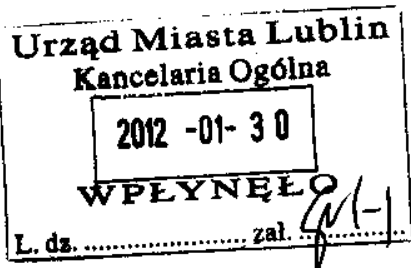




NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Lublinie

LLU 4114-07-01/2011

Lublin, dnia 26 stycznia 2012 r.



Pan
Krzysztof Żuk
Prezydent Miasta Lublin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie przeprowadziła w Urzędzie Miasta Lublin (Miasto Lublin) kontrolę działań przygotowawczych dotyczących budowy stadionu miejskiego w Lublinie wraz z zagospodarowaniem przylegającego terenu.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 23 stycznia 2012 r. Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezydentowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia nieprzeprowadzenie przez Prezydenta Miasta Lublin rzetelnych analiz przed podjęciem decyzji o budowie stadionu miejskiego na terenie osadników po byłej Cukrowni Lublin.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, pozostałą działalność Prezydenta Miasta Lublin związaną z przygotowaniem tej inwestycji do realizacji.

Negatywną ocenę uzasadnia brak rzetelnych analiz na etapie wyboru lokalizacji budowy stadionu miejskiego, dotyczących:

- warunków i zasad zagospodarowania terenu przy ul. Krochmalnej w Lublinie, na którym obecnie prowadzona jest inwestycja,
- warunków geologicznych tego terenu, a także
- opłacalności zaniechania przebudowy stadionu przy Al. Zygmuntońskich, na którą Miasto Lublin poniosło w latach 2005-2008 nakłady w kwocie 2.284.620,80 zł.

Podstawą pozytywnej oceny są w szczególności:

- zgodność zadania inwestycyjnego pn. „Budowa stadionu miejskiego w Lublinie wraz z zagospodarowaniem przylegającego terenu” z celami strategicznymi zawartymi w „Strategii Rozwoju Miasta Lublin na lata 2008-2015 (aktualizacja)” oraz z założeniami *Wieloletniego Planu Inwestycyjnego na lata 2009 – 2015*,
- zapewnienie dofinansowania inwestycji środkami pochodzącymi z UE,
- prawidłowe przeprowadzenie postępowania w trybie przetargu nieograniczonego na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²,

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701, ze zm.

² Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759, ze zm.

- uzyskanie dla inwestycji decyzji: ustalającej środowiskowe uwarunkowania oraz lokalizację inwestycji celu publicznego,
- zakup przez Miasto Lublin prawa użytkowego wieczystego działki 3/26, 3/24 od Krajowej Spółki Cukrowej SA zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły planowania w decyzjach o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia i o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego zrzutu ścieków do rzeki Bystrzycy pomimo zakazu ustanowionego w planie miejscowym.

1. Decyzja Miasta Lublin o lokalizacji inwestycji i zmianie jej charakteru z przebudowy istniejącego stadionu przy Al. Zygmuntońskich na budowę nowego stadionu nie została poprzedzona rzetelną analizą warunków i zasad zagospodarowania terenu wynikających ze *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Lublin*³, opracowań analitycznych i warunków geologicznych terenu osadników po byłej Cukrowni Lublin. Do końca roku 2008 inwestycję prowadzono pn. „Przebudowa stadionu miejskiego przy Al. Zygmuntońskich 5 w Lublinie wraz z zagospodarowaniem przylegającego terenu”. Dla tego projektu opracowano m.in. kompletną dokumentację techniczną, dwa raporty o oddziaływaniu na środowisko i studium wykonalności, ponosząc z tego tytułu nakłady w kwocie 2 284 620,80 zł brutto.

W wyniku zmiany koncepcji inwestycji na „Budowę stadionu miejskiego w Lublinie wraz z zagospodarowaniem przylegającego terenu” przy ul. Krochmalnej w dniu 23.01.2009 r. Zastępca Prezydenta Miasta Lublin Elżbieta Kołodziej-Wnuk, działająca z upoważnienia Prezydenta Miasta Lublin, dokonała aktualizacji projektu poprzez zgłoszenie do Zarządu Województwa Lubelskiego⁴. W lutym 2009 r. stosowne zmiany uchwałą Rady Miasta Lublin zostały wprowadzone w WPI⁵.

W ocenie NIK niegospodarnie było odstąpienie od realizacji przebudowy stadionu miejskiego przy Al. Zygmuntońskich bez przeprowadzenia stosownej analizy ekonomicznej w sytuacji, gdy na realizację tej koncepcji (opracowanie kompletnej dokumentacji technicznej, dwóch raportów o oddziaływaniu na środowisko oraz studium wykonalności) poniesiono w latach 2005-2008 łączne nakłady w kwocie 2 284 620,80 zł brutto bez zapewnienia możliwości wykorzystania uzyskanej dokumentacji. NIK zwraca uwagę, że Miasto Lublin do czasu zakończenia kontroli nie wykorzystало przedmiotowej dokumentacji i z okoliczności wynika, że sporządzona dokumentacja nie zostanie wykorzystana w dającej się przewidzieć przyszłości. Zadanie inwestycyjne polegające na przebudowie stadionu przy Al. Zygmuntońskich zostało bowiem usunięte z aktualnego WPI⁶. Zadanie to nie zostało przewidziane do realizacji również przez nowo utworzoną spółkę MOSiR „Bystrzyca” Sp. z o.o., ponieważ Miasto Lublin, dokonując likwidacji zakładu budżetowego pn. Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji „Bystrzyca”, nie przeniosło praw do dokumentacji dotyczącej przebudowy Stadionu Miejskiego przy Al. Zygmuntońskich na tę spółkę⁷.

Teren osadników po byłej Cukrowni Lublin, na którym zlokalizowano inwestycję, nie jest objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (m.p.z.p.). W obszarze tym obowiązuje natomiast *Studium*

³ Uchwała Rady Miasta Lublin nr 359/XXII/2000 z dnia 13 kwietnia 2000 r.

⁴ Instytucja Zarządzająca RPO WL.

⁵ Uchwałą Rada Miasta Lublin nr 653/XXIX/2009 z dnia 19.02.2009 r. wprowadzono w WPI zmianę z zadania pt. „Przebudowa stadionu miejskiego przy Al. Zygmuntońskich 5 w Lublinie wraz z zagospodarowaniem przylegającego terenu” na zadanie pt. „Budowa stadionu miejskiego w Lublinie wraz z zagospodarowaniem terenu”.

⁶ Uchwałą nr 653/XXIX/2009 Rady Miasta Lublin z dnia 19.02.2009 r. wprowadzono zmiany w Wieloletnim Planie Inwestycyjnym na lata 2009-2015, polegające m.in. na zmianie:

- nazwy zadania „Przebudowa stadionu miejskiego przy Al. Zygmuntońskich 5 w Lublinie wraz z zagospodarowaniem przylegającego terenu” na „Budowa stadionu miejskiego w Lublinie wraz z zagospodarowaniem terenu” (zakres rzeczowy: budowa stadionu miejskiego w Lublinie wraz z towarzyszącą infrastrukturą zgodnie z normami federacji krajowych PZPN i międzynarodowych UEFA w zakresie piłki nożnej),
- okresu realizacji przedsięwzięcia z lat 2007-2013 na lata 2010-2013,
- wielkości nakładów w poszczególnych latach realizacji zadania (przewidywana całkowita wartość zadania pozostała w wysokości 155 000 000 zł).

⁷ Spółka MOSiR „Bystrzyca” Sp. z o.o. została utworzona, aby kontynuować działalność zlikwidowanego zakładu budżetowego MOSiR w szczególności w zakresie kultury fizycznej i turystyki, w tym utrzymania terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych. Spółce tej przekazano aportem m.in. stadion sportowy przy Al. Zygmuntońskich 5, którego dotyczyła ww. dokumentacja

uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Lublin⁸, które wprowadzicie nie jest aktem prawa miejscowego, ale jest dokumentem wyznaczającym politykę przestrzenną miasta i wytyczającym kierunki i strategię rozwoju miasta na dłuższy okres. Zgodnie z tym dokumentem część terenu inwestycji leży m.in. na obszarze dolin rzecznych, tj. na terenie chronionym przed urbanizacją (jest to pas terenu o szerokości ok. 150 m mierzony od rzeki Bystrzycy w kierunku ul. Krochmalnej), objętym działaniami na rzecz rewaloryzacji dolin rzecznych m.in. poprzez eliminację źródeł zrzutów ścieków punktowych i powierzchniowych, a także na obszarze stanowiącym fragment Ekologicznego Systemu Obszarów Chronionych (ESOCH).

Podkreślenia wymaga, że wytyczony w *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Lublina* ESOCH był konsekwentnie obejmowany ochroną planistyczną w obecnie obowiązujących m.p.z.p. miasta Lublin obejmujących tereny doliny rzeki Bystrzycy⁹.

Ponadto inwestycję zlokalizowano na terenie objętym zasięgiem fali awaryjnej, w przypadku awarii tamy czołowej zbiornika wodnego w Zemborzycach, wyznaczonej w opracowaniu „*Ekspertyza prognozująca skutki fali wodnej wywołanej ewentualną awarią zbiornika – określenie przebiegu fali i skutków awarii – Hydroprojekt*” sporządzonym 18 marca 1980 r.

NIK zwraca uwagę, że tereny maksymalnego zasięgu fali awaryjnej wyznaczone ww. opracowaniu były również konsekwentnie ustanawiane w aktualnych m.p.z.p. jako „*Strefa nadzwyczajnych zagrożeń zalewowych*”, w których wprowadzono m.in. zakazy inwestowania kubaturowego trwale związanego z gruntem.

O braku rzetelności ze strony ówczesnego Prezydenta Miasta Lublin przy podejmowaniu decyzji o zmianie lokalizacji inwestycji świadczy fakt, że przed podjęciem tej decyzji nie zlecono wykonania badań warunków gruntowo-wodnych panujących na terenie osadników po byłej Cukrowni Lublin. Dokumentację z geotechnicznych badań podłoża pozyskano dopiero w marcu 2009 r. (tj. dwa miesiące po zmianie lokalizacji)¹⁰. Według tej dokumentacji grunty na tym terenie są słabonośne i wymagają wzmocnienia np. poprzez wykonanie żelbetowych pali pod obiekty.

2. Zadanie inwestycyjne pn. „*Budowa stadionu miejskiego w Lublinie wraz z zagospodarowaniem przylegającego terenu*” jest zgodne z celami operacyjnymi oraz założeniami zawartymi w „*Strategii Rozwoju Miasta Lublin na lata 2008-2015 (aktualizacja)*” oraz *Wieloletnim Planem Inwestycyjnym na lata 2009 – 2015 (WPI)*. Miasto Lublin posiada zagwarantowane dofinansowanie inwestycji w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2007-2013 (RPO WL) w kwocie nieprzekraczającej 67 398 200 zł¹¹. Ponadto Rada Miasta Lublin była informowana o wysokości planowanych nakładów na tę inwestycję oraz przewidywanych kosztach utrzymania stadionu po oddaniu do użytkowania. W studium wykonalności przedstawiono uproszczony rachunek zysków i strat za pierwszy i ostatni rok okresu referencyjnego wykazujący odpowiednio za 2014 r. stratę w wysokości 5 mln zł, a za 2033 r. stratę w wysokości 4 mln zł.

NIK nie wnosi uwag do przeprowadzonego w okresie styczeń – wrzesień 2011 r. przez Miasto Lublin postępowania w trybie przetargu nieograniczonego, na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych o udzielenie zamówienia publicznego na „*opracowanie dokumentacji projektowej*”

⁸ Uchwała Rady Miasta Lublin nr 359/XXII/2000 z dnia 13 kwietnia 2000 r.

⁹ m.p.z.p. – część I (uchwała nr 1641/LIII/2002 Rady Miejskiej w Lublinie z dnia 29 sierpnia 2002 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - część I), w obrębie obszaru północno - wschodniego, obejmujący fragment doliny rzeki Bystrzycy - po zachodniej stronie rzeki, na odcinku od ulicy Melgiewskiej do mostu kolejowego linii Lublin - Łuków; m.p.z.p. – część II (uchwała nr 1688/LV/2002 Rady Miejskiej w Lublinie z dnia 26 września 2002 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - część II), obejmujący fragment doliny rzeki Bystrzycy - po zachodniej stronie rzeki, na odcinku od ulicy Muzycznej do mostu kolejowego na szlaku Lublin - Warszawa;

m.p.z.p. – część IV (uchwała nr 628/XXIX/2005 Rady Miasta Lublin z dnia 17 marca 2005 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - część IV), obejmujący fragment doliny rzeki Bystrzycy- po wschodniej stronie rzeki, na odcinku od al. Tysiąclecia do mostu kolejowego na szlaku Lublin - Łuków i po obu stronach rzeki na odcinku od toru kolejowego relacji Lublin - Łuków do granicy administracyjnej miasta.

¹⁰ Dokumentację geotechniczną na zlecenie Urzędu Miasta Lublin wykonało Przedsiębiorstwo Projektowo-Badawcze Realizacji i Nadzoru Inwestycji w Lublinie S.Z.G. Sp. z o.o.

¹¹ Projekt pn. „*Budowa stadionu miejskiego w Lublinie wraz z zagospodarowaniem przylegającego terenu*”, uchwałą Zarządu Województwa Lubelskiego Nr CCXIX/2588/09 z dnia 07.04.2009 r., został ujęty w Indykatorywnym Wykazie Indywidualnych Projektów Kluczowych. W dniu 30.11.2010 r., pomiędzy Miastem Lublin a Województwem Lubelskim, została zawarta umowa nr PK/09-UDA-RPLU.08.02.00-001/10-00-0470 o dofinansowanie ww. projektu, w ramach osi priorytetowej VIII: Infrastruktura społeczna, działania 8.2: Infrastruktura szkolna i sportowa RPO WL.

oraz budowę stadionu miejskiego w Lublinie wraz z zagospodarowaniem przylegającego terenu, instalacjami i przyłączami, zlokalizowanego w rejonie ul. Krochmalnej, na terenie osadników byłej Cukrowni Lublin, w ramach RPO WL¹². Wartość zamówienia ustalono 26 października 2010 r., na podstawie programu funkcjonalno-użytkowego dla tej inwestycji, na kwotę 190 436 965,55 zł (w tym wartość przewidywanych zamówień uzupełniających 63 478 988,52 zł). Po przeprowadzonym postępowaniu, 2 września 2011 r. pomiędzy Miastem Lublin a Budimex S.A. Warszawa została zawarta umowa na wykonanie przedmiotu zamówienia, za wynagrodzeniem ryczałtowym w wysokości brutto 136 207 740 zł (netto 110 738 000 zł).

3. Budowa stadionu, stosownie do przepisów § 3 ust. 1 pkt 48 i pkt 53 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko¹², została zaliczona do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. W związku z powyższym, w lutym 2010 r. sporządzono raport o oddziaływaniu inwestycji na środowisko. Spełniając wymogi zawarte w art. 30 i art. 33 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹³, organ wydający decyzję (Prezydent Miasta Lublin) zapewnił udział społeczeństwa w postępowaniu, w ramach którego sporządzony został raport o oddziaływaniu na środowisko. W wyniku przeprowadzonego postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, po zasięgnięciu opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Lublinie pod względem wymagań higienicznych i zdrowotnych¹⁴ oraz po uwzględnieniu postanowienia Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Lublinie¹⁵, 16 kwietnia 2010 r. została wydana decyzja Prezydenta Miasta Lublin o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia¹⁶. Następnie 24 czerwca 2010 r. Prezydent Miasta wydał decyzję nr 268/86 o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Przy wydawaniu obu ww. decyzji nie ustrzeżono się jednak nieprawidłowości. W decyzjach tych założono możliwość zrzutu ścieków po podczyszczeniu (wody opadowe z powierzchni utwardzonych – drogi i parkingi) do rzeki Bystrzycy¹⁷ objętej m.p.z.p.¹⁸, zgodnie z postanowieniami którego rzeka ta położona jest w strefie ESOCH, gdzie został ustanowiony m.in. zakaz odprowadzania ścieków do wód (§ 64 uchwały).

O braku należytej nierzetelności przy sporządzaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia, świadczy także nieuwzględnienie zalecenia do realizacji w fazie budowy zawartego w raporcie o oddziaływaniu na środowisko¹⁹, odnośnie wykonania obudowy wykopów dla wszystkich urządzeń podziemnych w technologii ścian szczelnych. Zastosowanie tego rozwiązania ma na celu m.in. uniknięcie naruszenia istniejących stosunków wodnych, wykluczenia możliwości powstania leja depresyjnego.

Z kolei w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, w punkcie 6.1 dotyczącym warunków zabudowy i zagospodarowania terenu wynikających z przepisów odrębnych stwierdzono, że teren objęty inwestycją nie jest położony na terenach narażonych na niebezpieczeństwo powodzi, pomimo że zgodnie z posiadanymi przez Miasto Lublin dokumentami teren ten objęty jest zasięgiem fali powodziowej wywołanej ewentualną awarią tamy czołowej na Zalewie Zemborzyckim.

4. NIK nie wnosi uwag do procedury zakupu prawa użytkowego wieczystego działki 3/26 (18,0835 ha) wraz z posadowionym na tej działce kolektorem ściekowym oraz nr 3/24 (0,0179 ha) o łącznej powierzchni 18,1014 ha przez Miasto Lublin od Krajowej Spółki Cukrowej SA. Nieruchomość zakupiono po uprzednim uzyskaniu zgody Rady Miasta²⁰, wykonaniu wyceny przez rzeczoznawcę majątkowego i przeprowadzeniu negocjacji z Krajową Spółką Cukrową S.A. w wyniku czego prawo użytkowania wieczystego ww. działek zakupiono za kwotę brutto 9.512.590 zł.

¹² Dz. U. Nr 257, poz. 2573 ze zm.

¹³ Dz. U. z 2008r. Nr 199, poz. 1227 ze zm.

¹⁴ opinia z dnia 12.04.2010r., znak ONS-NZ-700.2/13/10.

¹⁵ postanowienie z dnia 15.04.2010 r., znak: RDOŚ-06-WOOS-6651-13-002- 1/10/lk.

¹⁶ znak OŚ. OŚ. 111.7624-111/09.

¹⁷ działka nr ewid. 1/1, obr. 17 – Krochmalna, arkusz 4.

¹⁸ uchwała Nr 1688 /LV/2002 Rady Miejskiej w Lublinie z dnia 26 września 2002 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Lublina – część II.

¹⁹ w punkcie 1.13.4 Oddziaływanie na środowisko wodne. Zalecenia do realizacji w fazie budowy.

²⁰ Uchwała Rady Miasta nr 522/XXVI/2008 z dnia 27 listopada 2008 r.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Przeprowadzanie rzetelnej analizy warunków i zasad zagospodarowania terenu i uwzględnianie jej wyników przy podejmowaniu decyzji o lokalizacji planowanych przez Miasto Lublin inwestycji;
2. Zagospodarowanie ścieków (wód opadowych z parkingów i dróg dojazdowych objętych skontrolowaną inwestycją) w sposób nienaruszający przepisów m.p.z.p.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Prezydenta, w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Prezydentowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Lublinie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.


DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie

Adam Peziot