



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Jacek Uczkiewicz

KNO – 4101-005-01/2014
P/14/075

WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/075 Utrzymanie i wykorzystanie hal widowiskowo-sportowych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Kontroler	Tomasz Frątczak, starszy inspektor kontroli państwowej; upoważnienie do kontroli nr 89193 z dnia 28 lipca 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Sportu i Turystyki [kod pocztowy: 00-082], Warszawa ul. Senatorska 14, zwane w dalszej części wystąpienia Ministerstwem lub MSiT.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Biernat, Minister Sportu i Turystyki (dalej: Minister) od dnia 27 listopada 2013 r. W okresie od 18 listopada 2011 r. do 27 listopada 2013 r. Ministrem Sportu i Turystyki była Joanna Mucha, od 14 października 2009 r. do 18 listopada 2011 r. Ministrem Sportu i Turystyki był Adam Giersz. (dowód: akta kontroli str. 3-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli¹, w Ministerstwie Sportu i Turystyki prawidłowo ustalano poziom dofinansowania ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej (dalej: Fundusz, FRKF) dla inwestycji w postaci hal sportowych i widowiskowo-sportowych. Zarówno wnioski o dofinansowanie, z wyjątkiem jednego, jak i umowy o dofinansowanie przedsięwzięć zawierały wszystkie wymagane przepisami prawa informacje. Środki Funduszu były przekazywane inwestorom po przedstawieniu faktur, zgodnie z zasadą proporcjonalności, określoną w umowie, zaś rozliczenia inwestycji terminowo zatwierdzane. Zachowywano prawidłowe proporcje w podziale środków na inwestycje objęte wojewódzkimi wieloletnimi programami rozwoju bazy sportowej oraz programami inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu. Przydzielając środki dla poszczególnych województw, uwzględniano m.in. wymagane kryteria liczby ludności, podstawowego dochodu na jednego mieszkańca oraz liczby obiektów sportowych w województwie. W MSiT realizowano cele określone w *Strategii rozwoju sportu w Polsce do 2015 r.* m.in. określając odnoszące się do nich priorytety inwestycyjne dla wojewódzkich wieloletnich programów rozwoju bazy sportowej.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły przypadków:

- kwalifikacji do dofinansowania ze środków Funduszu inwestycji, pomimo nieuwzględnienia przez wnioskodawcę w projekcie budowlanym wymagań międzynarodowych organizacji sportowych oraz pomimo niezłączenia do wniosku o jej dofinansowanie kopii wymaganych projektów porozumień lub umów, zawartych pomiędzy wnioskodawcą a polskimi związkami sportowymi;

- nieegzekwowania od wnioskodawców corocznego przekazywania informacji o przebiegu realizacji i finansowania inwestycji dofinansowywanej ze środków FRKF.

NIK zwraca także uwagę na niską skuteczność systemu kontroli wykorzystania środków Funduszu, niezapewniającą Ministrowi wiarygodnej informacji o prawidłowości wydatkowania, przyznanych w ramach dofinansowania inwestycji kwot.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Prawdliwość udzielania i rozliczania dotacji inwestycyjnych

1.1 Limity dofinansowania

Opis stanu
faktycznego

Minister ze środków Funduszu dofinansował w latach 2010-2013 odpowiednio 121, 81, 150, 110 hal sportowych, sportowo-widowiskowych oraz sal gimnastycznych.

Szczegółowemu badaniu poddano 12 inwestycji: hal sportowych i widowiskowo-sportowych (po jednej z każdego roku, dofinansowanej w ramach Programu inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu (dalej: inwestycje szczególne) oraz po dwie z każdego roku, wsparte w ramach Wojewódzkiego wieloletniego programu rozwoju bazy sportowej (dalej: inwestycje terenowe)².

(dowód: akta kontroli str. 6-7, 9-32, 44-58, 185-245)

We wszystkich zbadanych przypadkach kwoty przyznanego dofinansowania inwestycji sportowych były zgodne limitami określonymi w rozporządzeniu Ministra Sportu i Turystyki z dnia 10 lipca 2006 r. w sprawie dofinansowania zadań ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej (dalej: rozporządzenie FRKF z 2006 r.)³ oraz w rozporządzeniu Ministra Sportu i Turystyki z dnia 23 sierpnia 2010 r. w sprawie dofinansowania zadań ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej (dalej: rozporządzenie FRKF z 2010 r.)⁴.

W przypadku inwestycji terenowych poziom dofinansowania wahał się od 6,57% do 30,61% kosztów przedsięwzięcia, tj. nie przekraczał poziomu 33% wartości kosztorysowej inwestycji, wynikającego z § 4 ust. 1 rozporządzenia FRKFz 2006 r. oraz § 5 ust. 1 rozporządzenia FRKF z 2010 r. Inwestycje szczególne dofinansowywane były w przedziale od 12,3% do 70%⁵, tj. zgodnie z wymogami § 4 ust. 2 rozporządzenia FRKFz 2006 r. oraz § 5 ust. 2 rozporządzenia FRKF z 2010 r. umożliwiającymi dofinansowanie inwestycji szczególnych na poziomie 50% oraz 70% w przypadku m.in. inwestycji akademii wychowania fizycznego.

Poziom przyznawanego przez Ministra dofinansowania uwzględniał wymogi ujęte w pkt. 9 *Zasad kwalifikowania zadań do „Wojewódzkich wieloletnich programów rozwoju bazy sportowej” w 2010 r.* zatwierdzonych przez Ministra Sportu i Turystyki 17 marca 2010 r. oraz w pkt. 10 *Zasad kwalifikowania zadań do „Wojewódzkich wieloletnich programów rozwoju bazy sportowej”* zatwierdzonych przez Ministra Sportu i Turystyki 9 marca 2012 r. a także pkt. 4 rozdziału VII części B *Zasad realizacji „inwestycji terenowych” ze środków FRKF* zatwierdzonych przez Ministra Sportu i Turystyki 11 lutego 2013 r. (dalej: *Zasady kwalifikowania*, odpowiednio: z 2010 r., 2012 r., 2013 r.). Stanowiły one m.in., że w przypadku budowy obiektu o charakterze dydaktyczno-sportowym bądź sportowo-

² Wojewódzkie wieloletnie programy rozwoju bazy sportowej były listami inwestycji kwalifikowanymi do nich. Reguły tej kwalifikacji w latach 2010 – 2012 określały: *Zasady kwalifikowania zadań do „Wojewódzkich wieloletnich programów rozwoju bazy sportowej” w 2010 r.* zatwierdzone przez Ministra Sportu i Turystyki 17 marca 2010 r. *Zasady kwalifikowania zadań do „Wojewódzkich wieloletnich programów rozwoju bazy sportowej”* zatwierdzone przez Ministra Sportu i Turystyki 9 marca 2012 r. Od 2013 r. określono także zasady realizacji inwestycji w: *Zasadach realizacji „inwestycji terenowych” ze środków FRKF* zatwierdzonych przez Ministra Sportu i Turystyki 11 lutego 2013 r. i *Zasadach realizacji „inwestycji terenowych” ze środków FRKF* zatwierdzonych przez Ministra Sportu i Turystyki 22 stycznia 2014 r. Program rozwoju inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu do roku 2012 r. przyjęto w sierpniu 2006 r. i wskazywał on głównie kierunki działań. Reguły kwalifikowania do Programu określały: *Zasady i tryb opracowania programu inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu w Ministerstwie Sportu i Turystyki*, wprowadzone zarządzeniem nr 29 Ministra Sportu i Turystyki z dnia 3 września 2009 r. w sprawie wprowadzenia zasad i trybu opracowania programu inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu w Ministerstwie Sportu i Turystyki i *Zasady i tryb opracowania programu inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu*, wprowadzone zarządzeniem nr 21 Ministra Sportu i Turystyki z dnia 22 września 2011 r. w sprawie zasad i trybu opracowania programu inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu. Program rozwoju inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu z 24 stycznia 2014 r., stanowił zbiór zasad dotyczących wyboru, realizacji i rozliczania zadań inwestycyjnych objętych Programem, dofinansowywanych ze środków FRKF.

³ Dz. U. Nr 134, poz. 944 ze zm.

⁴ Dz. U. Nr 156, poz. 1051.

⁵ 70% w przypadku Akademii Wychowania Fizycznego i Sportu w Gdańsku, w pozostałych przypadkach 12,3%-36,8%.

rekreacyjnym, procentowy udział środków Funduszu dotyczy wyłącznie części sportowej obiektu stanowiącej koszty kwalifikowane.

(dowód: akta kontroli str. 8-32)

W przypadku 16 inwestycji, na dofinansowanie których umowy podpisano w 2010 r., zwiększano kwoty przyznanych środków FRKF (zwiększeń dokonywano w latach 2011-2014). 14 z nich to inwestycje terenowe, dla których kwoty zwiększeń wynosiły od 56 500 zł do 1 600 000 zł⁶. Dla dwóch inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu zwiększono dofinansowanie o 5 000 000 zł i 7 000 000 zł⁷. Przy ubieganiu się o zwiększenie dofinansowania konieczne było złożenie odrębnego wniosku o dofinansowanie, wraz z kompletem wymaganych załączników oraz opinią marszałka województwa, zgodnie z ogólną procedurą obowiązującą przy aplikowaniu o dofinansowanie. Potwierdzeniem zgody na dodatkowe dofinansowanie było zatwierdzenie przez Ministra protokołu z posiedzenia zespołu ds. opiniowania wniosków o dofinansowanie zadań inwestycyjnych ze środków FRKF.

(dowód: akta kontroli str. 7, 120-125)

1.2 Kompletność wniosków

Opis stanu
faktycznego

Wszystkie, spośród 12 badanych w trakcie kontroli, wnioski o dofinansowanie inwestycji terenowych i szczególnych zostały złożone terminowo. Dwa wnioski z 2010 r. zostały złożone do 30 czerwca 2010 r., tj. zgodnie z wymogami § 7 ust. 2 rozporządzenia FRKF z 2006 r. Cztery wnioski z lat 2012-2013 złożono do 31 maja⁸, odpowiednio 2012 r. i 2013 r., a sześć wniosków z lat 2010⁹-2012, po uzyskaniu zgody Ministra, do 31 sierpnia, odpowiednio: 2010 r., 2011 r. i 2012 r., tj. zgodnie z wymogami § 8 ust. 2 rozporządzenia FRKF z 2010 r.

Wszystkie wnioski o dofinansowanie inwestycji terenowych i szczególnych były kompletne. Spełniały wymogi określone w § 7 ust. 4 i 5 rozporządzenia FRKF z 2006 r. i § 8 ust. 4 i 5 rozporządzenia FRKF z 2010 r. oraz dołączono do nich załączniki określone w § 7 ust. 6 rozporządzenia FRKF z 2006 r. i § 8 ust. 6 rozporządzenia FRKF z 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 33-37)

W przypadku 11 inwestycji założenia funkcjonalne obiektów były określone w załączanych do wniosków projektach budowlanych/wykonawczych/zagospodarowania działki. W jednym przypadku takie założenia wynikały z informacji zawartych we wniosku o dofinansowanie.

We wszystkich przypadkach¹⁰, w dokumentacji inwestycji znajdowały się prognozowane kalkulacje rocznych kosztów utrzymania obiektów¹¹. W dwóch przypadkach¹² dołączono

⁶ Sala gimnastyczna Gimnazjum w Jabłonce, sala gimnastyczna Publicznej Szkoły Podstawowej im. Jana Pawła II w Zarębach Kościelnych, hala sportowa Publicznej Szkoły Podstawowej w Chrzastowicach, sala gimnastyczna Szkoły Podstawowej i Gimnazjum w Perlejewie, hala sportowa Zespołu Szkół nr 1 w Zambrowie, hala sportowa Zespołu Szkół Integracyjnych w Sokółce, hala sportowa Samorządowej Szkoły Podstawowej w Imielnie, sala gimnastyczna w Żernikach Wrocławskich, hala sportowa Szkoły Podstawowej w Bierutowie, sala gimnastyczna Szkoły Podstawowej w Dobrynie, sala gimnastyczna Szkoły Podstawowej w Wierzbowie, hala sportowa z zapleczem i terenowymi urządzeniami sportowymi Szkoły Podstawowej nr 4 w Augustowie, hala sportowa w Jednorozcu, hala sportowa w Gibach.

⁷ Hala sportowo-widowiskowa w Częstochowie, hala sportowo-widowiskowa w Toruniu.

⁸ W jednym przypadku data wpływu dokumentu to 3 czerwca 2013 r., termin nadania niemożliwy do ustalenia.

⁹ Dotyczy wniosku złożonego 26 lipca 2010 r., tj. w okresie obowiązywania rozporządzenia FRKF z 2010 r.

¹⁰ Hala sportowa i kryta pływalnia z zapleczem w Toruniu; Hala sportowa im. Leszka Blanika w Gdańsku; Hala widowiskowo-sportowa w Karlinie; Hala widowiskowo-sportowa z zapleczem socjalnym i rekreacyjnym, oświetleniem zewnętrznym i parkingiem oraz niezbędna infrastruktura techniczną w Gryficach; Kryta pływalnia wraz z halą sportową-Powiatowe Centrum Sportowe w Staszowie; Hala sportowa wielofunkcyjna w Częstochowie; Hala sportowo-widowiskowa dla zamiejscowego Wydziału Wychowania Fizycznego w Białej Podlaskiej AWF w Warszawie; Hala sportowa oraz terenowe urządzenia sportowe przy Zespole Szkół Publicznych nr 3 w Wadowicach; Hala sportowa w Ustrzykach Dolnych; Hala sportowa z boiskiem wielofunkcyjnym przy ZSP w Nowem; Hala widowiskowo-sportowa wraz z obiektami towarzyszącymi w Szczecinie; Hala widowiskowo-sportowa w Rokietnicy.

¹¹ W jednym przypadku nie podano łącznej rocznej prognozy kosztów, podano elementy, które się na niego składają z np. kosztami jednostkowymi.

bardziej szczegółowe analizy ekonomiczne, w których uwzględniono także prognozy spodziewanych przychodów. Obydwie analizy wskazywały na ekonomiczną zasadność przedsięwzięcia.

(dowód: akta kontroli str. 38-40)

1.3 Kompletność wniosków pod względem dodatkowych wymagań oraz dokumentacji

Opis stanu faktycznego

W przypadku jednej¹³, spośród ośmiu zbadanych, inwestycji terenowej, w założeniach funkcjonalnych obiektu zawarte zostały plany przeprowadzania zawodów międzynarodowych. Wnioskujący o jej dofinansowanie, uwzględnili w projekcie budowlanym wymagania właściwych międzynarodowych organizacji sportowych. Było to zgodne z § 16 ust. 1 i 2 rozporządzenia FRKF z 2010 r. Wymagania odpowiednich międzynarodowych federacji uwzględniono także w projektach trzech z czterech inwestycji szczególnych.

Do wniosków o dofinansowanie trzech¹⁴ z czterech zbadanych inwestycji szczególnych załączono kopie porozumień, rekomendujących inwestycje, zawartych pomiędzy wnioskodawcami a polskimi związkami sportowymi. Zawierały one informacje o zasadach udostępniania obiektu danemu związkowi sportowemu oraz o preferencyjnych warunkach odpłatności na poziomie kosztów własnych. Kwestie zakresu szkolenia centralnego¹⁵ i wzajemnych zobowiązań co do jego realizacji sygnalizowano jako kwestie wymagające uwzględnienia w przyszłości. Tym samym, w przypadku trzech inwestycji szczególnych, wypełniono wymogi określone w § 12 ust. 1 pkt 2 *Zasad i trybu opracowania programu inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu w Ministerstwie Sportu i Turystyki*, wprowadzonych zarządzeniem nr 29 Ministra Sportu i Turystyki z dnia 3 września 2009 r. w sprawie wprowadzenia zasad i trybu opracowania programu inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu w Ministerstwie Sportu i Turystyki oraz § 11 ust. 1 pkt 2 *Zasad i trybu opracowania programu inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu*, wprowadzonych zarządzeniem nr 21 Ministra Sportu i Turystyki z dnia 22 września 2011 r. w sprawie zasad i trybu opracowania programu inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu¹⁶ (dalej: Zasady szczególne, odpowiednio: z 2009 r., 2011 r.).

(dowód: akta kontroli str. 41-58, 250-254, 316-319)

1.4 Kompletność umów o dofinansowanie

Opis stanu faktycznego

Wszystkie 12, poddane analizie w trakcie kontroli, umowy o dofinansowanie inwestycji terenowych i szczególnych były kompletne. Zawierały wszystkie elementy określone w § 12 rozporządzenia FRKF z 2006 r. i § 14 rozporządzenia FRKF z 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 59-60)

1.5 Sprawozdawanie z realizacji zadania inwestycyjnego oraz rozliczenie dotacji po zakończeniu inwestycji

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z § 13 rozporządzenia FRKF z 2006 r. oraz § 15 ust. 2 rozporządzenia FRKF z 2010 r., we wszystkich zbadanych przez NIK przypadkach, środki Funduszu, przeznaczone w umowie na dofinansowanie inwestycji, były przekazywane przez

¹² Hala widowiskowo-sportowa wraz z obiektami towarzyszącymi w Szczecinie; Hala widowiskowo-sportowa w Rokitnicy.

¹³ Hala widowiskowo-sportowa z zapleczem socjalnym i rekreacyjnym, oświetleniem zewnętrznym i parkingiem oraz niezbędną infrastrukturą techniczną w Gryficach.

¹⁴ Hala widowiskowo-sportowa wraz z obiektami towarzyszącymi w Szczecinie; Hala sportowa wielofunkcyjna w Częstochowie; Hala sportowa z zapleczem przy Zamiejscowym Wydziale Wychowania Fizycznego w Białej Podlaskiej.

¹⁵ Przyjęto, że szkolenie centralne obejmuje zawodników polskich związków sportowych, w tym kadry olimpijskie, kadry narodowe seniorów, kadry narodowe juniorów, ośrodków szkolenia sportowego młodzieży i innych osób ujętych w programie zgrupowania sportowego, imprez i zawodów sportowych.

¹⁶ Zarządzenia niepublikowane.

Ministerstwo na rachunek bankowy wnioskodawcy po uprzednim przedstawieniu przez niego zaakceptowanych faktur, dotyczących dofinansowywanego przedsięwzięcia.

W przypadku wszystkich 37 zrealizowanych wniosków o płatność, które poddano szczegółowej kontroli, zachowywano zasadę proporcjonalności¹⁷, tj. wartość udokumentowanych przez wnioskodawcę wydatków (w tym przedstawianych faktur) była odpowiednia do procentowej wartości dofinansowania inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 61-66)

Spośród 12 przeanalizowanych inwestycji, dziewięciu wnioskodawców regularnie, w terminie i zakresie określonym w § 19 rozporządzenia FRKF z 2006 r. oraz § 21 rozporządzenia FRKF z 2010 r., każdego roku sporządzało i przekazywało Ministrowi informacje o przebiegu realizacji i finansowania inwestycji w roku poprzednim wraz z załącznikami¹⁸. Jeden wnioskodawca¹⁹ informacje przekazał z 24-dniowym opóźnieniem, kolejny wnioskodawca²⁰ w jednym roku informacje przekazał, w następnym już nie.

(dowód: akta kontroli str. 67-71, 250-287)

Dziewięć z 12 inwestycji dobranych do szczegółowej analizy, było inwestycjami zakończonymi i rozliczonymi. We wszystkich dziewięciu przypadkach wnioskodawcy przedstawili Ministrowi rozliczenia otrzymanego dofinansowania w zakresie rzeczowym i finansowym. W ośmiu przypadkach uczynili to w terminie określonym w § 18 ust. 1 rozporządzenia FRKF z 2006 r. oraz § 20 ust. 1 rozporządzenia FRKF z 2010 r., tj. w terminie 50 dni od zakończenia zadania inwestycyjnego. W jednym przypadku rozliczenie przekazano z 28-dniowym opóźnieniem, wraz z wyjaśnieniami, z których wynikało, że przyczyną opóźnienia była błędna interpretacja zapisów umowy.

Minister²¹ zatwierdził wszystkie dziewięć rozliczeń, w terminie określonym w § 20 ust. 2 rozporządzenia FRKF z 2010 r., tj. w terminie 30 dni od dnia ich przedstawienia.

(dowód: akta kontroli str. 69-79)

Wśród inwestycji, na których dofinansowanie przyznano środki z FRKF w latach 2010 – 2013, były trzy przypadki niewykorzystania przez wnioskodawców przyznanych kwot. W jednym z tych przypadków²² niewykorzystaną kwotę 112 176,51 zł zwrócono na rachunek bankowy FRKF w terminie określonym w § 20 ust. 6 rozporządzenia FRKF z 2010 r., tj. w terminie 50 dni od dnia odbioru końcowego inwestycji. W kolejnym z tych przypadków²³ należność w kwocie 30 750 zł umorzono²⁴. Trzeci z tych przypadków²⁵ to inwestycja nieukończona, z wypowiedzianą umową na dofinansowanie i prowadzonym postępowaniem w zakresie zwrotu 1 800 000 zł.

(dowód: akta kontroli str. 12-125, 288-300)

¹⁷ Nie odbiegała od ustalonego poziomu o 0,1% lub więcej albo zgoda wyrażona przez Ministra na zniesienie zasady proporcjonalności dla transzy. W jednym przypadku (umowa nr 2012/0151/2309/SubA/DIS/T) doszło do zmniejszenia całkowitej wartości kosztorysowej inwestycji i po realizacji wniosku o ostatnią transzę płatności, Informacją o przyjęciu rozliczenia pośrednio określono nowe proporcje (z 12,5% na 13%), nie przekraczając przy tym określonej w umowie kwoty dofinansowania, co było zgodne z zapisami umowy o dofinansowanie.

¹⁸ Lub w tym terminie przedstawiało dokumenty związane z zakończeniem realizacji zadania.

¹⁹ Rokietnicki Ośrodek Sportu Sp. z o.o.

²⁰ Gmina Miasto Szczecin.

²¹ Dyrektor/zastępca dyrektora Departamentu Infrastruktury Sportowej, zgodnie z §9 ust. 1 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.

²² Sala gimnastyczna z zapleczem w Bobrowku.

²³ Sala gimnastyczna przy Szkole Podstawowej Nr 10 w Rumi.

²⁴ Minister decyzją nr 8/2012/DIS orzekł o uchyleniu zaskarżonej decyzji Ministra nr 4/2012/DIS m.in. zobowiązującej Gminę Miejską Rumia do zwrotu kwoty 30 750 zł; oraz o umorzeniu postępowania w całości.

²⁵ Hala sportowa z zapleczem w Przemkowie.

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W Ministerstwie zakwalifikowano do dofinansowania ze środków FRKF inwestycję, pomimo nieuwzględnienia przez wnioskodawcę w projekcie budowlanym wymagań międzynarodowych organizacji sportowych.

W MSiT zakwalifikowano do dofinansowania ze środków Funduszu przedsięwzięcie, objęte programem inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu, w postaci budowy hali sportowej im. Leszka Blanika w Gdańsku. We wniosku o dofinansowanie podano, że w obiekcie planowana jest organizacja m.in. międzynarodowych zawodów w dyscyplinach: gimnastyka artystyczna oraz sportowa kobiet i mężczyzn, akrobatyka sportowa, sporty fitness, aerobik, formy tańca sportowego oraz towarzyskiego, jednak z załączonego do dokumentacji projektu wykonawczego nie wynika, by wymagania międzynarodowych federacji właściwych dla ww. dyscyplin miały być uwzględnione. Stwierdza się w nim, że w hali będzie można przeprowadzać „zawody gimnastyczne o zasięgu regionalnym i krajowym”.

(dowód: akta kontroli str. 41-43)

Zgodnie z § 16 ust. 1 rozporządzenia FRKF z 2010 r. korzystający z dofinansowania z Funduszu na realizację zadań inwestycyjnych objętych programem inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu są obowiązani do uwzględnienia w projektach budowlanych wymagań właściwych międzynarodowych organizacji sportowych. Natomiast stosownie do § 7 pkt 1 umowy nr 2013/0002/2409/SubA/DIS/S na dofinansowanie zadania inwestycyjnego ze środków FRKF z dnia 15 lutego 2013 r., wnioskodawca zobowiązał się do spełnienia wymogów właściwych międzynarodowych organizacji sportowych, w tym do ich uwzględnienia w projektach budowlanych, jeżeli na tych obiektach mają się odbywać zawody międzynarodowe.

Zakwalifikowanie inwestycji do dofinansowania ze środków FRKF, pomimo nieuwzględnienia wymagań międzynarodowych organizacji sportowych w projekcie budowlanym miało miejsce w przypadku jednej z pięciu zbadanych inwestycji, w przypadku których takie zapisy były wymagane, dofinansowywanych ze środków FRKF w latach 2010 – 2013. Kwota przyznanego dofinansowania ze środków FRKF wyniosła 11 335 600 zł (do dnia zakończenia kontroli środków nie uruchomiono).

(dowód: akta kontroli str. 41-43, 301-311)

Dyrektor Departamentu Infrastruktury Sportowej Ministerstwa, Pani Aleksandra Plucińska, wyjaśniła, że Międzynarodowa Federacja Gimnastyczna (FIG) nie określa szczegółowych parametrów, jakie powinien posiadać obiekt, aby możliwa była organizacja na nim turniejów międzynarodowych, natomiast określa wymogi dla sprzętu sportowego i stref bezpieczeństwa. Ponadto Polski Związek Gimnastyczny zaświadczył, że przedmiotowa hala gimnastyczna spełnia warunki FIG pod kątem treningu sportowo – gimnastycznego.

(dowód: akta kontroli str. 250-254)

NIK zwraca uwagę, że opisane powyżej wymogi wobec inwestora, obowiązywały go nie tylko na etapie kwalifikowania do programu inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu, ale utrzymano je także już po zakwalifikowaniu do dofinansowania ze środków FRKF, zamieszczając stosowne postanowienie w umowie o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 301-311)

2. W Ministerstwie zakwalifikowano do dofinansowania ze środków FRKF inwestycję, pomimo niezłączenia do wniosku o jej dofinansowanie kopii wymaganych

porozumień lub umów, zawartych pomiędzy wnioskodawcą a polskimi związkami sportowymi.

Było to niezgodne z wymogami § 11 ust. 1 pkt 2 Zasad szczególnych z 2011 r., stanowiącymi m.in., że warunkiem rozpatrywania zgłoszenia inwestora o wprowadzenie inwestycji do programu jest przesłanie do Ministerstwa kopii projektów porozumień lub umów zawartych na co najmniej 20 lat pomiędzy inwestorem a polskimi związkami sportowymi, które rekomendują realizację inwestycji, zawierających: a) zasady udostępniania obiektu danemu związkowi sportowemu; b) potwierdzenie preferencyjnych warunków odpłatności na poziomie kosztów własnych, na których dany związek będzie korzystał z obiektu; c) szczegółowy zakres szkolenia centralnego i wzajemne zobowiązania w zakresie jego realizacji.

Zakwalifikowanie inwestycji do dofinansowania ze środków FRKF, pomimo niezłączenia do wniosku o jej dofinansowanie kopii wymaganych porozumień lub umów/projektów porozumień lub umów, zawieranych pomiędzy wnioskodawcą a polskimi związkami sportowymi miało miejsce w przypadku jednej²⁶ z czterech zbadanych inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu, dofinansowywanych ze środków FRKF w latach 2010 – 2013. Kwota przyznanego dofinansowania ze środków FRKF wyniosła 11 335 600 zł (do dnia zakończenia kontroli środków nie uruchomiono).

(dowód: akta kontroli str. 41-45, 301-315)

Dyrektor Departamentu Infrastruktury Sportowej MSiT wyjaśniła, że inwestor hali sportowej im. Leszka Blanika przedstawił umowę zawartą z PZG dotyczącą ogólnych zasad współpracy, w tym m.in. zapewnienie Ośrodkowi Centralnego Szkolenia Sportowego i Szkole Mistrzostwa Sportowego w gimnastyce sportowej PZG użytkowania sal specjalistycznych na zasadach preferencyjnych. Dokument uznany został za rodzajowo tożsamy z oczekiwanym, gdyż zawierał kluczowe uzgodnienia w zakresie wzajemnej współpracy między wnioskodawcą a pzs. Ponadto, wymogi przedstawiania kopii porozumienia/umowy czy projektu porozumienia, zgodnych z zasadami szczególnymi, w praktyce często okazywały się niemożliwe do spełnienia na etapie planowania inwestycji i traktowano je jedynie kierunkowo.

(dowód: akta kontroli str. 250-254)

Przedstawiona kontrolerowi NIK kopia umowy (z 6 marca 2009 r.) pomiędzy AWFIS w Gdańsku a PZG w żadnym z postanowień nie odnosiła się do treści wymaganych w zasadach szczególnych, a jedynym odniesieniem do przedmiotu inwestycji był zapis, zgodnie z którym inwestor zobowiązywał się do uwzględnienia w planie inwestycyjnym budowy hali dla potrzeb sportu gimnastycznego.

(dowód: akta kontroli str. 312-315)

3. W Ministerstwie nie egzekwowano od wnioskodawców corocznego przekazywania informacji o przebiegu realizacji i finansowania inwestycji dofinansowywanej ze środków FRKF.

Informacji o przebiegu realizacji i finansowania inwestycji w roku poprzednim nie przekazywali Ministrowi (a w Ministerstwie tego obowiązku nie egzekwowano) inwestorzy: hali sportowej im. Leszka Blanika oraz hali widowiskowo – sportowej wraz z obiektami towarzyszącymi w Szczecinie (inwestor hali w Szczecinie za jeden rok przekazał informacje, za kolejny nie). Nieprzekazane informacje dotyczyły roku 2013.

(dowód: akta kontroli str. 67-68)

Naruszało to § 21 ust. 1 rozporządzenia FRKF z 2010 r., w myśl którego m.in. wnioskodawcy korzystający z dofinansowania ze środków Funduszu, przeznaczonych na dofinansowanie realizacji zadań inwestycyjnych obiektów sportowych, są zobowiązani do sporządzania i przekazywania ministrowi właściwemu ds. kultury fizycznej, w terminie do

²⁶ Hala sportowa im. Leszka Blanika w Gdańsku (inwestor: AWFIS w Gdańsku).

dnia 28 lutego każdego roku, informacji o przebiegu realizacji i finansowania inwestycji w roku poprzednim. Ponadto naruszało zapisy § 7 pkt 4 umów na dofinansowanie zadania inwestycyjnego ze środków FRKF nr: 2013/0002/2409/SubA/DIS/S, 2012/0218/0338/SubA/DIS/S, zgodnie z którymi wnioskodawca jest zobowiązany w terminie do 28 lutego każdego roku przedkładać Ministrowi informację o przebiegu realizacji i finansowania zadania inwestycyjnego w roku poprzednim, zgodnie z § 21 rozporządzenia.

Regularnego przekazywania ww. informacji w MSiT nie egzekwowano od dwóch spośród 12 (16,7%) inwestorów, z którymi podpisano zbadane umowy na dofinansowanie inwestycji ze środków FRKF w latach 2010 - 2013.

(dowód: akta kontroli str. 67-68, 301-311, 320-330)

Dyrektor Departamentu Infrastruktury Sportowej Ministerstwa wyjaśniła, że inwestor hali sportowej im. Leszka Blanika nie przesłał informacji o przebiegu realizacji i finansowania zadania za 2013 rok, gdyż jego realizacja i finansowanie do końca 2013 r. nie została rozpoczęta, o czym Ministerstwo wiedziało. Wymaganie przesłania sprawozdania byłoby działaniem biurokratycznym, a uzyskane informacje nie wnosilyby nic nowego do sprawy. Inwestor hali w Szczecinie, w terminach miesięcznych lub dwumiesięcznych przysyłał na bieżąco, zbliżone w układzie i co do zawartości merytorycznej, sprawozdania z wykonania robót na przestrzeni całego 2013 r. W 2014 r. nie przesłano sprawozdania „Informacja o przebiegu realizacji i finansowania inwestycji w 2013 r.”, gdyż wszystkie informacje na ten temat już znajdowały się w aktach sprawy w Ministerstwie.

(dowód: akta kontroli str. 250-254)

NIK zauważa, że realizacja przez beneficjentów innych obowiązków sprawozdawczych, określanych w umowach o dofinansowanie inwestycji ze środków FRKF, nie zwalnia ich z obowiązków wynikających z rozporządzenia FRKF z 2010 r.

Ocena częściowa

W latach objętych kontrolą NIK, kwoty przyznawanego przez Ministra dofinansowania inwestycji sportowych były zgodne z limitami określonymi w rozporządzeniach FRKF i zgodnie z Zasadami kwalifikowania, procentowy udział środków Funduszu dotyczył wyłącznie części sportowej obiektów. Wnioski o dofinansowanie inwestycji oraz umowy o dofinansowanie były kompletne pod kątem wymaganej treści. Braki dotyczące wymaganych załączników do wniosku o dofinansowanie i ich treści miały charakter pojedynczych przypadków i polegały na nieuwzględnieniu w projekcie budowlanym wymagań międzynarodowych organizacji sportowych oraz niezłączeniu kopii wymaganych porozumień lub umów, zawartych pomiędzy wnioskodawcą a polskimi związkami sportowymi. Środki Funduszu, były przekazywane przez MSiT na rachunek bankowy inwestora po uprzednim przedstawieniu przez niego zaakceptowanych faktur, dotyczących dofinansowywanego przedsięwzięcia, a przy realizacji wniosków o płatność przestrzegano zasady proporcjonalności. Występowały przypadki nieegzekwowania od beneficjentów corocznego przekazywania informacji o przebiegu realizacji i finansowania inwestycji. Sporządzane przez beneficjentów rozliczenia dofinansowywanych inwestycji były w Ministerstwie terminowo zatwierdzane.

2. Podział środków FRKF

2.1 Podział środków Funduszu przeznaczonych na inwestycje sportowe i zgodność ich przyznawania z zasadami oraz Strategią rozwoju sportu w Polsce do 2015 r.

Opis stanu faktycznego

1. W Ministerstwie, dokonując w latach 2010-2013 podziału środków Funduszu, uwzględniano wymogi wynikające z § 4 ust. 1 rozporządzenia FRKF z 2010 r., który stanowi, m.in. że realizację zadań inwestycyjnych określonych w wojewódzkich wieloletnich programach rozwoju bazy sportowej, można dofinansowywać do 50% środków Funduszu, przeznaczonych na dofinansowanie realizacji zadań inwestycyjnych obiektów sportowych,

zaś realizację zadań inwestycyjnych objętych programem inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu oraz innymi programami inwestycyjnymi wdrożonymi przez ministra właściwego ds. kultury fizycznej – pozostałymi środkami Funduszu, przeznaczonymi na dofinansowanie realizacji zadań inwestycyjnych obiektów sportowych.

Całkowite środki Funduszu wynosiły w latach 2010 – 2013 odpowiednio: 746 557 000 zł, 565 000 000 zł, 528 800 000 zł, 553 800 000 zł.

W 2010 r. z 501 442 000 zł przeznaczonych na inwestycje sportowe, 216 500 000 zł (43%) przeznaczono na inwestycje terenowe, 229 401 000 zł na inwestycje szczególne (46%), 55 541 000 zł (11%) na pozostałe programy/rezerwa.

W 2011 r. z 367 250 000 zł przeznaczonych na inwestycje sportowe, 165 094 000 zł (45%) przeznaczono na inwestycje terenowe, 171 473 000 zł na inwestycje szczególne (47%), 30 683 000 zł (8%) na pozostałe programy/rezerwa.

W 2012 r. z 341 720 000 zł przeznaczonych na inwestycje sportowe, 171 860 000 zł (50%) przeznaczono na inwestycje terenowe, 169 616 000 zł na inwestycje szczególne (50%), 244 000 zł na pozostałe programy/rezerwa.

W 2013 r. z 318 970 000 zł przeznaczonych na inwestycje sportowe, 159 285 000 zł (50%) przeznaczono na inwestycje terenowe, 99 595 000 zł na inwestycje szczególne (31%), 60 090 000 zł (19%) na pozostałe programy/rezerwa.

2. W latach 2010-2013 najwięcej środków Funduszu przeznaczonych na dofinansowanie terenowych inwestycji sportowych zostało przyznanych województwom: mazowieckiemu (75 336 000 zł, tj. 11%) oraz śląskiemu (74 206 000 zł, tj. 10%). Ponadto środki przyznano województwom: małopolskiemu (51 792 000 zł, tj. 7%), dolnośląskiemu (51 246 000 zł, tj. 7%), wielkopolskiemu (49 658 000 zł, tj. 7%), pomorskiemu (46 986 000 zł, tj. 7%), kujawsko – pomorskiemu (46 528 000 zł, tj. 7%), podkarpackiemu (45 171 000 zł, tj. 6%), łódzkiemu (44 782 000 zł, tj. 6%), lubelskiemu (40 609 000 zł, tj. 6%), zachodniopomorskiemu (37 688 000 zł, tj. 5%), warmińsko-mazurskiemu (36 006 000 zł, tj. 5%), podlaskiemu (30 057 000 zł, tj. 4%), świętokrzyskiemu (28 156 000 zł, tj. 4%), opolskiemu (27 742 000 zł, tj. 4%), lubuskiemu (26 776 000 zł, tj. 4%).

3. W latach objętych kontrolą NIK, w Ministerstwie, przydzielając środki Funduszu, przeznaczone na dofinansowanie realizacji zadań inwestycyjnych określonych w wojewódzkich wieloletnich programach rozwoju bazy sportowej, brano pod uwagę w szczególności: liczbę ludności w województwie, podstawowy dochód na jednego mieszkańca w województwie oraz liczbę obiektów sportowych w województwie. Tym samym wypełniano wymagania określone w § 4 ust. 2 rozporządzenia FRKF z 2010 r.²⁷.

Podstawę rozdysponowywania ww. środków FRKF stanowił algorytm, w którym uwzględniano m.in. przyjmowane wagi kryteriów: ludności, wskaźnika dochodu, liczby obiektów sportowych oraz wskaźniki tych wyznaczników dla danego województwa na tle danych krajowych. Źródłami przyjmowanych wartości były m.in. „Podstawowe informacje o sytuacji demograficznej Polski” – publikacje Głównego Urzędu Statystycznego, „Wskaźniki dochodów podatkowych dla poszczególnych gmin, powiatów i województw” – dane Ministerstwa Finansów, Liczba obiektów dofinansowanych ze środków FRKF i budżetu państwa w latach 2007-2013 – dane Departamentu Infrastruktury Sportowej MSiT. Przykładowo, ustalając podział środków Funduszu na 2014, w MSiT przyjęto następujące wagi kryteriów: 60% - ludność, 25% - wskaźnik dochodu, 5% - liczba obiektów sportowych, a ponadto 5% - liczba ludności w stosunku do liczby obiektów oraz 5% - zaangażowanie województw w programy polegających na rozwijaniu sportu wśród dzieci i młodzieży.

²⁷ Podział środków FRKF na rok 2010 został zaakceptowany 15 marca 2010 r., tj. przed wejściem w życie rozporządzenia FRKF z 2010 r. i opierał się podziale limitów z roku 2009 i 2008.

4. Ministerstwo posiadało aktualną bazę danych o 35 halach widowiskowo-sportowych, posiadających widownię powyżej 2 000 osób. W poszczególnych województwach takich obiektów było: dwa w łódzkim (oddane do użytku w latach: 1957²⁸ i 2009²⁹), pięć w śląskim (1969³⁰, 2004³¹, 2010³², 2011³³, 2012³⁴), jeden w warmińsko-mazurskim (1978³⁵), trzy w pomorskim (1972³⁶, 2008³⁷, 2010³⁸), cztery w kujawsko-pomorskim (1960³⁹, 2001⁴⁰, 2002⁴¹, 2014⁴²), trzy w dolnośląskim (1913⁴³, 2002⁴⁴, 2013⁴⁵), trzy w podkarpackim (1963⁴⁶, 2002⁴⁷, 2006⁴⁸), jeden w lubuskim (1978⁴⁹), dwa w wielkopolskim (1974⁵⁰, 2006⁵¹), trzy w mazowieckim (1953⁵², 2008⁵³, 2010⁵⁴), dwa w świętokrzyskim (2006⁵⁵, 2011⁵⁶), jeden w lubelskim (2006⁵⁷), dwa w opolskim (1968⁵⁸, 2005⁵⁹), jeden w małopolskim (1975⁶⁰), dwa w zachodniopomorskim (2012⁶¹, 2014⁶²).

Ministerstwo posiadało także informacje o obiektach sportowych, zrealizowanych przy dofinansowaniu ze środków MSiT. Ponadto dysponowało danymi dotyczącymi obiektów sportowych w Polsce z zestawień Głównego Urzędu Statystycznego (stan na 2010 r.) oraz z Systemu Informacji Oświatowej, w zakresie obiektów przyszłolnych (dane coroczne).

(dowód: akta kontroli str. 120-125, 335-336)

5. W Ministerstwie realizowano, w latach objętych kontrolą NIK, cele określone w *Strategii rozwoju sportu w Polsce do 2015 r.*, dotyczące równomiernego rozłożenia obiektów

²⁸ Hala Sportowa MOSiR w Łodzi.

²⁹ Hala Atlas Arena w Łodzi.

³⁰ Spodek w Katowicach.

³¹ Hala widowiskowo-sportowa Centrum w Dąbrowie Górniczej.

³² Hala pod Dębowcem w Bielsko – Białej.

³³ Hala widowiskowo-sportowa w Jastrzębiu-Zdroju.

³⁴ Wielofunkcyjna hala sportowa w Częstochowie.

³⁵ Hala Urania w Olsztynie.

³⁶ Hala Olivia w Gdańsku.

³⁷ Hala Gdynia Arena w Gdyni.

³⁸ Hala Ergo Arena w Gdańsku/Sopocie.

³⁹ Hala Tor-Tor w Toruniu.

⁴⁰ Hala Mistrzów we Włocławku.

⁴¹ Hala Łuczniczka w Bydgoszczy.

⁴² Hala sportowo-widowiskowa w Toruniu.

⁴³ Hala Stulecia we Wrocławiu.

⁴⁴ Hala Orbita we Wrocławiu.

⁴⁵ Hala widowiskowo-sportowa Aqua Zdrój w Wałbrzychu.

⁴⁶ Hala sportowo-widowiskowa MOSiR w Mielcu.

⁴⁷ Hala Podpromie w Rzeszowie.

⁴⁸ Hala Arena Sanok w Sanoku.

⁴⁹ Hala MOSiR w Zielonej Górze.

⁵⁰ Hala Arena w Poznaniu.

⁵¹ Hala Kalisz Arena w Kaliszu.

⁵² Hala Torwar I w Warszawie.

⁵³ Hala BGŻ Arena w Pruszkowie.

⁵⁴ Hala Orlen Arena w Płocku.

⁵⁵ Hala Legionów w Kielcach.

⁵⁶ Hala sportowo-widowiskowa KSZO w Ostrowcu Świętokrzyskim.

⁵⁷ Hala Globus w Lublinie.

⁵⁸ Hala Okraglak w Opolu.

⁵⁹ Hala Azoty w Kędzierzyn-Koźlu.

⁶⁰ Miejska Hala Lodowa w Nowym Targu.

⁶¹ Hala widowiskowo-sportowa w Koszalinie.

⁶² Hala widowiskowo-sportowa w Szczecinie.

sportowych na terenie kraju, umożliwiającego udział w powszechnej kulturze fizycznej jak największej liczbie obywateli, niezależnie od wieku, płci, stopnia sprawności fizycznej i statusu materialnego m.in. dofinansowując zadania inwestycyjne ze środków Funduszu. W MSiT opracowano dla urzędów marszałkowskich wytyczne kwalifikowania zadań do wojewódzkich wieloletnich programach rozwoju bazy sportowej, gdzie określiło priorytety inwestycyjne, a także pożądaną udział inwestycji priorytetowych w zatwierdzanych programach wojewódzkich. Priorytety obejmowały w szczególności budowę pełnowymiarowych sal gimnastycznych w gminach, które nie posiadały takiego obiektu oraz krytych pływalni na terenie tych powiatów, które nie posiadały tego typu obiektu. Za priorytetowe uznawano także budowę innych rodzajów obiektów umożliwiających udział w powszechnej kulturze fizycznej jak największej liczbie obywateli na warunkach niedyskryminacyjnych, np. boiska, skateparki, obiekty i urządzenia lekkoatletyczne, siłownie plenerowe, ścieżki sprawnościowe, lodowiska stałe.

Ponadto w Ministerstwie wdrażano dodatkowe programy inwestycyjne, np. „Budowa boisk wielofunkcyjnych ogólnie dostępnych dla dzieci i młodzieży”, „Blisko boisko”, „Budowa pełnowymiarowych płyt piłkarskich ze sztuczną nawierzchnią”, czy realizowany na skalę ogólnokrajową program „Moje boisko – Orlik 2012”, w ramach którego wybudowano ponad 2 600 ogólnodostępnych i bezpłatnych kompleksów sportowych. W 2013 r. W Ministerstwie wdrożono także, dedykowany poprawie warunków uprawiania sportu szkolnego, „Program rozwoju szkolnej infrastruktury sportowej”.

(dowód: akta kontroli str. 9-32, 120-125, 148-184)

Ocena częściowa

W latach 2010-2013, Minister dzielił środki Funduszu, z zachowaniem odpowiednich proporcji pomiędzy inwestycjami terenowymi i szczególnymi. Przydzielając środki dla konkretnych województw, uwzględniano wymagane kryteria liczby ludności, podstawowego dochodu na jednego mieszkańca oraz liczby obiektów sportowych w województwie. W tym celu opracowano specjalny algorytm. W Ministerstwie korzystano przy tym z szeregu źródeł informacji, w tym o obiektach sportowych w Polsce, choć brak było aktualnej, kompleksowej bazy danych w tym zakresie. W MSiT realizowano cele określone w *Strategii rozwoju sportu w Polsce do 2015 r.* m.in. określając odnoszące się do nich priorytety inwestycyjne dla wojewódzkich wieloletnich programów rozwoju bazy sportowej.

3. Kontrola dofinansowanych inwestycji

3.1 System (zasady) kontroli dofinansowywanych inwestycji oraz jego skuteczność

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą NIK, zagadnienia kontroli m.in. dofinansowywanych ze środków FRKF inwestycji regulowały: Instrukcja postępowania kontrolnego Ministerstwa Sportu i Turystyki wprowadzona zarządzeniem nr 18 Ministra Sportu i Turystyki z dnia 7 maja 2008 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji postępowania kontrolnego Ministerstwa Sportu i Turystyki⁶³ (dalej: Instrukcja postępowania kontrolnego z 2008 r.) oraz Instrukcja w sprawie zasad i trybu przeprowadzania kontroli przez Ministra Sportu i Turystyki wprowadzona zarządzeniem nr 14 Ministra Sportu i Turystyki z dnia 19 września 2012 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji w sprawie zasad i trybu przeprowadzania kontroli przez Ministra Sportu i Turystyki⁶⁴ (dalej: Instrukcja postępowania kontrolnego z 2012 r.).

Zgodnie z zapisami Instrukcji postępowania kontrolnego z 2008 r. m.in. w Ministerstwie prowadzono działalność kontrolną na podstawie rocznych planów kontroli (§ 3 ust. 1), sporządzanych przez Departament Prawno – Kontrolny oraz pozostałe departamenty

⁶³ Ze zmianą wprowadzoną zarządzeniem nr 24 Ministra Sportu i Turystyki z dnia 27 maja 2009 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie wprowadzenia instrukcji postępowania kontrolnego Ministerstwa Sportu i Turystyki.

⁶⁴ Zarządzenia niepublikowane.

w ramach swej właściwości merytorycznej (§ 3 ust. 2). W uzasadnionych przypadkach zarządzający kontrolę mógł zlecić przeprowadzenie kontroli doraźnej nie ujętej w planie kontroli (§ 3 ust. 3). Kontrolę zarządzał Minister (§ 4 ust. 1). W zakresie swojej właściwości kontrolę zarządzić mógł Dyrektor Generalny Ministerstwa (§ 4 ust. 2). W zakresie działania departamentu bieżące czynności sprawdzające zarządzić mógł dyrektor departamentu (§ 4 ust. 3). Zakres kontroli określono jedynie w stosunku do bieżących czynności sprawdzających, które miały być przeprowadzane w zakresie: przebiegu i sposobu realizacji zadania; wykorzystania środków dotacji; sposobu prowadzenia dokumentacji księgowej; prawidłowości rozliczeń (§ 26 ust. 2).

W myśl Instrukcji postępowania kontrolnego z 2012 r. m.in. kontrolę prowadziło się na podstawie okresowego planu kontroli, który opracowywał kierownik komórki do spraw kontroli (§ 5 ust. 1), zatwierdzanego przez Ministra (§ 5 ust. 2). Minister mógł zarządzić przeprowadzenie kontroli nieprzewidzianej w okresowym planie kontroli (§ 5 ust. 4). Komórki organizacyjne Ministerstwa mogły prowadzić kontrole w trybie uproszczonym w zakresie właściwości rzeczowej spraw związanych ze zlecaniem zadań publicznych jednostkom sektora finansów publicznych oraz jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych (§ 6 ust. 1).

(dowód: akta kontroli str. 86-114)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Uwaga Najwyższej Izby Kontroli dotyczy niskiej skuteczności systemu kontroli wykorzystania środków Funduszu, która nie zapewnia Ministrowi wiarygodnej informacji o prawidłowości wydatkowania, przyznanych w ramach dofinansowania inwestycji kwot.

W latach 2010-2013, Minister zarządził 13 kontroli realizacji zadań inwestycyjnych w postaci dofinansowywanych ze środków FRKF hali sportowych i widowiskowo-sportowych⁶⁵. Najmniej kontroli zarządzono w latach: 2011 (0), 2010 (1), 2013 (2). Nie określono m.in. sposobu i przesłanek doboru jednostek do kontroli czy wielkości środków Funduszu, koniecznych do objęcia kontrolą, by uzyskać zapewnienie o prawidłowości ich wykorzystania.

Dyrektor oraz zastępca dyrektora Departamentu Infrastruktury Sportowej Ministerstwa wyjaśnili, że w latach 2010-2011 przejmowano prowadzenie spraw związanych z procedurą udzielania dotacji od Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK), tworząc i dostosowując jednocześnie procedury dotyczące udzielania dofinansowania. W tym czasie BGK realizował w swoim zakresie wizytacje zadań inwestycyjnych. W roku 2013, niewielka liczba kontroli wynikała z możliwości organizacyjnych Ministerstwa, a dobór inwestycji do kontroli był losowy.

Zdaniem NIK dokonanie zmian w funkcjonującym w MSiT systemie kontroli opartym na losowym doborze próby na taki, który określałby sposób i przesłanki doboru jednostek do kontroli, zapewniłoby Ministrowi pełniejszą wiedzę na temat prawidłowości wydatkowanych środków FRKF.

(dowód: akta kontroli str. 82-85, 146-147, 288-289)

Zakres przeprowadzonych kontroli obejmował przede wszystkim kwestie przestrzegania przez inwestora postanowień umowy zawartej na dofinansowanie inwestycji ze środków FRKF, w szczególności prawidłowości przebiegu i sposobu realizacji zadania inwestycyjnego oraz prawidłowości wykorzystania środków Funduszu. Czynności kontrolne na miejscu inwestycji i w siedzibie kontrolowanego trwały od jednego do trzech dni, zaś przez kolejny miesiąc (co najmniej) gromadzono materiały oraz sporządzano protokoły i wystąpienia pokontrolne w siedzibie MSiT. Wszystkie były kontrolami ujętymi w rocznych/okresowych planach kontroli. Częstotliwość kontroli odzwierciedlała możliwości organizacyjne Departamentu Infrastruktury Sportowej MSiT. W 2012 r. ze względu na liczne

⁶⁵ Hala widowiskowo-sportowa w Sopocie; hala sportowa przy ZSO w Rudach; hala sportowa z zapleczem przy ZS w Rybarzowicach; hala sportowa przy ZSS w Podkowie Leśnej; hala sportowo-widowiskowa przy ZSP w Międzyborowie; hala sportowa w Imielnie; hala widowiskowo-sportowa w Częstochowie; hala sportowa przy LO w Dynowie; hala sportowa przy Zespole Szkół Integracyjnych w Sokółce; hala sportowa przy SP w Bugaju; hala widowiskowo-sportowa w Wysokiej; hala sportowa przy ZS nr 1 w Alwerni; hala sportowa z zapleczem i terenowymi urządzeniami sportowymi w Chęcinach.

kontrole kompleksów sportowych zrealizowanych przy wsparciu z budżetu państwa w ramach programu „Moje Boisko – Orlik 2012”, kontrole inwestycji realizowanych ze środków FRKF dotyczyły przede wszystkim obiektów kubaturowych.

Wyniki 12 spośród 13 ww. kontroli przyniosły ocenę pozytywną i brak zaleceń. Jedynie w wyniku kontroli hali sportowej przy Zespole Szkół Samorządowych w Podkowie Leśnej ustalono niedotrzymywanie przez inwestora postanowienia § 10 ust. 3 umowy o dofinansowanie inwestycji⁶⁶ stanowiącego, że osiągnięte przez wnioskodawcę dochody z tytułu kar umownych winny być zwrócone proporcjonalnie do udziału środków Funduszu w pokryciu wydatku na rachunek Funduszu w terminie 14 dni od dnia uzyskania dochodu. W związku z poczynionym ustaleniem zalecono zwrot proporcjonalnej części uzyskanego dochodu⁶⁷. Zalecenie zrealizowano, zwrócono 54 394 zł (w tym 448 zł odsetek od nieterminowych wpłat.

(dowód: akta kontroli str. 82-85, 146-147, 246-248, 288-289)

Ocena cząstkowa

W latach objętych kontrolą NIK, w Ministerstwie ustanowiono ogólny system kontroli dotyczący m.in. inwestycji dofinansowywanych ze środków FRKF. Nie funkcjonował on jednak w sposób skuteczny. Nie określono m.in. sposobu i przesłanek doboru jednostek do kontroli, wskutek czego były one dobierane losowo. Nie określono także procentowego wymiaru środków Funduszu, które należałoby objąć kontrolą w danym roku, by móc stwierdzić, że są one prawidłowo wykorzystywane. Kontrole, szczególnie w latach 2010, 2011 i 2013, były nieliczne i nie przynosiły istotnych ustaleń.

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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁶⁸, wnosi o:

- 1) zapewnienie kwalifikowania do dofinansowania ze środków FRKF inwestycji, w ramach programu inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu, których projekty budowlane uwzględniają wymagania międzynarodowych organizacji sportowych oraz, gdy do wniosku o ich dofinansowanie załączono kopie wymaganych projektów porozumień lub umów, zawieranych pomiędzy wnioskodawcą a polskimi związkami sportowymi;
- 2) wyegzekwowanie od inwestora hali sportowej im. Leszka Blanika w Gdańsku uwzględnienia w projekcie budowlanym wymagań właściwych międzynarodowych organizacji sportowych, przed uruchomieniem środków FRKF;
- 3) egzekwowanie od inwestorów corocznego przekazywania informacji o przebiegu realizacji i finansowania inwestycji dofinansowywanej ze środków FRKF;
- 4) rozważenie dokonania zmian w systemie kontroli, który przekazywałby Ministrowi wiarygodną informację o prawidłowości wykorzystania środków.

⁶⁶ 2150/1449/FRKF/T/10 z dnia 29 listopada 2011 r.

⁶⁷ Na podstawie wniosku o niedotrzymaniu treści umowy zalecono stworzenie efektywnego i sprawnego systemu kontroli wewnętrznej, który wyeliminuje stwierdzone nieprawidłowości i zapewni, że wskazane nieprawidłowości nie będą miały miejsca w przyszłości.

⁶⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm., zwana dalej ustawą o NIK.

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 ust. 1 i 3 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

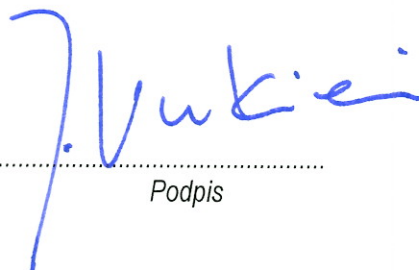
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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 17 października 2014 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Jacek Uczkiewicz



.....
Podpis

