



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Wojciech Misiąg

KNO – 4101-06-01/2012
P/12/067

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

[Tekst ujednolicony na podstawie uchwały Nr 23/2013 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 24 kwietnia 2013 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego]

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/12/067 – *Wychowanie fizyczne i sport w szkołach publicznych i niepublicznych*

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

Kontroler

Iwona Sekuła, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 83229 z 5 listopada 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana

Ministerstwo Sportu i Turystyki, ul. Senatorska 14, 00-082 Warszawa, zwane dalej „Ministerstwem”

Kierownik jednostki kontrolowanej

Ministrami Sportu i Turystyki w latach 2007-2011 byli: Tomasz Lipiec (od 31 października 2005 r. do 9 lipca 2007 r.), Elżbieta Jakubiak (od 23 lipca 2007 r. do 16 listopada 2007 r.), Mirosław Drzewiecki (od 16 listopada 2007 r. do 13 października 2009 r.), Adam Giersz (od 14 października 2009 r. do 18 listopada 2011 r.). Od dnia 18 listopada 2011 r. Ministrem Sportu i Turystyki jest Joanna Mucha.

(dowód: akta kontroli str. 32)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność Ministra Sportu i Turystyki w zakresie wspierania wychowania fizycznego i sportu w szkołach.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Formułując ocenę pozytywną, NIK uwzględniła w szczególności działania Ministra na rzecz rozwoju infrastruktury sportowej, w tym dofinansowanie budowy ogólnodostępnych, wielofunkcyjnych boisk sportowych dla dzieci i młodzieży oraz budowy, remontów i modernizacji sal gimnastycznych niezbędnych do prowadzenia zajęć wychowania fizycznego i sportu szkolnego.

Podczas kontroli w ośmiu szkołach publicznych, dysponujących kompleksem boisk sportowych zbudowanym w ramach programu *Moje boisko – Orlik 2012*, stwierdzono, że funkcjonują one zgodnie z jego założeniami, w szczególności są one ogólnodostępne, a korzystanie z nich jest nieodpłatne.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- 1) braku monitorowania i oceny efektów *Strategii rozwoju sportu w Polsce do roku 2015 (Strategia)*²;
- 2) nierealizowaniu od 2009 r. zadania nr 1 *Promocja autorskich programów wychowania fizycznego w ramach priorytetu 1. w obszarze działania 1.1 Strategii*;
- 3) niezgodnej z założeniami *Strategii* realizacji zadania nr 4 *Promocja umiejętności pływania „Umiem pływać” w ramach priorytetu 1. w obszarze działania 1.1. poprzez*

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² *Strategia rozwoju sportu w Polsce do roku 2015* została przyjęta przez Radę Ministrów 23 stycznia 2007 r. Stanowi ona modyfikację opracowanej w Ministerstwie Edukacji Narodowej i Sportu *Strategii rozwoju sportu w Polsce do roku 2012*, przyjętej przez Radę Ministrów 11 lutego 2003 r.

dofinansowanie zajęć pozalekcyjnych dla uczniów na każdym etapie edukacji, zamiast wyłącznie uczniów gimnazjum;

- 4) zawieraniu umów o dofinansowanie projektów ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej niezgodnie z terminem realizacji projektu określonym w złożonym wniosku;
- 5) przyznawaniu dofinansowania ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej na podstawie wniosków, które nie spełniały wymogów określonych w przepisach prawa;
- 6) nierzetelnym prowadzeniu dokumentacji dotyczącej dofinansowania projektów w ramach programu *Sportowe wakacje* w 2010 r., tj. niepotwierdzenie przez Ministerstwo wysłania pism informujących o przyznanej dofinansowaniu, co mogło stanowić podstawę anulowania przyznanego dofinansowania;
- 7) zatwierdzaniu sprawozdań z realizacji przedsięwzięć dofinansowanych w 2010 r. w ramach programu *Sportowe wakacje*, które nie uwzględniały w łącznej kwocie wydatków wnioskowanego udziału procentowego ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej;
- 8) przyznawaniu samorządom województw środków finansowych przeznaczonych na rozwój infrastruktury sportowej bez wskazania, stosownie do założeń *Strategii*, że mają być dofinansowywane wyłącznie nowe obiekty sportowe.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja zadań wynikających ze *Strategii rozwoju sportu w Polsce do roku 2015* dotyczących rozwoju infrastruktury sportowej oraz organizacji wychowania fizycznego i sportu

Opis stanu
faktycznego

Strategia wskazuje podstawowe działania Ministerstwa Sportu i Turystyki w zakresie realizacji jej głównego celu strategicznego - *Aktywne i Sprawne Społeczeństwo*³. W dokumencie tym określono obszary działań zmierzających do poprawy wydolności i sprawności fizycznej dzieci i młodzieży, dla których zdefiniowano dziewięć zadań, w tym sześć w ramach priorytetu 1. *Popularyzacja sportu dla wszystkich* w obszarze działania 1.1 *Sprawność fizyczna dzieci i młodzieży* oraz trzy w ramach priorytetu 3. *Rozwój infrastruktury sportowo-rekreacyjnej* w obszarze działania 3.2 *Infrastruktura sportowa*.

(dowód: akta kontroli str. 13-14, 54-55, 65)

1.1. Realizacja zadań w ramach priorytetu 1. *Popularyzacja sportu dla wszystkich* w obszarze działania 1.1. *Sprawność fizyczna dzieci i młodzieży*

Opis stanu
faktycznego

1.1.1. W ramach priorytetu 1. *Popularyzacja sportu dla wszystkich* w obszarze działania 1.1. *Sprawność fizyczna dzieci i młodzieży*, Minister Sportu i Turystyki realizował sześć zadań, na które w latach 2009-2012 (do końca III kwartału) wydatkowano ogółem 201.302,2 tys. zł.

W zakresie realizacji priorytetu 1.⁴ w obszarze działania 1.1. stwierdzono, że:

1) Zadanie nr 1 *Promocja autorskich programów wychowania fizycznego* – mające na celu wybór w drodze konkursu najciekawszych pod względem formy i treści programów nauczania wychowania fizycznego – było realizowane do 2008 r. poprzez udział przedstawiciela Ministerstwa w organizowanym przez Ministerstwo Edukacji Narodowej

³ Cel strategiczny określono m.in. na podstawie programu działania Rządu Rzeczypospolitej Polskiej *Solidarne państwo, Strategii Rozwoju Kraju na lata 2007-2015*, przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 29 listopada 2006 r. oraz założeń *Globalnej Strategii dotyczącej diety, aktywności fizycznej i zdrowia* Światowej Organizacji Zdrowia (WHO).

⁴ Celem priorytetu 1. *Strategii* jest wykształcenie w społeczeństwie nawyku dążenia do zdrowego życia poprzez właściwy rozwój dzieci i młodzieży. Za konieczność uznano poprawę efektywności działań związanych m.in. z obowiązkowymi zajęciami wychowania fizycznego poprzez zintegrowanie współpracy środowisk działających w zakresie sportu, aktywizację rodziców oraz upowszechnianie nowoczesnych programów edukacyjno-wychowawczych.

konkursie pn. *Alternatywne programy realizacji wychowania fizycznego i sportu szkolnego*⁵. Ponadto w ramach powyższego zadania dofinansowano w łącznej kwocie 75 tys. zł dwa Sejmiki Szkolnej Kultury Fizycznej zorganizowane przez Szkolny Związek Sportowy, które odbyły się 23-24 listopada 2010 r. i 29-30 października 2012 r.

2) Zadanie nr 2 *Wdrażanie nowoczesnych programów kontroli poziomu sprawności fizycznej* mające na celu wybór w trybie konkursowym programów oceny sprawności fizycznej i upowszechniania ich stosowania, realizowano poprzez:

a) dofinansowanie w latach 2009-2012 przedsięwzięć organizowanych przez Szkolny Związek Sportowy w łącznej kwocie 251 tys. zł, z tego: imprezę *Dzień dla zdrowia, dzień dla sprawności* (w latach 2009-2010); konkursu *Wakacje na sportowo* (w 2010 r.); *Zawodów Domów Dziecka i Ośrodków Szkolno-Wychowawczych* (w latach 2009-2010); *Ogólnopolskiego Zlotu Młodzieżowych Organizatorów Sportu* (w latach 2009-2012);

b) program *Sportowe Wakacje* polegający na organizacji letniego wypoczynku dzieci i młodzieży z uczniowskich klubów i stowarzyszeń sportowych (wydatki w łącznej kwocie 20.642,9 tys. zł pochodziły w latach 2009-2012 z Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej - FRKF); program powyższy realizowano od 2010 r. w ramach funkcji 8. *Kultura fizyczna i sport*, zadania 8.1 *Popularyzacja i wspieranie rozwoju sportu dla wszystkich* oraz podzadania 8.1.1 *Upowszechnianie aktywności fizycznej dzieci i młodzieży* budżetu zadaniowego Ministerstwa;

c) organizowaną od 2010 r. Ogólnopolską Kampanię Promującą Sprawność Fizyczną – *Test Coopera dla wszystkich*⁶, na którą w latach 2010-2012 wydatkowano łącznie 975 tys. zł (w 2012 r. w teście tym wzięło udział 8 tys. osób).

3) Zadanie nr 3 *Doskonalenie szkolnego systemu współzawodnictwa młodzieży* realizowano poprzez dofinansowanie ze środków FRKF cyklu zawodów pn. *Igrzyska Młodzieży Szkolnej* zorganizowanych przez Zarząd Główny Szkolnego Związku Sportowego. Łączna kwota dofinansowania zawodów, w których uczestniczyło w latach 2007-2012 łącznie 2.575.243 osób, wyniosła 20.490,2 tys. zł (powyższe zadanie zostało ujęte od 2010 r. w budżecie zadaniowym Ministerstwa w podzadaniu 8.1.1);

4) Zadanie nr 4 *Promocja umiejętności „Umiem pływać”* było przeznaczone dla młodzieży gimnazjalnej i miało na celu wdrożenie umiejętności bezpiecznego zachowania się w wodzie, zapobiegania wypadkom oraz naukę podstaw ratownictwa wodnego.

W latach 2009-2012 (do 30 września) ww. zadanie realizowano poprzez program *Powszechna nauka pływania*, w ramach którego dofinansowano łącznie 1.646 projektów (ze środków Funduszu Zajęć Sportowych dla Uczniów - FZSdU). Ministerstwo, do 2011 r. włącznie, nie dysponowało danymi o kwocie dofinansowania nauki pływania, lecz jedynie ogólnymi danymi finansowymi dotyczącymi wszystkich dyscyplin sportowych.

Pan Wojciech Kudlik, radca Ministra, w/z Dyrektora Departamentu Rozwoju i Promocji Sportu Ministerstwa odnosząc się do kwestii kwot wydatkowanych na program nauki pływania, poinformował, że Departament, gromadząc dane finansowe z wydatkowania środków FZSdU, nie wyróżniał dyscyplin sportowych, w ramach jakich zajęcia były realizowane.

⁵ W latach 2007-2008 przeprowadzono dwa konkursy, w ramach których nagrodzono trzy programy autorskie, a pięć programów wyróżniono. Źródło: Protokół kontroli podpisany w dniu 11 grudnia 2009 r. przez Ministra Sportu i Turystyki, z kontroli pn. *Wychowanie fizyczne i sport w szkołach publicznych (P/09/069)*, str. 14-16.

⁶ Zgodnie z podstawą programową przedmiotu *wychowanie fizyczne* dla II etapu edukacyjnego, określoną w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 sierpnia 2012 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz. U. z 2012 r., poz. 977), *Test Coopera* jest elementem diagnozy sprawności fizycznej i rozwoju fizycznego ucznia klasy IV-VI szkoły podstawowej (poprzednio w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół, Dz. U. z 2009 r. Nr 4, poz. 17, obowiązującym do dnia 31 sierpnia 2012 r., dalej: rozporządzenie w sprawie podstawy programowej z 2008 r.).

5) Zadanie nr 5 *Rozszerzenie programu „Sport wszystkich dzieci”*, mające na celu uaktywnienie większej liczby środowisk lokalnych oraz zwiększenie aktywności dzieci m.in. ze środowisk patologicznych, poszerzono w 2008 r. o:

- zadania wojewódzkiego programu *Preselekcja młodzieży do sportu*;
- projekt *Animator – Moje Boisko – Orlik 2012*;
- program *Przeciwdziałanie poprzez sport agresji i patologii wśród dzieci i młodzieży* realizowany wspólnie z resortami spraw wewnętrznych, edukacji, zdrowia i sprawiedliwości;
- projekty zmierzające do pełnego wykorzystania obiektów powstałych w ramach programu *Moje boisko – Orlik 2012*, tj. *Ogólnopolski Turniej Orlika w Piłce Nożnej*, *Turnieje: Orlik Basketmania, Orlik Volleymania, Szczypiorniak na Orlikach*.

W latach 2007-2012 (do 30 września) w ramach zadania nr 5 dofinansowano projekty na łączną kwotę 66.436 tys. zł, w tym na realizację programu *Przeciwdziałania poprzez sport agresji i patologii wśród dzieci i młodzieży* w latach 2009-2012 (do końca III kwartału) wydatkowano kwotę 3.465,6 tys. zł (zadanie nr 5 uwzględniono od 2010 r. w budżecie zadaniowym Ministerstwa w podzadaniu 8.1.1).

6) Zadanie nr 6 *Promocja programów sportowo-rekreacyjnych zajęć pozalekcyjnych* realizowano w latach 2007-2012 (do końca III kwartału) poprzez dofinansowanie ze środków FZSdU w łącznej kwocie 83.432,1 tys. zł zajęć sportowych dla uczniów prowadzonych m.in. przez kluby sportowe oraz inne organizacje pozarządowe.

(dowód: akta kontroli str. 8-10, 17-26, 129, 131-179, 336, 616-618, 882-889, 1035-1044, 1231, 1296, 1311-1313, 1323)

1.1.2. W latach 2010-2012 Minister Sportu i Turystyki podejmował działania w zakresie wspierania sportu dzieci i młodzieży określone w budżecie zadaniowym w funkcji 8. *Kultura fizyczna i sport*, w zadaniu 8.1 *Popularyzacja i wspieranie rozwoju sportu dla wszystkich* oraz podzadaniu 8.1.1 *Upowszechnianie aktywności fizycznej dzieci i młodzieży*. Wysokość środków finansowych wydatkowanych na ich realizację wyniosła łącznie 56.391 tys. zł.

Działania Ministra Sportu i Turystyki polegały na dofinansowaniu:

- 1) zakupu i dystrybucji w 2010 r. przez polskie związki sportowe oraz stowarzyszenia o zasięgu ogólnopolskim sprzętu sportowego w kwocie 6.816 tys. zł;
- 2) dokonania nauczycieli, instruktorów, trenerów, wolontariuszy, animatorów, organizatorów sportu, w celu podniesienia kwalifikacji osób organizujących i prowadzących zajęcia w uczniowskich klubach sportowych, stowarzyszeniach i innych jednostkach działających na rzecz upowszechniania sportu wśród dzieci i młodzieży; na to działanie w latach 2010-2012 (do 30 września) wydatkowano łącznie 4.087 tys. zł (w latach 2010-2011 przeszkolono 9.319 osób);
- 3) wydawnictw szkoleniowych i działań promocyjnych, w tym m.in. filmów szkoleniowych dla różnych dyscyplin sportowych oraz akcji i programów w zakresie upowszechniania sportu wśród dzieci i młodzieży; w latach 2010-2011 na to działanie wydatkowano łącznie 3.682 tys. zł (w latach 2010-2011 podpisano 76 umów na dofinansowanie 258.161 egzemplarzy wydawnictw, zorganizowano dwie imprezy sportowo-rekreacyjne dla 1.150 uczestników, wyprodukowano 14 odcinków filmu promującego sport oraz dofinansowano 64 przedsięwzięcia promocyjne dla 1.790 uczestników);
- 4) projektu *Animator sportu dzieci i młodzieży* koordynowanego przez Zarząd Główny Szkolnego Związku Sportowego, skierowanego do nauczycieli wychowania fizycznego, instruktorów i trenerów pracujących z dziećmi i młodzieżą szkolną; w latach 2010-2012 (do końca III kwartału) wydatkowano łącznie 20.750 tys. zł (w latach 2010-2011 dofinansowano działalność 10.896 osób);

- 5) działalności organizatorów sportu dla dzieci i młodzieży w środowisku wiejskim, którego koordynatorem było Krajowe Zrzeszenie Ludowe Zespoły Sportowe; w latach 2010-2012 (do 30 września) na to działanie wydatkowano łącznie 4.250 tys. zł (w latach 2010-2011 dofinansowano działalność 481 osób);
- 6) w 2012 r. młodzieżowych klubów i sekcji piłki siatkowej (do 30 września 2012 r. wydatkowano łącznie 16.806 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 882-889, 1035-1044, 1231)

Do analizy wybrano 17 umów o dofinansowanie ze środków FRKF realizacji programu *Sportowe wakacje* w 2010 r. (tj. 26% z 66 podpisanych umów) o wartości powyżej 100 tys. zł. Łączna wartość skontrolowanych umów wyniosła 4.478,2 tys. zł (tj. 62,5% udzielonego na ten cel dofinansowania w 2010 r. – 7.166,6 tys. zł). Stwierdzono, że przeprowadzenie przez Ministra Sportu i Turystyki konkursu na dofinansowanie projektów w ramach ww. programu oraz udzielenie dofinansowania podmiotom, które prowadzą działalność w zakresie kultury fizycznej i sportu, odbyło się w sposób prawidłowy.

(dowód: akta kontroli str. 558-567, 584-598, 606-608, 622-824, 847-868)

Ustalone
nieprawidłowości

1. Minister Sportu i Turystyki nie realizował zaleceń określonych w *Strategii* w zakresie jej monitorowania⁷ oraz oceny efektów, stanowiących m.in., że postęp we wdrażaniu *Strategii* miał podlegać co roku okresowej ocenie i analizie⁸. Nie sporządzono sprawozdań z realizacji *Strategii* od 2011 r. (zestawiono dla tego roku ogólne dane na potrzeby opracowania *Informacji o realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015 w roku 2011*⁹). *Strategia* w latach 2007-2012 nie została poddana aktualizacji, pomimo że zmieniły się źródła finansowania i sposób realizacji niektórych zdefiniowanych w niej zadań. W rezultacie nie wprowadzono do *Strategii* programów dotyczących infrastruktury sportowej.

Zmiana źródeł finansowania dotyczyła realizacji trzech zadań w ramach priorytetu 1. w obszarze działania 1.1.:

- zadania 1. *Promocja autorskich programów wychowania fizycznego*, które zgodnie z założeniami miało być finansowane z FRKF, a było finansowane w 2007 r. z Funduszu Zajęć Sportowo-Rekreacyjnych dla Uczniów;
- zadania 2. *Wdrażanie nowoczesnych programów kontroli poziomu sprawności fizycznej*, które miało być finansowane ze środków, m.in. FRKF i budżetu jednostek samorządu terytorialnego, a faktycznie finansowano jego realizację od 2009 r. ze środków budżetu państwa;
- zadania 4. *Promocja umiejętności pływania Umiem pływać* przewidziane do finansowania z FRKF, które było finansowane do 2008 r. z FZSdU.

Nastąpiła również modyfikacja sposobu realizacji *Strategii* w przypadku czterech zadań priorytetu 1. ujętych w obszarze działania 1.1 oraz dwóch zadań inwestycyjnych określonych w *Strategii* w priorytecie 3. w obszarze działania 3.2. Dotyczyło to odpowiednio:

- zadania nr 3 *Doskonalenie szkolnego systemu współzawodnictwa młodzieży*, które było realizowane od 2008 r. w ramach zadania nr 5 *Rozszerzenie programu „Sport wszystkich dzieci”* i zadania nr 6 *Promocja programów sportowo-rekreacyjnych zajęć pozalekcyjnych*, które realizowane było od 2008 r. łącznie z zadaniem nr 4 *Promocja umiejętności pływania „Umiem pływać”*;
- zadania nr 5 *Budowa sali gimnastycznej w każdej gminie* i zadania nr 6 *Budowa pływalni w każdym powiecie*, które nie funkcjonowały jako odrębne zadania, lecz realizowano je

⁷ W *Strategii* wskazywano również na nieskuteczny system monitoringu oraz częściową dezaktualizację zadań obowiązującej uprzednio *Strategii rozwoju sportu w Polsce do roku 2012*.

⁸ O corocznej, okresowej ocenie i analizie realizacji *Strategii* jest mowa na str. 4 *Strategii* oraz w części IV *Strategii* pn. *Opis systemu realizacji i monitorowania Strategii* (str. 34-36).

⁹ Przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 4 września 2012 r.

w ramach programów wojewódzkich, tj. zadania nr 3 *Wdrażanie programu rozwoju infrastruktury sportowo-rekreacyjnej w województwach*.

Ponadto w badanym okresie Minister realizował cztery zadania inwestycyjne w zakresie infrastruktury sportowej, wymienione w pkt 1.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, które nie zostały uwzględnione w *Strategii*.

(dowód: akta kontroli str. 13, 29, 253-259, 300-315, 407-435, 510-533)

W *Strategii* założono, że w 2010 r. oddanych będzie 1.050 krytych pływalni, 12.500 sal gimnastycznych oraz 3.500 boisk sportowych ze sztuczną nawierzchnią, a docelowo w 2015 r. odpowiednio: 1.400, 14.200 i 4.600. Ministerstwo nie posiada informacji o liczbie zrealizowanych inwestycji w kraju, a jedynie dane dotyczące kwot dofinansowania inwestycji przez Ministerstwo, które obejmują remonty i modernizację istniejących obiektów.

Ministerstwo nie dokonywało także oceny stopnia realizacji głównego celu *Strategii* oraz poszczególnych priorytetów (miał się tym zajmować Zespół powołany w 2009 r. przez Ministra Sportu w celu koordynacji realizacji *Strategii*, a z dniem jego rozwiązania, tj. 20 lipca 2011 r.¹⁰, kompetencje w zakresie monitorowania oraz aktualizacji *Strategii* przejął Departament Analiz i Polityki Sportowej Ministerstwa¹¹).

Pan Remigiusz Ludwig, zastępca Dyrektora Departamentu Infrastruktury Sportowej Ministerstwa poinformował, że *Strategia* określa kierunki działania w obszarze rozwoju infrastruktury sportowej, których realizację warunkują m.in. finansowe możliwości i priorytety wnioskodawców (inwestorów), dostępne środki budżetowe, a także zapotrzebowanie na obiekty sportowe. Czynniki te powodują konieczność dostosowania działań Ministra Sportu i Turystyki i zrationalizowania udzielanego wsparcia finansowego. Dane statystyczne gromadzone przez Ministerstwo obejmują łączne kwoty wydatków na wsparcie infrastruktury sportowej oraz efekty, tj. zakończenie poszczególnych etapów remontu i przebudowy danego obiektu sportowego. Powyższe dane dotyczą jedynie obiektów dofinansowanych przez resort sportu, natomiast nie obejmują wszystkich obiektów sportowych w Polsce oraz obiektów dofinansowanych z innych źródeł.

Ponadto Pan Rafał Piechota, Dyrektor Departamentu Analiz i Polityki Sportowej Ministerstwa wyjaśnił, że opracowywana jest kompleksowa diagnoza polskiego sportu obejmująca lata 2006-2011, która ma posłużyć jako ewaluacja całości prac resortu, w tym efektów *Strategii*. Decyzję o rozpoczęciu prac nad diagnozą, które rozpoczęły się w 2011 r., przekazał pracownikom Departamentu Analiz i Polityki Sportowej Ministerstwa Jacek Foks, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie.

(dowód: akta kontroli str. 13-15, 200-201, 539-543, 620, 1296, 1300-1303, 1308-1309)

Brak skutecznego monitorowania i oceny efektów realizacji oraz wynikającej z tego modyfikacji i aktualizacji *Strategii*, był niezgodny z art. 68 ust. 2 pkt. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹² stanowiącym, że celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności skuteczności i efektywności działania. Tym samym nie został zrealizowany wniosek sformułowany w wystąpieniu pokontrolnym NIK z dnia 19 marca 2010 r.¹³ dotyczący zapewnienia skutecznego nadzoru nad realizacją *Strategii*.

¹⁰ Zarządzenie nr 18 Ministra Sportu i Turystyki z dnia 20 lipca 2011 r. w sprawie rozwiązania Zespołu do spraw aktualizacji *Strategii rozwoju sportu w Polsce do roku 2015*.

¹¹ Zgodnie z § 21 pkt 4 i 7 Regulaminu Organizacyjnego Ministerstwa Sportu i Turystyki, nadanego zarządzeniem nr 35 Ministra Sportu i Turystyki z dnia 15 grudnia 2010 r. Departament powstał z dniem 7 grudnia 2010 r. na podstawie zarządzenia nr 90 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 listopada 2010 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Sportu i Turystyki (MP Nr 92, poz. 1065).

¹² Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.

¹³ W wystąpieniu pokontrolnym NIK z dnia 19 marca 2010 r., sformułowanym po przeprowadzeniu kontroli pn. *Wychowanie fizyczne i sport w szkołach publicznych* (P/09/069), wnioskowano o zapewnienie skutecznego nadzoru nad realizacją *Strategii*, podjęcie współpracy w realizacji ww. *Strategii* z właściwymi ministerstwami, nieakceptowanie wniosków o dofinansowanie zadań, niespełniających wymogów określonych w przepisach prawa oraz nałożenie na Bank Gospodarstwa Krajowego S.A. obowiązku terminowego, zgodnego z przepisami prawa, rozliczania dotacji celowych przeznaczonych na zadania inwestycyjne. Z uwagi na rozwiązanie z dniem 30 czerwca 2011 r. umowy z Bankiem

Dysponowanie przez Ministerstwo podstawowymi danymi dotyczącymi infrastruktury sportowej jest niezbędne do efektywnego zarządzania środkami publicznymi przeznaczonymi na ten cel. *Strategia* wskazująca podstawowe kierunki działania Ministerstwa powinna uwzględniać zaktualizowane informacje na temat realizowanych programów, a przede wszystkim źródeł ich finansowania. Brak monitoringu, oceny i aktualizacji *Strategii* jest działaniem nierzetelnym oraz niegospodarnym.

2. Minister Sportu i Turystyki nie realizował od 2009 r. w ramach priorytetu 1. w obszarze działania 1.1. zadania nr 1 pn. *Promocja autorskich programów wychowania fizycznego* mającego uatrakcyjnić prowadzenie zajęć wychowania fizycznego. Celem priorytetu 1. jest poprawa efektywności działań związanych z zajęciami wychowania fizycznego poprzez m.in. upowszechnianie nowoczesnych programów edukacyjno-wychowawczych. Działania Ministerstwa ograniczyły się jedynie do dofinansowania zorganizowanych przez Szkolny Związek Sportowy dwóch Sejmików Szkolnej Kultury Fizycznej, których tematyka obejmowała m.in. sprawy związane z wdrożeniem nowych rozwiązań organizacji wychowania fizycznego i sportu w szkołach.

Pan Wojciech Kudlik, radca Ministra, w/z Dyrektora Departamentu Rozwoju i Promocji Sportu Ministerstwa poinformował, że Ministerstwo Edukacji Narodowej, zaprzestając organizacji konkursów dotyczących programów nauczania wychowania fizycznego, dało do zrozumienia, że konkursy spełniły swoją rolę i dalsza ich organizacja jest bezzasadna. Dlatego jako kontynuację działań na rzecz poprawy jakości realizacji zajęć wychowania fizycznego, Ministerstwo Sportu i Turystyki uznało zorganizowanie Sejmików Szkolnej Kultury Fizycznej.

(dowód: akta kontroli str. 17-18, 1306)

Zaprzestanie realizacji w ramach zadania nr 1 konkursów na programy nauczania wychowania fizycznego było niecelowe i nierzetelne w kontekście wprowadzenia od roku szkolnego 2009/2010 podstawy programowej wychowania fizycznego z 2008 r. oraz przekazania obowiązku dopuszczania programów nauczania do użytku szkolnego dyrektorom szkół, zgodnie z § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 8 czerwca 2009 r. w sprawie dopuszczania do użytku w szkole programów wychowania przedszkolnego i programów nauczania oraz dopuszczania do użytku szkolnego podręczników¹⁴.

3. Minister realizował niezgodnie z założeniami *Strategii* zadania nr 4 *Promocja umiejętności pływania „Umiem pływać”* w ramach w obszarze działania 1.1. priorytetu 1. W *Strategii* założono, że zadanie to było skierowane wyłącznie do uczniów gimnazjum, jednak dofinansowaniem ze środków Funduszu Zajęć Sportowych dla Uczniów objęto także zajęcia pozalekcyjne organizowane w innych typach szkół¹⁵.

Pan Wojciech Kudlik, radca Ministra, w/z Dyrektora Departamentu Rozwoju i Promocji Sportu Ministerstwa wyjaśnił, że powyższa sytuacja wynikała z planowanego przeznaczenia środków Funduszu, które są skierowane do ogółu uczniów.

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje przeznaczenia środków Funduszu Zajęć Sportowych dla Uczniów (tj. ich skierowania do ogółu uczniów), lecz sposób realizacji zadania określonego w *Strategii*, stosownie do którego wyodrębnione środki powinny być przeznaczone na naukę pływania uczniów gimnazjum, a nie dla uczniów innych typów szkół (etapów edukacji) na rzecz innych dyscyplin sportowo-rekreacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 613, 616-618, 1314)

Gospodarstwa Krajowego S.A. na obsługę umów na dofinansowanie inwestycji ze środków FRKF oraz przejęcie prowadzenia wszelkich spraw z tym związanych przez Ministerstwo, wniosek stał się bezprzedmiotowy.

¹⁴ Dz. U. Nr 89, poz. 730 (rozporządzenie zostało uchylone z dniem 18 lipca 2012 r.).

¹⁵ W latach 2010-2011 dofinansowane wnioski dotyczyły: uczniów szkół podstawowych i gimnazjów (odpowiednio 157 i 179 wniosków), szkół podstawowych (91 oraz 92 wnioski), szkół podstawowych, gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych (86 i 75 wniosków).

4. Minister zawierał umowy o dofinansowanie projektów ze środków FRKF w ramach programu *Sportowe wakacje* w 2010 r., w których termin realizacji był inny niż w złożonych wnioskach o dofinansowanie. Wszystkie objęte analizą umowy o dofinansowanie projektów zawierały inne daty ich realizacji niż wskazane w składanych wnioskach o dofinansowanie, co wydłużyło realizację danego projektu od 15 do 59 dni.

Pan Wojciech Kudlik, radca Ministra, w/z Dyrektora Departamentu Rozwoju i Promocji Sportu Ministerstwa poinformował, że termin przedsięwzięcia został zawarty we wniosku oraz stosownych załącznikach, a terminy zawarte w umowach o dofinansowanie obejmują wszystkie działania oraz czynności związane bezpośrednio (termin przeprowadzenia przedsięwzięcia) oraz pośrednio (regulacje finansowe przedsięwzięcia) z realizacją zadania.

(dowód: akta kontroli str. 622-657, 839, 843)

W ocenie NIK koniecznym jest, aby postanowienia dotyczące terminu realizacji projektu określone we wnioskach o dofinansowanie oraz w zawartych umowach były tożsame, w tym również uwzględniały terminy rozliczeń finansowych związanych z realizacją danego projektu.

5. Minister przyznał dofinansowanie ze środków FRKF na realizację programu *Sportowe wakacje* w 2010 r. na kwotę ogółem 4.078,2 tys. zł na podstawie wniosków, które nie spełniały wymogów określonych w przepisach prawa. Było to niezgodne z § 8 ust. 2 pkt 5 oraz § 8 ust. 3 pkt. 2 rozporządzenia Ministra Sportu z dnia 10 lipca 2006 r. w sprawie dofinansowania zadań ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej¹⁶. W § 8 ust. 2 i 3 powyższego rozporządzenia wymieniono enumeratywnie elementy, które powinien zawierać wniosek o dofinansowanie ze środków FRKF oraz wykaz załączonych dokumentów. W przypadku niespełnienia ww. wymogów formalnych wniosek nie powinien zostać rozpatrzony. Minister przyznając dofinansowanie na podstawie niekompletnych wniosków, nie zrealizował jednego z wniosków sformułowanych przez NIK w wystąpieniu pokontrolnym z 19 marca 2010 r.

Na 17 wniosków objętych badaniem 15 wniosków było niekompletnych. Dotyczyło to:

- 4 wniosków, do których nie załączono regulaminu wypoczynku dzieci i młodzieży oraz kalkulacji dochodów¹⁷,
- 5 wniosków, do których nie dołączono regulaminu wypoczynku dzieci i młodzieży¹⁸,
- 2 wniosków, do których nie dołączono ramowego programu przedsięwzięcia i regulaminu wypoczynku dzieci i młodzieży¹⁹,
- 3 wniosków, do których nie dołączono kalkulacji dochodów²⁰,
- 1 wniosku, do którego złożono 3 z wymaganych dla każdego z 24 turnusów regulaminu wypoczynku dzieci i młodzieży²¹.

Pan Wojciech Kudlik, radca Ministra, w/z Dyrektora Departamentu Rozwoju i Promocji Sportu Ministerstwa poinformował, że jeżeli wnioskodawca nie odniósł się do kalkulacji dochodów, to należało uznać, że nie przewidywał on osiągnięcia podczas realizacji projektu dochodów (stąd też deklaracja o nieosiągnięciu dochodów była zbędna). Realizacja zadań wymienionych w § 5 pkt 1-8 rozporządzenia Ministra Sportu w sprawie dofinansowania zadań ze środków FRKF, z założenia nie powinna przynosić dochodów i korzyści

¹⁶ Dz. U. Nr 134, poz. 944, ze zm. Wszystkie analizowane umowy zostały zawarte przed dniem końca obowiązywania rozporządzenia, tj. przed 2 lipca 2010 r.

¹⁷ Wnioski złożone przez: Polski Związek Piłki Nożnej, Polski Związek Pływacki, Salezjańska Organizacja Sportowa RP, Związek Piłki Ręcznej w Polsce.

¹⁸ Wnioski złożone przez: Stowarzyszenie „Parafiada”, Towarzystwo Krzewienia Kultury Fizycznej – dwa wnioski, Katolickie Zrzeszenie Sportowe RP, Polski Związek Lekkiej Atletyki.

¹⁹ Wnioski złożone przez: Polski Związek Narciarski, Krajowe Zrzeszenie Ludowe Zespoły Sportowe.

²⁰ Wnioski złożone przez: Polski Związek Szermierczy, Polski Związek Zapaśniczy, Szkolny Związek Sportowy Zarząd Główny

²¹ Wniosek złożony przez Akademicki Związek Sportowy Zarząd Główny.

majątkowych, a wnioskodawcami były głównie organizacje pozarządowe *non-profit*. Ponadto, odnosząc się do braku wymaganych dokumentów, stwierdził, że regulamin lub program przedsięwzięcia częstokroć był zawarty w treści wniosku, nie będąc jego załącznikiem.

W ocenie NIK przepisy prawa ustanowione przez Ministra Sportu i Turystyki powinny być w szczególności przestrzegane przez urzędników Ministerstwa, bez względu na ocenę przydatności (bądź nieprzydatności) zawartych w nich postanowień.

(dowód: akta kontroli str. 622-656, 838-839, 842-843)

6. Minister nie potwierdzał daty wysłania pism informujących o podjęciu decyzji o dofinansowaniu projektów w ramach programu *Sportowe wakacje* w 2010 r., mimo że data mogła stać się podstawą anulowania przyznanej dotacji, co było działaniem nierzetelnym. Możliwość anulowania przyznanej dotacji wynikała z § 15 ust. 2 zarządzenia nr 36 Ministra Sportu i Turystyki z dnia 2 grudnia 2008 r. w sprawie wprowadzenia wytycznych przyznawania i rozliczania dotacji na dofinansowanie lub sfinansowanie zadań publicznych z zakresu kultury fizycznej i sportu w Ministerstwie Sportu i Turystyki²². Przepis ten stanowi, że w przypadku, gdy wnioskodawca otrzyma niższą dotację niż kwota wnioskowana, zobowiązany jest do złożenia aktualizacji wniosku wraz z załącznikami niezbędnymi do podpisania umowy w wyznaczonym przez departament terminie, nie dłuższym niż 21 dni od daty nadania zawiadomienia, a niedokonanie aktualizacji w określonym terminie stanowi podstawę do anulowania przyznanej dotacji²³.

Pan Wojciech Kudlik, radca Ministra, w/z Dyrektora Departamentu Rozwoju i Promocji Sportu Ministerstwa poinformował, że nie było możliwe ustalenie daty wysyłki pism informujących o przyznanej dotacji. Pisma były przekazywane do Kancelarii Głównej Ministerstwa, która w 2010 r. prowadziła system ewidencji korespondencji oparty na *zeszytach korespondencji*. W przypadku pism zwykłych zawierał on jedynie informację o liczbie pism, natomiast w przypadku listów poleconych i priorytetowych – wyłącznie informację o adresie odbiorcy. Ponadto w tym czasie pozostałe Departamenty Ministerstwa również prowadziły korespondencję z rzeczonymi podmiotami, co komplikowało ustalenie terminów wysyłki.

W ocenie NIK, m.in. ze względu na wagę sprawy, Ministerstwo powinno było przyjąć takie sposoby postępowania, które zapewniłyby w sposób jednoznaczny potwierdzenie daty wysłania pism informujących o podjęciu decyzji o dofinansowaniu projektów w ramach skontrolowanego przez NIK programu *Sportowe wakacje*.

(dowód: akta kontroli str. 656, 702, 839-841, 846, 855-864)

7. Minister nie weryfikował sprawozdań z realizacji przedsięwzięć dofinansowanych w 2010 r. w ramach programu *Sportowe wakacje* w zakresie ich zgodności z wnioskiem o dofinansowanie. W rezultacie w 11 spośród 17 (64,7%) skontrolowanych rozliczeń dofinansowania projektów w ramach programu *Sportowych wakacji* w 2010 r., procentowy udział wysokości dofinansowania ze środków FRKF w łącznej kwocie wydatków był wyższy od deklarowanego we wniosku o dofinansowanie na łączną kwotę 192,2 tys. zł.

Pan Wojciech Kudlik, radca Ministra, w/z Dyrektora Departamentu Rozwoju i Promocji Sportu Ministerstwa poinformował, że postanowienia konkursu w 2010 r. wynikały z ówczesnego rozporządzenia, które nie precyzowało wysokości udziału własnego przy dofinansowaniu przedsięwzięć, dlatego też nie istniała konieczność weryfikacji procentowego udziału środków własnych w stosunku do wartości deklarowanej we wniosku. Ponadto zaistniałe różnice zazwyczaj były niewielkie i nie miały istotnego wpływu na wartość oraz cel realizowanych zadań.

²² Zarządzenie niepublikowane.

²³ W Departamencie Sportu Powszechnego Ministerstwa, które w 2010 r. zajmowało się całością spraw dotyczących upowszechniania kultury fizycznej i sportu przyjęto, że termin do złożenia zaktualizowanego wniosku wynosi do 21 dni od dnia nadania zawiadomienia o przyznaniu środków.

Najwyższa Izba Kontroli kwestionuje powyższe wyjaśnienia. Przepisy ówczesnie obowiązującego rozporządzenia nie precyzowały wprawdzie wysokości procentowego udziału podmiotu w dofinansowywanym zadaniu (za wyjątkiem zadań inwestycyjnych), tym niemniej wskaźnik ten oraz wskaźnik procentowy dofinansowania ze środków FRKF określony był każdorazowo we wniosku stanowiącym załącznik do umowy. W odniesieniu do 11 skontrolowanych wniosków, wysokość dofinansowania ze środków FRKF, w porównaniu do wkładu podmiotu, określono w wysokości od 11,8% do 66,7%. Jednak, ze względu na zaniżenie wkładu przez wnioskodawców, bez wymaganej zgody Ministra wynikającej z § 2 ust. 3 umowy dotyczącej dofinansowania ze środków FRKF, faktyczna wysokość środków z FRKF była wyższa od ustalonej we wnioskach o dofinansowanie zadań wynosząc odpowiednio 16,9% i 69,3% (kwotowo różnica ta wyniosła od 0,3 tys. zł do 43,3 tys. zł). Ministerstwo nie dochodziło zwrotu różnicy kwot od dofinansowanych podmiotów.

Zatwierdzenie przez Ministerstwo sprawozdań finansowych z realizacji zadań dofinansowanych z FRKF, w przypadku, gdy udział procentowy dofinansowania z tego źródła w łącznej kwocie wydatków był wyższy od deklarowanego we wniosku o dofinansowanie, było niezgodne z wymaganiami art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych stanowiącymi, że wydatki publiczne powinny być dokonywane m.in. w sposób oszczędny.

(dowód: akta kontroli str. 622-656, 681, 696, 704, 709, 712, 717, 720, 725, 728, 734, 737, 742, 745, 750, 781, 786, 797, 802, 805, 810, 824, 869, 1290-1291)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Ministerstwo nie prowadziło statystyki dotyczącej liczby uczestników poszczególnych form zajęć sportowych dofinansowanych ze środków FZSdU, lecz uwzględniał jedynie ogólną liczbę uczestników w projektach realizowanych w ramach poszczególnych dyscyplin sportowych. W latach 2010-2011 łącznie dofinansowano 1.643 projekty, w tym 781 (47,5%) projektów dotyczyło pływania, a pozostałe – innych dyscyplin sportowych. W projektach tych uczestniczyło łącznie 292.508 uczniów.

(dowód: akta kontroli str. 26, 618)

2. Minister nie osiągnął zakładanych w budżecie zadaniowym w latach 2010 i 2011 mierników określonych dla zadania 8.1 *Popularyzacja i wspieranie rozwoju sportu dla wszystkich*, podzadania 8.1.1 *Upowszechnianie aktywności fizycznej dzieci i młodzieży*.

W 2010 r. Ministerstwo założyło, że w ramach podzadania 8.1.1 wartość docelowa miernika dla podzadania – *liczba uczestników dofinansowanych zadań*, będzie wynosiła 1.590.000 uczestników, natomiast osiągnięto miernik w wysokości 1.069.934, tj. 67,3% zakładanej wartości. W *Informacji o realizacji planu dochodów i wydatków na 2010 r. w części 25 – Kultura fizyczna i sport. Stan na dzień 31 grudnia 2010 r.* wskazano, iż przyczyną tego stanu była realizacja dwóch projektów *Animator*²⁴, które pochłaniają stosunkowo dużą część środków z ogólnej kwoty przeznaczonej na realizację zadań dofinansowanych z FRKF. Spowodowało to zmniejszenie środków przeznaczonych na realizację innych zadań. W 2011 r. założono, że wartość docelowa miernika określonego dla podzadania 8.1.1, tj. *liczba dzieci i młodzieży aktywnie uczestniczących w programach upowszechniania sportu w 2011 r. w relacji do liczby roku bazowego (2010 r.) w %*, wyniesie 102%, natomiast osiągnięto wartość miernika niższą o 12,4%, tj. 89,6%. Przyczyną nieosiągnięcia wartości docelowej miernika w 2011 r., wskazaną w *Informacji o realizacji planu dochodów i wydatków na 2011 r. w części 25 – kultura fizyczna. Stan na dzień 31 grudnia 2011 r.*, była niższa dostępność środków z FRKF w stosunku do roku bazowego (w 2011 r. na powyższe zadanie zaplanowano kwotę 45.328 tys. zł, co stanowiło 73,8% kwoty zaplanowanej na to zadanie w 2010 r., tj. 61.416 tys. zł).

(dowód: akta kontroli 889, 1044, 1231, 1290-1291)

²⁴ Projekty: *Animator Moje Boisko – Orlik 2012* i *Animator sportu dzieci i młodzieży*.

1.2. Realizacja zadań w ramach priorytetu 3. *Rozwój infrastruktury sportowo-rekreacyjnej w obszarze działania*

3.2 Infrastruktura sportowa

Opis stanu
faktycznego

W zakresie rozwoju infrastruktury sportowej dla dzieci i młodzieży, w *Strategii* uwzględniono zadania w priorytecie 3.²⁵ w obszarze działania 3.2, tj.:

1. Zadanie nr 4 *Budowa ogólnodostępnych, wielofunkcyjnych boisk sportowych dla dzieci i młodzieży*, mające na celu poprawę stanu ogólnodostępnej bazy sportowej w zakresie boisk sportowych o różnych funkcjach, było realizowane w latach 2006-2010 (w 2011 r. zakończono realizację rozpoczętych inwestycji). W ramach tego zadania planowano wybudować kilkadziesiąt (bez wskazania konkretnej liczby) bezpiecznych i ogólnodostępnych boisk piłkarskich. Wybudowano 680 boisk o co najmniej trzech funkcjach sportowych i minimalnych wymiarach 22 m x 44 m, na które wydatkowano ze środków FRKF łącznie 113,6 mln zł.

Zastępca Dyrektora Departamentu Infrastruktury Sportowej Ministerstwa poinformował, że przyczyną rezygnacji z dalszej realizacji zadania była znacząca poprawa stanu boisk sportowych oraz konieczność skierowania środków na inne cele, np. budowę sal gimnastycznych i remonty wyeksploatowanych obiektów sportowych. Ponadto istnieje możliwość realizowania nowych obiektów w ramach *Wojewódzkich wieloletnich programów rozwoju bazy sportowej*.

2. Zadanie nr 5 *Budowa sali gimnastycznej w każdej gminie*, mające na celu zapewnienie w każdej gminie podstawowej infrastruktury sportowej do prowadzenia zajęć wychowania fizycznego i sportu szkolnego, nie funkcjonuje jako odrębne zadanie (program), lecz jest dofinansowywane ze środków FRKF w ramach *Wieloletnich wojewódzkich programów rozwoju bazy sportowej* (tj. zadania nr 3 pn. *Wdrażanie programu rozwoju infrastruktury sportowo-rekreacyjnej w województwach w ramach priorytetu 3 Strategii*). W latach 2007-2012 (do 30 września) Ministerstwo dofinansowało budowę, remonty, przebudowę, modernizację oraz termomodernizację łącznie 534 sal gimnastycznych na łączną kwotę 298,4 mln zł.

Ministerstwo dopiero w 2012 r. zebrało dane z urzędów marszałkowskich, z których wynika, że około 160 gmin spośród ogółem 2.479 nie posiada sali gimnastycznej. W porównaniu do 2000 r. liczba ta zmalała o 180 gmin, tj. o 53%. Zastępca Dyrektora Departamentu Infrastruktury Sportowej Ministerstwa poinformował, że obecnie trwają prace nad opracowaniem założeń oddzielnego programu dla gmin nieposiadających odpowiedniej infrastruktury sportowej dla uczniów.

3. Zadanie nr 5 *Budowa pływalni w każdym powiecie*, zakładające zapewnienie w każdym powiecie podstawowej infrastruktury sportowej dla prowadzenia zajęć powszechnego nauczania pływania, planowano wdrożyć²⁶ od 2011 r. Program ten jednak nie funkcjonuje samodzielnie w Ministerstwie, lecz jest realizowany w ramach zadania nr 3 priorytetu 3. W latach 2007-2012 (do końca III kwartału) ze środków FRKF na realizację powyższego programu wydatkowano kwotę 145,1 mln zł, którą przeznaczono na budowę, remonty, przebudowę, modernizację i termomodernizację łącznie 76 krytych pływalni. Ponadto w ramach *Programu inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu* (zadanie nr 2 pn. *Kontynuacja programu rozwoju inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu w ramach priorytetu 3.*) dofinansowano inwestycje na łączną kwotę 111 mln zł (sześć krytych pływalni).

²⁵ W ramach priorytetu 3. *Strategii* Minister stwierdził, że bez nowoczesnej bazy sportowo-rekreacyjnej nie jest możliwe odniesienie pełnego sukcesu sportowego oraz upowszechnianie sportu, dlatego jej celem jest zbudowanie obiektów spełniających najwyższe standardy (stadiony piłkarskie, pełnowymiarowe baseny pływackie i obiekty rekreacyjne).

²⁶ Zgodnie z informacją zawartą w *Informacji nt. realizacji Strategii rozwoju sportu w Polsce do roku 2015 – Sprawne i Aktywne Społeczeństwo* w 2009 r.

Ministerstwo nie dysponowało informacjami o liczbie powiatów, które posiadają kryte pływalnie lub ich nie posiadają. Gromadzi natomiast dane o obiektach, których budowę dofinansowano, przebudowano lub wyremontowano.

(dowód: akta kontroli str. 29, 181-182, 434, 499, 529, 1301-1302)

Ustalono
nieprawidłowości

Minister nie dofinansował ze środków FRKF budowy nowych obiektów sportowych, lecz jedynie określał limity środków dla poszczególnych samorządów województw na rozwój infrastruktury sportowej. Postępowanie powyższe było niezgodne z założeniami *Strategii*, w której jednoznacznie wskazano, że budowa sal gimnastycznych oraz krytych pływalni dotyczy obiektów nowych, w celu poprawy warunków realizacji zajęć wychowania fizycznego i sportu szkolnego. Powyższe postępowanie spowodowało, że jedynie od samorządów województw zależy, jakie inwestycje zostaną zakwalifikowane do dofinansowania w ramach przyznanych przez Ministerstwo limitów, jaka będzie kwota dotacji przeznaczonych na poszczególne inwestycje, a ponadto czy zostaną dofinansowane nowe obiekty, czy też remonty lub modernizacja obiektów już istniejących.

W rezultacie Minister nie dysponuje danymi dotyczącymi kwot wydatkowanych na poszczególne rodzaje inwestycji sportowych, w tym na budowę nowych obiektów, ich remonty, modernizację, termomodernizację. Ministerstwo posiada jedynie zbiorcze dane dotyczące infrastruktury, bez podziału na obiekty nowozbudowane, obiekty: zmodernizowane, poddane termomodernizacji, przebudowane lub wyremontowane. Brak powyższych danych uniemożliwia prawidłowe monitorowanie dofinansowania inwestycji sportowych, w szczególności dofinansowanie nowych obiektów, jak zakładano w *Strategii*.

(dowód: akta kontroli str. 180-181, 1301)

1.3. Realizacja programów w zakresie infrastruktury sportowej nieuwjętych w *Strategii*

Opis stanu
faktycznego

W latach 2008-2012 Minister Sportu i Turystyki realizował cztery programy w zakresie rozwoju infrastruktury sportowej na łączną kwotę 864,1 mln zł:

- 1) *Blisko boisko* prowadzony był w latach 2008-2010. Jego efektem było wybudowanie 148 boisk piłkarskich o wymiarach 30 m x 60 m za kwotę 14,6 mln zł, tj. 97% planowanych środków w wysokości 15 mln zł. Program finansowany był ze środków FRKF i współfinansowany ze środków Grupy PZU.
- 2) *Budowa pełnowymiarowych płyt piłkarskich ze sztuczną nawierzchnią* wdrażany był w latach 2009-2010. Jego efektem było wybudowanie 13 boisk pełnowymiarowych (wobec 16 planowanych) o wymiarach 105 m x 68 m, na które wydatkowano kwotę 13,2 mln zł, tj. 72,9% planowanych środków (18,1 mln zł) z FRKF.
- 3) *Moje boisko – Orlik 2012*, był realizowany w latach 2008-2011. Jego efektem było wybudowanie 2.271 obiektów, tj. 91,6% planowanych obiektów - według dokumentów strategicznych (2.479) oraz 89% planowanych obiektów - według planów rzeczowo-finansowych budżetu państwa (2.550), na które wydatkowano łącznie 812,6 mln zł z budżetu państwa, tj. 88,3% kwoty planowanej (920 mln zł). Po zakończeniu *Edycji 2012* programu, ma być oddanych łącznie 2.600 obiektów na kwotę 975 mln zł.
- 4) *Biały Orlik* realizowany był w latach 2010-2011. W jego wyniku wybudowano 100 lodowisk stałych lub rozkładanych (100% planu) na kwotę 23,7 mln zł pochodzącą z budżetu państwa, tj. 79% planowanej kwoty (30 mln zł). Obecnie trwa kolejna edycja programu, po zakończeniu której ma być oddanych 125 obiektów, na które zostaną wydatkowane środki w wysokości 31,2 mln zł.

Programy *Moje boisko – Orlik 2012* oraz *Biały Orlik* zostały uwzględnione od 2010 r. w budżecie zadaniowym Ministerstwa w ramach funkcji 8. *Kultura fizyczna*, zadania 8.3 *Wspieranie infrastruktury sportowej*, podzadania 8.3.3 *Program Moje boisko – Orlik 2012*. W latach 2010-2012 (do końca III kwartału) w ramach obu programów udzielono dotacji celowych na łączną kwotę 420.802,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 30, 188, 919-922, 1099-1102, 1240)

Minister, w ramach funkcji 8. *Kultura fizyczna* budżetu zadaniowego, zadania 8.3 *Wspieranie infrastruktury sportowej*, realizował również podzadanie 8.3.1 *Infrastruktura w sporcie powszechnym*, na które w latach 2010-2012 (do 30 września) wydatkowano łącznie kwotę 399.297,7 tys. zł²⁷.

Docelowa wartość miernika określona na 2010 r. dla podzadania 8.3.1 (tj. 320 zadań zakończonych i rozliczonych), została osiągnięta w 150% (rozliczono i zakończono 481 zadań). W 2011 r., jako miernik przyjęto liczbę obiektów o znaczeniu lokalnym, wybudowanych, wyremontowanych lub przebudowanych w danym roku, który osiągnięto w 118% (324 obiekty).

(dowód: akta kontroli str. 916-917, 919-922, 1094-1095, 1238, 1241)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie, nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że Minister nie osiągnął zakładanej w budżecie zadaniowym na 2010 r. i 2011 r. wartości miernika w zakresie realizacji podzadania 8.3.3 *Program Moje Boisko – Orlik 2012*. Określono odpowiednio jako miernik 750 i 550 kompleksów sportowych, natomiast wybudowano 519 (69%) i 496 kompleksów (90%).

Przyczynami nieosiągnięcia wartości zakładanych mierników²⁸ były: w 2010 r. - powódź, wycofanie się ze współfinansowania programu przez samorząd województwa mazowieckiego, problemy jednostek samorządu terytorialnego z wykonawcami prac budowlanych; w 2011 r.²⁹ - wycofanie się części beneficjentów z uczestnictwa w IV edycji programu oraz wydłużenie okresu realizacji zadań (problemy z wykonawcami prac budowlanych).

W 2012 r. dla dwóch działań realizowanych w ramach podzadania 8.3.1 (działanie 8.3.1.1 oraz 8.3.1.2) Minister określił wartość miernika docelowego na poziomie 275 obiektów wybudowanych/wyremontowanych/przebudowanych (odpowiednio 248 i 27). Do końca III kwartału 2012 r. oddano 100 obiektów (96 oraz 4), tj. 36,4% zakładanej wartości miernika. Z kolei dla programu *Moje boisko – Orlik 2012* w 2012 r. Minister określił wartość docelową miernika na poziomie 468 obiektów. Tymczasem do 30 września 2012 r. nie oddano do użytku żadnego obiektu. Niska realizacja mierników zakładanych na koniec III kwartału 2012 r. może spowodować ich nieosiągnięcie.

Dyrektor Departamentu Infrastruktury Sportowej Ministerstwa poinformowała, że ze względu na specyfikę procesu inwestycyjnego, zasadnicza część inwestycji budowlanych odbierana jest w ostatnim kwartale roku, dlatego nie ma możliwości, aby po trzech kwartałach 2012 r. dla tak określonych mierników uzyskać wartości zbliżone do wartości docelowej. Ponadto ostateczna weryfikacja założonych mierników możliwa będzie po zakończeniu IV kwartału 2012 r. Ministerstwo nie spodziewa się osiągnięcia wartości mierników odbiegających w zasadniczy sposób od zakładanych po zmianach.

(dowód: akta kontroli str. 921-922, 1101, 1238, 1290, 1292-1293)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości wskazanych w wystąpieniu pokontrolnym w pkt. 1.1., działalność Ministra Sportu i Turystyki

²⁷ W 2010 r. wydatkowano kwotę 177.973 tys. zł, która została przekazana na realizację 451 zadań, w tym nastąpiło rozliczenie 10 umów zawartych w ramach programu *Blisko boisko*, 178 w programie budowy boisk wielofunkcyjnych oraz 293 w ramach inwestycji terenowych. W ten sposób przy udziale środków FRKF powstało lub zostało zmodernizowanych 481 obiektów sportowych. W 2011 r. wysokość środków wydatkowanych na realizację tego podzadania wyniosła 167.414 tys. zł. Do końca tego roku w ramach *Wojewódzkich wieloletnich programów rozwoju bazy sportowej* zrealizowano 219 inwestycji, a w ramach Budowy wielofunkcyjnych boisk sportowych ogólnie dostępnych dla dzieci i młodzieży powstało 105 boisk. Do 30 września 2012 r. wydatkowano na ten cel kwotę 53.910,7 tys. zł w ramach dwóch działań (*Udzielanie wsparcia finansowego jednostkom sektora finansów publicznych w zakresie rozwoju infrastruktury w sporcie powszechnym* – działanie 8.3.1.1 oraz *Udzielanie wsparcia finansowego jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych w zakresie rozwoju infrastruktury w sporcie powszechnym* – działanie 8.3.1.2).

²⁸ Zostały one wskazane w *Informacji o realizacji planu dochodów i wydatków na 2010 r. w części 25 – kultura fizyczna i sport. Stan na dzień 31 grudnia 2010 r.*

²⁹ Zgodnie z *Informacją o realizacji planu dochodów i wydatków na 2011 r. w części 25 – kultura fizyczna. Stan na dzień 31 grudnia 2011 r.*

w zakresie realizacji zadań wynikających ze *Strategii rozwoju sportu w Polsce do roku 2015* dotyczących rozwoju infrastruktury sportowej oraz organizacji wychowania fizycznego i sportu.

2. Współpraca Ministra Sportu i Turystyki z innymi ministrami w zakresie wychowania fizycznego i sportu szkolnego, profilaktyki zdrowotnej w szkołach oraz kształcenia kandydatów na nauczycieli wychowania fizycznego

Opis stanu
faktycznego

Głównym koordynatorem *Strategii* jest Ministerstwo Sportu i Turystyki, które – zgodnie z jej założeniami – realizuje *Strategię* poprzez współpracę w zakresie merytorycznym z resortami edukacji, spraw wewnętrznych, zdrowia, obrony narodowej oraz nauki i szkolnictwa wyższego.

1. W latach 2010-2012 Minister współpracował z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji (obecnie – Minister Spraw Wewnętrznych) oraz Ministrem Sprawiedliwości w zakresie współpracy przy wdrażaniu i propagowaniu programu pn. *Przeciwdziałanie poprzez sport agresji wśród dzieci i młodzieży*, który realizowany był w ramach zadania nr 5 pn. *Rozszerzenie programu „Sport wszystkich dzieci”* w obszarze działania 1.1 priorytetu 1. *Strategii* (porozumienie w tym zakresie podpisano 5 listopada 2008 r. i 3 sierpnia 2009 r.). Do programu przystąpiło dziesięć województw oraz ponad 500 samorządów lokalnych. Uczestniczyło w nim ponad 30 tys. uczniów, około 3 tys. nauczycieli i trenerów oraz wychowankowie 35 zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich.

2. Na podstawie zawartego 23 listopada 2009 r. *Porozumienia o współpracy między resortami sportu, edukacji i zdrowia* dotyczącego edukacji zdrowotnej, powołano 1 marca 2010 r. *Radę Programową ds. Promocji Zdrowia i Profilaktyki Problemów Dzieci i Młodzieży*, która m.in.: udzielała konsultacji pracownikom Zespołu Promocji Zdrowia w Szkole Ośrodka Rozwoju Edukacji, w tym w zakresie rozwoju szkół promujących zdrowie; uczestniczyła 7 grudnia 2011 r. w konferencji pn. *Zapobieganie otyłości u dzieci i młodzieży poprzez poprawę żywienia i aktywności fizycznej*, zorganizowanej przez Departament Zdrowia Publicznego i Departament Matki i Dziecka Ministerstwa Zdrowia.

W 2011 r. zostało przyjęte *Stanowisko Ministra Edukacji Narodowej, Ministra Zdrowia oraz Ministra Sportu w sprawie działań podejmowanych przez szkoły w zakresie zdrowego żywienia uczniów* dotyczące umożliwienia uczniom dostępu do produktów i napojów o najwyższych walorach zdrowotnych, właściwej organizacji posiłku oraz działaniach w zakresie edukacji żywieniowej jako elementu edukacji zdrowotnej.

3. W dniu 30 marca 2011 r. między resortami sportu i turystyki oraz nauki i szkolnictwa wyższego zawarto *Porozumienie w sprawie realizacji działań na rzecz rozwoju sportu akademickiego*, którego celem jest wsparcie środowiska naukowego prowadzącego badania w zakresie kultury fizycznej, sportu i medycyny sportowej oraz na rzecz rozwoju sportu akademickiego³⁰.

4. W październiku 2012 r. uzgodniono treść *Stanowiska Ministra Edukacji Narodowej, Ministra Zdrowia oraz Ministra Sportu i Turystyki w sprawie działań podejmowanych przez szkoły w celu zwiększenia aktywności fizycznej uczniów i nauczycieli* poprzez zwiększanie atrakcyjności i podnoszenia jakości zajęć wychowania fizycznego (m.in.: przygotowanie propozycji zajęć do wyboru przez uczniów, diagnozowanie potrzeb uczniów w zakresie form aktywności fizycznej i wykorzystanie ich propozycji w planowaniu zajęć, motywowanie uczniów i stwarzanie warunków do aktywnego uczestnictwa w zajęciach wychowania fizycznego) oraz podejmowanie współpracy z rodzicami, klubami sportowymi, samorządem lokalnym oraz organizacjami pozarządowymi w celu tworzenia warunków do zwiększenia aktywności fizycznej uczniów poza zajęciami szkolnymi. Szczegółowe działania mające na

³⁰ O porozumieniu między resortami z 30 marca 2011 r. poinformowała również, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82), Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego (pismo z 26 listopada 2012 r. nr MNiSW.DKN.191.5.2012.MC).

celu realizację ww. zadań, miały zostać uzgodnione na posiedzeniu Rady Programowej³¹. Do 10 grudnia 2012 r. posiedzenie Rady nie odbyło się.

5. W sierpniu 2012 r. powołano decyzją Ministra Sportu i Turystyki oraz Ministra Edukacji Narodowej nieformalny zespół międzyresortowy pod kierownictwem Joanny Berdzik, Podsekretarza Stanu w MEN oraz Jacka Foksa, Podsekretarza Stanu w MSiT. W dniu 6 września 2012 r. odbyło się spotkanie, na którym wskazano obszary możliwej współpracy obu resortów, tj. w zakresie:

- absencji uczniów na zajęciach wychowania fizycznego;
- przeprowadzenia kampanii społecznej promującej aktywność ruchową uczniów;
- wspierania działań nauczycieli wychowania fizycznego (m.in. opracowanie aplikacji dla nauczycieli wychowania fizycznego pomagającej opisać postępy uczniów, ogłoszenie konkursu na program nauczania i doskonalenie nauczycieli wychowania fizycznego);
- tworzenia usystematyzowanej formy powszechnego współzawodnictwa (opracowanie zasad funkcjonowania systemu ogólnopolskich zawodów sportowych w ramach obowiązującej struktury szkolnej systemu oświaty);
- koncepcji funkcjonowania oddziałów sportowych, szkół sportowych i szkół mistrzostwa sportowego.

(dowód: akta kontroli str. 8-12, 18-19, 202-218, 544-556, 834-837, 1297-1299, 1307)

Ustalone
nieprawidłowości

Ministerstwo w sposób niesystematyczny i niewystarczający współpracowało z Ministerstwem Edukacji Narodowej i Ministerstwem Zdrowia w celu realizacji postanowień *Strategii* dotyczących podnoszenia wśród dzieci i młodzieży poziomu sprawności fizycznej, tworzenia pożądanych nawyków żywieniowych oraz zapobiegania zachowaniom ryzykownym związanym z używaniem środków psychoaktywnych³². Ponadto realizacja ww. przedsięwzięć nie jest monitorowana zgodnie z założeniami *Strategii* i nie podlega ocenie.

Zadania wskazane przez nieformalny zespół międzyresortowy powołany dopiero w sierpniu 2012 r. (bez udziału Ministra Zdrowia) powinny być skutecznie realizowane w ramach *Strategii* od 2007 r., tj. w zakresie:

- form powszechnego współzawodnictwa (zadanie 3 w obszarze działania 1.1 priorytetu 1.),
- przeprowadzenia kampanii społecznej promującej aktywność ruchową uczniów (zadanie 6 priorytetu 1. obszar działania 1.1.),
- funkcjonowania oddziałów sportowych, szkół sportowych i mistrzostwa sportowego (zadanie 2. w obszarze działania 2.1. priorytetu 2.),
- promowania autorskich programów nauczania wychowania fizycznego (zadanie 1. w obszarze działania 1.1 priorytetu 1.).

Tym samym nie został w pełni zrealizowany wniosek sformułowany w wystąpieniu pokontrolnym NIK z dnia 19 marca 2010 r. dotyczący podjęcia współpracy w realizacji *Strategii* z właściwymi ministerstwami.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, współpracę Ministra Sportu i Turystyki z innymi ministrami w zakresie wychowania fizycznego i sportu szkolnego, profilaktyki zdrowotnej w szkołach oraz kształcenia kandydatów na nauczycieli wychowania fizycznego.

³¹ Pismo Sekretarza Stanu Ministerstwa Edukacji Narodowej do Minister Sportu i Turystyki z dnia 2 października 2012 r. (nr DZSE-3-BS-043-23/12).

³² Dyrektor Departamentu Matki i Dziecka Ministerstwa Zdrowia poinformowała o zakresie współpracy z Ministerstwem Sportu i Turystyki w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, (pismo z dnia 27 listopada 2012 r. nr MZ-MD-P-073-3461-3/WS/12).

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

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

- 1) monitorowanie i ocenę efektów realizacji oraz aktualizację *Strategii*;
- 2) realizację zadań nr 1 i 4 obszaru 1.1. priorytetu 1., zgodnie z założeniami wskazanymi w *Strategii*;
- 3) zintensyfikowanie współpracy pomiędzy Ministerstwem a Ministerstwem Edukacji Narodowej i Ministerstwem Zdrowia w zakresie wychowania fizycznego i sportu szkolnego;
- 4) rozpatrywanie wniosków o dofinansowanie ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej spełniających wymogi określone przepisami prawa;
- 5) zawieranie w umowach o dofinansowanie zadań ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej terminu ich realizacji zgodnego z terminem określonym we wniosku o dofinansowanie;
- 6) zawieranie w umowach o dofinansowanie zadań związanych z rozwojem sportu ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej klauzuli dotyczącej proporcjonalnego zmniejszenia kwoty dotacji w przypadku, gdy koszty realizacji zadania będą niższe od określonych we wniosku o dofinansowanie;
- 7) rozważenie podjęcia działań w celu gromadzenia danych dotyczących istniejącej w kraju infrastruktury sportowej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 14 maja 2013 r.

p.o. Dyrektora Departamentu

Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

Piotr Prokopczyk

