



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marek Opiola

KNO.410.006.01.2020

Pan
Piotr Gliński
Minister Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu
Ministerstwo Sportu
ul. Senatorska 14
00-082 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/025 Program inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
nik@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950
Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Do dnia 14 listopada 2019 r. Ministerstwo Sportu i Turystyki, a od dnia 15 listopada 2019 r. – Ministerstwo Sportu ¹ , ul. Senatorska 14, 00-082 Warszawa (dalej: Ministerstwo)
Kierownik jednostki kontrolowanej	prof. dr hab. Piotr Gliński, Minister Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu, od dnia 6 października 2020 r. (dalej: Minister) W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: - Andrzej Biernat, Minister Sportu i Turystyki od dnia 27 listopada 2013 r. do dnia 15 czerwca 2015 r.; - Adam Korol, Minister Sportu i Turystyki od dnia 16 czerwca 2015 r. do dnia 16 listopada 2015 r.; - Witold Bańka, Minister Sportu i Turystyki od dnia 16 listopada 2015 r. do dnia 14 listopada 2019 r.; - Mateusz Morawiecki, Minister Sportu od dnia 15 listopada 2019 r. do dnia 5 grudnia 2019 r.; - Danuta Dmowska-Andrzejuk, Minister Sportu, od dnia 5 grudnia 2019 r. do dnia 5 października 2020 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie Programu inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu. 2. Realizacja Programu inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu. 3. Efekty realizacji Programu inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu.
Okres objęty kontrolą	Lata 2015-2020 (do zakończenia czynności kontrolnych ²), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Kontrolerzy	1. Sylwia Materkowska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KNO/31/2020 z dnia 14 sierpnia 2020 r. 2. Katarzyna Peikow-Mentlewiec, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KNO/30/2020 z dnia 14 sierpnia 2020 r.

(akta kontroli str. 1-4)

¹ Stosownie do § 1 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Sportu (Dz. U. poz. 2292) tworzy się Ministerstwo Sportu w drodze przekształcenia dotychczasowego Ministerstwa Sportu i Turystyki. Rozporządzenie weszło w życie z dniem 21 listopada 2019 r. z mocą od 15 listopada 2019 r.

² Czynności kontrolne zakończono w dniu 13 października 2020 r.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Minister Sportu w latach 2015-2020 (I półrocze) prawidłowo przygotował i realizował Program inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu⁵. W tym okresie w ramach Programu, na dofinansowanie przebudowy, remontów i inwestycji obiektów sportowych o szczególnym znaczeniu dla sportu Minister przeznaczył ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej⁶ 815,8 mln zł. NIK pozytywnie ocenia osiągnięte efekty realizacji Programu w latach 2015-2020, tj. wybudowanie, przebudowanie i wyremontowanie 72 obiektów sportowych oraz dofinansowanie 40 zadań na zakup środków trwałych, w tym sprzętu treningowego i wyposażenia sportowego.

NIK zwraca uwagę, że wykorzystanie dofinansowanych obiektów sportowych na potrzeby sportu wyczynowego, w tym na przygotowania zawodników kadry narodowej, szkolenie zawodników oraz organizację zawodów sportowych nie było w Ministerstwie monitorowane. Ponadto Minister nie wprowadził w dokumentacji rozliczenia zadań zapisów potwierdzających spełnienie wymogów Programu w zakresie progów wydatków kwalifikowanych oraz progów dofinansowania wydatków kwalifikowanych.

Stwierdzone przypadki nierzetelnego rozliczenia zadania inwestycyjnego, zawierania aneksów do umów o dofinansowanie po terminie zakończenia realizacji zadań oraz akceptacja porozumień z polskimi związkami sportowymi niespełniających wymogów Programu i umów o dofinansowanie, zdaniem NIK nie miały wpływu na uzyskane efekty realizacji Programu.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W latach 2015-2020 (I półrocze) Minister na zadania inwestycyjne dofinansowane w ramach Programu wydatkował 815,8 mln zł, co stanowiło 35,4% wydatków ogółem ze środków FRKF przeznaczonych na programy inwestycyjne Ministra (2 303,4 mln zł). W Ministerstwie zgodnie z przepisami prawa, regulacjami wewnętrznymi i Programem udzielano dofinansowania oraz terminowo rozliczano dofinansowane zadania.

W latach 2016-2020 prawidłowo monitorowano realizację wskaźnika Programu Rozwoju Sportu do roku 2020⁷ „Odsetek polskich związków sportowych w sportach olimpijskich, dla których COS⁸ zapewnia bazę i sprzęt umożliwiający prowadzenie szkolenia sportowego”. W 2019 r. zrealizowano zaplanowany w Dokumencie Implementacyjnym PRS 2020⁹ miernik dotyczący opracowania strategii rozwoju COS, a w latach 2016-2017 miernik dotyczący rozwoju infrastruktury sportowej na potrzeby sportu wyczynowego (niższe wykonanie miernika w 2019 r. wynikało z opóźnień beneficjentów w realizacji zadań inwestycyjnych).

Efektami realizacji Programu było wybudowanie, przebudowanie i wyremontowanie łącznie 72 obiektów sportowych, w tym: 20 hal sportowych, 14 stadionów

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Program inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu ogłaszany przez Ministra corocznie – edycja na 2015 r., 2016 r., 2017 r., 2018 r., 2019 r., 2020 r. Dalej: Program.

⁶ Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej – państwowy fundusz celowy utworzony na podstawie art. 86 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 847, ze zm.). Środki Funduszu przeznaczone są m.in. na przebudowę, remonty i dofinansowanie inwestycji obiektów sportowych, a jego dysponentem jest minister właściwy do spraw kultury fizycznej. Dalej: FRKF lub Fundusz.

⁷ Program przyjęty uchwałą Nr 150 Rady Ministrów z dnia 31 sierpnia 2015 r. w sprawie przyjęcia „Programu Rozwoju Sportu do roku 2020” (M. P. poz. 989), dalej: PRS 2020. PRS 2020 utracił moc z dniem 2 października 2019 r.

⁸ Centralny Ośrodek Sportu, dalej: COS.

⁹ Dokument Implementacyjny do Programu Rozwoju Sportu do roku 2020 przyjęty przez Ministra Sportu i Turystyki w maju 2016 r., zaktualizowany w grudniu 2017 r. oraz w grudniu 2019 r. (<https://www.gov.pl/web/sport/dokumenty-strategiczne>), dalej: DI PRS 2020.

lekkoatletycznych, dziewięciu boisk piłkarskich, siedmiu narciarskich tras biegowych, sześciu skoczni narciarskich, trzech hal widowiskowo-sportowych, dwóch krytych basenów, dwóch lodowisk oraz dziewięciu innych obiektów sportowych (m.in. torów wrotkarskich). W ramach Programu dofinansowano również 40 zadań na zakup środków trwałych, w tym sprzętu treningowego i wyposażenia sportowego.

Jednakże wykorzystanie dofinansowanych obiektów sportowych na przygotowania zawodników kadry narodowej, szkolenie zawodników oraz organizację zawodów o charakterze światowym, europejskim i ogólnopolskim nie było w Ministerstwie monitorowane. Zdaniem NIK wprowadzenie elementu monitorowania może ułatwić Ministrowi ocenę realizacji celu Programu, w tym wspieranie inwestycji potrzebnych obiektów sportowych, wykorzystywanych na przygotowania kadry narodowej i szkolenie zawodników przez polskie związki sportowe, a tym samym efektywniejsze wydatkowanie środków publicznych w kolejnych edycjach Programu. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nierzetelnego rozliczenia jednego, z 15 zbadanych zadań inwestycyjnych, w zakresie dofinansowania wydatku w kwocie 21,6 tys. zł oraz niewprowadzenia w dokumentacji rozliczenia zadania i karcie rozliczenia zadania potwierdzenia spełnienia przez beneficjentów wymogów Programu (edycje 2015-2020), w zakresie braku przekroczenia progów dofinansowania w stosunku do wydatków kwalifikowanych, a także progów kosztów kwalifikowanych wykonania elementów dodatkowych (10%) i ruchomego wyposażenia sportowego i wyposażenia służącego do utrzymania obiektu (20%). Ponadto, w przypadku czterech umów o dofinansowanie¹⁰, aneksy przedłużające termin realizacji zadania inwestycyjnego podpisano po upływie terminu zakończenia zadania. Nieprawidłowości dotyczyły także braku dokumentacji dwóch zgłoszeń inwestycyjnych (niezakwalifikowanych do Programu) oraz niepełnej dokumentacji trzeciego zgłoszenia (brak oceny zgłoszenia)¹¹, a także akceptacji dwóch porozumień niespełniających wymogów Programu i umów o dofinansowanie¹². NIK zauważa, że Ministerstwo nie dysponowało także wykazem (inwentaryzacją) bazy sportowej do uprawiania letnich i zimowych sportów olimpijskich.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej¹³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie Programu inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2015-2020 (I półrocze) ocenę rozwoju infrastruktury na potrzeby sportu wyczynowego przewidziano w dokumentach strategicznych rozwoju sportu. W PRS 2020, w celu szczegółowym 4 „Wykorzystanie potencjału sportu na poziomie wyczynowym na rzecz upowszechniania aktywności fizycznej lub promocji Polski na arenie międzynarodowej” przyjęto wskaźnik odnoszący się do rozwoju infrastruktury sportowej na potrzeby sportu wyczynowego, tj. „Odsetek polskich związków sportowych w sportach olimpijskich, dla których COS zapewnia bazę i sprzęt umożliwiający prowadzenie szkolenia sportowego”, w wartości docelowej 61%

¹⁰ Szczegółowym badaniem objęto 15 umów.

¹¹ Do badania wybrano 25 zgłoszeń inwestycyjnych z lat 2015-2019, które nie zostały zakwalifikowane do Programu.

¹² Badaniem objęto 15 zawartych porozumień.

¹³ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

na 2020 r. Ponadto, w Dokumencie Implementacyjnym PRS 2020¹⁴ przyjęto narzędzie nr 35. „Wsparcie rozwoju specjalistycznej infrastruktury sportowej na potrzeby sportu wyczynowego”, którego miernikiem realizacji jest „Liczba zadań inwestycyjnych zrealizowanych w zakresie rozwoju infrastruktury w sporcie wyczynowym” (od 2019 r. „Liczba dofinansowanych w danym roku zadań inwestycyjnych w zakresie rozwoju infrastruktury w sporcie wyczynowym (w szt.)”) i narzędzie nr 36. „Opracowanie strategii rozwoju Centralnego Ośrodka Sportu do roku 2020”, którego miernikiem realizacji jest „Liczba opracowanych Strategii rozwoju COS do roku 2020”.

Przyjęte w PRS 2020 i DI PRS 2020 wskaźniki i mierniki pozwalały na pomiar rozwoju infrastruktury sportowej na potrzeby sportu wyczynowego (liczba zadań inwestycyjnych) oraz ocenę rozwoju tego obszaru.

(akta kontroli str. 928-936)

Oceniając rozwój infrastruktury sportowej w Polsce w Ministerstwie bazowano na wiedzy na temat inwestycji dofinansowanych z programów Ministra oraz informacji o zapotrzebowaniu na infrastrukturę, otrzymywanych od polskich związków sportowych (dalej: pzs lub związki). W PRS 2020 dokonano oceny rozwoju infrastruktury sportowej w Polsce. Przedstawiono w nim diagnozę infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, w tym: sportowej infrastruktury treningowo-widowskiej, infrastruktury sportowej lub rekreacyjnej związanej z transportem lub turystyką oraz przedstawiono jej finansowanie. Analizie poddano m.in. liczbę boisk sportowych, obiektów lekkoatletycznych, pływalni, obiektów sportowych w odniesieniu do liczby ludności, dostępność sal gimnastycznych i hal sportowych oraz sportowej infrastruktury treningowo-widowskiej. Wskazano również na braki w infrastrukturze sportów zimowych, takich jak narciarstwo alpejskie, czy brak krytego toru łyżwiarstwa szybkiego lub nierównomiernie rozłożone inwestycje w infrastrukturę w ramach narciarstwa klasycznego. W przeliczeniu na liczbę ludności, w 2015 r., liczba hal sportowych i sal gimnastycznych była podobna, niezależnie od typu gmin (miejskich, wiejskich, miejsko-wiejskich), przy czym wskazano, że na obszarach wiejskich jeden obiekt przypadał na mniejszą liczbę ludności niż w miastach. Wskazano, że stan infrastruktury sportowej widowskiej, w tym hal widowiskowo-sportowych i boisk piłkarskich był zadowalający, pozwalający na ubieganie się o organizację imprez mistrzowskich rangi międzynarodowej w większości letnich sportów olimpijskich.

W aktualizacji PRS 2020¹⁵ ocenie poddano zmiany w rozwoju infrastruktury sportowej, m.in. w wyniku realizacji programów finansowanych ze środków Ministra. Wskazano na ciągły wzrost liczby klubów sportowych i członków tych klubów, która to wartość przekroczyła wartość zaplanowaną w PRS 2020 do osiągnięcia w 2020 r. Zwrócono uwagę na powstanie pierwszego w Polsce krytego toru do łyżwiarstwa szybkiego w Tomaszowie Mazowieckim czy zmodernizowanie centrum biathlonowego w Dusznikach-Zdroju (co zwiększyło liczbę obiektów pozwalających na rozgrywanie zawodów rangi międzynarodowej i zapewniało polskim sportowcom profesjonalne zaplecze treningowe).

W aktualizacji DI PRS 2020 z grudnia 2019 r. nie przyjęto planowanej wartości miernika na 2018 r. dla narzędzi nr 35. „Wsparcie rozwoju specjalistycznej infrastruktury sportowej na potrzeby sportu wyczynowego” i nr 36. „Opracowanie strategii rozwoju Centralnego Ośrodka Sportu do roku 2020”.

(akta kontroli str. 930-936)

¹⁴ Dokument określający sposób realizacji poszczególnych kierunków interwencji PRS 2020 przyjęty przez Ministra Sportu i Turystyki w maju 2016 r., zaktualizowany w grudniu 2017 r. oraz w grudniu 2019 r.

¹⁵ Aktualizacja PRS 2020 wprowadzona uchwałą Nr 83 Rady Ministrów z dnia 20 sierpnia 2019 r. w sprawie aktualizacji Programu Rozwoju Sportu do roku 2020 (M. P. poz. 905). Uchwała weszła w życie z dniem 2 października 2019 r. i zastąpiła PRS 2020 z 2015 r. Dalej: aktualizacja PRS 2020.

1.2. Przy tworzeniu Programu inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu nie zasięgnięto informacji o zapotrzebowaniu na obiekty sportowe w pzs oraz w jst, (głównego beneficjenta Programu). Pan Marcin Żyłowski, Dyrektor Departamentu Infrastruktury Sportowej (dalej: DIS), wyjaśniając powyższe wskazał, że Program nie jest strategią, która zakłada osiągnięcie konkretnych celów liczbowych oraz rzeczowych w określonym czasie (np. budowa do 2023 r. dwóch pływalni o wymiarach olimpijskich w województwach, które nie posiadają tego typu obiektu na swoim terenie lub budowa do 2025 r. lekkoatletycznych hal treningowych w każdym województwie). Zwrócił również uwagę na fakt, że o każdym zamierzeniu inwestycyjnym decyduje inwestor, który następnie zwraca się do Ministra z wnioskiem o dofinansowanie.

W Programie wymagano natomiast opinii od pzs przy składaniu przez beneficjenta zgłoszenia zadania inwestycyjnego¹⁶, obejmującego m.in. kategorię i przeznaczenie obiektu; potencjał sportowy lokalizacji inwestycji (kluby sportowe, liczebność zawodników, potencjał kadry szkoleniowej trenerskiej i instruktorskiej, osiągnięcia sportowe); zapotrzebowanie na obiekt dla rozwoju danego sportu; określenie planowanego wykorzystania obiektu przez pzs m.in. planowane rozgrywki/zawody, ilość godzin przeznaczonych na szkolenie, treningi w skali miesiąca/roku) oraz oświadczenia o uzgodnieniu z pzs projektu budowlanego zadania i oświadczenia, że zostanie zawarte porozumienie z pzs do dnia zakończenia realizacji zadania inwestycyjnego¹⁷.

(akta kontroli str. 932-934)

Celem Programu jest rozwój bazy obiektów sportowych służących potrzebom polskiego sportu wyczynowego dla zapewnienia odpowiednich warunków szkolenia i treningu sportowców, przygotowania kadry narodowej oraz organizacji zawodów sportowych. Program zakładał stały rozwój bazy sportowej poprzez realizację inwestycji dotyczących budowy, przebudowy lub remontów obiektów specjalistycznych, spełniających standardy międzynarodowe, mogących stać się areną ważnych zawodów i imprez sportowych rangi ogólnopolskiej, europejskiej czy światowej. Ponadto Program miał obejmować inwestycje w miejscach, gdzie prowadzone będą szkolenia centralne, w tym inwestycje COS, inwestycje w dużych aglomeracjach miejskich umożliwiające zawodnikom równoległe prowadzenie szkolenia sportowego i edukacji lub pracy, a także zadania inwestycyjne Instytutu Sportu-Państwowego Instytutu Badawczego (dalej: IS-PIB). W opracowanym formularzu zgłoszenia inwestycyjnego dla COS, dotyczącym zadań i zakupów inwestycyjnych przez Centralę COS w Warszawie i Ośrodki Przygotowań Olimpijskich COS (dalej: OPO) nie przewidziano opiniowania przez pzs zasadności realizacji zadania lub zakupów, ponieważ cała baz sportowa w ramach działalności podstawowej COS dedykowana jest sportowi wyczynowemu.

(akta kontroli str. 934, 1083)

Przyjęte w formularzach oceny zgłoszeń inwestycyjnych i wniosków inwestycyjnych w Programie (edycje 2015-2020) wymogi oraz kryteria oceny nie miały bezpośredniego wpływu na zapewnienie równomiernego rozwoju bazy sportowej w województwach. Wśród danych, które beneficjent musiał podać planując inwestycję była informacja o jej lokalizacji, ale była ona tylko jednym składowym

¹⁶ Z wyjątkiem zadań realizowanych przez COS lub Instytut Sportu - Państwowy Instytut Badawczy (edycje 2015-2019) oraz z wyjątkiem zadań inwestycyjnych realizowanych przez COS, Instytut Sportu - Państwowy Instytut Badawczy lub Polskie Laboratorium Antydopingowe (edycja 2020).

¹⁷ Zgodnie z Programem (edycje 2015-2020) porozumienie winno być zawarte na co najmniej 10 lat i zawierać następujące elementy: 1) zasady udostępniania obiektu sportowego danemu polskiemu związkowi sportowemu; 2) potwierdzenie preferencyjnych warunków odpłatności na poziomie kosztów własnych, na których dany polski związek sportowy będzie korzystał z obiektu, 3) zakres szkolenia centralnego i wzajemne zobowiązania w zakresie jego realizacji.

spośród kilkunastu objętych oceną. W ocenie zgłoszeń inwestycyjnych nie uwzględniano np. dotychczasowych kwot przyznanych dotacji lub liczby obiektów tego samego rodzaju w województwie (np. stadionów piłkarskich, lekkoatletycznych), liczby klubów sportowych i ich członków w województwach.

Dyrektor DIS wyjaśnił, że równomierny rozwój bazy sportowej w każdym z województw realizowany jest w ramach pozostałych programów inwestycyjnych Ministra ukierunkowanych w szczególności na sport powszechny, na poprawę dostępu społeczeństwa do obiektów sportowych, niezależnie od poziomu wytrenowania, czy przynależności do struktur klubowych. Ponadto poinformował, że równomierne rozmieszczenie terytorialne obiektów dedykowanych sportowi wyczynowemu nie jest zawsze kwestią istotną z uwagi na różne zasięgi oddziaływania poszczególnych sportów. Kwestia aspektu terytorialnego ma znaczenie przede wszystkim w zakresie zróżnicowania województw pod kątem potencjału danego sportu - szkolenie, sukcesy, historyczne ośrodki oraz uwarunkowań geograficznych i klimatycznych.

(akta kontroli str. 312-348, 355-395, 449-456, 493-496, 527-534, 581-587, 618-624, 673-692, 717-721, 754-768, 812-823, 868-927, 954)

1.3. Ogłoszony przez Ministra Program (edycje 2015-2020) zawierał informacje wymagane w obowiązujących przepisach rozporządzeń dotyczących dofinansowania realizacji zadań inwestycyjnych ze środków FRKF¹⁸.

(akta kontroli str. 1031-1033)

Powyższe rozporządzenia regulowały podstawowe zasady i ogólne warunki ubiegania się o dofinansowanie. Dodatkowo Minister w Programie określał szczegółowe zasady i tryb ubiegania się o dofinansowanie w dwóch etapach, tj.: składania zgłoszeń zadań inwestycyjnych przez wnioskodawców i zasad kwalifikowania zgłoszeń do Planu Wieloletniego (dalej: PW) oraz zasad kwalifikowania zgłoszeń do Planu Roczego (dalej: PR) i zasad kwalifikowania zadań ujętych w PR do udzielenia dofinansowania. Zgodnie z Programem możliwe jest składanie zgłoszeń w formie:

- dwuetapowej, tj. najpierw do PW, a następnie do PR – w przypadku, gdy zadanie nie jest jeszcze gotowe do realizacji, znajduje się na etapie planowania, opracowywania koncepcji, zamykania montażu finansowego
- lub od razu do PR – gdy zadanie jest gotowe do realizacji.

W sprawie braku w rozporządzeniach dwuetapowego udzielania dofinansowania Dyrektor DIS wyjaśnił, że dwuetapowość tego procesu jest zabiegiem czysto technicznym, nie mającym wpływu na wysokość dofinansowania, czy krąg podmiotów do tego uprawnionych, stąd też nie ma istotnych przesłanek, aby kwestia była rozstrzygnięta w rozporządzeniu. Zadania inwestycyjne zgłaszane do PW, znajdują się zazwyczaj we wstępnej fazie przygotowania do realizacji. Wpisanie inwestycji do PW lub nie, pozwala wnioskodawcy zintensyfikować działania przygotowawcze lub zmusza do zweryfikowania planów inwestycyjnych. Zabieg ten jest kontynuowany ze względu na pozytywną opinię na temat tego rozwiązania, wyrażaną przez wnioskodawców. NIK przyjęła powyższe wyjaśnienia.

(akta kontroli str. 935-936)

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 10 października 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków uzyskiwania dofinansowania realizacji zadań inwestycyjnych oraz zadań z zakresu rozwijania sportu, trybu składania wniosków oraz przekazywania środków z Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej - § 8 ust. 1 (Dz. U. poz. 1391). Rozporządzenie uchylono z dniem 1 stycznia 2016 r.; rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 18 grudnia 2015 r. w sprawie przekazywania środków z Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej - § 8 ust. 1 (Dz. U. poz. 2252). Rozporządzenie uchylono z dniem 2 października 2017 r.; rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 25 września 2017 r. w sprawie przekazywania środków z Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej - § 8 ust. 1 (Dz. U. poz. 1801). Rozporządzenie uchylono z dniem 14 września 2019 r.; rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 12 sierpnia 2019 r. w sprawie przekazywania środków z Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej - § 6 ust. 1 (Dz. U. poz. 1638).

Ministerstwo nie posiadało wykazu (inwentaryzacji) bazy sportowej przeznaczonej do uprawiania letnich i zimowych sportów olimpijskich, wykorzystywanych do przygotowań zawodników kadry narodowej z pzs do udziału w Igrzyskach Olimpijskich (dalej: IO), Mistrzostwach Świata (dalej: MŚ) i Mistrzostwach Europy (dalej: ME), jednakże posiadało opracowania w zakresie obiektów dla sportów letnich oraz podjęło działania w celu opracowania inwentaryzacji obiektów dla sportów zimowych. Dyrektor DIS wyjaśnił, że w wielu sportach członkowie kadr narodowych realizują proces długofalowego przygotowania w macierzystych klubach, dlatego baza jest niezwykle rozproszona i płynna. Poinformował także, że w zasobach resortu znajdują się opracowania dotyczące krytych pływalni, hal sportowo-widowiskowych, obiektów lekkoatletycznych i infrastruktury klubów wioślarskich¹⁹, które są obecnie aktualizowane, a dodatkowo tworzona jest nowa inwentaryzacja, dotycząca obiektów dla sportów zimowych.

(akta kontroli str. 934-935)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Minister nie określił planowanej wartości mierników na 2018 r. dla narzędzi DI PRS 2020 nr 35. „Wsparcie rozwoju specjalistycznej infrastruktury sportowej na potrzeby sportu wyczynowego” i nr 36. „Opracowanie strategii rozwoju Centralnego Ośrodka Sportu do roku 2020”.

Pani Joanna Żukowska-Easton, Dyrektor Biura Ministra wyjaśniła, że wartości planowane mierników na 2018 r. miały zostać umieszczone w aktualizacji DI PRS 2020, która miała zostać przyjęta po aktualizacji PRS 2020. W związku z tym, że rozpoczęte w 2018 r. prace nad aktualizacją PRS 2020 zakończyły się w 2019 r., w 2018 r. nie uaktualniono DI PRS 2020 i nie określono wartości planowanych mierników poszczególnych narzędzi DI PRS 2020.

Zaniechanie określenia ww. mierników zdaniem NIK było działaniem nierzetelnym. Podjęcie działań w zakresie aktualizacji PRS 2020 nie zwalniało Ministra z określenia mierników narzędzi DI PRS 2020 na 2018 r.

(akta kontroli str. 963-966, 977-979)

OCENA CZĄSTKOWA

Minister zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa przygotował i ogłosił Program (edycje 2015-2020). Minister przyjął w dokumentach strategicznych rozwoju sportu PRS 2020 i DI PRS 2020, wskaźniki i mierniki oceny dotyczącej rozwoju infrastruktury na potrzeby sportu wyczynowego, jednakże nie określił wartości planowanych na 2018 r. mierników narzędzi DI PRS 2020 nr 35. „Wsparcie rozwoju specjalistycznej infrastruktury sportowej na potrzeby sportu wyczynowego” i nr 36. „Opracowanie strategii rozwoju Centralnego Ośrodka Sportu do roku 2020”.

NIK zauważyła, że Ministerstwo nie dysponowało wykazem (inwentaryzacją) bazy sportowej do uprawiania letnich i zimowych sportów olimpijskich, co zdaniem NIK mogło utrudniać realizację potrzebnych zadań inwestycyjnych na potrzeby sportu wyczynowego.

OBSZAR

2. Realizacja Programu inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu

Opis stanu
faktycznego

2.1. W latach 2015-2020 (I półrocze) wydatki Ministra ze środków FRKF oraz z budżetu państwa część 25 – Kultura fizyczna na dofinansowanie zadań inwestycyjnych dotyczących obiektów sportowych wyniosły łącznie 2 318 737,9 tys. zł,

¹⁹ Zamieszczone na stronie: <https://www.gov.pl/web/sport/infrastruktura-sportowa>.

z tego środki z FRKF - 2 303 418,9 tys. zł, tj. 99,3%. Wydatki z FRKF wyniosły: w 2015 r. - 379 792,1 tys. zł, w 2016 r. - 431 476,2 tys. zł, w 2017 r. - 462 367,8 tys. zł, w 2018 r. - 497 275,8 tys. zł, w 2019 r. - 469 239,2 tys. zł, w 2020 r. (I półrocze) - 63 267,8 tys. zł. Natomiast wydatki z budżetu państwa część 25 – Kultura fizyczna w latach 2015-2019 to kwota 15 319,0 tys. zł (odpowiednio: 1 300,0 tys. zł, 2 990,0 tys. zł, 2 325,0 tys. zł, 7 204,0 tys. zł i 1 500,0 tys. zł). W 2020 r. (I półrocze) nie ponoszono wydatków na ten cel.

(akta kontroli str. 207)

2.2. W latach 2015-2020 (I półrocze) w ramach kontrolowanego Programu wydatki z FRKF na realizację zadań inwestycyjnych dotyczących obiektów sportowych wyniosły 815 750,4 tys. zł, tj. 35,4% ogółu wydatków z Funduszu (2 303 418,9 tys. zł). W kontrolowanym okresie zawarto 180 umów z beneficjentami, tj. 28 umów w 2015 r., 37 w 2016 r., 54 w 2017 r., 34 w 2018 r., 24 w 2019 r. i trzy umowy w 2020 r. (I półrocze). Wydatki na Program w poszczególnych latach kontrolowanego okresu były następujące: 146 568,7 tys. zł w 2015 r., 174 481,9 tys. zł w 2016 r., 170 740,0 tys. zł w 2017 r., 136 211,2 tys. zł w 2018 r., 162 244,7 tys. zł w 2019 r. i 25 503,9 tys. zł w 2020 r. (I półrocze) i stanowiły odpowiednio: 38,6%, 40,4%, 36,9%, 27,4%, 34,6% i 40,3% wydatków inwestycyjnych ze środków FRKF w ramach wszystkich programów inwestycyjnych Ministra.

W latach 2015-2018 wydatki na Program stanowiły: 99,3%, 99,3%, 98,6%, 98,7% planu. W 2019 r. zrealizowano plan na poziomie 94,3%. Niższe wykonanie wynikało m.in. z opóźnień w realizacji inwestycji, zmiany zakresów rzeczowych (w tym rezygnacji), itp. działań beneficjentów, co wiązało się z mniejszymi wypłatami dofinansowań (wnioski beneficjentów o przesunięcie transz dotacji na kolejne lata). Realizacja wydatków w I półroczu 2020 r. wyniosła 13,3% planu na ten rok (192 000,0 tys. zł)²⁰. Wydatki na realizację zadań inwestycyjnych ze środków Funduszu w ramach Programu wg stanu na dzień 30 września 2020 r. wyniosły 55 529,4 tys. zł, co stanowiło 28,9% planu na 2020 r.

W latach 2015-2019 wydatki Ministra na zadania inwestycyjne realizowane przez Centralę COS w Warszawie i sześć OPO²¹ wyniosły 124 929,1 tys. zł, w tym: w 2015 r. – 4 620,7 tys. zł (sześć umów), w 2016 r. – 50 815,2 tys. zł (15 umów), w 2017 r. – 22 346,7 tys. zł (24 umowy), w 2018 r. – 34 415,1 tys. zł (12 umów), w 2019 r. – 12 731,4 tys. zł (16 umów). W I połowie 2020 r. ww. jednostki nie uzyskały dofinansowania. Centrala COS w Warszawie w latach 2015-2019 otrzymała dofinansowanie w wysokości 7 227,0 tys. zł na realizację pięciu umów (po jednej w każdym roku), tj.: w 2015 r. – 2 541,2 tys. zł, w 2016 r. – 916,0 tys. zł, w 2017 r. – 584,0 tys. zł, w 2018 r. – 2 935,9 tys. zł w 2019 r. – 249,9 tys. zł. Dofinansowane zadania służyły celom sportowym i obejmowały: budowę, przebudowę, modernizację i remonty obiektów sportowych, zakup wyposażenia sportowego, zakup sprzętu do obsługi obiektów sportowych, zakupów dotyczących poprawy bazy noclegowej i gastronomicznej OPO.

IS-PIB w kontrolowanym okresie uzyskał dofinansowanie do 20 zadań inwestycyjnych na łączną kwotę 13 937,6 tys. zł, w tym: w 2015 r. – 1 934,6 tys. zł (trzy umowy), w 2016 r. – 3 987,1 tys. zł (pięć umów), w 2017 r. – 4 003,9 tys. zł (trzy umowy), w 2018 r. – 2 989,6 tys. zł (siedem umów), w 2019 r. – 1 022,4 tys. zł (dwie umowy). Zadania inwestycyjne realizowane przez IS-PIB dotyczyły m.in.: zakupu i montażu układu LCMS dla Zakładu Badań Antydopingowych (umowa z 2015 r. na kwotę 1 223,9 tys. zł), zakupu układu analitycznego GC-MC/MS (umowa z 2016 r. II etap na

²⁰ Niskie wykonanie planu w pierwszym półroczu jest sytuacją powtarzalną, ze względu na specyfikę procesu inwestycyjnego (większość prac budowlanych odbierana jest w ostatnim kwartale roku). Faktury za roboty budowlane oraz protokoły odbioru robót, są z kolei podstawą do wypłaty dofinansowania przez Ministerstwo.

²¹ OPO w Giżycku, Spale, Szczyrku, Wałczu, Władysławowie, Zakopanem.

kwotę 1 240,9 tys. zł), utworzenia Zakładu Chemii Analitycznej i Analiz Instrumentalnych oraz Zespołu Certyfikacji (umowa z 2017 r. na kwotę 1 510,0 tys. zł).

(akta kontroli str. 208-226, 1003)

W latach 2015-2020 (I półrocze) do Ministerstwa wpłynęło 659 zgłoszeń do Programu, w tym do PW²² zakwalifikowano 110, a do PR²³ 261 zgłoszeń. Zgłoszenia wprowadzone bezpośrednio do PR, z pominięciem PW²⁴, stanowiły 79% (207) zgłoszeń zakwalifikowanych do PR (22 w 2015 r., 38 w 2016 r., 62 w 2017 r., 39 w 2018 r., 31 w 2019 r. i 15 w I połowie 2020 r.). W kontrolowanym okresie wykreślono z PW²⁵ 14 zgłoszeń (siedem w 2016 r., jedno w 2017 r., cztery w 2018 r. i dwa w 2019 r.). Nie stwierdzono przypadków odrzucenia zgłoszeń z powodów formalnych lub merytorycznych.

W latach 2015-2019 do Ministerstwa złożono 205 nowych wniosków inwestycyjnych²⁶ (odpowiednio: 35, 41, 63, 36 i 30) oraz 33 wnioski o zwiększenie dofinansowania do umów zawartych w latach poprzednich, tj. dwa wnioski w 2015 r., siedem w 2016 r., dziewięć w 2017 r., pięć w 2018 r., dziewięć w 2019 r. i jeden w 2020 r. (I półrocze).

Szczegółowym badaniem objęto wszystkie zadania inwestycyjne, które zostały wykreślone z PW (14). Stwierdzono, że zgłoszenia były usuwane przez Komisję do spraw inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu, po upływie terminu określonego w Programie. Usunięte zadania inwestycyjne były ujmowane w protokołach zbiorczych z oceny zgłoszeń przez Komisję.

Analizie poddano także wybrane zgłoszenia, które zostały zakwalifikowane bezpośrednio do PR. Badaniem objęto 12 zgłoszeń inwestycyjnych²⁷. Zgłoszenia spełniały wymogi Programu, do włączenia ich do PR.

W ramach kontroli zbadano 23 wybrane zgłoszenia inwestycyjne, które nie zostały zakwalifikowane do Programu²⁸. Stwierdzono, że:

²² Perspektywiczny, wieloletni plan dofinansowania realizacji zadań inwestycyjnych w zakresie rozwoju inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu (definicja zawarta w opisie Programu edycje 2015-2020).

²³ Zestawienie zadań inwestycyjnych kontynuowanych, których dofinansowanie rozpoczęło się w latach poprzednich oraz nowych zadań inwestycyjnych, których rozpoczęcie dofinansowania zaplanowane jest w danym roku (definicja zawarta w opisie Programu edycje 2015-2020).

²⁴ Zgodnie z zapisami Programu edycje 2015-2020 „w uzasadnionych przypadkach dopuszcza się wprowadzenie inwestycji do Planu Rocznego bez wcześniejszego wprowadzenia jej do Planu Wieloletniego, po spełnieniu warunków wskazanych dla I i II etapu aplikowania do Programu”

²⁵ Zgodnie z zapisami Programu edycje 2015-2020 „wprowadzenie inwestycji do Planu Wieloletniego oznacza możliwość przyznania przez Ministra dofinansowania na realizację tego zadania, w ciągu 3 lat od momentu wprowadzenia inwestycji do Planu Wieloletniego. Po tym okresie zadanie inwestycyjne zostaje usunięte z Planu Wieloletniego.”

²⁶ Zgodnie z zapisami Programu edycje 2015-2020 wnioski inwestycyjne są składane przez wnioskodawców do Ministra po otrzymaniu informacji o zakwalifikowaniu zadania do Planu Rocznego.

²⁷ Zgłoszenia zakwalifikowane bezpośrednio do PR w 2015 r.: 1) Gmina Nysa „Budowa hali sportowo-widowiskowej”; w 2016 r.: 1) Gmina Miasta Świdnica „Modernizacja hali lodowiska i pomieszczeń zaplecza obiektu lodowiska Świdnicki Ośrodek Sportu i Rekreacji”; 2) Miasto Racibórz „Modernizacja stadionu lekkoatletycznego przy OSiR”; w 2017 r.: 1) Akademia Piłkarska Legii Sp. z o.o. „Budowa kompleksu Badawczo-Rozwojowego wraz z Ośrodkiem Treningowo-Szkolnym w Książenicach, gmina Grodzisk Mazowiecki”; 2) Gmina Karpacz „Rozbudowa stadionu miejskiego: arena lekkoatletyczna kat. VA, boisko piłkarskie i sportowa infrastruktura towarzysząca”; 3) Miasto Kostrzyn nad Odrą „Budowa hali sportowej dla Kostrzyńskiego Centrum Szkolenia Zapasniczego”; w 2018 r.: 1) Gmina Radzionków „Budowa boiska piłkarskiego przy ul. Ks. Knosza 113 w Radzionkowie”; 2) OPO w Szczyrku „Budowa rozbiegu skoczni narciarskiej K-95 Skaliste w Szczyrku - OPO Szczyrk”; 3) Miasto Kielce „Przebudowa istniejącego i budowa nowego budynku hali sportowej wraz z zapleczem przy Zespole Szkół Ponadgimnazjalnych nr 1”; w 2019 r.: 1) OPO w Szczyrku „Rozbudowa infrastruktury sportowej wraz z zakupem sprzętu-maszyny śnieżnej - ratraka - szt. 1 dla OPO w Szczyrku”; 2) OPO we Władysławowie „Zakup urządzeń - środków trwałych specjalistycznych dla OPO Władysławowo”; 3) OPO w Zakopanem „Zakup sprzętu do zimowego utrzymania obiektów sportowych oraz sprzętu treningowego i rehabilitacyjnego na potrzeby sportu niepełnosprawnych dla OPO w Zakopanem”.

²⁸ Zgłoszenia z 2015 r.: 1) Miasto Kalisz „Kompleksowa rozbudowa i przebudowa stadionu lekkoatletycznego w Kaliszu”; 2) Miasto Ostrołęka „Budowa wielofunkcyjnej hali sportowej oraz Sali krytej do tenisa ziemnego i lekkoatletyki przy ul. Witosza w Ostrołęce”; 3) Gmina Dywity „Budowa nowoczesnego i funkcjonalnego kompleksu sportowego wraz z infrastrukturą towarzyszącą w Dywitach”; 4) Gmina Miasto Płock „Przebudowa

- zarówno Program (edycja 2015-2020) jak i decyzje Ministra w sprawie powołania i trybu działania Komisji do spraw inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu²⁹ nie nakładają obowiązku informowania wnioskodawców o przyczynach niezakwalifikowania zadania do Programu;
- w załącznikach do ww. decyzji: karcie oceny formalnej i merytorycznej oraz karcie oceny końcowej stosowano kryterium punktowe, jednak nie ustalono konkretnego progu punktowego, który gwarantowałby pozytywne rozpatrzenie wniosku. Ponadto, DIS nie posiadał wiedzy na temat powodów przyznawania przez Ministra ujemnej punktacji w kartach oceny końcowej;
- na kartach ocen brak było dat dokonania oceny przez właściwą komórkę organizacyjną Ministerstwa, nie pozwalając na stwierdzenie, czy dokonywane były we właściwym terminie, bez opóźnień;
- zgłoszenie Miasta Kutno na zadanie „Budowa hali sportowo-widowskiej w Kutnie” (nr 68/2015) pomimo, iż wpłynęło do Ministerstwa w dniu 8 września 2015 r., poddano je ocenie dopiero 27 lipca 2016 r.;
- brak było ostatecznej oceny karty zgłoszenia i/lub kart oceny Biura Ministra czy Departamentu Sportu Wyczynowego i/lub pisma przewodniego DIS do beneficjenta o niezakwalifikowaniu zgłoszenia w przypadku siedmiu zgłoszeń zadań inwestycyjnych³⁰.

(akta kontroli str. 227, 252, 986, 1000, 1025-1030)

Oceny wstępnej i końcowej zgłoszeń inwestycyjnych dokonywały powołane przez Ministra Komisje do spraw inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu (ocena wstępna i merytoryczna zgłoszeń zadań inwestycyjnych przez komórki organizacyjne Ministerstwa), a oceny wniosków o dofinansowanie dokonywały powołane przez Ministra Zespoły do spraw opiniowania wniosków o dofinansowanie zadań inwestycyjnych ze środków FRKF (ocena formalna oraz ocena merytoryczna: ekonomiczna, techniczna i ewentualnie sportowa). Tylko w okresie od 23 marca 2016 r. do 9 marca 2017 r. obowiązywał minimalny próg

Ośrodka Sportowego Stocznowiec”; 5) Miasto Kutno „Budowa hali sportowo-widowskiej w Kutnie”; zgłoszenia z 2016 r.: 6) Gmina Miasto Szczecin „Przebudowa stadionu miejskiego im. Floriana Krygiera w Szczecinie”; 7) Gmina Miasta Jaworzna „Centrum Sportowe Sadowa Góra w Jaworznie - budowa stadionu lekkoatletycznego kat. III A”; 8) Gmina Dąbrowa Górnicza „Budowa krytej bieżni z zapleczem przy Zespole Szkół Sportowych w Dąbrowie Górniczej”; zgłoszenia z 2017 r.: 9) Miasto Rybnik „Budowa hali lekkoatletycznej wraz z zagospodarowaniem terenu przy ul. Gliwickiej w Rybniku”; 10) Curling Łódź „Hala curlingowa w Łodzi”; 11) Nowa Marina Gdynia SA Sp. k. „Budowa wielofunkcyjnego zespołu zabudowy pt. „Nowa Marina Gdynia” - budowa obiektów kubaturowych”; 12) Akademia Wychowania Fizycznego w Katowicach „Stadion lekkoatletyczny kat. IIIA z halą LA i sportową”; 13) Miasto Zamość „Modernizacja i rozbudowa Ośrodka Sportu i Rekreacji w Zamościu”; zgłoszenia z 2018 r.: 14) Miasto Bydgoszcz „Budowa hali lekkoatletycznej i strzelectwa sportowego na terenie Kompleksu Sportowego Zawisza przy ul. Gdańskiej 163”; 15) Miasto Przasnysz „Budowa basenu sportowego w Przasnyszu”; 16) Stowarzyszenie Legionowska Akademia Sportów Walki „Budowa Centrum Sportu i Integracji Społecznej w Legionowie”; 17) Powiat Przasnyski „Mazowieckie Centrum Sportów Zimowych”; 18) Gmina Miasto Suwałki „Budowa hali sportowo-widowskiej przy ulicy Zarzecze 26 w Suwałkach - dodatkowe dofinansowanie”; zgłoszenia z 2019 r.: 19) Będzin Arena Sp. z o.o. „Budowa wielofunkcyjnego obiektu sportowego „Będzin Arena” wraz z zagospodarowaniem terenu na terenie miasta Będzin”; 20) Miasto Słupsk „Budowa hali sportowej w Słupsku”; 21) Zagłębiowski Park Sportowy Sp. z o.o. „Budowa hali sportowej w Sosnowcu”; 22) Gmina Bobrowniki „Budowa hali widowiskowo-sportowej w Rogoźniku”; 23) Miasto Przasnysz „Budowa basenu sportowego w Przasnyszu”.

²⁹ Decyzja Nr 16 z dnia 1 kwietnia 2015 r.; Decyzja Nr 24 z dnia 23 marca 2016 r.; Decyzja Nr 15 z dnia 9 marca 2017 r.; Decyzja Nr 23 z dnia 26 marca 2018 r.; Decyzja Nr 24 z dnia 28 maja 2019 r. oraz Decyzja Nr 34 z dnia 1 lipca 2020 r.

³⁰ 1) Miasto Rybnik „Budowa hali lekkoatletycznej wraz z zagospodarowaniem terenu przy ul. Gliwickiej w Rybniku”; 2) Curling Łódź „Hala curlingowa w Łodzi”; 3) Nowa Marina S.A. Sp. k. „Budowa wielofunkcyjnego zespołu zabudowy pt. „Nowa Marina Gdynia” - budowa obiektów kubaturowych”; 4) Akademia Wychowania Fizycznego w Katowicach „Stadion lekkoatletyczny kat. IIIA z halą LA i sportową”; 5) Miasto Zamość „Modernizacja i rozbudowa Ośrodka Sportu i Rekreacji w Zamościu”; 6) Miasto Bydgoszcz „Budowa hali lekkoatletycznej i strzelectwa sportowego na terenie Kompleksu Sportowego Zawisza przy ul. Gdańskiej 163”; 7) Gmina Miasto Suwałki „Budowa hali sportowo-widowskiej przy ulicy Zarzecze 26 w Suwałkach - dodatkowe dofinansowanie”.

punktacji dla zadań realizowanych przez inne podmioty niż COS i IS-PIB (26 pkt.), jaki pozwalał po dokonaniu oceny przez komisję, aby zgłoszenie zadania znalazło się w wykazie inwestycji zakwalifikowanych do Programu. Po 9 marca 2017 r. w Ministerstwie nie stosowano już minimalnego progu kwalifikującego zadanie do Programu. Ponadto, od dnia 27 marca 2018 r., stosownie do § 2 ust. 8 Regulaminu prac komisji³¹ oraz § 2 ust. 7 Regulaminu prac komisji³² z 2019 r., Ministrowi przysługiwało prawo do przyznania dodatkowych (poza punktacją przyznaną przez komisję) ujemnych lub dodatnich punktów w karcie oceny końcowej zadania inwestycyjnego, biorąc pod uwagę strategiczne znaczenie danej inwestycji dla rozwoju polskiego sportu, tj. od -30 pkt. do +30 pkt., natomiast od dnia 2 lipca 2020 r., zgodnie z § 2 ust. 7 Regulaminu prac komisji³³ przyznania od -50 pkt. do +100 pkt. Stwierdzono, że w latach 2018-2020 (I półrocze) Minister przyznał dodatkowe punkty dla 77 zgłoszeń inwestycyjnych (po +30 pkt. w 76 przypadkach i +20 pkt. w jednym przypadku), natomiast w 2018 r. odjął punkty w przypadku 20 zgłoszeń inwestycyjnych (po -30 pkt. w 19 przypadkach i -20 pkt. w jednym przypadku). W ww. regulaminach prac komisji nie wymagano uzasadnienia przez Ministra przyznania ujemnej lub dodatniej punktacji dla zgłoszeń.

(akta kontroli str. 983-985, 1058-1064)

2.3. Badaniem w ramach Programu objęto 15 umów o dofinansowanie³⁴ zawartych w latach 2015-2019 na łączną kwotę dofinansowania 95 773,2 tys. zł. Stanowiło to 11,7% wydatków z Funduszu na realizację Programu w latach 2015-2020 (I półrocze). Stwierdzono, że zgłoszenia i wnioski o dofinansowanie dotyczyły realizacji zadań zgodnych z katalogiem zadań inwestycyjnych wskazanych w Programie. Dofinansowania były udzielane zgodnie z przepisami prawa określającymi szczegółowe warunki uzyskiwania dofinansowania realizacji zadań, tryb składania wniosków oraz przekazywania środków, regulacjami wewnętrznymi oraz ogłoszonym Programem (edycje 2015-2019). Badaniem objęto złożone zgłoszenia, wnioski inwestycyjne oraz zawarte umowy. Sprawdzano kompletność złożonych zgłoszeń i wniosków do Programu z wymogami wynikającymi z przepisów prawa, zasadność zakwalifikowania zgłoszeń do PW i PR. Zbadano protokoły zbiorcze z oceny zgłoszeń przez Komisję do spraw inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu oraz protokoły zbiorcze z posiedzenia Zespołu do spraw opiniowania wniosków o dofinansowanie zadań inwestycyjnych ze środków FRKF, które zostały zatwierdzone przez Ministra.

³¹ Stanowiącym załącznik do decyzji Nr 23 Ministra Sportu i Turystyki z dnia 26 marca 2018 r. w sprawie powołania i trybu działania Komisji do spraw inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu (Dz. Urz. Ministra SiT, poz. 34).

³² Stanowiącym załącznik do decyzji Nr 24 Ministra Sportu i Turystyki z dnia 28 maja 2019 r. w sprawie powołania i trybu działania Komisji do spraw inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu (Dz. Urz. Ministra SiT, poz. 39).

³³ Stanowiącym załącznik do decyzji Nr 34 Ministra Sportu z dnia 1 lipca 2020 r. w sprawie powołania i trybu działania Komisji do spraw inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu (Dz. Urz. Ministra Sportu, poz. 42).

³⁴ Badaniem objęto umowy i dofinansowanie: 1) nr 2015/0134/0121/SubA/DIS/S z 17 sierpnia 2015 r. z Gminą Miejską Kraków, dofinansowanie 13 000,0 tys. zł; 2) nr 2016/0172/3191/SubA/DIS/S z 8 września 2016 r. z Gminą Miasta Świdnica, 1 990,0 tys. zł; 3) nr 2016/0015/2942/SubA/DIS/S z 25 lipca 2016 r. z Akademią Wychowania Fizycznego J. Piłsudskiego w Warszawie, 7 900,0 tys. zł; 4) nr 2016/0085/2366/SubA/DIS/S z 12 sierpnia 2016 r. z Miastem Racibórz, 4 886,2 tys. zł; 5) nr 2017/0205/1113/SubA/DIS/S z 21 września 2017 r. z Gminą Czarny Dunajec, 2 560,0 tys. zł; 6) nr 2017/0370/2610/SubA/DIS/S z 9 listopada 2017 r. z Miastem Zielona Góra, 2 000,0 tys. zł; 7) nr 2017/0425/7337/SubA/DIS/S z 30 listopada 2017 r. z Gdańskim Uniwersytetem Medycznym, 7 200,0 tys. zł; 8) nr 2017/0204/6620/SubA/DIS/S z 15 września 2017 r. z Akademią Piłkarską Legii Sp. z o.o., 19 695,2 tys. zł; 9) nr 2017/0231/6552/SubA/DIS/S z 26 września 2017 r. z Gminą Karpacz, 9 850,1 tys. zł; 10) nr 2017/0424/0165/SubA/DIS/S z 30 listopada 2017 r. z miastem Kostrzyn nad Odrą, 3 500,0 tys. zł; 11) nr 2018/0358/1476/SubA/DIS/S z 6 sierpnia 2018 r. z Gminą Radzionków, 2 300,0 tys. zł; 12) nr 2018/0544/8345/SubA/DIS/S z 23 sierpnia 2018 r. z Jagiellonią Białystok Sportową SA, 6 600,0 tys. zł; 13) nr 2018/0897/0094/SubA/DIS/S z 14 grudnia 2018 r. z OPO w Szczyrku, 2 262,0 tys. zł; 14) nr 2018/0783/1122/SubA/DIS/S z 16 października 2018 r. z Miastem Kielce, 9 670,0 tys. zł; 15) nr 2019/0905/0094/SubA/DIS/S z 11 grudnia 2019 r. z OPO w Zakopanem, 2 359,7 tys. zł.

Komisje i Zespoły dokonały oceny formalnej i merytorycznej zgłoszeń inwestycyjnych oraz wniosków o dofinansowanie zgodnie z Programem.

(akta kontroli str. 1011-1024, 1034-1047)

Objęte badaniem, zakończone umowy o dofinansowanie zadań inwestycyjnych zostały prawidłowo i terminowo rozliczone w 93% (13 umów). Ministerstwo monitorowało kwartalnie realizację zadań inwestycyjnych poprzez składane przez beneficjentów sprawozdania kwartalne (wraz z fakturami oraz protokołami odbioru robót). Akceptacja sprawozdania była podstawą do wypłaty kolejnych transz dofinansowania. Stwierdzono, że 80%, tj. 12 beneficjentów w całości wykorzystało przyznane dofinansowanie³⁵. Na podstawie sprawozdań końcowych (14 zakończonych zadań), Ministerstwo sporządzało karty rozliczenia dotacji, w których wskazywało kwotę wykorzystanego dofinansowania. Informacja o przyjęciu rozliczenia zadania inwestycyjnego była przekazywana beneficjentom przez DIS.

W umowach o dofinansowanie na realizację zadań inwestycyjnych wskazywano kwotę wydatków kwalifikowanych oraz wartość procentową dofinansowania w stosunku do kwoty wydatków kwalifikowanych, nieprzekraczającą procentowego progu dofinansowania określonego w Programie.

(akta kontroli str. 255-927, 1011-1024, 1034-1036)

2.4. Minister w kontrolowanym okresie wydatkował z budżetu państwa część 25 – Kultura fizyczna na zadania inwestycyjne realizowane przez COS (w tym Centralę COS w Warszawie i sześć OPO) łącznie 4 009,9 tys. zł³⁶. Na realizację zadań inwestycyjnych Centrali COS w Warszawie wydatkowano 580,6 tys. zł (jedna umowa o wartości 429,3 tys. zł w 2016 r. i jedna umowa o wartości 151,3 tys. zł w 2018 r.). Wydatki na 19 zadań inwestycyjnych realizowanych przez sześć OPO w latach 2015-2018 wyniosły łącznie 3 429,4 tys. zł (odpowiednio: sześć umów dotacji na dofinansowanie zadań inwestycyjnych o łącznej wartości 1 300,0 tys. zł, cztery o łącznej wartości 567,9 tys. zł, trzy o łącznej wartości 858,0 tys. zł i sześć o łącznej wartości 703,5 tys. zł). W pozostałych latach Minister nie wydatkował środków z budżetu państwa na ten cel.

(akta kontroli str. 238-240)

2.5. Ministerstwo przeprowadziło w kontrolowanym okresie łącznie 19 kontroli zadań inwestycyjnych realizowanych w ramach Programu: 12 kontroli planowych³⁷ i siedem kontroli doraźnych³⁸. W trakcie kontroli doraźnych przeprowadzane były wizyty sprawdzające (w miejscu realizacji inwestycji), z których sporządzano dokumentację fotograficzną, załączaną do sprawozdań z kontroli. W latach 2015-2020 (I półrocze)

³⁵ Gmina Miasta Świdnica - nie wykorzystano 10,0 tys. zł udzielonego dofinansowania; Gmina Karpacz – Ministerstwo przypisało do zwrotu kwotę 149,9 tys. zł z tytułu pobrania dotacji w nadmiernej wysokości ze względu na uzyskanie zwrotu podatku VAT; Akademia Piłkarska Legii Sp. z o.o. – zadanie w toku, termin zakończenia zadania inwestycyjnego określono na dzień 31 grudnia 2020 r.

³⁶ Zadania inwestycyjne finansowane z części 25 budżetu państwa - Kultura fizyczna nie były objęte badaniem w ramach kontroli NIK (P/20/025).

³⁷ Z 12 zaplanowanych do przeprowadzenia, tj. dwie kontrole w 2015 r. (zakończone podpisaniem wystąpień pokontrolnych w 2016 r.), dwie kontrole w 2016 r. (zakończone podpisaniem wystąpień pokontrolnych w 2017 r.), trzy kontrole w 2017 r. (w tym jedna zakończona podpisaniem wystąpienia pokontrolnego w 2018 r.), trzy kontrole w 2018 r. (w tym jedna zakończona podpisaniem wystąpienia pokontrolnego w 2019 r.) i dwie kontrole w 2019 r. (zakończone podpisaniem wystąpień pokontrolnych w 2020 r.).

³⁸ Dwie kontrole w 2016 r.: 1) Akademia Wychowania Fizycznego im. J. Piłsudskiego w Warszawie „Przebudowa stadionu lekkoatletycznego przy Akademii Wychowania Fizycznego w Warszawie – I etap”; 2) Miasto Kalisz „Kompleksowa rozbudowa i przebudowa stadionu lekkoatletycznego w Kaliszu”; dwie kontrole w 2017 r.: 1) Gmina Miejska Duszniki –Zdrój „Modernizacja obiektu biathlonu zimowego i letniego na Jamrozowej Polanie w Dusznikach-Zdroju”; 2) Gmina Miejska Duszniki –Zdrój „Modernizacja obiektu biathlonu zimowego i letniego na Jamrozowej Polanie w Dusznikach-Zdroju – Etap I i II”; trzy kontrole w 2018 r.: 1) Gmina Miasto Tomaszów Mazowiecki „Budowa hali dla toru do łyżwiarstwa szybkiego przy ul. Strzeleckiej w Tomaszowie Mazowieckim”; 2) Gmina Miejska Giżycko „Budowa stadionu lekkoatletycznego w Giżycku – kategoria VA”; 3) Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji w Radomiu Sp. z o.o. – Budowa hali sportowo-widowskiej w Radomiu”.

nie przeprowadzano kontroli zadań inwestycyjnych dofinansowanych z budżetu państwa część 25 – Kultura fizyczna. W okresie realizacji zadania inwestycyjnego Ministerstwo prowadziło kontrole „on desk” sprawozdań kwartalnych przekazywanych wraz z protokołami zakończenia zadań i fakturami. Po zakończeniu zadania beneficjent przekazywał do Ministerstwa rozliczenie końcowe wraz z dokumentami tj. m.in. protokołem odbioru końcowego i decyzją o pozwoleniu na użytkowanie obiektu.

Zalecenia pokontrolne kierowane do kontrolowanych jednostek dotyczyły m.in: podjęcia skutecznych działań pozwalających na wykorzystywanie obiektu do prowadzenia zgrupowań i konferencji rangi co najmniej ogólnopolskiej oraz szkolenia centralnego prowadzonego przez pzs rekomendujący zadanie inwestycyjne³⁹; wykonania w ogrodzeniu stadionu bramy wjazdowej dla straży pożarnej/pogotowia ratunkowego oraz przesunięcia ogrodzenia za skocznia do skoku w dal do przepisowej odległości minimum pięciu metrów⁴⁰; uzyskania opinii Polskiego Związku Biathlonu dotyczącej stanu tras pod kątem wykorzystania ich zgodnie z przeznaczeniem oraz wykorzystywania obiektu biathlonu zimowego i letniego na Jamrozowej Polanie zgodnie z jego przeznaczeniem⁴¹; prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej dla wydatków ze środków dotacji zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych⁴².

(akta kontroli str. 81-167, 200-206)

2.6. W ramach kontroli NIK pt. Wspieranie wyczynowego uprawiania sportów zimowych (nr P/17/029) sformułowano wnioski pokontrolne w zakresie zadań inwestycyjnych, w wystąpieniu pokontrolnym⁴³ oraz w informacji o wynikach kontroli⁴⁴. Ministerstwo realizowało ww. wnioski poprzez:

- 1) ocenę zgłoszeń zadań inwestycyjnych zgodnie z ogłaszaniem w danym roku Programem i decyzjami Ministra w sprawie powołania i trybu działania Komisji do spraw inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu;
- 2) prowadzenie prac mających na celu inwentaryzację obiektów sportowych. Robocze zestawienie infrastruktury sportów zimowych jest wstępnie przygotowane przez

³⁹ Kontrola w Gminie Opole zakończona wystąpieniem pokontrolnym z dnia 2 marca 2016 r. z kontroli: Prawdliwość wydatkowania środków dotacji celowej udzielonej ze środków FRKF na podstawie umowy nr 2011/0172/1899/SubA/DIS/S z dnia 8 grudnia 2011 r. Zalecenie pokontrolne zostało zrealizowane.

⁴⁰ Kontrola w Powiecie Belchatowskim zakończona wystąpieniem pokontrolnym z dnia 2 czerwca 2017 r. z kontroli „Prawdliwość wydatkowania środków dotacji celowej z umowy nr 2014/0358/1131/SubA/DIS/S z dnia 7 października 2014 r. Zalecenia pokontrolne zostały zrealizowane.

⁴¹ Kontrole w Gminie Miejskiej Duszniki-Zdrój. Kontrola przeprowadzona w 2018 r. wykazała, że „na trasach obiektu przeprowadzone zostały dwa rajdy samochodowe w 2017 i 2018 roku, bez wcześniejszego rozszerzenia funkcjonalności obiektu. W efekcie wykonawca szutrowych odcinków tras biathlonowych odstąpił od udzielonej gwarancji na wykonaną nawierzchnię” – wystąpienie pokontrolne z dnia 20 sierpnia 2018 r. z kontroli: Realizacja zadania inwestycyjnego pn. Modernizacja obiektu biathlonu zimowego i letniego na Jamrozowej Polanie w Dusznikach-Zdroju - Etap I na podstawie zawartej z Ministrem Sportu i Turystyki umowy nr 2015/0328/3164/SubA/DIS/S z 6 listopada 2014 r. Potwierdzenie wykorzystania obiektu (tras biathlonowych) w sposób odbiegający od regulacji zawartych w regulaminie korzystania z obiektu sportowego oraz we wniosku Gminy o dofinansowanie z FRKF modernizacji obiektu biathlonu zimowego i letniego, poprzez organizację rajdów samochodowych w latach 2017 i 2018 potwierdzono także podczas kontroli zakończonej wystąpieniem pokontrolnym z dnia 15 stycznia 2019 r. o zakresie: Realizacja zadania inwestycyjnego pn. Modernizacja obiektu biathlonu zimowego i letniego na Jamrozowej Polanie w Dusznikach-Zdroju - Etap II na podstawie zawartej z Ministrem Sportu i Turystyki umowy nr 2016/0233/3164/SubA/DIS/S z 30 września 2016 r.

⁴² Kontrola w Mieście Gnieźno, Akademii Wychowania Fizycznego i Sportu w Gdańsku, Warszawskim Uniwersytecie Medycznym, Powiecie Szczecińskim, Gminie Miejskiej Duszniki-Zdrój, Miejskim Ośrodku Sportu i Rekreacji w Radomiu Sp. z o.o.

⁴³ Wystąpienie pokontrolne KNO.410.008.01.2017 z dnia 22 stycznia 2018 r., tekst jednolity. Wniosek nr 6. „dokonywanie oceny zgłoszeń zadań inwestycyjnych zgodnie z zasadami określonymi w regulacjach wewnętrznych Ministerstwa”.

⁴⁴ W informacji o wynikach kontroli sformułowano wniosek systemowy do Ministra Sportu i Turystyki dotyczący przeprowadzenia inwentaryzacji obiektów sportów zimowych w Polsce, wykorzystywanych do szkolenia zawodników kadry narodowej, w tym analizy stopnia ich wykorzystania oraz potrzeb polskich związków sportowych.

Ministerstwo⁴⁵. Zestawienie wymaga dalszych prac weryfikujących, redakcyjnych i analitycznych ze strony Ministerstwa. Infrastruktura sportowa dotyczy różnych sportów, obiektów w różnym stanie technicznym, o zróżnicowanych uwarunkowaniach technicznych i klimatycznych.

W złożonych wyjaśnieniach Pan Paweł Kwarciany, Naczelnik Wydziału Kontroli w Departamencie Kontroli i Nadzoru, poinformował, że Ministerstwo nie weryfikuje miejsc treningowych zawodników kadr narodowych (treningi mają miejsce w kraju i za granicą, w obiektach COS, w innych niż COS obiektach publicznych oraz na obiektach prywatnych). Miejsca zgrupowań, zakres i intensywność wykorzystania obiektów sportowych na cele treningowe poszczególnych kadr podlega nieustannym zmianom. Ministerstwo nie ma zarówno narzędzi, jak i obiektywnych potrzeb, aby prowadzić monitoring wykorzystania obiektów sportów zimowych do szkolenia zawodników kadry narodowej, w tym analizy stopnia ich wykorzystania. Ponadto Ministerstwo prowadziło współpracę ze związkami, celem wypracowania obiektywnych kryteriów oceny potrzeb inwestycyjnych dla poszczególnych sportów zimowych. Wobec deficytów zarządczo-strategicznych po stronie większości pzs prace zakończyły się brakiem konkretnych ustaleń. Związki, w przeważającej większości, nie potrafiły wskazać zobiektywizowanych priorytetów inwestycyjnych. Obecnie analiza potrzeb infrastrukturalnych w sportach zimowych odbywa się w Ministerstwie w ramach dwóch procesów:

- oceny strategii rozwoju danego sportu (ocena merytoryczna komponentu infrastrukturalnego), przedkładanej przez dany pzs;
- oceny wniosków inwestycyjnych, gdzie w przypadku inwestycji strategicznych dokonuje się szczegółowej analizy w ramach oceny mikro (dany obiekt) i makro (obiekt na tle potrzeb danego sportu).

W ocenie NIK wniosek pokontrolny sformułowany w wystąpieniu pokontrolnym został zrealizowany, natomiast w zakresie wniosku sformułowanego w informacji o wynikach kontroli podjęto działania w celu jego realizacji.

(akta kontroli str. 198-199)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W przypadku czterech umów, z 15 wybranych do szczegółowej kontroli, aneksy przedłużające termin zakończenia zadania inwestycyjnego zawierano po terminie zakończenia zadania inwestycyjnego, określonego w umowie.

Zgodnie z umowami o dofinansowanie (§ 13 ust. 8 pkt. 3) wnioskodawca zobowiązany był pisemnie informować Ministerstwo o zmianie terminu zakończenia zadania inwestycyjnego określonego w § 3 ust. 2 umowy, o której należało informować, z co najmniej 30 dniowym wyprzedzeniem w stosunku do tego terminu, wskazując jednocześnie powody niedotrzymania terminu i przedstawiając propozycję nowego terminu zakończenia realizacji zadania.

- 1) W dniu 6 sierpnia 2018 r. zawarto umowę nr 2018/0358/1476/SubA/DIS/S z Gminą Radzionków na realizację zadania inwestycyjnego pod nazwą „Budowa boiska piłkarskiego przy ul. Ks. Knosały 113 w Radzionkowie”. Termin zakończenia zadania określono w umowie na dzień 28 grudnia 2018 r. Aneks nr 1 przedłużający termin zakończenia zadania do dnia 31 marca 2019 r. zawarto dopiero w dniu 26 marca 2019 r. Pismo od beneficjenta z wnioskiem o przedłużenie terminu zakończenia zadania wpłynęło do Ministerstwa w dniu 19 grudnia 2018 r.

⁴⁵ Proces jest czasochłonny z uwagi na dużą liczbę obiektów, różną ich charakterystykę sportowo-funkcjonalną, problemy z dotarciem do informacji na temat parametrów fizyczno-technicznych obiektów (często nieznanymi również po stronie właścicieli/zarządców).

- 2) W dniu 23 sierpnia 2018 r. zawarto umowę nr 2018/0544/8345/SubA/DIS/S z Jagiellonią Białystok Sportową SA na realizację zadania inwestycyjnego pod nazwą „Budowa boisk piłkarskich treningowych z budynkami zaplecza przy stadionie sportowym przy ul. Elewatorskiej w Białymstoku”. Termin zakończenia zadania określono na dzień 28 lutego 2019 r. Aneks nr 2 przedłużający termin zakończenia zadania do dnia 31 maja 2019 r. zawarto dopiero w dniu 18 kwietnia 2019 r. Pismo ze zmianą terminu zakończenia zadania wpłynęło do Ministerstwa w dniu 25 lutego 2019 r.
- 3) W dniu 26 września 2017 r. zawarto umowę nr 2017/0231/6552/SubA/DIS/S z Gminą Karpacz na realizację zadania inwestycyjnego pod nazwą „Budowa stadionu miejskiego w Karpaczu: arena lekkoatletyczna kat. VA, boisko piłkarskie i sportowa infrastruktura towarzysząca”. Termin zakończenia zadania określono w umowie na dzień 31 grudnia 2018 r. Następnie aneksem nr 3 zawartym dnia 26 listopada 2018 r. przedłużono termin zakończenia zadania na 30 czerwca 2019 r. Natomiast aneks nr 4 przedłużający termin zakończenia zadania do dnia 31 października 2019 r. zawarto dopiero w dniu 7 sierpnia 2019 r., a aneks nr 5 przedłużający termin zakończenia zadania do dnia 31 marca 2020 r., w dniu 29 listopada 2019 r. Pisma o zmianę terminu zakończenia zadania inwestycyjnego wpłynęły do Ministerstwa odpowiednio w dniach 25 czerwca 2019 r. oraz 6 listopada 2019 r.
- 4) W dniu 12 sierpnia 2016 r. zawarto umowę nr 2016/0085/2366/SubA/DIS/S z Miastem Racibórz na realizację zadania inwestycyjnego pod nazwą „Modernizacja stadionu lekkoatletycznego przy Ośrodku Sportu i Rekreacji w Raciborzu przy ul. Zamkowej 4 – kat. IIIA”. Termin zakończenia zadania określono w umowie na dzień 31 grudnia 2017 r. Natomiast aneks nr 1 do przedmiotowej umowy przedłużający termin zakończenia zadania do dnia 31 grudnia 2018 r. zawarto dopiero w dniu 9 stycznia 2018 r.

Dyrektor DIS wyjaśnił, że wszystkie opóźnienia związane są z długotrwałym obiegiem dokumentów w Ministerstwie, składającym się z wielu etapów. Podpisanie aneksu do umowy po pierwotnie określonym terminie zakończenia zadania, spowodowane jest niekiedy przedłużonym (z wielu przyczyn) procesem obiegu dokumentacji. Jednocześnie Dyrektor DIS podkreślił, że pracownicy departamentu wielokrotnie przypominają beneficjentom o zbliżającym się terminie zakończenia zadania inwestycyjnego oraz innych ważnych terminach, określonych w umowach. Najczęściej stosowaną i najszybszą metodą, jest bezpośredni kontakt telefoniczny.

Zdaniem NIK Ministerstwo powinno na bieżąco monitorować terminy zakończenia zadań realizacji inwestycyjnych określone w umowie oraz niezwłocznie podejmować działania w celu zachowania ciągłości okresu realizacji zadania inwestycyjnego w zawieranych aneksach.

(akta kontroli str. 565-568, 637-640, 652-654, 659-660, 769-771, 797-799, 826, 851, 854-855, 987, 998-999, 1001)

2. W Ministerstwie nierzetelnie rozliczono dofinansowanie zadania⁴⁶ „Budowa skoczni narciarskich HS16 i HS30 z budynkiem zaplecza w Chocholowie” Gminy Czarny Dunajec⁴⁷. Do wniosku o wypłatę dofinansowania z dnia 4 grudnia 2018 r. załączono fakturę VAT nr 00011/2015 z dnia 16 listopada 2015 r., wartość brutto 60 909,60 zł na opracowanie projektu budowlano-wykonawczego skoczni narciarskiej HS16 i HS30/35 w Chocholowie. Należność za fakturę została opłacona w dniu 1 grudnia 2015 r. Fakturę oraz dofinansowanie z FRKF w kwocie

⁴⁶ Szczegółowym badaniem objęto dokumentację wybranych losowo 15 umów o dofinansowanie.

⁴⁷ Kwota wykorzystanego dofinansowania w ramach umowy – 2 560,0 tys. zł.

21 615,48 zł ujęto w „Sprawozdaniu z wykorzystania środków własnych i innych oraz FRKF na realizację zadania”.

Zgodnie z pkt 6 podrozdziału VI. Zakres i rodzaje wydatków kwalifikowanych Programu – edycja 2017, dofinansowane ze środków FRKF mogą być tylko te wydatki, które zostały poniesione nie wcześniej niż od dnia 1 stycznia 2017 r. Ponadto zgodnie z § 6 pkt 8 zawartej umowy o dofinansowanie nr 2017/0205/1113/SubA/DIS/S z dnia 21 września 2017 r. kopie faktur i rachunków mogą dotyczyć tylko wydatków ponoszonych przez wnioskodawcę nie wcześniej niż od 1 stycznia roku, w którym został złożony wniosek inwestycyjny. Wniosek o dofinansowanie złożono do Ministerstwa w dniu 20 czerwca 2017 r.

Dyrektor DIS wyjaśnił, że dofinansowanie z FRKF wydatków w kwocie 21,6 tys. zł na podstawie faktury nr 00011/2015 z dnia 16 listopada 2015 r., za którą należność została opłacona w dniu 1 grudnia 2015 r. wynikała z błędu pracownika.

Zdaniem NIK nierzetelne rozliczenie wydatku z dofinansowania mogło wynikać z niewłaściwego nadzoru Dyrektora DIS nad rozliczaniem zadań inwestycyjnych przez pracowników departamentu.

(akta kontroli str. 988-997, 1002)

3. W dokumentacji rozliczeniowej zadania inwestycyjnego nie wprowadzono zapisów dotyczących potwierdzenia spełnienia przez beneficjentów wymogów Programu w zakresie braku przekroczenia progów dofinansowania do: 50%, 70% i 99% wydatków kwalifikowanych oraz progów wydatków kwalifikowanych, tj. 10% dla kosztów wykonania elementów dodatkowych oraz 20% dla kosztów ruchomego wyposażenia sportowego i wyposażenia służącego do utrzymania obiektu.

W rozdziale VI (edycje Programu na lata 2015-2018) i w rozdziale XI (edycje Programu na lata 2019-2020) „Zakres i rodzaje wydatków kwalifikowanych” wskazano, że wydatkami kwalifikowanymi mogą być koszty wykonania elementów dodatkowych⁴⁸ oraz koszty ruchomego wyposażenia sportowego i wyposażenia służącego do utrzymania obiektu⁴⁹ w wysokości odpowiednio do: 10% i 20%⁵⁰ wydatków kwalifikowanych. Obowiązujące w latach 2015-2020 i składane do Ministerstwa przez beneficjentów, rozliczenia końcowe dofinansowania w zakresie rzeczowym i finansowym, tj. „Informacja o sposobie wykorzystania dofinansowania ze środków FRKF w związku z zakończeniem realizacji zadania inwestycyjnego”, nie zawierały informacji o: wysokości poniesionych kosztów kwalifikowanych inwestycji (do: 50%, 70% i 99% wydatków kwalifikowanych zadania) oraz zachowaniu przez beneficjentów progów 20% i 10% dla ww. wydatków.

Ponadto sporządzana w Ministerstwie i będąca podstawą do przyjęcia rozliczenia końcowego „Karta rozliczenia zadania inwestycyjnego dofinansowanego ze środków FRKF” nie zawierała weryfikacji spełniania ww. wymogów.

Pan Piotr Gliński, Minister Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu potwierdził, że w rozliczeniu końcowym i w karcie rozliczenia nie ma odniesienia do poszczególnych limitów. Wskazał, że co do zasady kwestia redakcji/ujęcia treści i formy tego typu dokumentów nie wynika z żadnych szczególnych obwarowań.

⁴⁸ Tj. drogi technologiczne i pożarowe, parkingi, zagospodarowanie terenu oraz inne elementy niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania obiektu sportowego.

⁴⁹ Tj. atlasy, ergometry, specjalistyczne materace, sztangi, rowery stacjonarne, bieżnie ruchome, steppery, trenażery oraz sprzęt do utrzymania obiektu tj. rolba, odkurzacz basenowy czy sprzęt do pielęgnacji nawierzchni syntetycznych, boisk o nawierzchni z trawy naturalnej lub sztucznej.

⁵⁰ Z wyjątkiem zadań inwestycyjnych realizowanych przez COS lub IS-PIB.

Po drugie, brak literalnego ujęcia niektórych kwestii nie oznacza, że nie podlegają one szczegółowej weryfikacji. Podkreślił, że realizując umowę o dofinansowanie, Ministerstwo wielokrotnie weryfikuje poprawność zastosowania/przestrzegania poszczególnych limitów (np. przy zawieraniu aneksu do umowy wprowadzającego zmiany w zakresie kosztów, czy też na etapie realizacji wniosku o płatność).

Zdaniem NIK dokumentacja rozliczeniowa udzielonego dofinansowania, sporządzana zarówno przez beneficjentów na formularzach przygotowanych przez Ministerstwo, jak i w Ministerstwie (DIS), powinna zawierać potwierdzenie spełnienia przez beneficjentów warunków zawartych w Programie. Pomimo, że treść i forma tych dokumentów nie wynika z żadnych szczególnych regulacji, w ocenie NIK, dokumentacja rozliczeniowa powinna zawierać elementy potwierdzające zachowanie wymogów Programu, w tym ww. progów wydatków kwalifikowanych oraz progów dofinansowania wydatków kwalifikowanych.

Minister poinformował, że po przeanalizowaniu zagadnienia uznano, iż rozszerzenie list weryfikacyjnych o te wątki, uczyni proces weryfikacji bardziej transparentnym, wobec czego w trakcie kolejnej aktualizacji dokumentów programowych, kwestia ta zostanie odpowiednio uregulowana, tak by w przyszłości uniknąć podobnych wątpliwości odnośnie zakresu weryfikacji dokumentacji.

(akta kontroli str. 1072-1073, 1077-1078, 1082)

4. Ministerstwo nie posiadało dokumentacji dwóch zgłoszeń inwestycyjnych z 2016 r., które nie zostały zakwalifikowane do Programu, tj.:

- 1) Gmina Grodzisk Mazowiecki – „Budowa Centrum Aktywizacji i Integracji Społecznej z ukształtowaniem i zagospodarowaniem na cele kulturalno-edukacyjne oraz sportowo-rekreacyjne przestrzeni publicznej terenów przemysłowych przy ul. Sportowej w Grodzisku Mazowieckim”,
- 2) Polski Związek Sportu Niepełnosprawnych „Start” – „Rozbudowa, modernizacja i przebudowa Ośrodka Przygotowań Paraolimpijskich „Start”, a dokumentacja zgłoszenia Gminy Płock „Przebudowa Ośrodka Sportowego „Stoczniovec”⁵¹ nie zawierała jego oceny przez komórki organizacyjne Ministerstwa.

Zgodnie z pkt 12.4. rozdziału 12. „Przechowywanie dokumentacji spraw załatwionych” Instrukcji kancelaryjnej Ministerstwa Sportu i Turystyki⁵², dokumentację załatwionych spraw należy przechowywać w komórkach organizacyjnych Ministerstwa przez dwa lata (...) licząc od pierwszego stycznia następnego roku po załatwieniu sprawy. Po upływie tego okresu dokumenty te należy przekazać do archiwum zakładowego. Ponadto w myśl pkt 13.3. rozdziału 13. „Przekazywanie dokumentacji spraw załatwionych do archiwum zakładowego” ww. Instrukcji, komórki organizacyjne mają obowiązek przygotowania dokumentacji aktowej załatwionych spraw do przekazania do archiwum zakładowego.

Dyrektor DIS wyjaśnił, że Departament nie posiada przedmiotowych dokumentów w swoich zasobach, jak również w zasobach archiwalnych.

(akta kontroli str. 230-231, 252, 1000)

⁵¹ Do analizy wybrano 25 zgłoszeń inwestycyjnych z lat 2015-2019, które nie zostały zakwalifikowane do Programu.

⁵² Załącznik nr 1 do zarządzenia Nr 40 Ministra Sportu i Turystyki z dnia 24 grudnia 2018 r. w sprawie zasad i trybu postępowania z dokumentacją w Ministerstwie Sportu i Turystyki. Zarządzenie zostało uchylone z dniem 1 stycznia 2018 r.

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2015-2020 (I półrocze) Minister na zadania inwestycyjne dofinansowane w ramach Programu wydatkował 815,8 mln zł, co stanowiło 35,4% wydatków ze środków FRKF ogółem na programy inwestycyjne Ministra (2 303,4 mln zł).

W Ministerstwie zgodnie z przepisami prawa, regulacjami wewnętrznymi i Programem udzielano dofinansowania oraz terminowo rozliczano dofinansowane zadania. Realizacja zadań była monitorowana w formie sprawozdań kwartalnych i kontrolowana w ramach kontroli planowych i doraźnych.

Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła nierzetelnego rozliczenia dofinansowania jednego zadania inwestycyjnego z 2017 r.⁵³ w zakresie dofinansowania wydatku w kwocie 21,6 tys. zł, poniesionego przed dniem 1 stycznia roku, w którym beneficjent złożył wniosek o dofinansowanie. Ponadto Ministerstwo w dokumentacji końcowej rozliczenia zadania inwestycyjnego oraz w karcie rozliczenia zadania nie wprowadziło zapisów potwierdzających spełnienie wymogów Programu (edycje 2015-2020) w zakresie progu dofinansowania w stosunku do wydatków kwalifikowanych, a także progów kosztów kwalifikowanych wykonania elementów dodatkowych (10%) oraz ruchomego wyposażenia sportowego i wyposażenia służącego do utrzymania obiektu (20%). Dodatkowo w przypadku czterech umów o dofinansowanie, aneksy przedłużające termin realizacji zadania inwestycyjnego podpisano po upływie terminu zakończenia zadania wynikającego z umowy. Nieprawidłowości dotyczyły także braku dokumentacji dwóch zgłoszeń inwestycyjnych, które nie zostały zakwalifikowane do Programu oraz niepełnej dokumentacji trzeciego zgłoszenia, która nie zawierała jego oceny.

OBSZAR

3. Efekty realizacji Programu inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu

Opis stanu faktycznego

3.1. W PRS 2020, w celu szczegółowym nr 4. „Wykorzystanie potencjału sportu na poziomie wyczynowym na rzecz upowszechniania aktywności fizycznej lub promocji Polski na arenie międzynarodowej” zaplanowano wskaźnik: „Odsetek polskich związków sportowych w sportach olimpijskich, dla których COS zapewnia bazę i sprzęt umożliwiający prowadzenie szkolenia sportowego”, w wartości docelowej na 2020 r. na poziomie 61%. W Sprawozdaniach z realizacji PRS 2020 za lata 2016-2019 corocznie monitorowano realizację wskaźnika. W latach 2016-2019 wartość tego wskaźnika wyniosła odpowiednio: 43%, 50%; 50% i 45%. Wahania wartości wskaźnika w poszczególnych latach wynikały m.in. ze zmieniającej się liczby związków w sportach olimpijskich, związanej ze zmianami w programie IO.

3.2. W latach 2016-2019 wartości mierników narzędzi DI PRS 2020 odnoszące się do infrastruktury o szczególnym znaczeniu dla sportu, tj. nr 35. „Wsparcie rozwoju specjalistycznej infrastruktury sportowej na potrzeby sportu wyczynowego” – miernik „Liczba zadań inwestycyjnych zrealizowanych w zakresie rozwoju infrastruktury w sporcie wyczynowym” i nr 36. „Opracowanie strategii rozwoju Centralnego Ośrodka Sportu do roku 2020” – miernik „Liczba opracowanych Strategii rozwoju COS do roku 2020” kształtowały się następująco:

- nr 35: w 2016 r. planowana wartość 25, osiągnięta 33; w 2017 r. planowana 35, osiągnięta 40; w 2018 r. wartość osiągnięta 71 (w Sprawozdaniu z realizacji PRS 2020 w 2018 r., nie podano wartości planowanej do realizacji na 2018 r., ponieważ Minister nie zaplanował wartości miernika); w 2019 r. planowana 75, osiągnięta 71⁵⁴. Niższa realizacja miernika narzędzia w 2019 r. wynikała z opóźnień

⁵³ Szczegółowym badaniem objęto 15 zadań inwestycyjnych.

⁵⁴ W uwagach zapisano, iż prezentowana wartość miernika jest bliska zaplanowanej, a różnica związana jest z opóźnieniami w realizacji zadań inwestycyjnych spowodowanymi, m.in. przedłużającym się procesem

w realizacji zadań inwestycyjnych spowodowanych., m.in. przedłużającym się procesem przygotowawczym (np. uzyskanie decyzji administracyjnych), które przełożyły się na konieczność przesunięcia dofinansowania zaplanowanego w 2019 r. na 2020 r. i lata następne;

- nr 36: w 2016 r. planowana 1, osiągnięta 0; w 2017 r. planowana 1, osiągnięta 1 (w Sprawozdaniu z realizacji PRS 2020 w 2017 r. wskazano, że strategia nie została zatwierdzona przez Ministra ze względu na uwagi zgłoszone przez departamenty); w 2018 r. w Sprawozdaniu z realizacji PRS 2020 w 2018 r., zapisano, iż nie zakończyły się prace COS nad przygotowaniem strategii.

Narzędzie nr 36. „Opracowanie strategii rozwoju Centralnego Ośrodka Sportu do roku 2020” zostało zrealizowane. Strategia Rozwoju COS na lata 2019-2022 została zaakceptowana przez Ministra w dniu 12 czerwca 2019 r.

(akta kontroli str. 9-64, 950-951, 977-979)

3.3. DIS dokonywał oceny i monitoringu efektów realizacji Programu w sposób ciągły. Polegało to w szczególności na analizie liczby obiektów i ich przestrzennym rozkładzie, tendencjach w zakresie parametrów ilościowych i jakościowych, opisujących potencjał poszczególnych dyscyplin sportowych. Realizacja Programu w badanych latach, przyniosła zasadnicze zmiany w infrastrukturze sportowej. Kluczowe parametry tego procesu to m.in.:

- budowa pierwszego krytego toru łyżwiarskiego;
- budowa kolejnych pływalni olimpijskich;
- wsparcie wiodących akademii piłki nożnej w kraju;
- zagęszczenie sieci certyfikowanych stadionów lekkoatletycznych;
- budowa tras narciarskich, w tym nartorolkowych, a także torów wrotkarskich;
- modernizacja wszystkich OPO i IS-PIB;
- budowa specjalistycznych i wielofunkcyjnych hal sportowych.

W wyniku powyższych inwestycji, poprawiła się baza sportowa wszystkich sportów olimpijskich letnich⁵⁵ i zimowych⁵⁶. Zadania inwestycyjne realizowane w ramach Programu zapewniały także warunki do przygotowania zawodników kadry narodowej do zawodów sportowych (m.in. IO, MŚ, ME) oraz warunki do organizacji zawodów rangi światowej, europejskiej i ogólnopolskiej.

W wybudowanych, przebudowanych lub modernizowanych obiektach sportowych COS zorganizowano w kontrolowanym okresie: 26 zawodów rangi światowej, 45 rangi europejskiej i 266 rangi ogólnopolskiej, tj.:

- OPO Spała: na hali do gier zespołowych 175 razy (w latach 2015-2020) a na hali do gier plażowych dwa razy (2017 r. i 2018 r.) organizowano zawody o charakterze ogólnopolskim;
- OPO Szczyrk: 1) skocznia „Skalite”: organizowano zawody rangi: światowej cztery razy, europejskiej 22 razy i ogólnopolskiej sześć razy; 2) skocznia „Wisła”: organizowano zawody rangi: światowej sześć razy (w latach 2017-2019), europejskiej trzy razy (w latach 2017-2019) i ogólnopolskiej dwa razy (w 2017 r.); 3) trasy Kubalonka: organizowano zawody rangi: europejskiej pięć razy (w latach 2019-2020) i ogólnopolskiej sześć razy (w latach 2019-2020); 4) trasa zjazdowa FIS i KL Skrzyczne: organizowano zawody rangi: europejskiej dwa razy (2017 r. i 2018 r.) i ogólnopolskiej 21 razy (w latach: 2017, 2019, 2020);

przygotowawczym (np. uzyskanie decyzji administracyjnych), które przełożyły się na konieczność przesunięcia dofinansowania zaplanowanego w 2019 r. na 2020 r. i lata następne.

⁵⁵ Poza baseballlem/softballem, golfem, jeździectwem, kolarstwem, skateboardingiem i żeglarstwem.

⁵⁶ Poza bobslejami, saneczkarstwem i skeletonem (wszystkie te sporty wymagają jednego, takiego samego obiektu).

- OPO Wałcz: 1) stadion lekkoatletyczny z boiskiem do hokeja na trawie: organizowano zawody rangi europejskiej dwa razy (w 2017 r. i 2019 r.) i ogólnopolskiej raz (w 2020 r.); 2) tor regatowy wioślarsko-kajakowy: organizowano zawody rangi ogólnopolskiej pięć razy (w latach 2015-2019);
- OPO Władysławowo: na hali małej organizowano w 2019 r. zawody rangi europejskiej;
- OPO Zakopane: 1) skocznia narciarska HS140: organizowano zawody rangi światowej 12 razy (w latach 2015-2020) i ogólnopolskiej 18 razy (w latach 2015-2019); 2) narciarskie trasy biegowe: organizowano zawody rangi: światowej dwa razy (w 2016 r. i 2018 r.), europejskiej cztery razy (w latach 2015, 2017, 2019, 2020) i ogólnopolskiej 10 razy (w 2015 r., 2016 r., 2019 r., 2020 r.); 3) pływalnia: organizowano zawody rangi europejskiej raz w 2015 r. i ogólnopolskiej cztery razy (w 2016 r., 2017 r. i 2019 r.); 4) tor lodowy: organizowano zawody rangi światowej dwa razy (w latach 2015 i 2019) i ogólnopolskiej 16 razy (w latach 2015-2020);
- Centrala COS w Warszawie: lodowisko Torwar II: organizowano zawody rangi europejskiej pięć razy (w latach 2018-2020).

W ramach pozostałych obiektów, które otrzymały dofinansowanie w latach 2015-2020 (I półrocze), na torze biathlonowym w Dusznikach-Zdroju zostały zorganizowane przez Polski Związek Biathlonu Otwarte Mistrzostwa Europy Seniorów w biathlonie (23-29 stycznia 2017 r.)⁵⁷.

W latach 2015-2020 (I półrocze) najwięcej zadań realizowały: Centrala COS w Warszawie i OPO – 73 umowy, w ramach których wydatkowano 124 929,1 tys. zł, samorządy gminne (gminy, miasta) – 58 wydatkowano 284 913,1 tys. zł; IS-PIB – 20 wydatkowano 13 937,6 tys. zł; uczelnie (w tym akademie wychowania fizycznego) – 12 wydatkowano 53 430,7 tys. zł; osoby prawne prowadzące działalność w zakresie kultury fizycznej (spółki akcyjne, spółki z o.o.) – 10 wydatkowano 88 405,20 tys. zł, samorządy powiatowe – pięć wydatkowano 14 750,0 tys. zł oraz jeden klub sportowy – 6 600,0 tys. zł i jeden samorząd województwa – 4 692,0 tys. zł.

W ramach Programu przewidziano dofinansowanie zadań w ramach siedmiu obszarów. Dofinansowaniem objęte zostały zadania inwestycyjne w ramach następujących obszarów:

- baza sportowa Centrali COS w Warszawie i sześciu OPO, jako główne zaplecze szkoleniowo-treningowe dla kadry narodowej – 73 umowy;
- zadania inwestycyjne IS-PIB – 20 umów;
- infrastruktura sportowa szkół mistrzostwa sportowego w zakresie obiektów zgodnych z profilem sportowym szkoły oraz innych obiektów sportowych niezbędnych dla prowadzonego szkolenia – pięć umów;
- infrastruktura sportowa akademii wychowania fizycznego w zakresie obiektów specjalistycznych umożliwiających szkolenie zawodników oraz przygotowanie kadry instruktorsko-trenerskiej – cztery umowy.

Ministerstwo natomiast nie prowadziło rejestrów obejmujących liczbę umów (zadań) w ramach pozostałych trzech obszarów Programu:

- inwestycje realizowane na potrzeby sportów włączonych do programu igrzysk olimpijskich;
- baza sportowa pzs służąca realizacji programu centralnego szkolenia sportowego oraz organizacji imprez sportowych rangi mistrzowskiej;
- inne obiekty infrastruktury sportowej ważne dla rozwoju bazy sportu wyczynowego, w szczególności realizowane w dużych aglomeracjach miejskich,

⁵⁷ Ministerstwo nie prowadzi pełnych zestawień imprez mistrzowskich z uwagi na ich rozdrobnienie (sporty, konkurencje, kategorie wiekowe, płeć, parasport).

umożliwiające zawodnikom równoległe prowadzenie szkolenia sportowego i edukacji lub pracy.

(akta kontroli str. 243-245, 952-953, 959-962)

3.4. W kontrolowanym okresie do Programu złożono ogółem 404 zgłoszenia zadań inwestycyjnych (bez dofinansowania dla Centrali COS w Warszawie, OPO i IS-PIB o łącznej wartości 5 676 239,8 tys. zł, tj.: w 2015 r. złożono 52 zgłoszenia o wartości 808 320,0 zł; w 2016 r. – 76 zgłoszeń o wartości 1 288 729,3 tys. zł; w 2017 r. – 90 zgłoszeń o wartości 1 184 305,1 tys. zł; w 2018 r. – 77 zgłoszeń o wartości 954 036,7 tys. zł; w 2019 r. – 71 zgłoszeń o wartości 929 181,6 tys. zł; w 2020 r. (I półrocze) – 38 zgłoszeń o wartości 511 667,1 tys. zł. Najwięcej zgłoszeń o dofinansowanie zadań inwestycyjnych w ramach Programu wpłynęło z województw: śląskiego (49), mazowieckiego (45) i podkarpackiego (38). Najmniej z opolskiego (8), świętokrzyskiego (10), warmińsko-mazurskiego (10) i zachodniopomorskiego (11).

Zrealizowano łącznie 87 zadań inwestycyjnych o wartości 670 451,8 tys. zł, tj.: w 2015 r. zrealizowano 19 zadań o wartości 130 320,1 tys. zł, w 2016 r. – 17 o wartości 94 823,6 tys. zł, w 2017 r. – 27 o wartości 220 980,1 tys. zł, w 2018 r. – 16 o wartości 134 828,0 tys. zł, w 2019 r. – pięć o wartości 64 500,0 tys. zł, w 2020 r. (I półrocze) – trzy o wartości 25 000,0 tys. zł. Najwięcej zadań zrealizowano w województwie śląskim - 12 zadań o wartości 71 350,2 tys. zł oraz po osiem zadań w województwach: dolnośląskim - 56 688,6 tys. zł, lubelskim - 69 787,0 tys. zł, małopolskim - 42 752,7 tys. zł, mazowieckim - 87 468,0 tys. zł i podkarpackim - 99 320,7 tys. zł⁵⁸.

Udział procentowy województw w kwocie wydatków ogółem z Programu na zadania inwestycyjne w latach 2015-2020 (I półrocze) przedstawiał się następująco: podkarpackie 14,8% (99 320,7 tys. zł), mazowieckie 13,0% (87 468,0 tys. zł), śląskie 10,6% (71 350,0 tys. zł), lubelskie 10,4% (69 787,0 tys. zł), dolnośląskie 8,5% (56 688,6 tys. zł), małopolskie 6,4% (42 752,7 tys. zł), zachodniopomorskie 5,5% (37 000,0 tys. zł), lubuskie 4,9% (33 000,0 tys. zł), kujawsko-pomorskie 4,9% (32 700,0 tys. zł) łódzkie 4,4% (29 531,8 tys. zł), opolskie 4,0% (26 500,0 tys. zł), podlaskie 3,4% (23 000,0 tys. zł), wielkopolskie 3,1% (20 871,2 tys. zł), świętokrzyskie 3% (20 070,0 tys. zł), pomorskie 2,3% (15 389,6 tys. zł) i warmińsko-mazurskie 0,8% (5 022,0 tys. zł).

W sprawie dysproporcji w finansowaniu zadań w województwach oraz niewprowadzenia kryteriów przyznawania dofinansowania mających na celu równomierny rozwijanie bazy sportowej w województwach, Dyrektor DIS wyjaśnił, że równomierny rozwój bazy sportowej w każdym z województw, realizowany był w ramach pozostałych programów Ministra, ukierunkowanych w szczególności na sport powszechny⁵⁹. Wskazał także na znaczenie w realizacji Programu aspektu terytorialnego w zakresie zróżnicowania województw pod kątem potencjału danego sportu oraz uwarunkowań geograficznych i klimatycznych, a także konkursowy charakter Programu, w którym Minister dokonując wyboru zadań do dofinansowania, ograniczony jest grupą wnioskodawców. Kryteria stosowane w ocenie zgłoszeń, weryfikują zasadność danej inwestycji sportowej, a komórki organizacyjne Ministerstwa wyznaczone do oceny zgłoszeń badają je merytorycznie pod kątem m.in.: dedykowania obiektu danej dyscyplinie, zapotrzebowania na dany obiekt

⁵⁸ Udział realizowanych zadań w stosunku do liczby złożonych zgłoszeń wyniósł w województwie śląskim 24%, dolnośląskim 23%, lubelskim 32%, małopolskim 25%, mazowieckim 18%, podkarpackim 21%.

⁵⁹ W funkcjonującym równoległe do Programu Programie Sportowa Polska – program rozwoju lokalnej infrastruktury sportowej, określono m.in. takie priorytety inwestycyjne, jak budowa pierwszej pełnowymiarowej sali gimnastycznej (12m x 24m) na terenie gminy, która nie posiada obiektu tego typu, czy też budowa pierwszej pełnowymiarowej krytej pływalni (25m) na terenie powiatu, gdzie dotychczas taki obiekt nie funkcjonował. Analogiczne wskaźniki terytorialne w odniesieniu do gminy i powiatu, były ujęte w ramy niefunkcjonującego już Programu rozwoju infrastruktury lekkoatletycznej.

w kontekście rozwoju danego sportu, zgodności lokalizacji danego obiektu z potencjałem sportowym i tradycją uprawiania danego sportu, czy też planowanego wykorzystania obiektu.

(akta kontroli str. 245, 953-955)

3.5. W wyniku realizacji w latach 2015-2020 (I półrocze) Programu wybudowano, przebudowano i wyremontowano łącznie 72 obiekty sportowe, w tym: 20 hal sportowych, 14 stadionów lekkoatletycznych, dziewięć boisk piłkarskich, siedem narciarskich tras biegowych, sześć skoczni narciarskich, trzy hale widowiskowo-sportowe, dwa kryte baseny, dwa lodowiska oraz dziewięć innych obiektów sportowych (m.in. zadaszony tor lodowy, tory do sportów wrotkarskich). W ramach Programu wybudowano, przebudowano i wyremontowano w COS obiekty administracyjno-socjalne (17), obiekty zakwaterowania np. hotele, internaty (pięć), stołówki (trzy), a także inne obiekty (15).

Ponadto dofinansowano również 40 zadań dotyczących zakupu środków trwałych, sprzętu treningowego i wyposażenia sportowego (m.in. wyposażenie do siłowni, klatka wyczynowa do rzutu młotem, podłoga amortyzująca do sportów walki, wyposażenie dla treningu wioślarskiego, armatki śnieżne, sprzęt do odnowy biologicznej, sprzęt do pielęgnacji powierzchni trawiastej, bieżnia antygravitacyjna, ratraki, kadłuby łodzi motorowych, silniki spalinowe, wózek akumulatorowy, elektryczny pojazd transportowy, urządzenia do czyszczenia powierzchni sportowych lekkiej atletyki i boiska).

(akta kontroli str. 246)

3.6. Minister w Programie (edycje 2015-2020) oraz w umowach z beneficjentami wprowadził wymóg zawarcia⁶⁰, na okres co najmniej 10 lat, umowy lub porozumienia z pzs⁶¹ rekomendującym zadanie inwestycyjne do Programu. Określił także elementy, jakie powinno zawierać porozumienie.

Zgodnie z zapisami Programu i zawartymi umowami o dofinansowanie (objętymi kontrolą NIK), beneficjenci zawierali porozumienia z pzs, w których ujmowano zapisy dotyczące: zasad udostępniania obiektu, preferencyjnych warunków odpłatności na poziomie kosztów własnych oraz szczegółowy zakres szkolenia centralnego i wzajemne zobowiązania w zakresie jego realizacji.

DIS nie dysponował informacją o wykorzystaniu, dofinansowanych w ramach Programu, obiektów sportowych na potrzeby sportu wyczynowego, w tym przygotowań zawodników kadry narodowej, szkolenia zawodników oraz organizacji zawodów sportowych o charakterze światowym, europejskim i ogólnopolskim. Wykorzystanie dofinansowanych obiektów sportowych na cele określone w Programie przez pzs rekomendujące inwestycje do realizacji, nie było w Ministerstwie monitorowane.

W określonych w Programie i umowie o dofinansowanie (edycje 2015-2020) wymogach dla porozumień zawieranych przez beneficjentów z pzs nie przewidziano monitorowania i informowania o wykorzystaniu obiektów sportowych (np. w cyklu rocznym, 2-letnim, 5-letnim), w okresie obowiązywania porozumienia (co najmniej 10 lat).

W powyższej sprawie Pan Piotr Gliński, Minister Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu wskazał m.in. na ograniczone zasoby kadrowe, wymogi racjonalności oraz efektywności podejmowanych działań. Dodatkowo podkreślił, że tego rodzaju sprawozdawczość powinna się cechować walorem obiektywizmu i porównywalności, co jest niezwykle utrudnione, głównie ze względu na różną wielkość ośrodków,

⁶⁰ Nie później niż do dnia zakończenia realizacji zadania.

⁶¹ Lub polskimi związkami sportowymi.

obiektów, dotacji, w istotnej mierze niezależny od danego ośrodka charakter decyzji przyznającej prawo do organizacji danej imprezy, różne rangi imprez, różną liczebność i poziom sportowy uczestników, różny poziom organizacyjny, zależność szkoleń centralnych od prężności danego pzs, od koniunktury sportowej w danym sporcie, od sponsoringu sportowego, od wielkości dotacji ministerstwa sportu, etc. Z uwagi na powyższe, nie było możliwe wprowadzenie jednolitego formularza monitorującego, który spełniałby wymóg porównywalności tak różnych inwestycji. Minister wyjaśnił także, że monitorowanie odbywa się również w ramach procedur kontrolnych (dla inwestycji zakończonych), gdzie jednym z obszarów weryfikacyjnych jest kwestia wykorzystania obiektu, w tym realizacja przedmiotowego porozumienia. Minister zwrócił uwagę na fakt, że prowadzenie intensywnego monitoringu tej kwestii dla zakończonych inwestycji, implikowałoby istotne dodatkowe koszty osobowe oraz lokalowe w związku z brakiem możliwości przekazania do archiwum potężnego zakresu korespondencji dotyczącej tych projektów. Mając na uwadze samoregulujący się mechanizm kontrolny, wynikający z realizacji przez pzs elementarnego interesu, polegającego na braku ponoszenia wydatków tam, gdzie nie jest to konieczne, ponoszenie z kolei przez Ministerstwo wspomnianego wysiłku finansowo-organizacyjnego, należałoby uznać za noszące znamiona niegospodarności.

Przyjmując argumentację Ministra, zdaniem NIK podjęcie próby skutecznego monitoringu wykorzystania dofinansowanych inwestycji służyłoby bardziej efektywnemu wydatkowaniu środków publicznych, dokonywaniu wyboru inwestycji zapewniających realizację celu Programu, w tym zabezpieczenia potrzeb infrastrukturalnych dla sportu wyczynowego oraz wykorzystania obiektów przez pzs. Należy zauważyć, że Program jest programem inwestycyjnym Ministra, w którym wspiera się budowę, przebudowę i remonty obiektów sportowych służących potrzebom polskiego sportu wyczynowego dla zapewnienia odpowiednich warunków szkolenia i treningu sportowców, przygotowania kadry narodowej oraz organizacji zawodów.

W trakcie kontroli NIK nie stwierdzono monitorowania korzystania z obiektów przez beneficjentów zadań, ani rekomendujące zadania pzs, czy też związki sportowe i kluby sportowe zrzeszone w pzs w zakresie wykorzystania obiektów. Także w ramach przeprowadzonych przez Ministerstwo kontroli realizacji zadań inwestycyjnych, w wystąpieniach pokontrolnych ani sprawozdaniach z kontroli nie wskazywano wykorzystania przez pzs obiektów sportowych. Zdaniem NIK wprowadzenie elementu monitorowania przez beneficjentów (np. w umowach o dofinansowanie, porozumieniach beneficjentów z pzs) wykorzystania obiektów sportowych na potrzeby sportu wyczynowego może ułatwić Ministrowi ocenę realizacji celów Programu, a także wspieranie inwestycji potrzebnych obiektów, wykorzystywanych na przygotowania kadry narodowej i szkolenie zawodników przez pzs.

(akta kontroli str. 955-956, 1073-1074, 1078-1079, 1082-1083)

3.7. Pełnomocnik Rządu ds. infrastruktury sportowej⁶² podejmował działania w zakresie niwelowania deficytów w rozwoju samorządowej infrastruktury sportowej, poprzez wskazanie w programie „Sportowa Polska – Program rozwoju lokalnej infrastruktury sportowej” – edycja 2020, trzech priorytetów inwestycyjnych⁶³. Ponadto Pełnomocnik przedstawiał Radzie Ministrów wnioski dotyczące:

⁶² Powołany Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2019 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw infrastruktury sportowej (Dz. U. poz. 1193 ze zm.). Dalej: Pełnomocnik.

⁶³ Priorytety: 1) Budowa pierwszej pełnowymiarowej sali gimnastycznej (12m x 24m) w gminie, która nie posiadała dotychczas na swoim terenie obiektu tego typu; 2) Remont kompleksu sportowego, wybudowanego w latach 2008-2012 w ramach rządowego programu „Moje Boisko – Orlik 2012” oraz 3) Budowa przyszkolnej krytej pływalni.

- usuwania z mapy Polski tzw. „białych plam” w postaci gmin, na terenie których nie ma ani jednej pełnowymiarowej sali gimnastycznej;
- przeprowadzania remontów i modernizacji kompleksów boisk sportowych, powstałych w ramach programu „Moje Boisko – Orlik 2012”;
- realizacji w zakresie sportu wyczynowego Programu budowy zadaszeń boisk piłkarskich⁶⁴ (pilotażowa edycja programu została rozpoczęta w 2020 r., dofinansowano 12 inwestycji, na łączną kwotę 19 101,2 tys. zł).

Wydatki Ministerstwa na funkcjonowanie i realizację zadań Pełnomocnika w latach 2019-2020 (I półrocze) wyniosły łącznie 83,2 tys. zł, odpowiednio: 33,9 tys. zł i 49,3 tys. zł. Wydatkowane w 2019 r. środki pochodziły z rezerwy celowej budżetu państwa⁶⁵ z przeznaczeniem na wynagrodzenia wraz z pochodnymi dla dwóch pracowników obsługowych w związku z nowymi zadaniami Pełnomocnika. W 2020 r. (I półrocze) wydatki związane były z wynagrodzeniami wraz z pochodnymi pracowników oraz uczestnictwem Pełnomocnika w XXIX Forum Ekonomicznym w Krynicy (0,7 tys. zł).

(akta kontroli str. 1052-1054, 1087-1089)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W Ministerstwie zaakceptowano dwa porozumienia zawarte przez beneficjentów z pzs, które nie spełniały wymogów określonych w Programie oraz umowach o dofinansowanie, co było działaniem nierzetelnym⁶⁶.

Akademia Wychowania Fizycznego Józefa Piłsudskiego w Warszawie zawarła w dniu 19 marca 2013 r. porozumienie z Polskim Związkiem Lekkiej Atletyki, które nie dotyczyło obiektu sportowego objętego zadaniem inwestycyjnym⁶⁷. Natomiast Gmina Czarny Dunajec podpisała porozumienie, w którym nie określono okresu jego obowiązywania (porozumienie z dnia 17 października 2018 r. z Polskim Związkiem Narciarskim⁶⁸).

Zgodnie z § 5 ust. 8 umów o dofinansowanie, umowy lub porozumienia z polskim związkiem sportowym lub polskimi związkami sportowym rekomendującymi zadanie inwestycyjne do Programu powinny dotyczyć rekomendowanego zadania inwestycyjnego oraz być zawarte na co najmniej 10 lat. Wymagania dotyczące porozumień w ww. zakresie zawiera rozdział piąty Programu – „Zasady i tryb ubiegania się o dofinansowanie”.

Dyrektor DIS poinformował, że przyjęcie ww. porozumień – na etapie rozliczania przyznanego dofinansowania – wynikało prawdopodobnie z niewystarczającej analizy treści dokumentów.

Zdaniem NIK niepełne zweryfikowanie ww. porozumień, może świadczyć o niewystarczającym nadzorze nad rozliczaniem dofinansowania.

(akta kontroli str. 364-367, 370-382, 473-486, 489-492, 1090-1091)

⁶⁴ Celem Programu jest stworzenie warunków do całorocznego treningu oraz szkolenia piłkarskiego. Dofinansowaniem mogą być objęte zadania inwestycyjne dotyczące budowy infrastruktury piłkarskiej w dwóch wariantach realizacyjnych: 1) Zadaszenie istniejącego boiska piłkarskiego o wymiarach minimum 90 x 45 m; 2) Budowa nowego pełnowymiarowego (105 x 68 m) boiska piłkarskiego wraz z zadaszeniem.

⁶⁵ Decyzja Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju z dnia 7 października 2019 r. w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2019 przyznająca dodatkowe środki dla Ministerstwa w wysokości 40,1 tys. zł.

⁶⁶ Badaniem objęto 15 porozumień zawartych w ramach 15 umów wybranych do szczegółowej kontroli (Gmina Miejska Kraków zawarła dwa porozumienia w ramach umowy).

⁶⁷ W ramach umowy nr 2016/0015/2942/SubA/DIS/S z dnia 25 lipca 2016 r. dotyczącej zadania „Modernizacja hali lekkoatletycznej im. Janusza Kusocińskiego w AWF Warszawa”.

⁶⁸ W ramach umowy nr 2017/0205/1113/SubA/DIS/S z dnia 21 września 2017 r. dotyczącej zadania „Budowa skoczni narciarskich HS16 i HS30 z budynkiem zaplecza w Chochołowie”.

OCENA CZĄSTKOWA

Minister zapewnił monitorowanie w latach 2016-2019 realizacji wskaźnika PRS 2020 „Odsetek polskich związków sportowych w sportach olimpijskich, dla których COS zapewnia bazę i sprzęt umożliwiający prowadzenie szkolenia sportowego”. Jednakże zdaniem NIK osiągnięte wartości tego wskaźnika, tj.: 43% w 2016 r., 50% w 2017 r.; 50% w 2018 r. i 45% w 2019 r. stwarzają ryzyko nieosiągnięcia planowanej wartości docelowej wskaźnika na 2020 r. (61%). Ponadto w 2019 r. zrealizowano zaplanowany w DI PRS 2020 miernik dotyczący opracowania strategii rozwoju COS, a w latach 2016-2017 miernik dotyczący liczby zadań inwestycyjnych zrealizowanych w zakresie rozwoju infrastruktury w sporcie wyczynowym (w 2019 r. niższa niż planowana realizacja miernika wynikała z opóźnień beneficjentów w realizacji zadań).

NIK pozytywnie ocenia osiągnięte efekty realizacji Programu w latach 2015-2020 (I półrocze), tj. wybudowanie, przebudowanie i wyremontowanie łącznie 72 obiektów sportowych, w tym: 20 hal sportowych, 14 stadionów lekkoatletycznych, dziewięciu boisk piłkarskich, siedmiu narciarskich tras biegowych, sześciu skoczni narciarskich, trzech hal widowiskowo-sportowych, dwóch krytych basenów, dwóch lodowisk oraz dziewięciu innych obiektów sportowych (m.in. zadaszony tor lodowy, tory wrotkarskie). Dofinansowano również 40 zadań na zakup środków trwałych, w tym sprzętu treningowego i wyposażenia sportowego.

Jednakże wykorzystanie dofinansowanych obiektów sportowych na przygotowania zawodników kadry narodowej, szkolenie zawodników oraz organizację zawodów o charakterze światowym, europejskim i ogólnopolskim nie było w Ministerstwie monitorowane. Wprowadzenie elementu monitorowania (np. w cyklu rocznym, 2-letnim, 5-letnim) zdaniem NIK może ułatwić Ministrowi ocenę realizacji celu Programu, w tym wspieranie inwestycji potrzebnych obiektów, wykorzystywanych na przygotowania kadry narodowej i szkolenie zawodników przez pzs, a tym samym efektywniejsze wydatkowanie środków publicznych w kolejnych edycjach Programu. Ponadto stwierdzono nierzetelne zaakceptowanie dwóch porozumień beneficjentów z pzs, z których w jednym nie wskazano obiektu objętego zadaniem inwestycyjnym, a w drugim nie określono okresu obowiązywania porozumienia.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski

1. Rzetelne rozliczanie dofinansowania w zakresie weryfikacji wydatków pod względem terminowości ich ponoszenia oraz weryfikacja umów lub porozumień zawieranych przez beneficjentów z pzs, dotyczących korzystania z obiektów sportowych.
2. Zweryfikowanie rozliczenia dofinansowania udzielonego Gminie Czarny Dunajec w zakresie wykorzystania kwoty 21 615,48 zł niezgodnie z umową o dofinansowanie z dnia 4 grudnia 2018 r. oraz podjęcie działań w celu jej zwrotu wraz należnymi odsetkami.
3. Rozważenie wprowadzenia w informacji o sposobie wykorzystania dofinansowania ze środków FRKF w związku z zakończeniem realizacji zadania inwestycyjnego, zapisów dotyczących potwierdzenia spełnienia przez beneficjentów wymogów Programu, tj. braku przekroczenia progów dofinansowania (do: 50%, 70% i 99% wydatków kwalifikowanych) oraz progów wydatków kwalifikowanych: 20% (kosztów ruchomego wyposażenia

sportowego i wyposażenia służącego do utrzymania obiektu) i 10% (kosztów wykonania elementów dodatkowych).

4. Zawieranie aneksów dotyczących przedłużenia terminu realizacji zadania inwestycyjnego przed upływem terminu zakończenia zadania określonego w umowie o dofinansowanie.
5. Przechowywanie dokumentacji zgłoszeń inwestycyjnych składanych do Programu zgodnie z wewnętrznymi regulacjami.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

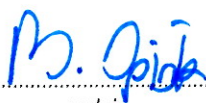
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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, 20 listopada 2020 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Marek Opiola


.....
podpis

