



**WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**  
Wojciech Misiąg

KNO – 4101-01-05/2013  
P/13/060

**WYSTĄPIENIE  
POKONTROLNE**

Tekst ujednolicony  
zgodnie z uchwałą Nr 60/2013 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 11 grudnia 2013 r.

# I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/060 – <i>Działalność Centralnego Ośrodka Sportu i Ośrodków Przygotowań Olimpijskich.</i>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego.
Kontroler	Iwona Sekuła, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85770 z 18 kwietnia 2013 r.  (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Sportu i Turystyki, ul. Senatorska 14, kod pocztowy: 00-082 Warszawa, zwane dalej „Ministerstwem”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ministrem Sportu i Turystyki w okresie od 14 października 2009 r. do 18 listopada 2011 r. był Pan Adam Giersz. Od dnia 18 listopada 2011 r. Ministrem Sportu i Turystyki jest Pani Joanna Mucha.  (dowód: akta kontroli str. 1880)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

W ocenie<sup>1</sup> Najwyższej Izby Kontroli nadzór Ministra Sportu i Turystyki (zwanego dalej „Ministrem”) nad działalnością Centralnego Ośrodka Sportu, w latach 2011-2013 (I półrocze), był niewystarczający.

Uzasadniają to zarówno nieprawidłowości stwierdzone w wyniku kontroli działalności Centralnego Ośrodka Sportu i Ośrodków Przygotowań Olimpijskich, jak i działania Ministra w zakresie nadzoru nad działalnością Centralnego Ośrodka Sportu (zwanego dalej „COS”).

Minister nie dokonał analizy przydatności wszystkich nieruchomości do prowadzenia przez COS działalności statutowej, przyjmował nierzetelne sprawozdania z działalności podstawowej i dodatkowej COS, a także nie przeprowadzał kontroli realizacji przez COS zadań publicznych dofinansowanych z budżetu państwa.

Konieczność wzmocnienia nadzoru nad działalnością COS potwierdzają również nieprawidłowości i uwagi sformułowane w wyniku przeprowadzonej przez NIK kontroli działalności COS i Ośrodków Przygotowań Olimpijskich (zwanymi dalej „Ośrodkami”).

Dotyczyły one przede wszystkim:

- 1) niepełnego dostosowania oferty COS do wymogów szkolenia sportowego, z uwagi na całkowite zapewnienie bazy sportowej i sprzętu specjalistycznego jedynie dla 16 z 37 sportów olimpijskich<sup>2</sup>, niskie wykorzystanie bazy sportowej (mierzonej wykorzystaniem nominalnej liczby miejsc noclegowych<sup>3</sup>) Ośrodków do celów szkolenia stacjonarnego (centralnego i klubowego),

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Braki w bazie sportowej i sprzęcie specjalistycznym dotyczyły m.in. następujących sportów: kajakerstwo, narciarstwo, pływanie, jeździectwo, łyżwiarstwo (szybkie, figurowe).

<sup>3</sup> Oznacza to liczbę miejsc noclegowych całorocznych i sezonowych pomnożoną przez liczbę dni kalendarzowych odpowiednio w roku i w okresie sezonu i zmniejszoną o liczbę miejsc noclegowych wyłączonych z użytkowania (tj. liczbę udokumentowanych dni, w których poszczególne miejsca noclegowe były nieczynne z powodu awarii, remontu,

- 2) niskiej efektywności gospodarki finansowej COS, o czym świadczyło wykazywanie przez COS w całym kontrolowanym okresie ujemnych wskaźników rentowności (majątku, kapitałów własnych, sprzedaży). Na wynik finansowy COS wpływ miało m.in. ustalenie wysokości stawek osobodnia poniżej rzeczywistych kosztów ponoszonych przez Ośrodki, niedokonanie waloryzacji stawek osobodnia o 8% podatku VAT, a także występowanie znaczących dysproporcji w wykorzystaniu bazy sportowej poszczególnych Ośrodków (dochodzące do 40 tys. osobodni pomiędzy Ośrodkiem w Spale i w Giżycku),
- 3) przypadków nieefektywnego gospodarowania przez COS powierzonym mieniem,
- 4) nieokreślenia zadań merytorycznych i specjalizacji sportowej Ośrodków,
- 5) nieprzewodzenia analiz w celu dopasowania oferty COS do wymagań rynku, niekierowania oferty COS do polskich związków sportowych oraz innych podmiotów, które zajmują się przygotowaniem kadry narodowej do udziału w igrzyskach paraolimpijskich, a także niedostosowania trzech (z sześciu) Ośrodków<sup>4</sup> do potrzeb sportowców z niepełnosprawnościami.

Ocenę kontrolowanej działalności uzasadniają czynniki, które miały niekorzystny wpływ na efektywność gospodarki finansowej COS oraz wykorzystanie bazy sportowej Ośrodków.

Czynniki te stanowiły m.in. konsekwencję wybranej przez Ministra formy organizacyjno-prawnej COS, która, w ocenie NIK, nie jest optymalną do realizacji zadań statutowych COS. Wybór Ministra, aby COS funkcjonował jako instytucja gospodarki budżetowej, skutkowało m.in.:

- 1) uwzględnieniem w wyniku finansowym odpisów amortyzacyjnych od nieodpłatnie przekazanego COS mienia, które z uwagi na jego znaczną wartość stanowiły ok. 18% kosztów COS i decydowały o ujemnym wyniku finansowym netto,
- 2) wzrostem podatku od nieruchomości (w związku z uznaniem, że wszystkie nieruchomości COS są związane z prowadzoną działalnością gospodarczą),
- 3) brakiem możliwości korzystania ze zwolnienia z podatku VAT świadczonych przez COS usług w zakresie szkolenia sportowego (potwierdzonym w interpretacji indywidualnej sporządzonej przez Izbę Skarbową w Warszawie, na wniosek COS).

Negatywny wpływ na wykorzystanie bazy sportowej Ośrodków przez olimpijskie polskie związki sportowe (zwane dalej „pzs”) miały zasady dofinansowywania zadań polegających na przygotowywaniu kadry narodowej do udziału w igrzyskach (olimpijskich, paraolimpijskich, głuchych) oraz mistrzostwach świata lub Europy.

System dofinansowywania tych zadań utrudnia osiągnięcie najlepszych efektów z danych nakładów. Polskie związki sportowe otrzymują dotacje celowe na dofinansowywanie przedmiotowych zadań i równocześnie nie mają obowiązku (wyłącznie zalecenie) korzystania z bazy sportowej Ośrodków. Zdaniem NIK obowiązujące przepisy prawa nie wykluczają możliwości zamieszczenia w umowach z pzs klauzuli obligującej pzs do korzystania z bazy sportowej Ośrodków.

Istniały też inne czynniki, które w sposób znaczący wpływały na działalność COS, w tym: utrata przez COS rocznych wpływów w wysokości 5-6 mln zł z tytułu dzierżawy Stadionu Dziesięciolecia (od 2011 r.) oraz fluktuacja kadry kierowniczej.

Minister, we wniosku o wyrażenie zgody na utworzenie instytucji gospodarki budżetowej pod nazwą Centralny Ośrodek Sportu, zaznaczył, że dostrzega potrzebę dokonania zmian w zakresie działania COS po jego przekształceniu. Pomimo upływu ponad dwóch lat nie zostały podjęte decyzje dotyczące planowanej restrukturyzacji części Ośrodków.

---

dezynfekcji, okresowego gruntownego sprzątania, braku możliwości zapewnienia wymaganej temperatury w pomieszczeniach mieszkalnych i w innych uzasadnionych przypadkach).

<sup>4</sup> Dotyczy to Ośrodka w Szczyrku, w Giżycku oraz w Zakopanem, który braki w tym zakresie wykazywał do stycznia 2013 r.

Równocześnie Minister przyjmował plany inwestycyjne COS. W ocenie NIK realizacja inwestycji w Ośrodkach powinna być ściśle powiązana z planem ich restrukturyzacji oraz oceną przydatności składników majątkowych Ośrodków do organizacji szkolenia sportowego.

Ocena uwzględnia również pozostałe nieprawidłowości, które dotyczyły:

- 1) nierzetelnej realizacji umów dotyczących dofinansowania inwestycji COS ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej, zawartych pomiędzy Ministrem i COS, w związku z:
  - zatwierdzeniem do wypłaty kwoty 3.747,5 tys. zł, mimo że wniosek o uruchomienie środków wpłynął w dniu 19 grudnia 2011 r., tj. po terminie wskazanym w § 5 ust. 2 umowy o dofinansowanie nadbudowy, rozbudowy i przebudowy internatu sportowego w Ośrodku w Zakopanem,
  - zmianą zakresu rzeczowego inwestycji zrealizowanej w Ośrodku w Cetniewie na łączną kwotę 195,2 tys. zł, bez zawarcia stosownego aneksu rozszerzającego zakres rzeczowy zadania,
  - brakiem zawarcia aneksów do umowy o dofinansowanie inwestycji zrealizowanej w Ośrodku w Zakopanem w zakresie przeniesienia niewykorzystanych w 2010 r. oraz w 2011 r. środków w wysokości: 1.936 tys. zł oraz 1.879,4 tys. zł na rok następny, a także przedłużeniem terminu rozliczenia inwestycji do dnia 31 grudnia 2012 r.,
- 2) nierzetelnej weryfikacji rozliczeń finansowych z realizacji zadań publicznych składanych przez pzs, skutkującej nieokreśleniem (w drodze decyzji) kwoty 888,4 tys. zł dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu państwa z powodu przekroczenia procentowego udziału wysokości dofinansowania ze środków budżetu państwa w łącznej kwocie wydatków.

Pozostałe uwagi NIK dotyczyły:

- 1) zatwierdzania sprawozdań końcowych z realizacji zadania publicznego dofinansowanego dotacją celową na 2011 r. oraz w 2012 r., mimo złożenia ich przez COS nieterminowo,
- 2) nieprecyzyjności zapisów umów dotyczących dofinansowania zadania publicznego ze środków budżetu państwa, zawartych pomiędzy Ministrem i COS w latach 2012-2013,
- 3) wyrażenia przez Ministra zgody na zbycie trzech nieruchomości bez uzyskania wiedzy o ich wartości,
- 4) sposobu monitorowania wysokości ponoszonych przez polskie związki sportowe wydatków na organizację zgrupowań i akcji szkoleniowych kadry narodowej,
- 5) zatwierdzania nierzetelnie sporządzonych 16 (spośród 100 skontrolowanych) sprawozdań finansowych z realizacji przez pzs zleconego zadania publicznego, na łączną kwotę 35.166,3 tys. zł.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Nadzór Ministra Sportu i Turystyki nad Centralnym Ośrodkiem Sportu

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z § 30 ust. 1 Statutu instytucji gospodarki budżetowej Centralny Ośrodek Sportu (stanowiącego załącznik nr 3 do zarządzenia Nr 32 Ministra Sportu i Turystyki z dnia 13 grudnia 2010 r. w sprawie utworzenia instytucji gospodarki budżetowej pod nazwą „Centralny Ośrodek Sportu”<sup>5</sup>) Minister sprawuje nadzór nad działalnością COS, w tym dokonuje kontroli i oceny działalności COS oraz Dyrektora COS.

<sup>5</sup> Zarządzenie niepublikowane, zmienione zarządzeniem Nr 22 Ministra Sportu i Turystyki z dnia 17 października 2011 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie utworzenia instytucji gospodarki budżetowej pod nazwą *Centralny Ośrodek Sportu*.

Minister, zarządzeniami w sprawie zakresów czynności Ministra, Sekretarza Stanu, Podsekretarza Stanu i Dyrektora Generalnego w Ministerstwie Sportu i Turystyki, obowiązującymi w latach 2011-2013 (I półrocze)<sup>6</sup>, zadania wynikające z nadzoru Ministra nad COS powierzył Sekretarzowi Stanu<sup>7</sup>. Dodatkowo kompetencje nadzoru nad COS przekazano Departamentowi Kontroli Ministerstwa, odpowiadającemu m.in. za prowadzenie kontroli działalności jednostek podległych lub nadzorowanych przez Ministra<sup>8</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 87, 93-111, 443-446, 2403-2419)

### 1.1. Kontrole przeprowadzone przez pracowników Ministerstwa Sportu i Turystyki w Centralnym Ośrodku Sportu

Opis stanu faktycznego

W latach 2011-2013 (I półrocze) pracownicy Ministerstwa przeprowadzili w COS dziesięć kontroli, z których siedem dotyczyło prawidłowości realizacji umów na dofinansowanie inwestycji ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej (zwanego dalej „FRKF”)<sup>9</sup>, a przedmiot pozostałych trzech dotyczył: 1) prawidłowości wydatkowania środków z budżetu państwa na zadania zlecone (dotyczące tworzenia warunków dla szkolenia sportowego) po przekształceniu COS w instytucję gospodarki budżetowej; 2) prawidłowości przyznawania i wypłacania w COS dodatkowych składników wynagrodzenia, w tym premii i nagród, wykorzystania samochodów służbowych, lokali służbowych oraz innych dodatkowych świadczeń w 2011 r.; 3) wykonywania zadań obronnych w COS.

W wyniku kontroli prawidłowości realizacji przez Ośrodek w Zakopanem dwóch umów na dofinansowanie inwestycji ze środków FRKF (inwestycji polegającej na nadbudowie, rozbudowie i przebudowie internatu sportowego oraz remontu i przebudowy tras narciarskich biegowych i nartorolkowych) Minister skierowała dwa zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa: 1) do Prokuratora Prokuratury Rejonowej w Zakopanem (przestępstwa z art. 271 § 3, 286 § 1, 297 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny<sup>10</sup>), 2) do Prokuratora Generalnego (przestępstwa z art. 271, art. 273, art. 286 § 1 w zw. z art. 294 ustawy Kodeks karny oraz art. 62 § 2 ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy<sup>11</sup>). Minister skierowała również zawiadomienie o ujawnionych okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych (o czyn z art. 9 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>12</sup>), a także wydała dwie decyzje zobowiązujące do zwrotu części dotacji celowej przyznanej na dofinansowanie ze środków FRKF zadań inwestycyjnych, tj. kwoty 1.161.180 zł<sup>13</sup> oraz 93.330 zł wraz z odsetkami<sup>14</sup>. Negatywnie oceniono również realizację przez Ośrodek w Zakopanem trzeciej skontrolowanej inwestycji (dotyczącej budowy pawilonu sportowego przy Wielkiej Krokwi). Za niewystarczające uznano także działania COS w zakresie realizacji pozostałych objętych kontrolą inwestycji.

Działalność COS w zakresie przyznawania i wypłacania dodatkowych składników wynagrodzenia, w tym premii i nagród, wykorzystania samochodów służbowych, lokali

<sup>6</sup> Zarządzenia Ministra Sportu i Turystyki (Nr 3 z dnia 5 lutego 2010 r., Nr 36 z dnia 16 grudnia 2010 r., Nr 10 z dnia 26 lipca 2012 r., Nr 26 z dnia 13 grudnia 2012 r.) w sprawie zakresów czynności Ministra, Sekretarza Stanu, Podsekretarza Stanu i Dyrektora Generalnego w Ministerstwie Sportu i Turystyki (zarządzenia niepublikowane) oraz zarządzenie Nr 5 Ministra Sportu i Turystyki z dnia 26 lutego 2013 r. w sprawie zakresów czynności Ministra, Sekretarza Stanu, Podsekretarza Stanu i Dyrektora Generalnego w Ministerstwie Sportu i Turystyki (Dz. Urz. Ministra Sportu i Turystyki z 2013 r., poz. 5).

<sup>7</sup> W okresie objętym kontrolą zadania wynikające z nadzoru Ministra nad COS wykonywał Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pan Ryszard Stachurski, a od dnia 26 lipca 2012 r. wykonuje Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pan Grzegorz Karpiński.

<sup>8</sup> Zgodnie z § 23 ust. 1 i 2 pkt 3 zarządzenia nr 3 Ministra Sportu i Turystyki z dnia 11 lutego 2013 r. w sprawie ustalenia Regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Sportu i Turystyki (Dz. Urz. Ministra Sportu i Turystyki z 2013 r., poz. 3).

<sup>9</sup> Kontrole dotyczyły inwestycji zrealizowanych w COS w Warszawie (dwie inwestycje), w Ośrodku w Zakopanem (trzy inwestycje), w Spale (dwie inwestycje) oraz w Giżycku, w Cetniewie, w Wałczu, w Szczyrku – po jednej inwestycji.

<sup>10</sup> Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm., zwanej dalej ustawą Kodeks karny.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2013 r., Nr 186, ze zm., zwanej dalej ustawą Kodeks karny skarbowy.

<sup>12</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 168.

<sup>13</sup> Decyzja Ministra Sportu i Turystyki z dnia 18 października 2012 r. dotycząca realizacji inwestycji pn. Remont i przebudowa tras narciarskich biegowych i nartorolkowych – I i II etap.

<sup>14</sup> Decyzja Ministra Sportu i Turystyki z dnia 28 maja 2013 r. dotycząca inwestycji pn. Nadbudowa, rozbudowa i przebudowa internatu sportowego w Centralnym Ośrodku Przygotowań Olimpijskich w Zakopanem.

służbowych oraz innych dodatkowych świadczeń w 2011 r. została oceniona negatywnie. Stwierdzono również wykorzystanie przez COS niezgodnie z przeznaczeniem części dotacji przekazanej z budżetu państwa na zadania zlecone w 2011 r. Minister, w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 18 kwietnia 2013 r., zobowiązała COS do zwrotu kwoty 83.049,66 zł wraz z odsetkami. COS zwrócił kwotę 80.696,41 zł, tj. kwotę główną w wysokości 67.622,18 zł oraz odsetki (w dniu 2 i 8 maja 2013 r.). Zakwestionował natomiast zasadność rozszczenia pozostałej kwoty, tj. 15.427,48 zł, jako kwoty wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem. Do dnia zakończenia kontroli NIK trwało postępowanie wyjaśniające.

Dyrektor COS przekazywał do Ministra informacje o wykonaniu zaleceń i wykorzystaniu wniosków lub o podjętych działaniach celem ich realizacji. Pan Michał Farmas vel Król, Dyrektor Departamentu Kontroli Ministerstwa wyjaśnił, że przekazane przez Ministra zalecenia były przez COS respektowane i wdrażane, dlatego nie podejmowano dodatkowych czynności o charakterze nadzorczym.

(dowód: akta kontroli str. 87, 112-114, 120-183, 188-191, 447, 1325-1326, 2420-2492)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na brak kontroli realizacji przez COS zadań dofinansowanych z budżetu państwa, tj. tworzenia warunków dla szkolenia sportowego prowadzonego przez pzs i inne podmioty działające w zakresie kultury fizycznej.

Zgodnie z art. 175 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>15</sup> dysponenti części budżetowych sprawują nadzór i kontrolę realizacji zadań finansowanych z budżetu państwa.

Z dokumentów przedstawionych przez Ministerstwo wynika, że brak kontroli COS w zakresie tworzenia warunków dla szkolenia sportowego wynika z traktowania COS jako jednostki wyspecjalizowanej, tworzącej optymalne warunki organizacyjne, ekonomiczne i techniczne dla pzs oraz z faktu, że standardy dotyczące szkolenia sportowego zostały określone na etapie tworzenia nowego podmiotu.

W ocenie NIK podjęcie takich kontroli ma istotne znaczenie z uwagi na stwierdzoną w dalszej części wystąpienia pokontrolnego nierzetelność sprawozdań z działalności podstawowej i dodatkowej przedkładanych przez COS Ministrowi (zgodnie z obowiązkiem wynikającym z § 8a ust. 1 Statutu COS). Sprawozdania te, ze względu na niejednorodność i różny zakres danych, uniemożliwiały określenie w jakim zakresie oraz na jakim poziomie poszczególne Ośrodki zabezpieczały warunki szkolenia sportowego – zadania dofinansowanego z budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 113-116)

## 1.2. Inne uprawnienia Ministra określone w statucie COS

Opis stanu  
faktycznego

Minister, zgodnie z § 30 ust. 2 Statutu COS, jest uprawniony do wstrzymania wykonania decyzji Dyrektora COS oraz zobowiązania Dyrektora COS do jej zmiany lub uchylecia, w szczególności w przypadku naruszenia przepisów prawa lub gdy swoją działalnością spowoduje, że COS nie realizuje lub nieprawidłowo realizuje swoje zadania. W latach 2011-2013 (I kwartał) Minister nie korzystał z tego uprawnienia.

(dowód: akta kontroli str. 87, 112, 114)

COS, zgodnie z § 8a ust. 1 Statutu COS opracowywał półroczne i roczne sprawozdania z działalności podstawowej i dodatkowej, które przedkładał Ministrowi z zachowaniem terminu określonego w § 8a ust. 2 Statutu COS, tj. do 31 lipca danego roku kalendarzowego oraz 28 lutego roku następnego.

(dowód: akta kontroli str. 89, 816-907)

<sup>15</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 885, ze zm.

Ustalone  
nieprawidłowości

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

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

NIK zwraca uwagę, że Minister przyjmował nierzetelne sprawozdania COS z działalności podstawowej i dodatkowej za lata 2011-2012 (półroczne i roczne).

W sprawozdaniach tych COS zawierał jedynie informację nt. wysokości przychodów uzyskanych z tytułu prowadzonej działalności dodatkowej, bez wskazania zakresu i rodzaju tej działalności w skali całego COS. Było to niezgodne z § 8a ust. 1 i 2 Statutu COS, który stanowi, że w półrocznych i rocznych sprawozdaniach z działalności podstawowej i dodatkowej określa się zakres oraz rodzaj prowadzonej działalności podstawowej i dodatkowej, a także wysokość przychodów uzyskanych z tych tytułów.

Informacja o realizacji działalności dodatkowej była przedstawiana w sprawozdaniach, w części dotyczącej działalności poszczególnych Ośrodków, w sposób niejednorodny, tj. według rodzajów prowadzonej przez Ośrodki działalności (np. najem, dzierżawa) lub według miejsca powstania usługi (hotel, dział sportu, gastronomia).

W ocenie NIK uniemożliwiało to określenie zakresu i rodzaju działalności dodatkowej realizowanej w skali całego COS oraz porównanie jej pomiędzy poszczególnymi Ośrodkami. Taki sposób przedstawiania informacji o realizacji działalności dodatkowej uniemożliwiał stwierdzenie, czy działalność ta była wykonywana z uwzględnieniem określonych w § 8 ust. 1 pkt 1-3 Statutu COS zasad jej prowadzenia, tj. czy była wykonywana w sposób niezagrażający działalności podstawowej, w zakresie uzależnionym od zapotrzebowania związanego z realizacją działalności podstawowej, a przychody uzyskane z tytułu jej prowadzenia służyły lepszemu wypełnianiu celów stojących przed COS. Ponadto w żadnym ze sprawozdań nie wykazano przeznaczenia przychodów z działalności dodatkowej prowadzonej przez COS.

Pan Grzegorz Karpiński, Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił, że zauważył niejednorodność oraz ogólność informacji wskazywanych w sprawozdaniach składanych przez COS. W ocenie Ministerstwa, działalność dodatkowa nie zagrażała w żaden sposób realizacji działalności podstawowej COS.

Dodatkowo Pan Michał Farnas vel Król, Dyrektor Departamentu Kontroli Ministerstwa wyjaśnił, że przepis § 8a Statutu COS wskazuje elementy, które powinny być zawarte w sprawozdaniu, tj. zakres i rodzaj prowadzonej działalności podstawowej i dodatkowej oraz wysokość przychodów uzyskanych z tych tytułów. W związku z powyższym nie było potrzeby opracowania wzoru sprawozdania.

(dowód: akta kontroli str. 77-78, 89, 112, 118-119, 816-907, 1851, 1858-1860)

### **1.3. Nadzór Ministra nad zapewnieniem przez COS warunków organizacyjnych, ekonomicznych i technicznych dla szkolenia sportowego prowadzonego przez polskie związki sportowe i inne podmioty działające w zakresie kultury fizycznej oraz nad wykorzystaniem bazy sportowej COS**

Opis stanu  
faktycznego

W latach 2011-2013 (I półrocze) Minister nie podejmował działań nadzorczych w zakresie wykorzystania bazy COS przez pzs, ponieważ, jak wyjaśniła Minister Pani J. Mucha, nie mieści się to w granicach nadzoru nad pzs, wynikającym z przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie<sup>16</sup>, tj. art. 16 ust. 3 pkt 2 w związku z ust. 3a oraz 4, art. 16 ust. 2 i art. 22 tej ustawy.

W 2011 r. zwrócono się do olimpijskich pzs z prośbą o informację, czy baza COS jest wystarczająca dla związku do realizacji zgrupowań i konsultacji krajowych w ramach prowadzonego szkolenia. Na podstawie opinii związków uzupełniono opracowane w Ministerstwie programy szkolenia.

W I półroczu 2013 r. departament merytoryczny Ministerstwa wystąpił do pzs z prośbą o zaktualizowanie informacji o stanie infrastruktury sportowej wykorzystywanej przez

<sup>16</sup> Dz. U. Nr 127, poz. 857 ze zm.

poszczególne związki na potrzeby szkolenia sportowego oraz o przedstawienie zapotrzebowania i planów inwestycyjnych w układzie hierarchicznym na lata 2013-2017. Analiza odpowiedzi ma być podstawą do projektowania w Ministerstwie planów inwestycyjnych infrastruktury dla sportu wyczynowego oraz inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu.

W dniu 15 marca 2013 r. w trakcie narady Dyrektorów COS z Sekretarzem Stanu w Ministerstwie, zobowiązano COS do sporządzania comiesięcznej analizy porównawczej wykorzystania bazy COS przez pzs. Z pierwszej analizy, dotyczącej kwietnia 2013 r., wynika, że w porównaniu do kwietnia 2012 r. liczba zgrupowań, osób oraz osobodni spadła w COS odpowiednio o 33,7%, 3,6% oraz 22,3%. Przyczyną spadku było anulowanie przez pzs zgrupowań z powodu warunków atmosferycznych, choroby zawodników czy też połączenia szkoleń.

(dowód: akta kontroli str. 112, 116-117, 816-907, 1855, 1869-1847, 2284, 2294-2295)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

#### **1.4. Uprawnienia Ministra Sportu i Turystyki w zakresie gospodarowania przez COS powierzonym mieniem**

Opis stanu  
faktycznego

Celem realizacji przez COS zadań publicznych z zakresu kultury fizycznej (wynikających m.in. z art. 68 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>17</sup>, art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 1 pkt. 17 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>18</sup>, art. 4 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>19</sup> i art. 29 ust. 7 ustawy o sporcie) Minister (działając na podstawie art. 53 w zw. z art. 52 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>20</sup>) wyposażył COS w nieruchomości (poprzez przeniesienie na rzecz COS własności nieruchomości) oraz mienie ruchome znajdujące się w użytkowaniu likwidowanego zakładu budżetowego Centralny Ośrodek Sportu (po likwidacji tego zakładu).

Wykaz nieruchomości (50 nieruchomości zlokalizowanych na terenie 10 powiatów), w które Minister wyposażył COS został określony w załączniku nr 2 do zarządzenia w sprawie utworzenia COS. Przekazane COS nieruchomości – jako niezbędne do realizacji działalności statutowej do dnia 31 grudnia 2010 r. pozostawały w trwałym zarządzie COS jako państwowego zakładu budżetowego. W związku z organizacją przez Polskę i Ukrainę Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 i budową Stadionu Narodowego, COS nie został przekazany na własność Stadion Dziesięciolecia w Warszawie, z którego dzierżawy (jak wynika z ustaleń kontroli przeprowadzonej w COS), COS uzyskiwał wpływy w wysokości ok. 5-6 mln rocznie, tj. ok. 8-10% przychodów ogółem COS.

Minister przekazał COS również mienie ruchome o łącznej wartości 16.923,2 tys. zł (po przeprowadzonej inwentaryzacji, zgodnie z bilansem sporządzonym na dzień 30 czerwca 2010 r.).

(dowód: akta kontroli str. 1948-1959, 1968-1971, 2283, 2292-2293, 2296-2337)

W latach 2011-2013 (I kwartał) COS sześciokrotnie występował do Ministra z wnioskami o wyrażenie zgody na zbycie sześciu nieruchomości położonych w Spałe, w Ołtarzewie, w Warszawie (dwa lokale mieszkalne), w Wąlczu i w Zakopanem.

COS uzyskał zgodę Ministra na zbycie czterech nieruchomości: położonej w Ołtarzewie, dwóch lokali mieszkalnych w Warszawie, internatu „Imperial” w Zakopanem. Jednocześnie Minister wyraził zgodę na wystąpienie przez COS do ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa o wyrażenie zgody na rozporządzenie nieruchomościami, w trybie i na zasadach

<sup>17</sup> Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>18</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536, ze zm.

<sup>19</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 595.

<sup>20</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

określonych w ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa<sup>21</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 23-40, 184-187, 192-212, 791, 798-799, 1850, 1855-1856)

Ustalone  
nieprawidłowości

Minister, przekształcając COS w instytucję gospodarki budżetowej, nie dokonał analizy możliwości wykorzystania oraz przydatności wszystkich nieruchomości do prowadzenia przez COS działalności statutowej. Kompleksowa analiza w tym zakresie nie została przeprowadzona do dnia zakończenia kontroli NIK.

Należy podkreślić, że przeprowadzenie takiej analizy założono we *wniosku Ministra o wyrażenie zgody na utworzenie instytucji gospodarki budżetowej pod nazwą Centralny Ośrodek Sportu*. W przedmiotowym wniosku stwierdzono, że po utworzeniu instytucji gospodarki budżetowej możliwe będzie dokonanie oceny przydatności poszczególnych składników majątkowych należących do COS dla dalszego prowadzenia działalności w zakresie szkolenia sportowego, w warunkach wolnorynkowych. Od czasu zmiany formy organizacyjno-prawnej COS upłynęły ponad dwa lata (COS rozpoczął działalność jako instytucja gospodarki budżetowej z dniem 1 stycznia 2011 r.).

Pan Grzegorz Karpiński, Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił, że w treści wniosku została zawarta warunkowa możliwość dokonania oceny poszczególnych składników majątkowych należących do COS, jeśli zaistnieje taka potrzeba. COS na bieżąco dokonuje tego rodzaju analiz. W przypadku uznania przez COS, że określona część jego majątku może być nieprzydatna dla dalszego prowadzenia działalności w zakresie szkolenia sportowego, zgodnie z § 24 Statutu COS, COS występuje do Ministra z wnioskiem o wyrażenie zgody na rozporządzenie częścią majątku.

Składane przez COS pojedyncze wnioski o zgodę na sprzedaż nieruchomości, w ocenie NIK, nie spełniają wymogu założonej we wniosku kompleksowej analizy.

Brak analizy negatywnie wpływa zarówno na bieżącą działalność COS, jak i plany jego dalszego rozwoju i funkcjonowania. Powoduje bowiem, że w strukturze COS są utrzymywane obiekty nieprzydatne do prowadzenia działalności podstawowej COS. Potwierdzają to wyniki kontroli przeprowadzonej w COS. W ocenie NIK brak możliwości wykorzystania przez COS niektórych nieruchomości do prowadzenia działalności statutowej, ponoszenie strat w związku z gospodarowaniem częścią nieruchomości (nawet bez uwzględnienia kosztów amortyzacji), przy równoczesnych ograniczeniach remontów i przebudowy dofinansowanych ze środków FRKF i budżetu państwa, stwarza ryzyko ich dekapitalizacji. Ponadto od dnia 1 stycznia 2011 r., czyli rozpoczęcia przez COS działalności jako instytucja gospodarki budżetowej (zgodnie z art. 41 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>22</sup>, w związku z art. 28 ust. 6 pkt 2 ustawy o finansach publicznych<sup>23</sup>) koszty amortyzacji nieodpłatnie przekazanego mienia nie wpływają na pozostałe przychody operacyjne ponieważ wartość tego mienia zwiększyła kapitał (fundusz) podstawowy COS. Z uwagi na znaczną wartość mienia znajdującego się w dyspozycji COS ok. 18% kosztów stanowiły odpisy amortyzacyjne, które decydowały o ujemnym wyniku finansowym netto.

(dowód: akta kontroli str. 19-40, 1853-1863)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Uwaga NIK dotyczy wyrażenia przez Ministra zgody na zbycie dwóch lokali mieszkalnych znajdujących się w Warszawie oraz nieruchomości położonej w Ołtarzewie, bez uzyskania wiedzy o wartości zbywanych nieruchomości.

W dniach 15 oraz 21 maja 2012 r. COS wystąpił do Ministra z prośbą o wyrażenie zgody na zbycie dwóch działek o łącznej powierzchni 9.473 m<sup>2</sup>, położonych w Ołtarzewie, ze względu na wysokie koszty utrzymania i ochrony oraz zły stan techniczny budynków. Przedmiotową zgodę COS uzyskał w dniu 14 czerwca 2012 r. W dniu 1 października 2012 r. COS

<sup>21</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 1224.

<sup>22</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

<sup>23</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 885, zwanej dalej ustawą o finansach publicznych.

wnioskował o wyrażenie zgody na zbycie dwóch lokali mieszkalnych położonych w Warszawie. Jako uzasadnienie wskazano brak planów ich zagospodarowania. Zgodę na zbycie lokali mieszkalnych Minister wydał w dniu 12 października 2012 r. Do żadnego z wniosków nie załączono operatu szacunkowego określającego wartość rynkową nieruchomości.

W odniesieniu do braku operatów szacunkowych, Pan Grzegorz Karpiński Sekretarz Stanu w Ministerstwie, wyjaśnił, że Statut COS nie przewiduje konieczności i obowiązku przedkładania operatu szacunkowego, dlatego też Minister nie jest zobligowany do zapoznawania się z operatami szacunkowymi przy wyrażaniu zgody na sprzedaż nieruchomości. Ponadto Minister wnioskuje o przedstawienie operatu w sytuacji, gdy nieruchomości będące własnością COS są lub mogą być wykorzystywane do realizacji działalności podstawowej przez COS.

(dowód: akta kontroli str. 192-199, 1851, 1856-1857)

Pomimo braku formalnoprawnego obowiązku przedkładania Ministrowi w załączeniu do wniosku o zbycie nieruchomości operatu szacunkowego, zdaniem NIK, zasadne jest, by przed wyrażeniem zgody na sprzedaż nieruchomości Minister posiadał wiedzę o jej szacunkowej wartości.

### 1.5. Koncepcja rozwoju i dalszego funkcjonowania COS

Opis stanu  
faktycznego

We wniosku Ministra o wyrażenie zgody na utworzenie instytucji gospodarki budżetowej pod nazwą Centralny Ośrodek Sportu stwierdzono m.in., że Ministerstwo dostrzega potrzebę dokonania zmian w działaniu COS po jego przekształceniu. W tym celu planowana jest częściowa restrukturyzacja COS oraz docelowo prywatyzacja części Ośrodków. Mając na uwadze stawiane cele nie planowano dalszej rozbudowy Ośrodków, tylko częściowe ograniczenie ich dotychczasowej działalności, a nawet w uzasadnionych wypadkach zmniejszenie ich liczby. Ograniczenie aktywności poszczególnych Ośrodków nastąpić miało m.in. poprzez ukierunkowanie prowadzonej dotychczas działalności na utworzenie wyspecjalizowanych ośrodków szkolenia sportowego, świadczących usługi na rzecz sportu profesjonalnego, ograniczenie do niezbędnego minimum działalności dodatkowej, co spowoduje zmniejszenie liczby miejsc pobytowych.

Od momentu rozpoczęcia działalności w nowej formie organizacyjno-prawnej COS opracowywał strategię dalszego rozwoju<sup>24</sup>. Ostatnią wersję *Strategii rozwoju średniookresowego Centralnego Ośrodka Sportu wraz ze wskazaniem programów rozwoju na lata 2013-2020*, przekazano do Ministerstwa w dniu 6 czerwca 2013 r.

Zgodnie z jej założeniami COS, działający w formie agencji wykonawczej, ma stać się koordynatorem rozwoju sportu wyczynowego, instytucją współpracującą ze wszystkimi uczestnikami procesu przygotowań wyczynowych (publicznych i niepublicznych, krajowych, ponadnarodowych, szczególnie europejskich), kreatorem i reformatorem zmian w sporcie wyczynowym doprowadzającym (pod nadzorem Ministra) tę dziedzinę życia społecznego do aktywnego, innowacyjnego i trwałego rozwoju. W ww. Strategii założono, że do 2015 r. trzem Ośrodkom zostanie nadany status placówek przygotowań olimpijskich ze ścisłą specjalizacją tematyczną, wzmocnioną centrami diagnostycznymi, a trzem Ośrodkom status placówek rozwoju i kreowania sportu. Strategia, na dzień zakończenia kontroli, była przedmiotem analizy departamentów merytorycznych Ministerstwa.

Opracowanie tego typu dokumentu rekomendowała Ministerstwu Kancelaria Doradztwa Gospodarczego, która sporządziła *Analizę prawno-finansową przekształcenia państwowego zakładu budżetowego – Centralnego Ośrodka Sportu w instytucję gospodarki budżetowej*.

W dniu 10 czerwca 2013 r. skierowano do konsultacji międzyresortowych projekt wniosku o wyrażenie przez Radę Ministrów zgody na rozszerzenie działalności podstawowej COS o możliwość świadczenia przez COS usług na rzecz Ministra, dotyczących m.in.: organizacji

<sup>24</sup> Ustalenia kontroli przeprowadzonej w Centralnym Ośrodku Sportu.

i obsługi szkoleń, konferencji, prowadzenia działalności związanej z uznawaniem i uzyskiwaniem kwalifikacji zawodowych w sporcie, opiniowania programów szkolenia sportowego, monitorowania realizacji zadań zleconych przez Ministra (dotyczących programu szkolenia i współzawodnictwa sportowego), doradztwa i wsparcia eksperckiego z zakresu kultury fizycznej. Jako uzasadnienie wniosku wskazano potrzebę dostosowania Statutu COS do zmieniającej się sytuacji, a także możliwość lepszego wykorzystania potencjału COS.

(dowód: akta kontroli str. 1948-1959, 1968-1971, 2283, 2292-2293, 2296-2337)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Pomimo upływu ponad dwóch lat od przekształcenia COS w instytucję gospodarki budżetowej Minister nie podjął decyzji dotyczących zmian w zakresie działania COS oraz nie zapewnił opracowania dokumentu dotyczącego wielopłaszczyznowego rozwoju i funkcjonowania COS.

Pan Grzegorz Karpiński, Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił, że stwierdzenie dotyczące planowanego zaprzestania dalszej rozbudowy bazy COS po uprzedniej planowanej częściowej restrukturyzacji COS oraz ewentualnej prywatyzacji części Ośrodków ma charakter warunkowy i było uzależnione m.in. od dokonania oceny przydatności poszczególnych składników majątkowych należących do COS dla dalszego prowadzenia działalności w zakresie szkolenia sportowego w warunkach wolnorynkowych. Stosowna analiza nie została jeszcze przeprowadzona, trudno zatem ograniczyć przebudowy, remonty i inwestycje obiektów COS, jeżeli czynnością pierwotną jest ocena działalności jednostki i wyniki jej analizy ekonomicznej, natomiast wtórną decyzja o sposobie dalszego funkcjonowania COS. Ponadto wyjaśniono, że do dnia 3 lipca miało zostać Kierownictwu Resortu przedstawione przez Departament Kontroli Ministerstwa pogłębione stanowisko na temat przedłożonej przez COS Strategii z wnioskiem o podjęcie określonej decyzji. Dopóki Strategia nie zostanie oficjalnie przyjęta i zatwierdzona wdrożenie proponowanych przez COS elementów we wskazanych terminach należy traktować w formie niewiążącej propozycji.

(dowód: akta kontroli str. 23-40, 1853-1863, 1948-1959, 1968-1971, 2283, 2292-2293-2337)

Ocena cząstkowa

Niedokonanie analizy przydatności wszystkich nieruchomości do prowadzenia przez COS działalności statutowej, przyjmowanie nierzetelnych sprawozdań z działalności podstawowej i dodatkowej COS, a także brak kontroli realizacji przez COS zadań publicznych dofinansowanych z budżetu państwa wskazują na niewystarczający nadzór Ministra nad działalnością COS.

Konieczność wzmocnienia nadzoru nad działalnością COS potwierdzają również nieprawidłowości stwierdzone w wyniku przeprowadzonej przez NIK kontroli działalności COS i Ośrodków. Dotyczyły one przede wszystkim: 1) niepełnego dostosowania oferty COS do wymogów szkolenia sportowego, z uwagi na zapewnienie bazy sportowej i sprzętu specjalistycznego wyłącznie dla 16 z 37 sportów olimpijskich, niskie wykorzystanie bazy sportowej (mierzonej wykorzystaniem nominalnej liczby miejsc noclegowych) Ośrodków do celów szkolenia stacjonarnego (centralnego i klubowego), 2) niskiej efektywności gospodarki finansowej COS, o czym świadczyło wykazywanie przez COS w całym kontrolowanym okresie ujemnych wskaźników rentowności (majątku, kapitałów własnych, sprzedaży). Na wynik finansowy COS wpływ miało m.in. ustalenie wysokości stawek osobodnia poniżej rzeczywistych kosztów ponoszonych przez Ośrodki, niedokonanie waloryzacji stawek osobodnia o 8% podatku VAT, a także występowanie znaczących dysproporcji w wykorzystaniu bazy sportowej poszczególnych Ośrodków (dochodzące do 40 tys. osobodni pomiędzy Ośrodkiem w Spale i w Giżycku), 3) przypadków nieefektywnego gospodarowania przez COS powierzonym mieniem, 4) nieokreślenia zadań merytorycznych i specjalizacji sportowej Ośrodków, 5) nieprzeprowadzenia analiz w celu dopasowania oferty COS do wymagań rynku, niekierowania oferty COS do polskich

związków sportowych oraz innych podmiotów, które zajmują się przygotowaniem kadry narodowej do udziału w igrzyskach paraolimpijskich, a także niedostosowania trzech (z sześciu) Ośrodków do potrzeb sportowców z niepełnosprawnościami.

Równocześnie NIK dostrzega czynniki, które miały negatywny wpływ na funkcjonowanie COS, w tym m.in. utrata przez COS rocznych wpływów w wysokości 5-6 mln zł z tytułu dzierżawy Stadionu Dziesięciolecia (od 2011 r.) oraz fluktuacja kadry kierowniczej.

W ocenie NIK realizacja inwestycji w Ośrodkach powinna być ściśle powiązana z planem ich restrukturyzacji oraz oceną przydatności składników majątkowych Ośrodków do organizacji szkolenia sportowego.

## 2. Udzielanie i rozliczanie dotacji

### 2.1. Dotacje celowe na realizację zadania publicznego przez Centralny Ośrodek Sportu

Opis stanu faktycznego

W latach 2011-2013 Minister (na podstawie art. 29 ust. 1 ustawy o sporcie, w związku z art. 24 ust. 1, art. 47 i art. 150 ustawy o finansach publicznych) zlecał COS realizację zadania publicznego polegającego na *tworzeniu warunków dla szkolenia sportowego prowadzonego przez polskie związki sportowe i inne podmioty działające w zakresie kultury fizycznej, poprzez bieżące utrzymanie i zarządzanie obiektami sportowymi Centralnego Ośrodka Sportu (zwanego dalej „zadaniem publicznym”)*. Minister na realizację zadania publicznego przyznał COS dotację celową z budżetu państwa w łącznej wysokości 62.228 tys. zł. Dotacja przyznana na 2013 r. wynosiła 20.979 tys. zł, i została utrzymana na poziomie dotacji z 2012 r., a w porównaniu do dotacji udzielonej w 2011 r. była o 709 tys. zł (3,5%) wyższa.

Przyznane dotacje celowe były zgodne z kwotami wnioskowanymi przez COS (w składanych na poszczególne lata ofertach na realizację zadania publicznego<sup>25</sup>) oraz ustawą budżetową na rok 2011, 2012 i 2013<sup>26</sup>. Środki z dotacji przekazywane były przez Ministerstwo w terminach określonych w § 3 ust. 4 umów dotacyjnych. Ze strony Ministerstwa uprawnioną komórką organizacyjną prowadzącą i nadzorującą realizację umów, w latach 2011-2012, było Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrzny, a w 2013 r. Departament Kontroli (§ 1 ust. 3 umów dotyczących dofinansowania zadania publicznego ze środków budżetu państwa podpisanych w latach 2011-2013).

Kwartalne rozliczenia dotacji celowej, tj. za I-III kwartał 2011 r., 2012 r. oraz I kwartał 2013 r., zostały złożone w terminach określonych w § 7 ust. 1 umowy dotyczącej dofinansowania zadania publicznego ze środków budżetu państwa na 2011 r., 2012 r. oraz 2013 r. i zatwierdzone przez osobę do tego upoważnioną<sup>27</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 3-8, 13-14, 909-1068, 1136-1138, 1140-1141, 1317-1319, 1321-1322, 1327, 1490-1570, 1842, 1852, 1863-1864, 1888-1897)

Ze względu na wątpliwości interpretacyjne dotyczące możliwości udzielania COS dotacji celowej z budżetu państwa na podstawie art. 29 ust. 1 ustawy o sporcie (z uwagi na brak spójności tej ustawy z ustawą o finansach publicznych), w kwietniu 2013 r. Minister zwróciła się do Przewodniczącego Zespołu Programowania Prac Rządu z prośbą o włączenie do *Wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów* projektu ustawy o zmianie ustawy o sporcie,

<sup>25</sup> Oferty złożone w dniu 17 lutego 2011 r. (na 2011 r.), 20 lutego 2012 r. (na 2012 r.) oraz 28 grudnia 2012 r. (na 2013 r.).

<sup>26</sup> Załącznik nr 13 pn. *Plany finansowe instytucji gospodarki budżetowej* do ustawy budżetowej na rok 2011 z dnia 20 stycznia 2011 r. (Dz. U. Nr 29, poz. 150), ustawy budżetowej na rok 2012 z dnia 2 marca 2012 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 273) oraz ustawy budżetowej na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 169).

<sup>27</sup> Na podstawie § 9 ust. 1, 4 i 5 zarządzenia Nr 40 Ministra Sportu i Turystyki z dnia 28 grudnia 2010 r. w sprawie wprowadzenia wytycznych przyznawania i rozliczania dotacji na dofinansowanie lub sfinansowanie zadań publicznych z zakresu kultury fizycznej i turystyki w Ministerstwie Sportu i Turystyki (zarządzenie niepublikowane), za prawidłowe rozliczenie dotacji pod względem merytorycznym i finansowym udzielonej dotacji, poprzez zatwierdzenie karty rozliczenia oraz sporządzenie informacji o przyjęciu rozliczenia, odpowiada dyrektor właściwego rzeczowo departamentu/biura lub osoba przez niego upoważniona. Wzór informacji o rozliczeniu dotacji zawarty jest w załączniku nr 2 do zarządzenia Nr 17 Dyrektora Generalnego z dnia 23 września 2010 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w Ministerstwie Sportu i Turystyki (zarządzenie niepublikowane).

bez wymogu opracowania i uzgodnienia projektu założeń ustawy. Minister wnioskowała o dodanie w art. 29 ustawy o sporcie dodatkowego ustępu, który odnosiłby się wprost do możliwości dofinansowania dotacją celową przez ministra właściwego ds. kultury fizycznej Centralnego Ośrodka Sportu w Warszawie.

Powyższa propozycja nie została zaakceptowana. Zespół zalecił przygotowanie testu regulacyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 18-47, 908, 1867-1868)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

1. W Ministerstwie zatwierdzono sprawozdania końcowe z wykonania przez COS zadania publicznego w 2011 r. oraz w 2012 r. mimo przekazania ich z jednodniowym przekroczeniem terminu określonego w § 7 ust. 3 umów dotyczących dofinansowania zadania publicznego ze środków budżetu państwa (podpisanych w 2011 r. oraz 2012 r.).

Należy wskazać, że zgodnie z § 11 ust. 1 pkt 4 umów dotyczących dofinansowania zadania publicznego ze środków budżetu państwa (zawartych w latach 2011-2012), nieprzedłożenie przez COS sprawozdania z wykonania zadania publicznego w terminie i na zasadach określonych w umowie, może stanowić przesłankę do rozwiązania umowy ze skutkiem natychmiastowym.

Pan Michał Farmas vel Król, Dyrektor Departamentu Kontroli w Ministerstwie wyjaśnił, że było to przeoczenie wynikające z faktu, iż w każdym kwartale sprawozdania częściowe składane były do ostatniego dnia miesiąca.

(dowód: akta kontroli str. 919-920, 1069, 1141-1142, 1322-1323, 1842, 1925, 1944-1945, 1974)

2. NIK zwraca uwagę na niespójność zapisów § 3 ust. 2 umów dotyczących dofinansowania zadania publicznego ze środków budżetu państwa, zawartych pomiędzy Ministrem i COS w latach 2012-2013, z ofertami realizacji zadania publicznego przez COS, stanowiącymi integralną część przedmiotowych umów.

Zgodnie z § 3 ust. 2 tych umów w całkowitych kosztach zadania publicznego koszty obsługi zadania wynoszą 0 zł. Tymczasem COS (w ofertach realizacji zadania publicznego) określił koszty obsługi zadania publicznego w kwocie: 1.560.000 zł w 2012 r. oraz 1.610.000 zł w 2013 r.

Pan Grzegorz Karpiński, Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił, że intencją Ministerstwa było aby zapis ten dotyczył jedynie dotacji, a nie całości wydatków ponoszonych na realizację zadania.

(dowód: akta kontroli str. 1139, 1321, 1840, 1851, 1860-1861)

## 2.2. Dotacje na inwestycje dla Centralnego Ośrodka Sportu

Opis stanu  
faktycznego

Z planu finansowego COS, zawartego w załączniku nr 13 do ustawy budżetowej na rok 2011, 2012 i 2013 wynika, że z budżetu państwa COS miał otrzymać dotacje na inwestycje i zakupy inwestycyjne odpowiednio w wysokości 2.831 tys. zł, 2.930 tys. zł i 2.930 tys. zł. Powyższe kwoty były zgodne z przedstawionymi przez COS planami inwestycyjnymi na 2011 r., 2012 r. oraz 2013 r.

W latach 2011-2012 z budżetu państwa inwestycje realizowane przez COS zostały dofinansowane kwotą 5.702 tys. zł, tj. 99% planu. Do dnia 10 czerwca 2013 r. Minister nie przekazywał COS środków z budżetu państwa na inwestycje.

Dodatkowo w latach 2011-2013 COS składał do Ministerstwa plany inwestycyjne do *Programu inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu*, dofinansowanego ze środków

Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej<sup>28</sup>. W latach 2011-2013 ze środków FRKF wydatkowano kwotę w wysokości 90.128,5 tys. zł<sup>29</sup>. Ponadto zakwalifikowano do dofinansowania (w latach 2011-2013) 17 inwestycji o wartości całkowitej 53.559,2 tys. zł, na które przekazano dofinansowanie w wysokości 8.659,3 tys. zł. Na dzień 24 czerwca 2013 r. trwała w Ministerstwie procedura opiniowania pięciu kolejnych wniosków COS o dofinansowanie ze środków FRKF o wartości całkowitej 34.356,7 tys. zł, dla których wnioskowana wysokość dofinansowania wynosiła 33.233,5 tys. zł (96,7%).

(dowód: akta kontroli str. 13-14, 1863-1864, 1984-2019)

Szczegółowej analizie poddano pięć losowo wybranych umów na dofinansowanie inwestycji, których termin realizacji określono na lata 2011-2013, o wartości dofinansowania powyżej 10.000 tys. zł<sup>30</sup>, na łączną kwotę 106.145,4 tys. zł. Wybrane umowy na dofinansowanie inwestycji COS ze środków FRKF, zawierane były w imieniu Ministra przez Bank Gospodarstwa Krajowego<sup>31</sup>.

Wysokość dofinansowania wybranych umów w latach 2011-2013, zgodnie z umową lub aneksami, wynosiła łącznie 48.449,8 tys. zł, w tym kwota 1.879,4 tys. zł dotyczyła transzy na 2013 r.<sup>32</sup>. Realizując umowy dotacyjne Ministerstwo w latach 2011-2013 (do dnia 19 czerwca 2013 r.) przekazało łącznie kwotę 46.444,8 tys. zł (95,9% transz przyznanych na lata 2011-2013), w tym z transzy na 2013 r. przekazano kwotę 113,2 tys. zł (6% przyznanej transzy). Stwierdzono, że złożone wnioski o uruchomienie środków były weryfikowane m.in. pod względem ekonomicznym oraz zgodności z zapisami umowy, a wydatkowane kwoty były zgodne z zatwierdzonymi kwotami do przekazania. Ponadto sprawozdania z zakończonej realizacji zadań dofinansowanych ze środków budżetu państwa, zatwierdzano w terminach wynikających z art. 152 ust. 2 ustawy o finansach publicznych (30 dni od przedstawienia rozliczenia dotacji).

(dowód: akta kontroli str. 1898-1924, 2021-2281)

Ustalone  
nieprawidłowości

W przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W 2011 r. zatwierdzono do wypłaty kwotę 3.747,5 tys. zł, mimo że wniosek o uruchomienie środków wpłynął w dniu 19 grudnia 2011 r., tj. dziewięć dni po terminie wskazanym w § 5 ust. 2 umowy nr C/412/09/285 z dnia 17 listopada 2009 r. na dofinansowanie nadbudowy, rozbudowy i przebudowy internatu sportowego w Zakopanem.

Tym samym wniosek ten jako złożony po terminie, zgodnie z § 5 ust. 3 ww. umowy, powinien zostać zrealizowany w roku następnym z transzy roku następnego. Równocześnie stwierdzono, że nie został zawarty aneks do przedmiotowej umowy w zakresie wydłużenia

<sup>28</sup> Plan inwestycji z Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej na lata 2010-2011 zawierał 12 inwestycji ułożonych według hierarchii ważności, na łączną kwotę dofinansowania w wysokości 72.300,5 tys. zł (98,5% wartości całkowitej inwestycji). Pismem z dnia 30 grudnia 2011 r. zgłoszono siedem inwestycji do *Programu inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu* na łączną kwotę dofinansowania wynoszącą 66.124,6 tys. zł (98,2% wartości całkowitej inwestycji). Plan inwestycyjny na lata 2012-2013 zawierał dziewięć inwestycji o wartości dofinansowania 77.648,3 tys. zł (98,4% wartości całkowitej), a na lata 2013-2017 – 45 inwestycji z podziałem na poszczególne Ośrodki Przygotowań Olimpijskich, na łączną kwotę dofinansowania 193.314,8 tys. zł.

<sup>29</sup> Kwota 85.359,3 tys. zł dotyczy umów zawartych przed 2010 r. Środki te przeznaczone były m.in. na remonty, przebudowę i rozbudowę istniejących obiektów sportowych.

<sup>30</sup> Umowa nr C/412/09/285 z dnia 17 listopada 2009 r. na dofinansowanie nadbudowy, rozbudowy i przebudowy internatu sportowego w Zakopanem (wartość dofinansowania - 31.389 tys. zł; umowa nr C/118/09/067 z dnia 5 sierpnia 2009 r. w sprawie dofinansowania remontu i przebudowy stadionu sportowego w COS-OPO we Władysławowie (20.630 tys. zł), umowa nr C/117/09/081 z dnia 4 sierpnia 2009 r. dotycząca dofinansowania rozbudowy i przebudowy internatu sportowego JUNIOR w COS-OPO w Spale (12.107,4 tys. zł), umowa nr C/312/08/301 z dnia 12 listopada 2008 r. w sprawie dofinansowania budowy pawilonu sportowego przy Wielkiej Krokwi – COS-OPO w Zakopanem (11.880 tys. zł), umowa nr C/051/07/017 z dnia 29 sierpnia 2007 r. dotycząca budowy hali sportowej z zapleczem w Giżycku (28.250 tys. zł).

<sup>31</sup> Na podstawie umowy rachunku bankowego bieżącego w złotych z dnia 18 marca 2004 r. zawartej między Bankiem Gospodarstwa Krajowego a Ministrem Edukacji Narodowej i Sportu, wraz ze zmianami. Umowa MSiT z BGK na obsługę umów inwestycyjnych z FRKF obowiązywała do dnia 30 czerwca 2011 r. (zakończenie przekazywania dokumentów).

<sup>32</sup> Zgodnie z aneksem nr 7 z dnia 28 marca 2013 r. do umowy nr C/312/08/301 z dnia 12 listopada 2008 r. dotyczącej dofinansowania budowy pawilonu sportowego przy Wielkiej Krokwi w Zakopanem, termin zakończenia inwestycji określono do dnia 10 grudnia 2013 r., a wysokość transzy na 2013 r. – 1.879,4 tys. zł.

terminu złożenia wniosku o uruchomienie płatności. Było to niezgodne z § 9 ust. 5 umowy, na podstawie którego zapisy umowy mogą być zmienione jedynie w formie pisemnej pod rygorem nieważności.

Pan Grzegorz Karpiński Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił, że wielu inwestorów, jak wynika z doświadczenia Ministerstwa, z przyczyn obiektywnych związanych ze specyfiką procesu budowlanego (warunki pogodowe, problemy z wykonawcami robót), nie jest w stanie dotrzymać terminu 10 grudnia na złożenie wniosku. Z uwagi na potrzebę doprecyzowania przedmiotowych zapisów umowy Ministerstwo w 2013 r. wprowadziło zmiany do wzoru umowy, doprecyzowując, że termin złożenia wniosku o uruchomienie środków w uzasadnionych przypadkach może być przedłużony przez Ministra, a zmiana w tym zakresie nie wymaga formy aneksu. W przedmiotowym przypadku, data 10 grudnia, nie mogła być dotrzymana bowiem po negocjacjach z Wykonawcą zadania termin jego zakończenia oraz płatności był określony na 27 grudnia 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 2096-2135, 2101, 2118-2121, 2129, 2282, 2285-2287)

2. Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyraził zgodę (w piśmie z dnia 4 października 2011 r.) na zmianę zakresu rzeczowego zadania inwestycyjnego (dofinansowanego dotacją celową z FRKF, realizowanego na podstawie umowy nr C/118/09/067 z dnia 5 sierpnia 2009 r. dotyczącej remontu i przebudowy stadionu sportowego w Ośrodku w Cetniewie), bez zawarcia aneksu rozszerzającego zakres rzeczowy inwestycji.

Sekretarz Stanu wyraził zgodę na zakup sprzętu i urządzeń do pielęgnacji boiska na łączną kwotę 195,2 tys. zł, mimo że z zakresu rzeczowego inwestycji (w tym zmienionego aneksem nr 5 z dnia 4 sierpnia 2011 r.<sup>33</sup>), nie wynikało, że taki sprzęt miał zostać zakupiony.

Pan Grzegorz Karpiński wyjaśnił, że „(...) w świetle przyjętych procedur obowiązujących dla dofinansowanych ze środków FRKF zadań inwestycyjnych (...) urzędnicy na łączną kwotę 195.246,24 zł nie wliczają się wprost do kosztów kwalifikowanych, a jedynie są urządzeniami wpływającymi na jakość użytkowania obiektu sportowego, tj. przebudowanego stadionu sportowego, dokonanie płatności wymagało osobnej decyzji Ministra (...).”

W ocenie NIK zmiana przedmiotu umowy wymaga formy pisemnej (zgodnie z 9 ust. 5 umowy).

(dowód: akta kontroli str. 2149-2176, 2282, 2288-2289, 2342-2344)

3. Nie zawarto aneksów do umowy nr C/312/08/301 (dotyczącej budowy pawilonu sportowego przy Wielkiej Krokwi w Ośrodku w Zakopanem) w zakresie przeniesienia niewykorzystanych w 2010 r. oraz 2011 r. środków w wysokości odpowiednio: 1.936 tys. zł oraz 1.879,4 tys. zł na rok następny, a także przedłużenia terminu rozliczenia inwestycji do dnia 31 grudnia 2012 r.

Należy podkreślić, że zgodnie z § 9 ust. 5 ww. umowy może być ona zmieniona jedynie w formie pisemnej pod rygorem nieważności.

W sprawie braku aneksów Pan Grzegorz Karpiński, Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił, że w latach 2011-2012 nie podpisywano aneksów o przesunięciu środków, opierając się na zgodzie Ministra na przesunięciu terminu rozliczenia zadania (w okresie rozliczania inwestycji są możliwe wypłaty środków), działając na podstawie § 20 ust. 4 rozporządzenia z dnia 23 sierpnia 2010 r. Ministra Sportu i Turystyki w sprawie dofinansowania zadań ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej<sup>34</sup>, zgodnie z którym termin rozliczenia realizacji inwestycji, może być przedłużony za zgodą ministra.

NIK nie kwestionuje możliwości przedłużania terminu rozliczenia dofinansowania inwestycji przez Ministra, lecz fakt, że było to niezgodne z zapisami umowy zawartej na

<sup>33</sup> Rozszerzenie dotyczyło konieczności wykonania prac budowlanych nie objętych projektem pierwotnym oraz przebudowy kanalizacji deszczowej.

<sup>34</sup> Dz. U. Nr 156, poz. 1051.

dofinansowanie inwestycji, której postanowienia mogły być zmienione jedynie w formie pisemnej (w postaci aneksu).

(dowód: akta kontroli str. 2214-2245, 2282-2283, 2289-2290)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na przyjmowanie przez Ministra planów inwestycyjnych COS bez uprzedniego określenia założeń planowanej ich restrukturyzacji.

Minister zakwalifikował do *Programu inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu* (dofinansowanego z FRKF) 17 inwestycji (w pięciu z sześciu Ośrodków) polegających na rozbudowie, remoncie istniejących obiektów oraz rozpoczął procedurę opiniowania kolejnych pięciu. Ponadto COS przedłożył Ministrowi plan inwestycji na lata 2013-2017 przewidujący budowę nowych obiektów (w pięciu z sześciu Ośrodków).

W ocenie NIK realizacja inwestycji w Ośrodkach powinna być ściśle powiązana z planem ich restrukturyzacji oraz oceną przydatności składników majątkowych Ośrodków do organizacji szkolenia sportowego.

Wyjaśnienia Pana Grzegorza Karpińskiego, Sekretarza Stanu w Ministerstwie w tym zakresie zostały przedstawione w części wystąpienia pokontrolnego dotyczącej Koncepcji rozwoju i dalszego funkcjonowania COS (pkt 1.5.).

### 2.3. Dotacje celowe dla polskich związków sportowych na realizację zadań publicznych

Opis stanu  
faktycznego

W latach 2010-2012 Minister, na podstawie art. 47 i 151 ustawy o finansach publicznych oraz art. 29 ust. 1 i 7 ustawy o sporcie, udzielał polskim związkom sportowym oraz innym podmiotom działającym w zakresie kultury fizycznej dotacje celowe z budżetu państwa oraz FRKF na realizację zadań publicznych w zakresie przygotowań olimpijskich oraz przygotowań do udziału w międzynarodowym współzawodnictwie sportowym.

Łączna kwota wydatkowanych przez te podmioty środków wyniosła 472.046,7 tys. zł, w tym na program przygotowań olimpijskich – 54.026,2 tys. zł<sup>35</sup>, program przygotowań do mistrzostw świata i Europy w sportach olimpijskich i nieolimpijskich – 418.020,5 tys. zł<sup>36</sup>. Ponadto na sport wyczynowy osób niepełnosprawnych, w latach 2010-2012, wydatkowano łącznie kwotę 40.409,2 tys. zł<sup>37</sup>, w tym z budżetu państwa – 13.578,5 tys. zł oraz FRKF – 26.830,7 tys. zł.

W latach 2010-2012 pzs reprezentujące sporty olimpijskie wydatkowały, w ramach programu przygotowań olimpijskich (Vancouver 2010, Londyn 2012, Soczi 2014) oraz przygotowań do mistrzostw świata i Europy, łącznie kwotę 107.263,9 tys. zł, w tym: 63.625,8 tys. zł w związku z organizacją 4.535 zgrupowań krajowych oraz 43.638,1 tys. zł na organizację 1.995 zgrupowań zagranicznych (tj. o 19.987,7 tys. zł (31,4%) mniej niż na zgrupowania krajowe). W ramach zgrupowań (krajowych i zagranicznych), zgodnie z danymi przekazanymi przez pzs<sup>38</sup> (za pośrednictwem Ministerstwa), udział wzięło łącznie odpowiednio: 48.939 osób (i zrealizowano 2.154.210 osobodni) oraz 8.797 osób (i zrealizowano 2.146.277 osobodni).

<sup>35</sup> Program przygotowań olimpijskich do: Vancouver 2010 – 3.488,2 tys. zł, Londynu 2012 – 44.893 tys. zł i Soczi 2014 – 5.645 tys. zł.

<sup>36</sup> Program przygotowań do mistrzostw świata i Europy w sportach olimpijskich – 373.211,7 tys. zł, w sportach nieolimpijskich – 44.808,8 tys. zł.

<sup>37</sup> W 2010 r. wydatkowano łącznie 13.684,9 tys. zł (z części 25 – 3.944,4 tys. zł, z Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej – 9.740,4 tys. zł), w 2011 r. – 13.065,3 tys. zł (odpowiednio 4.412,3 tys. zł i 8.653 tys. zł), a w 2012 r. – 13.659,1 tys. zł (5.221,8 tys. zł i 8.437,3 tys. zł). W 2013 r. natomiast przyznano na sport wyczynowy osób niepełnosprawnych łącznie kwotę 11.445 tys. zł (część 25 – 3.520 tys. zł, FRKF – 11.445 tys. zł).

<sup>38</sup> W danych nie ujęto Polskiego Związku Piłki Nożnej, który w latach 2010-2012 nie otrzymywał dotacji na szkolenie kadry. Ponadto Polski Związek Narciarski nie podał danych za 2010 r., Polski Związek Badmintonu – danych dotyczących liczby dni zgrupowań oraz osób za 2011 r., Polski Związek Zapaśniczy – danych dotyczących liczby osób biorących udział w zgrupowaniach krajowych i zagranicznych w 2011 r., Polski Związek Narciarski – danych dotyczących liczby osób biorących udział w zgrupowaniach zagranicznych w 2011 r.

Szczegółową analizą objęto 100 (wybranych losowo) rozliczeń dofinansowania udzielonego z budżetu państwa, w latach 2011-2012, na realizację zadań publicznych w ramach programu przygotowań do mistrzostw świata lub Europy w sportach olimpijskich oraz programu przygotowań olimpijskich, na łączną kwotę 282.735,8 tys. zł. Objęte szczegółowym badaniem dotacje stanowiły 76,3% udzielonych. Stwierdzono, że umowy zawierały elementy określone w art. 151 ust. 2 pkt 1-6 ustawy o finansach publicznych, a w przypadku 84 rozliczonych umów (84%) sprawozdania finansowe zostały złożone na drukach, określonych zarządzeniami Ministra Sportu i Turystyki<sup>39</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 227-359, 725-790, 1881-1885, 1982-1983, 2020, 2385-2388)

Umowy zawarte z pzs w 2011 r. w zakresie dofinansowania zadania publicznego ze środków budżetu państwa zawierały zapis, że przy realizacji zadania objętego umową, pzs winien wykorzystać bazę sportowo-szkoleniową COS<sup>40</sup>. W związku z opinią Departamentu Prawnego Ministerstwa, który uznał, że klauzula obligująca pzs do korzystania z bazy COS byłaby sprzeczna m.in. z art. 5 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, zapis ten został zmodyfikowany poprzez zalecenie wykorzystywania bazy sportowej COS do organizacji szkolenia<sup>41</sup>. Zapis taki wprowadzono również do programu przygotowań kadry narodowej w sportach olimpijskich i nieolimpijskich w 2013 r.<sup>42</sup>. Ponadto wskazano optymalne standardy jakie powinny spełniać obiekty specjalistyczne niezbędne do realizacji szkolenia w sportach<sup>43</sup>.

Pan Grzegorz Karpiński, Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił, że obecnie Ministerstwo stoi na stanowisku, że pzs mają pełną swobodę m.in. przy wyborze podmiotu, w którym realizują szkolenia. Z uwagi na wyspecjalizowany charakter COS oraz posiadaną infrastrukturę sportową, pzs w wielu przypadkach korzystają z oferty COS, jednak dzieje się to z zachowaniem zasad konkurencji.

(dowód: akta kontroli str. 3, 8-12, 15, 41-44, 112, 116-117, 282-439)

Ustalone  
nieprawidłowości

Minister zatwierdzał sprawozdania z realizacji przez pzs zadania publicznego, mimo że były one niezgodne z wnioskiem, który określał szczegółowy zakres rzeczowo-finansowy zadania i stanowił część umowy o dofinansowanie.

Spowodowało to, że zostały zatwierdzone rozliczenia dotacji celowej pobranej w nadmiernej wysokości. Zgodnie z art. 152 ust. 3 ustawy o finansach publicznych w przypadku stwierdzenia, na podstawie rozliczenia, że dotacja została pobrana w nadmiernej wysokości, dysponent części budżetowej określa, w drodze decyzji, wysokość kwoty podlegającej zwrotowi do budżetu państwa. Minister nie podejmował takich działań.

<sup>39</sup> Zarządzenie Nr 30 Ministra Sportu i Turystyki z dnia 8 grudnia 2010 r. w sprawie wprowadzenia „Programu realizacji zadań publicznych w zakresie przygotowań olimpijskich oraz przygotowań do udziału w międzynarodowym współzawodnictwie sportowym kadry narodowej w sportach olimpijskich i nieolimpijskich”; zarządzenie Nr 24 Ministra Sportu i Turystyki z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie wprowadzenia „Programu dofinansowania zadań związanych z przygotowaniem kadry narodowej do udziału w igrzyskach olimpijskich, igrzyskach paraolimpijskich, igrzyskach głuchych, mistrzostwach świata lub mistrzostwach Europy w 2012 roku” (zarządzenia niepublikowane).

<sup>40</sup> Wzór umowy określony został załącznikiem do zarządzenia Nr 31 Ministra Sportu i Turystyki z dnia 8 grudnia 2010 r. w sprawie wprowadzenia zasad przyznawania i rozliczania dotacji celowych dla polskich związków sportowych na dofinansowanie zadań publicznych związanych z przygotowaniem kadry narodowej do udziału w igrzyskach olimpijskich, mistrzostwach świata lub mistrzostwach Europy ze środków budżetowych na rok 2011, ze zmianą wprowadzoną zarządzeniem Nr 4 z dnia 13 stycznia 2011 r. Zarządzenie niepublikowane.

<sup>41</sup> Załącznik nr 1 pn. Program dofinansowania zadań związanych z przygotowaniem kadry narodowej do udziału w igrzyskach olimpijskich, mistrzostwach świata lub mistrzostwach Europy w sportach olimpijskich i nieolimpijskich w 2012 roku do zarządzenia Nr 24 Ministra Sportu i Turystyki z dnia 16 lipca 2011 roku w sprawie wprowadzenia Programu dofinansowania zadań związanych z przygotowaniem kadry narodowej do udziału w igrzyskach olimpijskich, igrzyskach paraolimpijskich, igrzyskach głuchych, mistrzostwach świata lub mistrzostwach Europy w 2012 roku. Zarządzenie niepublikowane.

<sup>42</sup> Załącznik nr 1 do zarządzenia Nr 25 Ministra Sportu i Turystyki z dnia 11 grudnia 2012 r. w sprawie wprowadzenia Programu dofinansowania zadań związanych z przygotowaniem kadry narodowej do udziału w igrzyskach olimpijskich, igrzyskach paraolimpijskich, igrzyskach głuchych, mistrzostwach świata lub mistrzostwach Europy w sportach olimpijskich lub nieolimpijskich w 2013 roku. Zarządzenie niepublikowane.

<sup>43</sup> Załącznik nr 4 do zarządzenia Nr 25 pn. Obiekty specjalistyczne niezbędne do realizacji szkolenia w sportach.

W 10<sup>44</sup> spośród 100 skontrolowanych rozliczeń dotacji celowej procentowy udział wysokości dofinansowania ze środków budżetu państwa w łącznej kwocie wydatków był wyższy od deklarowanego w załączniku do umowy/aneksu na łączną kwotę 888.384,3 zł.

Pan Wojciech Wasiak, Zastępca Dyrektora Departamentu Sportu Wyczynowego Ministerstwa wyjaśnił, że beneficjent miał obowiązek wykazać również dofinansowanie zadania ze środków własnych lub innych źródeł (środki te nie mogły pochodzić ze środków Ministerstwa przekazanych na realizację innych zadań), jednak wysokość wkładu własnego beneficjenta nie miała wpływu na wysokość przyznanej dotacji z budżetu państwa.

NIK nie podziela poglądu wyrażonego w powyższych wyjaśnieniach. W 10 skontrolowanych sprawozdaniach finansowych z realizacji zadania, wysokość dofinansowania ze środków budżetu państwa, w porównaniu do wkładu własnego podmiotu, określono w wysokości od 29,3% do 97,3%. Jednak, ze względu na zaniżenie wkładu własnego przez wnioskodawców (bez wymaganego, zgodnie z § 18 ust. 1 umów dotyczących dofinansowania zadania publicznego ze środków budżetu państwa, pisemnego aneksu pod rygorem nieważności), faktyczna wysokość wydatkowanej dotacji celowej była wyższa od ustalonej we wnioskach o dofinansowanie zadania i wyniosła od 30,3% do 98,2% (kwotowo różnica ta wyniosła od 60,8 zł do 450.982,36 zł).

(dowód: akta kontroli str. 265, 271, 354, 466-631, 1469, 1471)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

1. Minister zatwierdzał składane przez pzs rozliczenia finansowe z realizacji zadania publicznego, mimo że zostały nierzetelnie sporządzone.

W przypadku 16 (16% objętych badaniem) zatwierdzonych sprawozdań finansowych z realizacji, w latach 2011-2012, programu przygotowań do mistrzostw świata lub Europy w sportach olimpijskich oraz programu przygotowań olimpijskich, na łączną kwotę wydatkowanej dotacji w wysokości 35.166,3 tys. zł, stwierdzono, że:

- a) w jednym przypadku<sup>45</sup> sprawozdanie sporządzono na załączniku niezgodnym z zarządzeniem Nr 24 Ministra Sportu i Turystyki z dnia 16 listopada 2011 r. (zamiast załącznika nr 17 do umowy złożono jako rozliczenie załącznik nr 12);
- b) w czterech przypadkach<sup>46</sup> nie wypełniono wszystkich pozycji załącznika dotyczącego sprawozdania finansowego z realizacji dofinansowanego zadania;
- c) w dziesięciu przypadkach<sup>47</sup> brak było zgodności pomiędzy tabelą szczegółową sprawozdania finansowego a podziałem środków ze względu na źródło finansowania;
- d) w jednym przypadku<sup>48</sup> nie wypełniono wszystkich pozycji załącznika do sprawozdania finansowego z realizacji zadania oraz nie wykazano w załączniku dotyczącym *Wykonania harmonogramu planowanych działań* pozycji nr 6 ze sprawozdania finansowego.

(dowód: akta kontroli str. 256-257, 262, 328, 335, 340, 512-517, 629-631, 1477-1489)

W sprawie niekompletnych sprawozdań finansowych z realizacji zadania zleconego pzs, Pan Wojciech Wasiak, Zastępca Dyrektora Departamentu Sportu Wyczynowego

<sup>44</sup> Dotyczyło to umów o numerach: 2011/0051/0004/Udot/2/DSW zawarta z Polskim Związkiem Golfa (różnica wyniosła 7.614,59 zł), 2011/0012/0049/Udot/43/KP/DSW zawarta z Polskim Związkiem Podnoszenia Ciężarów (60,80 zł), 2011/0034/0009/Udot/45/DSW zawarta z Polskim Związkiem Rugby (151.853,44 zł), 2011/0071/0089/Udot/57/DSW zawarta z Polskim Związkiem Taekwondo Olimpijskiego (10.031,41 zł), 2011/0084/0102/Udot/25/DSW zawarta z Polskim Związkiem Koszykówki (450.982,36 zł), 2011/0031/0063/Udot/6/DSW zawarta z Polskim Związkiem Biathlonu (98.231,79 zł), 2012/0033/0054/Udot/16/DSW zawarta z Polskim Związkiem Judo (42.391,70 zł), 2012/0010/0010/Udot/18/KP/DSW zawarta z Polskim Związkiem Kajakowym (1.162,76 zł), 2012/0003/0017/Udot/61/KP/DSW zawarta z Polskim Związkiem Towarzystw Wioślarskich (104.220,35 zł), 2012/0044/0063/Udot/6/DSW zawarta z Polskim Związkiem Biathlonu (21.835,09 zł).

<sup>45</sup> Umowa nr 2012/0044/0063/Udot/6/DSW.

<sup>46</sup> Umowa nr 2011/0034/0009/Udot/45/DSW, 2011/0007/0015/Udot/DSW, 2012/0002/0003/Udot/14/DSW, 2012/0025/0062/Udot/4/DSW.

<sup>47</sup> Umowa nr 0171/0041/KPL/DSKM/B (dotyczy 2011 r.), 2011/0027/0027/Udot/62/DSW, 2011/0048/0011/Udot/42/DSW, 2011/0073/0090/Udot/30/DSW, 2012/0024/0052/Udot/37/DSW, 2012/0029/0061/Udot/2/DSW, 2012/0037/0016/Udot/59/DSW, 2012/0043/0091/Udot/39/DSW, 2012/0068/0011/Udot/42/KP/DSW, 2012/0096/0005/Udot/13/DSW.

<sup>48</sup> Umowa nr 2012/0018/0043/Udot/55/KP/DSW.

Ministerstwa wyjaśnił, że załączniki 12 i 17 są drukami analogicznymi, które zawierają te same dane merytoryczno-finansowe, z tym że załącznik nr 12 dotyczy wprowadzania w okresie realizacji zmian do zawartych umów, a załącznik nr 17 – wykonania umów. Departament Sportu Wyczynowego systematycznie organizował spotkania z przedstawicielami pzs w zakresie prawidłowego i rzetelnego wypełniania wszystkich druków obowiązujących w trakcie realizacji umów na zadania zlecone z budżetu państwa. Rozbieżności pomiędzy tabelą szczegółową sprawozdania finansowego a podziałem środków ze względu na źródło finansowania wynikają z zawartych w nich informacjach. Jedna kolumna określa kwotę na poziomie planowanych środków, zgodnie z umową, a kolejna – stan wykonania. W zależności od osiągniętych dochodów uległa ona, w trakcie realizacji zadania zwiększeniu lub zmniejszeniu.

(dowód: akta kontroli str. 1469-1470, 1472)

2. W Ministerstwie nie wymagano przedstawiania w dokumentacji dotyczącej rozliczenia realizacji zadania danych nt. rzeczywistej długości poszczególnych zgrupowań lub konsultacji oraz liczby osób biorących w nich udział<sup>49</sup>. Brak tych danych uniemożliwił ustalenie kosztów osobodnia szkolenia zrealizowanego w ośrodkach szkoleniowych w kraju i za granicą.

Pan Wojciech Wasiak, Zastępca Dyrektora Departamentu Sportu Wyczynowego wyjaśnił, że dział szkolenia podmiotów, z którymi zawierano umowy, zobowiązany był na bieżąco informować opiekunów merytorycznych Departamentu Sportu Wyczynowego o zmianach zakresu rzeczowo-finansowego zadań jednostkowych zawartych w załącznikach do umowy, tj. koszty, liczba osób, termin, miejsce w formie pisemnej wraz z uzasadnieniem dla zmian, przed terminem ich realizacji. Ponadto odbywały się spotkania z przedstawicielami polskich związków sportowych zatwierdzające skład i koszty wyjazdu na zawody mistrzowskie zawodników kadry narodowej.

W ocenie NIK dane te powinny stanowić podstawę rozliczenia dotacji celowej udzielonej na realizację zgrupowania lub konsultacji. Ma to szczególnie istotne znaczenie w związku z ustaleniem, w wyniku kontroli przeprowadzonej przez NIK w COS, że wysokość stawki osobodnia była czynnikiem decydującym o wyborze przez pzs miejsca organizacji szkolenia sportowego.

W związku ze zgłaszanymi przez przedstawicieli pzs sprzeciwami wobec wzrostu stawki osobodnia w Ośrodkach i tym samym ryzyka rezygnacji przez pzs z usług szkolenia sportowego świadczonych przez Ośrodki, Dyrektor COS zdecydował o utrzymaniu w 2011 r. stawek osobodnia w wysokości obowiązującej w 2010 r., a w 2012 r. podwyższył ich wysokość tylko o 5 zł (3,7%) dla kadry olimpijskiej i kadry narodowej seniorów oraz o 10 zł (8%) dla kadry narodowej juniorów, pomimo że stawka osobodnia obowiązująca w Ośrodkach nie pokrywała rzeczywistych kosztów realizowanego w nich szkolenia sportowego.

W skierowanym do Dyrektora COS wystąpieniu pokontrolnym NIK za niegospodarne uznała niedokonanie waloryzacji stawek osobodnia o równowartość stawki podatku VAT<sup>50</sup> oraz ustalanie ich wysokości poniżej rzeczywistych kosztów ponoszonych przez Ośrodki. Spowodowało to zmniejszenie o ok. 4.100 tys. zł, tj. 6,5% planowanych przez COS w 2011 r. przychodów i w konsekwencji miało negatywny wpływ na wynik finansowy COS.

W ww. wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Dyrektora COS NIK zwróciła również uwagę, że znaczne dysproporcje w wysokości stawki osobodnia Ośrodków dowodzą, że procedura ustalania jednolitych we wszystkich Ośrodkach stawek osobodnia dla

<sup>49</sup> Zgodnie z załącznikiem nr 17 do zarządzenia Nr 24 Ministra Sportu i Turystyki z dnia 16 listopada 2011 r., w sprawozdaniach z realizacji zadania wykazywane są tylko dane ogólne dotyczące wydatkowanych środków, bez rozbicia ich na liczbę osobodni wykonanych w ramach zgrupowań oraz konsultacji dotyczących m.in. kadry narodowej, odbywających się w COS lub innych ośrodkach w kraju i za granicą. Dane te również nie wynikają ze szczegółowego rozliczenia poszczególnego zadania zleconego (tzw. akcji), dotyczącego konkretnego zgrupowania czy konsultacji.

<sup>50</sup> Od dnia 1 stycznia 2011 r., w wyniku nowelizacji ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054, ze zm.) stawki osobodnia zawierały 8% podatku VAT.

zawodników kadry olimpijskiej oraz narodowej seniorów i juniorów nie jest prawidłowa. W ocenie NIK wysokość stawek osobodnia powinna być dostosowana do specyfiki każdego z Ośrodków, uwzględniać różne koszty utrzymania obiektów i infrastruktury sportowej, różny zakres i poziom pozostałych usług świadczonych w ramach centralnego szkolenia sportowego (tj. odnowy biologicznej, żywienia oraz internatów sportowych).

(dowód: akta kontroli str. 335, 440, 1469-1473)

3. Zasady dofinansowywania zadań polegających na przygotowywaniu kadry narodowej do udziału w igrzyskach (olimpijskich, paraolimpijskich, głuchych) oraz mistrzostwach świata lub Europy utrudniają osiągnięcie najlepszych efektów z danych nakładów i miały negatywny wpływ na wykorzystanie bazy sportowej Ośrodków przez olimpijskie pzs.

Uzasadnia to fakt, że pzs otrzymują dotacje celowe na dofinansowywanie przedmiotowych zadań i równocześnie nie mają obowiązku (wyłącznie zalecenie) korzystania z bazy sportowej Ośrodków – również dofinansowywanych dotacją celową z budżetu państwa.

Zdaniem NIK powszechnie obowiązujące przepisy prawa, w tym przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (art. 16 ust. 1) oraz ustawy o sporcie (art. 29 ust. 7), nie wykluczają możliwości zamieszczania w umowach dotacyjnych, zawieranych pomiędzy Ministrem a pzs otrzymującymi dotacje celowe na realizację zadań związanych z przygotowaniem kadry narodowej do udziału w igrzyskach (olimpijskich, paraolimpijskich, głuchych) oraz mistrzostwach świata lub Europy, klauzuli, zgodnie z którą pzs miałyby – co do zasady – obowiązek wydatkowania środków dotacji na usługi świadczone przez Ośrodki. Zgoda na wydatkowanie środków dotacji (udzielonych pzs) na rzecz innych podmiotów organizujących szkolenie sportowe byłaby wydawana tylko w uzasadnionych przypadkach – gdy oferowana przez Ośrodki baza sportowa nie spełnia standardów niezbędnych do przeprowadzenia danego zgrupowania lub akcji szkoleniowej.

(dowód: akta kontroli str. 3, 8-12, 15, 41-44, 112, 116-117, 282-439)

#### Ocena cząstkowa

W ocenie NIK zasady dofinansowywania zadań związanych z przygotowaniem kadry narodowej do udziału w igrzyskach (olimpijskich, paraolimpijskich, głuchych), mistrzostwach świata lub Europy miały negatywny wpływ na wykorzystanie bazy sportowej Ośrodków przez olimpijskie pzs.

System dofinansowywania tych zadań uniemożliwia osiągnięcie najlepszych efektów z danych nakładów z uwagi na udzielanie dotacji celowych pzs, przy równoczesnym braku obowiązku wykorzystywania do organizacji szkolenia bazy sportowej Ośrodków – również dofinansowywanych dotacją celową z budżetu państwa.

Cykl szkoleniowy reprezentantów Polski na Letnich Igrzyskach Olimpijskich w Londynie został zrealizowany w Ośrodkach w 38%<sup>51</sup>, a tym samym pzs nieznaczoną część przekazanych im środków wydatkowały na zapłatę za usługi szkolenia sportowego świadczonego przez Ośrodki. Liczba osobodni zrealizowanych (w latach 2011-2012) przez olimpijskie pzs w Ośrodkach wyniosła 188.362, tj. 4,3% ogółu zrealizowanych (krajowych i zagranicznych). Natomiast kwota środków wydatkowanych przez pzs w Ośrodkach – 41.468 tys. zł stanowiła 9,7% środków przekazanych pzs w ramach programów przygotowań olimpijskich (54.026,2 tys. zł) oraz przygotowań do mistrzostw świata i Europy w sportach olimpijskich (373.211,7 tys. zł).

Ponadto ustalanie przez COS stawek osobodnia poniżej rzeczywistych kosztów ponoszonych przez Ośrodki pozwala na stwierdzenie, że udzielana COS dotacja celowa również była formą dofinansowania realizowanych przez pzs szkoleń kadry narodowej.

NIK nie podziela stanowiska Departamentu Prawnego Ministerstwa Sportu i Turystyki, zgodnie z którym wprowadzenie w umowach z pzs na realizację zadań polegających na przygotowywaniu kadry narodowej do udziału w igrzyskach (olimpijskich, paraolimpijskich,

głuchych) oraz mistrzostwach świata lub Europy klauzuli obligującej pzs do korzystania z bazy Ośrodków byłoby niezgodne z zasadami współpracy wynikającymi m.in. z art. 5 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Zdaniem NIK obowiązujące przepisy prawa nie wykluczają możliwości zamieszczenia w umowach z pzs dotyczących dofinansowania zadania klauzuli obligującej pzs do korzystania z bazy sportowej Ośrodków.

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości i sformułowane uwagi w zakresie weryfikacji przez pracowników Ministerstwa rozliczeń dofinansowania, udzielonego w latach 2011-2012 z budżetu państwa, na realizację przez pzs zadań publicznych (w ramach programu przygotowań do mistrzostw świata lub Europy w sportach olimpijskich oraz programu przygotowań olimpijskich) wskazują na konieczność usprawnienia nadzoru Ministra nad wydatkowaniem przez pzs środków na szkolenie kadry narodowej.

Równocześnie pozytywnie należy ocenić określenie przez Ministra optymalnych standardów jakie powinny spełniać obiekty specjalistyczne niezbędne do realizacji szkolenia w sportach (olimpijskich i nieolimpijskich) oraz ocenia bieżący nadzór Ministra nad realizacją przez COS zadań inwestycyjnych dofinansowanych ze środków FRKF i wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa.

### **3. Utworzenie instytucji gospodarki budżetowej pod nazwą Centralny Ośrodek Sportu**

Opis stanu  
faktycznego

Zgodnie z art. 87 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych<sup>52</sup>, z dniem 31 grudnia 2010 r. zakończeniu uległa m.in. likwidacja państwowych zakładów budżetowych.

Mając na względzie ww. przepis, Minister podjął działania w celu zmiany formy organizacyjno-prawnej COS i w dniu 23 marca 2010 r. wydał zarządzenie określające, że podejmowane działania, związane z utworzeniem nowej jednostki sektora finansów publicznych realizującej zadania publiczne z zakresu kultury fizycznej, mają zmierzać do utworzenia instytucji gospodarki budżetowej<sup>53</sup>.

W opracowanej przez podmiot zewnętrzny, na zlecenie Ministerstwa, *Analizie prawno-finansowej przekształcenia państwowego zakładu budżetowego – Centralnego Ośrodka Sportu w instytucję gospodarki budżetowej* przedstawiono konsekwencje planowanego przekształcenia, m.in. podatkowe, organizacyjne, majątkowe, dotyczące źródeł finansowania.

Wybór Ministra, aby COS funkcjonował jako instytucja gospodarki budżetowej, uznany został w ww. analizie w *obecnym stanie faktycznym i prawnym za właściwy*. Podkreślono, że wybór ten wynika z krótkiego czasu, jaki pozostał na dokonanie przekształcenia państwowego zakładu budżetowego w nową formę organizacyjno-prawną. Jednocześnie stwierdzono, że forma ta nie jest optymalną formą do realizacji misji i zadań statutowych COS, nie uwzględnia w pełni istoty i specyfiki działania COS. Zarekomendowano rozważenie aby docelowo utworzyć agencję wykonawczą, która w przypadku utrzymania statutowo-komercyjnych zasad działania COS byłaby formą bardziej optymalną.

Pan Grzegorz Karpiński, Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił, że na podstawie ww. analizy oraz m.in. analizy przeprowadzonej w 2008 r.<sup>54</sup>, w których dokonano porównania

<sup>52</sup> Dz. U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.

<sup>53</sup> § 2 zarządzenia Nr 5 Ministra Sportu i Turystyki z dnia 23 marca 2010 r. w sprawie organizacji procesu likwidacji państwowego zakładu budżetowego Centralny Ośrodek Sportu oraz utworzenia nowej jednostki sektora finansów publicznych realizującej zadania publiczne w zakresie kultury fizycznej i sportu. Zarządzenie niepublikowane.

<sup>54</sup> Firma Deloitte (obecnie Deloitte Polska Sp. z o.o. Spółka Komandytowa w Warszawie) sporządziła w 2008 r. opracowanie pn. *Analiza i wizja rozwoju COS w trzech częściach, tj. Analiza funkcjonowania Centralnego Ośrodka Sportu, Analiza funkcjonowania systemów sportowych w wybranych krajach oraz Wizja rozwoju Centralnego Ośrodka Sportu*. W sporządzonym opracowaniu rekomendowała kontynuację działalności COS jako jednostki sektora finansów publicznych w formie agencji wykonawczej lub instytucji gospodarki budżetowej, ze wskazaniem na instytucję, z uwagi na łatwiejszy proces utworzenia.

form organizacyjno-prawnych, w jakich mógł funkcjonować COS (instytucja gospodarki budżetowej, agencja wykonawcza, jednostka budżetowa, spółka prawa handlowego) zdecydowano o kontynuacji działalności COS jako jednostki sektora finansów publicznych<sup>55</sup>, głównie z uwagi na jego rolę w rozwoju sportu.

Termin otwarcia likwidacji określono na dzień 1 lipca 2010 r. (§ 1 ust. 2 zarządzenia Nr 13 Ministra Sportu i Turystyki z dnia 25 czerwca 2010 r. w sprawie likwidacji państwowego zakładu budżetowego pod nazwą *Centralny Ośrodek Sportu w Warszawie*<sup>56</sup>). Na likwidatora wyznaczono Dyrektora Naczelnego COS, a nadzorującego Sekretarza Stanu w Ministerstwie (§ 4 ust. 1 i 2 zarządzenia nr 13).

Likwidator, po zakończeniu każdego miesiąca, składał do Sekretarza Stanu w Ministerstwie miesięczne sprawozdania z procesu likwidacyjnego, zawierające wykaz czynności likwidacyjnych przeprowadzonych w danym okresie, co było zgodne z § 6 ust. 1 zarządzenia Nr 13. Ostatnie sprawozdanie miesięczne wpłynęło w dniu 3 lutego 2011 r., a w dniu 31 marca 2011 r. złożono sprawozdanie końcowe z wykonanych czynności likwidacyjnych państwowego zakładu budżetowego, tj. w terminie określonym w § 6 ust. 2 zarządzenia Nr 13.

(dowód: akta kontroli str. 50-61, 791, 793-797, 803-812, 1348-1414, 1422-1430, 1843-1849)

W dniu 13 października 2010 r. do Sekretarza Rady Ministrów Minister skierował wniosek o wyrażenie zgody na utworzenie instytucji gospodarki budżetowej pn. *Centralny Ośrodek Sportu*. Wniosek zawierał elementy wymienione w art. 23 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, w tym m.in. zapis, że uzyskany zysk ma zostać przeznaczony na pokrycie kosztów działalności COS i zobowiązań. Wskazano również podstawę prawną przyznania COS dotacji na realizację zadań publicznych – art. 29 ust. 1 ustawy o sporcie.

(dowód: akta kontroli str. 18-47, 908, 1867-1868)

Wyrażona w dniu 19 października 2010 r. zgoda Rady Ministrów na utworzenie instytucji gospodarki budżetowej, była podstawą do wydania w dniu 13 grudnia 2010 r. przez Ministra zarządzenia Nr 32 w sprawie utworzenia instytucji gospodarki budżetowej pod nazwą „*Centralny Ośrodek Sportu*”. Jako datę rozpoczęcia działalności wskazano 1 stycznia 2011 r. (§ 1 ust. 2 zarządzenia Nr 32). Jednocześnie Minister nadał COS Statut (załącznik nr 3 do zarządzenia Nr 32), zawierający elementy wskazane w art. 26 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, a w sprawach nieuregulowanych w Statucie, odsyłał do zasad gospodarki finansowej określonych w ustawie o finansach publicznych oraz aktach wykonawczych dotyczących działalności instytucji gospodarki budżetowej (§ 31 Statutu). Nowopowstała instytucja została wpisana do Rejestru Przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego w dniu 22 grudnia 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 62-92, 813-815, 1848)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Wyniki kontroli przeprowadzonej w COS wskazują, że przekształcenie COS z państwowego zakładu budżetowego w instytucję gospodarki budżetowej skutkowało niekorzystnymi dla COS zmianami, w tym przede wszystkim:

<sup>55</sup> Argumentami, potwierdzającymi zasadność kontynuowania zadań przez nowotworzoną jednostkę sektora finansów publicznych, były: rodzaj i znaczenie zadań publicznych realizowanych przez COS dla rozwoju sportu, realizowanie przez COS wielomilionowych inwestycji (budowa obiektów sportowych, wymagających stałej obsługi i nadzoru), posiadanie rozbudowanej struktury organizacyjnej z odpowiednią bazą sportową, posiadanie przez COS odpowiedniego potencjału ludzkiego dla zapewnienia profesjonalnej i specjalistycznej obsługi powierzonych zadań. Dokonanie prywatyzacji mienia użytkowanego przez COS uniemożliwiłoby, zagwarantowanie udostępniania bazy sportowej na rzecz szkolenia sportowego.

<sup>56</sup> Zarządzenie niepublikowane, zmienione zarządzeniem Nr 33 Ministra Sportu i Turystyki z dnia 13 grudnia 2010 r. zmieniające zarządzenie w sprawie likwidacji państwowego zakładu budżetowego pod nazwą „*Centralny Ośrodek Sportu w Warszawie*” (tekst jednolity określono zarządzeniem Nr 34 Ministra Sportu i Turystyki z dnia 13 grudnia 2010 r. w sprawie ustalenia jednolitego tekstu zarządzenia w sprawie likwidacji państwowego zakładu budżetowego pod nazwą „*Centralny Ośrodek Sportu*”).

- 1) zwiększeniem obciążeń z tytułu podatku od nieruchomości (w związku z uznaniem, że wszystkie nieruchomości COS są związane z prowadzoną działalnością gospodarczą) – z 1.701,3 tys. zł w 2009 r., 1.770,7 tys. zł w 2010 r., do 6.063,3 tys. zł w 2011 r. oraz 4.579.1 tys. zł w 2012 r.<sup>57</sup>,
- 2) brakiem możliwości korzystania ze zwolnienia z podatku VAT świadczonych przez COS usług w zakresie szkolenia sportowego (potwierdzonym w interpretacji indywidualnej sporządzonej przez Izbę Skarbową w Warszawie, na wniosek COS)<sup>58</sup>,
- 3) uwzględnieniem w wyniku finansowym odpisów amortyzacyjnych od nieodpłatnie przekazanego COS mienia, które z uwagi na znaczną wartość mienia stanowiły ok. 18% kosztów COS i decydowały o ujemnym wyniku finansowym netto.

W związku z powyższym NIK podziela stanowisko wyrażone w sporządzonej na zlecenie Ministerstwa *Analizie prawno-finansowej przekształcenia państwowego zakładu budżetowego – Centralnego Ośrodka Sportu w instytucję gospodarki budżetowej*, że wybrana forma organizacyjno-prawna COS nie w pełni odpowiada przedmiotowi i zakresowi jego działalności oraz nie w pełni uwzględnia specyfikę COS – jedyne w Polsce podmiotu wyspecjalizowanego w świadczeniu usług szkolenia sportowego na najwyższym poziomie (kadra olimpijska, kadra narodowa seniorów i juniorów).

NIK podziela również sformułowaną w ww. Analizie opinię, że równoczesne realizowanie przez COS zadań publicznych i prowadzenie działalności gospodarczej, w dłuższej perspektywie, stwarza ryzyko negatywnego wpływu działań w celu osiągnięcia zysku na jakość usług świadczonych w zakresie szkolenia sportowego, a także ryzyko zdominowania działalności podstawowej działalnością dodatkową.

Pan Grzegorz Karpiński, Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił, że najlepszą formą organizacyjno-prawną dla likwidowanego państwowego zakładu budżetowego była forma instytucji gospodarki budżetowej, ze względu na to, że zadania państwa, dla których powoływana jest agencja wykonawcza, obejmują „(...) *zadania najbardziej istotne dla sprawnego funkcjonowania państwa, których realizacja jest niezbędna przez struktury państwowe.*” Duże znaczenie miała też procedura tworzenia nowej jednostki, tj. agencja wykonawcza tworzona jest na podstawie ustawy, co czyni proces jej utworzenia długotrwały i skomplikowany. Ważny był również fakt, że usługi wykonywane przez agencję wykonawczą są co do zasady nieodpłatne, a odpłatne tylko w przypadkach wyraźnie wskazanych w ustawie, co mogłoby utrudnić funkcjonowanie COS w realiach rynkowych.

(dowód: akta kontroli str. 791, 793-797, 1412-1413, 2283, 2292-2293, 2296-2337)

#### Ocena cząstkowa

Wyniki kontroli przeprowadzonej w COS wskazują, że wybrana przez Ministra forma organizacyjno-prawna COS miała bezpośredni wpływ na pogorszenie efektywności jego gospodarki finansowej. Dalsze funkcjonowanie COS jako instytucji gospodarki budżetowej stwarza ryzyko negatywnego wpływu działań w celu osiągnięcia zysku na jakość usług świadczonych w zakresie szkolenia sportowego.

NIK nie podziela poglądu wyrażonego przez Sekretarza Stanu, iż status agencji wykonawczej został zarezerwowany wyłącznie dla zadań najbardziej istotnych dla sprawnego funkcjonowania państwa, gdyż nie wynika to z ustawy o finansach publicznych<sup>59</sup>.

W związku z powyższym, w ocenie NIK, zasadne jest rozważenie zaproponowanego również przez COS (w przekazanej do Ministerstwa *Strategii rozwoju średniookresowego Centralnego Ośrodka Sportu wraz ze wskazaniem programów rozwoju na lata 2013-2020*)

<sup>57</sup> Zmniejszenie wysokości podatku w 2012 r. w stosunku do 2011 r. wynika z faktu, że Ośrodek w Giżycku uzyskał w 2012 r. zwolnienie z podatku od nieruchomości (dotyczy hali sportowej), a Ośrodek w Szczyrku uzyskał częściowo obniżone stawki podatkowe. Ośrodki w Zakopanem i w Walczu również podjęły działania, by płacić niższy podatek od nieruchomości.

<sup>58</sup> W interpretacji stwierdzono, że COS dla świadczonych usług może korzystać z preferencyjnej stawki 8% - na podstawie art. 41 ust. 2, art. 146a pkt 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (w związku z załącznikiem nr 3 poz. 179).

<sup>59</sup> Zgodnie z art. 18 ustawy o finansach publicznych stwierdzono, że agencja wykonawcza jest państwową osobą prawną tworzoną na podstawie odrębnej ustawy, w celu realizacji zadań państwa.

przekształcenia go w agencję wykonawczą, która (jak wynika z przeprowadzonych analiz) jest bardziej adekwatna do specyfiki działania COS jako jednostki wyspecjalizowanej w zakresie szkolenia sportowego.

Jednocześnie należy podkreślić, że Minister dokonał przekształcenia COS z państwowego zakładu budżetowego w instytucję gospodarki budżetowej, z zachowaniem obowiązujących przepisów prawa.

## 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) przeprowadzenie kompleksowej analizy przydatności przekazanego COS mienia do prowadzenia działalności,
- 2) przeprowadzanie kontroli realizacji przez COS zadań dofinansowanych z budżetu państwa, tj. tworzenia warunków dla szkolenia sportowego prowadzonego przez polskie związki sportowe i inne podmioty działające w zakresie kultury fizycznej,
- 3) zobligowanie COS do składania rzetelnych sprawozdań końcowych z wykonania zadania publicznego oraz sprawozdań (półrocznych i rocznych) z działalności podstawowej i dodatkowej,
- 4) zapewnienie spójności zapisów umów dotyczących dofinansowania zadania publicznego ze środków budżetu państwa z przedkładanymi przez COS ofertami realizacji zadania publicznego,
- 5) określenie kierunków rozwoju i dalszego funkcjonowania COS w okresie wieloletnim,
- 6) rzetelną realizację umów o dofinansowanie inwestycji ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej, w tym zatwierdzanie do wypłaty środków zgodnie z postanowieniami tych umów oraz zakresem rzeczowym inwestycji, zawieranie aneksów w przypadkach zmiany postanowień umów,
- 7) rzetelną weryfikację sprawozdań końcowych z realizacji zadań publicznych składanych przez polskie związki sportowe, a w przypadku stwierdzenia pobrania dotacji w nadmiernej wysokości określanie, w drodze decyzji, wysokości kwoty podlegającej zwrotowi do budżetu państwa,
- 8) rozważenie dokonania zmian w systemie dofinansowywania zadań związanych z przygotowaniem kadry narodowej do udziału w igrzyskach (olimpijskich, paraolimpijskich, głuchych) oraz mistrzostwach świata lub Europy poprzez wprowadzenie w umowach zawieranych z polskimi zawiązkami sportowymi klauzuli obligującej związku do korzystania z bazy COS.

## 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.

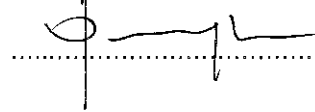
Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

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, dnia 14 października 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Nauki, Oświaty  
i Dziedzictwa Narodowego  
Dyrektor  
Piotr Prokopczyk

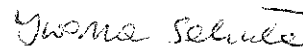
A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'P' followed by a series of horizontal and vertical strokes, positioned above a horizontal dotted line.

Warszawa, dnia 3 stycznia 2014 r.

W związku z wystąpieniem w treści wystąpienia pokontrolnego oczywistej omyłki pisarskiej, działając na podstawie art. 35c ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.), kontroler dokonał jej sprostowania poprzez zastąpienie na str. 17, w wierszu drugim przypisu nr 39 wyrazu „przygoptowań” wyrazem „przygotowań”.

Specjalista kontroli państwowej

Iwona Sekuła

  
.....