha;
- *powierzchnia wybudowanych, przebudowanych, wyremontowanych obiektów* – wartość docelowa: 8 396,1 m².

W umowie zaplanowano również wskaźniki rezultatu:

- *przewidywana całkowita liczba bezpośrednio utworzonych nowych miejsc pracy* - wartość docelowa 15, w tym 8 dla kobiet;
- *liczba utworzonych miejsc pracy w obiektach sportowych i rekreacyjnych* - wartość docelowa 15, w tym 8 dla kobiet;
- *liczba utworzonych miejsc pracy w obiektach sportowych i rekreacyjnych, w tym na obszarach wiejskich* - wartość docelowa: 15.
- *liczba osób korzystających z obiektów sportowo-rekreacyjnych* - wartość docelowa 32 900, która miała być osiągnięta w pierwszym roku od zakończenia realizacji finansowej projektu³⁴;
- *dodatkowo wprowadzone inwestycje*: wartość 6 790 990,13 zł.

(dowód: akta kontroli str. 240-242)

³³ Polski Związek Jeździecki uchwałą Zarządu z dnia 9 marca 2004 r. wprowadził certyfikację ośrodków jeździeckich. Jej celem jest weryfikacja ośrodków względem możliwości szkolenia podstawowego, kwalifikacji osób prowadzących zajęcia oraz jakości świadczonych usług. Ośrodek, uzyskujący certyfikat zostaje pozytywnie wyróżniony na tle konkurencji i może ubiegać się o prawo przeprowadzania egzaminów na Odznaki Jeździeckie: brązową, srebrną i złotą oraz ma pierwszeństwo w organizacji innych akcji szkoleniowych zleconych przez PZJ.

³⁴ W umowie nie określono docelowej wartości tego wskaźnika w latach następnych.

Do dnia 30 kwietnia 2014 r., tj. w rok po zakończeniu finansowej realizacji projektu tylko jeden z trzech wskaźników rezultatu został osiągnięty, tj. *dotatkowo wprowadzone inwestycje*.

(dowód: akta kontroli str. 415-420, 1106-1133, 1141-1142)

Po przekazaniu Ośrodka w dzierżawę, tj. w okresie od dnia 17 lipca 2015 r. do dnia 30 kwietnia 2016 r. pracownicy kontrolowanej jednostki nie dysponowali pisemnymi informacjami o kształtowaniu się poziomu wskaźnika *liczba osób korzystających z obiektów sportowo-rekreacyjnych*, tj. dotyczących liczby osób odwiedzających Ośrodek. Zgodnie z umową o *dofinansowanie z RPO* źródłem ww. danych miała być dokumentacja finansowa oraz ewidencja prowadzona przez pomiot zarządzający Ośrodkiem.

(dowód: akta kontroli str. 242)

W powyższej sprawie Wójt wyjaśnił: *Po przekazaniu Ośrodka w dzierżawę Urząd nie dysponował na piśmie danymi z Gminnego Ośrodka Sportu i Rekreacji sp. z o.o. w Zakrzowie dotyczącymi poziomu realizacji wskaźnika rezultatu - liczba osób korzystających z Ośrodka, jednak dane te są znane Wójtowi Gminy, który na bieżąco informowany jest przez Prezesa GOSiR o stopniu realizacji tego wskaźnika jak i pozostałych. Ponadto w dniach 16-17 lutego 2016 odbyła się w Urzędzie kontrola przeprowadzona przez pracowników Departamentu Koordynacji Programów Operacyjnych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007-2013. Zakres kontroli obejmował weryfikację rzeczywistej realizacji projektu (...) w miejscu jego realizacji oraz weryfikację wskaźników rezultatów założonych we wniosku o dofinansowanie. Kontrola potwierdziła realizację tego wskaźnika.*

(dowód: akta kontroli str. 1213)

W umowie o *dofinansowanie z FRKF* Gmina zobowiązała się m.in. do zawarcia nie później niż do dnia 30 listopada 2012 r., na co najmniej 20 lat, umowy lub porozumienia z polskim związkiem sportowym lub polskimi związkami sportowym rekomendującymi zadanie inwestycyjne do programu inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu, obejmujących w szczególności: a) zasady udostępniania obiektu danemu związkowi sportowemu; b) potwierdzenie preferencyjnych warunków odpłatności na poziomie kosztów własnych, na których dany związek będzie korzystał z obiektu; c) szczegółowy zakres szkolenia centralnego i wzajemne zobowiązania w zakresie jego realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 373, 377)

Wypełniając ww. obowiązek Gmina zawarła w dniu 27 czerwca 2013 r. umowę z PZJ z okresem obowiązywania do dnia 27 czerwca 2020 r.³⁵, w której PZJ powierzył Gminie prowadzenie działalności jeździeckiej. Jednocześnie prowadzenie tej działalności³⁶ Gmina zobowiązała się na zasadzie wyłączności przekazać³⁷ na rzecz LKJ Lewada.

(dowód: akta kontroli str. 448-450)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, iż Wójt w imieniu Gminy zawarł umowę o współpracy z PZJ ponad 6 miesięcy po terminie określonym w umowie o *dofinansowanie z FRKF* oraz na okres krótszy niż wymagały tego postanowienia umowy zawartej z Ministrem Sportu i Turystyki. W powyższej sprawie Wójt wyjaśnił: Zgodnie z aneksem nr 2 z dnia 3 grudnia 2012 roku do umowy o dofinansowanie zadania inwestycyjnego ze

³⁵ Umowa faktycznie obowiązywała do dnia 19 czerwca 2015 r.

³⁶ Prowadzenie szkoleń, klinik, zawodów i imprez jeździeckich, prowadzenie działalności w zakresie sportu powszechnego: nauki jazdy dla młodzieży szkolnej i dorosłych, organizowanie rekreacji i turystyki konnej.

³⁷ Zgodnie z § 1 ust. 2 i § 6 ust. 1 umowy.

środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej nr 2011/0173/1469/SubA/DIS/S Gmina Polska Cerekiew poczyniła starania zmierzające do zawarcia umowy z Polskim Związkiem Jeździeckim dotyczącej zasad udostępniania ośrodka w Zakrzowie i prowadzenia w nim szkoleń, zawodów, zgrupowań kadry narodowej itp. Szczegółowy zakres współpracy, szeroki wachlarz zadań planowanych na etapie tworzenia projektu umowy oraz kwestie ustalenia warunków odpłatności spowodowały, iż ostateczny projekt umowy zaakceptowany został dopiero z dniem 27 czerwca 2013 roku. Dodatkowo Wójt wskazał: Za obustronnym ustnym porozumieniem stron, umowa z PZJ zawarta została na okres 7 lat. Jednocześnie każda strona wyraziła deklarację chęci kontynuowania współpracy po tym okresie.

(dowód: akta kontroli str. 814)

Opis stanu faktycznego

Na podstawie informacji uzyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli*³⁸ ustalono, iż PZJ organizował na terenie Ośrodka zawody międzynarodowe w dniach 8-10 listopada 2013 r., 25-27 kwietnia 2014 r., 24-26 kwietnia 2015 r., 6-8 listopada 2015 r., zawody krajowe w dniach 29-31 maja 2015 r. oraz konsultacje w dniach 14-16 października 2014 r. Gmina w okresie zarządzania Ośrodkiem nie zorganizowała żadnych zawodów jeździeckich.

(dowód: akta kontroli str. 1101, 1407)

W związku z zastrzeżeniami Wójta, co do prawidłowości działania LKJ Lewada w ramach realizacji zobowiązań wobec PZJ (o których mowa w dalszej części niniejszego wystąpienia), w dniu 19 czerwca 2015 r. Gmina zawarła z PZJ kolejną umowę o współpracy z okresem obowiązywania do dnia 18 czerwca 2035 r., która zastąpiła umowę z dnia 27 czerwca 2013 r. Na mocy tej umowy Gmina zobowiązała się do świadczenia na rzecz PZJ usług obejmujących udostępnianie grupom sportowców obiektów będących w zasobach Ośrodka oraz zapewnienia im wyżywienia i noclegów z prawem pierwszeństwa przed innymi kontrahentami. W umowie tej nie przewidziano udziału LKJ Lewada, natomiast zobowiązano się do corocznego zawarcia dodatkowej umowy regulującej szczegółowe warunki z korzystania z obiektów sportowych, odnowy biologicznej, miejsc noclegowych i wyżywienia (zgodnie z § 7 ust. 3 umowy), która jednak do dnia zakończenia kontroli NIK nie została zawarta. Wójt podjął działania w celu zawarcia ww. umowy szczegółowej i pismem z dnia 23 lutego 2016 r.³⁹ zwrócił się do PZJ o przedstawienie propozycji warunków korzystania w 2016 r. z obiektów sportowych, odnowy biologicznej, miejsc noclegowych i wyżywienia w GOSiR przez grupy sportowców kierowanych do Ośrodka przez Polski Związek Jeździecki. Do dnia zakończenia niniejszej kontroli PZJ nie przedstawił odpowiedzi na powyższe pismo.

(dowód: akta kontroli str. 451-455)

Wójt wyjaśnił, iż: *Umowa, o której mowa w § 7 pkt 3 umowy współpracy pomiędzy Gminą Polska Cerekiew a PZJ na dzień dzisiejszy nie została zawarta z powodu braku harmonogramu korzystania z zasobów sportowych gminy przez PZJ. Zgodnie z umową współpracy Związek zobowiązany jest podać niezbędne informacje dotyczące korzystania z usług, terminy, liczbę osób, zapotrzebowanie na obiekty i inne informacje związane z usługą.*

(dowód: akta kontroli str. 456)

Wyniki analizy zapisów zawartych zarówno w *Studium*, wniosku o dofinansowanie z RPO, jak i wskazanej powyżej umowie z PZJ wskazują, iż udział LKJ Lewada w organizowaniu działalności jeździeckiej w Ośrodku miał być znaczący.

³⁸ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677, dalej: ustawa o NIK.

³⁹ Doręczone 26 lutego 2016 r.

W zakresie współpracy Gminy z LKJ Lewada Prezes tego klubu wyjaśnił m.in.: (...) *Od początku funkcjonowania Ośrodka w Zakrzowie nie były realizowane założenia projektu. Władze gminy nie miały jasnej koncepcji na funkcjonowanie ośrodka i nie zawarły z naszym klubem stałej umowy dotyczącej działalności sportowej w jeździeckiej części obiektów. Zamiar organizacji jakiegokolwiek przedsięwzięcia i odpłatność za udostępnienie obiektów należało każdorazowo osobiście konsultować z Wójtem Gminy, co paraliżowało długoterminowe planowanie działań sportowych. (...) Do lipca 2015 r. spółka pozostawała bez zarządu, zatem w okresie od grudnia 2014 do lipca 2015 r. wszelkie uzgodnienia dotyczące funkcjonowania klubu w strukturach ośrodka ponownie prowadziliśmy z władzami gminy. (...) Gmina nigdy nie zrealizowała zapisów umowy będącej integralnym załącznikiem do umowy o dofinansowanie zawartej z MSiT, nigdy nie przekazała prowadzenia działalności jeździeckiej na wyłączność, klub nigdy nie miał wpływu ani na planowanie strategiczne ani na bieżące działania ośrodka. (...) 8 czerwca 2015 r. klub Lewada ponownie wystąpił do Gminy z wnioskiem o odpłatne udostępnienie 20 boksów dla koni w GOSiR w Zakrzowie w celu organizacji letnich obozów jeździeckich dla dzieci i młodzieży, a 18 czerwca rozszerzyliśmy zapytanie o warunki, na jakich zawodnicy klubu mogą korzystać z ujeżdżalni GOSiR w celu szkolenia sportowego. 23 czerwca 2015 r. otrzymaliśmy od Gminy Polska Cerekiew ofertę wynajmu 20 pustych boksów i jednej ujeżdżalni na okres 26 czerwca 2015 r. - 26 sierpnia 2015 r. za kwotę 73 160 zł brutto wraz z informacją, że warunki korzystania z ujeżdżalni GOSiR przez zawodników klubu zostaną ustalone w późniejszym terminie. Zaproponowana cena była rażąco wysoka i znacząco odbiegała od cen rynkowych w tego typu obiektach. Postawienie tak „zaporowych” warunków było dla nas równoznaczne z odmową prowadzenia przez klub działalności na terenie GOSiR. (...) W tym samym czasie, w którym Gmina zaproponowała nam wynajem boksów bez ściółki i obsługi w cenie 1 050 zł brutto za sztukę miesięcznie, wynajmowała boksy innym podmiotom w cenie 249,99 zł brutto, zapewniając w tej cenie dodatkowo pełną obsługę koni.*

(dowód: akta kontroli str. 1730-1807)

Pomimo iż przedstawiciele Gminy nie zawarły z LKJ Lewada stałej, długoterminowej umowy współpracy dotyczącej działalności sportowej w jeździeckiej części obiektów, to Klub ten na podstawie odrębnie zawieranych umów, prowadził w Ośrodku taką działalność.

1.5. Do dnia przekazania Ośrodka w dzierżawę GOSiR, sposób wykorzystania obiektu odpowiadał założeniom przyjętym we wniosku o dofinansowanie z RPO. Poza udostępnieniem zainteresowanym możliwości skorzystania z krytej pływalni, noclegów oraz infrastruktury jeździeckiej, do dnia 17 lipca 2015 r. w Ośrodku odbyły się m.in.:

a) wydarzenia, których organizacją zajmował się LKJ Lewada⁴⁰:

- piknik kawalerski Amazonki i Ułani w dniach 10-12 maja 2013 r.;
- Międzynarodowe Zawody w Sportowych Rajdach Konnych w dniach 6-9 czerwca 2013 r.;
- XVI Jeździeckie Mistrzostwa Gwiazd ART CUP w dniach od 31 sierpnia do 1 września 2013 r.;
- Regionalne Wystawy Zwierząt Hodowlanych w dniach 28-29 września 2013 r. oraz 27-28 września 2014 r.;
- Mistrzostwa Polski w Sportowych Rajdach Konnych oraz zawody międzynarodowe CEI*** w dniach 4-5 października 2013 r.;

⁴⁰ LKJ Lewada każdorazowo zawierał z Gminą odrębne umowy, na podstawie których wynajmował niezbędne pomieszczenia Ośrodka (rozprężalnię, ujeżdżalnię, boksy dla koni, salę konferencyjną, kuchnię itp.).

- Międzynarodowe zawody w ujeżdżeniu CDI*** w dniach 8-10 listopada 2013 r., 25-27 kwietnia 2014 r., 7-9 listopada 2014 r. oraz 24-26 kwietnia 2015 r.;
 - Targi Myśliwskie oraz zawody jeździeckie w skokach przez przeszkody w dniach 15-17 listopada 2013 r.;
 - Lady's Cup - zawody regionalne w skokach przez przeszkody w dniach 7-9 marca 2014 r.;
 - zawody regionalne w skokach przez przeszkody w dniach 22-23 marca 2014 r.;
 - Otwarte Mistrzostwa Opolszczyzny w Ujeżdżeniu w dniach 9-10 maja 2015 r.;
 - Mistrzostwa Polski Juniorów w Ujeżdżeniu w dniach 29-31 maja 2015 r.
- b) inne wydarzenia, w tym przy udziale LKJ Lewada:
- Piknik Country w dniach 13-14 lipca 2013 r.⁴¹;
 - cykliczne zajęcia fitness;
 - Targi Ślubne w dniu 2 lutego 2014 r.⁴²;
 - Konferencja *Aktywność kobiet wiejskich szansą na poprawę jakości życia* z udziałem Jolanty Kwaśniewskiej w dniu 8 marca 2014 r.⁴³;
 - „Drzwi otwarte” Ośrodka w dniu 1 maja 2014 r., w tym Występ aktorów Śląskiej Operetki Kameralnej;
 - III Mistrzostwa Ratownictwa Medycznego Falck Regionu Opole w dniach 9-10 maja 2014 r.;
 - Warsztaty kulinarne w dniach 13-14 czerwca 2014 r.;
 - Plenery Malarskie w dniach 17-27 lipca 2014 r.⁴⁴;
 - Wielki Koncert Floriański z udziałem orkiestry symfonicznej z Państwowej Szkoły Muzycznej z Opoli oraz Szkoły Muzycznej z Poczdamu w dniu 24 sierpnia 2014 r.;
 - Hubertowiny Opolskie w dniach 15-16 listopada 2014 r.⁴⁵;
 - Kongres Innowacyjny Rolnik w dniu 11 lutego 2015 r.⁴⁶;
 - Wojewódzka Wystawa Stołów Wielkanocnych w dniu 22 marca 2015 r.⁴⁷

(dowód: akta kontroli str. 650-703, 1305-1313)

Zgodnie z założeniami wynikającymi ze złożonego wniosku o *dofinansowanie z RPO*, w dniu 9 marca 2014 r. Prezes PZJ nadał Ośrodkowi status Ośrodka Szkolenia Olimpijskiego PZJ w dyscyplinie ujeżdżenie.

(dowód: akta kontroli str. 1314-1318)

1.6. Na sfinansowanie inwestycji, tj. budowy Ośrodka, Gmina zaciągnęła w latach 2010-2012 trzy kredyty:

- w 2010 r. w wysokości 1 664 352,41 zł,
- w 2011 r. w wysokości 2 560 494,90 zł,
- w 2012 r. w wysokości 3 600 000,00 zł

Do dnia kontroli NIK spłacone zostały dwa kredyty zaciągnięte w latach 2010-2011 (pierwszy we wrześniu 2013 r., a drugi w listopadzie 2014 r.). Łączna kwota odsetek z tytułu kredytu zaciągniętego w 2010 r. wyniosła 174 280,49 zł, natomiast z tytułu kredytu zaciągniętego w 2011 r. kwota ta wyniosła 216 924,25 zł. Do dnia 14 czerwca 2016 r., w ramach realizacji obowiązków wynikających z kredytu uzyskanego w 2013 r., Gmina dokonała jego spłaty w kwocie 2 200 000 zł,

⁴¹ Organizator: Urząd Miasta Kędzierzyn-Koźle, Gmina Polska Cerekiew, LKJ Lewada.

⁴² Organizator: LKJ Lewada we współpracy z Gminą Polska Cerekiew.

⁴³ Organizator: Gmina Polska Cerekiew, LKJ Lewada, Izba Rolnicza w Opolu we współpracy z Dress for Success Poland.

⁴⁴ Organizator: Gmina Polska Cerekiew.

⁴⁵ Organizator: Okręgowa Rada Łowiecka w Opolu, Zarząd Okręgowy Polskiego Związku Łowieckiego, Nadleśnictwo Kędzierzyn i LKJ Lewada.

⁴⁶ Organizator: Związek Młodzieży Wiejskiej SOWZ Zakrzów, Gmina Polska Cerekiew.

⁴⁷ Organizator: Fundacja Euro-Country, Gmina Polska Cerekiew, Związek Śląskich Kobiet Wiejskich.

a pozostała część ma być przekazana do końca 2017 r.⁴⁸ Dodatkowo, uiszczone przez Gminę do ww. dnia odsetki wyniosły 432 735,96 zł.

(dowód: akta kontroli str. 598-649)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Gmina nie dokonała rzetelnego wyboru podmiotu, któremu powierzono opracowanie *Studium*.

Jakkolwiek wykonawca *Studium* oraz wniosku aplikacyjnego dotyczącego budowy Ośrodka posiadał doświadczenie w przygotowaniu dokumentów umożliwiających aplikowanie o dofinansowanie ze środków UE zamierzeń inwestycyjnych m.in. jednostek samorządu terytorialnego, to jednak zakres tych inwestycji zarówno w kontekście ich wartości, jak i specyfiki znacząco odbiegał od planów Gminy. Jak bowiem ustalono największa kwota dotacji udzielonej na podstawie dokumentów przygotowanych przez ww. podmiot wynosiła 4 mln zł i była o prawie 6,8 mln zł niższa od kwoty dofinansowania budowy Ośrodka przeznaczonej ze środków RPO WO 2007-2013 oraz FRKF. Jednocześnie doświadczenia tego podmiotu skupiały się głównie na inwestycjach w lokalną infrastrukturę zapewniającą realizację zadań z zakresu użyteczności publicznej i nie dotyczyły zamierzeń unikalnych w skali kraju i cechujących się wąską specjalizacją (takich jak sporty konne). Pomimo tego Gmina zaniechała działań mających na celu rozpoznanie możliwości powierzenia tego zadania innemu podmiotowi, którego doświadczenie w tym obszarze w większym stopniu odpowiadało zarówno skali, jak i specyfice planów Gminy, co mogłoby tym samym ograniczyć ryzyko wydatkowania środków publicznych z naruszeniem zasady wyrażonej w art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*⁴⁹, tj. wydatkowania środków w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

W konsekwencji w przygotowaniu ww. dokumentacji, w tym w części dotyczącej projekcji wyników finansowych działalności Ośrodka, wybrany przez Gminę wykonawca posiłkował się niezweryfikowanymi (niezobiektywizowanymi) informacjami przykazywanymi przez LKJ Lewadę, tj. podmiot istotnie zainteresowany korzystaniem z Ośrodka, z którym jednak Gmina nie sformalizowała zasad współpracy zarówno na etapie przygotowania inwestycji, jak też i dalszego zagospodarowania utworzonego majątku.

Zgodnie z wyjaśnieniami Wójta, wykonawca ww. opracowań został zaproszony do rozmów w sprawie wykonania opracowań po konsultacjach z przedstawicielem Urzędu Miasta w Kędzierzynie-Koźlu, tj. podmiotu, który korzystał z usług tego wykonawcy. Z przedłożonej Gminie oferty współpracy wynikało, iż wykonawca posiadał doświadczenie w przygotowaniu dokumentacji koniecznej przy pozyskiwaniu środków europejskich i krajowych⁵⁰.

(dowód: akta kontroli str. 704-710)

2. Działania podejmowane na etapie poprzedzającym zakończenie realizacji inwestycji dofinansowanej ze środków RPO WO 2007-2013 oraz FRKF nie zapewniły rzetelnego przygotowania Gminy do zarządzania Ośrodkiem, a w szczególności do efektywnego wykorzystania jego części jezdnieckiej.

⁴⁸ Dwie raty po 300 000 zł w 2016 r. oraz cztery raty po 200 000 zł w 2017 r.

⁴⁹ Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.

⁵⁰ W szczegółowym wykazie wskazano 30 inwestycji o wartości od 0,3 mln zł do 4,0 mln zł, dla których wykonawca przygotowywał studium wykonalności i/lub wnioski aplikacyjne.

Zgodnie z założeniami przewidzianymi w *Studium*, Ośrodek miał być kompleksem infrastruktury przeznaczonej dla uprawiania sportów konnych i rekreacji konnej, która miała być wykorzystywana głównie przez LKJ Lewada. Klub ten miał w Ośrodku prowadzić swoją działalność, zarządzać częścią sportową oraz organizować wszelkie wydarzenia widowiskowo-sportowe na podstawie odrębnej umowy. Ośrodek razem z LKJ Lewada miały funkcjonować dla siebie i dzięki sobie. Współzależność ta miała polegać na tym, że Gmina zapewniała utworzenie w pełni wyposażonego kompleksu sportowo-rekreacyjnego, wykorzystywanego również na potrzeby Klubu i w celu jego rozwoju, natomiast Klub miał szeroko promować Ośrodek w świecie miłośników koni i hippiki, a także miał używać mu swojej marki i doświadczenia np. przy organizacji zawodów.

(dowód: akta kontroli str. 267-268, 293-294, 301)

Pomimo akceptacji przez Gminę takich założeń, w ramach prac przygotowawczych, jak również przed zakończeniem realizacji inwestycji, Gmina jako podmiot, który nie dysponował wystarczającym potencjałem do samodzielnego prowadzenia Ośrodka, nie podjęła skutecznych działań mających na celu jednoznaczne i obowiązujące co najmniej w okresie trwałości realizowanych projektów, ustalenie zasad współpracy z LKJ Lewada, w tym powierzenia Klubowi organizowania działalności jeździeckiej w Ośrodku. W powyższym zakresie Wójt wskazał, iż w okresie sporządzania wniosku o dofinansowanie prowadzone były rozmowy na temat zasad współpracy z LKJ Lewada, który miał być głównym organizatorem działalności jeździeckiej i to one były podstawą zapisów w *Studium*. Rozmowy te nie zostały jednak zakończone podpisaniem umowy, a spotkania nie były protokołowane.

(dowód: akta kontroli str. 1384, 1465)

W *Studium* nie przewidziano rozwiązań minimalizujących ryzyko ewentualnego braku porozumienia z LKJ Lewada, poprzez wskazanie alternatywnego zapewnienia prowadzenia działalności jeździeckiej na terenie Ośrodka.

(dowód: akta kontroli str. 263-344, 705-710, 790-792, 1666-1669)

Jednocześnie, z uwagi na warunki zawartej w dniu 27 czerwca 2013 r. z PZJ umowy, do czasu jej obowiązywania⁵¹, brak porozumienia z LKJ Lewada w zakresie zasad współpracy, nie skutkowało podjęciem przez Gminę działań organizacyjnych służących zapewnieniu wykorzystania tego majątku zgodnie z jego przeznaczeniem, (m.in. nie utworzono zespołu pracowników posiadających kwalifikacje do prowadzenia działalności jeździeckiej, nie zapewniono sobie dysponowania końmi, jak również nie podjęto działań marketingowych w celu pozyskania osób i podmiotów zainteresowanych ofertą Ośrodka).

(dowód: akta kontroli str. 448-453, 1101, 1216)

3. Pomimo zadeklarowania we wniosku o dofinansowanie z RPO budowy 80 boksów dla koni, w rzeczywistości powstało ich tylko 66. Jednocześnie zmiany te, stanowiące zmiany w realizacji projektu w rozumieniu § 3 ust. 6 umowy o dofinansowanie, nie zostały zgłoszone Instytucji Zarządzającej w terminie wynikającym z § 18 ust. 1 tej umowy. Nie zostały one również odzwierciedlone w kolejnych wnioskach o dofinansowanie sporządzanych (w trakcie zaawansowanej realizacji inwestycji) na etapie wprowadzania zmian do ww. umowy, co świadczy o nierzetelnym ich przygotowaniu.

W powyższej sprawie Wójt wyjaśnił: *W wyniku realizacji zadania powstało 66 boksów o średniej powierzchni 13 mkw., ponieważ w opinii specjalistów z zakresu tematyki konnej, do realizacji zawodów o charakterze międzynarodowym (...), niezbędne jest posiadanie zaplecza stażennego z boksami o powierzchni nie*

⁵¹ Obowiązującej od 27 czerwca 2013 r. do 19 czerwca 2015 r.

mniejszej niż 13 mkw., a nie jak zakładano pierwotnie 10 mkw. Stąd też przewidziana na ten cel powierzchnia pomieściła 66 boksów. Większa ilość boksów niezbędna do realizacji zawodów, spowoduje konieczność wynajmu boksów mobilnych. W praktyce stosuje się takie rozwiązania. Ponadto Wójt potwierdził, iż nie zgłaszano Instytucji Zarządzającej zmiany w zakresie ilości boksów.

(dowód: akta kontroli str. 53-76, 131-156, 163-187, 229-262, 812, 1681-1682)

Marszałek Województwa Opolskiego wyjaśnił: IZ RPO WO 2007-2013 nie miała wiedzy w zakresie przedmiotowej zmiany dokonanej przez Beneficjenta. Pismami z dnia 17.10.2016 r. oraz 18.10.2016 r. Beneficjent przekazał do RPO WO 2007-2013 wyjaśnienia. Z uzyskanych od Beneficjenta wyjaśnień wynika, iż w wyniku realizacji inwestycji powstało 66 boksów o średniej powierzchni 13 mkw, ponieważ w opinii specjalistów z zakresu tematyki konnej do realizacji zawodów o charakterze międzynarodowym, niezbędne jest posiadanie zaplecza stajennego z boksami o powierzchni nie mniejszej niż 13 mkw, a nie jak zakładano pierwotnie 10 mkw. Stąd przewidzianą na ten cel powierzchnię Beneficjent podzielił na 66 boksów. Zdaniem Beneficjenta wprowadzona zmiana, nie pogorszyła jakości oferowanych produktów i usług z tym związanych i doprowadziła do polepszenia statusu inwestycji poprzez realizację założeń wynikających z wprowadzonych zmian, tj. organizacja zawodów rangi międzynarodowej. W opinii Beneficjenta wprowadzona zmiana nie miała negatywnego wpływu na wskaźniki realizacji produktu i rezultatu, które zostały osiągnięte zgodnie z założeniami wniosku o dofinansowanie. Zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie wybudowano obiekt sportowo-rekreacyjny z wykorzystaniem istniejącej infrastruktury oraz zagospodarowano teren. Ponadto zdaniem Beneficjenta cel projektu został osiągnięty, poprzez m.in. organizowanie imprez masowych gromadzących rzesze wielbicieli sportów konnych i zainteresowanych. Zdaniem Beneficjenta wprowadzona zmiana nie wpłynęła na zmianę kosztów realizacji inwestycji. Na zamierzonej powierzchni wykonano zaplecze stajenne o bardzo wysokim standardzie do realizacji zawodów o charakterze międzynarodowym. Wobec powyższego w zaistniałej sytuacji, pomimo iż Beneficjent nie poinformował IZ RPO WO 2007-2013 o wprowadzonej zmianie, z uwagi na fakt, iż wprowadzona zmiana nie wpłynęła negatywnie na wskaźniki oraz cel projektu oraz nie pogorszyła jakości oferowanych produktów lub usług, IZ RPO WO 2007-2013 zaakceptowała wyjaśnienia Beneficjenta.

(dowód: akta kontroli str. 1725-1729)

4. W ramach realizacji umowy o dofinansowania z RPO, Gmina do dnia 18 lutego 2016 r. nie utworzyła 15 dodatkowych miejsc pracy, w tym dla ośmiu kobiet, jak też do dnia 30 kwietnia 2014 r. nie wykazała, iż z oferty Ośrodka skorzystało co najmniej 32 900 osób. Tym samym w okresie pierwszego roku od dnia zakończenia finansowej realizacji projektu⁵² nie został osiągnięty zakładany w wniosku o dofinansowanie z RPO poziom wskaźnika *Przewidywana całkowita liczba bezpośrednio utworzonych nowych miejsc pracy*⁵³ oraz wskaźnika *Liczba osób korzystających z obiektów sportowo-rekreacyjnych*, co stanowiło naruszenie § 9 ust. 10 ww. umowy⁵⁴.

⁵² Od dnia 1 maja 2013 r. do 30 kwietnia 2014 r.

⁵³ A tym samym wskaźników: liczba utworzonych miejsc pracy w obiektach sportowych i rekreacyjnych - wartość docelowa 15, w tym 8 dla kobiet; liczba utworzonych miejsc pracy w obiektach sportowych i rekreacyjnych, w tym na obszarach wiejskich - wartość docelowa 15.

⁵⁴ Zgodnie z wytycznymi wynikającymi z Vademecum dla beneficjentów RPO WO 2007-2013 Tom III – Realizacja i rozliczenie projektów w ramach RPO WO 2007-2013, Beneficjent jest zobowiązany osiągnąć wskazane we wniosku o dofinansowanie wskaźniki rezultatu w rok po zakończeniu finansowej realizacji projektu.

Z uwagi na fakt, że termin zakończenia finansowego realizacji projektu został określony na dzień 30 kwietnia 2013 r., to Gmina powinna osiągnąć zakładane w projekcie wskaźniki rezultatu najpóźniej do dnia 30 kwietnia 2014 r. Jak ustalono, na ten dzień liczba osób korzystających z Ośrodka, wynikająca z przekazanej ewidencji sporządzonej na podstawie dokumentów finansowych Gminy wyniosła jedynie 10 966 osób (33,3% planowanego do osiągnięcia poziomu tego wskaźnika). Zakładany w tym zakresie poziom został osiągnięty dopiero w roku następnym, tj. w okresie od dnia 1 maja 2014 r. do dnia 30 kwietnia 2015 r. (łącznie 42 376 osób skorzystało z obiektów Ośrodka).

(dowód: akta kontroli str. 188, 241, 1106-1107)

Wójt wyjaśnił: *Wskazane w sprawozdaniu wskaźniki rezultatu dotyczyły działalności ośrodka w fazie rozruchu, czyli bardzo trudnego okresu początkowego. W analizowanym okresie zatrudnionych było jeszcze dwanaście osób w tym sześć kobiet na podstawie umowy z Powiatowym Urzędem Pracy w Kędzierzynie-Koźlu w ramach programu aktywizacji osób długotrwale bezrobotnych. Osoby te wykonywały prace porządkowe i przygotowywały obiekty do przeprowadzonych licznych imprez sportowych i kulturalnych oraz odpowiedzialne były za zakładanie i utrzymanie zieleni na obszarze 5 ha. Takie rozwiązanie pozwoliło na zmniejszenie obciążeń płacowych co w pierwszym okresie działalności GOSiR miało ogromne znaczenie dla budżetu. Liczba 10 966 jest to ilość sprzedanych biletów głównie na basen. Poza imprezami biletowanymi odbywały się również wydarzenia sportowe, kulturalne i rekreacyjne gdzie nie pobierano opłaty: Piknik kawalerski, Dzień Dziecka, zawody sportowe, Dzień Kobiet, koncerty muzyczne, dni seniora, eventy firmowe, rozgrywki polo, dni cukrownika, targi i wystawy, Art Cup, kolonie letnie i ferie zimowe w siodle - razem około 10 000 osób. W następnym okresie sprawozdawczym wskaźnik został osiągnięty.*

(dowód: akta kontroli str. 415-420, 1070, 1106-1133, 1141-1146)

W powyższym zakresie NIK zwraca uwagę, iż nawet ujęcie dodatkowych 10 tys. osób, które wskazane zostały w ww. wyjaśnieniach, pomimo iż zwiększa łączną liczbę osób korzystających z Ośrodka, to jednak nie zapewnia osiągnięcia deklarowanego na etapie zawierania umowy o dofinansowanie z RPO poziomu tego wskaźnika.

5. Pracownicy kontrolowanej jednostki zaniechali przewidzianego w § 10 ust. 1 i ust. 5 *Regulaminu kontroli wewnętrznej Gminy*⁵⁵ dokumentowania przeprowadzonych czynności kontrolnych, które dotyczyły rozliczenia finansowego szkolenia członków kadry narodowej - *klinika z Juanem Jose Verdugo* zorganizowanego w dniach 5-7 grudnia 2014 r. przez LKJ Lewada na terenie Ośrodka. W trakcie tych czynności ustalono stan faktyczny odnoszący się do rozliczeń pomiędzy Gminą, LKJ Lewada i PZJ.

(dowód: akta kontroli str. 1229-1234)

Zgodnie z pismem z dnia 11 marca 2015 r. skierowanym przez Wójta do PZJ, Gmina przeprowadziła audyt finansowy, w wyniku którego stwierdzono nieścisłości w przepływach finansowych pomiędzy Gminą a LKJ Lewada związanych z organizowaniem ww. przedsięwzięcia. W piśmie tym Wójt zwrócił się o przedstawienie rozliczenia kosztów tego wydarzenia, co umożliwiło pracownikom kontrolowanej jednostki ustalenie, że LKJ Lewada za zorganizowanie ww. wydarzenia otrzymał od PZJ wynagrodzenie wyższe o 8,1 tys. zł od kosztów

⁵⁵ Wprowadzony zarządzeniem 52/2006 z dnia 29 grudnia 2006 r., zmieniony zarządzeniem 0151/95/2010 z dnia 31 grudnia 2010 r. Zgodnie z regulaminem, z przeprowadzonej kontroli, kontrolujący zobowiązany jest sporządzić protokół, a w przypadku stwierdzonych uchybień może ograniczyć się do notatki służbowej.

poniesionych na wynajęcie części jeździeckiej oraz hotelowej od Gminy Polska Cerekiew.

(dowód: akta kontroli str. 1224-1228)

W drugim piśmie datowanym na dzień 11 marca 2015 r. zwrócił się do PZJ o zmianę umowy o współpracy z dnia 27 czerwca 2013 r. z uwagi na niezgodność jej zapisów z zasadami wprowadzenia programu inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu – edycja 2013 r.⁵⁶, wnosząc jednocześnie o wykreślenie z umowy o współpracy LKJ Lewada oraz jakichkolwiek zobowiązań Gminy w stosunku do tego klubu.

(dowód: akta kontroli str. 448, 1219, 1223)

Na okoliczność przeprowadzonej weryfikacji dokumentów finansowych znajdujących się w Urzędzie Gminy, dotyczących zorganizowanego szkolenia, nie sporządzono protokołu kontroli, jak też notatki służbowej. Wójt wyjaśnił: *Audyt był kontrolą wewnętrzną zleconą przez Wójta Gminy pracownikom urzędu w miesiącu lutym 2015 roku. Jedynym dokumentem z przeprowadzonej kontroli jest zestawienie przychodów za przeprowadzone szkolenie członków kadry narodowej w dniach 5-7 grudnia 2014 roku - klinika z Juanem Jose Verdugo. Zestawienie przychodów przygotowane zostało na podstawie faktury nr FV/GOSiR/41/2014 z dnia 7 grudnia 2014 i faktury Nr 233/2014 z dnia 17 grudnia 2014 roku wystawionych przez Urząd Gminy w Polskiej Cerekwi oraz porównane zostało z kserokopią faktury nr FAZAL/3/12/2014 wystawionej dnia 4 grudnia 2014 przez LKJ Lewada w Zakrzowie dla PZJ. W wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono, że LKJ Lewada w sumie poniósł koszty noclegów, wynajmu boksów i ujeżdżalni w wysokości 3 900 zł, w tym: boksy - 9 koni x 2 dni - 630 zł, ujeżdżalnia: sobota i niedziela - 2 600 zł, noclegi - 610 zł i takie też kwoty zapłacił gminie, zgodnie z wystawionymi przez gminę fakturami, a w fakturze nr FAZAL/3/12/2014 z dnia 4 grudnia 2014 r. z LKJ Lewada przedstawionej PZJ wpisano, że za wynajęcie krytej ujeżdżalni z rozprężalnią zapłacono 6 000 zł, za wynajem boksów dla koni 2 000 zł, za noclegi zawodników kadry narodowej 1 500 zł, a za wyżywienie zawodników kadry narodowej 2 500 zł. Jak widać z powyższego 3 pozycje, za które LKJ Lewada płacił gminie nie zgadzają się z danymi podanymi na fakturze do PZJ.*

Ponadto Wójt wyjaśnił: *Audytu tego nie traktowano jako sformalizowanej kontroli wewnętrznej prowadzonej zgodnie z postanowieniami regulaminu kontroli wewnętrznej. Kontrola ta wykonana została doraźnie na jednostkowe polecenie Wójta Gminy i jej przedmiotem było zestawienie przychodów za szkolenie członków kadry narodowej w dniach 5-7 grudnia 2014 r.*

(dowód: akta kontroli str. 1217, 1224-1228, 1719-1721)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła przygotowanie Gminy do efektywnego zarządzania Ośrodkiem. Pomimo iż wybrany wykonawca *Studium* miał doświadczenie w sporządzaniu wniosków o dofinansowanie projektów inwestycyjnych ze środków Unii Europejskiej, to jednak nie posiadał specjalistycznej wiedzy i doświadczenia w zakresie funkcjonowania ośrodków sportowych, wykraczających poza potrzeby lokalne, jak też prowadzenia działalności jeździeckiej. Dlatego też prognozy, co do skali takiej działalności i możliwych do uzyskania tego tytułu przychodów oparte zostały na danych przedkładanych przez LKJ Lewada, które nie zostały rzetelnie zweryfikowane. Ponadto w trakcie prac przygotowawczych, jak i na etapie budowy Ośrodka, Gmina nie doprowadziła również do ustalenia jednoznacznych i długoterminowych zasad współpracy z LKJ Lewada, na której opierać miała się jego działalność sportowa. Podejmowane

⁵⁶ W piśmie tym wskazano, iż wieloletnia umowa z PZJ powinna zawierać jedynie zasady udostępniania obiektów PZJ, potwierdzenie preferencyjnych warunków odpłatności na poziomie kosztów własnych, zakres szkolenia centralnego i wzajemne zobowiązania w zakresie jego realizacji.

dotychczas przez Gminę działania służące w szczególności zagospodarowaniu części jezdzieckiej Ośrodka, nie były skuteczne, co zdaniem NIK stwarza istotne ryzyko nieosiągnięcia istotnych dla społeczności lokalnej celów, dotyczących gospodarczego ożywienia Gminy, zakładanych na etapie planowania tej inwestycji.

2. Gospodarowanie wybranymi składnikami majątku

Opis stanu faktycznego

2.1. W dniu 23 kwietnia 2014 r. został sporządzony akt założycielski spółki z o. o. działającej pod firmą GOSiR, a spółka ta uzyskała wpis do Krajowego Rejestru Sądowego w dniu 19 sierpnia 2014 r. Podmiot ten został utworzony przez Gminę w celu prowadzenia jej działalności promocyjnej⁵⁷. Kapitał zakładowy GOSiR wynosił 600 tys. zł, a wszystkie udziały objął jedyny Wspólnik – Gmina Polska Cerekiew.

(dowód: akta kontroli str. 422-447)

2.2. W dniu 17 lipca 2015 r. Gmina wydzierżawiła⁵⁸ GOSiR Ośrodek na okres trzech lat. Czynsz dzierżawny strony umowy określili na 2,66 zł netto za 1 m² powierzchni użytkowej budynków wchodzących w skład dzierżawy, tj. 25 434,68 zł netto miesięcznie, obniżając go do 1,33 zł netto miesięcznie za 1 m², tj. 12 717,34 zł netto miesięcznie na okres dwóch pierwszych lat tej umowy. Łączne zobowiązanie GOSiR wynikające z zawartej umowy dzierżawy wynosiło 610,4 tys. zł netto i było wyższe o 10,4 tys. zł od jej kapitału zakładowego, który wynosił 600 tys. zł. Przed zawarciem ww. umowy Wójt uzyskał zgodę Instytucji Zarządzającej RPO WO 2007-2013 na przekazanie obiektów Ośrodka w dzierżawę GOSiR.

(dowód: akta kontroli str. 6-10,422-447, 1675-1679)

W zakresie przyczyn przekazania Ośrodka w dzierżawę dopiero w lipcu 2015 r. Wójt wyjaśnił, iż opóźnienie wynikało z faktu, iż strony (Gmina oraz spółka reprezentowana przez ówczesną Prezes Zarządu, Panią Alinę Janik) nie mogły dojść do porozumienia, co do treści tej umowy (w zakresie wysokości stawki oraz sposobu przekazania Ośrodka w celu gospodarowania przez Spółkę).

(dowód: akta kontroli str. 722)

Wydzierżawienie Ośrodka poprzedzone było ogłoszeniem wykazu nieruchomości przeznaczonej do dzierżawy w trybie bezprzetargowym. Wykaz, określony zarządzeniem nr 0050/59/2014 z dnia 1 sierpnia 2014 r., został wywieszony na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy od dnia 1 do dnia 25 sierpnia 2014 r., zamieszczony na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej oraz w prasie lokalnej.

(dowód: akta kontroli str. 1084-1089)

2.3. Wójt nie wprowadził szczegółowych procedur pełnienia w Urzędzie nadzoru i kontroli nad procesem zarządzania Ośrodkiem w Zakrzowie⁵⁹.

(dowód: akta kontroli str. 457)

Ponadto w Urzędzie nie wydzielono osobnej komórki organizacyjnej lub osobnego stanowiska pracy odpowiedzialnych za sprawy związane z zarządzaniem

⁵⁷ Przedmiot działalności GOSiR obejmował m.in. działalność kulturalną, wynajem i zarządzanie nieruchomościami własnymi lub wydzierżawionymi, działalność związaną z organizacją targów, wystaw i kongresów, pozaszkolne formy edukacji sportowej oraz zajęć sportowych i rekreacyjnych, pozostałą działalność rozrywkowa i rekreacyjna, działalność w zakresie restauracyjnym, gastronomicznym, noclegowym, a także działalność fizjoterapeutyczną, sprzedaż detaliczną z przewagą żywności, napojów i wyrobów tytoniowych oraz działalność związaną z wystawianiem przedstawień artystycznych.

⁵⁸ Do dnia 16 lipca 2015 r. Ośrodkiem zarządzała Gmina (Wójt i inni wyznaczeni pracownicy Urzędu).

⁵⁹ W okresie zarządzania Ośrodkiem przez Gminę.

nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy. Jak ustalono nadzór nad działalnością Ośrodka pełnili:

- Wójt Gminy;
- Sekretarz Gminy - w zakresie funkcjonowania i wynajmu krytej pływalni w tym: opracowywania harmonogramów otwarcia krytej pływalni; koordynowania spraw związanych z zatrudnieniem osób na krytej pływalni; przygotowanie i zawieranie umów najmu;
- Skarbnik Gminy - w zakresie koordynacji i nadzoru nad sprawami związanymi z księgowością Ośrodka;
- Podinspektor zatrudniony na stanowisku ds. obsługi informatycznej, funduszy unijnych, promocji - w zakresie koordynacji i promocji bieżących działań odbywających się w Ośrodku, współpracy z podmiotami działającymi w Ośrodku, koordynowania wynajmu pomieszczeń i pokoi w Ośrodku w tym przygotowywanie projektów umów na wynajem;
- Inspektor zatrudniony na stanowisku ds. inwestycji, przetargów, drogownictwa - w zakresie prowadzenia spraw związanych z techniczną eksploatacją obiektu;
- Podinspektor zatrudniony na stanowisku ds. planowania przestrzennego, gospodarki gruntami i mieniem gminnym - w zakresie przygotowywania umów na wynajem boksów oraz wystawiania faktur VAT z tytułu zawartych umów;
- Inspektor zatrudniony na stanowisku ds. kadr i oświaty - w zakresie prowadzenia dokumentacji pracowniczej.

W zakresie prowadzenia spraw dotyczących Ośrodka ww. osobom ustnie powierzono wykonywane takich obowiązków. Obowiązki te związane były jednakże z rodzajem pracy dotychczas wykonywanej przez te osoby.

(dowód: akta kontroli str. 458-501)

Dodatkowo, w celu bieżącej obsługi Ośrodka zatrudniono m.in. konserwatora, kontrolera technicznego, ratowników, masażystę, sprzedawców biletów, jedną osobę na stanowisku pomocy administracyjnej oraz robotników gospodarczych.

(dowód: akta kontroli str. 1102-1103)

Zadania ww. pracowników ograniczały się głównie do bieżącej obsługi wydarzeń organizowanych przez LKJ Lewada oraz prowadzenia niezbędnej dokumentacji finansowej i pracowniczej, jak i do kontroli stanu obiektów. Wójt nie wyznaczył natomiast pracownika, który miałby zajmować się pozyskiwaniem nowych klientów, prowadzeniem działań marketingowych mających na celu zwiększenie zainteresowania ofertą Ośrodka, jak też efektywnym zagospodarowaniem tego mienia Gminy. W powyższej sprawie Wójt wyjaśnił: *Działania mające na celu zagospodarowanie Ośrodka podejmował Wójt. Polegały one na prowadzeniu rozmów z potencjalnymi klientami oraz inwestorami, w celu zainteresowania ofertą Ośrodka np. poprzez utworzenie zakładu fryzjerskiego, prowadzenia restauracji, prowadzenia rehabilitacji medycznej, nauki pływania i zajęć rekreacyjno-ruchowych. Na stronie internetowej Gminy utworzono również podstronę Ośrodka i opracowano oferty zachęcające do korzystania z Ośrodka, które przekazano m.in. do szkół, firm i instytucji. W celu wykorzystania potencjału Ośrodka współpracowano z klubem sportowym gry w polo, z gminami i szkołami, Stowarzyszeniem Uniwersytetu Trzeciego Wieku, z klubami sportowymi, firmami usługowymi i zakładami pracy.*

(dowód: akta kontroli str. 1683-1716)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Odnosząc się do przyjętego w Urzędzie sposobu powierzenia pracownikom zadań dotyczących gospodarowania mieniem wchodzącym w skład Ośrodka, NIK zwraca uwagę, że zgodnie ze standardem nr 4 określonym w załączniku nr 1 do komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli

zarządczej dla sektora finansów publicznych⁶⁰, należy precyzyjnie określić zakres uprawnień delegowanych poszczególnym osobom zarządzającym lub pracownikom. Zakres delegowanych uprawnień powinien być odpowiedni do wagi podejmowanych decyzji, stopnia ich skomplikowania i ryzyka z nimi związanego. Zaleca się delegowanie uprawnień do podejmowania decyzji, zwłaszcza tych o bieżącym charakterze. Przyjęcie delegowanych uprawnień powinno być potwierdzone podpisem.

Opis stanu faktycznego

2.4. W okresie zarządzania Ośrodkiem przez Gminę, tj. od dnia 1 maja 2013 r. do dnia 17 lipca 2015 r. w Urzędzie nie były sporządzane plany zarządzania i wykorzystania Ośrodka, jak również programy sprzedaży lub plany marketingowe dla tego obiektu. Planowanie dochodów z tytułu działalności Ośrodka odbywało się jedynie w ramach budżetu Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 1216)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Brak osoby odpowiedzialnej za promocję oferty obiektu i pozyskiwanie nowych klientów, jak również brak rzetelnego planowania i bieżącego monitorowania skali oraz wyników finansowych poszczególnych rodzajów działalności prowadzonej z wykorzystaniem majątku Ośrodka, zdaniem NIK stwarza istotne ryzyko braku osiągnięcia zakładanych celów tej inwestycji, nie tylko w kontekście planowanych dochodów, ale i też korzyści dla społeczności lokalnej polegających m.in. na gospodarczym ożywieniu Gminy, w tym poprzez rozwój turystyki. NIK zwraca również uwagę, że załącznik nr 1 do komunikatu w sprawie standardów kontroli zarządczej wskazuje w części II w lit. B w pkt 6, aby cele i zadania jednostki sektora finansów publicznych określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie, a ich wykonanie monitorować za pomocą wyznaczonych mierników. W ww. standardach zalecono również przeprowadzanie oceny realizacji celów i zadań uwzględniając kryterium oszczędności, efektywności i skuteczności.

Pomimo ustanowienia w Urzędzie, w ramach systemu kontroli zarządczej, planów realizacji celów, zadań i mierników – w latach 2014-2016, w zakresie odnoszącym się do kultury fizycznej, sportu i rekreacji nie wprowadzono zadań dotyczących zarządzania Ośrodkiem.

Opis stanu faktycznego

2.5. W uchwale budżetowej Gminy na 2013 r. w ramach rozdziału 92601 *Obiekty sportowe* zaplanowano wpływy z usług w wysokości 200 tys. zł (po zmianach 10 tys. zł) oraz wpływy z różnych dochodów w wysokości 1 937 tys. zł (po zmianach 10 tys. zł). Wykonanie ww. dochodów wyniosło odpowiednio 39,7 tys. zł oraz 23,7 tys. zł⁶¹. W 2014 r. zaplanowano wpływy z ww. usług w wysokości 1 280 tys. zł (po zmianach 150 tys. zł) oraz wpływy z różnych dochodów w wysokości 912,4 tys. zł (po zmianach 2,4 tys. zł). Wykonanie ww. dochodów wyniosło odpowiednio 198,5 tys. zł oraz 1,6 tys. zł⁶². W 2015 r. zaplanowano wpływy z usług w wysokości 665 tys. zł (po zmianach 581,2 tys. zł) oraz wpływy z różnych dochodów w wysokości 653,8 tys. zł (po zmianach 114,8 tys. zł). Wykonanie ww. dochodów wyniosło odpowiednio 138,8 tys. zł oraz 114,8 tys. zł⁶³. Dodatkowo we wszystkich ww. latach odnotowywano nieplanowane wpływy z najmu/dzierżawy składników majątkowych w wysokości odpowiednio 6,5 tys. zł, 8 tys. zł oraz 54,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1378-1383)

⁶⁰ Dz. Urz. Min. Finansów Nr 15, poz. 84, dalej: załącznik nr 1 do komunikatu w sprawie standardów kontroli zarządczej.

⁶¹ Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz. 1678.

⁶² Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 2016 r. poz. 967.

⁶³ Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz. 1171.

2.6. W okresie zarządzania Ośrodkiem przez Gminę, wydatki poniesione w związku z jego działalnością przewyższały uzyskiwane z tego tytułu dochody. I tak:

- w 2013 r. (od kwietnia) o 276,4 tys. zł (wpływy wyniosły 39,8 tys. zł, a wydatki 316,2 tys. zł);
- w 2014 r. o 454,8 tys. zł (wpływy 242,9 tys. zł, a wydatki 697,7 tys. zł);
- w 2015 r. (do 15 lipca) o 292,6 tys. zł (wpływy 118,6 tys. zł, a wydatki 411,2 tys. zł).

Kwoty uzyskane za osiem miesięcy 2013 r. stanowiły jedynie 2,1% kwot przewidzianych w *Studium*, a w 2014 r. oraz za sześć i pół miesiąca 2015 r. wskaźnik ten wynosił odpowiednio 12,7% i 6,2%.⁶⁴

W okresie od kwietnia 2013 r. do dnia 17 lipca 2015 r. wpływy związane bezpośrednio z działalnością jeździecką stanowiły jedynie ok. 20% uzyskiwanych dochodów.

(dowód: akta kontroli str. 355-356, 817-947)

Z osiągniętych ogółem w 2013 r. dochodów (39,8 tys. zł), aż 76,7% stanowiły wpływy niezwiązane bezpośrednio z działalnością jeździecką Ośrodka, z tego: a/ z tytułu sprzedaży biletów wstępu na krytą pływalnię i świadczenia usług hotelarskich uzyskano 9,4 tys. zł (23,6%), b/ z tytułu wynajmu części krytej pływalni uzyskano 9,3 tys. zł (23,4%), c/ z tytułu wynajmu sali konferencyjnej i sali fitness uzyskano 6,5 tys. zł (16,4%), d/ z tytułu najmu pomieszczeń kuchennych uzyskano 5,2 tys. zł (13,3%) oraz e/ z tytułu wynajmu powierzchni pod automat vendingowy uzyskano 0,2 tys. zł (0,5%). Pozostałe dochody stanowiły wpływy bezpośrednio związane z działalnością jeździecką, tj. z tytułu: wynajmu ujeżdżalni i rozprężalni w wysokości 5,6 tys. zł (14,2%) oraz wynajmu boksów w wysokości 3,4 tys. zł (8,7%).

W 2014 r. dochody niezwiązane bezpośrednio z działalnością jeździecką wynosiły 197,6 tys. zł (81,4% dochodów ogółem, które wyniosły 242,9 tys. zł), w tym: a/ wpływy z tytułu sprzedaży biletów wstępu na krytą pływalnię i świadczenia usług hotelarskich – 81,7 tys. zł (33,6%), b/ wpływy z wynajmu sali konferencyjnej i sali fitness – 21,6 tys. zł (8,9%), c/ wpływy za wynajem pomieszczeń kuchennych – 8,1 tys. zł (3,3%), d/ wpływy za wynajem części krytej pływalni – 41,5 tys. zł (17,1%), e/ wpływy za wynajem powierzchni – 18,6 tys. zł (7,7%), f/ wpływy za usługi hotelowe – 25 tys. zł (10,3%), g/ za wynajem miejsca pod automat – 1,1 tys. zł (0,5%). Pozostałe dochody stanowiły wpływy za wynajem ujeżdżalni i rozprężalni oraz boksów w łącznej wysokości 45,3 tys. zł (18,6%).

W 2015 r. (do dnia 17 lipca), na dochody składały się m.in. dochody niezwiązane bezpośrednio z działalnością jeździecką w wysokości 95,8 tys. zł (80,8% dochodów ogółem), w tym: wpływy z tytułu sprzedaży biletów wstępu na krytą pływalnię i świadczenia usług hotelarskich – 44,8 tys. zł (37,8%), wpływy z wynajmu sali konferencyjnej i sali fitness – 9,2 tys. zł (7,7%), wpływy za wynajem części basenu – 20,3 tys. zł (17,1%), za usługi hotelowe uzyskano 20,9 tys. zł (17,6%), za wynajem powierzchni pod automat – 0,3 tys. zł (0,3%), wpływy z sauny – 0,3 tys. zł (0,3%). Pozostałe dochody (19,2%), stanowiły wpływy za wynajem boksów w wysokości 14,2 tys. zł (12,0%) oraz wpływy za wynajem boksów z ujeżdżalnią i rozprężalnią w pakiecie w wysokości 8,6 tys. zł (7,2%).

(dowód: akta kontroli str. 355-356, 817-947)

⁶⁴ Jednocześnie niższe od planowanych były wydatki. W *Studium* koszty operacyjne przewidziano na poziomie 1,8 mln zł rocznie.

Do dnia oddania wydzierżawienia Ośrodka, Gmina nie prowadziła odpłatnych lekcji nauki jazdy konnej oraz kursów instruktorskich, a także nie uzyskiwała dochodów ze sprzedaży biletów wstępu na imprezy i inne wydarzenia⁶⁵.

(dowód: akta kontroli str. 815-947)

W powyższej sprawie Wójt wyjaśnił: *Na terenie Ośrodka prowadzone były lekcje nauki jazdy konnej, kursy instruktorskie oraz inne wydarzenia. Gmina nie odnotowała przychodów z ww. tytułów, ale odnotowała przychody z umowy najmu z LKJ Lewada, która ww. usługi świadczyła. Wszystkie imprezy i różne inne wydarzenia organizowane przez Gminę oraz wspólnie z LKJ Lewada nie były biletowane z uwagi na działania promocyjne zmierzające do zwiększenia zainteresowania działalnością Ośrodka.*

(dowód: akta kontroli str. 1218)

2.7. Zarządzeniem 0050/67/2013 z dnia 15 października 2013 r. Wójt określił stawki czynszu za najem pomieszczeń Ośrodka, tj. m.in.: boksów dla koni (minimalna stawka za boks bez ściółki wynosiła 35 zł za dobę, a podczas zawodów, targów i wystaw 30 zł za dobę⁶⁶); ujeżdżalni (dla klubów sportowych – 80 zł za jedną godzinę; z tym, że podczas zawodów sportowych stawka ta wynosiła 300 zł za pierwszą godzinę i 200 zł za każdą następną oraz 4 000 zł za pierwszą dobę i 3 000 zł za każdą następną); rozprężalni (stawka dla klubów sportowych – 60 zł za jedną godzinę, z tym, że podczas zawodów sportowych 300 zł za pierwszą godzinę i 200 zł za każdą następną oraz 2 500 zł za pierwszą dobę i 1 800 zł za każdą następną); ujeżdżalni i rozprężalni w pakiecie (110 zł za jedną godzinę dla klubów sportowych, szkół, uczelni, z tym, że podczas zawodów sportowych stawka ta wynosiła 400 zł za pierwszą godzinę i 250 zł za każdą następną oraz 6 000 zł za pierwszą dobę i 4 500 zł za każdą następną); sali konferencyjnej (300 zł za godzinę, w pakiecie do 8 godzin za 2 000 zł); sali fitness oraz kuchni (bez urządzeń 500 zł za dobę, z urządzeniami 2 000 zł za dobę). Zgodnie z § 3 zarządzenia w indywidualnych przypadkach uzasadnionych ważnym interesem Gminy, Wójt mógł ustalić inną stawkę czynszu niż określona w zarządzeniu. Dodatkowo Wójt ustalił również ceny za korzystanie z krytej pływalni, sauny oraz usług fizjoterapeutycznych⁶⁷ oraz za usługi hotelowe⁶⁸.

(dowód: akta kontroli str. 1024-1043, 1722)

Zgodnie z wyjaśnieniem Wójta, stawki za wynajem pomieszczeń i budynków Ośrodka opierały się na podstawie wiedzy uzyskanej z rozmów telefonicznych i przeglądzie cenników na stronach internetowych podobnych Ośrodków na terenie kraju, posiadających podobną infrastrukturę, realizujących cele podobne do tych, jakie realizowane były w Ośrodku. Analizy te nie zostały jednak udokumentowane.

(dowód: akta kontroli str. 1044)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Nie kwestionując prawa jednostki samorządu terytorialnego do określania warunków korzystania z jej mienia, NIK zwraca jednak uwagę, że pisemne dokumentowanie przeprowadzonych analiz i działań jest niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w omawianym obszarze. Brak pozostawienia śladu rewizyjnego dotyczącego podjętych decyzji, analiz i źródeł danych do analiz będących podstawą podejmowanych decyzji, nie tylko utrudnia

⁶⁵ Wójt nie określił również cen za świadczenie ww. usług.

⁶⁶ W cenniku nie określono cen za wynajęcie bosku dla konia na okres dłuższy niż jeden miesiąc.

⁶⁷ Zarządzenie nr 0050/64/2013 z dnia 27 września 2013 r. zmienione zarządzeniem nr 0050/70/2013 z dnia 25 października 2013 r. oraz zarządzenie nr 0050/12/2014 z dnia 30 stycznia 2014 r. zmienione zarządzeniem nr 0050/24/2014 z dnia 17 marca 2014 r. oraz zarządzeniem 0050/42/2014 z dnia 15 maja 2014 r.

⁶⁸ Zarządzenie nr 0050/43/2014 z dnia 9 maja 2014 r.

odtworzenie podjętych działań i decyzji, ale i uniemożliwia ocenę rzetelności procesu ich podejmowania. Również i z orzeczenia⁶⁹ Głównej Komisji Orzekającej wynika, iż jawność finansów publicznych wymaga dokumentowania podejmowanych działań, jak i realizowanych zdarzeń – a dokumentowanie to musi odbywać się w formie pisemnej.

2. Jednocześnie NIK zwraca uwagę, że ustalone za najem boksów stawki odbiegały od cen stosowanych przez inne podmioty prowadzące działalność jeździecką, co potwierdzają informacje uzyskane w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK. Według tych informacji w latach 2013-2016 koszt wynajęcia boks dla konia ze ściółką na okres dłuższy niż jeden miesiąc był znacząco niższy od przyjętego przez Gminę i wahał się od 350 zł do 650 zł za miesięcznie w okresie letnim oraz do 800 zł za miesięcznie w okresie zimowym. W odróżnieniu do cen ustalonych przez Wójta, ceny stosowane przez konkurencyjne stadniny i stajnie zawierały koszt wyżywienia dla konia. Opłacenie kosztów wynajęcia boks dla konia zapewniało również bezpłatny dostęp do infrastruktury danej stadniny, tj. ujeżdżalni, wybiegów itp. W przypadku wynajmowania boksów na okres krótszy niż jeden miesiąc, dzienna stawka za wynosiła od 10 zł do 35 zł. W przypadku wynajmowania boksów w związku z organizowanymi zawodami wskazywana stawka dzienna wynosiła od 80 zł do 90 zł.

(dowód: akta kontroli str. 1410-1424)

O ustaleniu w przyjętych cennikach stawek na wysokim poziomie, świadczy również fakt odrzucenia przez LKJ Lewada oferty wynajmu 20 boksów oraz rozprężalni⁷⁰ w okresie od 26 czerwca 2015 r. do 26 sierpnia 2015 r. w celu organizacji letnich obozów jeździeckich dla dzieci i młodzieży za wynagrodzeniem w wysokości 73 160,00 zł brutto za cały okres. W ocenie przedstawicieli LKJ Lewada ustalona przez Gminę opłata, rażąco odbiegała od cen rynkowych. Opłata ta była również znacząco wyższa od stosowanych uprzednio w stosunku do tego Klubu, jak i innych podmiotów wynajmujących boksy dla koni.

(dowód: akta kontroli str. 780-787, 1045-1066, 1235-1276, 1670)

Opis stanu faktycznego

W okresie zarządzania Ośrodkiem przez Gminę, wykorzystanie boksów dla koni wynosiło zaledwie 35,6%, z tego aż 97,4% zapewnił LKJ Lewada.

W wyniku kierowanych przez ten klub wniosków o udostępnienie części jeździeckiej Ośrodka, Gmina wynajmowała pomieszczenia na rzecz tego podmiotu, i tak:

- umową z dnia 16 października 2013 r. wynajęto kuchnię bez urządzeń, ujeżdżalnię na jedną dobę oraz 14 boksów dla koni w dniach 23-24 października 2013 r. za wynagrodzeniem 4 920 zł (zgodnym z obowiązującym cennikiem);

- umową z dnia 31 października 2013 r.⁷¹ wynajęto 40 boksów na trzy doby, cztery boksy na dwie doby, salę konferencyjną (trzy pakiety do sześciu godzin i jeden do czterech godzin), ujeżdżalnię i rozprężalnię (dwa pakiety do czterech godzin oraz jeden do dwóch godzin) oraz kuchnię z urządzeniami za wynagrodzeniem 15 990 zł (zgodnym z obowiązującym cennikiem);

- umową z dnia 2 stycznia 2014 r. wynajęto 66 boksów, ujeżdżalnię i rozprężalnię wraz z pomieszczeniami technicznymi i sanitarnymi na trzy miesiące z przeznaczeniem na prowadzenie działalności sportowej za wynagrodzeniem 17 835 zł⁷², tj. 90,10 zł miesięcznie za jeden boks, w tym możliwość korzystania z hal (stawka niż o 959,90 zł od wynikającej z cennika);

⁶⁹ Z dnia 19 maja 2005 r. nr DF/GKO/Odw.-9/11/2005/109.

⁷⁰ W godzinach od 10 do 14 oraz od 15 do 19.

⁷¹ Międzynarodowe zawody w ujeżdżeniu w dniach 8-10 listopada 2013 r. oraz Targi Myśliwskie w dniach 15-17 listopada 2013 r.

⁷² Dodatkowo najemca był zobowiązany do zwrotu kosztów energii elektrycznej – wg faktury 3 220,23 zł

- umową z dnia 25 kwietnia 2014 r. wynajęto 30 boksów na trzy doby oraz rozprężalnię i ujeżdżalnię w pakiecie do 8 godzin za wynagrodzeniem 4 030 zł (zgodnym z przyjętym cennikiem);
- umową z dnia 28 maja 2014 r. wynajęto 66 boksów, ujeżdżalnię i rozprężalnię wraz z pomieszczeniami technicznymi i sanitarnymi na dwa miesiące z przeznaczeniem na prowadzenie działalności sportowej za wynagrodzeniem 9 000 zł, tj. 68,18 zł miesięcznie za jeden boks, w tym możliwość korzystania z hal;
- wynajęto salę konferencyjną na jedną dobę oraz kuchnię bez urządzeń, co udokumentowano fakturą nr 182/2014 z dnia 10 października 2014 r. na kwotę 6 500 zł (zgodną z obowiązującym cennikiem);
- umową z dnia 9 stycznia 2015 r. wynajęto 66 boksów, ujeżdżalnię i rozprężalnię wraz z pomieszczeniami technicznymi i sanitarnymi na dwa miesiące z przeznaczeniem na prowadzenie działalności sportowej za wynagrodzeniem 10 538,68 zł, tj. 79,80 zł miesięcznie za jeden boks, w tym możliwość korzystania z hal (stawka o 970,20 zł niższa od ceny wynikającej z cennika);
- umową z dnia 20 kwietnia 2015 r. wynajęto 41 boksów na cztery dni za wynagrodzeniem 5 105 zł, tj. 31,13 zł za dobę za jeden boks (stawka o 1,13 zł wyższa od wynikającej z cennika);
- umową z dnia 5 maja 2015 r. wynajęto 16 boksów na dwa dni za wynagrodzeniem 1 120 zł (zgodnym z obowiązującym cennikiem);
- umową z dnia 27 maja 2015 r. wynajęto 53 boksów na pięć dni za wynagrodzeniem 5 565 zł, tj. 21 zł za dobę za jeden boks (stawka niższa o 9 zł od wynikającej z cennika).

Umowy te nie zawierały zapisów zobowiązujących Gminę do zapewnienia dodatkowych usług, w szczególności karmienia, wyprowadzania na wybieg, czyszczenia boksów. Dodatkowo LKJ Lewada korzystała z części jezdzieckiej na podstawie ustnej umowy w okresie od sierpnia do grudnia 2014 r. Łączna odpłatność z tego tytułu wyniosła 13 075 zł, i tak zgodnie z fakturą nr 233/2014 z dnia 17 grudnia 2014 r. LKJ Lewada w okresie od sierpnia do grudnia 2014 r. wynajmowała: a/ ujeżdżalnię przez 19 godzin za kwotę 4 500 zł, b/ rozprężalnię na 8 godzin za 1 100 zł, c/ boksy dla koni (przez łącznie 245 dni) za 8 575 zł oraz d/ 66 boksów za kwotę 4 500 zł (faktura nie zawierała okresu, w którym Klub korzystał z tych boksów). Zdaniem NIK, brak w tym zakresie stosownych umów na wynajem pomieszczeń Ośrodka stwarzał ryzyko braku możliwości skutecznego egzekwowania praw i obowiązków stron.

(dowód: akta kontroli str. 762-764, 778, 788, 1080, 1235-1276)

W okresie obowiązywania ww. cennika, Gmina zawierała również umowy najmu boksów dla koni z podmiotami niezwiązanymi LKJ Lewada, i tak:

- zgodnie z umową z dnia 27 lutego 2015 r. na wynajem boksów nr 1, 2 i 5⁷³ (w ramach umowy najemcy przysługiwało prawo do korzystania przez konia z siodlarni, paszarni, parkuru, ujeżdżalni oraz wybiegu⁷⁴, a Gmina zobowiązała się do wyprowadzania na wybieg, karmienia konia wg pisemnych wskazówek najemcy oraz czyszczenia boksu) za wynagrodzeniem 400 zł miesięcznie, tj. o 650 zł mniej, niż najniższa stawka wynikająca z cennika; jednocześnie zgodnie z § 7 ust. 7 umowy, najemca był zobowiązany do świadczenia nieodpłatnych usług doradztwa weterynaryjnego w zakresie koni;
- zgodnie z umową z dnia 5 czerwca 2015 r. na wynajem boksu nr 3 (w ramach umowy najemcy przysługiwało prawo do korzystania przez konia z siodlarni, paszarni, parkuru, ujeżdżalni oraz wybiegu¹, a Gmina zobowiązała się do codziennego wyprowadzania na wybieg, karmienia konia wg pisemnych wskazówek

⁷³ Boks nr 5 od 24 czerwca 2015 r.

⁷⁴ W sposób nienaruszający praw do korzystania przez innych użytkowników.

najemcy oraz czyszczenia bosku) za wynagrodzeniem 250 zł miesięcznie, tj. o 800 zł mniej niż najniższa stawka wynikająca z cennika; jednocześnie zgodnie z § 7 ust. 7 umowy, najemca był zobowiązany do świadczenia nieodpłatnych usług doradztwa weterynaryjnego w zakresie koni;

- zgodnie z umową z dnia 5 czerwca 2015 r. na wynajem boksu nr 4 (w ramach umowy najemcy przysługiwało prawo do korzystania przez konia z siodlarni, paszarni, parkuru, ujeżdżalni oraz wybiegu¹, a Gmina zobowiązała się do codziennego wyprowadzania na wybieg, karmienia konia wg pisemnych wskazówek najemcy oraz czyszczenia bosku) za wynagrodzeniem 250 zł miesięcznie, tj. o 800 zł mniej niż najniższa stawka wynikająca z cennika; dodatkowo, w ramach ww. umowy najemca został zobowiązany do utrzymania terenów zielonych, tj. trawników wokół budynków Ośrodka wewnątrz ogrodzenia poprzez cotygodniowe koszenia trawy (§ 4 ust. 2 pkt 4) oraz użyczył nieodpłatnie ciągnik John Deere 4100 z przyczepą do wywożenia ściółki.

Umowy te zawarto na czas nieokreślony, jednak z uwagi na przekazanie Ośrodka w dzierżawę GOSiR, obowiązywały one do dnia 16 lipca 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1045-1066)

W sprawie stosowania obniżonych stawek najmu Wójt wyjaśnił: (...) *Ustalone stawki czynszu nie są dla Wójta Gminy bezwzględnie obowiązujące, a Wójt Gminy może ustalić inną stawkę czynszu niż określona w cenniku, co w tym przypadku miało miejsce.*

(dowód: akta kontroli str. 1069)

W zakresie sposobu ustalenia wartości świadczonych przez najemców usług weterynaryjnych Wójt wyjaśnił natomiast, że: *Wysokość wynagrodzenia za usługi weterynaryjne nie ma ustalonych urzędowych cenników, a określenie wartości rynkowych jest utrudnione z uwagi na specyfikę tych usług, wobec czego wysokość tego wynagrodzenia stanowi cenę umowną. Wartość usług weterynaryjnych w omawianym przypadku odpowiada wysokości różnicy pomiędzy ceną wynikającą z Zarządzenia, a ustaloną w umowie. Zgodnie z umową najemca zobowiązał się do świadczenia nieodpłatnych usług doradztwa weterynaryjnego w zakresie koni. W umowie zabezpieczono świadczenie tych usług z uwagi na planowane uruchomienie pensjonatu dla koni i organizację imprez jeździeckich. Najemca jest lekarzem weterynarii, prowadzi działalność gospodarczą w tym zakresie. W umowie nie ustalono częstotliwości korzystania z usług doradztwa weterynaryjnego, gdyż planowano uruchomienie pensjonatu dla koni i organizację imprez jeździeckich. Kwestie te zamierzaliśmy uregulować w aneksie do umowy. Do dnia rozwiązania umowy tj. do 16 lipca 2015 roku nie korzystano z usług doradztwa weterynaryjnego w zakresie koni. Umowa najmu zawarta w dniu 5 czerwca 2015 roku faktycznie w § 7 pkt 8 zawiera zapis, że najemca w ramach obowiązującej umowy będzie świadczył nieodpłatnie usługi doradztwa weterynaryjnego w zakresie koni. Zapis ten znalazł się tam przez pomyłkę. Pracownik przygotowujący umowę do podpisu pisał ją na projekcie umowy z p.(..). Ustalając cenę za boks Wójt Gminy skorzystał z § 3 Zarządzenia w sprawie stawek czynszu za najem pomieszczeń Ośrodka⁷⁵. Cena ustalona była promocyjnie.*

(dowód: akta kontroli str. 1069)

W zakresie usługi koszenia trawy Wójt wyjaśnił: *Wysokość wynagrodzenia za usługę koszenia trawy wokół Ośrodka ustalona została na podstawie ustnych ustaleń pomiędzy Wójtem a najemcą. Ustalono, że wartość wykonanej usługi odpowiada wysokości różnicy pomiędzy ceną wynikającą z Zarządzenia a ustaloną*

⁷⁵ W indywidualnych przypadkach uzasadnionych ważnym interesem Gminy, Wójt Gminy mógł ustalić inną stawkę czynszu niż określona w zarządzeniu.

w umowie. Powierzchnia podlegająca koszeniu to 64 m na 57 m teren przy sali konferencyjnej i 80m na 30 m rondo wjazdowe. W sumie do koszenia jest 6 048 mkw. Licząc tylko, że komercyjna stawka za m² wynosi 0,20 zł, to koszt jednego koszenia to kwota 1 209,60 zł. Usługa wykonywana była zgodnie z umową, kontrola była prowadzona na bieżąco przez pracownika Gminy, Członków Zarządu oraz Prezesa Zarządu.

(dowód: akta kontroli str. 1069)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, iż zapisy niektórych umów najmu boksów dla koni w zakresie zapewnienia Gminie dodatkowych usług i świadczeń nie zabezpieczały należycie ważnych interesów Gminy (stanowiących przesłankę odstąpienia od stosowania od obowiązujących cenników), w szczególności nie określały wartości i częstotliwości świadczenia tych usług oraz sposobu ustalania opłat w przypadku braku konieczności z ich korzystania. W skrajnym przypadku najemcy obniżono opłatę za korzystanie z boksów dla koni, wyłącznie w zamian za gotowość do świadczenia usług doradztwa weterynaryjnego, gdyż do końca obowiązywania umowy Gmina nie skorzystała z takich usług. Nie kwestionując faktu posiadania przez Gminę znacznej swobody w dysponowaniu własnym majątkiem, NIK zwraca jednak uwagę, że stwierdzona w tym zakresie dowolność postępowania Wójta, nie tylko nie doprowadziła do uzyskania części zakładanych w tym zakresie korzyści, ale też stworzyła ryzyko negatywnego wpływu takiego postępowania na wizerunek Ośrodka, kształtujący się u osób dotychczas z niego korzystających lub zainteresowanych korzystaniem z tego majątku w przyszłości.

Opis stanu faktycznego

2.8. W dniu 11 czerwca 2013 r. Gmina nieodpłatnie nabyła od Agencji Nieruchomości Rolnych⁷⁶ nieruchomości gruntowe zlokalizowane bezpośrednio przy terenach Ośrodka o powierzchni 12,3347 ha. W umowie nr 14/Op/2013 z dnia 10 czerwca 2013 r. określono m.in. przeznaczenie jednej z nieodpłatnie przekazywanych działek, tj. działki nr 366/17. Nieruchomości ta miała być przeznaczona na usługi dotyczące sportu (m.in. boiska treningowe do ujeżdżenia koni, boisko treningowe do skoków przez przeszkody, boiska do gry w koszykówkę i siatkówkę, boiska do gry w tenisa, zielona sala z urządzeniami do ćwiczeń), parking w pasie drogi gminnej (częściowo nieutwardzony), teren imprez masowych okolicznościowych (zawody koncerty, festyny, jarmarki, targi, wystawy, zabawy taneczne, zawody gry w polo) oraz na infrastrukturę towarzyszącą ww. przedsięwzięciom. W umowie tej określono również wartość nieruchomości (na kwotę 250 tys. zł) oraz planowany termin zagospodarowania ww. działki na cele wskazane w umowie (nie później niż 7 lat od dnia podpisania umowy). ANR zastrzegła sobie również prawo do żądania zwrotu równowartości pieniężnej działki lub jej części, w przypadku zbycia lub przeznaczenia przez Gminę nabytej działki lub jej części na inne cele, niż określone w umowie (przez upływem 10 lat od jej nabycia).

(dowód: akta kontroli str. 1187-1198)

Część ww. działki o powierzchni 6,2 ha na podstawie uchwały Rady Gminy nr XXIII/135/2013 z dnia 20 czerwca 2013 r., w trybie bezprzetargowym oddana została do korzystania dwóm osobom na okres od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia 31 grudnia 2023 r. za wynagrodzeniem wynoszącym 2 028,52 zł brutto rocznie⁷⁷, tj. zgodnym z stawką czynszu dzierżawnego jednego hektara użytków zielonych, określoną w zarządzeniu Wójta nr 0050/86/2012 z dnia 30 listopada 2012 r. Na podstawie zawartej umowy, najemcy zostali zobowiązani do utworzenia

⁷⁶ Dalej: ANR.

⁷⁷ Wysokość czynszu miała być waloryzowana raz do roku w oparciu o średnioroczny wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłoszony przez Prezesa GUS za rok poprzedni.

trawiastego boiska do gry w polo i prowadzenia działalności określonej w art. 68 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. na działalności kulturalnej i sportowej. W wyniku ustnych uzgodnień z Wójtem, użytkownicy ww. części działki przed zawarciem umowy, na oddanym do korzystania gruncie wykonali prace polegające na karczowaniu krzaków, podszycia, zagajników, mechanicznym plantowaniu terenu oraz przygotowaniu podłoża spycharkami i jego wyrównaniu. Z uwagi na wykonanie ww. prac, Wójt obniżył stawkę należnego czynszu o 50% za lata: 2014 i 2015. Drugą część działki Wójt nieodpłatnie, na podstawie umowy ustnej, udostępnił rolnikowi na prowadzenie upraw w celu zapobieżenia jej zdewastowaniu.

(dowód: akta kontroli str. 1199-1205, 1466-1467)

W zakresie przyczyn zawarcia umowy najmu zamiast umowy dzierżawy Wójt wyjaśnił: *Umowa najmu, o której mowa jest w wyżej wymienionym zapytaniu, oddana do używania dwóm osobom jest umową dzierżawy, pomimo nazwania ją omyłkowo umową najmu. O prawnym zakwalifikowaniu umowy do określonego rodzaju umów nie decyduje jednak jej nazwa, a treść. Przedmiotem tej umowy jest część działki nr 366/17 stanowiąca w całości użytek rolny (pastwiska trwałe). Możliwe jest zatem rolnicze użytkowanie działki i wynikające stąd prawo pobierania pożytków charakteryzujących umowę dzierżawy, a ich pobierania lub nie zależy od decyzji dzierżawcy. W umowie tej Gmina dopuściła możliwość założenia boiska do gry, co nie przekreśla możliwości jej rolniczego wykorzystania. Zobowiązano jednocześnie wydzierżawiających do prowadzenia prawidłowej gospodarki i uzależniono zmianę przeznaczenia wspomnianej działki od zgody Gminy.*

(dowód: akta kontroli str. 1813)

W dniu 17 października 2014 r. pracownicy ANR przeprowadzili kontrolę sposobu zagospodarowania nieodpłatnie przekazanej nieruchomości, w wyniku której stwierdzono, iż na części działki 366/17 została przeznaczona na boisko do gry w polo, jest ogrodzona, obsiana trawą i przystrzyżona. Druga część została obsiana kukurydzą - termin zbioru to do połowy listopada 2014 r. Wg wyjaśnień Wójta złożonych do tego protokołu, po tym terminie, po przygotowaniu - teren miał być obsiany trawą i sukcesywnie zagospodarowywany na cele określone w umowie.

(dowód: akta kontroli str. 1206-1208)

Do dnia kontroli NIK, pozostała część działki nie została zagospodarowana na cele określone w umowie zawartej z ANR. Wójt wyjaśnił: *W ramach prowadzonych przez Gminę Polska Cerekiew działań zmierzających do rozwoju ośrodka w Zakrzowie, na początku bieżącego roku zaplanowano obsianie części działki nr 366/17 trawą sportową. Wysokie koszty zakupu i obsiania działki tego typu trawą okazały się jednak niemożliwe do wykonania w ramach tegorocznego budżetu gminy. W związku z tym, w celu uniknięcia sytuacji, że część działki stać będzie ugiorem, na moje ustne zlecenie, po uprzednim porozumieniu z rolnikiem, polegającym na bezpłatnym kompleksowym przygotowaniu w 2016 r. działki do obsiania, obsianiu działki, wykoszeniu zboża i sprasowaniu słomy, która zebrana zostanie przez pracowników ośrodka w Zakrzowie na potrzeby prowadzenia jego bieżącej działalności. W ramach darmowego wykonania wszystkich ww. usług, plon z żniw pozostanie do dyspozycji rolnika.*

(dowód: akta kontroli str. 1209)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Gmina przekazała osobie trzeciej gminne grunty rolne, stanowiące część działki nr 366/17 w nieodpłatne używanie, co w ocenie NIK było działaniem niegospodarnym.

Zgodnie z protokołem zdawczo-odbiorczym sporządzonym na okoliczność nieodpłatnego przekazania Gminie m.in. działki nr 366/17, działka ta obejmowała grunty orne zaliczone do klasy bonitacyjnej II i IIIb o powierzchni odpowiednio 2,3212 ha i 0,2248 ha, łąki trwałe i pastwiska zaliczone do klasy bonitacyjnej II o powierzchni 9,5031 ha oraz grunty zadrzewione i zakrzewione o powierzchni 0,2856 ha. Zarządzeniem nr 0050/86/2012 z dnia 30 listopada 2012 r. Wójt ustalił stawki czynszu za dzierżawę jednego hektara gruntów rolnych należących do Gminy. W myśl tego zarządzenia stawka za 1 ha gruntów o klasie gleby II wynosiła 297 zł netto, o klasie gleby IIIb wynosiła 225 zł netto, a za użytki zielone o klasie gleby II wynosiła 266 zł netto.

(dowód: akta kontroli str. 1189, 1466-1467)

Zgodnie z informacją uzyskaną w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa⁷⁸, rolnik użytkujący nieodpłatnie grunty na podstawie umowy ustnej z Wójtem deklarował te grunty we wnioskach o przyznanie płatności obszarowych za lata 2014-2015. We wniosku z 2014 r. zadeklarował grunty o powierzchni 5,59 ha, a we wniosku z 2015 r. grunty o powierzchni 3 ha stanowiące część działki nr 366/17.

(dowód: akta kontroli str. 1210-1212)

Brak odpłatności za korzystanie z gruntów należących do Gminy spowodował uszczuplenie dochodów Gminy na kwotę, co najmniej 1 477,72 zł netto⁷⁹ w 2014 r. oraz 788,78 zł netto⁸⁰ w 2015 r. i w 2016 r. W powyższej sprawie Wójt wyjaśnił: *Nie określono i nie pobierano w latach 2014-2015 czynszu, gdyż zgodnie z ustną umową zawartą w 2014 roku pomiędzy Wójtem Gminy a rolnikiem, po zbiorach w 2015 roku ta część działki miała zostać przez tego rolnika uprawiona i obsiana trawą na całej użytkowanej powierzchni.*

(dowód: akta kontroli str. 1808-1809)

2. Ustalanie i pobieranie opłat za korzystanie z usług o charakterze użyteczności publicznej świadczonych w ramach funkcjonowania Ośrodka następowało bez podstawy prawnej wynikającej ze stosownej uchwały Rady Gminy Polska Cerekiew, co naruszało przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, zgodnie z którym organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, przy czym – zgodnie z ust. 2 – uprawnienia te organy stanowiące mogą przekazać organom wykonawczym.

Pomimo tego, że w okresie objętym kontrolą Rada Gminy Polska Cerekiew upoważniła Wójta jedynie do ustalania cen za korzystanie z krytej pływalni (na podstawie uchwały nr XXVI/146/2013 z dnia 28 listopada 2013 r.), to opłaty za korzystanie z tego z tego obiektu zostały ustalone przez Wójta jeszcze przed dniem podjęcia przez organ stanowiący ww. uchwały, tj. już w dniu 27 września 2013 r.

⁷⁸ Dalej: ARiMR.

⁷⁹ 0,2248 ha x 225 zł + 5,3652 ha x 266 zł (wg powierzchni deklarowanej przez dzierżawcę we wnioskach o jednolitą płatność obszarową).

⁸⁰ 0,2248 ha x 225 zł + 2,7752 ha x 266 zł (wg powierzchni deklarowanej przez dzierżawcę we wnioskach o jednolitą płatność obszarową).

(zarządzeniem nr 0050/64/2013⁸¹). Ponadto bez stosownego upoważnienia organu stanowiącego zostały przez Wójta ustalone cenniki korzystania z innych obiektów użyteczności publicznej Ośrodka zlokalizowanych przy ul. Parkowej 20 w Zakrzowie, w tym ujeżdżalni, pomieszczeń fitness i miejsc noclegowych. I tak: zarządzeniem 0050/67/2013 z dnia 15 października 2013 r. Wójt wprowadził stawki za najem (udostępnienie) rozprężalni, ujeżdżalni oraz pomieszczeń fitness, a zarządzeniem nr 0050/43/2014 z dnia 9 maja 2014 r. cennik za świadczone w Ośrodku usługi hotelowe.

(dowód: akta kontroli str. 1023-1033, 1722)

Do dnia wprowadzenia cennika określonego w Zarządzeniu nr 0050/12/2014 za korzystanie z krytej pływalni, tj. do dnia 1 lutego 2014 r. dochody Gminy z tytułu udostępnienia tego majątku wyniosły łącznie 26,9 tys. zł, z tego 18,7 tys. zł w 2013 r. i 8,2 tys. zł w 2014 r. Ponadto pobierane były opłaty za korzystanie z ww. pomieszczeń Ośrodka na podstawie cenników wprowadzonych przez Wójta bez podstawy prawnej. Łączna wysokość pobranych na podstawie ustalonych przez Wójta cenników opłat do dnia 17 lipca 2015 r. wyniosła: a/ za korzystanie z ujeżdżalni i rozprężalni 31,8 tys. zł, b/ za korzystanie z sali fitness 6,9 tys. zł, c/ za korzystanie z miejsc noclegowych 45,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 817, 832-833, 835, 842, 848, 911)

Wójt wyjaśnił: *Zarządzenie nr 0050 /64/2013 z 27 września 2013 roku w sprawie cen za korzystanie z Krytej Pływalni przy ul. Parkowej 20 w Zakrzowie, zarządzanej przez Gminę Polska Cerekiew straciło moc na podstawie § 5 Zarządzenia nr 0050/12/2014 z dnia 30 stycznia 2014. W dniu 30 stycznia 2014 r. Wójt Gminy Polska Cerekiew posiadał już uprawnienie do ustalania cen za korzystanie z krytej pływalni znajdującej się w obiekcie użyteczności publicznej w Zakrzowie udzielone mu uchwałą nr XXVI/146/2013 Rady Gminy Polska Cerekwi z dnia 28 listopada 2013 r. w sprawie powierzenia Wójtowi Gminy Polska Cerekiew upoważnienia do ustalania cen za korzystanie z gminnych obiektów sportowych stanowiących własność Gminy Polska Cerekiew. Z dniem 28 listopada 2013 r., to jest z dniem podjęcia w/w uchwały Wójt Gminy Polska Cerekiew uzyskał uprawnienie do ustalania cen za korzystanie z krytej pływalni i uprawnienie to odnosi się do ustalania cen za cały okres korzystania z krytej pływalni.*

(dowód: akta kontroli str. 1099)

NIK nie podziela stanowiska przedstawionego w powyższych wyjaśnieniach, że uprawnienie nadane Wójtowi przez Radę Gminy uchwałą podjętą w listopadzie 2013 r. odnosi się do ustalania cen za cały okres korzystania z krytej pływalni, gdyż takie uprawnienie wójta nie wynika z treści przywołanej wyżej uchwały, a ponadto stosownie do treści art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁸² do wójta należy wykonywanie uchwał rady gminy, a więc ustalając w dniu 27 września 2013 r. cennik za korzystanie z krytej pływalni, organ wykonawczy Gminy Polska Cerekiew nie dysponował przyznaną w drodze uchwały organu wykonawczego kompetencją do ustalania tych cen.

Ponadto Wójt wyjaśnił: *Określenie wysokości stawek czynszu najmu, w tym także stawek czynszu najmu pomieszczeń w obiekcie zlokalizowanym w Zakrzowie, ul. Parkowa 20, należy do wyłącznej kompetencji Wójta Gminy Polska Cerekiew. Rada Gminy Polska Cerekiew nie posiada kompetencji w tym zakresie. Oddawanie*

⁸¹ Zmienione zarządzeniem nr 0050/70/2013 z dnia 25 października 2013 r. Zarządzeniem nr 0050/12/2014 z dnia 30 stycznia 2014 r. Wójt ustanowił nowy cennik za korzystanie z krytej pływalni, w tym również sauny oraz za świadczenie usług fizjoterapeutycznych, uchylając ww. zarządzenie z 25 października 2013 r.

⁸² Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.

w najem pomieszczeń znajdujących się w budynkach stanowiących własność gminy nie jest usługą komunalną o charakterze użyteczności publicznej, ani korzystaniem przez wspólnotę gminną z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego postanawia o wysokości cen i opłat albo o sposobie ich ustalania za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Art. 1 ust. 2 tej ustawy definiuje gospodarkę komunalną, jako zadania o charakterze użyteczności publicznej, którego celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Kompetencja organów stanowiących w zakresie ustalania wysokości lub sposobu ustalania cen i opłat odnosi się wyłącznie do cen i opłat za tego rodzaju usługi i korzystanie z obiektów użyteczności publicznej. Kompetencja ta nie obejmuje usług oddawania w najem lokali i innych pomieszczeń znajdujących się w obiektach gminnych, niezależnie od tego czy są one obiektami użyteczności publicznej. Oddawanie w najem takich lokali i pomieszczeń nie jest zadaniem gminy (art. 7 ust. 1 i ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym), celem oddania w najem nie jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie potrzeb ludności i nie jest to usługa powszechnie dostępna każdemu. Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym mieniem gminnym gospodaruje wójt gminy i na tej podstawie do jego wyłącznej kompetencji należy ustalania stawek czynszu najmu i innych opłat związanych z oddaniem w najem lokalu lub innego pomieszczenia należącego do gminy. W zakresie cennika usług hotelowych Wójt wyjaśnił: Wójt Gminy Polska Cerekiew był wyłącznie uprawniony do określenia wysokości opłat za wynajem pokoi hotelowych, gdyż Rada Gminy Polska Cerekiew nie była uprawniona do ich określenia, a tym samym do upoważnienia Wójta do określenia wysokości tych opłat. Świadczenie usług hotelowych nie jest działalnością o charakterze użyteczności publicznej. Działalnością taką jest działalność mająca na celu bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Celem wynajmu pokoi hotelowych nie jest bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania zbiorowych potrzeb miejscowej ludności. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej w zakresie świadczonych przez gminę lub gminne jednostki organizacyjne usług kompetencja rady gminy ograniczona jest do ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej i uprawnienie to może powierzyć organowi wykonawczemu gminy. Usługi hotelowe nie należą do tego rodzaju usług.

(dowód: akta kontroli str. 1099-1100, 1721)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej pojęcie to obejmuje w szczególności (a nie jedynie) zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Jednocześnie w ust. 1 wskazano, że gospodarka komunalna polega na wykonywaniu zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Z kolei w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wskazano, że zadania własne obejmują m.in. sprawy kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych (pkt 10).

Z powyższego wynika, że zasady korzystania z urządzeń sportowych, a do takich obiektów NIK zalicza m.in. ujeżdżalnię i rozprężalnię, wchodzi w zakres gospodarki komunalnej, gdyż korzystać z nich może nieograniczony krąg osób zainteresowanych, analogicznie jak ma to miejsce w przypadku korzystania z krytej pływalni. Natomiast odnosząc się do ustalonego przez Wójta cennika miejsc

hotelowych NIK wskazuje, że zgodnie z art. 3 pkt 8 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *o usługach turystycznych*⁸³ przez usługi hotelarskie rozumie się krótkotrwale, ogólnie dostępne wynajmowanie m.in. pokoi lub miejsc noclegowych oraz świadczenie, w obrębie obiektu, usług z tym związanych. Tym samym również i ustalenie wysokości cen i opłat za świadczone przez jednostkę samorządu terytorialnego usługi hotelarskie lub sposobu ustalania cen i opłat za korzystanie z części noclegowej Ośrodka należy, co do zasady do kompetencji organu stanowiącego Gminy Polska Cerekiew.

3. Pomimo świadczenia w obiektach Ośrodka usług hotelarskich zaniechano zgłoszenia tego obiektu do prowadzonej przez Wójta Gminy Polska Cerekiew ewidencji takich obiektów.

Zgodnie z art. 3 pkt 8 ustawy *o usługach turystycznych* przez usługi hotelarskie rozumie się krótkotrwale, ogólnie dostępne wynajmowanie m.in. pokoi lub miejsc noclegowych oraz świadczenie, w obrębie obiektu, usług z tym związanych. W myśl art. 35 ust. 2 tej ustawy, usługi hotelarskie mogą być świadczone również w innych obiektach niż obiekty hotelarskie⁸⁴, jeżeli obiekty te spełniają minimalne wymagania co do wyposażenia, o których mowa w załączniku nr 7 do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 19 sierpnia 2004 r. *w sprawie obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których świadczone są usługi hotelarskie*⁸⁵ oraz wymagania sanitarne, przeciwpożarowe oraz inne określone odrębnymi przepisami. Jak ustalono, Gmina świadczyła na terenie Ośrodka usługi hotelarskie i w okresie od 1 czerwca 2014 r. do 16 lipca 2015 r. osiągnęła z tego tytułu dochody w łącznej wysokości 45,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 817, 853-854, 917-918, 1722)

Przed rozpoczęciem świadczenia usług hotelarskich w obiektach Ośrodka Wójt nie dopełnił obowiązku, o którym mowa w art. 39 ust. 3 ustawy *o usługach turystycznych*, polegającego na zgłoszeniu obiektu, o którym mowa w art. 35 ust. 2 ww. ustawy (tj. świadczącego usługi hotelarskie w rozumieniu art. 3 pkt 8 tej ustawy), do ewidencji obiektów świadczących usługi hotelarskie.

(dowód: akta kontroli, str. 1819-1823)

Wójt wyjaśnił: *Udostępnianie miejsc noclegowych Gmina nie traktowała jako świadczenie usług hotelowych, a obiekt w którym udostępniano miejsca noclegowe w czasie, w którym zarządzany był przez Gminę Polska Cerekiew nie spełniał minimalnych warunków określonych w rozporządzeniu Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 19 sierpnia 2004 r. w sprawie obiektów hotelarskich i innych obiektów których świadczone są usługi hotelowe, a spełnienie tych wymagań rodzi obowiązek zgłoszenia obiektu do powyższej ewidencji.*

(dowód: akta kontroli, str. 1826-1827)

NIK nie podziela stanowiska przedstawionego w powyższych wyjaśnieniach. Rozpoczęcie świadczenia usług hotelarskich przez Gminę było jednoznaczne z uznaniem, iż minimalne warunki co do wyposażenia zostały spełnione. Zgodnie z załącznikiem nr 7 punkt V rozporządzenia *w sprawie obiektów hotelarskich* samodzielne pokoje w innych obiektach, o których mowa w art. 35 ust. 2 ustawy *o usługach turystycznych*, powinny posiadać powierzchnię mieszkalną 6 m² dla pokoju jedno- i dwuosobowego, oraz dodatkowo 2m² dla każdej następnej osoby, zestaw wyposażenia meblowego⁸⁶, pościel dla jednej osoby⁸⁷, oświetlenie (minimum

⁸³ Dz. U. z 2016 r. poz. 187 ze zm.

⁸⁴ Określone w art. 36 ustawy *o usługach turystycznych*.

⁸⁵ Dz. U. z 2006 r. Nr 22, poz. 169 ze zm. Dalej: rozporządzenie w sprawie obiektów hotelarskich.

⁸⁶ Składający się z łóżka jednoosobowego o wymiarach minimum 80 x 190 cm lub łóżka dwuosobowego o wymiarach minimum 120 x 190 cm; stolika nocnego lub półki przy każdym łóżku;

jeden punkt świetlny o mocy 60W), zasłony okienne zaciemniające, dostęp wężła sanitarno-higienicznego, niepalny lub trudnopalny kosz na śmieci. Spełnienie ww. wymagań potwierdza załącznik nr 9 do umowy dzierżawy nieruchomości z dnia 17 lipca 2015 r., który zawierał m.in. szczegółowe wyposażenie pokoi hotelowych we wszystkie wymagane elementy. Ponadto analiza ewidencji księgowej Gminy za lata 2013-2015 (do 16 lipca 2015 r.) wykazała, iż po rozpoczęciu świadczenia usług hotelowych nie ponoszono wydatków związanych z wyposażeniem pokoi, o którym mowa w ww. rozporządzeniu⁸⁸, a które zostały przekazane w dzierżawę Spółce Gminy⁸⁹.

Gmina uzyskała również pozwolenie na użytkowanie Ośrodka, co w świetle art. 56 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane*⁹⁰ oznacza, iż spełniał on podstawowe wymagania sanitarne i przeciwpożarowe. Zaznaczyć przy tym należy, iż w świetle obowiązujących przepisów organ prowadzący ewidencję tych obiektów (w tym przypadku Wójt Gminy Polska Cerekiew) w razie wątpliwości co do spełniania wymagań budowlanych, przeciwpożarowych i sanitarnych ma prawo na podstawie § 4 ust. 3 tego rozporządzenia wezwać podmiot świadczący usługi hotelarskie do udokumentowania spełniania minimalnych wymagań w sposób określony w § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie obiektów hotelarskich. Jeżeli w wyniku tych czynności organ uznałby, że obiekt ten nie spełnia wskazanych wymagań, powinien wówczas wydać decyzję o nakazaniu wstrzymania świadczenia usług hotelarskich do czasu usunięcia stwierdzonych uchybień.

(dowód: akta kontroli, str. 13, 17-26, 873, 886)

Ocena cząstkowa

Wyniki gospodarowanie przez Gminę majątkiem wchodzącym w skład Ośrodka znacząco odbiegały od planów sporządzonych na etapie przygotowania tej inwestycji. W konsekwencji planowane pierwotnie dochody nie były uzyskiwane na przewidywanym poziomie, a z budżetu Gminy angażowane były znaczne⁹¹ środki na jego bieżące utrzymanie. Również i sposób prowadzenia działalności jeździeckiej odbiegł od przyjętych założeń, co wynikało z braku nawiązania długofalowej współpracy z LKJ Lewada. Podejmowane przez Gminę działania nie doprowadziły do zwiększenia zainteresowania amatorów sportów konnych ofertą Ośrodka, w szczególności możliwością wynajmu boksów dla koni, które zajęte były jedynie w 35,6% (z czego w ponad 97% przez LKJ Lewada).

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła również uwagę, iż wprawdzie poszczególnym pracownikom przypisano uprawnienia i obowiązki związane z bieżącym gospodarowaniem Ośrodkiem, to jednak nie były one sformalizowane i nie obejmowały działań mających na celu zwiększenie zainteresowania ofertą Ośrodka. Na braku skutecznego zarządzania Ośrodkiem wpływ również mógł mieć brak bieżącego planowania i monitorowania działań marketingowych oraz poziomu sprzedaży oraz długotrwały proces poprzedzający przekazanie w dzierżawę Ośrodka Spółce utworzonej w tym celu.

stołu lub stolika; krzesła lub taboretu (nie mniej niż dwa na pokój) lub ławy; wieszaka na odzież oraz półki lub stelażu na rzeczy osobiste.

⁸⁷ Składająca się z kołdry lub dwóch kocy, poduszki, poszwy, poszewki na poduszkę, prześcieradła.

⁸⁸ Przed rozpoczęciem świadczenia usług hotelarskich Gmina poniosła wydatki m.in. na zakup luster w dniu 7 marca 2014 r., koszy na śmieci w dniach 31 stycznia 2014 r. oraz 4 lutego 2014 r., suszarki w dniu 21 maja 2014 r., a w dniu 3 sierpnia 2014 r. zakupiono telewizory.

⁸⁹ Okoliczność zaprzestania prowadzenia takiej działalności, w związku z wydzierżawieniem obiektów spółce komunalnej, również nie została zgłoszona (art. 39 ust. 4 ustawy o usługach turystycznych).

⁹⁰ Dz. U. z 2016 r., poz. 290 ze zm. Dalej: Prawo budowlane.

⁹¹ W latach 2014-2015 (do 15 lipca) – 1,1 mln zł.

Opis stanu
faktycznego

3. Skuteczność sprawowania nadzoru i kontroli nad podmiotami gospodarującymi majątkiem

3.1. Zgodnie z § 12 ust. 4 aktu założycielskiego GOSiR, powołanie Członka Zarządu, w tym Prezesa mogło być poprzedzone przeprowadzeniem konkursu na to stanowisko. W przypadku dwóch osób, które sprawowały funkcję Prezesa Zarządu tej spółki (pierwsza w okresie od dnia 1 sierpnia 2014 r. do dnia 5 grudnia 2014 r., a druga od dnia 1 lipca 2015 r. do dnia 4 lutego 2016 r.) ich wybór poprzedzany został konkursem. Osoba sprawująca natomiast funkcję Prezesa Zarządu GOSiR w okresie prowadzenia niniejszej kontroli, została powołana na to stanowisko z dniem 18 kwietnia 2016 r. bez przeprowadzenia konkursu⁹², gdyż wg wyjaśnień Wójta, w tym przypadku brano pod uwagę konieczność zastąpienia długotrwale nieobecnego dotychczasowego Prezesa, a także uwzględniono wykształcenie i doświadczenie zawodowe kandydata. Od dnia 5 grudnia 2014 r. do dnia 15 maja 2015 r. Zarząd GOSiR nie został obsadzony, co spowodowane było niepełnym składem Rady Nadzorczej, do której należało powoływanie oraz odwoływanie Zarządu.

(dowód: akta kontroli str. 428, 559, 1277-1304, 1463-1464)

3.2. W ramach struktury organizacyjnej Gminy nie wydzielono komórki organizacyjnej realizującej zadania związane z nadzorem nad funkcjonowaniem spółek z udziałem Gminy. W tej sprawie Wójt wyjaśnił, iż to on jest sobą pełniącą nadzór na procesem zarządzania przez GOSiR przekazanym majątkiem wchodzącym w skład Ośrodka.

(dowód: akta kontroli str. 986)

3.3. Z dniem 1 stycznia 2016 r. Wójt wprowadził zasady nadzoru właścicielskiego nad jednoosobowymi spółkami Gminy Polska Cerekiew. W zasadach tych określono cele nadzoru, tj.: wzrost efektywności działania, skuteczności zarządzania i wartości spółek, racjonalne wykorzystywanie zasobów majątkowych dla zapewnienia prawidłowej realizacji zadań, w tym wynikających z realizacji zadań własnych Gminy, skuteczne wykonywanie uprawnień właścicielskich Gminy do realizacji zadań i celów, dla których zostały powołane spółki, przygotowanie spółek do ewentualnych procesów przekształceń i prywatyzacji w celu jak najlepszej realizacji zadań własnych Gminy. W zasadach tych wskazał również, iż nadzór ekonomiczno-finansowy sprawuje Wójt, za pośrednictwem skarbnika i referatu finansowego, do zadań których należała analiza planów gospodarczych spółek, analiza zestawień przychodów i kosztów, analiza rocznych sprawozdań finansowych, dokonywanie oceny sytuacji ekonomiczno-finansowej spółki poprzez analizę i interpretację odchyleń od planu, opiniowanie decyzji odnośnie podwyższenia lub obniżenia kapitału zakładowego Gminy w spółkach w zakresie skutków w odniesieniu do budżetu Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 793-800)

3.4. Wójt dysponował sprawozdaniami z działalności zarządu GOSiR, rachunkiem zysków i strat oraz bilansem za lata 2014-2015, planem gospodarczym na 2016 r. oraz dokumentacją dotyczącą gospodarowania Ośrodka w zakresie określonym w zasadach nadzoru właścicielskiego, tj. zestawieniem przychodów i kosztów oraz sprawozdaniami z wykonania planu gospodarczego za I półrocze 2016 r. Dodatkowo Wójt posiadał informacje przedłożone wraz z wnioskami o podwyższenie kapitału zakładowego, tj. wynikami finansowymi za okres styczeń-luty, styczeń-marzec oraz styczeń-maj 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 948-985, 992, 999, 1005, 1436-1462)

⁹² Poprzednio, tj. w okresie od 15 maja 2015 r. osoba ta pełniła funkcję członka Zarządu.

Sprawozdania finansowe GOSiR oraz sprawozdania zarządu za 2014 r. i 2015 r. zostały zatwierdzone przez Radę Nadzorczą, a stratę netto w wysokości 41 651,22 zł za 2014 r. oraz w wysokości 347 179,57 zł za 2015 r. postanowiono pokryć z zysków netto za lata kolejne. W dniu 30 listopada 2015 r. został przedłożony przez Prezesa GOSiR plan gospodarczy na 2016 r., który został zatwierdzony przez Wójta w dniu 3 grudnia 2015 r. Zgodnie z tym planem przychody z części jeżdżeckiej miały wynieść łącznie 296,4 tys. zł, z tego wynajem boksów miał zapewnić przychody w wysokości 150,4 tys. zł, a wynajem ujeżdżalni i rozprężalni w wysokości 146 tys. zł. W planie tym zakładano również wpływy z tytułu udostępniania sali konferencyjnej w wysokości 44,2 tys. zł oraz z tytułu usług hotelowych w wysokości 183,6 tys. zł. W odpowiedzi na pytanie w sprawie podstaw uznania, iż zaplanowane na 2016 r. przychody będą możliwe do uzyskania w ww. wysokościach skoro w okresie od 17 lipca do 31 grudnia 2015 r. przychody z części jeżdżeckiej Spółki wyniosły 41,9 tys. zł, a z tytułu wynajmu sali konferencyjnej w wysokości 2,5 tys. zł. Wójt wyjaśnił: *Przedstawiony plan gospodarczy na 2016 r. został przeanalizowany i zatwierdzony. Uznano, że jest możliwy do zrealizowania przy pełnej współpracy wszystkich stron. Niestety współpraca zainteresowanych stron w 2016 roku nie ułożyła się, dlatego też wykonane przychody są mniejsze od zaplanowanych.*

(dowód: akta kontroli str. 978-985, 1439-1441, 1451-1452, 1459-1462, 1721)

Według sprawozdania GOSiR z wykonania planu gospodarczego za I półrocze 2016 r. strata z działalności gospodarczej tej spółki wyniosła 561,1 tys. zł (83,6% planu). Przychody ze sprzedaży wyniosły 317,4 tys. zł (45,3% planu), a koszty działalności operacyjnej wyniosły 878,4 tys. zł (64,1% planu).

(dowód: akta kontroli str. 978, 985)

W 2016 r. Prezes GOSiR zwracał się o podwyższenie kapitału zakładowego. Wszystkie wnioski zostały rozpatrzone pozytywnie. Uchwałami nr XIII/24/2016 z dnia 7 kwietnia 2016 r., nr XVI/37/2016 z dnia 12 maja 2016 r. oraz nr XVIII/39/2016 z dnia 6 lipca 2016 r. podwyższono kapitał zakładowy GOSiR kolejno o 150 tys. zł, 150 tys. zł oraz o 200 tys. zł do kwoty 1 100 tys. zł. Podwyższenie kapitału zakładowego nastąpiło poprzez utworzenie łącznie 1 000 udziałów o wartości nominalnej 500 zł każdy, które w całości objął jedyny wspólnik, tj. Gmina Polska Cerekiew pokrywając je wkładem pieniężnym. Ponadto uchwałą nr XIX/40/2016 z dnia 28 września 2016 r. podwyższono kapitał zakładowy Spółki o 300 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 987-1005, 1812)

Uchwałą z dnia 13 października 2016 r., Rada Gminy Polska Cerekiew utworzyła gminną jednostkę budżetową o nazwie *Gminny Ośrodek Sportu i Rekreacji z siedzibą w Zakrzowie*, której przedmiotem działalności jest: a) realizacja zadań Gminy z zakresu kultury fizycznej i sportu, b) administrowanie i zarządzanie przekazanymi obiektami sportowo-rekreacyjnymi oraz c) promocja Gminy. W myśl podjętej uchwały, jednostce tej miały zostać przekazane obiekty Ośrodka za wyjątkiem restauracji oraz kuchni wraz z zapleczem, którymi nadal ma zarządzać GOSiR.

(dowód: akta kontroli str. 1814-1818)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Mając na uwadze dotychczasową skalę pomocy przekazywanej przez Gminę tej spółce Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na ograniczenia możliwości udzielania przedsiębiorcom pomocy publicznej wynikające z przepisów Rozporządzenie Komisji (UE) NR 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis. Zgodnie z art. 3 ust. 2 tego rozporządzenia maksymalna wysokość pomocy

Opis stanu
faktycznego

de minimis udzielonej jednemu przedsiębiorcy na przestrzeni 3 lat podatkowych nie może przekroczyć 200 000 euro. Według danych zawartych w Systemie Udostępniania Danych o Pomocy Publicznej prowadzonym przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów⁹³ do dnia 29 września 2016 r. spółka ta w ramach ww. pomocy uzyskała łącznie 800 000 zł, co stanowi równowartość 183 965,49 euro. Powyższe świadczy o ograniczonej możliwości dalszego wspierania spółki przez Gminę poprzez podwyższanie jej kapitału zakładowego.

3.5. W trakcie kontroli NIK nie przedłożono dokumentów potwierdzających przeprowadzenie przez pracowników Urzędu analiz informacji przekazywanych przez GOSiR. Wójt Gminy wyjaśnił, iż: *analizował informacje dotyczące działalności Spółki w ramach pełnionego nadzoru. W wyniku prowadzonych analiz stwierdzono zbyt niski poziom przychodów w stosunku do kosztów działalności Spółki. W związku z tym podejmowano działania w celu pozyskania przychodów, a tym samym poprawy wyników finansowych. Działania te polegały na spotkaniach Wójta i Prezesa GOSiR z przedstawicielami przedsiębiorstw, organizacji i instytucji zarówno krajowych jak i zagranicznych. Efektem tych spotkań były wstępne deklaracje dotyczące organizacji imprez na ośrodku. Niektóre z zadeklarowanych wydarzeń już się odbyły (konferencja oświatowa, wystawa psów rasowych, organizacja imprez weselnych). Ponadto odbyło się wiele spotkań z przedstawicielami LKJ Lewada, podczas których omawiano sprawy dotyczące dalszej współpracy.*

(dowód: akta kontroli str. 1218)

Od dnia 17 lipca 2015 r. w Urzędzie nie weryfikowano zgodności ustalonych w GOSiR zasad korzystania z usług publicznych świadczonych przez tą spółkę, jak też realizacji jej obowiązków wobec odbiorców usług zgodnie z obowiązującymi regulaminami. Wójt wyjaśnił, iż: *Nie otrzymywano żadnych sygnałów o konieczności takiej weryfikacji.*

(dowód: akta kontroli str. 1218)

3.6. Pracownicy Urzędu realizujący zadania właścicielskie nie pełnili jednocześnie funkcji w organach GOSiR. Osoby wchodzące w skład Rady Nadzorczej GOSiR posiadały uprawnienia wskazane w art. 10a ust. 4 ustawy *o gospodarce komunalnej*.
(dowód: akta kontroli str. 559-560, 1163-1172)

Członkowie Rady Nadzorczej GOSiR nie otrzymywali wynagrodzenia z tytułu pełnienia tej funkcji, a jedynym świadczeniem na ich rzecz był zwrot kosztów dojazdu na posiedzenia Rady.

(dowód: akta kontroli str. 719-722)

3.7. Wójt ustanowił w Urzędzie system kontroli zarządczej, który obejmował m.in. zasady wyznaczania celów i zadań dla Urzędu oraz jednostek organizacyjnych Gminy, określania mierników, ich realizacji oraz zasad monitorowania, jak również zasady szacowania ryzyk w Urzędzie i jednostkach organizacyjnych Gminy. W ramach kontroli zarządczej miały być m.in. tworzone projekty planów celów, zadań i mierników na dany rok budżetowy oraz identyfikowanie i ocena czynników ryzyka z określeniem ich skutków. Wszystkie działania w ramach kontroli zarządczej miały być koordynowane przez koordynatora ds. kontroli zarządczej. W ramach ww. systemu nie były określone szczegółowe zadania dotyczące gospodarowania majątkiem wchodzącym w skład Ośrodka.

Zasady bieżącego nadzoru nad procesem gospodarowania składnikami majątku gminy przez spółki gminy zostały określone w zarządzeniu Wójta w sprawie zasad nadzoru właścicielskiego nad jednoosobowymi spółkami Gminy Polska Cerekiew,

⁹³ <https://sudop.uokik.gov.pl/home>

zawierać m.in. postanowienia przewidujące podwyższenia kapitału zakładowego bez zmiany aktu założycielskiego. W § 6 ust. 1-4 aktu założycielskim Spółki przewidziano podwyższenie kapitału zakładowego Spółki do określonej wysokości w określonym terminie bez zmiany tego aktu, które może nastąpić przez podwyższenie wartości dotychczasowych udziałów lub utworzenie nowych, z tym że nowe udziały mogą być pokryte zarówno wkładem pieniężnym jak i wkładem niepieniężnym. Pierwszeństwo objęcia nowych udziałów przysługuje dotychczasowemu wspólnikowi w stosunku proporcjonalnym do udziałów dotychczas przez nich posiadanych. Akt założycielski wiąże Wójta Gminy Polska Cerekiew i Radę Gminy Polska Cerekiew. Nie ulega zatem wątpliwości, że podwyższenie kapitału zakładowego Spółki przez utworzenie nowych udziałów i ich objęcie w całości przez Gminę Polska Cerekiew jest zgodne z wolą Rady Gminy Polska Cerekiew. Podwyższenie kapitału zakładowego i utworzenie w wyniku tego nowych udziałów, a następnie ich objęcie przez dotychczasowego wspólnika należy do wyłącznej kompetencji Wójta Gminy Polska Cerekiew jako pełniącego funkcję zgromadzenia wspólników. Środki pieniężne na pokrycie nowo wytworzonych i objętych przez Gminę Polska Cerekiew udziałów zostały przewidziane w budżecie Gminy Polska Cerekiew. Podkreślić należy, że zapisanie w budżecie Gminy środków na wniesienie wkładu do spółki prawa handlowego kapitału zakładowego stanowi zgodę tej Rady na utworzenie nowych udziałów, ich objęcie i pokrycie z tych środków. Uchwała Rady Gminy Polska Cerekiew w sprawie zmian w budżecie przewidująca określone środki na podwyższenie kapitału zakładowego Spółki poprzedzona była pozytywną opinią Komisji ds. Gospodarczych, Inwestycji i Budżetu oraz Komisji ds. Oświaty, Kultury i Sportu. Potwierdza to dodatkowo nie stosowanie uchwały Rady Gminy Polska Cerekiew nr XXIX/200/2010 w sprawie ustalenia zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji, a więc nie zasięgania opinii Komisji ds. Gospodarczych, Inwestycji i Budżetu Rady Gminy Polska Cerekiew, w sytuacji gdy Rady Gminy Polska Cerekiew wyraziła zgodę na podwyższenie kapitału zakładowego Spółki, które następuje zgodnie z § 6 ust.3 aktu założycielskiego Spółki, przeznaczając w budżecie określone środki na pokrycie wartości podwyższenia kapitału zakładowego Spółki. Natomiast Wójt Gminy Polska Cerekiew jako zgromadzenie wspólników Spółki jest zobowiązany do realizacji budżetu Gminy Polska Cerekiew.

(dowód: akta kontroli str. 1007-1009)

NIK nie podziela stanowiska przedstawionego w powyższych wyjaśnieniach. Przeznaczenie określonych środków w budżecie gminy nie powoduje bowiem obowiązków ich wydatkowania. Zgodnie bowiem z zasadami określonymi przepisami ustawy o finansach publicznych ujęte w budżetach jednostek samorządu terytorialnego wydatki stanowią nieprzekraczalny limit (zgodnie z art. 52 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy), a w planie wydatków majątkowych wyodrębnia się (...) planowane kwoty wydatków majątkowych, do których zalicza się m.in. wydatki na zakup i objęcie akcji i udziałów oraz na wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego (zgodnie z art. 236 ust. 4 pkt 2 i pkt 3 tej ustawy). Jednocześnie NIK zwraca uwagę, że nawet negatywna opinii Komisji Budżetu i Finansów dotycząca planowanego objęcia udziałów w GOSiR, nie miałaby charakteru wiążącego dla Wójta, o ile środki na objęcie tych udziałów byłyby uwzględnione w budżecie Gminy Polska Cerekiew.

3. Gmina, jako jedyny wspólnik GOSiR dopuściła do prowadzenia przez tą spółkę działalności wykraczającej poza zakres przewidziany przepisami o gospodarce komunalnej.

W myśl art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym Gmina oraz inna gminna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania

o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w odrębnej ustawie.

Jednocześnie, zgodnie z art. 10 ust. 3 ustawy o gospodarce komunalnej ograniczeń dotyczących tworzenia przez gminy spółek prawa handlowego i przystępowania do nich, a wskazanych w ust. 1 i w ust. 2, nie stosuje się do posiadania przez gminę akcji lub udziałów spółek ważnych dla rozwoju gminy.

Jak ustalono, poza sferą użyteczności publicznej (obejmującą zadania własne gminy, określone w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych), jak również w zakresie niezwiązanym z rozwojem gminy oraz zaspokajaniem potrzeb mieszczących się w zakresie zadań publicznych gminy, GOSiR w 2016 r. organizował:

- przyjęcia okolicznościowe i imprezy firmowe (w dniach 16 stycznia, 29 lutego, 22, 23, marca 2016 r., 15 i 20 maja, 11 czerwca i 3 września);
- przyjęcia urodzinowe, wesela, chrzciny itp. (w dniach 3, 26, 29 marca, 10, 11, 16, 17, 19, 25, 28 kwietnia, 2, 3, 20 i 23 maja, 4, 18, 21 i 25 czerwca, 18 i 24 lipca, 6, 9, 13, 20 sierpnia, 2 i 17-18, 23, 24-25 września).

(dowód: akta kontroli GOSiR str. 595-603)

W powyższym zakresie Wójt wyjaśnił: *Wszystkie usługi świadczone przez Gminny Ośrodek Sportu i Rekreacji sp. z o.o. w Zakrzowie zgodne są z jej przedmiotem działalności określonym w akcie założycielskim i wpisem do Krajowego Rejestru Sądowego nr 0000520225. Przedmiotem działalności GOSiR sp. z o.o. jest m.in. działalność rozrywkowa i rekreacyjna, restauracje i stałe placówki gastronomiczne, pozostała działalność gastronomiczna, pozostała działalność rozrywkowa i gastronomiczna, przygotowywanie i podawanie napojów, obiekty hotelowe i miejsca krótkotrwałego zakwaterowania. Opisane szczegółowo w zapytaniu organizowanie przez GOSiR sp. z o.o. przyjęć okolicznościowych, urodzinowych, wesel, chrzcin, styp, studniówek i imprez firmowych mieszczą się w zakresie działalności tej spółki określonej w akcie założycielskim i wpisie do Krajowego Rejestru Sądowego. W związku z tym GOSiR sp. z o.o. ma prawo do świadczenia usług mających na celu przeprowadzenie imprez i uroczystości, nawet gdyby usługi te zaliczyć do działalności wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej. Dla ścisłości dodać należy, że GOSiR sp. z o.o. nie może być uznany za organizatora tych imprez i uroczystości, nie podejmuje bowiem decyzji o ich przeprowadzeniu, przebiegu i programie, a świadczy usługi pozwalające na ich przeprowadzenie. Tworzenie przez gminę spółek z o.o., które prowadzą działalność wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej albo łączą działalność gospodarczą o charakterze użyteczności publicznej z działalnością obejmującą usługi spoza tego zakresu jest dopuszczalne zgodnie z art.10 ust. 1-3 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r o gospodarce komunalnej, jeżeli:*

1. *istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym,*
2. *występujące w gminie bezrobocie w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej, a zastosowanie innych działań i wynikających z obowiązujących przepisów środków prawnych nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej, w szczególności do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia.*

Gmina Polska Cerekiew stwierdzając, że na rynku lokalnym istnieje niezaspokojone zapotrzebowanie na prowadzenie wyżej wymienionej działalności, której wykonywanie przyczyni się do utworzenia nowych miejsc pracy i ograniczenia w ten sposób istniejącego bezrobocia uznała, że przedmiotem działalności GOSiR sp. z o.o. będzie również opisana wyżej działalność gospodarcza wykraczająca poza zadania o charakterze użyteczności publicznej, co znajduje potwierdzenie

w studium wykonalności. Uchwała Rady Gminy Polska Cerekiew nr XXVIII/166/2014 z dn.27.03.2014 r o utworzeniu GOSiR sp. z o.o. określiła m.in. przedmiot jej działalności w postaci organizacji targów, wystaw i kongresów, pozostałej działalności rozrywkowej i rekreacyjnej, restauracje i stałe placówki gastronomiczne, pozostała działalność gospodarcza, obiekty hotelowe turystyczne i miejsca krótkotrwałego zakwaterowania, w wyniku czego taki rodzaj działalności określono w akcie założycielskim tej spółki. Wojewoda Opolski sprawujący nadzór prawny nad uchwałami rad gmin nie wniósł do tej uchwały zastrzeżeń, co oznacza, że jest ona w całości zgodna z prawem, a tym samym przedmiot działalności GOSiR sp. z o.o., nawet jeżeli wykracza poza zadania z zakresu użyteczności publicznej, nie narusza wymienionych wyżej przepisów ustawy o gospodarce komunalnej.

(dowód: akta kontroli str. 1717-1721)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK zwraca uwagę, że w § 2 uchwały nr XXVIII/166/2014 wskazano przykładowy przedmiot działalności GOSiR opierając się na klasyfikacji, o której mowa w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności⁹⁵, wskazując przykładowo na PKD 93.29.Z⁹⁶, PKD 56.10.A⁹⁷ czy też PKD 56.29.Z⁹⁸. Tak określony przedmiot działalności tworzonej spółki nie wskazywał na zamiar prowadzenia działalności gospodarczej wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej. Jednocześnie nie sposób uznać, że organizacja imprez okolicznościowych przez GOSiR jest działalnością istotną dla rozwoju Gminy Polska Cerekiew.

Ocena cząstkowa

Wójt dysponował informacjami o stanie gospodarowania przez GOSiR majątkiem wchodzącym w skład Ośrodka. W okresie sprawowania przez Gminę nadzoru właścicielskiego nad tą spółką wystąpiły jednak okresy, w których brak zapewniania minimalnego składu Rady Nadzorczej uniemożliwiał skuteczną realizację zadań przez ten organ, w tym w zakresie powoływania członków Zarządu spółki. Powyższe miało wpływ na brak ciągłości zarządzania GOSiR (trwający ponad pięć miesięcy) z uwagi na nieobsadzenie tego organu. Stwierdzono też, że Wójt wnosząc udziały do GOSiR nie występował do Komisji Finansów i Budżetu Rady Gminy o wymaganej w tym zakresie opinii, a zakres udzielonej dotychczas tej spółce pomocy (w formie poniesienia kapitału zakładowego) zbliżyła się do maksymalnego pułapu pomocy *de minimis*, która można zostać udzielona ze środków publicznych danemu przedsiębiorcy.

⁹⁵ Dz. U. Nr 251, poz. 1885 ze zm.

⁹⁶ Obejmującą pozostałą działalność rozrywkową i rekreacyjną, gdzie indziej niesklasyfikowaną (z wyłączeniem działalności wesółych miasteczek i parków rozrywki), taką jak: a/ eksploatacja automatów do gier zręcznościowych, nawet na monety, b/ działalność parków rekreacyjnych (bez zakwaterowania), c/ transport rekreacyjny, np. działalność przystani jachtowych, d/ obsługa stoków narciarskich, e/ wypożyczanie sprzętu rekreacyjnego stanowiącego integralną część obiektu rekreacyjnego, f/ działalność jarmarków i widowisk o charakterze rekreacyjnym, g/ działalność plaż, włączając wynajmowanie przebierańni, szafek na ubrania, wypożyczanie leżaków, itd., h/ działalność miejsc do tańczenia (np. dyskoteki, sale taneczne), i/ działalność producentów i sponsorów przedstawień na żywo, innych niż artystyczne lub sportowe, w obiektach lub poza nimi.

⁹⁷ Podklasa ta obejmuje przygotowywanie i podawanie posiłków gościom siedzącym przy stołach lub gościom dokonującym własnego wyboru potraw z wystawionego menu, bez względu na to czy spożywają oni przygotowywane posiłki na miejscu, biorą je na wynos czy są im dostarczane.

⁹⁸ Podklasa ta obejmuje catering przemysłowy tj. przygotowywanie i dostarczanie żywności świadczone w oparciu o zawartą z klientem umowę, przez określony czas. Podklasa ta obejmuje także określone umową usługi gastronomiczne świadczone w obiektach sportowych i podobnych.

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 o NIK, wnosi o:

1. Kontynuowanie działań mających na celu zwiększenie efektywności gospodarowania częścią jezdnieką Ośrodka, zgodnie z celami określonymi w umowie o dofinansowanie ze środków RPO WO 2007-2013.
2. Zwiększenie skuteczności nadzoru właścicielskiego nad GOSiR.

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 Opolu.

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.

Opole, dnia 31 października 2016 r.

Kontroler
Jarosław Pałęga
Specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

Dyrektor

DYREKTOR
Delegatury NIK w Opolu


.....
podpis

