



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD-4101-015-02/2014

P/14/075

URZĄD MIAST A GDYNI

wpłynęło: 2014-11-05, zał.: 0

numer: 141866 / 2014



2396937

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk

T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05

lgd@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/075 – „Utrzymanie i wykorzystanie hal widowiskowo-sportowych”.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontroler	Teresa Sawicka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91761 z dnia 25.07.2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Gdyni Al. Marszałka Piłsudskiego 52/54, 81-382 Gdynia (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojciech Bogusław Szczurek, Prezydent Miasta Gdyni. (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność Urzędu w latach 2009-2013 w zakresie realizacji założeń rzeczowych i finansowych przyjętych na etapie projektowania hali Gdynia Arena².

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia:

- efektywne i zgodne z początkowymi założeniami wykorzystanie hali Gdynia Arena;
- rzetelne sporządzenie i terminowe przekazanie do Głównego Urzędu Statystycznego (dalej: „GUS”) sprawozdania o gminnych obiektach sportowych za 2010 r.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- niedoszacowania, na etapie sporządzonej w 2003 r. analizy ekonomicznej³, kosztów utrzymania hali ponoszonych w kolejnych latach badanego okresu⁴;
- przekazania w 2009 r. Hali Sportowo-Widowiskowej Zakładowi Budżetowemu w Gdyni (dalej: „operator hali”) dotacji przedmiotowej w kwocie o 291,8 tys. zł wyższej od limitu określonego na 50% kosztów działalności zakładu budżetowego.

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

² Do dnia 30.09.2013 r. hala nosiła nazwę: hala Sportowo-Widowiskowa w Gdyni. Od dnia 01.10.2013 r. w celu ujednolicenia nazwy przy organizacji imprez o charakterze międzynarodowym przyjęto nazwę Gdynia Arena.

³ „Szczegółowa analiza ekonomiczna kosztów utrzymania hali sportowo-widowiskowej w Gdyni”

⁴ Rzeczywiste koszty utrzymania hali ponoszone w latach: 2009, 2010, 2011, 2012 i 2013 były wyższe od zakładanych, odpowiednio o: 23%, 56%, 64%, 43% i, 55%.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja założeń rzeczowych i finansowych przyjętych na etapie projektowania hali

1.1. Określenie potrzeb, funkcji, wielkości i docelowych użytkowników hali w dokumentach programowych.

Opis stanu
faktycznego

W założeniach, określonych we wniosku o dofinansowanie budowy hali⁵ skierowanym do Ministerstwa Edukacji Narodowej i Sportu (dalej: „MENiS”), miała ona spełniać funkcję sportową, w tym organizowanie rozgrywek na szczeblu międzynarodowym w dyscyplinach: koszykówka, siatkówka, piłka ręczna, piłka nożna halowa, unihokej, tenis, boks, gimnastyka artystyczna oraz funkcję widowiskową, tj. koncerty, widowiska, wystawy, prezentacje multimedialne.

Przewidywany efekt użytkowy dla sportu i społeczności lokalnej to sport wyczynowy w ww. dyscyplinach oraz sport dzieci i młodzieży – przygotowanie zaplecza dla ww. dyscyplin (szkolenie), organizowanie zawodów i rozgrywek oraz funkcja towarzysząca: gastronomia, handel.

Widownia przewidywana była na 4.204 miejsca, w tym: 3.332 miejsca stałe, 672 – rozsuwane, 200 – miejsca na arenie. Zakładano, że obiekt będzie dostępny dla osób niepełnosprawnych.

(dowód: akta kontroli str. 84-93)

Z wyjaśnień Prezydenta Miasta Gdyni wynika, że nie ma możliwości ustalenia, czy w początkowych założeniach dotyczących budowy hali był określony docelowy poziom jej wykorzystania, gdyż wybór wykonawcy projektu hali dokonany został w trybie konkursu przeprowadzonego w 2000 r. Konkurs ten zorganizowało i przeprowadziło (łącznie z przygotowaniem materiałów konkursowych) Stowarzyszenie Architektów Polskich Oddział „Wybrzeże” w Gdańsku (dalej: „SARP”) w ramach, udzielonego przez miasto Gdynia w 1999 r., zamówienia z wolnej ręki. Dokumentacja dotycząca tego zamówienia, jak również dokumentacja dotycząca konkursu architektonicznego na projekt koncepcyjny hali, ze względu na upływ czasu, nie jest już dostępna.

(dowód: akta kontroli str. 103-112)

Widownia hali była większa o 130 miejsc, niż zakładano, co wynikało z doprecyzowania założeń na etapie projektowania.

Prezydent Miasta Gdyni, na podstawie materiałów przedstawionych przez podmiot zarządzający halą⁶, corocznie przedstawiał Radzie Miasta sprawozdanie rzeczowe z działalności i zrealizowanego poziomu zagospodarowania hali.

(dowód: akta kontroli str. 37-74, 125-127)

1.2. Faktyczne zagospodarowanie i wykorzystanie hali

Opis stanu
faktycznego

W latach 2009-2013 hala była czynna każdego dnia⁷, poza przerwą wynoszącą 16 dni⁸ w 2010 r. spowodowaną pracami konserwacyjnymi; liczba dni w roku, w których hala była użytkowana w celach sportowo-rekreacyjnych wynosiła odpowiednio: 251, 305, 312, 301 i 301.

(dowód: akta kontroli str. 113-117)

⁵ Wniosek o dofinansowanie inwestycji, modernizacji i remontów obiektów sportowych nr BI/2221/W387/KW/03 z dnia 17.04.2003 r.

⁶ hala Sportowo-Widowiskowa Zakład Budżetowy.

⁷ W 2009 r. od dnia otwarcia, tj. 30 stycznia.

⁸ 365 – 349 = 16 dni.

Z wyjaśnień Prezydenta Miasta Gdyni wynika, że wytyczne dotyczące programu funkcjonalno-użytkowego i wielkości obiektu zostały wskazane w materiałach konkursowych, przygotowanych przez SARP w ramach zamówienia na zorganizowanie i przeprowadzenie konkursu architektonicznego. Konkurs ten został ogłoszony na koncepcję architektoniczną hali z widownią na 5-7 tys. widzów. Z wykonanego we wrześniu 2003 r. projektu koncepcyjnego hali wynika, że w założeniach projektu pokonkursowego dokonano zmniejszenia wielkości widowni do 4.000 osób podczas zawodów sportowych oraz dodatkowo 800 osób podczas widowisk (miejsca na boisku). Na etapie konkursu dysponowano wiedzą na temat frekwencji na imprezach sportowych, wynikającą z doświadczeń w ich organizacji.

(dowód: akta kontroli str. 103-112)

Z informacji uzyskanych u operatora hali wynika, że średnia frekwencja na imprezach sportowych i kulturalnych organizowanych w hali w latach 2009-2013 wyniosła ok. 2500 widzów na koncertach, ok. 1800 widzów na imprezach sportowych, natomiast wiele imprez w tym okresie odbywało się przy widowni wypełnionej do ostatniego miejsca. Do takich imprez zaliczały się m.in. mecze zespołu Asseco Prokom Gdynia w koszykarskiej Eurolidze i w finałach Polskiej Ligi Koszykówki, festiwal muzyczny GDYNIA ROCK FEST, koncerty zespołów KULT, Electric Light Orchestra, organizowane co roku na przełomie pierwszej i drugiej dekady marca Ogólnopolskie Spotkania Podróżników, Żeglarzy i Alpinistów KOLOSZY czy też adresowane do gdyńskich seniorów Urodziny Gdyni (organizowane zawsze 10 lutego).

(dowód: akta kontroli str. 113-117)

W latach 2009-2013 w hali zorganizowano łącznie 443 imprezy⁹. Sport był dziedziną dominującą – w hali regularnie trenowały i rozgrywały swoje mecze koszykarki RIVIERA Gdynia (poprzednio: LOTOS Gdynia, CENTRUM WZGÓRZE Gdynia), koszykarze ASSECO Gdynia (poprzednio: ASSECO PROKOM Gdynia) i piłkarki ręczne klubu VISTAL Gdynia (poprzednio: VISTAL ŁĄCZPOL Gdynia). Łącznie rozegrano 275 meczów¹⁰.

Imprezy sportowe organizowane w hali w ww. okresie to m.in.: w 2009 r. - turniej Pucharu Polski w Koszykówce Kobiet (7 meczów) – mecz finałowy, Gala Boksu Zawodowego „Wojak Boxing Night”, Mistrzostwa Europy w Koszykówce Kobiet do lat 20, Turniej Kwalifikacyjny do Mistrzostw Świata w Siatkówce Mężczyzn; w 2010 r. – Turniej World Grand Prix w Siatkówce Kobiet (Polska, Dominikana, Niemcy, USA), Mecz Gwiazd Euroligi w Koszykówce Kobiet, Turniej Pucharu Polski w Koszykówce Kobiet, Gala Walk K1 i MMA „Beast of the East”, Kendo „Baltic Cup”; w 2011 r. – dwa międzynarodowe turnieje piłki ręcznej mężczyzn z udziałem reprezentacji Polski, Mecz Gwiazd Euroligi w Koszykówce Kobiet, Turniej Pucharu Polski w Koszykówce Mężczyzn, Mistrzostwa Europy w Kendo, Puchar Świata w Karate Tradycyjnym, Memoriał Małgorzaty Dydek; w 2012 r. – Mistrzostwa Europy Juniorów w Siatkówce, turniej snookera PTC Gdynia Open, mecz Polska-Niemcy w piłce ręcznej kobiet, mecz bokserski Hussars Poland – Dynamo Moskwa, Gala Walk K1 i MMA; w 2013 r. – Mistrzostwa Europy Juniorek do lat 17 w Piłce Ręcznej, Mistrzostwa Świata w Armwrestlingu, Mistrzostwa Europy w Siatkówce Mężczyzn (rozgrywki grupy D z udziałem reprezentacji Bułgarii, Czech, Niemiec i Rosji).

Corocznie w hali organizowano Ogólnopolskie Spotkania Podróżników, Żeglarzy i Alpinistów w Gdyni oraz Finały Konkursu Kolosy.

⁹ W 2009 r. 62, w 2010 r. 105, w 2011 r. 101, w 2012 r. 95, w 2013 r. 80.

¹⁰ W 2009 r. 23, w 2010 r. 73, w 2011 r. 69, w 2012 r. 65, w 2013 r. 45.

W hali odbywały się również widowiska, w tym m.in. w 2012 r. grudniowe spektakle Moscow City Ballet („Jezioro łabędzie” i „Dziadek do orzechów”), koncerty zespołów muzycznych i solistów jak również spotkania biznesowe („Wspólna Kaczka”), targi (Targi Mieszkaniowe).

(dowód: akta kontroli str. 37-73)

Od października 2010 r., w odległości ok. 7 km od hali, działalność rozpoczął podobny obiekt należący do sąsiednich gmin (Gdańsk i Sopot) hala Ergo Arena (pow. 10 tys. miejsc na widowni), zarządzana przez Halę Gdańsk-Sopot Sp. z o.o. (dalej: „Spółka”).

Z wyjaśnień Prezesa Zarządu Spółki wynika, że w latach 2010-2013 zorganizowano w Ergo Arenie łącznie 278 imprez (w tym 217 sportowych), w których szacunkowo uczestniczyło ok. 1.201 tys.¹¹ osób. Na swojej działalności w poszczególnych latach ww. okresu Spółka odnotowała straty¹².

(dowód: akta kontroli str. 95-99)

W ocenie Dyrektora operatora hali działalność hali Ergo Arena miała niewielki wpływ na wykorzystanie i finansowanie hali: w hali wszystkie swoje mecze (ligowe i międzynarodowe) rozgrywały trzy zespoły – dwa koszykarskie (kobiety i mężczyźni) i jeden piłki ręcznej (kobiety) – podobnie wyglądała sytuacja w hali Ergo Arena (dwa zespoły siatkarskie i koszykarze). Wszystkie te drużyny występowały na najwyższym szczeblu krajowych rozgrywek, a niektóre z nich, w zależności od wyników osiągniętych w lidze polskiej, brały też udział w rozgrywkach międzynarodowych. Lokalna rywalizacja cieszyła się największym zainteresowaniem kibiców, co potwierdzały mecze koszykarzy Asseco Gdynia z Treflem Sopot, podczas których bite były rekordy frekwencji w obu obiektach.

Dyrektor operatora hali wyjaśnił, że wśród kibiców sportowych występuje silna identyfikacja nie tylko z klubem, ale i z miastem, w którym on funkcjonuje, co stanowi ważny aspekt społeczny dotyczący miejsca rozgrywania spotkań przez drużyny reprezentujące gry zespołowe; gdyby zespół z Gdyni rozgrywał swoje mecze w Gdańsku lub Sopocie (bądź odwrotnie), frekwencja na widowni byłaby znacznie mniejsza. O swego rodzaju rynkowej rywalizacji pomiędzy obiektami można mówić jedynie w przypadku koncertów i widowisk organizowanych przez niezależne agencje eventowe, choć dla tych podmiotów czynnikiem istotnym jest liczba miejsc na widowni.

(dowód: akta kontroli str. 100-102, 118)

Urząd terminowo, tj. 14.02.2011 r., przekazał do GUS sprawozdanie o gminnych obiektach sportowych KFT-OB/a za 2010 r. (termin określony przez GUS upływał 15.02.2011 r.), zgodnie z art. 30 ust. 3 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej¹³ oraz rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 8 grudnia 2009 r. w sprawie programu badań statystycznych na rok 2010¹⁴.

Dane wykazane w tym sprawozdaniu – dotyczące hali, przedstawiono rzetelnie, zgodnie z informacjami przekazanymi przez operatora hali.

(dowód: akta kontroli str. 75-83)

Hala była wykorzystywana zgodnie z przeznaczeniem określonym we wniosku o dofinansowanie jej budowy.

¹¹ W 2010 r. 70.405, w 2011 r. 400.050, w 2012 r. 363.092, w 2013 r. 376.279;

¹² w 2010 r. strata netto wyniosła 219,7 tys. zł, w 2011 r. 1.756,9 tys. zł, 1.859,0 tys. zł, 1.147,5 tys. zł.

¹³ Dz. U. Nr 88, poz. 439 ze zm.

¹⁴ Dz. U. Nr 3, poz. 14.

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.3. Planowane i faktyczne koszty budowy hali i termin oddania obiektu do użytku

Opis stanu
faktycznego

Planowany koszt budowy hali wynosił 28.872,8 tys. zł, natomiast rzeczywisty całkowity koszt inwestycji był 2,5 – krotnie wyższy i wyniósł 71.821,5 tys. zł. Budowę hali¹⁵ zakończono w grudniu 2008 r.¹⁶ – po upływie ponad 3 lat od przewidywanego terminu zakończenia przedsięwzięcia, który określono na listopad 2005 r.

(dowód: akta kontroli str. 20, 84-94)

Z wyjaśnień Prezydenta Miasta Gdyni wynika, że na zwiększenie kosztów budowy hali wpłynął m.in. wzrost cen materiałów i usług, zmiana stawki podatku VAT z 7% na 22%, konieczność wykonania robót¹⁷, których nie przewidywano w zbiorczym zestawieniu kosztów (koszt tych instalacji wg umowy z wykonawcą wynosił 1.531,7 tys. zł netto). Poniesienie wyższych kosztów na realizację przedsięwzięcia budowy hali, niż zakładano na wstępie, wynikało z wad ukrytych dokumentacji projektowej, której, przy dołożeniu należytej staranności, nie mógł wykryć zamawiający na etapie jej odbioru, ani wykonawca na etapie postępowania przetargowego. Wady w dokumentacji zostały wykryte dopiero po wykonaniu przez wykonawcę specjalistycznych obliczeń i symulacji komputerowych, wykonanych na etapie realizacji przedsięwzięcia, co spowodowało znaczne, wcześniej nie przewidziane koszty na wykonanie dodatkowych lub zamiennych elementów (dokumentacji) projektowych¹⁸ w latach 2005-2009. Ponadto w sierpniu 2006 r. podjęto decyzję o przeprojektowaniu konstrukcji dachu, w celu dostosowania jej do nowej normy „śniegowej”, wprowadzonej w 2005 r. Zmiana terminu zakończenia inwestycji wymagała również dostosowania obiektu do obowiązujących, zmieniających się przepisów, co z kolei powodowało kolejne dodatkowe zmiany w dokumentacji i przedłużanie realizacji całości inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 103-112)

¹⁵ budowa hali Sportowo-Widowskiej w Gdyni była przedmiotem odrębnej kontroli NIK (nr kontroli P/06/109) w ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 r.

¹⁶ Decyzja w sprawie udzielenia pozwolenia na użytkowanie hali Sportowo-Widowskiej w Gdyni z dnia 14.01.2009 r. uprawomocniła się 29.01.2009 r.

¹⁷ zgodnie z obowiązującymi przepisami w zakresie bezpieczeństwa i ochrony przeciwpożarowej konieczne było zaprojektowanie instalacji oddymiania, sygnalizacji alarmowej pożaru, instalacji dźwiękowego systemu ostrzegawczego

¹⁸ Zadania dodatkowe nie występujące w projekcie pierwotnym to m.in.: sieć drenażu w skarpach pomiędzy ścianami oporowymi hali, klimatyzacja obiektu (wymóg dla obiektów przewidzianych do organizacji imprez na poziomie międzynarodowym), fundamenty infrastruktury sportowej (zmiana elementów podwieszanych - kotar i piłkochwyty z wiszących na osadzone w podłodze, oraz dla właściwego osadzenia bramek i słupków w podłodze), obudowa trafostacji, budynek śmietnika, telebimy wraz z zawieszami, instalacjami elektroenergetycznymi i teletechnicznymi, adaptacja akustyczna betonowych ścian hali, instalacje elektryczne i teletechniczne zasilania i obsługi imprez, odwodnienie szklanego dachu, zakup i montaż zintegrowanego systemu sprzedaży kontroli biletów, wyposażenie pomieszczeń szatniowych w szafki (wymóg FIBA), wyposażenie dodatkowe – trybuny przestawne, zakup i montaż wciągarki w pompowni przeciwpożarowej, montaż wyposażenia łazienek oraz tablic (regulaminów i planów), taśmy antypoślizgowe na stopniach trybun, montaż dodatkowej instalacji przegrzewu wody w węźle c. o., wykonanie zabezpieczeń przeciwniegowych przy wejściach głównych. Zadania dodatkowe przewidziane do realizacji w drugim etapie budowy, to m.in.: system telewizji dozorowej, system kontroli dostępu i sprzedaży biletów, zakup i montaż UPS oraz windy, nasadzenia drzew i krzewów. Inne koszty dodatkowe: podkład betonowy na arenie, koszty utrzymania placu budowy (4 miesiące), demontaż i ponowny montaż dźwigów, dodatkowa i zamienna dokumentacja projektowa, dodatkowe czynności nadzoru inwestorskiego, wykonanie ekspertyz i opinii, dodatkowe koszty obsługi inwestycyjnej wynikające z kilkuletniej realizacji przedsięwzięcia, zakup wyposażenia – mebli, w standardzie zgodnym z klasą obiektu.

Operator hal realizował w latach 2009-2013 zaplanowany cel jej budowy, tj. służyła organizowaniu zawodów i rozgrywek sportowych zarówno w sporcie wyczynowym jak i dzieci i młodzieży.

(dowód: akta kontroli str. 37-73)

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.4. Zakładane i faktyczne koszty utrzymania hali

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z analizą ekonomiczną kosztów utrzymania hali, sporządzoną w 2003 r.¹⁹, szacunkowe roczne koszty utrzymania hali, uwzględniające bieżące utrzymanie i treningi, wynosiły 1.509,2 tys. zł (bez amortyzacji, którą określono na kwotę 1.725,0 tys. zł).

Zakładano, że koszty (wydatki) na wynagrodzenia wraz z pochodnymi i odpisem na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych będą wynosiły 620,2 tys. zł, natomiast na materiały 171,0 tys. zł, zużycie energii 384,0 tys. zł, zakup usług 265,0 tys. zł i pozostałe koszty 69,0 tys. zł.

Analiza zakładała również wystąpienie pozostałych kosztów (bez określenia ich wartości) uzależnionych od programu hali, tj. ilości imprez masowych.

(dowód: akta kontroli str. 120-124)

Porównanie poszczególnych rodzajów kosztów poniesionych w latach 2009-2013 (tj. kosztów utrzymania hali i kosztów związanych z imprezami) z kosztami przewidywanymi (nie zawierającymi kosztów zależnych od ilości imprez) wykazało, że: koszty wynagrodzeń²⁰, usług oraz energii były wyższe odpowiednio o 103%-152%, 127%-240% oraz 1%-30%, natomiast koszty materiałów oraz pozostałe koszty²¹ były niższe odpowiednio o 27%-67% (za wyjątkiem kosztów w 2011 r., które były wyższe o 40%) oraz 24%-55%. Zatrudnienie w hali na koniec poszczególnych lat 2009-2013 wynosiło w etatach odpowiednio: 25,58; 26,83; 27,58; 28,08; 29,75, tj. było wyższe od zakładanego odpowiednio o 6,58; 7,83; 8,58; 9,08; 10,75 (34%-56%).

(dowód: akta kontroli str. 120-124, 146-151)

Prezydent Miasta Gdyni wyjaśnił, że w analizie z 2003 r. nie zakładano funkcjonowania hali w formie zakładu budżetowego, natomiast opierano się na założeniu, że obiekt będzie zarządzany przez Gdyniński Ośrodek Sportu i Rekreacji, z wykorzystaniem zasobów ludzkich i aparatu organizacyjnego tej jednostki budżetowej. Przyjęcie formuły samodzielnego zakładu budżetowego spowodowało konieczność utworzenia kompletnego, kadrowo niezależnego, zespołu pracowników, co przyczyniło się do zwiększenia liczby pierwotnie planowanych etatów.

(dowód: akta kontroli str. 128-133)

Zakładane (szacunkowe) koszty utrzymania hali nie uwzględniały wszystkich ponoszonych kosztów, w tym. m.in. kosztów podatku od nieruchomości, odpisów aktualizujących należności, odsetek, kosztów postępowania sądowego, itp. które łącznie w latach 2009-2013 wynosiły odpowiednio: 5,6 tys. zł, 195,1 tys. zł, 282,7 tys. zł, 342,8 tys. zł, 335,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 120-124, 146-151)

¹⁹ Pismo Gdynińskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji L. dz. 584/JB/03 z dnia 14.05.2003 r.

²⁰ uwzględniając średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej wg ustaw budżetowych: 2004 r. – 103%, 2005 r. – 103%, 2006 r. – 101,5%, 2007 r. – 100%, 2008 r. – 102,3%, 2009 r. – 103,9%, 2010 r. – 101%, 2011 r. – 100%, 2012 r. 100%, 2013 r. – 100%.

²¹ Ryczałty samochodowe + delegacje + ubezpieczenie.

Prezydent Miasta Gdyni wyjaśnił, że na podstawie własnych doświadczeń i obserwacji oszacowano, iż koszty ogółem wzrastają o ok. 20% w okresie, gdy w hali odbywają się imprezy. Uwzględniając taki szacunek, koszty utrzymania hali, po pomniejszeniu o koszty poniesione w związku z imprezami, wynoszą w latach 2009-2013 odpowiednio: 2.172,0 tys. zł, 2.810,7 tys. zł, 3.063,2 tys. zł, 2.752,0 tys. zł, 3.002,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 103-112)

Wskazane przez Prezydenta Miasta Gdyni koszty utrzymania hali (nie zawierające kosztów poniesionych w związku z organizacją imprez), oszacowane w trakcie kontroli, były wyższe od szacunkowych kosztów utrzymania ujętych w ww. analizie ekonomicznej (po uwzględnieniu wskaźników wzrostu cen towarów i usług) odpowiednio o: 23%, 56%, 64%, 43%, 55%.

(dowód: akta kontroli str. 152)

Ustalone
nieprawidłowości

Rzeczywiste koszty utrzymania hali ponoszone w kolejnych latach²² były wyższe od zakładanych, odpowiednio o: 23%, 56%, 64%, 43% i 55%. Wskazuje to na ich niedoszacowanie na etapie sporządzania w 2003 r. kalkulacji dokonanej w „szczegółowej analizie ekonomicznej kosztów utrzymania hali sportowo-widowiskowej w Gdyni” i dołączonej do wniosku o dofinansowanie jej budowy, skierowanego do MENiS.

(dowód: akta kontroli str. 120-124, 146-152)

Z wyjaśnień Prezydenta Miasta Gdyni wynika, że analiza ekonomiczna z 2003 r. była wykonywana przed podjęciem przez Gminę Miasta Gdyni decyzji o powołaniu do życia samodzielnego zakładu budżetowego, zarządzającego obiektem, stąd nie przewidywała wszystkich obszarów kosztów zakładu budżetowego, np. kosztów podatku od nieruchomości. Ponadto koszty usług obcych, obejmujące wszelkie usługi związane z konserwacją, ochroną, utrzymaniem czystości i usługami telekomunikacyjnymi, zostały skalkulowane na poziomie dalece odbiegającym od rzeczywistych kosztów. Analiza kosztów utrzymania hali była dokonywana każdorazowo przy sporządzaniu rocznych planów finansowych zakładu.

Prezydent Miasta Gdyni wyjaśnił, że problem statusu prawnego hali był szczegółowo analizowany także po sporządzeniu w 2003 r. analizy ekonomicznej budowy hali. Na decyzję o utworzeniu zakładu budżetowego „Hala Sportowo-Widowiskowa” wpływ miało kilka czynników, w tym najważniejsze to: samodzielność zakładu budżetowego przejawiająca się m.in. możliwością gospodarowania uzyskanymi w toku wykonywanej działalności środkami finansowymi, posiadanie podmiotowości podatkowej na gruncie podatku VAT, co umożliwiło zwrot podatku VAT od poniesionych nakładów inwestycyjnych, większa dyscyplina finansowa (niż w przypadku jednostki budżetowej).

(dowód: akta kontroli str. 103-112, 128-133)

1.5. Zakładane i faktyczne przychody z udostępniania hali

Opis stanu
faktycznego

Z wyjaśnień Prezydenta Miasta Gdyni, wynika, że na wczesnym etapie koncepcji hali dokonywano wstępnych założeń odnośnie wysokości i źródła przychodów oraz wysokości rocznego dofinansowania kosztów utrzymania ze strony Gminy Miasta Gdyni, natomiast ze względu na upływ czasu, dokumentacja ta nie była już dostępna.

(dowód: akta kontroli str. 103-112)

²² 2009, 2010, 2011, 2013, 2013.

Plany finansowe (pierwotne) hali na lata 2009-2013 przewidywały osiągnięcie przychodów własnych (tj. bez dotacji przedmiotowych i celowych) na poziomie odpowiednio: 1.705,0 tys. zł, 2.001,0 tys. zł, 2.501,0 tys. zł, 2.651,0 tys. zł, 2.461,0 tys. zł, natomiast zrealizowane przychody z działalności wyniosły odpowiednio: 1.347,2 tys. zł, 2.957,4 tys. zł, 3.055,8 tys. zł, 2.608,7 tys. zł, 2.091,8 tys. zł²³, tj. odpowiednio 79,0%, 147,8%, 122,2%, 98,4%, 85,0%.

Źródłem ww. przychodów był najem i dzierżawa składników majątkowych, odsetki. W hali był opracowany cennik, zgodnie z którym na lata 2009-2013 planowano wysokość osiągniętych przychodów.

Przyczyną osiągnięcia przychodów mniejszych od planowanych w 2013 r. była mniejsza liczba meczów rozegranych w hali przez gdyńskie zespoły koszykówki i piłki ręcznej (mniej o 20 w stosunku do 2012 r.), co spowodowało zmniejszenie planowanych z tego tytułu przychodów o ok. 500 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 37-73, 154-156)

Z wyjaśnień Dyrektora hali wynika, że osiągnięcie w 2009 r. przychodów niższych niż pierwotnie planowano, wynikało z trudności w precyzyjnym oszacowaniu planowanych przychodów (pierwszy rok działalności), natomiast pierwszej kalkulacji cen wynajmu hali dokonano w oparciu o analizę porównawczą obiektów sportowo-widowiskowych w Polsce oraz o dostępne informacje na temat cen wynajmu tych obiektów.

(dowód: akta kontroli str. 113-117, 140-145)

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.6. Wynik finansowy użytkowania obiektu

Opis stanu
faktycznego

W poszczególnych latach 2009-2013 Gmina Miasta Gdyni dofinansowała funkcjonowanie hali, w postaci dotacji przedmiotowej, w kwotach odpowiednio: 1.665,6 tys. zł, 1.648,2 tys. zł, 1.058,1 tys. zł, 1.566,0 tys. zł, 1.450,0 tys. zł. Przekazała również w latach 2009 i 2012 dotację celową na dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych w kwocie odpowiednio 11.000 tys. zł, z czego wykorzystano 5.254,1 tys. zł (w tym 158 tys. z MENiS) na spłatę zobowiązań wynikających z umów związanych z budową hali oraz na zakup wyposażenia i 1.200 tys. zł – wykorzystano na zakup i montaż kotła w hali.

Zgodnie z planem finansowym hali na 2009 r. Urząd przekazał z budżetu Miasta Gdyni na dofinansowanie kosztów działalności hali dotację przedmiotową w kwocie 1.665,6 tys. zł, co stanowiło 50% zaplanowanych pierwotnie kosztów. Rzeczywiste koszty²⁴ poniesione przez Halę w 2009 r. wyniosły 2.747,6 tys. zł, natomiast dotację przedmiotową wykorzystano w całości.

Wykorzystana dotacja stanowiła 60,6% poniesionych kosztów, tj. przekraczała o 291.789,03 zł kwotę stanowiącą 50% kosztów działalności hali, co było niezgodne z art. 24 ust. 7 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych²⁵ (dalej: ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych).

(dowód: akta kontroli str. 157)

²³ w tym z udostępniania hali na imprezy: sportowe odpowiednio: 913,5 tys. zł, 1.135,7 tys. zł, 1.979,5 tys. zł, 1.976,0 tys. zł, 1.515,9 tys. zł, kulturalne odpowiednio: 228,6 tys. zł, 523,6 tys. zł, 476,3 tys. zł, 215,0 tys. zł, 243,5 tys. zł, inne odpowiednio: 114,9 tys. zł, 121,7 tys. zł, 164,6 tys. zł, 98,9 tys. zł, 120,5 tys. zł, z wynajmu powierzchni i składników majątkowych odpowiednio: 18,7 tys. zł, 37,4 tys. zł, 99,1 tys. zł, 97,6 tys. zł, 75,9 tys. zł oraz z innych usług odpowiednio: 47,7 tys. zł, 37,9 tys. zł, 20,3 tys. zł, 0,6 tys. zł, 4,6 tys. zł.

²⁴ Koszty wynagrodzeń i pochodnych oraz koszty bieżące;

²⁵ Dz. U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104 ze zm. - uchylona z dniem 01.01.2010 r. (art. 24 ust. 1-10 uchylony z dniem 31.12.2010 r.).

W latach 2010-2013 przekazane przez Urząd i wykorzystane przez Halę kwoty dotacji przedmiotowych (dotacje podmiotowe nie wystąpiły) nie przekraczały 50% kosztów jej działalności, co było zgodne z art. 24 ust. 7 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych oraz art. 15 ust. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁶.

(dowód: akta kontroli str. 157)

Koszty utrzymania hali ujęte w pierwotnych planach finansowych na lata 2009-2013 (tzn. koszty wynagrodzeń wraz z pochodnymi oraz koszty bieżące) wynosiły odpowiednio 3.331,1 tys. zł, 3.610,9 tys. zł, 3.959,0 tys. zł, 4.108,2 tys. zł, 4.229,5 tys. zł, natomiast rzeczywiste odpowiednio: 2.747,6 tys. zł (82,5% kosztów planowanych), 3.566,9 tys. zł (98,8%), 3.967,8 tys. zł (100,2%), 3.618,0 tys. zł (88,1%), 3.887,8 tys. zł (92,0%).

(dowód: akta kontroli str. 153)

Dyrektor operatora hali wyjaśnił, że planowanie kosztów zawierało elementy przewidywania ewentualnych negatywnych zdarzeń.

(dowód: akta kontroli str. 140-145)

Prezydent Miasta Gdyni wyjaśnił, że w latach 2009-2013 podejmowano działania w celu zmniejszenia wysokości dofinansowania oraz kosztów utrzymania hali w formie analizy celowości wydatków przeprowadzanej na etapie zatwierdzania planu finansowego hali na kolejne lata. Brano pod uwagę zarówno możliwe do poczynienia oszczędności, które mogły wpłynąć na zmniejszenie wysokości dofinansowania oraz kosztów utrzymania hali, jak i niezbędne oraz przekonująco uzasadnione wydatki mające wpływ na rozwój i unowocześnienie infrastruktury obiektu, a tym samym na zwiększenie jego potencjału w zakresie możliwych do zorganizowania imprez. Takie zrównoważone podejście pozwalało z jednej strony na utrzymanie dofinansowania na poziomie dopuszczalnym przepisami prawa, a z drugiej na zwiększenie „atrakcyjności rynkowej” hali.

(dowód: akta kontroli str. 134-136)

W latach 2009 i 2010 hala osiągnęła ze swojej działalności zysk w wysokości odpowiednio 253,3 tys. zł i 863,0 tys. zł, natomiast w latach 2011-2013 stratę w wysokości odpowiednio: 46,0 tys. zł, 7,6 tys. zł i 534,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 154)

Prezydent Miasta Gdyni wyjaśnił, że osiągane w kolejnych latach wyniki finansowe hali, tj. zarówno zyski jak i straty, po przyjęciu sprawozdań finansowych były w Urzędzie ewidencjonowane na koncie księgowym „Fundusz Obrotowy”. Wynik finansowy z działalności gospodarczej w roku 2011 był dodatni i wyniósł 109,5 tys. zł, jednak w związku z tym, że część zysku hali za rok 2010, tj. 818,8 tys. zł, została przekazana do Urzędu jako nadwyżka środków obrotowych, wystąpiło zobowiązanie podatkowe w kwocie 155,6 tys. zł. Zapłata tego podatku wpłynęła na ujemny wynik finansowy hali. Rok 2013 był pierwszym rokiem w prowadzonej przez Halę działalności, który wykazał ujemną wartość nadwyżki środków obrotowych, co uwzględniono w planie finansowym na 2014 r., planując jej pokrycie przychodami kolejnego okresu.

(dowód: akta kontroli str. 128-133)

Z wyjaśnień Prezydenta Miasta Gdyni wynika, że nie dokonywano oddzielnej analizy ekonomicznej budowy hali, uwzględniającej m.in. oddziaływanie społeczno-ekonomiczne, dobrobyt społeczny itp., natomiast kwestia powstania w Gdyni nowoczesnego obiektu sportowo-widowiskowego była elementem

²⁶ Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.

wieloletniej, zrównoważonej strategii rozwoju miejskiej infrastruktury w dziedzinie kultury i sportu.

(dowód: akta kontroli str. 134-136)

Ustalone
nieprawidłowości

Urząd przekazał w 2009 r. hali dotację przedmiotową z budżetu Miasta w kwocie o 291,8 tys. zł wyższej niż limit określony w art. 24 ust. 7 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. finansach publicznych, tj. przekraczający 50% kosztów działalności zakładu budżetowego.

(dowód: akta kontroli str. 157)

W wyjaśnieniach Prezydenta Miasta Gdyni wynika, że właściwy poziom dotacji i ponoszonych kosztów był trudny do dokładnego określenia, ze względu na to, iż rok 2009 był pierwszym, a dodatkowo niepełnym rokiem funkcjonowania obiektu. Ponadto w 2009 r. hala ponosiła wydatki zarówno inwestycyjne, jak i związane z bieżącą działalnością. Po przeanalizowaniu złożonego przez Halę sprawozdania finansowego za rok 2009 uznano, że sytuacja przekroczenia progu 50% kosztów działalności zakładu była jednorazowa i w następnych latach nie miała miejsca.

(dowód: akta kontroli str. 137-139)

1.7. Sposób i warunki przekazania hali operatorowi

Opis stanu
faktycznego

Gmina Gdynia zawarła 13.07.2004 r. umowę z Konsorcjum Mostostal – Siedlce S. A.²⁷ i Mega S. A. na wybudowanie hali, a następnie Rada Miasta Gdyni, Uchwałą nr XXIII/515/04 z 22.09.2004 r.²⁸ na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 10 i art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²⁹ utworzyła zakład budżetowy o nazwie „hala Sportowo – Widowiskowa”, którego przedmiotem działania było w szczególności: przygotowanie terenu pod budowę, wznoszenie budynku hali sportowej, wykonywanie instalacji budowlanych, obsługa nieruchomości zabudowanej halą na własny użytek, sprzątanie i czyszczenie obiektu hali, wynajem hali dla klubów i organizacji sportowych i rekreacja, wynajem hali na cele imprez kulturalnych.

Jednocześnie z utworzeniem ww. zakładu budżetowego Rada Miasta Gdyni nadała hali Statut, zgodnie z którym celem jej działalności była realizacja zadań własnych Gminy Miasta Gdyni z zakresu kultury fizycznej i sportu oraz gospodarowania obiektem a osobą zarządzającą Halą i reprezentującą ją na zewnątrz był Dyrektor, działający w granicach pełnomocnictwa udzielonego mu przez Prezydenta Gdyni.

(dowód: akta kontroli str. 4-9, 24)

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

²⁷ Następnie Polimex-Mostostal S.A. Warszawa;

²⁸ W sprawie utworzenia zakładu budżetowego o nazwie „hala Sportowo – Widowiskowa”;

²⁹ Dz. U. z 2013 r. poz. 594 j. t. ze zm.

IV. Wniosek

Wniosek
pokontrolny

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁰, wnosi o:

- podjęcie działań w celu zwrotu przez operatora hali środków dotacji przedmiotowej przekazanej z budżetu Miasta w 2009 r., w kwocie przekraczającej 50% kosztów działalności tego zakładu budżetowego w 2009 r.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli 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 Gdańsku.

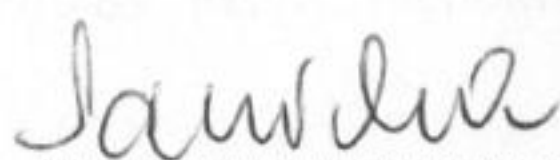
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania
wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Gdańsk, dnia 31 października 2014 r.

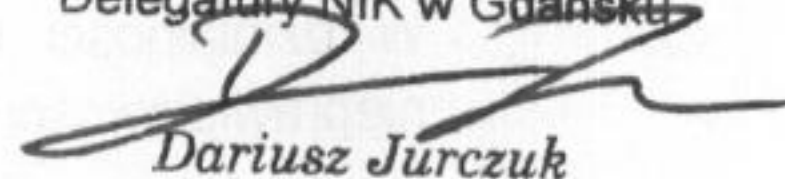
Teresa Sawicka
główny specjalista kontroli państwowej



.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

p.o. DYREKTORA
Delegatury NIK w Gdańsku



Dariusz Jurczuk

.....
Podpis

³⁰ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.