



LWR.430.005.2018

Nr ewid. 178/2018/P18/104/LWR

Informacja o wynikach kontroli

**Realizacja Programu Budowy Małych
Przyszkolnych Krytych Pływalni
„Dolnośląski Delfinek”**

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

p.o. Dyrektor Delegatury NIK we Wrocławiu



Radosław Kujawiński

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Mieczysław Łuczak

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 20.11.2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ	4
1. WPROWADZENIE	5
2. OCENA OGÓLNA.....	8
3. SYNTEZA	9
4. WNIOSKI	16
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	17
5.1. PRZYGOTOWANIE, WDROŻENIE I REALIZACJA PILOTAŻOWEGO PROGRAMU BUDOWY MAŁYCH PRZYSZKOLNYCH KRYTYCH PŁYWALNI „DOLNOŚLĄSKI DELFINEK”	17
5.2. PRZYGOTOWANIE GMIN DO BUDOWY KRYTYCH PŁYWALNI, REALIZACJA INWESTYCJI I JEJ WDROŻENIE DO UŻYTKOWANIA	21
5.3. EFEKTY REALIZACJI INWESTYCJI BUDOWY KRYTEJ PŁYWALNI	38
6. ZAŁĄCZNIKI	40
6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE	40
6.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO-EKONOMICZNYCH.....	44
6.3. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI	50
6.4 WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI.....	51

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

Minister Sportu	Minister Sportu i Turystyki
Ministerstwo	Ministerstwo Sportu i Turystyki
Program lub Program „Dolnośląski Delfinek”	Program Budowy Małych Przyszkolnych Krytych Pływalni „Dolnośląski Delfinek”
UMWD	Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego we Wrocławiu
jst	jednostka samorządu terytorialnego
Prawo budowlane	ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. <i>Prawo budowlane</i> ¹
upzp	ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. <i>Prawo zamówień publicznych</i> ²
ufp	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. <i>o finansach publicznych</i> ³
ustawa o rachunkowości	ustawa z dnia 29 września 1994 r. <i>o rachunkowości</i> ⁴
SIWZ	Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia
FRKF	Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej
Prawidłowość	przez działanie prawidłowe należy rozumieć działania spełniające kryterium legalności, rzetelności, gospodarności i celowości (w odniesieniu np. do jednostek administracji rządowej). Kryterium legalności spełnia działalność prowadzona zgodnie z prawem (począwszy od przepisów rangi konstytucyjnej do przepisów wewnętrznych kontrolowanej jednostki). Rzetelność natomiast określa działanie z należytą starannością, sumienne i podejmowane we właściwym czasie. Ocena w świetle kryterium gospodarności obejmuje badanie, czy środki, którymi dysponowała kontrolowana jednostka były wykorzystane oszczędnie i wydajnie, porównywanie relacji pomiędzy nakładami i efektami, badanie, czy wynik jaki osiągnęła kontrolowana jednostka w warunkach w jakich działała można było osiągnąć mniejszym nakładem środków lub czy przy wykorzystanych środkach można było osiągnąć lepszy wynik.
Analiza funkcjonalno-użytkowa	Analiza funkcjonalno-użytkowa małych przyszkolnych krytych pływalni w ramach Programu „Dolnośląski Delfinek”
UM / UMiG	Urząd Miejski (Miasta) / Urząd Miasta i Gminy
WFOŚiGW	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
PFRON	Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, ze zm.

² Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 395, ze zm.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy Program „Dolnośląski Delfinek” został prawidłowo przygotowany i zrealizowany oraz czy przyniósł zakładane efekty?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy Program „Dolnośląski Delfinek” był prawidłowo przygotowany, wdrożony i realizowany?
2. Czy przygotowanie i realizację inwestycji oraz jej wdrożenie do użytkowania przeprowadzono prawidłowo?
3. Czy osiągnięto zamierzone efekty Programu „Dolnośląski Delfinek”?

Jednostki kontrolowane

1. Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego
2. Urząd Miasta i Gminy w Chocianowie
3. Urząd Miejski w Głuszycy
4. Urząd Miejski w Strzegomiu
5. Urząd Miasta i Gminy w Twardogórze
6. Urząd Miasta i Gminy w Górze

Okres objęty kontrolą

Lata 2015-2018 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych w poszczególnych jednostkach) oraz działania wcześniejsze związane z zakresem kontroli

NIK podjęła kontrolę z inicjatywy własnej. Inspiracją do jej przeprowadzenia stanowiły liczne sygnały medialne o autorskiej koncepcji budowy małych przyszkolnych, krytych pływalni, realizowanej przez władze samorządowe województwa dolnośląskiego we współpracy z Ministrem Sportu.

Promocja i ochrona zdrowia jest jednym z głównych zadań samorządu szczebla wojewódzkiego. Program „Dolnośląski Delfinek” to kolejny projekt współfinansowania budowy obiektów sportowych przez samorząd województwa dolnośląskiego⁵. W 2015 r. samorząd województwa dolnośląskiego, na podstawie porozumienia zawartego z Ministrem Sportu, zdecydował o dofinansowaniu małych przyszkolnych krytych basenów. Założono, że będzie to program pilotażowy, który w przypadku powodzenia zostanie rozpowszechniony na obszarze całego kraju. Zakończenie jego pierwszej edycji zaplanowano na jesień 2017 r., a już 9 maja 2017 r. Zarząd Województwa Dolnośląskiego podjął decyzję o uruchomieniu jego następnej edycji na lata 2017-2018.

Główną funkcją pływalni miała być realizacja nauki pływania dla dzieci i młodzieży pod nadzorem przeszkolonych nauczycieli wychowania fizycznego ze szkół, przy których powstaną pływalnie. Po godzinach lekcyjnych (lub przed) obiekty te miały być udostępniane społeczności lokalnej na zajęcia indywidualne, a także na zorganizowane zajęcia sportowe sekcji pływackich czy grup korzystających z rekreacji i rehabilitacji wodnej. Pływalnie miały być w pełni dostępne dla osób z niepełnosprawnościami. W Programie przewidziano wybudowanie małych, czterotorowych obiektów, których koszty miały wynieść ok. 5,0 mln zł. Pływalnie miały być tanie w utrzymaniu i funkcjonalne.

Na zlecenie Ministra Sportu zostało przeprowadzone badanie pt. *Diagnoza społeczna zapotrzebowania na infrastrukturę sportowo-rekreacyjną*. Według jego wyników, co trzeci Polak wskazuje, iż w najbliższej okolicy jego zamieszkania znajduje się kryta pływalnia (29%), a użytkownicy basenów zwracają uwagę na wysokość ceny biletu wstępu. Ponad połowa respondentów odpowiedziała, że w najbliższej okolicy nie ma obiektów sportowych⁶. Najczęściej (co piąty Polak w wieku 15-65 lat) wskazywano na brak krytych pływalni. W kwietniu 2015 r. Ministerstwo, w ramach inwentaryzacji bazy sportowej, opublikowało opracowanie *Pływalnie kryte w Polsce*, z którego wynikało⁷, że w województwie dolnośląskim znajdowało się 57 krytych pływalni, z czego: 10 pływalni typu sportowego, 42 pływalnie 25-metrowe i pięć ogólnodostępnych pływalni szkoleniowo-rekreacyjnych o długości co najmniej 16 m. W tym regionie były też powiaty, które w ogóle nie posiadały krytych pływalni (górowski, lwówecki, ząbkowicki, złotoryjski, wałbrzyski i wrocławski). W związku z uruchomieniem Programu „Dolnośląski Delfinek” małe, przyszkolne kryte pływalnie już powstały w ramach jego I edycji lub mają powstać w trakcie jego II edycji na terenie powiatów: górowskiego, wałbrzyskiego (dwie pływalnie) i wrocławskiego. Natomiast władze powiatu lwóweckiego mimo pierwotnych deklaracji, wycofały się z udziału w tym Programie ze względu na spór z gminą w kwestii kosztów utrzymania pływalni⁸.

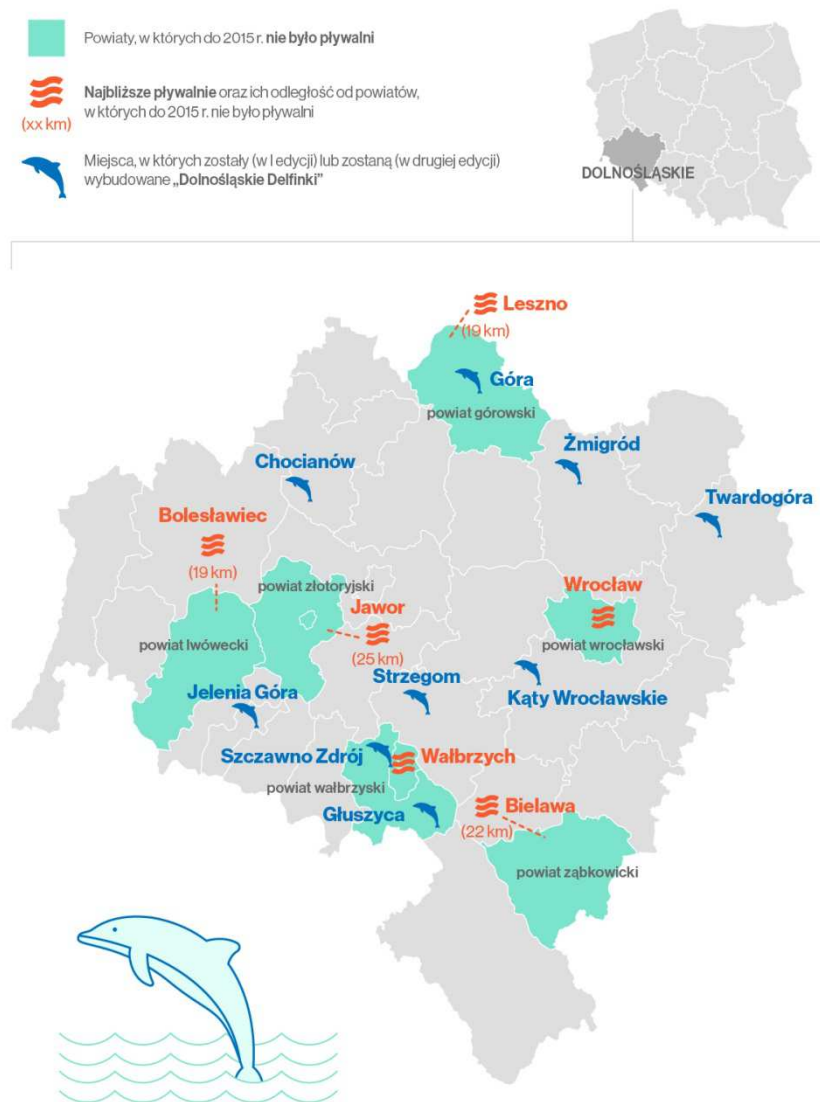
⁵ Do roku 2015 realizowany był program pn. „Dolny Śląsk dla Królowej Sportu”, dotyczący obiektów lekkoatletycznych.

⁶ <https://www.msit.gov.pl/sport/badania-i-analizy/infrastruktura/579,Infrastruktura-sportowa.html>

⁷ <https://www.msit.gov.pl/download.php?s=1&id=122533>

⁸ <http://lwowecki.info/pl/a/3186/-koniec-marzen-o-basenie--html>

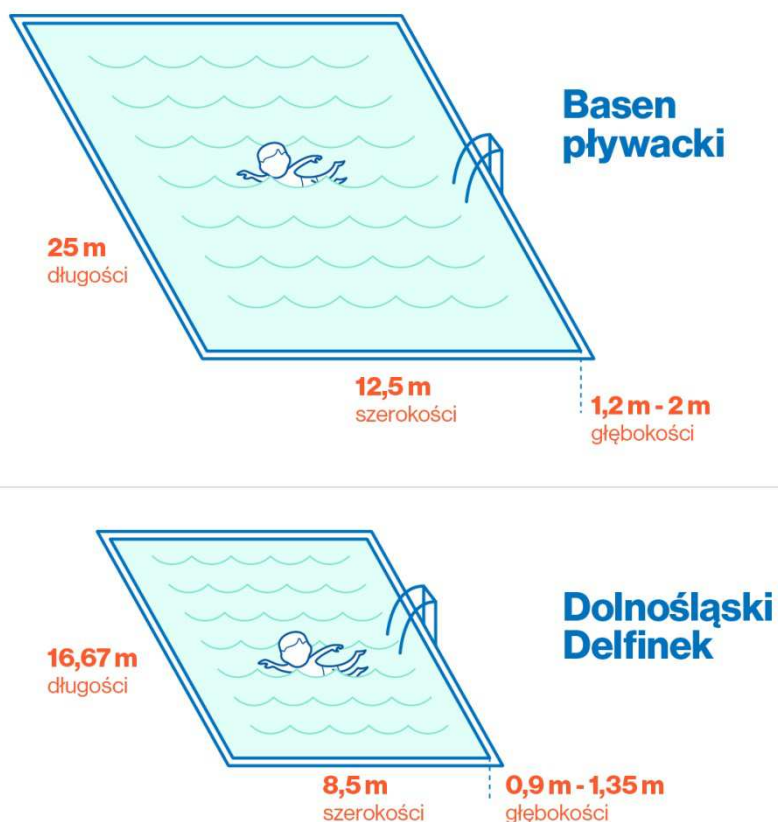
Infografika nr 1
Lokalizacja pływalni planowanych i wybudowanych w ramach Programu „Dolnośląski-Delfinek”



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych Ministerstwa

Według analizy Ministerstwa, głównymi przyczynami braku w powiatach krytych pływalni są: zła kondycja finansowa jst, czynnik demograficzny, czyli niewystarczająca liczba użytkowników mogących potencjalnie korzystać z tego typu infrastruktury, a także dostępność pływalni odkrytych na terenie powiatu. Podkreślić jednak należy, że przedstawiane przez Ministerstwo analizy, badania, raporty itp., dotyczą raczej pływalni o większych głębokościach, natomiast obiekty budowane w ramach Programu „Dolnośląski Delfinek” charakteryzują się niekąką pływalką o wymiarach 16,67 x 8,5 m i głębokości od 0,9 m do 1,35 m, co kojarzone jest z głębokością basenów rekreacyjnych.

Infografika nr 2
Pływalnia projektowana w ramach Programu „Dolnośląski Delfinek”
w porównaniu do standardowego przyszkolnego basenu



Źródło: opracowanie własne NIK

W Ministerstwie szacowano (dane z kwietnia 2015 r.), że koszt wybudowania pełnowymiarowej krytej pływalni w wersji podstawowej, bez infrastruktury towarzyszącej, to wydatek rzędu 8,0-10,0 mln zł⁹. Niewątpliwie utrzymanie pływalni jest znaczącym obciążeniem dla gmin, co było nawet przedmiotem jednej z interpelacji poselskich adresowanych do Ministra Sportu. Z odpowiedzi na nią wynikało¹⁰, że żaden z realizowanych przez Ministerstwo programów infrastruktury sportowej nie przewiduje udzielenia dotacji na pokrywanie wydatków związanych z utrzymywaniem obiektów sportowych, a pozostające w dyspozycji Ministra Sportu środki FRKF przeznaczone mogą być wyłącznie na dofinansowanie realizacji zadań inwestycyjnych dotyczących rozwoju infrastruktury sportowej. Uwagę zwraca, przywoływana przez specjalistów tej branży, stosunkowo mała liczba krajowych przepisów i norm, oraz mała liczba wytycznych projektowych i eksploatacyjnych dotyczących infrastruktury basenów¹¹.

⁹ <https://www.msit.gov.pl/download.php?s=1&id=12253>

¹⁰ <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/interpelacja.xsp?typ=INT&nr=753>

¹¹ <https://konferencja.baseny-polskie.pl/baza-wiedzy/znaczenie-norm-europejskich-en-projektowaniu-obiektow-basenowych-kraju/>

2. OCENA OGÓLNA

Program „Dolnośląski Delfinek” I edycja – gwarancja dofinansowania budowy małych przyszkolnych krytych pływalni bez zapewnienia inwestorom wsparcia merytorycznego

Program Budowy Małych Przyszkolnych Krytych Pływalni „Dolnośląski Delfinek”, przygotowany i wdrożony przez samorząd województwa dolnośląskiego we współpracy z Ministrem Sportu, stanowi dobry przykład wykorzystania możliwości wynikających z partnerstwa publiczno-publicznego.

Pilotażowa I edycja Programu „Dolnośląski Delfinek” przyniosła podstawowy zakładany efekt. W pięciu dolnośląskich miejscowościach wybudowano kryte pływalnie, wykorzystywane głównie do nauki pływania dzieci i młodzieży. Realizacja tej edycji nie przebiegała jednak zgodnie z przyjętymi założeniami.

Program zakończył się z prawie rocznym opóźnieniem, a każdy z pięciu beneficjentów przeznaczył na wybudowanie pływalni co najmniej 30% więcej środków niż przewidywano. Każda pływalnia miała kosztować 5 mln zł, a w rzeczywistości przeznaczono na nie od 6,5 do 13,5 mln zł.

NIK zwraca przy tym uwagę, że przyjęte przez samorząd województwa dolnośląskiego założenia programowe dotyczące kosztów budowy i utrzymania pływalni opracowano w 2015 r. Kosztorysy budowy pływalni, w kolejnych latach były już nieaktualne, nawet w trakcie pierwszej edycji Programu „Dolnośląski Delfinek”, a mimo to brano je pod uwagę w niezmiennym kształcie również w II edycji Programu, zaplanowanej na lata 2017-2018. Budzi to wątpliwości, gdyż wysokość kosztów niezbędnych do zrealizowania inwestycji oraz zapewnienia jej utrzymania stanowi kluczową przesłankę do podejmowania przez gminy decyzji o przystąpieniu do Programu.

Samorząd województwa dolnośląskiego zabezpieczył na dofinansowanie realizacji Programu „Dolnośląski Delfinek” środki finansowe w łącznej wysokości 6,25 mln zł. Fundusze te zostały prawidłowo rozdysponowane poprzez dotacje celowe, których udzielono gminom wybranym do realizacji Programu na podstawie przyjętych uprzednio kryteriów. Niestety dwóch beneficjentów tej dotacji rozliczyło ją nierzetelnie, a nadzór UMWD w tej sprawie okazał się nieskuteczny. UMWD nie udzielał także dostatecznego wsparcia merytorycznego gminom realizującym Program, mimo problemów występujących w trakcie wykonania poszczególnych inwestycji. Dobrą praktyką było natomiast zorganizowanie specjalistycznej pomocy dydaktycznej poprzez zaangażowanie Akademii Wychowania Fizycznego we Wrocławiu do przeprowadzenia szkoleń instruktorów pływania dla nauczycieli prowadzących zajęcia na nowopowstałych pływalniach.

Skontrolowane gminy rzetelnie przygotowały wnioski o udzielenie dotacji na dofinansowanie budowy przyszkolnych krytych pływalni. Z reguły realizowały one zobowiązania wynikające z zawartych umów dotacyjnych. Większość beneficjentów Programu „Dolnośląski Delfinek” zetknęła się z wykonawcami, którzy nie wywiązywali się należycie z zawartych umów, co powodowało wzrost kosztów (w stosunku do planowanych) oraz wydłużenie terminów realizacji inwestycji. Wystąpiły też liczne przypadki nieprzestrzegania przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych. Gminy bez należytej staranności szacowały wartość robót budowlanych, których koszty w trakcie realizacji inwestycji okazywały się wyższe.

Wybudowanie pięciu przyszkolnych krytych pływalni pozwoliło osiągnąć główne założenie funkcjonalno-użytkowe Programu, którym było umożliwienie masowej i powszechnej nauki pływania dzieciom i młodzieży szkolnej oraz udostępnienie lokalnej społeczności dodatkowych obiektów rekreacyjnych. Natomiast dotychczasowe wyniki finansowe prowadzenia tych pływalni wskazują, że nie są one tak tanie w utrzymaniu, jak prognozowano.

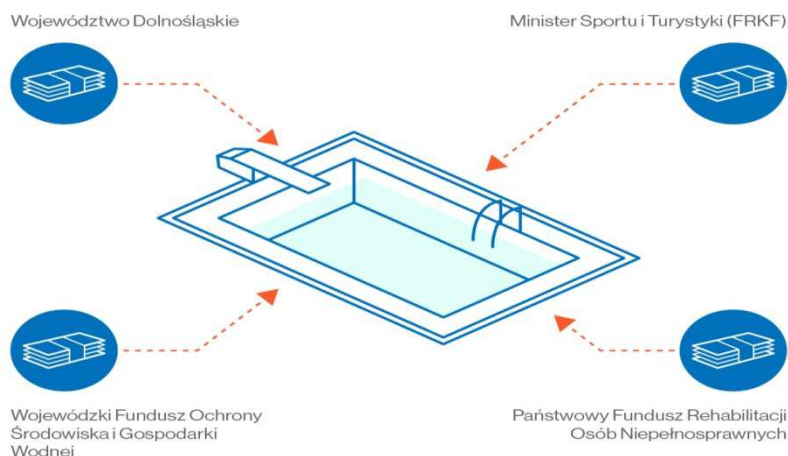
3. SYNTEZA

Działalność samorządu województwa dolnośląskiego

Dofinansowanie budowy małych przyszkolnych krytych pływalni wpisywało się w cele strategiczne rozwoju regionu przyjęte przez samorząd województwa dolnośląskiego. Model obiektu takiej pływalni stworzono kierując się przede wszystkim względami ekonomicznymi (zakładając niskie koszty budowy i utrzymania). Nie badano przy tym potrzeb społeczności lokalnej – czy mniejsze gabaryty proponowanych pływalni spełnią oczekiwania społeczne. Oparto się w tym względzie na opiniach ekspertów, którzy potwierdzili możliwość wykorzystania tego rodzaju basenów do nauki pływania dzieci i młodzieży, zajęć rekreacyjnych dla dorosłych, a także do prowadzenia rehabilitacji. Samorząd województwa dolnośląskiego aktywnie angażował się w roku 2015 w przygotowanie Programu „Dolnośląski Delfinek” i zlecił w tym celu opracowanie *Analizy funkcjonalno-użytkowej*. Zawarte tam założenia (wytyczne) nie były jednak w pełni uwzględniane na etapie realizacji i rozliczania poszczególnych inwestycji, składających się na I edycję Programu „Dolnośląski Delfinek”. *Analiza funkcjonalno-użytkowa* w kolejnych latach była już nieaktualna, a mimo to wykorzystywano ją do realizacji II edycji Programu „Dolnośląski Delfinek” (lata 2017-2018). Samorząd województwa dolnośląskiego zadbał też o dofinansowanie tego Programu z budżetu państwa, zawierając w lipcu 2015 r. stosowne porozumienie z Ministrem Sportu. Mimo takiego porozumienia wystąpiły istotne różnice dotyczące sposobu ustalania poziomu dofinansowania inwestycji. Samorząd województwa dolnośląskiego, nie bacząc na szacowane przez gminy koszty inwestycji, jako wskaźnik dofinansowania przyjął 25%, zakładanych w *Analizie funkcjonalno-użytkowej* 5,0 mln zł, jako koszt wybudowania pływalni, bez części komercyjnej. Natomiast Minister Sportu brał pod uwagę, określone w gminach na podstawie kosztorysów, ogólne wartości kosztów kwalifikowalnych inwestycji, których wielkość decydowała o kwocie dofinansowania wynoszącej od 20 do 33% (lub więcej w przypadkach określonych w Programie Rozwoju Bazy Sportowej Województwa Dolnośląskiego). Samorząd województwa dolnośląskiego zapewnił beneficjentom Programu „Dolnośląski Delfinek” także wsparcie dydaktyczne podejmując współpracę z Akademią Wychowania Fizycznego we Wrocławiu. Uczelnia zorganizowała szkolenia instruktorów pływania, przeznaczone dla nauczycieli zamierzających prowadzić zajęcia na nowo wybudowanych pływalniach. W *Analizie funkcjonalno-użytkowej* przewidziano również możliwość otrzymania dofinansowania do budowy pływalni z WFOŚiGW oraz PFRON. (str. 17-18)

INFOGRAFIKA nr 3

Dostępne źródła finansowania pływalni wybudowanych w ramach Programu „Dolnośląski Delfinek”



Źródło: opracowanie własne NIK

Samorząd województwa dolnośląskiego właściwie przeprowadził nabór i rozpatrzył wnioski o dofinansowanie budowy przyszkolnych pływalni. Kierował się przy tym przyjętymi w Programie „Dolnośląski Delfinek” kryteriami, w tym odległością od najbliższej krytej pływalni. Samorząd województwa, wykorzystując środki zabezpieczone w swoim budżecie w ramach I edycji Programu, udzielił pięciu gminom¹², na terenie których nie było krytych pływalni, dofinansowania w wysokości 25% prognozowanych kosztów budowy basenu. Żadna z tych inwestycji nie zakończyła się jednak w terminie planowanym na koniec listopada 2017 r. Z powodu problemów występujących po stronie wykonawców robót budowlanych, kryte pływalnie oddawano do użytkowania od marca do października 2018 r., przy czym tylko w przypadku jednej pływalni nie dokonano stosownych zmian w umowie o dofinansowanie.

Samorząd województwa dolnośląskiego nie stworzył systemu wsparcia inwestorów (gmin) w ramach Programu „Dolnośląski Delfinek”. Nie reagował również, gdy po wyborze przez gminę wykonawcy robót budowlanych pojawiały się wątpliwości dotyczące możliwości realizacji zawartej z nim umowy. Nie przeprowadzono także żadnej kontroli wykorzystania udzielonych dotacji, a monitorowanie procesów inwestycyjnych ograniczało się do analizy przesłanej przez gminy dokumentacji dotyczącej postępów prac, a także weryfikacji kolejnych wniosków o dofinansowanie. Wpływ na to miała przyjęta w UMWD organizacja pracy. Nadzór nad Programem powierzono jednemu pracownikowi. Takie rozwiązania organizacyjne spowodowały zaakceptowanie nierzetelnego rozliczenia szkolenia instruktorów pływania w przypadku dwóch skontrolowanych gmin. (str. 18-20)

Z punktu widzenia podstawowych celów Programu „Dolnośląski Delfinek”, jego I edycja przyniosła pozytywne efekty. Wybudowane przyszkolne kryte pływalnie pełnią oczekiwaną funkcję - jest w nich realizowana nauka pływania dzieci i młodzieży pod kierunkiem wyszkolonej kadry. Pływalnie udostępniane są także społeczności lokalnej na zajęcia indywidualne czy grupowe, można w nich również prowadzić rehabilitację wodną. Koszty budowy projektowanych lub otwartych w 2018 r. na terenie Dolnego Śląska basenów pełnowymiarowych wskazują, że obiekty pływalni oddane do użytkowania w ramach Programu są znacząco tańsze, a samorząd województwa dolnośląskiego dofinansowuje ich budowę podobną kwotą (1,25 mln zł). (str. 20-21)

Zaangażowanie gmin

Przed przystąpieniem do Programu skontrolowane gminy nie dysponowały krytymi pływalniami, niemniej prawie wszystkie próbowały organizować naukę pływania dla uczniów ze szkół zlokalizowanych na ich terenie. Za budową przyszkolnych krytych pływalni przemawiały także potrzeby zgłaszane przez mieszkańców. Zainteresowane gminy rzetelnie wypełniły dokumenty aplikacyjne i skorzystały z dofinansowania zaproponowanego przez samorząd województwa dolnośląskiego oraz Ministra Sportu. Nie wykorzystały natomiast (z wyjątkiem jednej gminy), przewidzianej w *Analizie funkcjonalno-użytkowej*, możliwości uzyskania wsparcia finansowego WFOŚiGW oraz PFRON, przede wszystkim ze względu na niespełnianie warunków formalnych dofinansowania. (str. 18-19)

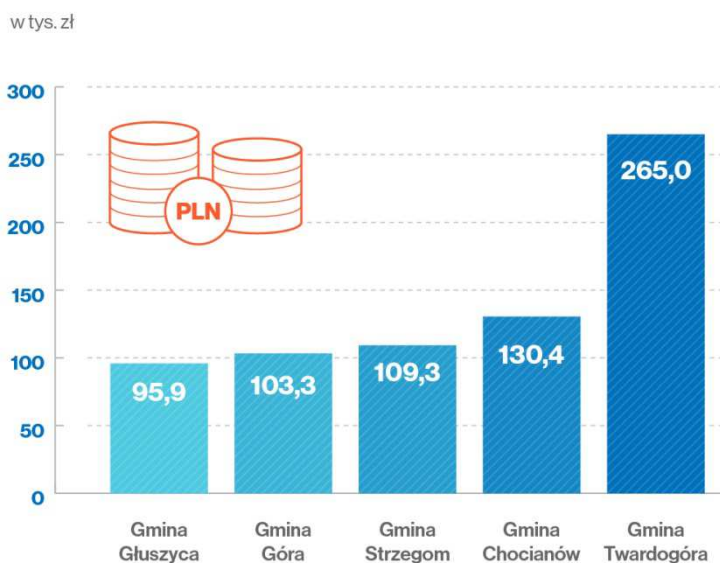
Mimo że skontrolowane gminy brały udział w tym samym programie, to począwszy od etapu projektowania pływalni zauważalne były między nimi różnice, dotyczące zwłaszcza elementów zaplecza rekreacyjnego. Na etapie wyłaniania wykonawcy dokumentacji projektowej trzy gminy stosowały regulacje wewnętrzne a dwie gminy *upzp*, przy czym jedna z nich, organizując konkurs architektoniczny, nie spełniła wszystkich wymogów tej ustawy. Prawie wszystkie skontrolowane jednostki (z jednym wyjątkiem, dotyczącym połączenia basenu z kręgielnią) zdecydowały się dodatkowo na sauny, różnego rodzaju wanny i brodziki. Jedna gmina, rozbudowując istniejącą bazę sportową,

¹² Chocianów, Głuszyca, Góra, Strzegom i Twardogóra.

postanowiła stworzyć dodatkowe miejsca hotelowe. W tym ostatnim przypadku koszt wykonania całości dokumentacji projektowej obiektu oszacowano z naruszeniem przepisów *upzp*. Niewłaściwie określono bowiem przedmiot zamówienia (co podwyższyło koszty dokumentacji projektowej o 50%), na wykonawcę tej dokumentacji wybrano autora *Analizy funkcjonalno-użytkowej*, który zgodnie z regulaminem konkursu architektonicznego powinien zostać wyłączony z tego postępowania. Wyniki kontroli wskazują, że we wszystkich gminach wykonawcy dokumentacji projektowo-kosztorysowej popełnili błędy, których koszty (ze względu na konieczność wykonania dodatkowych robót budowlanych) poniosły te gminy. (str. 21-25)

Infografika nr 4

Koszty dokumentacji projektowo-kosztorysowej pływalni wybudowanych w ramach Programu „Dolnośląski Delfinek”



Źródło: opracowanie własne NIK

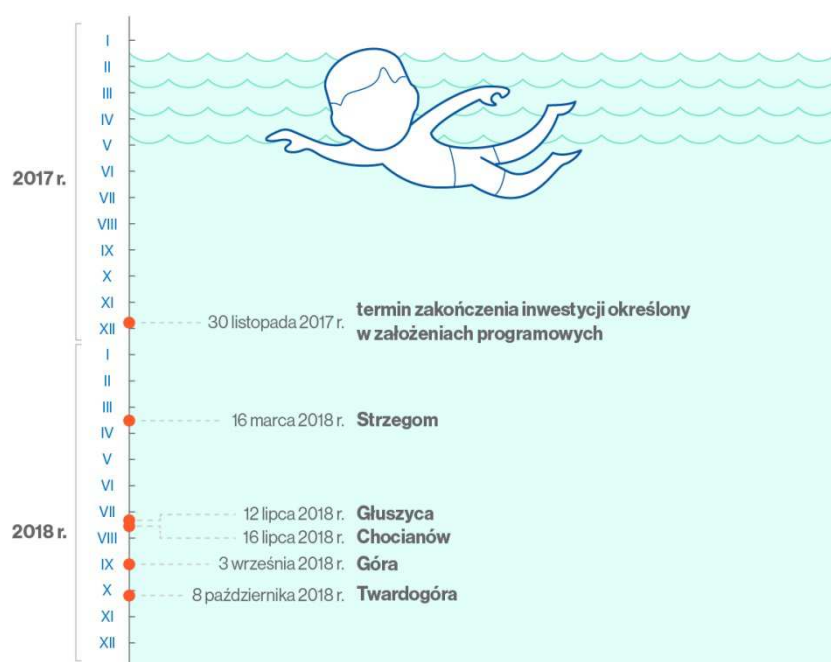
Żadna z czterech gmin¹³, które do czasu zakończenia kontroli NIK przekazały mieszkańcom pływalnie do użytkowania nie oszacowała z należytą starannością wartości tego zadania inwestycyjnego, do czego zobowiązywały przepisy *upzp*. Gminy wybierały wykonawców robót budowlanych w trybie przetargu nieograniczonego, a stwierdzone nieprawidłowości (najczęściej nierzetelne prowadzenie dokumentacji) miały charakter formalny i nie wpływały na wyłonienie wykonawcy inwestycji. Z reguły prawidłowo przygotowywano umowy zawarte z wykonawcami robót budowlanych, niemniej w trzech gminach, z pięciu skontrolowanych, nie uwzględniono w nich wszystkich klauzul wymaganych przepisami *upzp*. Mimo że w kontraktach na roboty budowlane właściwie chroniono interesy inwestorów (gmin), ujmując w nich kary umowne i zabezpieczenia należytego ich wykonania, to w jednym przypadku nie wyegzekwowano od wykonawcy wniesienia wymaganego zabezpieczenia, i to w sytuacji wydłużającej się w czasie inwestycji. (str. 26-28)

Chociaż skontrolowane gminy (z jednym wyjątkiem) w podobnym czasie otrzymały pozwolenia na budowę pływalni, to przebieg inwestycji był różny. Problemy generowane były najczęściej przez wykonawców robót budowlanych. W trzech przypadkach doprowadziło to do zmiany podmiotu prowadzącego prace budowlane. W jednym z nich, gdzie kontynuacji budowy

¹³ W trakcie kontroli NIK w poszczególnych urzędach, cztery pływalnie zostały oddane do użytkowania, pięta pływalnia została otwarta już po zakończeniu kontroli w UMiG w Twardogórze (8 października 2018 r.).

podjął się podwykonawca, NIK uznała to za działanie nielegalne, naruszające art. 144 ust. 1 *upzp*. Z kolei dwie gminy odstąpiły od umów na roboty budowlane, co spowodowało przerwę w realizacji inwestycji i konieczność wyboru nowych wykonawców. Jedna z tych gmin zdecydowała się na podział pozostałego do wykonania zadania na osiem części zlecając je siedmiu wykonawcom (jeden z wykonawców realizował dwie części). Ich wybór odbył się jednakże z naruszeniem *upzp*, gdyż nierzetelnie sporządzano protokoły z postępowań o udzielenie zamówień publicznych i bezpodstawnie unieważniono dwie z ośmiu części zamówienia. Opóźnienia realizacji inwestycji w stosunku do założeń programowych wyniosły od czterech do jedenastu miesięcy. (str. 28-31)

Infografika nr 5
Rozpoczęcie użytkowania pływalni wybudowanych w ramach
Programu „Dolnośląski Delfinek”



Źródło: opracowanie własne NIK

Badane przez NIK gminy generalnie nie zajmowały się samodzielnie kontrolą zgodności realizacji budowy z projektem budowlanym. Zadanie to zlecano firmom zewnętrznym, jednakże gminy popełniały błędy, zarówno na etapie zlecenia tego typu usług, jak i w trakcie ich realizacji. Nie stosowały się bowiem do *upzp*, podwyższając wynagrodzenie ryczałtowe i nierzetelnie rozliczając zawarte umowy o nadzór inwestorski. Dwie gminy, w których pływalnie od początku do końca budował jeden wykonawca, poniosły o połowę mniejsze koszty nadzoru inwestorskiego niż pozostałe, w których doszło do przejęcia budowy przez kolejnych wykonawców. Przede wszystkim miał na to wpływ przedłużający się proces inwestycyjny. (str. 31-32)

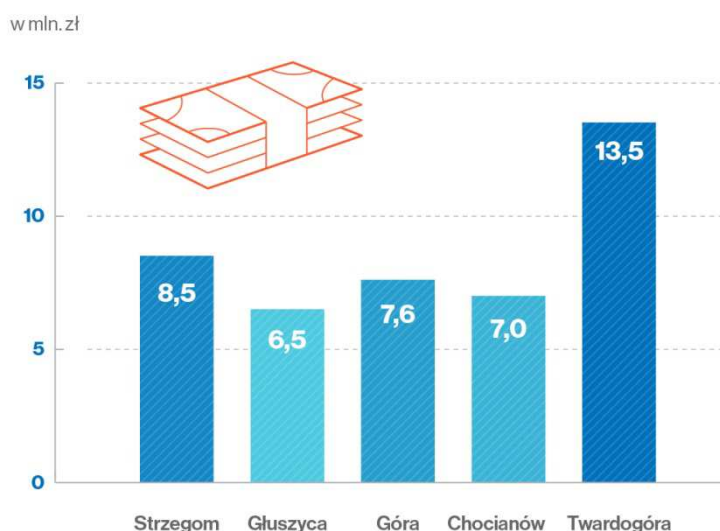
Infografika nr 6
Koszty nadzoru inwestorskiego budowy pływalni w ramach
Programu „Dolnośląski Delfinek”



Źródło: opracowanie własne NIK

Koszty każdej z pływalni budowanych w ramach I edycji Programu znacznie przewyższyły prognozowany w *Analizie funkcjonalno-użytkowej* poziom 5,0 mln zł. Niewątpliwie wpływ na to miało ich rozbudowywanie o część komercyjną, mającą w przyszłości ograniczać nakłady na utrzymanie obiektów. Wybudowanie najtańszej pływalni (wyposażonej w saunę, brodzik i wannę typu jacuzzi) kosztowało w sumie 6,5 mln zł, natomiast realizacja najdroższej (wyposażonej w zespół saunowy i miejsca hotelowe) będzie kosztować łącznie 13,5 mln zł¹⁴. Skontrolowane gminy rzetelnie rozliczały się z wykonawcami robót budowlanych. Natomiast przypadek rozliczenia się jednej z gmin bezpośrednio z podwykonawcą, został uznany przez NIK za niezgodny z warunkami zawartej z wykonawcą robót budowlanych umowy. (str. 33)

Infografika nr 7
Ogółem koszty budowy pływalni w ramach Programu „Dolnośląski-Delfinek”



Źródło: opracowanie własne NIK

¹⁴ Pływalnia ta została oddana do użytkowania w październiku 2018 r., 6 listopada 2018 r. nie rozliczono jeszcze jej całkowitych kosztów.

Skontrolowane gminy z reguły realizowały obowiązki wynikające z umów o dofinansowanie, zarówno zawartych z samorządem województwa dolnośląskiego, jak i z Ministra Sportu. Cztery zakończone inwestycje mieściły się w minimalnym zakresie rzeczowym określonym w umowach dotacyjnych, niemniej trzy z nich nie były w pełni zgodne z wytycznymi *Analizy funkcjonalno-użytkowej*. W trakcie ich budowy nie uzgadniano tych odstępstw z samorządem województwa dolnośląskiego. W toku realizacji Programu „Dolnośląski Delfinek” przestrzegano przepisów *Prawa budowlanego*.

Dwie z pięciu gmin prawidłowo realizowały obowiązki sprawozdawcze oraz dotyczące monitorowania realizowanego przedsięwzięcia, wynikające z zawartych umów o dofinansowanie. Natomiast pozostałe trzy gminy wywiązywały się z tego z opóźnieniem, z czego dwie nierzetelnie opisywały dokumenty źródłowe, załączane do rozliczenia dotacji. Poza jedną skontrolowaną gminą pozostałe odpowiednio wcześniej informowały samorząd województwa dolnośląskiego oraz Ministra Sportu o możliwości niedotrzymania terminu realizacji inwestycji, co pozwalało aktualizować zawarte o dofinansowanie umowy. (str. 34-36)

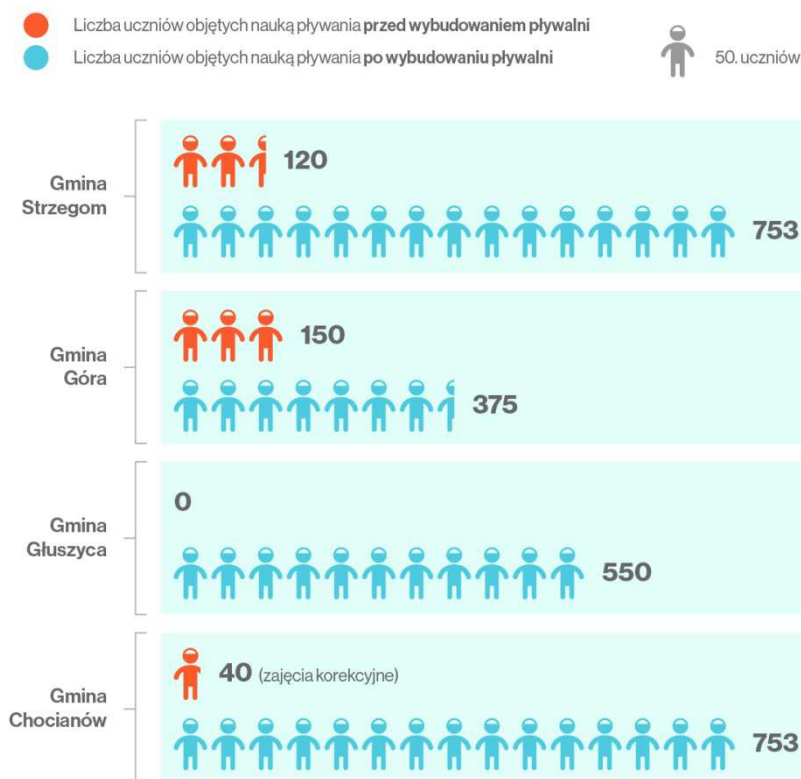
Analiza funkcjonalno-użytkowa przewidywała, że wybudowane w ramach Programu pływalnie będą zarządzane przez kadrę kierowniczą szkół, przy których zostały zlokalizowane. Natomiast tylko w dwóch przypadkach założenie to zostało zrealizowane, przy czym jedna z tych gmin, zamiast w trwały zarząd przekazała szkole pływalnię w formie użyczenia. Rozliczenie początkowych okresów działalności czterech pływalni wykazało, że poddane kontroli gminy zabezpieczyły w swoich budżetach dostateczne środki budżetowe na ich utrzymanie. Dla każdej pływalni opracowano regulamin korzystania z obiektu, jednak tylko w jednym przypadku wprowadzono go w sposób właściwy dla prawa miejscowego. Wszystkie skontrolowane jst skierowały na szkolenie instruktorów pływania (od pięciu do 20 osób), dofinansowując je w 50%, niemniej dwie gminy dotacje otrzymane na to szkolenie rozliczyły niezgodnie z warunkami umowy zawartej z samorządem województwa dolnośląskiego (kwalifikacje zdobyło 61 osób). (str. 36-37)

Dotychczasowe rezultaty Programu

Ze względu na opóźnienia w realizacji Programu, kontrolą objęto dotychczasową działalność pływalni, trwającą od dwóch tygodni do prawie sześciu miesięcy¹⁵. Ale nawet oceniając ich funkcjonowanie po takim krótkim okresie można stwierdzić, że cel podstawowy Programu „Dolnośląski Delfinek” został w ich przypadku osiągnięty. Wszystkie obiekty były w dni powszednie wykorzystywane do nauki pływania uczniów, i to nie tylko szkoły, przy której zostały zlokalizowane, ale również innych z terenu gminy. Kontrola wykazała również, że zajęcia prowadzili w nich nauczyciele przeszkoleni w ramach współpracy z Akademią Wychowania Fizycznego we Wrocławiu, a liczba uczniów objętych nauką pływania z wielokrotnością się po oddaniu pływalni do użytkowania (jedna z gmin przed wybudowaniem małej, krytej, przyszkolonej pływalni nie organizowała takich zajęć w ogóle).

¹⁵ Dotyczy czterech, oddanych do użytkowania pływalni, piąta - w Twardogórze - została otwarta 8 października 2018 r., już po zakończeniu czynności kontrolnych NIK w UMiG w Twardogórze.

Infografika nr 8
Liczba uczniów objętych przez jst nauką pływania przed i po wybudowaniu
pływalni w ramach Programu „Dolnośląski Delfinek”



Źródło: opracowanie własne NIK

Za niepokojące uznać należy dotychczasowe wyniki finansowe działalności nowo wybudowanych krytych pływalni. NIK zwraca także uwagę, że w trzech jst, na cztery skontrolowane, przychody osiągnięte z tytułu udostępniania pływalni były dużo niższe (dwo i trzykrotnie) niż to wynikało z prognozy zawartej w *Analizie funkcjonalno-użytkowej*, natomiast w czwartej gminie były nieznacznie wyższe, jednak ich źródło, prawie w połowie, stanowiły opłaty pobierane od gminnych szkół za wynajęcie pływalni, co było również niezgodne z założeniami *Analizy funkcjonalno-użytkowej*. W trzech przypadkach koszty funkcjonowania pływalni również znacznie odbiegały od określonych w tej analizie i były dużo wyższe od prognozy. Zarówno ponoszone koszty, jak i przychody uzyskiwane przez poszczególne pływalnie były zróżnicowane, a najtańsze w utrzymaniu były obiekty zarządzane przez szkoły. Każda z oddanych do użytkowania pływalni przynosiła straty z tytułu działalności i były one wyższe niż prognozowano w *Analizie funkcjonalno-użytkowej*. (str. 38-39)

4. WNIOSKI

**Marszałek
Województwa
Dolnośląskiego**

Ustalenia dokonane w toku kontroli upoważniają NIK do sformułowania wniosków, których realizacja powinna przyczynić się do sprawniejszej realizacji Programu, w szczególności poprzez:

- przeprowadzenie analizy szans i zagrożeń realizacji Programu „Dolnośląski Delfinek”, które powinny mieć wpływ na rekomendację kontynuacji Programu,
- zapewnienie samorządom biorącym udział w Programie systemowego, merytorycznego wsparcia na etapie przygotowania przedsięwzięcia i w trakcie prowadzenia procesu inwestycyjnego,
- aktualizację *Analizy funkcjonalno-użytkowej* i jednoznaczne określenie mocy wiążącej tego dokumentu w zawieranych z jednostkami samorządu terytorialnego umowach o udzielenie dotacji na budowę pływalni,
- wzmocnienie nadzoru sprawowanego nad realizacją zadań dotowanych w ramach Programu „Dolnośląski Delfinek”.

**Wójtowie,
burmistrzowie
i prezydenci miast
oraz gmin województwa
dolnośląskiego
realizujący Program**

Wyniki kontroli przeprowadzonych u beneficjentów Programu wskazują na zasadność sformułowania wniosku o:

- poprawę rentowności funkcjonowania wybudowanych pływalni poprzez zapewnienie optymalnego wykorzystania tych obiektów.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. PRZYGOTOWANIE, WDROŻENIE I REALIZACJA PILOTAŻOWEGO PROGRAMU BUDOWY MAŁYCH PRZYSZKOLNYCH KRYTYCH PŁYWALNI „DOLNOŚLĄSKI DELFINEK”

Geneza powstania Programu „Dolnośląski Delfinek”

Wspieranie inwestycji w infrastrukturę sportowo-rekreacyjną należało do przedsięwzięć sformułowanych w *Strategii Województwa Dolnośląskiego 2020*. Niewątpliwie inicjatywa samorządu województwa dolnośląskiego zaktywizowała jst do poszerzenia swojej sportowo-rekreacyjnej oferty, zrealizowała również określoną w tej strategii inicjatywę wielopoziomowej współpracy samorządów dolnośląskich.

Kontrola UMWD wykazała, że w tworzeniu założeń Programu brali udział eksperci - przedstawiciele polskiego środowiska pływackiego¹⁶. Opinie tych specjalistów nie przybrały jednak formy żadnego dokumentu, były prezentowane na spotkaniach i naradach organizowanych przez Urząd. Samorząd województwa dolnośląskiego, rozpoczynając prace nad Programem „Dolnośląski Delfinek” kierował się przede wszystkim względami ekonomicznymi. Projektowane pływalnie miały być niewielkie i tanie w utrzymaniu, a w obniżeniu kosztów budowy miało pomóc wykorzystanie istniejącej infrastruktury szkolnej. Stąd dość niewielkie wymiary niecki basenowej (16,67 m x 8,5 m) oraz jej głębokość (od 0,9 m do 1,35 m). Eksperci, powołując się na przykład małej pływalni Akademii Wychowania Fizycznego we Wrocławiu (o wymiarach 16,5 m x 4,5 m), uzasadniali funkcjonalność proponowanego basenu, który miał się sprawdzić w nauce pływania dzieci i młodzieży, a także umożliwić komfortowe, rekreacyjne pływanie rekreacyjnym dorosłym. UMWD nie zbadał/ocenił zapotrzebowania gmin na przyszkolne baseny i nie miał stosownych analiz, korzystał z danych statystycznych, które miał, a które dotyczyły ilości i lokalizacji basenów. Informacją o możliwości dofinansowania budowy małych przyszkolnych pływalni, przekazaną jst w ramach przygotowania planu rozbudowy bazy sportowej Dolnego Śląska (sierpień 2014 r.), zainteresowało się 40 podmiotów.

Analiza funkcjonalno-użytkowa

W celu zdefiniowania szczegółowych parametrów pływalni, zarówno funkcjonalno-użytkowych, jak również technicznych i organizacyjnych, a także dla określenia kosztów realizacji inwestycji i utrzymania basenu, na zlecenie samorządu województwa dolnośląskiego, wybrana zgodnie z obowiązującymi w UMWD wewnętrznymi procedurami firma architektoniczna, wykonała *Analizę funkcjonalno-użytkową małych przyszkolnych krytych pływalni w ramach programu „Dolnośląski Delfinek”*. W jej opracowaniu, jako konsultanci ds. zagadnień nauki i szkolenia pływania, wzięli udział dolnośląscy eksperci w tej dziedzinie, koszty tego dokumentu wyniosły 85,0 tys. zł. Dokument zawierał również analizę możliwości dofinansowania inwestycji w aspekcie proponowanych rozwiązań projektowych ze środków samorządu województwa dolnośląskiego, FRKF, WFOŚiGW oraz PFRON. W toku kontroli NIK ustalono, że trzy pływalnie z czterech¹⁷, które wybudowano w I edycji Programu nie były w pełni zgodne z zakresem rzeczowym wynikającym z *Analizy funkcjonalno-użytkowej*, jednak Marszałek Województwa Dolnośląskiego nie uznał tego za naruszenie warunków umów o dofinansowanie. Podkreślić przy tym należy, że w założeniach programowych

¹⁶ Jednocześnie licencjonowanych trenerów pływackich I klasy, do których należeli: Trener-Koordynator ds. Pływania Wrocławskiego Klubu Sportowego Śląsk Wrocław SA, Wiceprezesa Polskiego Związku Pływackiego, a także Prezesa Dolnośląskiego Związku Pływackiego, którzy konsultowali przyjęte parametry techniczne Programu z innymi przedstawicielami Polskiego i Dolnośląskiego Związku Pływackiego.

¹⁷ Niezgodność dotyczy pływalni wybudowanych w Chocianowie, Głuszycy i Górze, oględzinom została poddana również pływalnia w Strzegomiu, a piąta, ujęta w I edycji Programu pływalnia w Twardogórze została oddana do użytkowania 8 października 2018 r., tj. już po zakończeniu kontroli NIK w UMiG w Twardogórze.

wskazano, że projekty pływalni budowanych w ramach Programu muszą opierać się na wytycznych zawartych w *Analizie funkcjonalno-użytkowej*.

Przykład

Odnosząc się do odstępstw od wymagań, wynikających z *Analizy funkcjonalno-użytkowej*, stwierdzonych w trakcie oględzin pływalni „Dolnośląski Delfinek” w Górze, Marszałek Województwa Dolnośląskiego poinformował NIK, że dokument ten nie powinien być traktowany jako program funkcjonalno-użytkowy czy też projekt koncepcyjny, stąd gminy, jako inwestorzy przedsięwzięcia mogły adoptować proponowane w opracowaniu rozwiązania do lokalnych uwarunkowań terenowych, technicznych, lokalowych i organizacyjnych, pod warunkiem, że były zgodne z obowiązującymi normami i przepisami. Marszałek podkreślił, że przy realizacji inwestycji w Górze osiągnięty został cel Programu, jakim była nauka pływania dzieci i młodzieży.

W trakcie kontroli, NIK zwróciła uwagę, że koszty budowy, utrzymania i wyposażenia obiektu (z cenami z roku 2015), opisane w *Analizie funkcjonalno-użytkowej*, opracowanej w 2015 r., nie zostały zaktualizowane do czasu zakończenia kontroli NIK w UMWD (14 września 2018 r.) i to pomimo przystąpienia do realizacji II etapu Programu „Dolnośląski Delfinek” na lata 2017-2018. Budzi to wątpliwość dotyczącą bieżącej przydatności tego opracowania. Tym bardziej, że z rozliczenia przekazanych dotacji wynikało, że koszty budowy zaproponowanej przez UMWD pływalni znacznie przekraczają prognozowane 5,0 mln zł.

Współpraca z Ministrem Sportu

Z inicjatywy samorządu województwa dolnośląskiego, 27 lipca 2015 r. zostało zawarte porozumienie z Ministrem Sportu w sprawie współpracy na rzecz realizacji pilotażowego *Programu Budowy Małych Przyszkolnych Krytych Pływalni „Dolnośląski Delfinek”*. Wynikało z niego, że powstałe w ramach Programu baseny, poza funkcją podstawową (miejsce do nauki pływania przede wszystkim dla dzieci i młodzieży szkolnej) mają umożliwić także inną aktywność fizyczną, charakterystyczną dla tego typu obiektów (np. pływanie, rehabilitacja ruchowa czy aerobic wodny). Minister, jako dysponent FRKF potwierdził możliwość ujęcia takich pływalni od 2016 r. w *Programie Rozwoju Bazy Sportowej Województwa Dolnośląskiego* (współfinansowanego z tych środków). Porozumienie to określało Program mianem „pilotażowego”, dotyczyło jego I edycji i miało także na względzie zmianę zasad finansowania infrastruktury sportowej z FRKF w roku 2017. Samorząd województwa dolnośląskiego zwrócił się do Ministerstwa z zapytaniem dotyczącym możliwości ujmowania budowy pływalni „Dolnośląski Delfinek” w programach współfinansowanych z tego funduszu. Otrzymało z Ministerstwa takie zapewnienie, a udzielane od 2018 r. wsparcie resortu odbywa się w ramach *Programu rozwoju ponadregionalnej infrastruktury sportowej*. Z przekazanych z Ministerstwa, w toku kontroli NIK informacji wynikało, że do 23 października 2018 r. z FRKF wydatkowało na pływalnie budowane w ramach Programu „Dolnośląski Delfinek” 8,0 mln zł, z czego na I edycję 7,2 mln zł, a na II edycję 0,8 mln zł. Minister Sportu, odnosząc się do deklarowanych podczas zawierania wzmiankowanego porozumienia planów rozszerzenia Programu na cały kraj przekazał, że w dalszym ciągu pozytywnie traktuje realizowany przez samorząd województwa dolnośląskiego Program i wspiera go finansowo. Dodatkowo Ministerstwo promuje budowę obiektów tego typu w całej Polsce, rekomendując wnioskodawcom w treści ogłaszanych programów – w przypadku zamiaru realizacji przez nich pływalni niepełnowymiarowych – stosowanie niecki opisanej w *Analizie funkcjonalno-użytkowej*.

**Obiekty dofinansowane
w ramach I edycji
Programu
„Dolnośląskiego
Delfinka”**

Spośród 13 jst¹⁸, wnoszących o dofinansowanie udziału w Programie, wybrane zostały cztery gminy (Chocianów, Głuszycy, Góra i Strzegom) oraz jeden powiat (Lwówecki), który ze względu na rezygnację zamieniono na kolejną gminę (Twardogóra). Wybór jst odbył się zgodnie z kryteriami wynikającymi z założeń programowych¹⁹. Po jego zatwierdzeniu przez Sejmik Województwa Dolnośląskiego, na podstawie uchwał – ze stycznia²⁰ i marca²¹ 2016 r., zawarto umowy o udzielenie dotacji na budowę pływalni z pięcioma gminami, po 1,25 mln zł dla każdego obiektu, którego minimalny zakres rzeczowy powinien obejmować krytą pływalnię z niecką o wymiarach wynikających z *Analizy funkcjonalno-użytkowej*, wyposażenie hali oraz wyposażenie niecki, zaplecze szatniowe, hol wejściowy wraz z wyposażeniem, zaplecze socjalne dla pracowników wraz z wyposażeniem, a także pomieszczenia techniczne. Zakończenie objętych Programem zadań inwestycyjnych zaplanowano na koniec listopada 2017 r. Kwota dofinansowania wynikała z przyjętego w *Analizie funkcjonalno-użytkowej* oszacowania budowy pływalni na ok. 5,0 mln zł (25% prognozowanych kosztów budowy pływalni). Kontrola wykazała, że w budżecie województwa dolnośląskiego za lata 2016-2018 zabezpieczono środki finansowe na dofinansowanie gmin i realizację Programu „Dolnośląski Delfinek”.

**Opóźnienia w realizacji
Programu (I edycji)**

Z powodu konieczności wykonania robót dodatkowych lub problemów z wykonawcami prac budowlanych, żadna z dotowanych jst nie zakończyła inwestycji w terminie wynikającym z założeń programowych. Pierwsza pływalnia (w Strzegomiu) była oddana do użytkowania w marcu, a ostatnia (w Twardogórze) w październiku 2018 r. Opóźnienia w realizacji Programu wyniosły więc od trzech do 11 miesięcy. Baseny, tak jak planowano, zostały wybudowane przy szkołach lub zespołach szkół. Wszystkim gminom udzielono dotacji w transzach wynikających z zawartych umów o dofinansowanie, z czego na koniec sierpnia 2018 r. trzy się z nich rozliczyły, a dwie pozostałe – ze względu na postępowanie inwestycyjne - nie były do tego jeszcze zobowiązane. Monitoring przebiegu realizacji objętych Programem zadań odbywał się w zasadzie na bieżąco, na podstawie przesyłanej do UMWD dokumentacji (w tym sprawozdań). W trakcie kontroli NIK stwierdzono pojedyncze przypadki nieterminowego przekazania przez urzędy informacji o postępach prac. Ze względu na opóźnienia w realizacji inwestycji, aneksami zmieniano/przedłużano umowy o dofinansowanie.

Przykład

W trakcie kontroli NIK stwierdzono jednak, że UMWD nie dostosował do stanu faktycznego postanowień kontraktu zawartego z gminą Głuszycy, mimo wprowadzenia w umowie o dofinansowanie zastrzeżenia o możliwości jej rozwiązania (ze skutkiem natychmiastowym) ze względu na nieterminową realizację zadania. Z umowy o dofinansowanie wynikało bowiem, że budowa małej, przyszkolnej, krytej pływalni w Głuszyca zostanie zakończona do 31 maja 2018 r., tymczasem pozwolenie na użytkowanie obiektu zostało wydane dopiero miesiąc później, 29 czerwca 2018 r. Tym samym

¹⁸ Gminy: Chocianów, Głuszycy, Góra, Kąty Wrocławskie, Miękinia, Olawa, Pieńsk, Strzegom, Szczawno Zdrój, Świdnica, Twardogóra, Miasto Jelenia Góra i Powiat Lwówecki.

¹⁹ Kryteria przyjęte w założeniach Programu „Dolnośląski Delfinek”: odległość od najbliższej ogólnodostępnej krytej pływalni, liczba uczniów w szkole, przy której planowana była pływalnia, wskaźnik dochodu „G” gminy, na terenie której miała powstać pływalnia, udział jst w programie nauki pływania dzieci pn. „Umiem pływać” oraz stan infrastruktury sportowo-rekreacyjnej szkoły/gminy.

²⁰ Uchwała Nr XVIII/468/16 z dnia 28 stycznia 2016 r. w sprawie udzielenia z budżetu Województwa Dolnośląskiego pomocy finansowej w formie dotacji celowej jednostkom samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego na dofinansowanie realizacji pilotażowego programu budowy małych przyszkolnych krytych pływalni pn. „Dolnośląski Delfinek” w latach 2016-2017.

²¹ Uchwała nr XX/549/16 z dnia 31 marca 2016 r. w sprawie zmiany uchwały nr XVIII/468/16 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 28 stycznia 2016 r. w sprawie udzielenia z budżetu Województwa Dolnośląskiego pomocy finansowej w formie dotacji celowej jednostkom samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego na dofinansowanie realizacji pilotażowego programu budowy małych przyszkolnych krytych pływalni pn. „Dolnośląski Delfinek” w latach 2016-2017.

nie wyegzekwowano od UM w Głuszycy złożenia w wymaganym okresie 30 dni, informacji o konieczności przesunięcia terminu zakończenia inwestycji, co stanowiło naruszenie postanowień umowy o dofinansowanie. W konsekwencji nie uaktualniono umowy i nie podpisano stosownego aneksu w sprawie przedłużenia zakończenia inwestycji. Marszałek Województwa Dolnośląskiego potraktował błąd gminy, jako zwykłe przeoczenie wynikające ze spiętrzenia prac w ostatniej fazie realizacji inwestycji.

Szkolenia instruktorów pływania

Zarząd Województwa Dolnośląskiego, zapewniając gminom kompleksową pomoc przy realizacji Programu „Dolnośląski Delfinek”, podjął współpracę z Zakładem Teorii i Metodyki Pływania Akademii Wychowania Fizycznego we Wrocławiu, którego pracownicy mają wieloletnie doświadczenie w prowadzeniu szkoleń instruktorów i trenerów pływania oraz dysponuje pływalnią z nieką basenową zbliżoną parametrami do budowanych „Delfinków”. Dzięki dofinansowaniu z samorządu województwa dolnośląskiego (w wysokości 50%), przeprowadzone na przełomie 2016 i 2017 r. szkolenie ukończyło 61 osób, zdobywając uprawnienia instruktora pływania²². Pozostałe koszty kursów poniosły gminy. W szkoleniu wzięły udział osoby skierowane ze wszystkich jst, realizujących I edycję Programu. Wartość dofinansowania udzielonego z budżetu samorządu województwa dolnośląskiego na szkolenie instruktorów pływania wyniosła 35,8 tys. zł. Kontrola wykazała, wynikające z nieskutecznego nadzoru UMWD, nieprawidłowości dotyczące realizacji tego zadania.

Przykład

Samorząd województwa dolnośląskiego dotował szkolenie na instruktorów pływania czterech osób niebędących nauczycielami, skierowanych na kurs przez UMIG w Twardogórze. Natomiast z zawartej z tą gminą umowy wynikało, że jej przedmiotem jest zrefundowanie kosztów szkolenia instruktorów pływania – nauczycieli ze szkół znajdujących się na jej terenie. Wskazane osoby były zatrudnione, jako kierowca, konserwator lub instruktor sportu w Gminnym Ośrodku Sportu i Rekreacji w Twardogórze. Stwierdzono również, że UMIG w Twardogórze skierował na to szkolenie jednego nauczyciela, który miał już stosowne uprawnienia, uzyskane w 1989 r.

UMWD zrefundował także koszty szkolenia (łącznie 1,4 tys. zł) czterech nauczycieli, skierowanych na te kursy/szkolenia i nie wyegzekwował od UMIG w Twardogórze zaświadczeń o ukończeniu szkolenia przy składaniu rozliczeń finansowo-księgowych tych dotacji. Zgodnie z zawartą umową, wymogiem refundacji kosztów było także przedłożenie zaświadczenia wydanego przez AWF we Wrocławiu, które potwierdzało zdobycie uprawnień instruktora pływania.

Obsługa Programu

W UMWD do realizacji Programu „Dolnośląski Delfinek” wyznaczono jednego pracownika. Monitoring zadań inwestycyjnych realizowany był przede wszystkim w oparciu o dokumentację fotograficzną otrzymywaną z jst drogą elektroniczną, a także poprzez informacje o stanie zaawansowania inwestycji, przekazywane przez gminy w różnych formach. Nie przeprowadzono żadnej kontroli realizacji inwestycji, a także wizyt monitorujących realizację zadania inwestycyjnego, do czego uprawniały umowy o dofinansowanie budowy pływalni. UMWD nie planował ani nie zorganizował systemu merytorycznego wsparcia dla jst realizujących Program „Dolnośląski Delfinek”, dotyczącego prowadzenia zamówień publicznych czy też procesu inwestycyjnego, kierując się ich zagwarantowaną ustawowo samodzielnością oraz doświadczeniem w prowadzeniu inwestycji. Tylko raz, w grudniu 2015 r. pracownik UMWD przekazał gminom, wstępnie zakwalifikowanym do udziału w Programie, informacje z ogólnopolskiej konferencji poświęconej problemom budowy krytych pływalni w Polsce, w tym dotyczących wyboru wykonawców projektów i robót budowlanych zgodnie z *upzp*. UMWD nie zareagował, gdy jeden przedsiębiorca podjął się wybudowania dwóch różnych pływalni

²² Koszty szkolenia wyniosły 1,26 tys. zł / osobę.

(mogło to budzić obawy, co do jego możliwości zrealizowania obu inwestycji). Samorząd województwa dolnośląskiego należy z zabezpieczyć swoje interesy w umowach o dofinansowanie, zawartych z gminami. Należy jednak zwrócić uwagę, że w przypadku osiągnięcia dochodu od przekazanej dotacji, czyli dochodu z tytułu odsetek bankowych, kar umownych oraz zwrotów na rzecz gminy odprowadzonego podatku VAT, jest, zgodnie z umowami o dofinansowanie, były zobowiązane do zwrotu takiego dochodu na wskazany rachunek bankowy, proporcjonalnie do udziału dotacji w kosztach inwestycji, w terminie siedmiu dni od daty wpływu dochodu na rachunek gminy. W umowach nie sprecyzowano, na jaki dzień należy ten udział ustalić, stąd terminowe odprowadzenie pobranego w trakcie realizacji inwestycji dochodu z tytułu kar umownych było utrudnione.

Gminy, które jako trzy pierwsze rozpoczęły użytkować pływalnie (Strzegom, Chocianów i Głuszycy), na wniosek UMWD poinformowały o stopniu wykorzystania obiektów do 31 sierpnia 2018 r. Z przekazanych danych wynikało, że cel główny Programu „Dolnośląski Delfinek”, czyli nauka pływania dzieci i młodzieży został osiągnięty, a baseny cieszą się dużą frekwencją.

We wrześniu 2017 r. Sejmik Województwa Dolnośląskiego podjął uchwałę w sprawie udzielenia z budżetu Województwa Dolnośląskiego dotacji na II edycję Programu czterem kolejnym gminom²³ (każdej po 1,25 mln zł). Z kolei uchwałą Sejmiku Województwa Dolnośląskiego, podjętą w kwietniu 2018 r., już poza Programem „Dolnośląski Delfinek” udzielono dotacji również w kwocie 1,25 mln zł na budowę pełnowymiarowej krytej pływalni w Zabkowicach Śląskich²⁴, wchodzącej w skład całego kompleksu rekreacyjnego, której otwarcie jest planowane na rok 2019, a prognozowane koszty budowy wynoszą ok. 18,0 mln zł²⁵. W ostatnim czasie (wrzesień 2018 r.), w regionie dolnośląskim została otwarta kryta pływalnia w Witoszowie Dolnym, która służy również przede wszystkim nauce pływania uczniów szkół położonych na terenie gminy Świdnica. Jest to pełnowymiarowy basen, składający się z trzech stref: pływackiej, nauki i rekreacji oraz rekreacyjnej²⁶, którego koszt budowy wyniósł ok. 16,0 mln zł, w tym mieści się kwota unijnego dofinansowania w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego - 6,3 mln zł i dotacja z FRKF - 2,5 mln zł.

5.2. PRZYGOTOWANIE GMIN DO BUDOWY KRYTYCH PŁYWALNI, REALIZACJA INWESTYCJI I JEJ WDROŻENIE DO UŻYTKOWANIA

Planowanie inwestycji

W żadnej ze skontrolowanych jednostek nie przeprowadzono badania potrzeb mieszkańców dotyczących rozwoju kultury fizycznej, w tym nauki pływania. Przy planowaniu inwestycji posłuchano się przede wszystkim opiniami dyrektorów placówek oświatowych oraz oczekiwaniami mieszkańców zgłaszanymi podczas spotkań z przedstawicielami samorządów. Wprawdzie UM w Głuszycy oraz UMiG w Górze przygotowały takie analizy społeczno-ekonomiczne, lecz były to tylko dokumenty wewnętrzne, opracowane przez pracowników tych urzędów, bazujące na danych statystycznych i powszechnej wiedzy. Z kolei w Twardogórze, budowa krytego basenu na terenie gminy była konsultowana z organizacjami społecznymi, także z klubami sportowymi, a jej koncepcja wpisywała się w już istniejący w tym mieście zespół edukacyjno-sportowy.

²³ Były to: Gmina Kąty Wrocławskie, Miasto Jelenia Góra, Uzdrowska Gmina Miejska Szczawno-Zdrój oraz Gmina Żmigród.

²⁴ O wymiarach 25 m x 12,5 m oraz głębokości od 1,2 m do 1,8 m.

²⁵ <http://zabkowice.express-miejski.pl/galeria/13537, trwa-budowa-krytej-plywalni-w-zabkowicach-slaskich-prace-postepuja-foto>

²⁶ <http://www.gmina.swidnica.pl/content/view/4818/1/>

Pozyskanie
dofinansowania

Kontrola wykazała, że gminy terminowo złożyły w UMWD wnioski o dofinansowanie zadania inwestycyjnego w ramach Programu „Dolnośląski Delfinek”. Wnioski te były sporządzone rzetelnie. Na terenie Chocianowa, Głuszycy, Góry, Strzegomia i Twardogóry do tej pory nie było krytych pływalni. Dzieci najczęściej były dowożone na naukę pływania na baseny położone w pobliskich gminach - w ramach programów nauki pływania - własnych oraz ministerialnych (*Umiem pływać* lub *Mały Mistrz*). W Głuszycy natomiast w ogóle nie organizowano dzieciom takiej formy aktywności sportowej. Wartość dofinansowania wynikająca z zawartych z samorządem województwa dolnośląskiego umów wyniosła po 1,25 mln zł dla każdej gminy biorącej udział w Programie.

Skontrolowane urzędy skorzystały również z możliwości dofinansowania budowy pływalni z budżetu państwa zwracając się do Ministra Sportu z wnioskami o dofinansowanie ze środków FRKF²⁷. Wnioski składano w terminie wynikającym z założeń *Programu Rozwoju Regionalnej Infrastruktury Sportowej* (edycja 2016), jednak gmina Twardogóra, ze względu na późniejsze zakwalifikowanie się do Programu „Dolnośląski Delfinek”²⁸, nie spełniła wymogów formalnych (nie dołączono ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę oraz umowy z wykonawcą robót budowlanych) i jej wniosek został odrzucony. Stąd, po kolejnej aplikacji, w 2017 r. gmina ta wzięła udział w realizowanym również przez Ministerstwo *Programie Rozwoju Szkolnej Infrastruktury Sportowej*²⁹. Było to możliwe ze względu na lokalizację pływalni w bezpośrednim sąsiedztwie dwóch szkół i tego, że projekt wpisywał się w założenia tego programu. Wartość przyznawanego przez Ministra Sportu gminom dofinansowania była obliczana na podstawie szacowania wartości zadania i uwzględniania kosztów kwalifikowalnych, i tak: gminom Strzegom i Chocianów przyznano po 1,3 mln zł dotacji, gminie Góra 1,2 mln zł, gminie Głuszycy 1,95 mln zł a gminie Twardogóra 2,4 mln zł.

Tylko dwie gminy, spośród pięciu biorących udział w I edycji Programu, skorzystały z przewidzianej w *Analizie funkcjonalno-użytkowej* możliwości ubiegania się o dofinansowanie inwestycji z WFOŚiGW, ale dofinansowania nie otrzymały. UMiG w Górze otrzymał odpowiedź negatywną, ponieważ nie spełniał warunków formalnych, dotyczących odrębnej dokumentacji na pompę ciepła, w tym pozwolenia na budowę. Natomiast wniosek UMiG w Twardogórze (z 31 lipca 2018 r.), do zakończenia kontroli NIK (14 września 2018 r.) nie został rozpatrzony. Z kolei, o środki pochodzące z PFRON aplikowały dwa ośrodki – UM w Głuszycy i UMiG w Górze, obydwa po 500,00 tys. zł. UM w Głuszycy został wezwany do skorygowania wniosku, ale ze względu na problemy z rozliczeniem wykonawcy robót budowlanych na dzień zakończenia kontroli NIK, sprawa nie została jeszcze rozpatrzona. Drugi aplikujący urząd nie otrzymał dofinansowania z PFRON, co tłumaczono potencjalnie niewielkim stopniem wykorzystania pływalni na rzecz osób niepełnosprawnych.

Żadna z pięciu skontrolowanych jednostek nie zdecydowała się na zaprojektowanie małej, przyszkolnej, krytej pływalni w wersji podstawowej, wynikającej z *Analizy funkcjonalno-użytkowej* (jedynie z niecką basenową). Jednostki samorządu terytorialnego, chcąc uatrakcyjnić obiekt, podjęły decyzję o rozszerzeniu swojej oferty o elementy rekreacyjne, co w konsekwencji miało wpłynąć na podwyższenie frekwencji i obniżenie kosztów eksploatacyjnych. Postanowiono doposażyć baseny:

Zakres rzeczowy
planowanych inwestycji

²⁷ Po uprzednim ujęciu ich w *Programie Rozwoju Bazy Sportowej Województwa Dolnośląskiego na lata 2016-2018* na mocy uchwały nr XXI/579/16 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 28 kwietnia 2016 r.

²⁸ W pierwotnej uchwale Sejmiku Województwa Dolnośląskiego (nr XVIII/468/16 z 28 stycznia 2016 r.) do udziału w Programie zakwalifikowano cztery gminy i jeden powiat, ze względu na rezygnację Powiatu Lwóweckiego, w marcu 2016 r. do udziału w Programie zakwalifikowano Gminę Twardogóra (Uchwała Sejmiku Województwa Dolnośląskiego nr XX/549/16 z dnia 31 marca 2016 r.).

²⁹ Również ze środków FRKF.

- w Chocianowie - w dwie sauny oraz pomieszczenie ze zbiornikiem schładzającym;

Fotografia nr 1

Pływalnia „Dolnośląski Delfinek” w Chocianowie - sauna



Źródło: materiały własne NIK, z oględzin przeprowadzonych 7 sierpnia 2018 r.

- w Głuszyca - w saunę wraz z natryskiem, brodzik dla dzieci oraz wannę typu jacuzzi;

Fotografia nr 2

Pływalnia „Dolnośląski Delfinek” w Głuszyca - sauna



Źródło: materiały własne NIK, z oględzin przeprowadzonych 1 sierpnia 2018 r.

- w Twardogórze - w zespół saunowy³⁰ oraz dodatkowe miejsca hotelowe³¹, z budową tej pływalni związane były również prace rozbiórkowe (dotychczas istniejących budynków i wiat oraz części hali sportowo-widowiskowej), przebudowa części budynku istniejącej już hali sportowo-

³⁰ Zgodnie z projektem budowlanym zespół wypoczynkowy - saunarium miał obejmować: dwie wanny z hydromasażem, kabiny saunowe (fińska i parowa), natryski, w tym specjalistyczne natryski do schładzania oraz wiadro bosmana, wypoczynkownia z leżankami i tężnią solną.

³¹ W projekcie budowlanym założono budowę 10 pokoi hotelowych trzyosobowych, w tym jednego dostosowanego dla trzech osób niepełnosprawnych, aneksu kuchennego dla gości, pomieszczenia na pościel, korytarza i holu klatki schodowej oraz tarasu zlokalizowanego na dachu zespołu szatniowo-sanitarnego dostępnego bezpośrednio z większości pokoi hotelowych.

widowiskowej, zmiany w dotychczasowych instalacjach gazowych i odprowadzania spalin, a także przebudowa kotłowni kompleksu szkolno-sportowego;

- w Górze – w dwutorową kręgielnię wraz z zapleczem sanitarno-szatniowym (przeznaczonym również dla basenu);

Fotografia nr 3

Pływalnia „Dolnośląski Delfinek” w Górze - kręgielnia

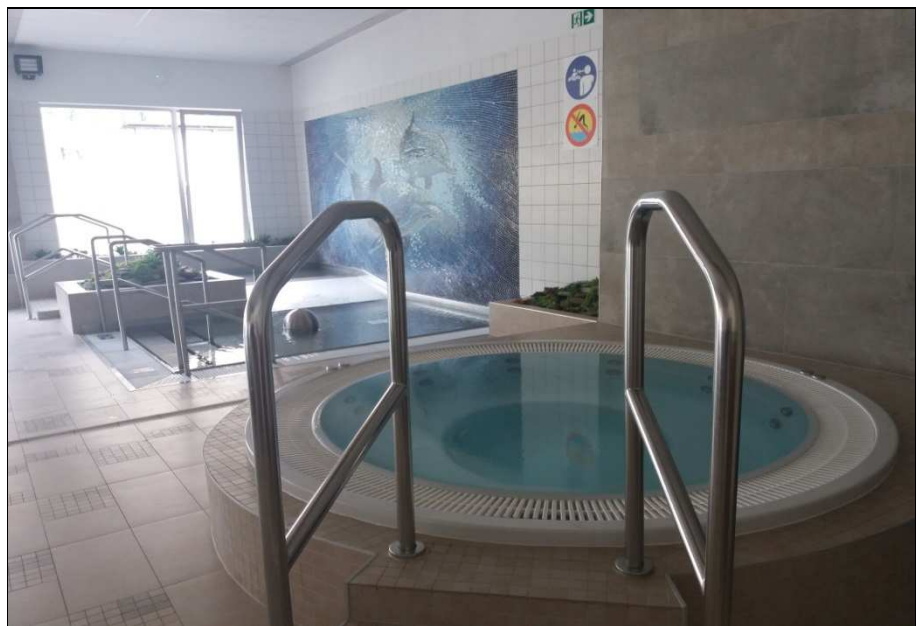


Źródło: materiały własne NIK, z oględzin przeprowadzonych 4 września 2018 r.

- w Strzegomiu – w wannę typu jacuzzi, brodzik dla dzieci oraz saunarium (składające się z trzech saun i zbiornika schładzającego wraz z zapleczem sanitarnym).

Fotografia nr 4

Pływalnia „Dolnośląski Delfinek” w Strzegomiu – brodzik i wanna typu jacuzzi



Źródło: materiały własne NIK z oględzin przeprowadzonych 6 lipca 2018 r.

Projektowanie pływalni

Mimo że w żadnej ze skontrolowanych jednostek szacunkowa wartość wykonania dokumentacji projektowo-kosztorysowej budowy małej, przyszkolnej, krytej pływalni nie przekroczyła kwoty wskazanej w art. 4 pkt 8 *upzp*, to przy wyborze wykonawcy projektu, urzędy w Górze i Twardogórze stosowały przepisy tego aktu (w pozostałych trzech skontrolowanych jednostkach, wyboru wykonawcy dokumentacji projektowej dokonano zgodnie z regulacjami wewnętrznymi). Wykonawca projektu pływalni w Górze został wyłoniony w trybie przetargu nieograniczonego ze względu na przyjęty w UMiG w Górze sposób klasyfikacji zamówień tożsamych rodzajowo i stosowania procedur właściwych dla ich globalnej wartości. Z kolei w Twardogórze zdecydowano się na przeprowadzenie zgodnie z przepisami *upzp* (art. 110), konkursu architektonicznego na koncepcję budowy krytej pływalni, w którym nagrodą było zaproszenie autora wybranej pracy konkursowej do negocjacji w trybie zamówienia z wolnej ręki. Pracę konkursową stanowiło opracowanie projektu budowlanego oraz wykonawczego. Koszty (brutto) dokumentacji projektowo-kosztorysowej były zróżnicowane i wyniosły:

- 95,9 tys. zł w Głuszycy,
- 103,3 tys. zł w Górze,
- 109,3 tys. zł w Strzegomiu,
- 130,4 tys. zł w Chocianowie,
- 265,0 tys. zł w Twardogórze (przy czym zakres zleconych prac projektowych był szerszy niż w pozostałych obiektach).

Gmina Chocianów, planując udzielić zamówienia na budowę pływalni w trybie „zaprojektuj i wybuduj” (o którym mowa w art. 31 ust. 2 *upzp*), zleciła wykonanie *Programu funkcjonalno-użytkowego wraz z koncepcją dla zadania „Dolnośląski Delfinek” – mała pływalnia przy Szkole Podstawowej w Chocianowie*. Wydatkowano na ten cel 22,7 tys. zł brutto, lecz ze względu na możliwość dofinansowania przez Ministra Sportu podjęto decyzję o zmianie sposobu realizacji zadania – najpierw opracowanie dokumentacji projektowej (wraz z uzyskaniem pozwolenia na budowę), a następnie ogłoszenie przetargu nieograniczonego na wyłonienie wykonawcy robót budowlanych pływalni.

Wybór wykonawców dokumentacji projektowo-kosztorysowej w czterech urzędach, z pięciu skontrolowanych odbył się prawidłowo. Stwierdzone w UM w Głuszycy naruszenie regulacji wewnętrznych, dotyczących zamówień publicznych miało raczej charakter formalny - przed opublikowaniem zapytania ofertowego w Biuletynie Informacji Publicznej nie przeprowadzono analizy rynku. Liczne nieprawidłowości odnotowano natomiast w UMiG w Twardogórze, gdzie:

- do udziału w konkursie architektonicznym na koncepcję budowy przyszkolnej pływalni w ramach Programu „Dolnośląski Delfinek” dopuszczono podmiot podlegający wyłączeniu z udziału na podstawie regulaminu konkursowego (twórcę *Analizy funkcjonalno-użytkowej*, będącej załącznikiem do regulaminu, który następnie wygrał konkurs i został zaproszony do negocjacji w trybie zamówienia z wolnej ręki na opracowanie dokumentacji projektowej);
- przed terminem wynikającym z art. 125 *upzp* wydano (wypłacono) nagrody przewidziane w regulaminie konkursu architektonicznego;
- upubliczniona w lipcu 2016 r. opinia sądu konkursowego została sporządzona tylko przez przewodniczącego zamiast przez cały skład sądu, do czego zobowiązywał regulamin konkursowy;
- w Biuletynie Zamówień Publicznych opublikowano nierzetelne dane dotyczące wartości netto wydanej nagrody w konkursie architektonicznym (kwota w ogłoszeniu była o 1,9 mln zł wyższa od faktycznie wydanej nagrody);
- ogłoszenia o udzieleniu zamówienia z wolnej ręki na opracowanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej nie umieszczono w Biuletynie Zamówień Publicznych, do czego zobowiązywał art. 95 ust. 1 *upzp*;

- nie zastosowano się do zasad wynikających z art. 32 ust. 1 *upzp* w postępowaniu na opracowanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej budowy pływalni i nie dochowano należytej staranności przy określaniu przedmiotu zamówienia oraz szacowaniu jego wartości; doprowadziło to do udzielenia dodatkowego zamówienia na projekt modernizacji energetycznej (funkcjonalnie, przedmiotowo i podmiotowo powiązany z tym zamówieniem) o wartości 134,1 tys. zł brutto, które zostało udzielone z naruszeniem wewnętrznych procedur dotyczących udzielania zamówień publicznych poniżej 30 tys. euro (bez rozeznania rynku).

Kontrola wykazała, że wszystkie projekty budowlane, zlecone przez gminy biorące udział w Programie, zawierały wady powodujące konieczność zlecenia robót dodatkowych na etapie realizacji inwestycji.

Przykłady

1. W **Twardogórze**, w dokumentacji projektowej pływalni nie uwzględniono konieczności odtworzenia powierzchni dróg wewnętrznych po uprzednio wykonanych robotach sieciowych. Zlecenie tych dodatkowych robót podniosło koszty inwestycji o 73,1 tys. zł brutto i wydłużyło termin zakończenia przedmiotu umowy o 22 dni.
2. W **Górze** gmina zleciła, głównie ze względu na wady projektowe, wykonanie robót dodatkowych na basenie: podłączenie zewnętrznej pompy ciepła do węzła ciepła w budynku basenu, wykonanie opaski żwirowej przy budynku, dodanie lamp awaryjnych na drodze ewakuacyjnej, malowanie podłogi podbasenia farbą chlorokauczukową. Kosztowało to 30,9 tys. zł i zarazem wydłużyło okres realizacji przedmiotu umowy na roboty budowlane o 15 dni.
3. W **Chocianowie**, gmina była zmuszona zlecić cały szereg robót dodatkowych o wartości 122,6 tys. zł, które nie zostały przewidziane na etapie planowania budowy pływalni ani ujęte w dokumentacji projektowej (np. montaż samozamykaczy w drzwiach przeciwpożarowych, montaż drzwi wejściowych na dachu obiektu do obsługi zamontowanych tam urządzeń, montaż klapy przeciwpożarowej, wykonanie rewizji pod schodami w celu monitorowania szczelności hydroizolacji).
4. W **Głuszycy** wartość wykonanych przez podwykonawcę na zlecenie gminy robót dodatkowych, wynikających z wad dokumentacji projektowej pływalni, wyniosła 206,0 tys. zł. Dotyczyło to: zamontowania Elektronicznego Systemu Obsługi Klienta (ESOK), brodzika dla dzieci, boksu kasowego, drzwi ewakuacyjnych z hali basenowej, obudowy wanny typu jacuzzi, kamer, zmiany klasy poszczególnych drzwi na przeciwpożarowe). Przeprowadzono także odrębne postępowanie na budowę nieujętej w dokumentacji projektowej drogi pożarowej o wartości 339,5 tys. zł.
5. W **Strzegomiu** część zleconych dodatkowo (odrębnymi umowami) robót budowlanych o wartości ogółem 257,0 tys. zł była wynikiem konsultacji rozwiązań projektowych ze służbami sanitarnymi czy pożarniczymi.

Kontrola wykazała, że żaden z wykonawców nie poniósł odpowiedzialności materialnej za wady opracowanej przez nich dokumentacji projektowej, architekci z reguły usuwali je w ramach gwarancji czy rękojmi, lecz to gminy ponosiły nieprzewidziane koszty związane z wykonaniem dodatkowych robót.

Wybór wykonawców zadania inwestycyjnego

Skontrolowane urzędy wywiązały się z obowiązku stosowania przepisów *upzp* przy wyborze wykonawców budowy małych przyszkolnych krytych pływalni. W każdym przypadku zamówienie publiczne zostało zrealizowane w trybie przetargu nieograniczonego. Właściwie sporządzono SIWZ, powołano komisje przetargowe, których członkowie (oraz inne osoby biorące udział w postępowaniu) złożyli właściwe oświadczenia, terminowo upubliczniano wymagane ogłoszenia (w tym również w Biuletynie Zamówień Publicznych), przy wyborze wykonawców kierowano się dwoma kryteriami (ceną i okresem

gwarancji/terminem realizacji przedmiotu zamówienia/doświadczeniem zawodowym kierownika budowy), a od oferentów żądano wadium.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości (w czterech urzędach, z pięciu poddanych kontroli) polegały przede wszystkim na nieoszacowaniu z należytą starannością wartości zadania inwestycyjnego, co było niezgodne z art. 32 ust.1 *upzp*. Wynikało to przede wszystkim z wad projektowych (przekładających się na kosztorysy z zaniżoną wartością inwestycji), jak również z chęci podwyższenia standardu budowanych pływalni na etapie realizacji zadania, już w trakcie budowy pływalni. W Strzegomiu na przykład postanowiono zamontować zbiornik schładzający oraz zmienić aranżację strefy saunowej. W Górze położono w kregielni fototapetę oraz zamontowano oświetlenie UV. Przy czym należy podkreślić, że w UMiG w Twardogórze, gdzie takiej nieprawidłowości nie stwierdzono, na dzień zakończenia czynności kontrolnych NIK (14 września 2018 r.), inwestycja nie została jeszcze zakończona i rozliczona. Ze względu na przerwanie budowy przez pierwszego wykonawcę zostały wybrane podmioty, którym zlecono dokończenie inwestycji (podzielono zamówienie na osiem części), co przedłużyło termin jej realizacji o osiem miesięcy i podwyższyło jej koszty w stosunku do pierwotnie planowanych o 44%. Tam też nie ustrzeżono się nieprawidłowości w toku udzielania zamówień publicznych, które polegały na:

- niewskazaniu w informacji z otwarcia ofert właściwej kwoty, jaką zamierzano przeznaczyć na sfinansowanie zamówień, a w konsekwencji bezpodstawnym unieważnieniu postępowania przetargowego dla dwóch z ośmiu części zamówienia na dokończenie robót budowlanych,
- nierzetelnym sporządzaniu protokołów z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu ograniczonego oraz w trybie negocjacji bez ogłoszenia na dokończenie robót związanych z budową krytej pływalni w Twardogórze.

Przykłady

W **UMiG**, w Chocianowie nierzetelnie sporządzono wniosek o wszczęcie postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego, jak również przekazano oferentom nierzetelną informację o kwocie przeznaczonej przez gminę na budowę pływalni bezpośrednio przed otwarciem ofert, która była o ok. 1,5 mln zł mniejszą niż to wynikało z kosztorysu inwestorskiego i zabezpieczenia w budżecie gminy.

W **UM**, w **Strzegomiu** skorzystano, z naruszeniem zasady transparentności i konkurencyjności, z przewidzianej w regulacjach wewnętrznych klauzuli, umożliwiającej wybór wykonawcy dodatkowych robót budowlanych bez analizy czy rozeznania rynku. Z ustaleń kontroli wynikało, że za zleceniem dodatkowych robót budowlanych o wartości 255,5 tys. zł firmie budującej pływalnię w trybie zamówienia z wolnej ręki (z pominięciem wewnętrznych procedur), nie przemawiał ich skomplikowany charakter i względy techniczne.

We wszystkich skontrolowanych jednostkach wybór najlepszej oferty odbył się zgodnie z przyjętymi kryteriami, a zakres świadczeń określony w podpisanych umowach o roboty budowlane był tożsamy ze zobowiązaniami zawartymi w złożonych ofertach. W umowach z wykonawcami robót budowlanych właściwie zabezpieczono interes inwestorów (gmin), zastrzegając kary umowne, których katalog był indywidualnie ustalany przez poszczególne jst oraz obowiązek wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Kontrola wykazała jednak, że UM w Głuszycy nie wyegzekwował tego obowiązku w związku z trzymiesięcznym przesunięciem terminu realizacji inwestycji. Podjęto także - niestety nieskuteczne - próby spowodowania, by wykonawca robót wniósł nowe zabezpieczenie należytego wykonania umowy. Trzy urzędy, z pięciu przy zawieraniu umów z wykonawcami robót budowlanych nie dopełniły wszystkich, wynikających z przepisów prawa, obowiązków. Gminy Głuszycy i Chocianów, w umowach z przedsiębiorcami budującymi pływalnie nie umieściły tzw. klauzul waloryzacyjnych, które umożliwiały zmianę wynagrodzenia należnego wykonawcy w przypadku

zmiany wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę czy zmiany zasad ubezpieczenia społecznego lub ubezpieczenia zdrowotnego, a także wysokości stawki składki na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne, co było niezgodne z art. 142 ust. 5 *upzp*. Natomiast Gmina Twardogóra, w umowach o roboty budowlane nie zawarła postanowień, o których mowa w art. 143d ust. 1 pkt 7 lit. d *upzp*, tzn. nie wprowadzono klauzuli dotyczącej kary umownej oraz jej wysokości z tytułu niedokonania zmiany terminu zapłaty w umowie o podwykonawstwo. Dotyczyło to zarówno pierwszego wykonawcy, jak i kolejnych, kończących budowę pływalni po podziale zamówienia. Kontrola wykazała także inne nierzetelne działania: gmina Głuszycy dopuściła do prowadzenia robót dodatkowych bez zmiany treści umowy na roboty budowlane, a gmina Chocianów zawarła aneks w tej sprawie ze znacznym opóźnieniem (podpisany w lutym 2018 r. aneks dotyczył ogółem robót dodatkowych ujętych w protokołach konieczności z grudnia 2016 r., marca, kwietnia i grudnia 2017 r. oraz lutego 2018 r.).

Przebieg prac budowlanych

Z przeprowadzonych badań wynika, że stosowni Powiatowi Inspektorzy Nadzoru Budowlanego wydali czterem pierwszym gminom, biorącym udział w Programie „Dolnośląski Delfinek” pozwolenia na budowę w okresie od maja do lipca 2016 r., natomiast gmina Twardogóra decyzje (kilka pozwoleń) w tej sprawie otrzymała w lutym 2017 r. Niewątpliwie wpływ na to miał (oprócz późniejszego zakwalifikowania do Programu) przeprowadzony w UMiG w Twardogórze konkurs architektoniczny, w którym nagrodą główną była możliwość sporządzenia dokumentacji kosztorysowo-projektowej pływalni. Realizacja zadania inwestycyjnego tylko w dwóch urzędach, spośród pięciu skontrolowanych (w Strzegomiu i w Chocianowie) przebiegała płynnie, aczkolwiek z opóźnieniami w stosunku do planowanego zakończenia inwestycji. W trzech pozostałych skontrolowanych jednostkach (w urzędach w Głuszycy, Górze i Twardogórze) doszło do faktycznej zmiany wykonawcy robót budowlanych, z czego w dwóch przypadkach było to wynikiem przerwania robót budowlanych. I tak:

- rozpoczęta w listopadzie 2016 r. budowa małej, przyszkolnej, krytej pływalni **w Głuszycy** do lipca 2017 r. była prowadzona przez wykonawcę wyłonionego w drodze przetargu nieograniczonego. Firma ta zawarła umowę z podwykonawcą 1 sierpnia 2017 r., której przedmiotem było zrealizowanie wszelkich robót (nierozpoczętych oraz rozpoczętych i nieukończonych na dzień zawarcia umowy), niezbędnych do ukończenia zadania inwestycyjnego pn. *Sowiogórski Raj – Głuszycy, budowa basenu przy Szkole Podstawowej Nr 3*. Z tego kontraktu wynikała cesja pozostałej do zapłaty wierzytelności z tytułu realizacji robót budowlanych na rzecz podwykonawcy. Burmistrz Głuszycy, akceptując umowę podwykonawczą - już po jej podpisaniu - kierował się możliwością utraty płynności finansowej przez pierwotnego wykonawcę. NIK zakwestionowała zawarcie umowy podwykonawczej, jako niezgodną z art. 144 ust. 1 *upzp* zmianę podmiotową umowy o roboty budowlane z listopada 2016 r., polegającą na zastąpieniu pierwotnego wykonawcy przez inny podmiot. Według NIK, wbrew postanowieniom obowiązującej umowy o roboty budowlane, gmina Głuszycy nie zaakceptowała projektu umowy podwykonawczej przed jej podpisaniem, tym samym oznaczało to, że nie wyraża na nią zgody. Gmina Głuszycy, regulując płatności za faktury wystawione przez podwykonawcę bezpośrednio na jego rachunek bankowy, nie zastosowała się również do dyspozycji wynikających z umowy podwykonawczej, dających taką możliwość, ale po uprzednim otrzymaniu zawiadomienia w tej sprawie od wykonawcy. Kolejna nieprawidłowość, stwierdzona na etapie realizacji umowy podwykonawczej dotyczyła ponoszenia przez gminę Głuszycy kosztów wynagrodzenia kierownika budowy, mimo że zapewnienie stałego wykwalifikowanego personelu budowy pływalni, w tym kierownika budowy należało, z tytułu zawartych umów, do wykonawcy i podwykonawcy;
- rozpoczęta we wrześniu 2016 r. budowa małej, przyszkolnej, krytej pływalni **w Górze** do września 2017 r. prowadzona była przez wykonawcę

wyłonionego w drodze przetargu nieograniczonego. UMiG Góra 3 października 2017 r. odstąpił od umowy o roboty budowlane, zawartej we wrześniu 2016 r., ze względu na niski stan zaawansowania prac (ustalony na 49%, mimo że do planowanego zakończenia inwestycji pozostały tylko trzy miesiące), brak realizacji planu naprawczego, liczne przestoje i opóźnienia, opuszczenie i pozostawienie bez dozoru placu budowy itp. Następnego dnia, również wykonawca odstąpił od umowy, powołując się na wady przedłożonej przez gminę gwarancji zapłaty za roboty budowlane. Przeprowadzono, zgodnie z *upzp*, kolejne postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego i w styczniu 2018 r. podpisano umowę na wykonanie robót budowlanych, niezbędnych do ukończenia realizacji zadania inwestycyjnego pn. *Budowa krytej pływalni „Dolnośląski Delfinek” przy Gimnazjum nr 1 w Górze wraz z kręgielnia;*

- rozpoczęta w marcu 2017 r. budowa małej, przyszkolnej, krytej pływalni **w Twardogórze**, do stycznia 2018 r. prowadzona była przez wykonawcę wyłonionego w drodze przetargu nieograniczonego. Ze względu na: niewykonanie zadania będącego przedmiotem umowy w terminie, nieprzedłożenie aktualnego programu rzeczowo-finansowo-terminowego oraz zabezpieczenia należnego wykonania umowy w pełnej wysokości do 30 stycznia 2018 r., UMiG Twardogóry odstąpił od zawartej w marcu 2017 r. umowy o roboty budowlane. Tego samego dnia od umowy odstąpił również wykonawca powołując się na okoliczności nieprzewidywalne w chwili jej zawierania (złożenie wniosku o upadłość jednego z konsorcjantów, istotne podwyżki cen materiałów, brak zgody gminy na podwyżkę wynagrodzenia oraz naliczenie kar umownych za nieterminowe wykonanie zamówienia). Pod koniec lutego 2018 r. przeprowadzono inwentaryzację wykonanych robót budowlanych, a plac budowy przekazano inwestorowi (gminie Twardogóra). Pozostałe do zrealizowania zamówienie publiczne pn. *Dokończenie robót związanych z budową krytej pływalni w ramach programu „Dolnośląski Delfinek” z funkcjami uzupełniającymi, tj. saunarium i pokojami hotelowymi przy istniejącej hali sportowo-widowiskowej i zespole szkół w Twardogórze* kontrolowana jednostka podzieliła na osiem części, a po przeprowadzeniu przetargów nieograniczonych zostali wyłonieni ich wykonawcy. Przerwane roboty budowlane zostały podjęte w maju 2018 r.

Kontrola NIK wykazała również, że budowę pływalni w Głuszycy i Górze początkowo prowadziło to samo przedsiębiorstwo budowlane, dokończenia tych inwestycji podjął się zatrudniony w nim dyrektor, w pierwszym przypadku, jako podwykonawca, a w drugim, po wygraniu przetargu nieograniczonego, jako kolejny wykonawca robót budowlanych.

Planowane na koniec 2017 r. zakończenie inwestycji objętych Programem, uwzględnione w umowach o dofinansowanie, nie powiodło się w żadnej ze skontrolowanych jednostek. Małe, kryte, przyszkolne pływalnie zostały oddane do użytkowania po uzyskaniu stosownego pozwolenia, w następujących terminach:

- 16 marca 2018 r. w Strzegomiu;

Fotografia nr 5
Pływalnia „Dolnośląski Delfinek” w Strzegomiu



Źródło: materiały własne NIK, z oględzin przeprowadzonych 6 lipca 2018 r.

- 12 lipca 2018 r. w Głuszycy;

Fotografia nr 6
Pływalnia „Dolnośląski Delfinek” w Głuszycy



Źródło: materiały własne NIK, z oględzin przeprowadzonych 1 sierpnia 2018 r.

- 16 lipca 2018 r. w Chocianowie;

Fotografia nr 7
Pływalnia „Dolnośląski Delfinek” w Chocianowie



Źródło: materiały własne NIK, z oględzin przeprowadzonych 7 sierpnia 2018 r.

- 3 września 2018 r. w Górze;

Fotografia nr 8
Pływalnia „Dolnośląski Delfinek” w Górze



Źródło: materiały własne NIK, z oględzin przeprowadzonych 4 września 2018 r.

- 8 października 2018 r. w Twardogórze.

Nadzór inwestorski

Poddane kontroli urzędy (z jednym wyjątkiem) nadzór nad procesami budowlanymi inwestycji realizowanych w ramach Programu „Dolnośląski Delfinek” powierzały firmom zewnętrznym. Tylko w UM w Strzegomiu nadzór inwestorski w branży konstrukcyjno-budowlanej sprawował uprawniony pracownik (w pozostałych dwóch branżach do pełnienia nadzoru inwestorskiego, zgodnie z wewnętrznymi procedurami, została wybrana wyspecjalizowana firma). Zatrudnione do nadzoru nad budowami pływalni osoby miały wymagane *Prawem budowlanym* kwalifikacje i prawidłowo wykonywały zlecone czynności. Koszty (brutto) nadzoru inwestorskiego (a w Głuszycy inwestora zastępczego) przy budowie pływalni wyniosły:

- 67,6 tys. zł w Chocianowie,
- 69,9 tys. zł w Strzegomiu,
- 128,0 tys. zł w Głuszycy,
- 129,1 tys. w Górze³²,
- 127,1 tys. zł w Twardogórze³³.

Jedynie w UM w Strzegomiu stwierdzono właściwy wybór, pełnienie i rozliczenie nadzoru inwestorskiego, dotyczącego budowy pływalni. Urzędy czterech pozostałych gmin, nadzór nad budową pływalni zlecały firmom zewnętrznym, co NIK oceniła, jako niezgodne z obowiązującymi przepisami lub nierzetelne.

Przykłady

UMiG w Twardogórze, udzielając zamówienia publicznego na sprawowanie nadzoru inwestorskiego, dotyczącego budowy pływalni, przeprowadził przetarg nieograniczony niezgodnie z art. 4 pkt 8 *upzp* (zamówienie miało wartość poniżej 30,0 tys. euro). Następnie Urząd unieważnił ten przetarg i bez uwzględniania procedur wewnętrznych – po negocjacjach – zlecił usługi będące przedmiotem przetargu jednemu z oferentów poprzedniego postępowania przetargowego (którego oferta była drugą najkorzystniejszą w odwołanym przetargu). Powodem takich decyzji Burmistrza były negatywne doświadczenia z wcześniej realizowanych inwestycji związane z firmą, która w ramach przeprowadzonego przetargu złożyła najkorzystniejszą ofertę i później były kłopoty z tą inwestycją (nieterminowa realizacja zadania, liczne uwagi przy odbiorze prac i spór sądowy z tym związany). Natomiast Burmistrz miał

³² Z czego 67,6 tys. dotyczyło pierwszego etapu budowy pływalni, a 61,5 tys. zł etapu drugiego – po zmianie wykonawcy robót budowlanych.

³³ Z czego 88,0 tys. zł dotyczyło pierwszego etapu budowy pływalni, a 39,1 tys. zł etapu drugiego – po zmianie z jednego na kilku wykonawców robót budowlanych.

pozytywne doświadczenia dotyczące przedsiębiorstwa, któremu usługę zlecono. Wybór wykonawcy usługi nadzoru inwestorskiego nie spełniał również wymogów wynikających z umowy o dofinansowanie budowy pływalni zawartej z Ministrem Sportu. W trakcie kontroli stwierdzono także błędy formalne popełnione podczas rozliczania nadzoru inwestorskiego.

UM w Głuszycy, ze względu na przedłużenie realizacji inwestycji, zwiększył wartość wynagrodzenia Inwestorowi Zastępczemu z 96,0 tys. zł do 128,0 tys. zł brutto (o 33%), mimo że zawarta w tej sprawie umowa przewidywała wynagrodzenie ryczałtowe, a jego wysokość mogła zostać zmieniona jedynie w przypadku urzędowej zmiany wysokości wskaźnika podatku VAT. Zawarta w czerwcu 2016 r. umowa, dotycząca czynności zastępstwa inwestycyjnego, nie zawierała postanowień dotyczących gwarancji i rękojmi, chociaż takie zobowiązania ciężące na wykonawcy wynikały ze złożonej oferty. Kontrola wykazała również, że od marca do maja 2018 r. koszty dodatkowego nadzoru inwestorskiego (w związku z wydłużającym się okresem realizacji inwestycji), w kwocie 10,0 tys. zł miesięcznie netto, powinien ponosić wykonawca robót budowlanych na mocy zawartej z gminą Głuszycą umowy, ale UM nie wyegzekwował tego obowiązku.

Błędy mniejszej wagi stwierdzono w dwóch pozostałych urzędach. W **UMiG w Górze** kwota wynagrodzenia wypłaconego za nadzór inwestorski była o 1,0 tys. zł mniejsza niż wynikało to z zawartej w tej sprawie umowy. W UMiG w Chocianowie, niektóre z faktur, dokumentujących nadzór inwestorski nie zawierały wymaganego dla dowodu księgowego podpisu głównego księgowego bądź były nieprawidłowo opisane (np. *pokryte ze środków Województwa Dolnośląskiego* zamiast *ze środków własnych*).

Kary umowne

Kontrola wykazała, że jst nie tylko zastrzegają sobie możliwość naliczenia kar umownych w kontraktach zawartych z projektantami i wykonawcami pływalni, ale także naliczały je prawidłowo, a także egzekwowały. I tak: w UMiG w Chocianowie potrącono karę umowną (w wysokości 1,2 tys. zł) z wynagrodzenia wykonawcy dokumentacji projektowej w związku z dziewięciodniowym opóźnieniem w przekazaniu projektu pływalni. Ze względu na niewywiązywanie się pierwszego wykonawcy robót budowlanych z zaciągniętych zobowiązań, gmina Góra trzykrotnie obciążyła tego przedsiębiorcę karami umownymi, ogółem na kwotę 976,2 tys. zł, w tym karą za odstąpienie od umowy - w wysokości 20% wynagrodzenia umownego netto, która na dzień zakończenia czynności kontrolnych NIK była przedmiotem nierozstrzygniętego jeszcze sporu sądowego. Decyzja Burmistrza Góry, wydana w związku z wnioskiem ukaranego o rozłożenie na raty 194,5 tys. zł kary zawierała nieprawidłową podstawę prawną i uzasadnienie (powołano się na przepisy mające zastosowanie do należności publicznoprawnych i wskazano na zajęcie pasa drogowego, które w tym przypadku nie miało miejsca). Drugi wykonawca robót budowlanych został przez gminę Góra obciążony dwiema karami umownymi, ogółem w wysokości 4,0 tys. zł, które zostały potrącone z zabezpieczenia należytego wykonania umowy. UMiG w Twardogórze naliczył karę umowną na kwotę 1 395,9 tys. zł (15% wynagrodzenia umownego brutto) w związku z odstąpieniem od umowy z przyczyn leżących po stronie wykonawcy; z czego na dzień zakończenia kontroli NIK w tej jednostce, wyegzekwowano 12,2 tys. zł (przez potrącenia z częściowego wynagrodzenia wykonawcy). UG w Głuszycy poinformował wykonawcę robót budowlanych o naliczaniu odsetek za nieusunięte w wyznaczonym terminie usterki, których do dnia zakończenia tam kontroli NIK nie usunięto.

Finansowanie budowy małych przyszkolnych krytych pływalni

W latach 2016-2018, w budżecie każdej z gmin realizujących w I edycji Programu „Dolnośląski Delfinek”, zabezpieczono niezbędne środki finansowe przeznaczone na budowę pływalni, zgodnie ze zobowiązaniami wynikającymi z umów o dofinansowanie, zawartych przez samorząd województwa dolnośląskiego i Ministra Sportu. Na dzień zakończenia czynności kontrolnych NIK w poszczególnych jst, ogółem koszty budowy pływalni wyniosły:

- 8,5 mln zł w Strzegomiu³⁴, z czego 5,9 mln zł to były środki własne gminy, 1,3 mln zł to dotacja przekazana przez Ministerstwo, a 1,25 mln zł przez UMWD;
- 6,5 mln zł w Głuszycy³⁵, z czego 3,3 mln to środki własne gminy, 1,95 mln to dotacja przekazana przez Ministerstwo, a 1,25 mln zł przez UMWD;
- 7,6 mln zł w Górze³⁶, z czego 5,5 mln zł to środki własne gminy, 0,8 mln zł to dotacja przekazana przez Ministerstwo, a 1,25 mln zł przez UMWD;
- 7,0 mln zł w Chocianowie³⁷, z czego 4,6 mln zł to środki własne gminy, 1,3 mln zł to dotacja przekazana przez Ministerstwo, a 1,25 mln zł przez UMWD;
- 8,0 mln zł w Twardogórze³⁸, z czego 4,9 mln to środki własne gminy, 1,9 mln zł to dotacja przekazana przez Ministerstwo, a 1,25 mln zł przez UMWD, przy czym podkreślić należy, że był to obiekt niedokończony, wartość robót budowlanych zrealizowanych przez pierwszego wykonawcę wyniosła 4,4 mln zł, a wartość robót budowlanych do wykonania w ośmiu zakresach przez kolejnych wykonawców wyniosła 9,1 mln zł, co daje ogólną wartość robót budowlanych 13,5 mln zł.

Rozliczenie umów, zawartych przez gminy z wykonawcami

Wszystkie skontrolowane jednostki rzetelnie rozliczały się z przedsiębiorcami biorącymi udział w budowie pływalni, w ramach Programu „Dolnośląski Delfinek”. Z reguły jst dotrzymywały warunków zawartych umów i terminowo regulowały płatności na rzecz projektantów, inwestorów zastępczych czy wykonawców robót budowlanych. Stwierdzone nieprawidłowości miały charakter incydentalny (w przypadku UM w Głuszycy z trzydniowym opóźnieniem uregulowano płatność za zastępstwo inwestycyjne, a w drugim przypadku UMiG w Chocianowie nie zawarł odrębnej umowy na pełnienie przez wykonawcę projektu nadzoru autorskiego, chociaż się do tego zobowiązał w umowie na wykonanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej). Należy przy tym zaznaczyć, że na dzień zakończenia w UMiG w Twardogórze czynności kontrolnych NIK (14 września 2018 r.), trwały jeszcze prace budowlane i wszystkie związane z nimi wydatki nie zostały rozliczone. Z kolei UG w Głuszycy, po wniesieniu we wrześniu 2018 r. pozwu do sądu o ustalenie bezskuteczności odstąpienia wykonawcy od zawartej umowy o roboty budowlane, nie była w stanie wyegzekwować od niego faktur brutto, co na dzień zakończenia kontroli NIK (24 września 2018 r.) uniemożliwiło ostateczne rozliczenie inwestycji (ani środków otrzymanych w ramach dofinansowania od Ministra Sportu, ani ksiąg rachunkowych).

Przykład

NIK uznała za niezgodne z warunkami umowy podwykonawczej płatności dokonywane przez **UM w Głuszycy** bezpośrednio na rachunek podwykonawcy, bez uprzedniego otrzymania zawiadomień od wykonawcy robót budowlanych. Ze względu na zawarcie ugody sądowej, nie kwestionowano zapłaty za fakturę wystawioną przez podwykonawcę w związku z wykonaniem robót dodatkowych, objętych protokołem konieczności z marca 2018 r., wynikających z wad projektowych, nieujętych w pierwotniej umowie o wykonanie robót budowlanych.

³⁴ Szacowana we wniosku o udzielenie dotacji, skierowanym do Ministra Sportu, wartość wydatków związanych z realizacją zadania wyniosła 8,1 mln zł.

³⁵ Szacowana we wniosku o udzielenie dotacji, skierowanym do Ministra Sportu, wartość wydatków związanych z realizacją zadania wyniosła 6,0 mln zł.

³⁶ Szacowana we wniosku o udzielenie dotacji, skierowanym do Ministra Sportu, wartość wydatków związanych z realizacją zadania wyniosła 5,0 mln zł, kwota ta uległa zmianie do 7,5 mln zł.

³⁷ Szacowana we wniosku o udzielenie dotacji, złożonym do Ministra Sportu, wartość wydatków związanych z realizacją zadania wyniosła 6,7 mln zł.

³⁸ Szacowana we wniosku o udzielenie dotacji, złożonym do Ministra Sportu, wartość wydatków związanych z realizacją zadania wyniosła 9,4 mln zł.

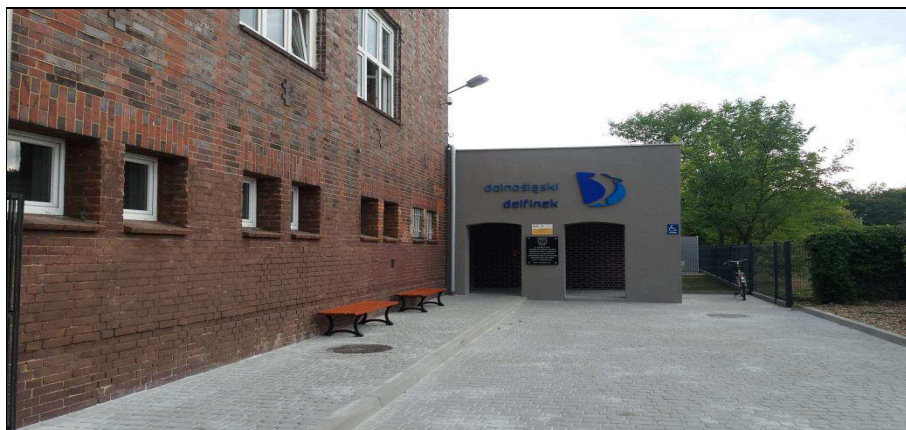
Ogłędziny przeprowadzone w czterech pływalniach, spośród pięciu budowanych w ramach I edycji Programu wykazały, że wszędzie osiągnięto minimalny zakres rzeczowy zadania inwestycyjnego, obejmujący krytą pływalnię wraz z niecką basenową o parametrach określonych w *Analizie funkcjonalno-użytkowej*, wyposażenie niecki oraz hali basenowej, zaplecze szatniowe i pomieszczenia sanitarne wraz z wyposażeniem, hol wejściowy i zaplecze socjalne dla pracowników wraz z wyposażeniem oraz pomieszczenia techniczne. W trakcie kontroli NIK nie przeprowadzono oględzin pływalni w Twardogórze ze względu na niezakończony proces inwestycyjny. NIK zwróciła uwagę, że obiekty w Górze, Chocianowie i Głuszycy zostały zbudowane i wyposażone z odstępstwami od *Analizy funkcjonalno-użytkowej*, co nie zostało uzgodnione z samorządem województwa dolnośląskiego, chociaż z umowy o dofinansowanie i oświadczenia złożonego w tej sprawie przez przedstawiciela każdej z gmin – na etapie wnioskowania o przyznanie dotacji – wynikało, że zadanie inwestycyjne zostanie zrealizowane zgodnie z wytycznymi zawartymi w tej Analizie.

Przykład

Stwierdzone podczas oględzin pływalni w Górze odstępstwa od *Analizy funkcjonalno-użytkowej* polegały na:

- a) braku wymaganych koszy na odpadki oraz stojaków rowerowych na placu wejściowym;
- b) braku wyposażenia hali basenowej w: dwie żerdzie, o długości 4m, z mocowaniem do ściany; co najmniej dwa koła ratunkowe, z linką i mocowaniem do ściany; dwa fotele na kółkach basenowych dla osób niepełnosprawnych; baterijny, bezprzewodowy odkurzacz basenowy; bęben do zwijania lin torowych; liny nawrotowe z masztami i gniazdami mocującymi; miejsca do siedzenia w ilości ok. 10, w postaci stałych siedzisk zamocowanych do murka nawiewnego; otwarte półki/szafki na odłożenie ręczników uczniów i klientów hali, przy wyjściu na halę z zaplecza natryskowego;
- c) odstąpieniu od montażu w hali basenowej sufitu podwieszanego, na rzecz sufitu napinanego;
- d) pozostawieniu widoku z holu wejściowego na halę basenową poprzez okno, a nie, jak było wymagane – przez przeszklenie w ścianie;
- e) zlokalizowaniu pomiędzy holem wejściowym a korytarzem szatniowym kasy/miejsca obsługi systemu Elektronicznego Systemu Obsługi Klienta (ESOK) zamiast recepcji z ladą;
- f) braku ławeczek w korytarzu szatniowym i umieszczeniu strefy zmiany obuwia z krzeselkami oraz szafkami w holu wejściowym;
- g) umieszczeniu szafy sterowania systemów – rozdzielni głównej, w korytarzu szatniowym;
- h) braku kontaktu wzrokowego z miejsca, w którym znajduje się kasa/obsługa systemu ESOK ze strefą placu wejściowego, z miejscem, w którym powinny znaleźć się stojaki rowerowe;
- i) braku wydzielonego tzw. kącika kosmetycznego, wyposażonego w lustro, suszarki, półki do odkładania rzeczy, gniazdka wtykowe dla indywidualnych suszarek;
- j) niewyposażeniu zaplecza szatniowo-sanitarnego w: przebieralnię z ławeczkami; pojemniki na ręczniki papierowe oraz w kosze na odpadki; akcesoria typu wieszaki, półki metalowe na kosmetyki, dozowniki na mydła;
- k) wyposażeniu zaplecza natryskowego (męskiego, jak i damskiego) w sześć a nie siedem otwartych pryszniców;
- l) niezapewnieniu osobnego zaplecza o socjalnego dla technika i damskiej obsługi pływalni – pomieszczenie to było wspólne dla pracowników krytej pływalni.

W toku oględzin stwierdzono także, iż zamontowana przy wejściu głównym do krytej pływalni tablica informacyjna, dotycząca źródeł finansowania inwestycji ma wymiary znacznie mniejsze niż wymagały umowy o dofinansowanie.

Fotografia nr 9**Pływalnia „Dolnośląski Delfinek” w Górze (plac wejściowy bez koszy na odpadki i bez stojaków rowerowych)**

Źródło: materiały własne NIK, z oględzin przeprowadzonych 4 września 2018 r.

Wszystkie poddane oględzinom budynki były dostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych i spełniały warunki określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie³⁹. Przed rozpoczęciem każdej inwestycji (również w Twardogórze) otrzymano pozwolenie na budowę. Wykonawcy robót budowlanych (lub inwestor, jak było w przypadku UM w Głuszycy, na końcowym etapie budowy ze względu na trudności z porozumieniem się w tej sprawie z wykonawcą robót budowlanych) wyznaczali kierownika budowy, który realizował prawa i obowiązki wynikające z *Prawa budowlanego*. Skontrolowane urzędy zawiadamiały o zakończeniu budowy organy nadzoru budowlanego.

Wyniki kontroli wskazują, że gminy, chociaż realizowały obowiązki nałożone na nie umowami dotacyjnymi to popełniały przy tym błędy. Wszystkie urzędy przesłały wymagane sprawozdania częściowe, a cztery z nich również końcowe sprawozdanie rzeczowo-finansowe (UMiG w Chocianowie, UM w Strzegomiu, UM w Głuszycy⁴⁰ oraz UMiG w Górze⁴¹ - który został zobowiązany przez UMWD do zaktualizowania tego sprawozdania po zakończeniu realizacji zadania inwestycyjnego). Ze sprawozdań wynikało, że zakresy robót są zgodne z harmonogramami rzeczowo finansowymi, składanymi przed otrzymaniem dotacji. Poddane kontroli jednostki rzetelnie sporządzały wnioski o uruchomienie środków, do których załączały niezbędne dokumenty. Przesyłały także informacje o wyborze wykonawców budowy pływalni oraz wymagane umowy o roboty budowlane. Jst zrealizowały również obowiązki prowadzenia wyodrębnionej ewidencji środków otrzymanych z dofinansowania. Wydatki gmin były ujmowane w ewidencji finansowo-księgowej zgodnie z przepisami *ustawy o rachunkowości*, a zapisy w księgach rachunkowych uwzględniały podział analityczny i umożliwiały identyfikację poszczególnych operacji księgowych oraz bankowych. Dwa urzędy, z pięciu skontrolowanych terminowo przesyłały wymagane informacje, zarówno do UMWD, jak i do Ministerstwa - pozwalające na monitorowanie realizacji dofinansowanych zadań oraz właściwie opisywały dokumenty źródłowe, stanowiące podstawę rozliczenia wykorzystania środków finansowych przekazanych na realizację zadania inwestycyjnego. Z obowiązków tych (najczęściej przez przeoczenia pracowników czy ich absencje) nie wywiązały się:

³⁹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1422, ze zm.

⁴⁰ Na dzień zakończenia czynności kontrolnych NIK w UM w Głuszycy ze względu na problemy z rozliczeniem wykonawcy nie przesłano ostatecznego rzeczowo-finansowego rozliczenia do Ministerstwa, otrzymano zgodę na złożenie go do końca 2018 r.

⁴¹ Na dzień zakończenia czynności kontrolnych NIK w UMiG w Górze nie złożono jeszcze ostatecznego rzeczowo-finansowego rozliczenia do Ministerstwa (termin na jego przekazanie jeszcze nie upłynął).

- UMiG w Chocianowie, który w październiku 2017 r. przesłał do Ministerstwa jednocześnie cztery sprawozdania kwartalne z realizacji zadania, sporządzone na koniec roku 2016 r. i trzech pierwszych kwartałów roku 2017, a piąte, według stanu na koniec marca 2018 r., z dwumiesięcznym opóźnieniem. Dwie informacje, służące monitorowaniu postępów realizacji zadania, przekazał do UMWD również z trzy i czteromiesięcznym opóźnieniem, a część faktur załączanych przez tę jednostkę do rozliczeń inwestycji przesyłanych organom, które przyznawały dotacje, zawierała błędne opisy dotyczące źródła finansowania tych wydatków;
- UM w Strzegomiu, który z jednomiesięcznym opóźnieniem przekazał do UMWD informację służącą monitorowaniu postępów realizacji zadania inwestycyjnego i nie opisał zgodnie z warunkami umowy trzech faktur, spośród sześciu dotyczących wykonania dokumentacji projektowo-kosztorysowej, rozliczonych w ramach umowy zawartej z samorządem województwa dolnośląskiego;
- UMiG w Twardogórze, który z opóźnieniem dwóch do sześciu miesięcy przesłał do Ministerstwa trzy sprawozdania z realizacji zadania inwestycyjnego.

Kontrola wykazała również, że UMiG w Górze nie przekazał UMWD 40,0 tys. zł dochodu, uzyskanego z tytułu kary umownej od przekazanej dotacji (wysokość proporcjonalna do udziału dotacji w kosztach inwestycji), do czego był zobowiązany w ciągu siedmiu dni od jego uzyskania. NIK zwróciła także uwagę, że UMiG w Twardogórze z opóźnieniem 1,5 miesiąca poinformował Ministra Sportu o zyskanym dochodzie w kwocie 12,2 tys. zł, wynikającym z potrącenia kary umownej z wynagrodzenia za roboty budowlane, a do niezwłocznego zgłoszenia takiego dochodu zobowiązywała umowa o dofinansowanie przedsięwzięcia.

Cztery urzędy, z pięciu skontrolowanych odpowiednio wcześniej zawiadamiały UMWD oraz Ministerstwo o opóźnieniach w realizacji inwestycji, co powodowało wprowadzanie zmian do umów o dofinansowanie zadań.

Przykład

Gmina Głuszycyca nie poinformowała UMWD o zmianie terminu zakończenia zadania inwestycyjnego (za który przyjęto datę uzyskania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu) tym samym nie dochowując warunków umowy o dofinansowanie. Z zawartego z samorządem województwa dolnośląskiego kontraktu wynikało, że budowa pływalni zostanie zakończona do 31 maja 2018 r., tymczasem decyzja o udzieleniu pozwolenia na użytkowanie pływalni w Głuszycyca została wydana dopiero 29 czerwca 2018 r.

Gospodarowanie małymi, przyszłymi, krytymi pływalniami

Wymagania dotyczące struktury obsługi osobowej zostały określone w *Analizie funkcjonalno-użytkowej*, która zakłada, że pływalnie, jako obiekty przyszłolne będą zarządzane przez obsługę administracyjną istniejących ośrodków szkolnych lub szkolno-sportowych, na zasadzie przyszłolnych „sal gimnastycznych” do pływania. Spośród czterech urzędów, które na dzień zakończenia kontroli NIK oddały pływalnie do użytkowania, tylko w Głuszycyca prawidłowo skorzystano z takiej możliwości, gdzie gmina oddała basen w trwały zarząd sąsiadującej z nim szkole podstawowej. Natomiast w Ciechanowie, niezgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami* (art. 18 i art. 43 ust. 5)⁴², zarządzeniem Burmistrza przekazano pływalnię szkole podstawowej w formie użyczenia, chociaż jedyną, prawnie dopuszczalną formą było w tym przypadku ustanowienie trwałego zarządu. Z kolei w gminie Strzegom, w celu świadczenia usług użyteczności publicznej, dotyczącej sportu, rekreacji, rehabilitacji i szeroko rozumianej kultury fizycznej utworzono – w formie sp. z o.o. – Ośrodek Sportu i Rekreacji, któremu wydzierżawiono krytą pływalnię

⁴² Dz. U. z 2018 r. poz. 121, ze zm.

(za akceptacją Ministerstwa i UMWD), ustalając stawkę najmu przyjętą dla lokali użytkowych stanowiących własność gminy. Gmina Góra, jako właściciel działki, na której obiekt był zlokalizowany, samodzielnie administrowała pływalnią, jednak po uregulowaniu spraw związanych z wydzieleniem gruntu pod basenem zamierzała ją przekazać w trwały zarząd swojej jednostce budżetowej, czyli Ośrodkowi Kultury Fizycznej w Górze.

Badania NIK przeprowadzone w czterech skontrolowanych urządach, które użytkowały już pływalnie wykazały, że zaplanowane w budżetach gmin środki na bieżące i majątkowe wydatki na funkcjonowanie pływalni⁴³ oraz te faktycznie poniesione w 2018 r., były wystarczające do ich użytkowania.

Dla wszystkich oddanych do użytkowania obiektów, wybudowanych w ramach Programu „Dolnośląski Delfinek”, zostały opracowane regulaminy korzystania z pływalni, jednak tylko w UMiG w Górze prawidłowo. Regulamin korzystania z krytej pływalni „Dolnośląski Delfinek” i kregielni został wprowadzony uchwałą Rady Miejskiej Góry, co w myśl art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴⁴ było właściwie dla aktu prawa miejscowego, który ten dokument stanowił⁴⁵. W trzech pozostałych urządach, regulaminy korzystania z basenów wprowadzono niezgodnie z tymi przepisami: w Głuszycy i Chocianowie regulamin wprowadzono zarządzeniami dyrektorów szkół administrujących obiektami, a w Strzegomiu do publicznej wiadomości podała go zarząd Ośrodka Sportu i Rekreacji sp. z o.o.

Szkolenie instruktorów pływania

Cztery poddane kontroli urzędy⁴⁶, które oddały do użytkowania pływalnie wybudowane w ramach Programu „Dolnośląski Delfinek”, zadbały (bezpośrednio lub pośrednio) o zatrudnienie w nich ratowników. Zajęcia dydaktyczne z dziećmi i młodzieżą na basenie prowadzili nauczyciele szkół, do których dzieci uczęszczały, na koszt tych instytucji. W związku z propozycją samorządu województwa dolnośląskiego, podmioty biorące udział w pierwszej edycji Programu skorzystały z dofinansowania do szkolenia instruktorów pływania, przeprowadzonego dwuetapowo przez Centrum Doskonalenia Kadr Akademii Wychowania Fizycznego we Wrocławiu, na przełomie 2016 r. i 2017 r. W październiku 2016 r. gminy zawarły umowy z samorządem województwa dolnośląskiego, które przyznało dotacje celowe na zrefundowanie kosztów szkolenia instruktorów pływania – nauczycieli ze szkół zlokalizowanych na ich terenie (50% kosztów szkolenia wynoszących 1,2 tys. zł na osobę wraz z zakwaterowaniem). Pozostałą połowę wydatków na szkolenia poniosły gminy, które do udziału w szkoleniu zgłosiły:

- UM w Głuszycy - pięciu nauczycieli (wartość przekazanej przez UMWD z tego tytułu refundacji wyniosła 3,1 tys. zł),
- UMiG w Chocianowie - siedmiu nauczycieli (wartość przekazanej przez UMWD z tego tytułu refundacji wyniosła 4,4 tys. zł),
- UMiG w Górze - 13 nauczycieli (wartość przekazanej przez UMWD z tego tytułu refundacji wyniosła 8,2 tys. zł),
- UM w Strzegomiu - 15 nauczycieli (wartość przekazanej przez UMWD z tego tytułu refundacji wyniosła 9,4 tys. zł),
- UMiG w Twardogórze - 20 osób (wartość przekazanej przez UMWD z tego tytułu refundacji wyniosła 10,8 tys. zł⁴⁷).

Delegowane przez gminy osoby (z kilkoma wyjątkami) zdobyły kwalifikacje instruktorów pływania, (co było warunkiem dofinansowania), a dotacje przyznane na szkolenie, w trzech jednostkach spośród pięciu poddanych

⁴³ Majątkowe wystąpiły tylko w UM w Strzegomiu.

⁴⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 994, ze zm.

⁴⁵ Ze względu na stwierdzone w czasie kontroli niezgodności z *Analizą funkcjonalno-użytkową* i projektem złożonym na etapie wnioskowania o dofinansowanie do Ministra Sportu, które dotyczyły godzin funkcjonowania obiektu i prowadzenia zajęć dydaktycznych, regulamin pływalni zmodyfikowano podejmując we wrześniu 2018 r. stosowną uchwałę rady miejskiej.

⁴⁶ Na dzień zakończenia czynności kontrolnych NIK.

⁴⁷ Nie wszystkie biorące udział w szkoleniu osoby korzystały z zakwaterowania stąd koszty szkolenia nie wyniosły 1,2 tys. zł na osobę.

badaniu, rozliczono prawidłowo. Nieprawidłowości stwierdzono w dwóch pozostałych skontrolowanych urzędach:

Przykłady

- **UMiG w Twardogórze:** [1] skierował na szkolenie nauczyciela, który uprawnienia instruktora pływania już miał (osoba ta nie brała udziału w szkoleniu, niemniej pokryto koszty jej uczestnictwa w wysokości 1,0 tys. zł, co było działaniem niegospodarnym), [2] na szkolenie delegował również czterech pracowników Gminnego Ośrodka Sportu i Rekreacji, którzy nie byli nauczycielami i nie mogli w przyszłości prowadzić zajęć dydaktycznych na basenie z dziećmi i młodzieżą oraz [3] nierzetelnie rozliczył dotację, przedkładając w UMWD świadectwa ukończenia szkolenia 16 a nie 20 instruktorów pływania i nie dokonał zwrotu dotacji za osoby, które nie zdobyły planowanych uprawnień, a także rozliczył niewłaściwą fakturę za noclegi uczestników szkolenia, co zobowiązywało do zwrotu dotacji w kwocie ogółem 2,1 tys. zł,
- **UM w Głuszycy** nie zwrócił samorządowi województwa dolnośląskiego części dotacji (0,6 tys. zł), przyznanej na szkolenie nauczyciela, który nie uzyskał uprawnień instruktora pływania (nie przystąpił do egzaminu).

5.3. EFEKTY REALIZACJI INWESTYCJI BUDOWY KRYTEJ PŁYWALNI⁴⁸

Spełnienie założeń Programu „Dolnośląski Delfinek”

Przeprowadzone w trakcie kontroli oględziny zajęć, które odbywały się na czterech wybudowanych w I edycji Programu pływalniach potwierdziły, że pływalnie spełniały swoje główne zadanie, którym była nauka pływania dla dzieci i młodzieży. W czasie roku szkolnego pływalnie były udostępniane w dni powszednie z reguły w godzinach określonych w *Analizie funkcjonalno-użytkowej*, w ramach lekcji i zajęć pozalekcyjnych, częściowo realizowanych jako program *Umiem pływać*. Popołudniami i w dni wolne od zajęć lekcyjnych, na pływalniach prowadzono tzw. „działalność komercyjną”, wynajmując baseny zorganizowanym grupom (np. aqua-aerobik, „Aktywny Senior”, szkoły pływackie, a na basenie w Głuszycy planowane było także prowadzenie rehabilitacji) bądź indywidualnym klientom. Niewątpliwie wybudowanie basenów w ramach Programu „Dolnośląski Delfinek” przyczyniło się, w gminach, w których zlokalizowano pływalnie, do znacznego wzrostu liczby dzieci i młodzieży, które zostały objęte nauką pływania. I tak:

- w Strzegomiu, na koniec roku szkolnego 2017/2018 r. uczyło się pływać 753 uczniów, natomiast w latach szkolnych 2015/2016 i 2016/2017 na koszt gminy uczyło się pływać odpowiednio 75 i 120 uczniów,
- w Górze, z początkiem roku szkolnego 2018/2019 uczyło się pływać 375 uczniów, natomiast w realizowanym w latach szkolnych 2016/2017 i 2017/2018 - częściowo na koszt gminy - programie *Umiem pływać* udział wzięło ogółem 150 uczniów,
- w Głuszycy, z początkiem roku szkolnego 2018/2019 uczyło się pływać 550 uczniów, natomiast wcześniej gmina nie finansowała nauki pływania uczniów,
- w Chocianowie, z początkiem roku szkolnego 2018/2019, uczyło się pływać 753 uczniów, natomiast w poprzednich latach szkolnych gmina dowoziła na pływalnie położone w pobliskich miastach po 40 uczniów korzystających z zajęć korekcyjnych.

W UMiG w Twardogórze po otwarciu pływalni, w roku szkolnym 2018/2019 planowano objąć nauką pływania 854 uczniów⁴⁹, w dwóch poprzednich latach szkolnych (2016/2017 i 2017/2018) z dofinansowanych przez gminę zajęć

⁴⁸ Ze względu na trwające w dniu zakończenia czynności kontrolnych NIK w UMiG w Twardogórze prace związane z budową małej pływalni w ramach niniejszej kontroli nie przedstawiono efektów realizacji inwestycji.

⁴⁹ Otwarcie pływalni nastąpiło 8 października, już po zakończeniu kontroli w jednostce.

**Rentowność małych,
przyszkolnych, krytych
pływalni**

pływania w ramach programu *Umiem pływać* oraz gminnego programu nauki pływania skorzystało ogółem 413 uczniów.

Funkcjonowanie oddanych do użytkowania pływalni pokazuje, że nie udało się zrealizować założeń Programu (a w szczególności *Analizy funkcjonalno-użytkowej*), dotyczących osiągnięcia przez nie efektów finansowych. Należy przy tym podkreślić, że objęte badaniem pływalnie działały zaledwie od kilku miesięcy, natomiast dla basenu w Górze wrzesień był pierwszym miesiącem prowadzenia działalności, więc część danych z tego okresu ma charakter szacunkowy. Analiza poniesionych (i oszacowanych) przez pływalnie kosztów i osiągniętych przychodów wykazała, że:

- w Strzegomiu⁵⁰, średnie miesięczne koszty eksploatacyjne pływalni były prawie dwukrotnie wyższe niż przewidywano⁵¹ i wyniosły średnio 79,2 tys. zł; również wyższe, o 26% były średnie miesięczne przychody z tytułu udostępniania basenu, które wyniosły 39,2 tys. zł. NIK zwróciła jednak uwagę, że prawie połowę osiągniętych od marca do czerwca 2018 r. przychodów stanowiły środki pochodzące z wynajmu pływalni szkołom położonym na terenie gminy (a więc z budżetu gminy Strzegom), co było niezgodne z wytycznymi *Analizy funkcjonalno-użytkowej*, według których udostępnianie pływalni szkołom miało być bezpłatne. Wpływało to bezpośrednio na zmianę osiągniętego wyniku finansowego dzierżawcy obiektu, tj. Ośrodka Sportu i Rekreacji sp. z o.o.,
- w Chocianowie⁵², średnie miesięczne koszty eksploatacyjne pływalni, wynoszące 37,7 tys. z, były o 7% niższe od planowanych (trzeba przy tym jednak zaznaczyć, że dotyczyły miesięcy letnich i nie uwzględniały np. kosztów ogrzewania obiektu); z kolei średni miesięczny przychód z tytułu funkcjonowania pływalni wyniósł 6,4 tys. zł i był ponad trzykrotnie niższy od zakładanego w *analizie funkcjonalno-użytkowej*;
- w Głuszycy⁵³, średnie miesięczne koszty eksploatacyjne pływalni wyniosły 36,8 tys. zł, co prawie trzykrotnie przekraczało wartości przyjęte we wniosku o dofinansowanie, skierowanym do Ministra Sportu, a osiągnięte przychody wynoszące 8,2 tys. zł miesięcznie były ponad dwukrotnie niższe od zakładanych w *Analizie funkcjonalno-użytkowej*;
- w Górze, częściowo oszacowane koszty pierwszego miesiąca funkcjonowania pływalni wyniosły 65,0 tys. zł i były o ponad połowę wyższe od zakładanych w *Analizie funkcjonalno-użytkowej*, a osiągnięte przychody (w tym z tytułu udostępniania kręgielni) wyniosły 9,0 tys. zł i były ponad dwukrotnie niższe niż prognozowano.

Część urzędów (UM w Strzegomiu oraz UMiG w Górze) poniosło również dodatkowe koszty związane z dowozem uczniów na pływalnie oraz prowadzeniem nadprogramowych zajęć nauki pływania przez nauczycieli. Kontrola wykazała również, że zajęcia na wybudowanych w ramach Programu „Dolnośląski Delfinek” pływalniach były prowadzone (lub zostały zaplanowane w roku szkolnym 2018/2019) przez nauczycieli, którym szkolenie trenerów pływania sfinansowały gminy wraz z Województwem Dolnośląskim. Ogólnie baseny cieszyły się dużą frekwencją.

⁵⁰ Na podstawie danych za pierwsze trzy miesiące działalności pływalni, przekazanych do UM w Strzegomiu przez Ośrodek Sportu i Rekreacji sp. z o.o. w Strzegomiu, przez dzierżawcę obiektu.

⁵¹ W *Kalkulacji kosztów eksploatacyjnych oraz przychodów ze sprzedaży biletów* (załącznik nr 12 do wniosku o dofinansowanie zadania, przesłanego w maju 2018 r. do Ministra Sportu, a sporządzonego na podstawie danych zawartych w *analizie funkcjonalno-użytkowej* z uwzględnieniem stosownego współczynnika powierzchni.

⁵² Na podstawie danych przekazanych przez administrującą pływalnią Szkołą Podstawową w Chocianowie za pierwsze dwa miesiące jej funkcjonowania.

⁵³ Na podstawie danych przekazanych przez administrującą pływalnią Szkołą Podstawową nr 3 w Głuszycy za pierwsze dwa miesiące jej funkcjonowania.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE

Cel główny kontroli	Cel główny kontroli stanowi odpowiedź na pytanie: <i>Czy Program „Dolnośląski Delfinek” został prawidłowo przygotowany i zrealizowany oraz czy przyniósł zakładane efekty?</i>
Cele szczegółowe	<p>Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Czy Program „Dolnośląski Delfinek” był prawidłowo przygotowany, wdrożony i realizowany? 2. Czy przygotowanie i realizację inwestycji oraz jej wdrożenie do użytkowania przeprowadzono prawidłowo? 3. Czy osiągnięto zamierzone efekty Programu „Dolnośląski Delfinek”?
Zakres podmiotowy	Kontrola została przeprowadzona w sześciu jednostkach: w UMWD, trzech urzędach miasta i gminy (Chocianowie, Twardogórze i Górze) oraz dwóch urzędach miejskich (Głuszycy i Strzegomiu). Dobór podmiotów do kontroli był celowy i objął współtwórcę i współfinansującego Program Budowy Małych Przyszkolnych Krytych Pływalni pn. „Dolnośląski Delfinek” oraz jednostki realizujące zadania (inwestycyjne i finansowe) ujęte w pierwszej edycji tego programu.
Kryteria kontroli	Kontrola została prowadzona na podstawie art. 2 ust. 2 <i>ustawy o NIK</i> , z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 tej ustawy, tj. legalności, gospodarności i rzetelności.
Okres objęty kontrolą	<p>Kontrolą objęto lata 2015-2018 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych w poszczególnych jednostkach) oraz działania wcześniejsze związane z zakresem kontroli.</p> <p>Czynności kontrolne przeprowadzono od 1 czerwca do 28 września 2018 r.</p>
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	<p>Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f <i>ustawy o NIK</i> uzyskano informacje dotyczące:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ stwierdzonych - w trakcie przeprowadzonych w kontrolowanych jednostkach oględzin pływalni - odstępstw od <i>Analizy funkcjonalno-użytkowej</i> – od Marszałka Województwa Dolnośląskiego, ➤ wysokości środków przekazanych jst na realizację Programu, zaawansowania i rzetelności jego rozliczenia, sposobu i efektów sprawowanego nadzoru nad dotowanymi w jego ramach zadań inwestycyjnych oraz aktualności zawartego 27 lipca 2015 r. pomiędzy Ministrem Sportu a Województwem Dolnośląskim porozumienia w sprawie współpracy na rzecz realizacji pilotażowego programu budowy małych przyszkolnych krytych pływalni i deklarowanych w momencie zawierania porozumienia planów rozszerzenia tego Programu na cały kraj – od Ministra Sportu i Turystyki, ➤ przygotowania i udzielenia zamówienia publicznego na zadanie pn. „Budowa Otwartego Kąpieliska w Bogatyni” oraz umowy (wraz z aneksami) zawartej w wyniku przeprowadzonego postępowania, aktualnego stanu zaawansowania robót budowlanych związanych z tym zadaniem, powodów niedotrzymania planowanego terminu zakończenia budowy basenu, dysponowaniu wiedzą o podjęciu się przez wykonawcę tego zadania również budowy basenów w Górze i Głuszycy, planu i wykonania wydatków poniesionych w związku z budową kąpieliska, a także możliwości

zmiany wykonawcy tego zadania – od Burmistrza Miasta i Gminy Bogatynia.

Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK

Inne organy kontroli nie brały udziału w kontroli P/18/104.

Pozostałe informacje

Kontrolą objęto I edycję Programu. Zagadnienia dotyczące Programu „Dolnośląski Delfinek” nie były dotychczas kontrolowane przez NIK.

Cztery kryte pływalnie zostały skontrolowane w ramach kontroli *Wykorzystanie obiektów wybudowanych w ramach Wieloletniego Programu Rozwoju Bazy Sportowej w województwie małopolskim* (P/14/088) przez Delegaturę NIK w Krakowie⁵⁴. Według wyników tej kontroli, obiekty sportowe wybudowane w województwie małopolskim przez sześć skontrolowanych samorządów, przy finansowym wsparciu ze środków FRKF były należycie zagospodarowane i wykorzystywane w okresie objętym kontrolą (lata 2011-2014). Sformułowane w trakcie kontroli NIK uwagi dotyczyły niskiego, zaledwie ok. 20 proc., stopnia wykorzystania krytej pływalni w Limanowej. Kontrola P/14/088 wykazała, że żaden z sześciu skontrolowanych obiektów sportowych nie był zdolny do samofinansowania. Koszty utrzymania sal gimnastycznych pokrywano z wydatków na utrzymanie placówek oświatowych, a ujemny wynik finansowy działalności krytych pływalni wyrównywany był bezpośrednio przez samorządy.

Pływalnie budowane w ramach Programu „Dolnośląski-Delfinek” kojarzą się z wybudowanymi (również w części ze środków FRKF) boiskami z rządowego programu „Moje Boisko – Orlik 2012”⁵⁵. Budowa i utrzymanie Orlików było kilkakrotnie kontrolowane przez NIK⁵⁶. Najbardziej zbliżoną do niniejszej była kontrola zatytułowana *Realizacja przez jednostki samorządu terytorialnego rządowego programu „Moje Boisko – Orlik 2012”* (P/10/146) obejmująca lata 2008-2010 (I półrocze). Przeprowadzono ją w 31 gminach z terenu województw: lubelskiego, podlaskiego, pomorskiego, świętokrzyskiego, wielkopolskiego i warmińsko-mazurskiego, które uczestniczyły w I lub II edycji tego programu. Skontrolowano 31 zadań inwestycyjnych (po jednym w każdej gminie) polegających na budowie kompleksów boisk sportowo-rekreacyjnych Orlik 2012. W większości kontrolowanych gmin, - 26 z 31 (84%) - stwierdzono istotne nieprawidłowości. Wójtowie/burmistrzowie nie wywiązali się należycie z obowiązku przestrzegania procedur związanych z realizacją zespołów boisk Orlik 2012. W gminach, w trakcie przygotowywania budowy Orlików oraz wykonywania inwestycji, dochodziło do naruszeń przepisów *Prawa budowlanego*. Nie przestrzegano rzetelnie zasad budowy boisk, wynikających z założeń Programu oraz wytycznych przekazywanych przez Ministra Sportu. W budżetach niektórych gmin nie zapewniono środków na finansowanie bieżącego funkcjonowania wybudowanych obiektów, a w części gmin przystąpiono do ich użytkowania bez uzyskania wymaganego pozwolenia na użytkowanie. Stwierdzone w trakcie tej kontroli nieprawidłowości polegały w szczególności na:

- 1) zaciąganiu przez wójtów/burmistrzów zobowiązań finansowych na kwoty przekraczające zakres upoważnień wynikający z obowiązujących w czasie zawierania umów, limitów wydatków na zadanie inwestycyjne,

⁵⁴ Miechów, Sucha Beskidzka, Wieliczka i Limanowa.

⁵⁵ <http://wroclaw.eska.pl/sport/byly-orliki-beda-delfinki-5-z-nich-wyplynie-wkrotce-na-mapie-dolnego-slaska-audio/32852>

⁵⁶ [1] *Realizacja przez jednostki samorządu terytorialnego rządowego programu „Moje Boisko – Orlik 2012* (P/10/146) – Delegatura NIK w Lublinie, [2] *Przygotowanie przez Ministerstwo Sportu i Turystyki programu rządowego „Moje Boisko – Orlik 2012” oraz określenie warunków technicznych budowy boisk w ramach tego programu* (S/10/004) – Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego, [3] *Realizacja wniosków pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli z kontroli P/10/146 oraz Realizacja przez jednostki samorządu terytorialnego rządowego programu „Moje Boisko – Orlik 2012”* (K/11/007) – Delegatura NIK w Gdańsku, [4] *Utrzymywanie przez gminy obiektów wybudowanych w ramach programu „Moje Boisko – Orlik 2012”*- P/17/024 - Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego.

- 2) nierzetelnym przygotowaniu dokumentacji projektowych do przetargów na budowę Orlików 2012, w tym opisywaniu przedmiotów zamówień w sposób niejednoznaczny i niepełny, utrudniający uczciwą konkurencję,
- 3) przedłużaniu terminów realizacji zamówień publicznych na budowę boisk Orlik 2012 z naruszeniem obowiązujących przepisów upzp,
- 4) nienaliczaniu lub nieprawidłowym naliczaniu (zaniżeniu) kar umownych należnych gminom z tytułu niedotrzymania przez wykonawców terminów realizacji zamówień publicznych związanych z budową Orlików 2012,
- 5) udzielaniu zamówień na roboty dodatkowe z naruszeniem przepisów *upzp*, dotyczących stosowania trybu „z wolnej ręki”,
- 6) budowaniu obiektów wchodzących w skład Orlików, bez wymaganych pozwoleń na budowę,
- 7) niedostosowaniu obiektów zaplecza sanitarno-szatniowego Orlików 2012 do użytku osób niepełnosprawnych, w szczególności poruszających się na wózkach inwalidzkich, przystępowaniu do użytkowania wybudowanych Orlików bez uzyskania wymaganych przepisami *Prawa budowlanego* pozwoleń na użytkowanie.

Również doraźne kontrole NIK dotyczyły także inwestycji basenowych, np. *Prawidłowość realizacji zadania pn. „Park Wodny Centrum Rekreacji Sportu i rehabilitacji w Słupsku”* (S/14/001 – Delegatura NIK w Gdańsku) czy *Prawidłowość przygotowania i realizacji zadania inwestycyjnego polegającego na budowie kompleksu rekreacyjno-sportowego Dąbrównie* (S/15/004 – Delegatura NIK w Olsztynie).

Finansowe rezultaty kontroli

- A. Finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości – 1 294,8 tys. zł,
- B. Korzyści finansowe – 45,3 tys. zł.

Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych Stan realizacji wniosków pokontrolnych

Żaden z kierowników skontrolowanych jednostek nie wniósł zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych.

Z odpowiedzi udzielonych przez kontrolowane jednostki wynika, że z ogólnej liczby 31 wniosków pokontrolnych zostało zrealizowanych 27, a cztery znajdowały się w trakcie realizacji⁵⁷. Sformułowane w wystąpieniach pokontrolnych wnioski dotyczyły m.in.: rzetelnego i terminowego wywiązywania się z obowiązków informacyjnych wynikających z umów dotacyjnych, zwrotu na rzecz Województwa Dolnośląskiego dochodu uzyskanego w związku z realizacją zadania inwestycyjnego (proporcjonalnie do udziału w kosztach inwestycji), przygotowania projektów uchwał określających regulaminy pływalni oraz przedłożenia ich radom gmin, rzetelnego monitorowania i dokumentowania realizowanych inwestycji (zgodnie z zasadami wynikającymi z umów o dofinansowanie), podjęcia działań w celu wyegzekwowania niewłaściwie rozliczonej przez gminę dotacji, przekazania budynku pływalni szkole podstawowej w formie przewidzianej przepisami prawa czy zawierania umów z wykonawcami zamówień publicznych z uwzględnieniem tzw. klauzul waloryzacyjnych.

⁵⁷ Stan na dzień 6 listopada 2018 r.

Wykaz jednostek kontrolowanych

L.p.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności
1.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego	Cezary Przybylski	ocena opisowa
2.		Urząd Miasta i Gminy w Chocianowie	Franciszek Skibicki	ocena opisowa
3.		Urząd Miasta i Gminy w Twardogórze	Zbigniew Potyrała	ocena opisowa
4.		Urząd Miejski w Strzegomiu	Zbigniew Suchyta	ocena opisowa
5.		Urząd Miasta i Gminy w Górze	Irena Krzyszkiewicz	ocena opisowa
6.		Urząd Miejski w Głuszycy	Roman Głód	ocena opisowa

6.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO-EKONOMICZNYCH

Zadania samorządu województwa w przedmiocie przygotowania, wdrożenia, finansowania i nadzorowania realizacji Programu

Zgodnie z ustawą z dnia 25 czerwca 2010 r. *o sporcie*⁵⁸, tworzenie warunków, w tym organizacyjnych, sprzyjających rozwojowi sportu stanowi zadanie własne jednostki samorządu terytorialnego, w tym wojewódzkiego (art. 27 ust. 1). Jednocześnie, w myśl art. 14 ust. 1 pkt 11 ustawy z 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa*⁵⁹ zadania za zakresu kultury fizycznej i turystyki należą do zadań własnych samorządu województwa. Artykuł 2 ust. 1 ustawy *o sporcie* definiuje sport, jako wszelkie formy aktywności fizycznej, które przez uczestnictwo doraźne lub zorganizowane wpływają na wypracowanie lub poprawienie kondycji fizycznej i psychicznej, rozwój stosunków społecznych lub osiągnięcie wyników sportowych na wszelkich poziomach. Wynikającym z ustawy *o samorządzie województwa* zadaniem jest określenie strategii rozwoju województwa i prowadzenie polityki rozwoju regionu. W odniesieniu do spraw związanych ze sportem w *Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020* priorytetowym zadaniem było kształtowanie i promocja prozdrowotnych postaw i kultury fizycznej oraz edukacja na rzecz zdrowego stylu życia. Priorytet ten zakładał wspieranie inwestycji w infrastrukturę sportowo-rekreacyjną. Wypełniając postanowienia Strategii, samorząd województwa w dniu 27 lipca 2015 r. zawarł porozumienie z Ministrem Sportu w sprawie współpracy na rzecz realizacji pilotażowego Programu Budowy Małych Przyszkolnych Krytych Pływalni „Dolnośląski Delfinek”. Ustalono, że powstałe w ramach programu pływalnie „Dolnośląski Delfinek”, poza funkcją podstawową – miejscem do nauki pływania, w szczególności dzieci i młodzieży szkolnej, w tym osób niepełnosprawnych, mają umożliwiać inną aktywność fizyczną, charakterystyczną dla tego typu obiektów, jak np. pływanie rekreacyjne, rehabilitacja ruchowa czy aerobik wodny. Minister Sportu, będąc dysponentem FRKF potwierdził możliwość ujęcia od roku 2016 przez samorząd województwa dolnośląskiego pływalni „Dolnośląski Delfinek” w *Programie Rozwoju Bazy Sportowej Województwa Dolnośląskiego*, współfinansowanym ze środków FRKF⁶⁰. Ustalony sposób dofinansowania zawarto z założeniami szczegółowych pilotażowego Programu (pkt 4 *Finansowanie*).

Zadania gminy oraz zasady gospodarki finansowej gmin w kontekście uczestnictwa w Programie

Szczegółowe zasady funkcjonowania jst szczebla gminnego reguluje ustawa z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*. Stanowi ona, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy (art. 7 ust. 1), zaliczono do nich również sprawy z zakresu kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych (art. 7 ust. 1 pkt 10) oraz utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (art. 7 ust. 1 pkt 15). Rada gminy jest organem stanowiącym i kontrolnym w gminie (art. 15 ust. 1), organem wykonawczym jest wójt/burmistrz/prezydent miasta (art. 26). Za prawidłową gospodarkę finansową gminy odpowiada wójt (art. 60 ust. 1) - wójtowi gminy przysługuje wyłączne prawo do: zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy (art. 60 ust. 2 pkt 1), dokonywania wydatków budżetowych (art. 60 ust. 2 pkt 3), zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy (art. 60 ust. 2 pkt 4).

Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego podlega rygorom wynikającym z: *ufp*, ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. *o dochodach jednostek*

⁵⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 1263, ze zm.

⁵⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 913, ze zm.

⁶⁰ Z przesłanego przez Ministerstwo 29 marca 2017 r. pisma nr DIS-IR/4711/140/2017/ES/2 wynikało, iż inwestycje realizowane według założeń Programu będą jednym z priorytetów planowanego do wdrożenia przez Ministra Sportu *Programu rozwoju ponadregionalnej infrastruktury sportowej*; od 2018 r. dofinansowanie budowy małych przyszkolnych krytych pływalni odbywa się wg założeń tego programu.

samorządu terytorialnego⁶¹, ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁶².

Budżet jst jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki, jest uchwalany w formie uchwały budżetowej na rok budżetowy (art. 211 ust. 1 i 2 *ufp*). Jst obowiązuje zasada określona w art. 52 ust. 1 *ufp*, w myśl której ujęte w budżetach jst dochody – stanowią prognozy ich wielkości, natomiast wydatki – z wyłączeniem wydatków finansowych z dochodów własnych jednostek budżetowych oraz rozchody – stanowią nieprzekraczalny limit. Zgodnie z art. 44 ust. 1 *ufp* wydatki publiczne jst mogą być ponoszone na cele i w wysokości ustalonych w uchwale budżetowej jst. Jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, inne składki i opłaty obligatoryjne oraz płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich (art. 46 ust. 1 *ufp*). W myśl art. 128 ust. 1 i 2 *ufp* udzielanie dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego z budżetu państwa określają odrębne ustawy, przy czym kwota dofinansowania zadań własnych bieżących i inwestycyjnych nie może stanowić więcej niż 80% kosztów realizacji zadania, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej (art. 128 ust. 2 *ufp*).

Zgodnie z art. 42 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymywać dotacje z budżetu państwa w zakresie, o którym mowa w przepisach o rozwoju regionalnym. Oprócz takich dotacji jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych, w tym związanych z budową i remontami obiektów sportowych oraz rozwijaniem sportu (art. 42 ust. 2 pkt 5a tej ustawy).

**Utrzymanie obiektów
budowlanych –
przyszkolnych krytych
pływalni**

Zgodnie z brzmieniem art. 61 pkt 1 i 2 *Prawa budowlanego* to właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany:

1) utrzymywać i użytkować obiekt zgodnie z zasadami określonymi w art. 5 ust. 2 *Prawa budowlanego*, tzn. że obiekt budowlany należy użytkować zgodnie z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymywać w należyтым stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej, w szczególności dotyczących wymagań, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1-7;

2) zapewnić, dochowując należytej staranności, bezpieczne użytkowanie obiektu w razie wystąpienia czynników zewnętrznych oddziałujących na obiekt, związanych z działaniem człowieka lub sił natury, takich jak: wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, osuwiska ziemi, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, pożary lub powodzie, w wyniku których następuje uszkodzenie obiektu budowlanego lub bezpośrednie zagrożenie takim uszkodzeniem, mogące spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia lub środowiska. Aby zapewnić właściwe utrzymanie obiektu budowlanego, jego właściciel lub zarządca ma obowiązek zapewnić przeprowadzenie okresowych kontroli przez osoby do tego uprawnione.

Właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany przechowywać przez okres istnienia obiektu dokumenty, o których mowa w art. 60 *Prawa budowlanego* oraz opracowania projektowe i dokumenty techniczne robót budowlanych wykonywanych w obiekcie w toku jego użytkowania (art. 63 ust. 1 *Prawa budowlanego*). Protokoły z kontroli obiektu budowlanego,

⁶¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1530, ze zm.

⁶² Dz. U. z 2018 r. poz. 1458, ze zm.

w tym oceny i ekspertyzy dotyczące jego stanu technicznego, świadectwo charakterystyki energetycznej oraz dokumenty, o których mowa w art. 60⁶³, muszą być dołączone do książki obiektu budowlanego (art. 64 ust. 3 *Prawa budowlanego*).

Właściciel lub zarządca jest obowiązany prowadzić dla każdego budynku oraz obiektu budowlanego niebędącego budynkiem, którego projekt jest objęty obowiązkiem sprawdzenia, o którym mowa w art. 20 ust. 2⁶⁴, książkę obiektu budowlanego, stanowiącą dokument przeznaczony do zapisów dotyczących przeprowadzanych badań i kontroli stanu technicznego, remontów i przebudowy, w okresie użytkowania obiektu budowlanego (art. 64 ust. 1 *Prawa budowlanego*). Wzór książki obiektu budowlanego został określony w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego⁶⁵. Zgodnie z § 2 tego rozporządzenia książka powinna być założona w dniu przekazania obiektu budowlanego do użytkowania i systematycznie prowadzona przez okres jego użytkowania. Wpisy do książki obejmują (§ 5 tego rozporządzenia):

- 1) podstawowe dane identyfikujące obiekt: rodzaj obiektu i jego adres, właściciela, zarządcę - nazwę lub imię i nazwisko, protokół odbioru obiektu - numer i datę sporządzenia, pozwolenie na użytkowanie obiektu - nazwę organu, który wydał, numer i datę wydania, zmianę właściciela lub zarządcy - numer i datę protokołu przejęcia obiektu, wpis o zamknięciu książki, datę jej założenia;
- 2) dane ogólne o obiekcie wraz z wykazem dokumentacji, w tym dokumentacji technicznej przekazanej właścicielowi (zarządcy) przy zakładaniu książki;
- 3) plan sytuacyjny obiektu, z zaznaczonymi granicami nieruchomości, określający również usytuowanie miejsc przyłączenia obiektu do sieci uzbrojenia terenu oraz armatury lub urządzeń przeznaczonych do odcięcia czynnika dostarczanego za pomocą tych sieci, a w szczególności gazu, energii elektrycznej i ciepła;
- 4) protokoły kontroli oraz badań określonych w art. 62 ust. 1 i 2 *Prawa budowlanego* oraz przeprowadzonych remontów i przebudowy obiektu.

Niedotrzymanie terminu przeprowadzenia okresowych kontroli stanu technicznego przez zarządcę lub właściciela obiektu, zgodnie z art. 93 pkt 8 *Prawa budowlanego*, stanowi wykroczenie i jest zagrożone karą grzywny.

Założenia ogólne pilotażowego Programu

Program, skierowany do jst województwa dolnośląskiego, zakładał budowę małych krytych pływalni przy istniejących obiektach szkolnych. Zakładał, że główną funkcją obiektu będzie nauka pływania dla dzieci i młodzieży pod nadzorem przeszkolonych nauczycieli wychowania fizycznego zatrudnionych w szkołach, przy których powstaną pływalnie. Natomiast po godzinach użytkowania basenu przez szkoły (lub w godzinach wcześniejszych), obiekty będą udostępniane społeczności lokalnej na indywidualne korzystanie z basenów oraz na zorganizowane zajęcia sportowe sekcji pływackich czy grup korzystających z rekreacji i rehabilitacji wodnej. Kryte pływalnie powinny być w pełni dostępne dla osób niepełnosprawnych. Projekty małych przyszkolnych krytych basenów budowanych w ramach Programu „Dolnośląski Delfinek” powinny opierać się na wytycznych zawartych w *Analizie funkcjonalno-użytkowej* (opracowanej na potrzeby realizacji Programu).

⁶³ Zgodnie z art. 60 *Prawa budowlanego* inwestor, oddając do użytkowania obiekt budowlany przekazuje właścicielowi lub zarządcy obiektu dokumentację budowy i dokumentację powykonawczą. Przekazaniu podlegają również inne dokumenty i decyzje dotyczące obiektu, a także, w razie potrzeby, instrukcje obsługi i eksploatacji: obiektu, instalacji i urządzeń związanych z tym obiektem.

⁶⁴ Zgodnie z tym przepisem projektant ma obowiązek zapewnić sprawdzenie projektu architektoniczno-budowlanego pod względem zgodności z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, przez osobę z uprawnieniami budowlanymi do projektowania bez ograniczeń w odpowiedniej specjalności.

⁶⁵ Dz. U. 2003 r. Nr 120 poz. 1134.

1. Lokalizacja pływalni

Pływalnie powinny powstawać przy istniejących zespołach szkolnych i szkolno-sportowych. W zależności od lokalnych warunków urbanistycznych i przestrzennych, nie wykluczano budowy pływalni wolnostojących z łącznikami do istniejących obiektów, by umożliwić uczniom bezpośrednie przejście z obiektu szkolnego lub sportowego do budynku pływalni. Ważnym założeniem tego projektu, także z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju, jest takie usytuowanie pływalni, by przy jej budowie można było wykorzystać istniejącą infrastrukturę, zarówno techniczną, jak i przestrzenną.

2. Wielkość niecki basenowej

Dla potrzeb realizacji Programu „Dolnośląski Delfinek” przyjęto następujące parametry niecki basenowej: czterotorowa niecka basenowa o wymiarach 16,67 m x 8,5 m i głębokości od 0,9 m do 1,35 m ze słupkami do skoku startowego. Przyjęte wymiary niecki basenowej wynikają z podziału długości basenu olimpijskiego (50 m) na trzy, co ma znaczenie dla treningów pływackich oraz zawodów szkolnych. W Programie zaznaczono, że takie parametry niecki basenu pozwalają również na komfortowe pływanie rekreacyjne osób dorosłych, z nawrotami włącznie, a także szereg zajęć rekreacyjnych i rehabilitacyjnych. Szerokość niecki basenu umożliwia aranżację czterech torów po 2 m efektywnej szerokości każdy. Głębokość i profil dna pozwalają na prowadzenie profesjonalnej nauki pływania dla dzieci w klasach podstawowych, a także nauczanie takich elementów sportu pływackiego jak skok startowy czy nawrót. Niecka basenowa została zwymiarowana tak, aby można było na niej prowadzić zajęcia nauki pływania dla jednej, max. 30-osobowej klasy (na jeden tor przypada max. siedmioro uczniów).

3. Termin realizacji inwestycji (łącznie z wykonaniem projektu):

Od stycznia 2016 r. do 30 listopada 2017 r.

4. Finansowanie

Według *Analizy funkcjonalno-użytkowej* koszt budowy pływalni o takich parametrach wynosi ok. 5 mln zł brutto.

Finansowanie Programu przewidziane zostało ze środków budżetu Województwa Dolnośląskiego (podstawa prawna: art. 8a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa oraz art. 216 ust. 2 pkt 5 i art. 220 *ufp*), z FRKF (podstawa prawna: § 4 pkt 2 Rozporządzenia Ministra Sportu i Turystyki z dnia 10 października 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków uzyskiwania dofinansowania realizacji zadań inwestycyjnych z zakresu rozwijania sportu, trybu składania wniosków oraz przekazywania środków z Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej⁶⁶) na podstawie porozumienia zawartego pomiędzy Zarządem Województwa Dolnośląskiego a Ministrem Sportu i Turystyki z 27 lipca 2015 r., a także ze środków własnych jednostek samorządu terytorialnego. Określono następujący sposób finansowania:

Samorząd województwa Dolnośląskiego: ok. 25% wartości inwestycji, jednak nie więcej niż 1 250 000 zł.

Umowy z samorządem województwa dolnośląskiego o dofinansowanie zadań inwestycyjnych w ramach Programu „Dolnośląski Delfinek” miały być zawierane po wyłonieniu wykonawców robót budowlanych i podpisaniu z nimi umów.

⁶⁶ Dz. U. poz. 1391 - przedmiotowe rozporządzenie utraciło moc obowiązującą z dniem 1 stycznia 2016 r. Kolejne rozporządzenie Minister Sportu i Turystyki wydał w dniu 18 grudnia 2015 r. w sprawie przekazywania środków z Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej (Dz. U. poz. 2252). Rozporządzenie weszło w życie z dniem 1 stycznia 2016 r. i utraciło moc obowiązującą z dniem 2 października 2017 r. Obecnie przedmiotowa materia uregulowana jest w rozporządzeniu Ministra Sportu i Turystyki z dnia 25 września 2017 r. w sprawie przekazywania środków z Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej (Dz. U. poz. 1801).

Ministerstwo Sportu i Turystyki: (środki FRKF dla województwa dolnośląskiego w ramach Programu Rozwoju Bazy Sportowej Województwa Dolnośląskiego): nie mniej niż 20% wartości inwestycji, max. 33% (min. ok. 1 000 000 zł, max. ok. 1 650 000 zł).

Środki własne jst: ok. 50% wartości inwestycji.

W przypadku zastosowania w projekcie odnawialnych źródeł energii oraz prowadzenia rehabilitacji osób niepełnosprawnych można było ubiegać się o dofinansowanie inwestycji z funduszy Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Szczegółowa informacja na ten temat została zawarta w *Analizie funkcjonalno-użytkowej* pływalni.

5. Wnioski o dofinansowanie inwestycji

Wzór wniosku o dofinansowanie zamieszczony został na stronie internetowej UMWD w zakładce Sport. Termin składania wniosków (I edycja Programu) ustalono na dzień 6 listopada 2015 r. do godz. 15:30. Do wniosku o dofinansowanie inwestycji należało załączyć:

- a) oświadczenie o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i dokument potwierdzający prawo do dysponowania nieruchomością (odpis z księgi wieczystej lub wypis z rejestru gruntów z mapą ewidencyjną);
- b) oświadczenie o zabezpieczeniu środków własnych na finansowanie zadania inwestycyjnego w terminie do dnia 31 grudnia 2015 r.;
- c) oświadczenie, że projekt pływalni będzie oparty na wytycznych zawartych w *Analizie funkcjonalno-użytkowej* małych przyszkolnych krytych pływalni dla Programu „Dolnośląski Delfinek” (udostępnione na stronie internetowej UMWD w zakładce SPORT/Dolnośląski Delfinek);
- d) oświadczenie o zabezpieczeniu środków finansowych na utrzymanie obiektu oraz, że po oddaniu do użytku obiekt będzie utrzymany na właściwym poziomie technicznym oraz użytkowany zgodnie z założeniami Programu, tzn. będzie służył przede wszystkim do nauki pływania dzieci i młodzieży, a po zajęciach szkolnych będzie udostępniony społeczności lokalnej do celów rekreacyjnych;
- e) szkic sytuacyjny usytuowania planowanej pływalni z wymiarami działki.

6. Kryteria wyboru zadań inwestycyjnych do dofinansowania z budżetu Województwa Dolnośląskiego

Przy wyborze zadań inwestycyjnych do dofinansowania w ramach Programu, Zarząd Województwa Dolnośląskiego miał się kierować w szczególności następującymi kryteriami:

- a) odległością od najbliższej krytej pływalni;
- b) liczbą uczniów w szkole/zespole szkół, przy której(-ym) ma powstać pływalnia;
- c) współczynnikiem „G” gminy⁶⁷, na terenie której ma powstać pływalnia;
- d) udziałem jst w programie nauki pływania dzieci pn. „Umiem pływać”;
- e) stanem infrastruktury sportowo-rekreacyjnej w szkole/gminie.

7. Harmonogram realizacji Programu „Dolnośląski Delfinek”

Do 30 listopada 2015 r. Zarząd Województwa miał wybrać zadania inwestycyjne, wskazane do dofinansowania. Do 31 grudnia 2015 r. – jst miały podjąć stosowne uchwały o zabezpieczeniu środków własnych na realizację inwestycji wskazanych do dofinansowania przez Zarząd Województwa. W okresie styczeń/luty 2016 r. Sejmik Województwa Dolnośląskiego miał podjąć uchwałę w sprawie udzielenia pomocy finansowej ze środków własnych, w formie dotacji celowej na realizację inwestycji w ramach Programu, dla jst które zostały do niego zakwalifikowane. Do 1 marca 2016 r.

⁶⁷ Współczynnik „G” – wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca gminy, określony w art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

ist mogły zgłaszać zadania inwestycyjne do Wieloletniego Programu Rozwoju Bazy Sportowej Województwa Dolnośląskiego (zgłoszenia należało składać do Wydziału Sportu, Rekreacji i Turystyki UMWD). Do końca kwietnia 2016 r. prognozowano podjęcie uchwały przez Sejmik Województwa Dolnośląskiego o ujęciu zgłoszonych zadań inwestycyjnych w Programie Rozwoju Bazy Sportowej Województwa Dolnośląskiego. Na sierpień/wrzesień 2017 r. planowano zakończenie inwestycji i oddanie pływalni do użytku.

Zgodnie z postanowieniami regulaminu organizacyjnego UMWD, realizację programów rozbudowy infrastruktury sportowej na Dolnym Śląsku, finansowanych z budżetu samorządu województwa dolnośląskiego, w tym Programu „Dolnośląski Delfinek”, koordynował Wydział Sportu, Rekreacji i Turystyki (Dział Sportu i Rekreacji) w Departamencie Rozwoju Regionalnego. Wydział ten prowadził także zadania dotyczące programów sportu powszechnego „Sprawny Dolnoślązaczek”, „Umiem pływać”, współpracował z dolnośląskimi związkami sportowymi, gminami i organizacjami pozarządowymi realizując szkolenia, upowszechniając i popularyzując sport. Prowadził także współpracę z Ministerstwem Sportu i Turystyki, dotyczącą inwestycji sportowych na Dolnym Śląsku⁶⁸.

8. Harmonogram wypłat dotacji z budżetu Województwa Dolnośląskiego

- do 10 grudnia 2016 r. - max. 600 000 zł,
- do 30 września 2017 r. - pozostała część dotacji wynikająca z zawartych umów dla zadań zakończonych do sierpnia/września 2017 r.

Z opublikowanej przez UMWD *Analizy funkcjonalno-użytkowej małych przyszkolnych krytych pływalni w ramach programu „Dolnośląski Delfinek”* wynikało, że rolę nauczycieli/instruktorów prowadzących naukę pływania pełnić mieli zatrudnieni w szkole nauczyciele zajęć wychowania fizycznego, którzy winni mieć uprawnienia do prowadzenia nauki pływania. W przypadku braku takich uprawnień u nauczycieli prowadzących zajęcia W-F w szkołach, wskazano na Dolnośląski Okręgowy Związek Pływacki, który powinien przeprowadzić kursy nadające nauczycielom odpowiednie uprawnienia. Szkolenie instruktorów pływania dla nauczycieli z pięciu gmin, realizujących w latach 2016-2017 Program, przeprowadzili pracownicy Zakładu Teorii i Metodyki Pływania Akademii Wychowania Fizycznego we Wrocławiu, mający w tym wieloletnie doświadczenie⁶⁹. Szkolenie dla 62 uczestników rozpoczęło się 29 sierpnia 2016 r. i obejmowało dwa sześciodniowe bloki, a samorząd województwa dolnośląskiego finansował połowę jego kosztów.

⁶⁸ Regulamin organizacyjny UMWD stanowi załącznik do uchwały nr 4733/V/17 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie uchwalenia regulaminu organizacyjnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego we Wrocławiu.

⁶⁹ <http://www.umwd.dolnyslask.pl/urząd/aktualnosci/artykul/szkolenie-instruktorow-plywania-w-ramach-programu-dolnoslaski-delfinek/>

6.3. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

1. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli* (Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - *Prawo budowlane* (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych* (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o *sporcie* (Dz. U. z 2018 r. poz. 1263, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o *samorządzie województwa* (Dz. U. z 2018 r. poz. 913, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o *samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. - *Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o *odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych* (Dz. U. z 2018 r. poz. 1458, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o *dochodach jednostek samorządu terytorialnego* (Dz. U. z 2018 r. poz. 1530).
10. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o *rachunkowości* (Dz. U. z 2018 r. poz. 395, ze zm.).
11. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o *gospodarce nieruchomościami* (Dz. U. z 2018 r. poz. 121 ze zm.).
12. Ustawa z dnia 2 grudnia 1996 r. o *gospodarce komunalnej* (Dz. U. z 2017 r. poz. 827, ze zm.).
13. Rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 10 października 2014 r. w sprawie *szczegółowych warunków uzyskiwania dofinansowania realizacji zadań inwestycyjnych z zakresu rozwijania sportu, trybu składania wniosków oraz przekazywania środków z Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej* (Dz. U. poz. 1391). Rozporządzeniu utraciło moc obowiązującą z dniem 1 stycznia 2016 r.
14. Rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 18 grudnia 2015 r. w sprawie *przekazywania środków z Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej* (Dz. U. poz. 2252). Rozporządzenie weszło w życie z dniem 1 stycznia 2016 r. a utraciło moc obowiązującą z dniem 2 października 2017 r.
15. Rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 25 września 2017 r. w sprawie *przekazywania środków z Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej* (Dz. U. poz. 1801).
16. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie *książki obiektu budowlanego* (Dz. U. Nr 120 poz. 1134).
17. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie *warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie* (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422, ze zm.).

6.4 WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Sportu i Turystyki
8. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
9. Sejmowa Komisja Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki
10. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
11. Senacka Komisja Nauki, Edukacji i Sportu
12. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
13. Marszałek Województwa Dolnośląskiego
14. Wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast w województwie dolnośląskim – drogą elektroniczną
15. Starostowie w województwie dolnośląskim – drogą elektroniczną

