



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MAŁGORZATA MOTYLOW

KNO.410.002.01.2022

Pan
Kamil Bortniczuk
Minister Sportu i Turystyki
Ministerstwo Sportu i Turystyki
ul. Senatorska 14
00-089 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/017 – Realizacja programu Sportowa Polska

**Tekst zmieniony zgodnie z uchwałą Nr 52/2022 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 23 listopada 2022 r.**

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	Ministerstwo Sportu i Turystyki ¹ , ul. Senatorska 14, 00-089 Warszawa (dalej: Ministerstwo, MSiT)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Kamil Bortniczuk, Minister Sportu i Turystyki, od 26 października 2021 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: <ul style="list-style-type: none">- 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 6 października 2020 r.;- Piotr Gliński, Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu, od dnia 6 października 2020 r. do dnia 25 października 2021 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie i realizacja programu Sportowa Polska. 2. Realizacja celu i efekty programu Sportowa Polska.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2022 (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. Tomasz Tokajuk, doradca ekonomiczny, nr legitymacji służbowej 21528. 2. Iwona Nowacka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KNO/15/2022 z dnia 20 kwietnia 2022 r. 3. Aleksandra Górka, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KNO/16/2022 z dnia 20 kwietnia 2022 r.

(akta kontroli str. 1-2)

¹ Utworzone rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Sportu i Turystyki (Dz. U. poz. 1953), poprzedzone rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Sportu (Dz. U. poz. 1932). Od 1 marca 2021 r. - stosownie do § 1 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 lutego 2021 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu (Dz. U. poz. 360) funkcjonowało Ministerstwo Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu, utworzone w drodze przekształcenia dotychczasowego Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

² Czynności kontrolne zakończone w dniu 30 czerwca 2022 r.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Minister właściwy do spraw kultury fizycznej⁵ w latach 2018-2022 (do 31 marca) w ramach programu Sportowa Polska – Programu rozwoju lokalnej infrastruktury sportowej (edycje 2018-2022)⁶ dofinansował ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej⁷ zadania inwestycyjne dotyczące budowy, przebudowy, modernizacji i remontów szkolnej infrastruktury sportowej, infrastruktury sportowej, służącej klubom sportowym oraz ogólnodostępnej infrastruktury sportowej. W latach 2018-2022 (do 31 marca) Minister udzielił dofinansowania wnioskodawcom w łącznej kwocie 1 180,1 mln zł w ramach 900 umów. Minister wydatkował na realizację Programu 608,8 mln zł⁸, co stanowiło 32,5% wydatków na programy inwestycyjne Ministra (1 874,7 mln zł). Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia przeznaczenie wysokich kwot dofinansowania na realizację Programu.

Program (edycje 2018-2021) został prawidłowo i rzetelnie przygotowany, jednakże Minister nierzetelnie go realizował, ponieważ udzielał dofinansowania na podstawie nieprzejrzystej i niezapewniającej równego traktowania wnioskodawców oceny wniosków o dofinansowanie. Cel Programu dotyczący wsparcia realizacji zadań inwestycyjnych dotyczących obiektów sportowych na terenie całego kraju osiągnięto, jednak wobec nieprzeprowadzenia ewaluacji Programu Minister nie posiadał informacji czy dofinansowane inwestycje służą miejscowym społecznościom do aktywnego spędzania czasu wolnego oraz umożliwiają masowe uprawianie sportu i współzawodnictwo sportowe.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Program Sportowa Polska (edycje 2018-2021) został przygotowany i ogłoszony zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra w sprawie przekazywania środków z FRKF⁹. NIK pozytywnie ocenia wprowadzenie w Programie, od 2020 r. dofinansowania zadań o charakterze priorytetowym dotyczących budowy pierwszej pełnowymiarowej sali gimnastycznej w gminie, pierwszej pływalni o długości 25 m w powiecie lub pierwszej pływalni o długości min. 16 m w gminie. W latach 2020-2022 (do 31 marca) dofinansowano ogółem 32 zadania priorytetowe w łącznej kwocie 113,3 mln zł. Pomimo wprowadzenia w Programie od edycji 2020 priorytetu budowy pierwszej pełnowymiarowej sali gimnastycznej (hali sportowej) w gminie, Ministerstwo nie posiadało informacji jaka jest liczba w Polsce gmin, które nie posiadają pełnowymiarowej sali gimnastycznej lub hali sportowej oraz szkół, które nie posiadają jakiegokolwiek sali gimnastycznej. Minister podjął działania inwentaryzacyjne w celu ustalenia braków w gminach poprzez uruchomienie od 2021 r. ogólnodostępnej pilotażowej aplikacji pn. Mapa obiektów sportowych. Jednakże, w ocenie NIK podjęte obecnie działania mogą być niewystarczające do dokonania w przyszłości pełnej inwentaryzacji ogólnodostępnych obiektów sportowych. Wynika to z nieprzyjęcia w

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

⁵ Od dnia 23 lipca 2007 r. Minister Sportu i Turystyki, od dnia 15 listopada 2019 r. Minister Sportu, od dnia 6 października 2020 r. Minister Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu, od dnia 26 października 2021 r. Minister Sportu i Turystyki. Dalej: Minister.

⁶ Program ogłaszany przez Ministra corocznie – edycja na 2018 r., 2019 r., 2020 r., 2021 r., 2022 r. Dalej: program Sportowa Polska lub Program.

⁷ Państwowy fundusz celowy utworzony na podstawie art. 86 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 888). 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.

⁸ Kwota dofinansowania wydatkowana na podstawie umów o dofinansowanie zawartych najczęściej na kilkuletni okres realizacji zadania.

⁹ Rozporządzenia Ministra Sportu i Turystyki z dnia 25 września 2017 r. w sprawie przekazywania środków z Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej - Dz. U. poz. 1801, rozporządzenie uchylono z dniem 14 września 2019 r. (dalej: rozporządzenie z dnia 25 września 2017 r.) oraz rozporządzenia Ministra Sportu i Turystyki z dnia 12 sierpnia 2019 r. w sprawie przekazywania środków z Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej - Dz. U. poz. 1638 (dalej: rozporządzenie z dnia 12 sierpnia 2019 r.).

Ministerstwie harmonogramu dalszych działań, a także braku zaplanowania narzędzi mających na celu pozyskanie danych o obiektach ze wszystkich gmin w Polsce.

Program Sportowa Polska wpisywał się w określone w Programie Rozwoju Sportu do roku 2020¹⁰ strategiczne cele, priorytety i kierunki interwencji w zakresie rozwoju infrastruktury sportowej w Polsce. Jednakże Minister nie posiadał narzędzi umożliwiających monitorowanie przyjętych w nim wskaźników dotyczących rozwoju szkolnej infrastruktury sportowej¹¹, w związku z czym zostały one wykreślone z PRS 2020. Minister nie opracował i nie przedłożył Radzie Ministrów projektu dokumentu strategicznego w obszarze sportu, obowiązującego po 2020 r. Prowadzone w Ministerstwie działania w celu przygotowania tego dokumentu były nieskuteczne i nierzetelne. W związku z tym nie jest możliwa ocena zgodności Programu ze strategicznymi celami i priorytetami Ministra w zakresie rozwoju infrastruktury sportowej, po 2020 roku.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że proces udzielania dofinansowania nie zapewniał rzetelnego wyboru zadań inwestycyjnych w ramach Programu (edycje 2018-2021). Minister udzielał dofinansowania na podstawie nieprzejrzystej i niezapewniającej równego traktowania wnioskodawców oceny wniosków o dofinansowanie. Procedura oceny nie zapewniała wyboru części wysoko ocenionych merytorycznie zadań. Zasady oceny pozwalają bowiem Ministrowi na przyznawanie wnioskowi dodatkowych punktów bez szczegółowego uzasadnienia, co skutkowało wykluczeniem z dofinansowania od ponad 50% do ponad 76% wniosków wysoko ocenionych przez Zespół do spraw opiniowania wniosków o dofinansowanie zadań inwestycyjnych (Zespół) na podstawie kryteriów oceny merytorycznej: technicznej, ekonomicznej i sportowej/potencjału sportowego. Oceny wniosków w Programie (edycja 2018) dokonano na podstawie kryteriów oceny i przypisanych im wag punktowych, które nie zostały zaakceptowane przez przewodniczącego Zespołu, a Minister dodawał wnioskowi dodatkowe punkty, czego nie przewidziano w Programie ani w regulacjach wewnętrznych Ministerstwa. W wyniku tej oceny dofinansowano 148 zadań inwestycyjnych na kwotę 204,5 mln zł. Ponadto dokumentacja oceny wniosków w Programie (edycje 2018-2021), tj. sporządzane arkusze oceny i protokoły zbiorcze nie zawierają wymaganych w regulacjach wewnętrznych Ministerstwa informacji, które wnioski odrzucono z przyczyn formalnych, a które zaopiniowano negatywnie. Przedstawione powyżej nieprawidłowości wyczerpują znamiona korupcyjnego mechanizmu dowolności postępowania¹². W ocenie NIK stosowane zasady udzielania dotacji stwarzają ryzyko zakwestionowania rzetelności oceny zadań, jak i zasadności działania Zespołu, dokonującego merytorycznej oceny wniosków.

W Ministerstwie prawidłowo rozliczono zadania, przy czym w przypadku jednego z 18 skontrolowanych zadań, stwierdzono dofinansowanie wydatków w kwotach niezgodnych z rozliczonymi w fakturach. Poza tym dokumentacja rozliczenia (rozliczenie dofinansowania przez wnioskodawców, lista kontrolna sporządzona przy weryfikacji wniosku o uruchomienie środków FRKF, karta rozliczenia zadania) nie

¹⁰ 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). Był to dokument o charakterze strategicznym, wyznaczający w sposób ramowy cele, priorytety i kierunki interwencji w obszarze sportu, w tym infrastruktury sportowej. Dalej: PRS 2020.

¹¹ Tj. *Odsetek szkół mających dostęp do sali gimnastycznej oraz Odsetek szkół mających dostęp do jakiegokolwiek boiska lub urzędnika sportowego.*

¹² Dowolność postępowania jest jednym z czterech głównych mechanizmów korupcyjnych, obok konfliktu interesów, braku jawności i słabości kontroli, identyfikowanych w kontrolach NIK. To nieprawidłowość polegająca na tym, że urzędnik rozstrzygający określone sprawy postępuje nie według określonych reguł, lecz według własnej woli, czy nawet samowoli, opracowania: „Działania antykorupcyjne NIK”, rozdział corocznego „Sprawozdania z działalności Najwyższej Izby Kontroli” w latach 1999-2015 oraz 2020-2021 oraz analizy „Zagrożenie korupcją w świetle wyników kontroli NIK” [2000, 2001, 2003, 2004, 2008, 2020; <https://www.nik.gov.pl/plik/id,23307,vp,26017.pdf>; file:///C:/Users/alhus/AppData/Local/Temp/px_2000502.pdf].

zawierała zapisów pozwalających na weryfikację wymogów Programu w zakresie braku przekroczenia progów dofinansowania w stosunku do wydatków kwalifikowanych, progów wydatków kwalifikowanych na wykonanie elementów dodatkowych i obsługę inwestorską oraz weryfikacji rozliczenia wydatków na zakup sprzętu do utrzymania sportowej funkcjonalności obiektu.

Stwierdzono znaczne dysproporcje w wysokości dofinansowania w województwach. W latach 2018-2022 (do 31 marca) najwyższe dofinansowanie otrzymało województwo podkarpackie – 12,9% wydatków z Programu (151,9 mln zł na 148 zadań) i małopolskie – 12,6% (148,5 mln zł na 104 zadania), a najniższe lubuskie – 2,5% (29 mln zł na 15 zadań) i opolskie – 1% (11,9 mln zł na 14 zadań). W Programie ani w procesie oceny wniosków i udzielania dofinansowania nie przyjęto zasad i narzędzi zapewniających równomierne rozwijanie bazy sportowej na terenie województw. Ustalone kryteria oceny wniosków miały na celu m.in. weryfikację potencjału sportowego danej inwestycji, jej właściwości techniczno-funkcjonalnych oraz zdolności ekonomicznych inwestora.

W efekcie realizacji programu Sportowa Polska w latach 2018-2022 (do 31 marca), tj. przez ponad 4 lata, wybudowano ogółem 499 obiektów infrastruktury sportowej, w tym 408 obiektów przyszkolnych i 91 obiektów ogólnodostępnych, zmodernizowano 131 obiektów służących klubom sportowym oraz przebudowano 71 i wyremontowano 76 obiektów przyszkolnych, co NIK ocenia pozytywnie.

Cel Programu dotyczący dofinansowania inwestycji na terenie całego kraju osiągnięto, jednakże pomimo pięciu lat jego realizacji nie przeprowadzono ewaluacji Programu, ani nie wprowadzono mechanizmu ewaluacji, wykorzystania obiektów sportowych na potrzeby określone w Programie przez uczniów i lokalne społeczności (kluby sportowe, mieszkańców). W ocenie NIK wyniki ewaluacji mogą ułatwić Ministrowi realizację Programu, wspieranie potrzebnych inwestycji, w tym priorytetowych, służących miejscowym społecznościom do aktywnego spędzania czasu wolnego, umożliwiających masowe uprawianie sportu i współzawodnictwo sportowe.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Przygotowanie i realizacja programu Sportowa Polska

1.1. W latach 2018-2022 (do 31 marca) Ministerstwo dysponowało opracowaniami dotyczącymi rozwoju infrastruktury sportowej w kraju w zakresie sal gimnastycznych/hal sportowych oraz krytych pływalni. Ministerstwo w okresie objętym kontrolą nie posiadało informacji jaka jest liczba w Polsce gmin, które nie posiadają jeszcze pełnowymiarowej sali gimnastycznej oraz szkół, które nie posiadają jeszcze jakiegokolwiek sali gimnastycznej. Ministerstwo nie podejmowało działań w celu ustalenia ww. braków w szkołach. Posiadanie lub brak posiadania pierwszej pełnowymiarowej sali gimnastycznej w gminach podlega weryfikacji na etapie oceny wniosków o dofinansowanie w Programie (edycja 2018-2022). Wiedza o liczbie gmin nie posiadających pełnowymiarowej sali gimnastycznej jest weryfikowana w oparciu o aplikację dotyczącą zbierania w gminach danych o obiektach sportowych pn. Mapa obiektów sportowych.

W sporządzonym przez Departament Infrastruktury Sportowej¹⁴ opracowaniu pn. „Braki w infrastrukturze – sale gimnastyczne. Zestawienie gmin, na terenie których nie znajduje się przynajmniej jedna pełnowymiarowa sala gimnastyczna, hala sportowa”

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.

¹⁴ Dalej: DIS.

z kwietnia 2015 r.¹⁵ liczbę gmin bez pełnowymiarowej sali gimnastycznej/hali sportowej oszacowano na ponad 170, nie wskazując ich dokładnej liczby. Opracowanie to w okresie objętym kontrolą NIK nie było aktualizowane.

Dyrektor DIS, Pan Marcin Żyłowski wyjaśnił, że należy mieć na uwadze szereg okoliczności mających wpływ na kompletność/prawidłowość ww. opracowania, które powstało ok. 2010 r. i od tego czasu było korygowane jedynie w obrębie zidentyfikowanych tam gmin, a nie globalnej liczby gmin w Polsce. Ponadto na przestrzeni lat ewoluowała definicja pełnowymiarowej sali gimnastycznej (techniczna metodyka pomiaru); szereg gmin posiada wyłącznie sale formalnie niepełnowymiarowe, ale na skutek niewielkiego niedomiaru w pełni odpowiadające funkcjom sali pełnowymiarowej. W wyniku roboczej weryfikacji tych gmin dokonanej w 2020 r., liczba zidentyfikowanych gmin bez pełnowymiarowej sali gimnastycznej zmalała do ok. 100¹⁶. Z uwagi na powyższe, Ministerstwo weryfikuje wielkość sal w gminie ubiegającej się o podwyższone dofinansowanie. W większości przypadków takie zwiększone dofinansowanie nie zostaje przyznane. Fakt ten został potwierdzony zapisem w Programie od edycji 2021 mówiącym, że „w przypadku gdy istniejąca w gminie sala gimnastyczna posiada wymiary zbliżone do 24 m x 12 m i jednocześnie posiada ona funkcjonalność sali pełnowymiarowej, Ministerstwo, w przypadku przyznania dofinansowania, może obniżyć jego wysokość do limitów określonych wg wskaźnika G.” Dyrektor DIS poinformował, iż wszelkie działania dotyczące zbierania informacji na temat obiektów sportowych, będących w posiadaniu 2478 gmin, 308 powiatów, 16 województw oraz pozostałych podmiotów (stowarzyszenia, fundacje, kościelne osoby prawne, podmioty komercyjne) jest przedsięwzięciem niezwykle pracochłonnym. Departament Infrastruktury Sportowej, obsługujący na przestrzeni roku setki wniosków/umów o dofinansowanie nie dysponuje na tyle dużymi zasobami kadrowymi i finansowymi, aby móc swobodnie realizować zadania „inwentaryzacyjne”.

W sprawie braku podjęcia działań mających na celu zachęcenie gmin nieposiadających pełnowymiarowej sali gimnastycznej i szkół nieposiadających jakiegokolwiek sali gimnastycznej do aplikowania o dofinansowanie w Programie Dyrektor DIS wyjaśnił m.in., że Ministerstwo nie posiadało pełnych analiz w przedmiotowym temacie. Wskazał, że świadomość potencjalnej niekompletności zestawienia jest bez pełnowymiarowej sali na swoim terenie, powodowałaby potencjalnie nierówne traktowanie podmiotów, do których wystąpienie zachęcające do wnioskowania o środki byłoby skierowane. Z powodów ilościowych (ponad 20 tys. szkół w Polsce) oraz braków kadrowych w DIS, niemożliwa jest również identyfikacja konkretnych szkół i imienne zachęcanie ich do aplikowania o środki ministerialne. Wyjaśnił także, że w ogromnej większości to organy prowadzące szkół są odpowiedzialne za przeprowadzenie procesu inwestycyjnego, a nie sama placówka. Zaznaczył, że niebezpośrednią zachętą do aplikowania o środki z FRKF jest priorytetowe traktowanie wniosków polegających na budowie pierwszej pełnowymiarowej sali gimnastycznej na terenie gminy i dofinansowanie takiej inwestycji do 70% wydatków kwalifikowanych zadania, co wynika z przepisów rozporządzenia Ministra Sportu i Turystyki z dnia 19 sierpnia 2019 r. w sprawie przekazywania środków z Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej. Dyrektor DIS wyjaśnił m.in., że DIS analizując przedmiotowe zagadnienie na przestrzeni ostatnich lat dochodzi do wstępnych wniosków, że tematyka pierwszych pełnowymiarowych sal gimnastycznych w gminie powinna zostać uznana za systemowo zrealizowaną.

NIK nie podziela ww. wyjaśnień w zakresie zakończenia dofinansowywania zadań dotyczących pełnowymiarowych sal gimnastycznych w gminie. W związku z brakiem

¹⁵ Opracowanie Ministerstwa Sportu i Turystyki pn. Pływalnie kryte w Polsce pn. Inwentaryzacja bazy sportowej, sporządzone w kwietniu 2015 r., zamieszczone na stronie <https://www.gov.pl/web/sport/infrastruktura172>.

¹⁶ W toku kontroli NIK nie przedłożono wykazu takich gmin.

w Ministerstwie ustalenia liczby gmin, które nie posiadają jeszcze pełnowymiarowej sali gimnastycznej i przyczyn ich braku, zakończenie realizacji tego priorytetu w ocenie NIK jest niezasadne.

Oprócz tego DIS sporządził w kwietniu 2015 r. opracowanie pn. „Pływalnie kryte w Polsce Inwentaryzacja bazy sportowej”, które zaktualizował w 2021 r. w ujęciu ilościowym w formie opracowania pn. „Pływalnie w powiatach i województwach” i pn. „Informacja na temat pływalni w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem braków w tym zakresie”. Opracowania te były narzędziem działania DIS w procesie identyfikacji braków w infrastrukturze oraz narzędziem pomocniczym w procesie oceny wniosków inwestycyjnych. W opracowaniu pn. „Pływalnie w powiatach i województwach” wskazano łącznie 63 powiaty w 15 województwach, które nie posiadają krytej pływalni o długości 25 m (braki dotyczą od jednego powiatu w województwie małopolskim i opolskim i trzech powiatów w województwie lubelskim, podkarpackim i podlaskim do sześciu powiatów w województwie łódzkim i warmińsko-mazurskim i ośmiu powiatów w województwie wielopolskim). Z opracowania wynika, że jedynie w województwie świętokrzyskim wszystkie powiaty posiadają krytą pływalnię. Dyrektor DIS wyjaśnił, że z uwagi na niezwykle czasochłonny wymiar procesu zbierania danych o pływalniach, nie jest możliwe prowadzenie tego typu działań w cyklach rocznych, a także nie w pełni możliwe porównanie danych za rok 2015 i 2021 z uwagi na pewne różnice metodologiczne oraz zidentyfikowane błędy w opracowaniu z 2015 r., które było opracowaniem o charakterze „pionierskim”.

(akta kontroli str. 219-260, 331-334, 345-351, 352-386, 387-424)

1.2. Przygotowany i ogłoszony w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) Ministerstwa program Sportowa Polska, edycje 2018-2021 zawierał odpowiednio elementy określone w rozporządzeniu z dnia 25 września 2017 r. oraz rozporządzeniu z dnia 12 sierpnia 2019 r. Minister określił ramy Programu i elementy wymagane w ww. przepisach, w tym m.in. informacje o rodzaju zadań inwestycyjnych, wnioskodawcach uprawnionych do uzyskania dofinansowania, warunkach udzielania dofinansowania i jego wysokości, terminie składania wniosków, wymaganych dokumentach załączanych do wniosku inwestycyjnego i warunkach realizacji zadania. W ogłaszanych edycjach Programu określono grupy zadań inwestycyjnych, na które można uzyskać dofinansowanie (grupa I – Budowa, przebudowa lub remont szkolnej infrastruktury sportowej, grupa II – Modernizacja infrastruktury sportowej, służącej klubom sportowym, grupa III – Budowa ogólnodostępnej infrastruktury sportowej), zakres i rodzaje wydatków kwalifikowanych i niekwalifikowanych i kryteria ocen wniosków.

(akta kontroli str. 194-200)

W programie Sportowa Polska, od edycji 2020, wprowadzono zasadę priorytetowości zadań budowy pierwszej pełnowymiarowej sali gimnastycznej w gminie oraz budowy pierwszej pływalni o długości niecki 25 m w powiecie i pierwszej pływalni o długości niecki min. 16 m w gminie. Polegało to na przyznawaniu dodatkowych punktów w ramach oceny merytorycznej wniosku w I i III grupie zadań. W I grupie zadań przyznawana jest dodatkowa punktacja w zależności od charakteru zadania (budowa pierwszej pływalni w powiecie – 50 pkt, budowa pierwszej pełnowymiarowej sali gimnastycznej w gminie – 50 pkt, budowa pływalni typu „Delfinek” – 15 pkt), a w III grupie zadań (budowa pływalni typu Delfinek – 30 pkt, budowa pierwszej min 25 m pływalni w powiecie – 30 pkt, budowa krytego lodowiska o wymiarach 60 m x 30 m lub 40 m x 20 m – 30 pkt, budowa pierwszej pełnowymiarowej sali gimnastycznej w gminie – 50 pkt).

(akta kontroli str. 201-210, 348-349, 387-429, 430-463)

Do programu Sportowa Polska, od edycji 2020 wprowadzony został dodatkowy wymóg dotyczący inwentaryzacji obiektów sportowych (dotyczy gmin) celem

oznaczania na mapie gminy lokalizacji obiektów sportowych według 1 z 14 kategorii¹⁷, a następnie przypisania tym obiektom parametrów wg schematu przewidzianego w aplikacji¹⁸. Wymóg ten wprowadzono także w innych programach inwestycyjnych Ministra¹⁹.

Tworzenie aplikacji pn. Mapa obiektów sportowych rozpoczęło się w Ministerstwie na przełomie III i IV kwartału 2020 r., a aplikacja została udostępniona na początku 2021 r. Zgodnie z instrukcją aplikacji, inwentaryzacja dotyczy obiektów sportowych ogólnodostępnych. Stwierdzono, że uzupełnianie aplikacji jest obowiązkowe tylko dla gmin ubiegających się o dofinansowanie w ramach programów realizowanych w DIS. Na etapie tworzenia mapy z Bazy Danych Obiektów Topograficznych (BDOT) została zaciągnięta część obiektów sportowych, znajdujących się na terytorium całego kraju ze wszystkich 2478 gmin. Na dzień 22 czerwca 2022 r. liczba obiektów sportowych w aplikacji wyniosła łącznie 70 128, w tym 22,2%, (tj. 15 571) stanowiły obiekty z uzupełnionymi danymi przez gminy. Według danych zaciągniętych do aplikacji z BDOT²⁰ i 14 kategorii klasyfikacji obiektów sportowych, uzupełnione/zweryfikowane zostały przez gminy odpowiednio: boiska wielkie w liczbie 1553 (100%), trasy do narciarstwa biegowego i biathlonu – 10 (100%), kryte pływalnie 760 (99,2%), obiekty sportów wodnych – 98 (95,2%), stoki narciarskie – 35 (70%), inne obiekty sportów zimowych – 54 (57,5%), kryte lodowisko – 42 (56%). Pozostałe siedem kategorii obiektów sportowych zostały uzupełnione przez gminy na poziomie od 12,9% do 38,4%²¹.

Na dzień 14 czerwca 2022 r., o kod dostępu do Ministerstwa wystąpiło 748 gmin, co stanowi 30,2% gmin w Polsce. Ministerstwo dokonało weryfikacji danych wprowadzonych przez 288 gmin²², co stanowi 38,5% z 748 gmin, którym przyznano kod dostępu, natomiast udział gmin zweryfikowanych przez Ministerstwo w stosunku do ogółu liczby gmin w Polsce wynosi 11,6%. Wydatki Ministerstwa na stworzenie i utrzymanie aplikacji do dnia 22 czerwca 2022 r. wyniosły łącznie 29 028 zł.

¹⁷ Obiekty sportowe wymienione w legendzie aplikacji (stan na 10 czerwca 2022 r.) oraz w instrukcji mapy obiektów sportowych (instrukcja na dzień 15 kwietnia 2022 r.): obiekt lekkoatletyczny, kryta pływalnia, hala sportowa/sala gimnastyczna, stadion piłkarski, boisko wielkie, boisko małe, obiekt sportów wodnych, korty tenisowe, obiekt jeździectwa sportowego, inny obiekt sportów letnich (katalog obiektów: strzelnica sportowa, stadion żużlowy, tor łuczniczy, skate park, dirt park, pump track, single track, tor kolarski, tor wrotkarsko-rolkarski, tor BMX racing, tor samochodowy, tor kartingowy, tor motocrossowy, siłownia terenowa, pływalnia odkryta, pole golfowe, ścianka wspinaczkowa, ścianka boulderingowa, kręgielnia sportowa), kryte lodowisko, trasy do narciarstwa biegowego i biathlonu, stok narciarski, inny obiekt sportów zimowych (skocznia/skocznie narciarskie, tor saneczkowy, tor do łyżwiarstwa szybkiego, lodowisko stałe odkryte, hala curlingowa).

¹⁸ Szczegóły zostały określone w instrukcji umieszczonej w aplikacji pn. Mapa obiektów sportowych. Adres: <https://app.nmaps.pl/msport>. Uzupełnienie danych w aplikacji możliwe jest po zalogowaniu. Hasło (kod dostępu) udostępniane jest gminom w odpowiedzi na wiadomość mailową, zawierającą informację identyfikującą daną jednostkę samorządu terytorialnego oraz kontakt do pracownika odpowiedzialnego za wprowadzenie danych/kontakt z ministerstwem.

¹⁹ Program inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu – edycja 2021; Sportowa Polska – program rozwoju lokalnej infrastruktury sportowej – edycja 2021; Program budowy zadaszeń boisk piłkarskich – edycja 2021, Sportowa Polska – program rozwoju lokalnej infrastruktury sportowej – edycja 2022; Tenisowa Polska – Program budowy infrastruktury tenisowej - edycja pilotażowa 2022; Program modernizacji kompleksów sportowych Moje Boisko – ORLIK 2012 - edycja pilotażowa 2022. DIS poinformował, że w 2022 r. wymóg będzie wprowadzony również w Programie inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu – edycja 2022 i Programie budowy hal sportowych o lekkiej konstrukcji – edycja pilotażowa 2022.

²⁰ W instrukcji mapy obiektów sportowych wskazano m.in. że: część obiektów sportowych została zasilona z BDOT. Dane te jednak cechuje szereg błędów/nieścisłości dlatego powinny zostać przez gminę zweryfikowane co do kategorii i lokalizacji (...). Przykładowo wszystkie boiska (wielkie i małe) bazowo zakwalifikowane są jako boiska małe.

²¹ Hala sportowa – sala gimnastyczna – 2 292 (38,4%), stadion piłkarski – 441 (35,7%), obiekt jeździectwa sportowego – 43 (29,1%), inny obiekt sportów letnich – 1 108 (21,5%), boiska małe – 7 869 (17,3%), korty tenisowe – 610 (13,7%), obiekt lekkoatletyczny – 656 (12,9%).

²² Według przekazanej informacji: 250 gmin – status „poprawnie/w większości poprawnie” – co odpowiada uzupełnieniu na poziomie oczekiwań; 20 gmin – status „dużo uzupełnionych obiektów, ale są braki/błędy” - uzupełnienie poniżej poziomu oczekiwań; 18 gmin – uzupełnienie zdecydowanie poniżej poziomu oczekiwań lub zerowe.

(akta kontroli str. 219-260, 261-271)

Pomimo podjęcia w Ministerstwie działań w celu inwentaryzacji obiektów sportowych, poprzez uruchomienie pilotażowej aplikacji pn. Mapa obiektów sportowych, działania te mogą być niewystarczające do dokonania w przyszłości pełnej inwentaryzacji ogólnodostępnych obiektów sportowych. W Ministerstwie nie wprowadzono harmonogramu działań w zakresie ww. inwentaryzacji, a także nie zaplanowano narzędzi mających na celu pozyskanie danych o obiektach sportowych ogólnodostępnych ze wszystkich gmin w Polsce (100%).

Dyrektor DIS poinformował, że w najbliższych miesiącach powinna zostać przygotowana robocza analiza określająca rekomendacje co do przydatności aplikacji, ewentualnych kierunków rozwoju oraz wariantów finansowych. Wyjaśnił, że w przypadku decyzji o realizacji scenariusza polegającego na próbie kompletnego wypełnienia aplikacji przez możliwie dużą liczbę gmin, konieczne będzie oczywiście sięgnięcie po dodatkowe narzędzia, a jednym z nich mogłoby być powiązanie obowiązku wypełnienia aplikacji z pozostałymi programami ministra., przy czym na tym etapie brak jest stosownych ustaleń.

Minister Sportu i Turystyki, Pan Kamil Bortniczuk wyjaśnił, że wymóg dotyczący wprowadzania danych do aplikacji ograniczono wyłącznie do gmin, które złożyły wnioski w programach inwestycyjnych, tj. wniosków będących w gestii DIS, bowiem uznano, że ich liczba będzie wystarczająca dla osiągnięcia celów pilotażu. Minister wskazał, że ewentualne rozszerzenie obowiązku inwentaryzacji obiektów sportowych na wnioskodawców aplikujących do innych niż infrastrukturalne programy, będzie rozważane dopiero na kolejnym etapie przedsięwzięcia, po zapewnieniu bardziej funkcjonalnego narzędzia informatycznego oraz stosownego zespołu osób do jego obsługi. Powyższe będzie oczywiście wymagać wyasygnowania środków finansowych odpowiadających docelowej, szerszej formule działania.

NIK podziela argumenty Ministra, iż ograniczenie wymogu zbierania danych do gmin aplikujących o dofinansowanie, pozwalało na osiągnięcie celów pilotażu i było optymalne w zakresie poniesionych nakładów do rezultatów. Jednakże aktualny stan realizacji przez Ministerstwo inwentaryzacji ogólnodostępnych obiektów sportowych, wskutek braku m.in. wypracowanego harmonogramu działań oraz narzędzi do pozyskania danych ze wszystkich gmin w kraju, nie zapewnia pełnej inwentaryzacji obiektów sportowych w gminach, w tym m.in. pełnowymiarowych sal gimnastycznych i hal sportowych.

(akta kontroli str. 219-260, 1656-1659, 1660-1664)

1.3. W latach 2018-2022 (do 31 marca) wydatki Ministra ze środków FRKF na dofinansowanie zadań inwestycyjnych dotyczących obiektów sportowych w ramach wszystkich programów inwestycyjnych Ministra wyniosły łącznie 1 874 686 tys. zł, w tym w 2018 r. - 497 276 tys. zł, w 2019 r. - 469 239 tys. zł, w 2020 r. - 452 989 tys. zł, w 2021 r. - 431 496 tys. zł, w 2022 r. - 23 686 tys. zł.

Minister w kontrolowanym okresie w ramach programu Sportowa Polska udzielił dofinansowania ze środków FRKF w łącznej wysokości 1 180 074 tys. zł. Zawarto z beneficjentami ogółem 900 umów, w tym 148 umów w 2018 r. (204 459 tys. zł), 126 w 2019 r. (151 934 tys. zł), 285 w 2020 r. (383 009 tys. zł), 165 w 2021 r. (209 857 tys. zł), 176 w 2022 r. (230 815 tys. zł). Najwięcej dofinansowano zadań w ramach I grupy zadań (Budowa, przebudowa lub remont szkolnej infrastruktury sportowej) - 812 497 tys. zł, tj. 68,9% (601 umów), a następnie II grupy zadań (Modernizacja infrastruktury sportowej, służącej klubom sportowym) - 191 621 tys. zł, tj. 16,2% (191 umów) i III grupy zadań (Budowa ogólnodostępnej infrastruktury sportowej) - 175 956 tys. zł, tj. 14,9% (108 umów).

Ogółem na realizację Programu w latach 2018-2022 (do 31 marca) Minister wydatkował 608 802 tys. zł, tj. 51,6% udzielonego dofinansowania (1 180 074 tys. zł), co stanowiło 32,5% wydatków inwestycyjnych ze środków FRKF na programy inwestycyjne Ministra (1 874 686 tys. zł)²³. W poszczególnych latach wydatki te wyniosły: 2018 r. – 37 413 tys. zł, 2019 r. - 127 168 tys. zł, 2020 r. -182 372 tys. zł, 2021 r. - 249 934 tys. zł, do 31 marca 2022 r. - 11 915 tys. zł. W latach 2018-2021 wydatki te wzrastały, tj. w 2021 r, w stosunku do pełnych lat realizacji Programu: 2018, 2019, 2020, odpowiednio o: 568%, 96,5%, 37,1%. Wydatki zrealizowano w ramach I grupy zadań (Budowa, przebudowa lub remont szkolnej infrastruktury sportowej) w kwocie 420 128 tys. zł, 601 podpisanych umów, II grupy zadań (Modernizacja infrastruktury sportowej, służącej klubom sportowym) - 100 983 tys. zł, 191 podpisanych umów i III grupy zadań (Budowa ogólnodostępnej infrastruktury sportowej) – 87 691 tys. zł, 108 podpisanych umów.

W Programie, edycja 2020 i 2021 dofinansowano ogółem 23 zadania priorytetowe na budowę pierwszej pełnowymiarowej sali gimnastycznej (hali sportowej) w łącznej kwocie 81 761,1 tys. zł²⁴ oraz osiem zadań dotyczących budowy pierwszej pływalni o długości niecki min. 16 m w gminie w łącznej kwocie 31 501,9 tys. zł. Ogółem na zadania priorytetowe udzielono dofinansowania w wysokości 113 263 tys. zł, co stanowiło 9,6% udzielonego dofinansowania w kwocie 1 180 074 tys. zł. W Programie, edycja 2022 złożono ogółem 13 wniosków o charakterze priorytetowym²⁵.

(akta kontroli str. 91-156, 201-207)

1.4. Kontrolą objęto udzielenie dofinansowania na zadania inwestycyjne z Programu Sportowa Polska (edycje 2018-2021) w ramach wybranych celowo 18 umów o dofinansowanie na łączną kwotę dofinansowania 50 363,5 tys. zł²⁶, co stanowiło

²³ Wydatki w poszczególnych latach 2018-2022 (do 31 marca) stanowiły odpowiednio 7,5%, 27,1%, 40,3%, 57,9%, 50,3% wydatków ze środków FRKF w ramach wszystkich programów inwestycyjnych Ministra. W latach 2018-2021 udział tych wydatków wzrastał.

²⁴ W przypadku jednego zadania rozwiązano umowę (Gmina Tykocin, dofinansowanie 2 388 600 zł) oraz jeden wnioskodawca zrezygnował z realizacji zadania (Gmina Dębowiec, dofinansowanie 3 000 000 zł).

²⁵ 10 na realizację zadań w ramach priorytetu budowy pierwszej pełnowymiarowej sali gimnastycznej w gminie oraz trzy w ramach priorytetu budowy pierwszej pływalni o długości niecki 25 m w powiecie i pierwszej pływalni o długości niecki min. 16 m w gminie.

²⁶ 1) nr 2020/0198/2313/SubA/DIS/SP z dnia 09.11.2020 r. z Gminą Szemud, dofinansowanie 1 663,7 tys. zł, zadanie pn. „Budowa Krytej pływalni typu „Delfinek” przy Szkole Podstawowej w miejscowości Kielno”; 2) nr 2019/0013/1393/SubA/DIS/SP/18 z dnia 26.03.2019 r. z Gminą Miejską Hrubieszów, dofinansowanie 7 000 tys. zł, zadanie pn. „Budowa krytej pływalni przy Szkole Podstawowej nr 2 w Hrubieszowie”; 3) nr 2021/0137/2216/SubA/DIS/SP z dnia 29.11.2021 r. z Gminą Kłaj, dofinansowanie 1 183,3 tys. zł, zadanie pn. „Budowa Sali gimnastycznej z zapleczem przy Szkole Podstawowej w Grodkowicach”; 4) nr 2020/0196/2992/SubA/DIS/SP z dnia 09.11.2020 r. z Gminą Miejską Tczew, dofinansowanie 976,8 tys. zł, zadanie pn. „Budowa bieżni lekkoatletycznej długości 400 m, 2 dwusieczkowych skoczni do skoku w dal i trójskoku, skoczni do skoku wzwyż, dwustronnej skoczni do skoku o tyczce, 2 rzutni do rzutu oszczepem, rzutni do pchnięcia kulą, rzutni do rzutu dyskiem i młotem, boiska piłkarskiego oraz rozgrzewkowej rzutni do pchnięcia kulą, przy ulicy Bałdowskiej w Tczewie”; 5) nr 2021/0173/12089/SubA/DIS/SP z dnia 15.12.2021 r. z Gminą Walce, dofinansowanie 413,9 tys. zł, zadanie pn.: „Budowa zaplecza sanitarno-szatniowego, bieżni prostej, skoczni do skoku w dal oraz modernizacja boiska piłkarskiego przy ul. Opolskiej w Walcach”; 6) nr 2018/0889/0920/SubA/DIS/SP z dnia 12.12.2018 r. z Gminą Rymanów, dofinansowanie 2 854,5 tys. zł, zadanie pn.: „Przebudowa 2 boisk piłkarskich na stadionie w Rymanowie oraz budowa kortu tenisowego wraz z membranowym przekryciem i przebudowa 3 odkrytych kortów tenisowych w Rymanowie Zdroju”; 7) nr 2019/0843/0236/SubA/DIS/SP z dnia 14.11.2019 r. z Miastem Bydgoszcz, dofinansowanie 2 500 tys. zł, zadanie pn.: „Przebudowa budynku przystani wioślarskiej RTW BYDGOSTIA w Bydgoszczy”; 8) nr 2020/0284/0140/SubA/DIS/SP z dnia 25.11.2020 r. z Gminą Miasta Toruń, dofinansowanie 3 500 tys. zł, zadanie pn.: „Modernizacja i rozbudowa krytej pływalni wraz z zagospodarowaniem terenów wokół na cele rekreacyjno-sportowe przy ul. Bażyńskich 9/17 w Toruniu”; 9) nr 2020/0243/3207/SubA/DIS/SP z dnia 12.11.2020 r. z Jarocin Sport Sp. z o.o., dofinansowanie 3 000 tys. zł, zadanie pn.: „Budowa krytego lodowiska wraz z budynkiem zaplecza przy ul. Sportowej w Jarocinie”; 10) nr 2021/0082/2283/SubA/DIS/SP z dnia 13.10.2021 r. z Gminą Szczytno, dofinansowanie 1 471,4 tys. zł, zadanie pn.: „Budowa sali gimnastycznej przy Szkole Podstawowej w Wawrochach”; 11) nr 2020/0017/10159/SubA/DIS/SP/19 z dnia 22.01.2020 r. z Gminą Żytno, dofinansowanie 3 093,8 tys. zł, zadanie pn. „Budowa sali gimnastycznej przy publicznej Szkole Podstawowej w Siłniczce”; 12) nr 2020/0043/5933/SubA/DIS/SP/19 z dnia 07.02.2020 r. z Gminą Książ Wielkopolski, dofinansowanie 5 000 tys. zł, zadanie pn. „Budowa hali widowiskowo-sportowej w Książu Wielkopolskim”; 13) nr 2018/0843/2233/SubA/DIS/SP

8,3% ogółem wykorzystanego dofinansowania (608 802 tys. zł). Zespół dokonał oceny formalnej i merytorycznej wniosków o dofinansowanie zgodnie z Programem (w arkuszach oceny technicznej, ekonomicznej i sportowej/potencjału sportowego) i sporządzono protokoły zbiorcze z oceny wniosków inwestycyjnych podpisane przez przewodniczącego i członków Zespołu oraz zatwierdzone przez Ministra lub upoważnionego dyrektora DIS. Wnioski dotyczyły realizacji zadań zgodnych z katalogiem zadań do dofinansowania wskazanych w Programie. Umowy o dofinansowanie zawierały odpowiednio elementy określone w § 11 ust. 2 rozporządzenia z dnia 25 września 2017 r. i § 12 ust. 2 rozporządzenia z dnia 12 sierpnia 2019 r.

(akta kontroli str. 1620-1655, 1668-2104)

1.5. Oceny wniosków o dofinansowanie dokonywał powołany przez Ministra Zespół do spraw opiniowania wniosków o dofinansowanie zadań inwestycyjnych ze środków FRKF (Zespół) zarządzeniem nr 15 Ministra Sportu i Turystyki z dnia 22 czerwca 2016 r. w sprawie powołania i trybu działania Zespołu do spraw opiniowania wniosków o dofinansowanie zadań inwestycyjnych ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej²⁷ oraz dokumentami powołania Zespołu z dnia 25 maja 2021 r. i z dnia 25 listopada 2021 r. Zasady dokonywania oceny wniosków inwestycyjnych w ww. zarządzeniach i dokumentach powołania Zespołu były spójne z Programem (edycje 2018-2021) pod względem stosowanych metod ocen wniosków tj. poprzez dokonywanie oceny formalnej i merytorycznej wniosku, w tym m.in. wskazanie, że ocena merytoryczna zawiera: ocenę techniczną, ekonomiczną, sportową/potencjału sportowego. Zrządzeniem nr 18 Ministra Sportu i Turystyki z dnia 1 lipca 2019 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie powołania i trybu działania Zespołu do spraw opiniowania wniosków o dofinansowanie zadań inwestycyjnych ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej²⁸, obowiązującym od 2 lipca 2019 r., zmieniono § 3 ust. 2 pkt 3 lit. c Regulaminu prac Zespołu, zastępując ocenę sportową oceną potencjału sportowego obiektu²⁹. Ocena wniosków w Programie (edycje 2018-2022) przez Zespół obejmowała ustalone odrębnie dla grup zadań inwestycyjnych (grupy I, II i III) szczegółowe kryteria merytoryczne oceny oraz przypisane im wagi punktowe. W latach 2018-2022 kryteria oceny ewaluowały w zakresie ich liczby, nazwy kryteriów i przypisanej punktacji, np. w edycji Programu na 2021 r. wnioski oceniano wg: pięciu

z dnia 03.12.2018 r. z Gminą Śniadowo, dofinansowanie 1 002,4 tys. zł, zadanie pn. „Budowa Sali gimnastycznej przy Szkole Podstawowej w Szczepankowie”; 14) nr 2018/0754/1548/SubA/DIS/SP z dnia 09.10.2018 r. z Gminą Czerniejewo, dofinansowanie 4 482,8 tys. zł, zadanie pn.: „Budowa hali widowiskowo-sportowej przy Szkole Podstawowej w Czerniejewie”; 15) nr 2018/0809/2298/SubA/DIS/SP z dnia 31.10.2018 r. z Gminą Gnieszno, dofinansowanie 2 229,3 tys. zł, zadanie pn.: Budowa hali sportowej przy Zespole Szkolno-Przedszkolnym w miejscowości Zdziechowa”; 16) nr 2019/0855/0114/SubA/DIS/SP z dnia 19.11.2019 r. z Gminą Miejską Świdnik, dofinansowanie 3 800 tys. zł, zadanie pn.: Budowa krytej pływalni oraz budowa boiska do plażowej piłki nożnej, boiska do siatkówki plażowej, boiska wielofunkcyjnego, boiska do koszykówki ulicznej, siłowni i placu sprawnościowego przy ul. Fabrycznej w Świdniku”; 17) nr 2019/0029/8522/SubA/DIS/SP/18 z dnia 5.08.2019 r. z Gminą Pałecznicza, dofinansowanie 5 000 tys. zł, zadanie pn.: Budowa hali sportowej z zapleczem sanitarno - szatniowym przy Szkole Podstawowej w Pałecznicy, przy ul. Św. Jakuba 43”; 18) nr 2019/0827/10151//SubA/DIS/SP z dnia 7.11.2019 r. z Gminą Raków, dofinansowanie 1 191,6 tys. zł, zadanie pn.: Budowa Sali gimnastycznej i boiska wielofunkcyjnego przy Szkole Podstawowej w Ociesękach w Gminie Raków”.

²⁷ Dz. Urz. Ministra SiT, poz. 16, ze zm. Dalej: zarządzenie w sprawie powołania i trybu działania Zespołu do spraw opiniowania wniosków o dofinansowanie zadań inwestycyjnych.

²⁸ Dz. Urz. Ministra SiT, poz. 45. Dalej: zarządzenie zmieniające zarządzenie w sprawie powołania i trybu działania Zespołu do spraw opiniowania wniosków o dofinansowanie zadań inwestycyjnych.

²⁹ Zgodnie z załącznikiem do zarządzenia w sprawie powołania i trybu działania Zespołu do spraw opiniowania wniosków o dofinansowanie zadań inwestycyjnych, ocena sportowa wniosku powinna w szczególności zawierać informacje o działalności klubów sportowych korzystających z obiektów, rangi klubów, sukcesów sportowych, skali działalności klubowej, relacji pomiędzy specjalizacją klubów sportowych a zadaniami inwestycyjnymi. Od 2 lipca 2019 r. wprowadzono ocenę potencjału sportowego obiektu, która w szczególności powinna zawierać informacje o działalności klubów sportowych korzystających z obiektów, rangi klubów, sukcesów sportowych, skali działalności klubowej, relacji pomiędzy specjalizacją klubów sportowych a zadaniami inwestycyjnymi oraz uwzględniać może szczególne znaczenie danego zadania inwestycyjnego dla poprawy warunków do uprawiania sportu i aktywności fizycznej, zgodnie ze wskazaniem Ministra.

kryteriów oceny potencjału sportowego, trzech kryteriów oceny techniczno-funkcjonalnej, dwóch kryteriów oceny ekonomicznej oraz jednego kryterium dotyczącego dodatkowej punktacji zgodnie ze wskazaniem Ministra³⁰.

(akta kontroli str. 192-200, 295-325, 1615-1619)

Ze sporządzonych w ramach Programu (edycji 2018-2021) rankingów oceny wniosków o dofinansowanie zadań inwestycyjnych przez Zespół (przed dodaniem dodatkowych punktów przez Ministra), wynika, że: w 2018 r.: w I grupie oceniono 583 wnioski (przyznając od 89 do 10 pkt), II grupie – 203 wnioski (od 70 do 0 pkt), III grupie – 115 wniosków (od 68 do 6 pkt); w 2019 r.: w I grupie oceniono 597 wniosków (przyznając od 114 do 5 pkt), II grupie – 211 wniosków (od 74,5 do 20 pkt), III grupie – 116 wniosków (od 105 do 12 pkt); w 2020 r.: w I grupie oceniono 545 wniosków (przyznając od 134 do 16 pkt), II grupie – 199 wniosków (od 73 do 15 pkt), III grupie – 117 wniosków (od 80 do 11 pkt); w 2021 r.: w I grupie oceniono 703 wnioski (przyznając od 117 do (-5) pkt), II grupie – 274 wnioski (od 73 do 0 pkt), III grupie – 170 wniosków (od 89 do 0 pkt).

W procesie oceny wniosków Minister przyznawał wnioskowi dodatkową liczbę punktów w kryteriach oceny merytorycznej, na podstawie kryteriów i wag punktowych kryteriów zatwierdzonych przez przewodniczącego Zespołu, tj. w 2018 r.: w grupie I, II i III – po 60 pkt; w 2019 r.: w grupie I – 125 pkt, II – 55 pkt, III – 40 pkt; 2020 r.: w grupie I, II i III – po 60 pkt, w 2021 r.: w grupie I – 90 pkt, w II i III – po 75 pkt. Kryteria, z wyjątkiem kryteriów na 2018 r. zostały zatwierdzone przez przewodniczącego Zespołu (2019-2021). W rankingach po dodaniu dodatkowych punktów przez Ministra: w 2018 r.: w I grupie dofinansowano 129 wniosków, II grupie – 43 wnioski, III grupie – 22 wnioski; w 2019 r.: w I grupie dofinansowano 151 wniosków, II grupie – 44 wnioski, III grupie – 25 wniosków; w 2020 r.: w I grupie dofinansowano 144 wnioski, II grupie – 49 wniosków, III grupie – 28 wniosków; w 2021 r.: w I grupie dofinansowano 198 wniosków, II grupie – 73 wnioski, III grupie – 49 wniosków (dwóch wnioskodawców zrezygnowało z realizacji zadania).

Stwierdzono, że Minister udzielał dofinansowania w ramach Programu (edycji 2018-2022) nierzetelnie na podstawie nieprzejrzystych i niezapewniających równego traktowania wnioskodawców zasad oceniania wniosków, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Poza tym stosowane w ocenie wniosków w Programie (edycja 2018) kryteria oceny oraz przypisane im wagi punktowe nie zostały zaakceptowane przez przewodniczącego Zespołu, co także szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 863-232, 1382-1836)

1.6. Z przeprowadzonej w 2018, 2019, 2020 i 2021 r. oceny wniosków zostały sporządzone protokoły zbiorcze ocen uwzględniające wnioski dofinansowane przez Ministra, odrzucone ze względów formalnych lub ocenione negatywnie. W latach 2018-2022 (do 31 marca) złożono 4551 wniosków o dofinansowanie na łączną kwotę

³⁰ W grupie I zadań – Kryteria oceny potencjału sportowego: 1. Sukcesy sportu szkolnego, 2. Pozalekcyjna aktywność sportowa uczniów, 3. Liczba klas sportowych w szkole, 4. Liczebność kadry szkoleniowej/nauczycieli WF, 5. Potencjalni użytkownicy obiektu/liczba uczniów w szkole; Kryteria oceny techniczno-funkcjonalnej: 6. Charakter wykonywanych robót, 7. Charakter obiektu, 8. Priorytetowość zadania; Kryteria oceny ekonomicznej: 9. Wysokość wskaźnika G, 10. Korzystanie z dofinansowania z FRKF; Kryteria opcjonalne: 11. Dodatkowa punktacja zgodnie ze wskazaniem Ministra. W grupie II zadań – Kryteria oceny potencjału sportowego: 1. Ranga sportu, 2. Liczba dyscyplin, 3. Sukcesy sportowe (8 ostatnich lat), 4. Sukcesy sportowe (starsze niż 8 ostatnich lat), 5. Liczba zawodników; Kryteria oceny techniczno-funkcjonalnej: 6. Wiek obiektu, 7. Rok ostatniego remontu; Kryteria oceny ekonomicznej, 8. Wysokość wskaźnika G, 9. Korzystanie z dofinansowania z FRKF; Kryteria opcjonalne: 10. Dodatkowa punktacja zgodnie ze wskazaniem Ministra. W grupie III zadań – Kryteria oceny potencjału sportowego: 1. Ranga sportu, 2. Liczba dyscyplin, 3. Liczba zawodników; Kryteria oceny techniczno-funkcjonalnej: 4. Priorytetowość zadania, 5. Rodzaj zadania; Kryteria oceny ekonomicznej: 6. Wysokość wskaźnika G, 7. Korzystanie z dofinansowania z FRKF, 8. Wybrany wykonawca; Kryteria opcjonalne: 9. Dodatkowa punktacja zgodnie ze wskazaniem Ministra.

5 272 375 tys. zł, w tym: w 2018 r. – 936 wniosków na kwotę 1 064 986 tys. zł, z czego odrzucono lub rozpatrzono negatywnie 741, w 2019 r. – 943 wnioski na kwotę 1 012 760 tys. zł, z czego odrzucono lub rozpatrzono negatywnie 723, w 2020 r. – 895 wniosków na kwotę 1 078 848 tys. zł, z czego odrzucono lub rozpatrzono negatywnie 673, w 2021 r. – 1170 wniosków na kwotę 1 291 652 tys. zł, z czego odrzucono lub rozpatrzono negatywnie 849, w 2022 r. – 607 na kwotę 824 129 tys. zł.

Badaniem objęto wybrane losowo 24 wnioski odrzucone i rozpatrzone negatywnie w ramach Programu – edycje 2018-2021³¹. Poszczególne wnioski zostały oceniane w protokołach oceny punktowej przez członka Zespołu. Analiza wniosków wykazała, że trzy z nich odrzucono ze względów formalnych, z uwagi na wartość zadania poniżej przyjętego w Programie progu 600 tys. zł (dwa wnioski w edycji 2020 oraz jeden wniosek w edycji 2021), a pozostałe zostały ocenione negatywnie, tj. nie uzyskały liczby punktów kwalifikującej do dofinansowania w rankingach po dodaniu dodatkowych punktów Ministra.

Stwierdzono, że dokumenty dotyczące oceny wniosków o dofinansowanie w Programie (edycje 2018-2021) nie zawierały wymaganych informacji o wnioskach zaopiniowanych negatywnie i odrzuconych z przyczyn formalnych, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1235-1258, 1259-1264, 1265-1381)

1.7. W Ministerstwie, w ramach rozliczenia dofinansowania ze środków FRKF zbadanych umów o dofinansowanie (w pkt 1.4. wystąpienia), sporządzono listy kontrolne sporządzonych przy weryfikacji wniosków o uruchomienie środków z FRKF na dofinansowanie zadania inwestycyjnego, karty rozliczenia zadania inwestycyjnego dofinansowanego ze środków FRKF oraz informacje o przyjęciu rozliczenia dofinansowania zadania inwestycyjnego. W ramach skontrolowanych umów beneficjenci wykorzystali przyznane dofinansowanie w całości (w 100%).

W Ministerstwie monitorowano kwartalnie realizację zadań inwestycyjnych poprzez weryfikację składanych przez beneficjentów sprawozdań kwartalnych (wraz z fakturami oraz protokołami odbioru robót). Akceptacja sprawozdania była podstawą do wypłaty kolejnych transz dofinansowania.

Stwierdzono, że zawierane umowy o dofinansowanie w ramach Programu (edycje 2018-2021 oraz wzór umowy na 2022 r.) nie określają terminu na złożenie przez wnioskodawców sprawozdania kwartalnego z realizacji zadania, dotyczącego monitorowania aktualnego stanu wykonania rzeczowego i finansowego zadania (np. siedem, 14 lub 21 dni po zakończeniu kwartału).

Zastępca Dyrektora DIS, Pan Paweł Czwarno wyjaśnił m.in., że postanowienia umowy o dofinansowanie przewidują, iż ostatecznym terminem wywiązania się z obowiązków sprawozdawczych określonych w niej, jest moment wypłaty dofinansowania. Jest to ostateczny termin na złożenie ewentualnych zaległych sprawozdań, w innym przypadku wypłata dofinansowania uległaby wstrzymaniu do czasu wywiązania się wnioskodawcy z obowiązków, wobec czego wprowadzanie

³¹ Wnioski z 2018 r.: nr 7992673 Gmina Nowa Sól (746 883,81 zł), nr 7900673 Gmina Rzezawa (2 004 327 zł), nr 8021150 Miasto Bydgoszcz (11 898 546 zł), nr 8008719 Gmina Miasto Działdowo (551 603,20 zł), nr 7955657 Gmina Grójec (2 500 000 zł), nr 7852123 Gmina Baranów (2 639 578 zł); Wnioski z 2019 r.: nr 10273318/SP/2019 Gmina Kozienice (2 495 000 zł), nr 10014356/SP/2019 Gmina Wrocław (249 529 zł), nr 10387136/SP/2019 Powiat Sieradzki (893 831 zł), nr 9948296/SP/2019 Gmina Jasło (799 331 zł), nr 10012826/SP/2019 Gmina Ćmielów (470 465 zł), nr 10305378/SP/2019 Miasto Bielsk Podlaski (2 000 000 zł); Wnioski z 2020 r.: nr 12268752 Ludowy Zespół Jeździecki DRAMA Zbrosławice (200 000 zł), nr 12334524 PR9 Sp. z o.o. (900 530 zł), nr 12168897 Gmina Wielkie Oczy (151 522,24 zł), nr 12097268 Gmina Pyrzyce (847 463,87 zł), nr 12024974 Urząd Miejski w Grodkowie (604 022 zł), nr 12036972 Gmina Olsztynek (140 998 zł); Wnioski z 2021 r.: nr 15526500 Gmina Darłowo (2 930 000 zł), nr 15044207 Gmina Kartuzy (2 849 113 zł), nr 14891794 Miasto Rawa Mazowiecka (2 284 179,34 zł), nr 15543288 Gmina Reńska Wieś (354 284,64 zł), nr 15443578 Tenisowy Klub Sportowy „Slavia” Ruda Śląska (135 949,10 zł), nr 15199197 Gmina Siedlisko (555 424 zł).

terminu składania sprawozdań stanowiłoby według Ministerstwa dodatkowe i nieuzasadnione, a więc w konsekwencji nadmierne, obciążenie zarówno po stronie wnioskodawców, jak i Ministerstwa. Termin taki musiałby być bowiem ściśle weryfikowany, obłożony sankcją, w określonych sytuacjach przedłużany aneksem.

NIK nie podziela złożonych wyjaśnień. Stwierdzono bowiem, że ww. sprawozdania są stałym elementem monitorowania stanu realizacji i zagrożeń w realizacji zadania. Wnioskodawcy zobowiązani byli w sprawozdaniu m.in.: ocenić stan zaawansowania zadania w stosunku do realizacji zamówienia publicznego na roboty budowlane i stan realizacji prac budowlanych (w toku/zakończone), zaawansowanie zadania w stosunku do harmonogramu realizacji zadania (m.in. z przyspieszeniem, z opóźnieniem), podać termin zakończenia zadania wg umowy oraz termin prognozowany, planowaną całkowitą wartość wydatków związanych z realizacją zadania wg umowy oraz wartość prognozowaną, wysokość wydatków poniesionych od początku realizacji zadania ze środków własnych i innych, środków przyznanych i wykorzystanych dofinansowania z FRKF oraz udział procentowy wykorzystania dofinansowania. Mając na uwadze fakt, że umowy na realizację zadań inwestycyjnych są najczęściej kilkuletnie, dla zminimalizowania ryzyk dotyczących prawidłowej i terminowej realizacji zadań, celowe jest określenie w umowie terminu na złożenie sprawozdania kwartalnego.

Stwierdzono, że w Ministerstwie, w dokumentacji rozliczeniowej zadania inwestycyjnego nie wprowadzono zapisów dotyczących potwierdzenia spełnienia przez beneficjentów wymogów Programu w zakresie braku przekroczenia progów dofinansowania w stosunku do wydatków kwalifikowanych, progów wydatków kwalifikowanych na wykonanie elementów dodatkowych i obsługę inwestorską, a także rozliczenia wydatków na zakup sprzętu do utrzymania sportowej funkcjonalności obiektu, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Ponadto w jednej spośród 18 zbadanych umów, rozliczono dofinansowanie na podstawie faktur nie zawierających prawidłowych kwot dofinansowania, zgodnych z kwotami rozliczonymi przez Ministerstwo, co także szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 667-670, 671-674, 1447-1454, 1620-1655)

1.8. W latach 2018-2022 Ministerstwo nie planowało i nie przeprowadzało kontroli zadań inwestycyjnych w ramach Programu, co zgodnie z wyjaśnieniami Pani Doroty Rosińskiej, Dyrektora Departamentu Kontroli, wynikało z konieczności realizacji innych priorytetowych dla kierownictwa resortu zadań kontrolnych. W ww. okresie realizacja zadań inwestycyjnych, dofinansowanych przez Ministerstwo w ramach innych programów, była przedmiotem łącznie 15 kontroli planowych i doraźnych. W kontrolowanym okresie do Ministerstwa wpłynęły pisma (skargi) dotyczące dwóch zadań realizowanych w ramach Programu, skierowane w sprawie Gminy Kamieniec Ząbkowicki, dotyczące zalegania wody opadowej na gruntach, na terenie których realizowane było zadanie (zadanie zakończone i rozliczone) oraz w sprawie Gminy Dzikowiec, dotyczące prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane³². Kwestie poruszane w ww. pismach zostały rozstrzygnięte przez Departament Infrastruktury Sportowej, a osoby kierujące pisma otrzymały stosowne informacje i wyjaśnienia.

(akta kontroli str. 678-710, 711-860)

³² Dotyczyło odpowiednio: umowy nr 2018/0886/0889/SubA/DIS/SP z 12 grudnia 2018 r. na realizację zadania pn. „Budowa kompleksu sportowo-rekreacyjnego w Kamieńcu Ząbkowickim II – Kamienieckie Doły” oraz umowy nr 2019/0862/4439/SubA/DIS/SP z 21 listopada 2019 r. na realizację zadania pn. „Remont sali gimnastycznej przy Zespole Szkół w Dzikowcu”.

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

1. Minister udzielał dofinansowania w ramach Programu Sportowa Polska (edycje 2018-2021) nierzetelnie na podstawie nieprzejrzystych i niezapewniających równego traktowania wnioskodawców zasad oceniania wniosków o dofinansowanie.

W § 3 ust. 2 pkt 3 lit. c Regulaminu prac Zespołu stanowiącego załącznik do zarządzenia w sprawie powołania i trybu działania Zespołu do spraw opiniowania wniosków o dofinansowanie zadań inwestycyjnych (w brzmieniu obowiązującym od 2 lipca 2019 r.) oraz Regulaminu prac Zespołu stanowiącego załącznik do dokumentu powołania Zespołu z dnia 25 maja 2021 r. i z dnia 25 listopada 2021 r., określono, że arkusz oceny wniosku zawiera merytoryczną ocenę potencjału sportowego obiektu, która uwzględniać może szczególne znaczenie danego zadania inwestycyjnego dla poprawy warunków do uprawiania sportu i aktywności fizycznej, zgodnie ze wskazaniem Ministra.

W przyjętych Kryteriach oceny wniosków na lata 2018-2021, odrębnie dla grupy I, II i III zadań inwestycyjnych określono kryteria oceny potencjału sportowego, kryteria oceny techniczno-funkcjonalnej, kryterium oceny ekonomicznej, kryterium staranności przygotowania oraz kryterium opcjonalne – dodatkowa punktacja przyznawana przez dysponenta środków. Minister przyznawał dodatkową liczbę punktów, tj. w 2019 r.: w grupie I – 125 pkt, II – 55 pkt, III – 40 pkt; w 2020 r.: w grupie I, II i III – po 60 pkt, w 2021 r.: w grupie I – 90 pkt, II i III – po 75 pkt. W 2018 r. dodatkowe punkty zostały przyznane przez Ministra, w grupie I, II i III zadań (po 60 pkt), pomimo wprowadzenia uprawnienia do ich przyznawania dopiero od 2 lipca 2019 r. W kryteriach jako uzasadnienie dla dodatkowych punktów przyznawanych przez Ministra wskazano „*zadanie mające szczególne znaczenie dla poprawy warunków do uprawiania sportu i aktywności fizycznej, zgodnie ze wskazaniem Ministra*”. Kryteria oceny na 2018 r., w tym dodatkowa punktacja przyznawana przez Ministra nie zostały zaakceptowane przez przewodniczącego Zespołu, co zostało szerzej opisane w pkt. 2 *Stwierdzonych nieprawidłowości*.

W ocenie wniosków inwestycyjnych, m.in. w skontrolowanych przez NIK zadaniach³³, Minister przyznawał dodatkowe punkty, bez żadnego szczegółowego uzasadnienia znaczenia zadania dla poprawy warunków do uprawiania sportu i aktywności fizycznej. W ramach ww. oceny nie określono też minimalnego progu punktowego do uzyskania dofinansowania, a stosowane w pracach Zespołu rankingi oceny wniosków przez Zespół i rankingi oceny wniosków po dodaniu dodatkowych punktów Ministra, będące podstawą do wskazania dofinansowań udzielonych w protokołach zbiorczych – nie były unormowane w regulacjach wewnętrznych Ministerstwa, dotyczących prac Zespołu (Regulaminie prac Zespołu).

Stwierdzono, że w latach 2018-2021 ponad połowa (od 51,7% do 75%) pozytywnie i wysoko ocenionych wniosków w rankingu oceny przez Zespół, tj. po ocenie technicznej, ekonomicznej i sportowej/potencjału sportowego, bez dodatkowych punktów Ministra nie uzyskała dofinansowania³⁴. Natomiast według łącznej wartości

³³ m.in. umowa nr 2020/0198/2313/SubA/DIS/SP z dnia 9 listopada 2020 r. z Gminą Szemud, dofinansowanie 1 663 700 zł; umowa nr 2021/0082/2283/SubA/DIS/SP z dnia 13 października 2021 r. z Gminą Szczytno, dofinansowanie 1 471 400 zł; umowa nr 2021/0173/12089/SubA/DIS z Gminą Walce, dofinansowanie 413 900 zł.

³⁴ Z przeprowadzonej przez kontrolerów NIK analizy rankingów oceny wniosków przez Zespół (bez dodatkowych punktów Ministra) oraz rankingów oceny wniosków po dodaniu dodatkowych punktów Ministra – przeanalizowano liczbę pozycji wniosków jakie ostatecznie uzyskały dofinansowanie po dodaniu dodatkowych punktów Ministra, w ujęciu: rok – grupa zadań (liczba wniosków), tj.: 2018 r. – grupa I (129), II (43), III (22); 2019 r. – I (151), II (44), III (25); 2020 r. – I (144), II (49), III (28); 2021 r. – I (198), II (73), III (49) – wynika, że: 1) w grupie I zadań: w 2018 r. ze 129 wniosków – 87 wniosków ocenionych przez Zespół nie uzyskało dofinansowania (67,4%); w 2019 r. ze 151 wniosków – 99 nie uzyskało dofinansowania (65,6%), w 2020 r. ze 144 wniosków – 92 nie uzyskało dofinansowania (63,9%), w 2021 r. ze 198 wniosków – 130 nie uzyskało dofinansowania (65,7%); 2) w grupie II

przyznanego dofinansowania wg rankingu po dodaniu dodatkowych punktów przez Ministra, Minister wykluczył od 53,9% do 76,1% wniosków wysoko ocenionych merytorycznie przez Zespół (wnioski te mimo pozytywnego zaopiniowania nie uzyskały dofinansowania)³⁵. Stwierdzono także przypadki udzielenia dofinansowania wnioskowi po dodaniu im dodatkowych punktów przez Ministra, które uzyskały bardzo niską ocenę Zespołu, wynoszącą od (-5) do 9 pkt³⁶.

Minister Sportu i Turystyki, Pan Kamil Bortniczuk wyjaśnił, że zgodnie z § 3 ust. 2 pkt 3 pkt c Regulaminu prac Zespołu, arkusz oceny wniosku zawiera merytoryczną ocenę sportową (potencjału sportowego), która uwzględniać może szczególne znaczenie danego zadania inwestycyjnego dla poprawy warunków do uprawiania sportu i aktywności fizycznej, zgodnie ze wskazaniem Ministra. W związku z powyższym na podstawie ww. zapisu Regulaminu, dla zadań wskazanych przez Ministra, uwzględniane było kryterium oraz punktacja dotycząca szczególnego znaczenia danego zadania inwestycyjnego dla poprawy warunków do uprawiania sportu i aktywności fizycznej. Minister dodatkowo wyjaśnił, że rankingi sporządzane na podstawie ocen wniosków stanowią robocze zestawienia Zespołu do spraw opiniowania wniosków, a potwierdzeniem objęcia dofinansowaniem określonego wniosku jest uwzględnienie go w protokole zbiorczym z oceny wniosków sporządzanym na podstawie § 6 ust. 1 Regulaminu prac Zespołu. W przypadkach, w których zostały przyznane dodatkowe punkty w związku ze wskazaniem przez Ministra danego zadania inwestycyjnego nie wymagane było dodatkowe uzasadnienie, bowiem wskazanie przez Ministra danego wniosku oznaczało, że dana inwestycja posiada szczególne znaczenie dla poprawy warunków do uprawiania sportu i aktywności fizycznej.

Natomiast w sprawie nieudzielenia dofinansowania ponad połowie wysoko ocenionych wniosków w rankingu oceny Zespołu (wykluczenie z dofinansowania od 51,7% do 75% wniosków z rankingu oceny Zespołu oraz od 53,9% do 76,1% wniosków według łącznej wartości przyznanego dofinansowania) Minister wyjaśnił, że ocena punktowa sporządzona przez Zespół jest tylko i wyłącznie składową końcowej oceny, a dopiero ranking uwzględniający kryterium oraz punktację dotyczącą szczególnego znaczenia danego zadania inwestycyjnego dla poprawy warunków do uprawiania sportu i aktywności fizycznej zgodnie ze wskazaniem Ministra, stanowił końcową ocenę Ministerstwa i ostatecznie ustalał listę rankingową. Minister wyjaśnił, że przyczyną dofinansowania zadań, które uzyskały bardzo niską ocenę Zespołu (od -5 do 9 pkt) było wskazanie ich przez Ministra jako posiadających szczególne znaczenie dla poprawy warunków do uprawiania sportu i aktywności fizycznej, a co za tym idzie przyznanie im dodatkowych punktów w ocenie.

zadań: w 2018 r. z 43 wniosków – 30 wniosków ocenionych przez Zespół nie uzyskało dofinansowania (69,8%); w 2019 r. z 44 wniosków – 33 nie uzyskało dofinansowania (75%); w 2020 r. z 49 wniosków – 35 nie uzyskało dofinansowania (71,4%); w 2021 r. z 73 wniosków – 48 nie uzyskało dofinansowania (65,8%); 3) w grupie III zadań: w 2018 r. z 22 wniosków – 5 wniosków ocenionych przez Zespół nie uzyskało dofinansowania (68,2%); w 2019 r. z 25 wniosków – 17 nie uzyskało dofinansowania (68%); w 2020 r. z 28 wniosków – 16 nie uzyskało dofinansowania (57,1%); w 2021 r. z 49 wniosków – 33 nie uzyskało dofinansowania (67,3%).

³⁵ Z przeprowadzonej przez kontrolerów NIK analizy za lata 2018-2021 wartości ogółem dofinansowania wniosków w rankingu po dodaniu dodatkowych punktów przez Ministra, w stosunku do rankingów oceny wniosków przez Zespół, wynika że w 2018 r. w grupie I - 82 wnioskowi wysoko ocenionym przez Zespół nie udzielono dofinansowania (82/136, tj. 60,3%), grupie II – 40 (40/56, tj. 71,4%), grupie III – 19 (19/26, tj. 73,1%), w 2019 r.: w grupie I - 88 wnioskowi (88/136, tj. 64,7%), grupie II – 35 (35/46, tj. 76,1%), grupie III – 15 (15/23, tj. 65,2%), w 2020 r.: w grupie I - 78 wnioskowi (78/124, tj. 62,9%), grupie II – 39 (39/55, tj. 70,9%), grupie III – 14 (14/26, tj. 53,9%), w 2021 r.: w grupie I - 126 wnioskowi (126/191, tj. 71,2%), grupie II – 55 (65,5%), grupie III – 30 (30/44, tj. 68,2%). Łącznie w grupie I - od 60,3% do 71,2%; grupie II - od 65,5% do 76,1%, grupie III - od 53,9% do 73,1%.

³⁶ W rankingu oceny Zespołu w 2019 r. wniosek nr 10346330 Gminy Słupno – 5 pkt; w 2021 r. wnioski: nr 14824237 Gminy Stryków – (-) 5 pkt, nr 15307108 Gminy Głowaczów – 0 pkt, nr 15489168 Gminy Ogródzieniec – 0 pkt, nr 15267022 Gminy Bogatynia – 9 pkt, nr 15220738 Gminy Michałowice – 9 pkt.

NIK nie podziela złożonych wyjaśnień. Stosowana procedura oceny wniosków nie zapewnia rzetelnego wyboru wysoko ocenionych merytorycznie wniosków o dofinansowanie zadań oraz równego traktowania wnioskodawców. Przyjęte zasady oceny pozwalają Ministrowi na wykluczanie z dofinansowania, bez jakiegokolwiek wskazania przyczyn ponad 50% wysoko ocenionych wniosków przez Zespół na podstawie kryteriów oceny merytorycznej, jednocześnie dodawania punktów zadaniom, bez szczegółowego uzasadnienia. W ocenie NIK zasady oceny powinny być przejrzyste i zapewniające takie same traktowanie wnioskodawców, a przyznawanie punktów poza właściwą oceną merytoryczną Zespołu, tylko w szczególnych przypadkach oraz szczegółowo uzasadnione dla każdego zadania.

(akta kontroli str. 220-330, 647-657, 863-1232, 1382-1386, 1548-1664, 1668-2104)

2. Stosowane w ocenie wniosków w Programie (edycja 2018) kryteria oceny ekonomicznej, technicznej i sportowej oraz przypisane im wagi punktowe (dla grupy I, II i III zadań) nie zostały zaakceptowane przez przewodniczącego Zespołu, co stanowiło naruszenie § 3 ust. 2 pkt 4 Regulaminu prac Zespołu stanowiącego załącznik do zarządzenia w sprawie powołania i trybu działania Zespołu do spraw opiniowania wniosków o dofinansowanie zadań inwestycyjnych. W wyniku oceny wniosków w ramach Programu Minister udzielił dofinansowania dla 148 zadań inwestycyjnych na łączną kwotę 204 459 tys. zł.

Minister Sportu i Turystyki, Pan Kamil Bortniczuk wyjaśnił, iż potwierdzenie określenia i akceptacji przez przewodniczącego Zespołu kryteriów oceny ekonomicznej, technicznej i sportowej oraz przypisanych im wag punktowych (dla grupy I, II i III zadań) stosowanych w ocenie wniosków w programie (edycja 2018), było przedmiotem osobistego działania ówczesnego dyrektora DIS. Z uwagi na fakt, iż osoba ta nie jest już pracownikiem Ministerstwa, nie jest aktualnie możliwe ustalenie przesłanek ewentualnego działania/zaniechania w tej kwestii.

NIK nie podziela złożonych wyjaśnień. W ocenie NIK dokonywanie oceny wniosków na podstawie kryteriów oceny merytorycznej i przypisanych im wag punktowych, niezgodnych z regulacjami wewnętrznymi Ministerstwa, a także bez wymaganej akceptacji tych kryteriów, stanowi ryzyko zakwestionowania zasadności udzielania tym wnioskom dofinansowania.

(akta kontroli str. 280-284, 295-300, 647-651, 653-657)

3. Dokumentacja skontrolowanych postępowań dotyczących oceny wniosków o dofinansowanie w Programie (edycje 2018-2021) nie zawierała wymaganych informacji o wnioskach zaopiniowanych negatywnie oraz odrzuconych z przyczyn formalnych.

Skontrolowane arkusze oceny punktowej wniosków o dofinansowanie³⁷ nie zawierały informacji o odrzuceniu wniosku z przyczyn formalnych, co stanowiło naruszenie § 4 ust. 3 Regulaminu prac Zespołu stanowiącego załącznik do zarządzenia w sprawie powołania i trybu działania Zespołu do spraw opiniowania wniosków o dofinansowanie zadań inwestycyjnych oraz § 4 ust. 3 Regulaminu prac Zespołu stanowiącego załącznik do dokumentu powołania przez Ministra Zespołu z dnia 25 maja 2021 r. i z dnia 25 listopada 2021 r. Ponadto protokoły zbiorcze z oceny formalno-merytorycznej Zespołu do spraw opiniowania wniosków o dofinansowanie zadań

³⁷ Spośród zbadanych 24 wniosków zaopiniowanych negatywnie i odrzuconych z przyczyn formalnych, trzy wnioski zawierały przesłanki do odrzucenia z przyczyn formalnych (wnioskowana kwota dofinansowania nie przekraczała minimalnego progu dofinansowania dla I grupy zadań). Arkusze oceny merytorycznej punktowej nie wskazywały, że ww. wnioski nr 12168897 Gmina Wielkie Oczy i nr 12036972 Gmina Olsztynek (Program, edycja 2020), nr 15443578 Tenisowy Klub Sportowy „Slavia” Ruda Śląska (Program, edycja 2021) zostały odrzucone z przyczyn formalnych.

inwestycyjnych ze środków FRKF programu Sportowa Polska³⁸ sporządzane były niezgodnie ze wzorem protokołu zbiorczego stanowiącym załącznik nr 2 do zarządzenia nr 38 Ministra Sportu i Turystyki z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie ustalenia Procedury nadzoru, kontroli i monitorowania realizacji planów finansowych części budżetowych i państwowych funduszy celowych, których dysponentem jest Minister Sportu i Turystyki oraz planów finansowych jednostek nadzorowanych³⁹. Protokoły te nie zawierały wymaganego podziału i liczby ocenianych wniosków zaopiniowanych negatywnie i odrzuconych z przyczyn formalnych oraz nie wskazywały poszczególnych wniosków zaopiniowanych negatywnie i odrzuconych z przyczyn formalnych.

Zastępca Dyrektora DIS wyjaśnił, że fakt braku spełniania wymagań formalnych wynikał z uwag uwzględnionych w arkuszu (np. dotyczących wartości zadania poniżej progów określonych w Programie), a ocena negatywna wynikała z uzyskanej przez wniosek liczby punktów (poniżej liczby kwalifikującej wniosek do uzyskania dofinansowania). Fakt braku objęcia wniosku dofinansowaniem, poprzez zakwalifikowanie go do kategorii odrzuconych, bądź ocenionych negatywnie odnotowywany był poprzez ujęcie go w stosownej tabeli w protokole z oceny wniosków. Zastępca Dyrektora DIS wyjaśnił również, że protokoły zbiorcze nie wskazują, które wnioski zostały odrzucone z przyczyn formalnych, a które zostały ocenione negatywnie, gdyż mając na uwadze obszerność realizowanych w DIS formatów sprawozdawczych, a także dążąc do ich uproszczenia, w ostatnich latach zrezygnowano z utrzymywania sztucznego i niekiedy nieostrego podziału na wnioski odrzucone oraz ocenione negatywnie.

NIK nie podziela złożonych wyjaśnień. W ocenie NIK postępowanie dotyczące oceny wniosków powinno być dokumentowane w sposób przejrzysty, uwzględniający odrzucenie wniosku z przyczyn formalnych oraz negatywne zaopiniowanie wniosku. Arkusze oceny punktowej wniosków oraz protokoły zbiorcze powinny być sporządzane rzetelnie i zgodnie z obowiązującymi w Ministerstwie regulacjami wewnętrznymi.

(akta kontroli str. 272-278, 280-294, 1235-1258, 1265-1381)

4. Departament Infrastruktury Sportowej nierzetelnie rozliczył skontrolowane przez NIK zadanie inwestycyjne na podstawie faktur zawierających nieprawidłowe kwoty dofinansowania ze środków FRKF, niezgodne z kwotami rozliczonymi przez Ministerstwo. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła jednej z 18 objętych kontrolą umów o dofinansowanie oraz nie miała systemowego charakteru.

W ramach rozliczenia umowy o dofinansowanie nr 2018/0754/1548/SubA/DIS/SP z dnia 9 października 2018 r. na realizację zadania pn. „Budowa hali widowiskowo-sportowej w Szkole Podstawowej w Czerniejewie”, w liście kontrolnej sporządzonej przy weryfikacji wniosku o uruchomienie środków z FRKF na dofinansowanie zadania inwestycyjnego z dnia 20 grudnia 2018 r. – kwoty składające się na rozliczone przez Ministerstwo dofinansowanie nie wynikają z faktur VAT, tj. z faktury nr 47/OG/2018 z 6 grudnia 2018 r. wynika kwota dofinansowania z FRKF 572 799,59 zł zamiast rozliczonej przez Ministerstwo 350 862 zł; z faktury nr 2/OG/2018 z 13 grudnia 2018 r. wynika kwota dofinansowania z FRKF 2 017 524,63 zł zamiast 1 234 307 zł; z faktury nr 13/OG/2018 z 24 kwietnia 2018 r. wynika kwota dofinansowania z FRKF 411 345,48 zł zamiast 251 966 zł; z faktury nr 28/OG/2018 z 17 lipca 2018 r. wynika

³⁸ Protokół zbiorczy nr 1 z dnia 19 lutego 2019 r. (dotyczący wniosków z 2018 r., 741 wnioski zaopiniowane negatywnie lub odrzucone z przyczyn formalnych), Protokół zbiorczy nr 1 z dnia 16 stycznia 2020 r. (dotyczący wniosków z 2019 r., 723 wnioski), Protokół zbiorczy nr 16 z dnia 16 grudnia 2020 r. (dotyczący wniosków z 2020 r., 673 wnioski), Protokół zbiorczy nr 13 z dnia 30 grudnia 2021 r. (dotyczący wniosków z 2021 r., 849 wniosków).

³⁹ Dz. Urz. Ministra SiT, poz. 98.

kwota dofinansowania z FRKF 350.000 zł zamiast 214 839 zł; z faktury nr 40/OG/2018 z 18 października 2018 r. wynika kwota dofinansowania z FRKF 650 531,26 zł zamiast 398 476 zł. Stwierdzono, że ww. faktury zawierały kwoty dofinansowania, które nie zostały potwierdzone na fakturze przez wnioskodawcę.

Zastępca Dyrektora DIS wyjaśnił, że przyczyną była oczywista omyłka, wynikająca z błędnej interpretacji postanowień umowy i wytycznych Ministerstwa. Dodatkowo poinformował, że wnioskodawca wezwany zostanie ponownie do przekazania Ministerstwu kopii faktur uwzględniających odpowiednie dane.

NIK przyjmuje złożone wyjaśnienie. W ocenie NIK rozliczenie dofinansowania powinno być dokonywane w Ministerstwie tylko na podstawie prawidłowo opisanych dokumentów potwierdzających poniesienie wydatków, zawierających prawidłowo wyliczone kwoty dofinansowania ze środków FRKF.

(akta kontroli str. 658-661, 663-666, 1460-1547)

5. W dokumentacji rozliczeniowej zadania inwestycyjnego w Ministerstwie nie wprowadzono zapisów dotyczących potwierdzenia spełnienia przez beneficjentów wymogów Programu w zakresie braku przekroczenia progów dofinansowania w stosunku do wydatków kwalifikowanych, progów wydatków kwalifikowanych na wykonanie elementów dodatkowych i obsługę inwestorską, a także rozliczenia wydatków na zakup sprzętu do utrzymania sportowej funkcjonalności obiektu.

W programie Sportowa Polska (edycje na lata 2018-2022), w rozdziale VII (edycja 2018) oraz w rozdziale VIII (edycja 2019-2022) wskazano, że w wydatkach kwalifikowanych mogą być uwzględnione koszty wykonania:

- elementów dodatkowych, takich jak drogi technologiczne i pożarowe wraz z ich oświetleniem, parkingi, zagospodarowanie terenu w tym jego ogrodzenie oraz inne elementy niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania obiektu sportowego – w wysokości do 10% wydatków kwalifikowanych zadania inwestycyjnego i o wartości nie większej niż 300 tys. zł brutto (w przypadku wniosków przewidujących realizację większej ilości zadań, limit procentowy 10% obliczany jest dla każdego zadania odrębnie);

- należące do kategorii wymienionej w § 11 ust. 2 pkt 8 lit. b) rozporządzenia z dnia 25 września 2017 r., koszty ruchomego wyposażenia sportowego oraz koszty wyposażenia służącego do utrzymania obiektu w wysokości nieprzekraczającej 40% łącznych wydatków kwalifikowanych ujętych we wniosku (edycja Programu na 2018 r.)⁴⁰;

- wydatków kwalifikowanych dotyczących obsługi inwestorskiej, w tym czynności wspierających w zakresie odbioru obiektów – w tym tzw. badań obiektowych (np. wymienionych w normie PN-EN 14877:2014), w łącznej kwocie do 30 tys. zł (do 40 tys. zł w Programie, edycja 2021 i 2022)⁴¹.

W latach 2018-2021, składany przez beneficjentów formularz końcowego rozliczenia dofinansowania zadania inwestycyjnego (formularz 2), nie zawierał informacji o spełnianiu przez beneficjentów progu procentowego i kwotowego wydatków kwalifikowanych, elementów dodatkowych zadania oraz korzystania z danego rodzaju

⁴⁰ W edycjach Programu od 2019 r. zrezygnowano z ww. zapisu oraz wprowadzono zapis, że kwalifikowane są wydatki dotyczące zakupu sprzętu do utrzymania sportowej funkcjonalności obiektu, takie jak rolba, odkurzacz basenowy czy sprzęt do pielęgnacji boisk, jednak wniosek musi zawierać stosowną analizę potwierdzającą korzyści ekonomiczne wynikające z zakupu urządzeń w stosunku do rozwiązania alternatywnego, jakim jest zakup danej usługi.

⁴¹ Kwota 30 tys. zł (40 tys. zł w Programie, edycja 2021-2022) nie stanowi limitu finansowego na prace inspektora nadzoru, lecz jest dodatkowym limitem na ewentualne badania laboratoryjne, ekspertyzy, wsparcie techniczne etc. w tym zakresie.

wydatków (kosztów ruchomego wyposażenia sportowego oraz kosztów wyposażenia służącego do utrzymania obiektu w wysokości nieprzekraczającej 40% sprzętu/rozliczenia zakupu sprzętu do utrzymania sportowej funkcjonalności obiektu). Także beneficjenci w dokumentach rozliczenia końcowego dofinansowania zadania nie wykazywali czy wymagane progi procentowe i kwotowe kosztów nie zostały przekroczone. Ponadto stosowane w Ministerstwie dokumenty weryfikacyjne rozliczenia dofinansowania, tj. lista kontrolna sporządzona przy weryfikacji wniosku o uruchomienie środków FRKF oraz karta rozliczenia zadania inwestycyjnego dofinansowanego ze środków FRKF nie zawierały informacji czy progi procentowe i kwotowe wydatków kwalifikowanych zostały zachowane⁴².

Minister Sportu i Turystyki, Pan Kami Bortniczuk wyjaśnił m.in., że lista kontrolna sporządzana przy weryfikacji wniosku o uruchomienie środków FRKF oraz Karta rozliczenia zadania inwestycyjnego dofinansowanego ze środków FRKF zawierają pytania obejmujące swoim zakresem weryfikację spełniania wymogu braku przekroczenia ww. progów procentowych i kwotowych wydatków oraz rodzajów wydatków kwalifikowanych określonych w programie. Obie listy stosowane przy weryfikacji wniosku o wypłatę dofinansowania, jak również rozliczenia dofinansowania zawierają pytania dotyczące weryfikacji aktualnego poziomu wydatków kwalifikowanych i aktualnego poziomu przysługującego dofinansowania. Przy weryfikacji ww. wartości podstawowym obszarem analizy jest analiza spełniania określonych w programie progów procentowych i kwotowych wydatków oraz rodzajów wydatków kwalifikowanych. Oznacza to, że aby wskazać aktualny poziom wydatków kwalifikowanych pracownik zobowiązany jest przeanalizować strukturę wydatków związanych z realizacją zadania. W analizie tej brane są pod uwagę wszelkie określone w programie progi procentowe i kwotowe dotyczące wydatków kwalifikowanych. W przypadku stwierdzenia występowania wydatków niekwalifikowanych, bądź przekroczenia progu procentowego lub kwotowego wydatków kwalifikowanych (np. zagospodarowania terenu powyżej 10% lub powyżej 300.000 zł) wartość wydatków kwalifikowanych ulega odpowiedniemu obniżeniu. Powoduje to konieczność weryfikacji aktualnego poziomu przysługującego dofinansowania. Minister także wyjaśnił, że lista sprawdzająca stosowana przy weryfikacji rozliczenia dofinansowania (Karta rozliczenia zadania inwestycyjnego dofinansowanego ze środków FRKF) zawiera następujące pytania: „Czy faktyczna całkowita wartość zadania inwestycyjnego jest zgodna z umową?”, „Czy zmiana faktycznej całkowitej wartości zadania inwestycyjnego wpłynie na podstawę wyliczenia dofinansowania?”, „Czy zmiana faktycznej całkowitej wartości zadania wpływa na wysokość dofinansowania?”. Poprzez powyższe pytania weryfikowane jest zachowanie proporcji kwoty dofinansowania do kwoty wydatków kwalifikowanych, tj. progów dofinansowania określonych w programie, tj.: do 33%, do 50%, do 70% lub do 80%.

NIK nie podziela złożonych wyjaśnień. W ocenie NIK dokumentacja rozliczeniowa sporządzana przez beneficjentów, jak również w Ministerstwie, powinna zawierać potwierdzenie spełniania przez beneficjentów zawartych w Programie progów wydatków kwalifikowanych, wydatków na elementy dodatkowe i obsługę inwestorską

⁴² Podobną nieprawidłowość w zakresie braku w dokumentacji rozliczeniowej potwierdzenia spełnienia przez beneficjentów wymogów Programu inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu, 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 – stwierdzono w ramach kontroli NIK pn. Program inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu (P/20/025). Do wystąpienia pokontrolnego nr KNO.410.006.01.2020 z dnia 20 listopada 2020 r. Minister Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu nie wniósł zastrzeżeń.

oraz rozliczenia zakupu sprzętu do utrzymania sportowej funkcjonalności obiektu, w celu wykluczenia ryzyka ich przekroczenia.

(akta kontroli str. 576-580, 582-590, 1497-1506, 1574-1614, 1668-2104)

OCENA CZĄSTKOWA

Minister w latach 2018-2022 (do 31 marca) w ramach programu Sportowa Polska dofinansował zadania budowy, modernizacji i remontów obiektów sportowych, w tym obiektów szkolnych ze środków FRKF w ramach 900 umów o dofinansowanie w łącznej wysokości 1 180,1 mln zł. Na realizację tego Programu wydatkował 608,8 mln zł, co stanowiło 32,5% ogółu wydatków przeznaczonych na programy inwestycyjne Ministra (1 874,7 mln zł). Wydatki w latach 2018-2021 na realizację Programu wzrastały, w 2018 r. wyniosły 37,4 mln zł, 2019 r. – 127,2 mln zł, 2020 r. - 182,4 mln zł, 2021 r. – 249,9 mln zł, do 31 marca 2022 r. – 11,9 mln zł. NIK pozytywnie ocenia przeznaczenie wysokich kwot dofinansowania na realizację Programu.

Program Sportowa Polska (edycje 2018-2021) został przygotowany i ogłoszony zgodnie z przepisami rozporządzeń Ministra w sprawie przekazywania środków z FRKF. NIK pozytywnie ocenia także wprowadzenie w Programie, od 2020 r. dofinansowania zadań o charakterze priorytetowym budowy pierwszej pełnowymiarowej sali gimnastycznej w gminie, pierwszej pływalni o długości 25 m w powiecie lub pierwszej pływalni o długości min. 16 m w gminie. Dofinansowano ogółem 32 zadania priorytetowe w łącznej kwocie 113,3 mln zł.

Pomimo wprowadzenia w Programie od edycji 2020 priorytetu budowy pierwszej pełnowymiarowej sali gimnastycznej w gminie, Ministerstwo nie posiadało informacji jaka jest liczba w Polsce gmin, które nie posiadają pełnowymiarowej sali gimnastycznej lub hali sportowej oraz szkół, które nie posiadają jakiegokolwiek sali gimnastycznej. Sporządzone w Ministerstwie w 2015 r.⁴³ opracowanie dotyczące liczby w Polsce gmin, które nie posiadają pełnowymiarowej sali gimnastycznej lub hali sportowej nie było aktualizowane. Natomiast sporządzono opracowanie dotyczące powiatów w kraju nie posiadających krytej pływalni. Minister podjął działania inwentaryzacyjne w celu ustalenia braków w gminach poprzez uruchomienie od 2021 r. ogólnodostępnej pilotażowej aplikacji pn. Mapa obiektów sportowych. Jednakże, w ocenie NIK podjęte obecnie działania mogą być niewystarczające do dokonania w przyszłości pełnej inwentaryzacji ogólnodostępnych obiektów sportowych. Wynika to z nieprzyjęcia w Ministerstwie harmonogramu dalszych działań, a także braku zaplanowania narzędzi mających na celu pozyskanie danych o obiektach ze wszystkich gmin w Polsce. Pełna inwentaryzacja bazy obiektów sportowych skutkująca stworzeniem całościowej mapy obiektów dla wszystkich gmin pozwoliłaby Ministrowi na lepszą ocenę potrzeb inwestycyjnych w gminach i na terenie województw, a w konsekwencji efektywniejsze wydatkowanie środków dofinansowania.

NIK ocenia, że proces udzielania dofinansowania nie zapewniał rzetelnego wyboru zadań inwestycyjnych w ramach Programu (edycje 2018-2021). Minister udzielał dofinansowania na podstawie nieprzejrzystych i niezapewniających równego traktowania wnioskodawców zasad oceniania wniosków o dofinansowanie. Stosowana procedura oceny nie zapewniała wyboru części wysoko ocenionych merytorycznie zadań inwestycyjnych. Zasady oceny pozwalają bowiem Ministrowi na przyznawanie dodatkowych punktów wnioskowi bez szczegółowego uzasadnienia, co skutkowało wykluczeniem z dofinansowania od ponad 50% do ponad 76% wniosków wysoko ocenionych przez Zespół na podstawie kryteriów oceny merytorycznej: technicznej, ekonomicznej i sportowej/potencjału sportowego. Oceny wniosków w Programie (edycja 2018) dokonano na podstawie kryteriów oceny i przypisanych im wag punktowych, które nie zostały zaakceptowane przez przewodniczącego Zespołu, a Minister dodał wnioskowi dodatkowe punkty, czego nie przewidziano

⁴³ Trzy lata przed ogłoszeniem programu Sportowa Polska (edycja 2018).

w Programie i regulacjach wewnętrznych Ministerstwa. W wyniku tej oceny dofinansowano 148 zadań inwestycyjnych na kwotę 204,5 mln zł. Dodatkowo dokumentacja oceny wniosków w Programie (edycje 2018-2021), tj. sporządzane arkusze oceny i protokoły zbiorcze nie zawierały wymaganych w regulacjach wewnętrznych Ministerstwa informacji, które wnioski zostały odrzucone z przyczyn formalnych, a które zaopiniowane negatywnie. W ocenie NIK stosowane zasady udzielania dotacji stwarzają ryzyko zakwestionowania rzetelności oceny zadań, jak i zasadności działania Zespołu dokonującego merytorycznej oceny wniosków. Przedstawione powyżej nieprawidłowości wyczerpują znamiona korupcyjnego mechanizmu dowolności postępowania.

W Ministerstwie prawidłowo rozliczono dofinansowane w ramach Programu zadania, przy czym w przypadku jednego z 18 skontrolowanych zadań, stwierdzono dofinansowanie wydatków w kwotach niezgodnych z rozliczonymi w fakturach. Ponadto dokumentacja rozliczenia (formularz rozliczenia dofinansowania przez beneficjentów, lista kontrolna sporządzona przy weryfikacji wniosku o uruchomienie środków FRKF, karta rozliczenia zadania) nie zawierała zapisów pozwalających na weryfikację wymogów Programu w zakresie braku przekroczenia progów dofinansowania w stosunku do wydatków kwalifikowanych, progów wydatków kwalifikowanych na wykonanie elementów dodatkowych i obsługę inwestorską oraz weryfikacji rozliczenia wydatków na zakup sprzętu do utrzymania sportowej funkcjonalności obiektu.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

2. Realizacja celu i efekty programu Sportowa Polska

2.1. W latach 2018-2020 obowiązywały dokumenty strategiczne rozwoju sportu w Polsce, tj. PRS 2020 i Dokument implementacyjny PRS 2020⁴⁴, w których zaplanowano wskaźniki i mierniki dotyczące rozwoju szkolnej infrastruktury sportowej i ogólnodostępnej infrastruktury sportowej. W PRS 2020 zaplanowano dwa wskaźniki dotyczące rozwoju szkolnej infrastruktury, tj. *Odsetek szkół mających dostęp do sali gimnastycznej* oraz *Odsetek szkół mających dostęp do jakiegokolwiek boiska lub urządzenia sportowego*. W sprawie monitorowania wykonania ww. wskaźników, Pan Dariusz Buza, Dyrektor Departamentu Sportu dla Wszystkich (DS) wyjaśnił, że Ministerstwo w ramach przygotowywania sprawozdań z realizacji PRS 2020 zwracało się do Ministerstwa Edukacji Narodowej (MEN) o przekazanie danych dotyczących wykonania wskaźników, który informował, że przekazanie danych nie jest w tej chwili możliwe z powodu braków danych w Systemie Informacji Oświatowej (SIO) i nastąpi to w późniejszym okresie. Ponieważ danych tych MEN nie przekazał, w Aktualizacji PRS 2020 przyjętej w sierpniu 2019 r.⁴⁵ wskaźniki te zostały wykreślone.

W DI PRS 2020 przyjęto narzędzie nr 9 *Wsparcie rozwoju ogólnodostępnej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej na potrzeby sportu dla wszystkich* oraz miernik jego realizacji *Liczba wybudowanych, przebudowanych lub wyremontowanych obiektów sportowych na potrzeby sportu dla wszystkich*⁴⁶. W latach 2018-2020 wartości uzyskane miernika narzędzia nr 9 wykonano (2018 r.: zaplanowany – brak, wykonany – 1049; 2019 r.: zaplanowany – 1350, wykonany – 1293; 2020 r.: zaplanowany 600,

⁴⁴ Dokument Implementacyjny do Programu Rozwoju Sportu do roku 2020 przyjęty przez Ministra Sportu i Turystyki w maju 2016 r., zaktualizowany przez Ministra Sportu i Turystyki w grudniu 2017 r. oraz przez Ministra Sportu w grudniu 2019 r. Dalej: DI PRS 2020.

⁴⁵ Aktualizacja PRS 2020 przyjęta 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.

⁴⁶ W Aktualizacji DI PRS 2020 z grudnia 2019 r. zmieniono ww. miernik na 2020 r. na *Liczba dofinansowanych w danym roku zadań inwestycyjnych w ramach sportu dla wszystkich (w szt.)*.

wykonany – 478⁴⁷). Ministerstwo nie monitorowało odrębnie wartości tego miernika dla zadań realizowanych w ramach programu Sportowa Polska. Dyrektor DS wyjaśnił, że brak zaplanowania wartości miernika na 2018 r. wynikało z tego, iż określenie tego miernika było bezcelowe, ponieważ aktualizacja DI PRS 2020 została przyjęta przez Ministra w grudniu 2019 r., w związku z trwającymi przez cały 2018 r. pracami nad ewaluacją PRS 2020 i przyjęciem aktualizacji PRS 2020 w sierpniu 2019 r.

Przyjęte wskaźniki i mierniki nie pozwalały na strategiczną ocenę rozwoju infrastruktury sportowej ogólnodostępnej umożliwiającej masowe uprawianie sportu, w tym szkolnej infrastruktury sportowej. Zaplanowanych w PRS 2020 wskaźników nie monitorowano w związku z brakiem pozyskania danych z zewnętrznej bazy SIO, a miernik narzędzia DI PRS 2020 nie był odrębnie monitorowany dla zadań dofinansowanych w ramach Programu.

Stwierdzono, że po zakończeniu obowiązywania PRS 2020, Minister nie opracował i nie przedłożył Radzie Ministrów projektu dokumentu strategicznego w obszarze sportu, obowiązującego po 2020 roku, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 479-486, 489-575, 576-584)

2.2. Wartość i liczba udzielonych dofinansowań w latach 2018-2022 (do 31 marca) w podziale na rodzaje beneficjentów realizowanych zadań inwestycyjnych w ramach programu Sportowa Polska przedstawiała się następująco: samorząd gminny – 991 947 tys. zł (760 umów), samorząd powiatowy – 128 717 tys. zł (90 umów), kościoły i związki wyznaniowe – 17 844 tys. zł (9 umów), uczelnie – 13 586 tys. zł (10 umów), stowarzyszenia prowadzące działalność w zakresie kultury fizycznej – 11 049 tys. zł (12 umów), osoby prawne prowadzące działalność w zakresie kultury fizycznej (sp. z o.o., spółki akcyjne, itp.) – 9 157 tys. zł (7 umów), kluby sportowe – 5 603 tys. zł (7 umów), towarzystwa prowadzące działalność w zakresie kultury fizycznej – 1 476 tys. zł (2 umowy), Akademicki Związek Sportowy – 401 tys. zł (2 umowy), samorząd województwa – 292 tys. zł (1 umowa).

(akta kontroli str. 177-180)

2.3. W Programie (edycje 2018-2022) ani w ramach procesu oceny wniosków i udzielania dofinansowania nie przyjmowano zasad i narzędzi w celu równomiernego rozwijania bazy sportowej na terenie województw, uwzględniając w ocenie np. kwoty udzielonych dofinansowań województwom narastająco od początku realizacji Programu (od 2018 r.) lub w danej edycji Programu, inne parametry, m.in. wielkość i liczba mieszkańców województwa, liczba obiektów tego samego rodzaju w województwie np. pełnowymiarowych sal gimnastycznych, hal sportowych, boisk sportowych oraz liczbę klubów sportowych i ich członków. W latach 2018-2022 DIS (także Departament Inwestycji Sportu) nie zasięgał w samorządach województw lub związkach samorządów województw informacji, jakie są potrzeby infrastrukturalne województw w zakresie obiektów sportowych.

W latach 2018-2022 (do 31 marca) wartość udzielonego przez Ministra dofinansowania na zadania inwestycyjne w ramach Programu⁴⁸ w podziale na poszczególne województwa, wynosiła odpowiednio: dla podkarpackiego – 151 864 tys. zł, tj. 12,9% wydatków z Programu, na 148 zadań; małopolskiego – 148 509 tys. zł, tj. 12,6%, 104 zadania; mazowieckiego – 132 167 tys. zł, tj. 11,2%, 95 zadań; lubelskiego – 95 779 tys. zł, tj. 8,1%, 75 zadań; śląskiego – 91 508 tys. zł, tj. 7,7%, 73 zadania; wielkopolskiego – 79 435 tys. zł, tj. 6,7%, 47 zadań; kujawsko-pomorskiego –

⁴⁷ Główną przyczyną osiągnięcia w 2019 r. i 2020 r. niższych niż planowane wartości mierników były rezygnacje wnioskodawców z przyznanego dofinansowania oraz opóźnienia w realizacji inwestycji przez wnioskodawców.

⁴⁸ Na podstawie podpisanych umów o dofinansowanie z wnioskodawcami w województwach.

67 757 tys. zł, tj. 5,7%, 48 zadań; łódzkiego – 64 224 tys. zł, tj. 5,4%, 49 zadań; dolnośląskiego – 61 107 tys. zł, tj. 5,2%, 49 zadań; pomorskiego – 53 983 tys. zł, tj. 4,6%, 34 zadania; podlaskiego – 53 774 tys. zł, tj. 4,6%, 29 zadań; świętokrzyskiego – 53 402 tys. zł, tj. 4,5%, 57 zadań; warmińsko-mazurskiego – 51 975 tys. zł, tj. 4,4%, 39 zadań; zachodnio-pomorskiego – 33 748 tys. zł, tj. 2,9%, 24 zadania; lubuskiego – 28 995 tys. zł, tj. 2,5%, 15 zadań; opolskiego – 11 845 tys. zł, 1%, 14 zadań.

Zastępca Dyrektora DIS wyjaśnił, że Ministerstwo w ramach procesu naboru wniosków i udzielania dofinansowania w Programie nie przyjmowało zasad i narzędzi w celu równomiernego rozwijania bazy sportowej. Proces oceny merytorycznej wniosku nie bierze pod uwagę położenia geograficznego i położenia danej jst na terenie konkretnego województwa. Kryteria oceny wniosków biorą pod uwagę szereg wskaźników obiektywnie weryfikujących potencjał sportowy danej inwestycji, właściwości techniczno-funkcjonalne oraz potencjalne ekonomiczne zdolności inwestora. Zastępca Dyrektora DIS wskazał także, że samorządy wojewódzkie posiadają ograniczoną wiedzę na temat stanu infrastruktury sportowej oraz jej braków na swoim terenie. Poinformował również, że różnica wynika z liczby złożonych wniosków z danego województwa, co może wynikać z różnic w potencjale konkretnych województw, które różnią się zarówno pod względem zajmowanej powierzchni jak i liczbą ludności czy też liczbą jst niższego szczebla (gmin i powiatów), które to czynniki bezpośrednio oddziałują na potencjalną liczbę wniosków jakie mogą być złożone w ramach Programu. Wskazał także, że w Ministerstwie od 2020 r. podjęto decyzję o całościowym zinventaryzowaniu wszystkich obiektów infrastruktury sportowej na terenie kraju pn. Mapa obiektów sportowych.

(akta kontroli str. 174-181, 211-213, 214-217, 1665-1667)

2.4. Celem programu Sportowa Polska (edycje 2018-2022) określono wsparcie realizacji zadań inwestycyjnych dotyczących obiektów sportowych na terenie całego kraju, a dofinansowaniem mogą zostać objęte obiekty ogólnodostępne, umożliwiające masowe uprawianie sportu. Z uwagi na ogólny charakter Programu, rodzaje zadań inwestycyjnych, o dofinansowanie których można starać się w ramach niniejszego Programu, zostały podzielone na trzy grupy (grupa I, II, III). W Programie nie przewidziano oceny lub ewaluacji jego realizacji. Dyrektor DIS wyjaśnił powyższe tym, że realizacja Programu nie ma charakteru projektowego, w związku z tym w realizacji tego typu przedsięwzięć trudno jest wyodrębnić początek i koniec działań oraz przypisać działaniom mierniki inne od ilościowych. Stwierdzono, że Ministerstwo nie dokonywało ewaluacji Programu, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 331-333, 345-351)

2.5. W wyniku kontroli stwierdzono, że w efekcie realizacji zadań inwestycyjnych w ramach programu Sportowa Polska w latach 2018-2022 (do 31 marca):

- w ramach I grupy zadań (Budowa, przebudowa lub remont szkolnej infrastruktury sportowej) wybudowano łącznie 408 obiektów sportowych (w poszczególnych latach odpowiednio: 14, 81, 170, 134, 9). Wybudowano następujące obiekty: 175 boisk sportowych⁴⁹, 116 pełnowymiarowych sal gimnastycznych⁵⁰, 66 kompleksów lub urządzeń lekkoatletycznych⁵¹, 21 pełnowymiarowych hal sportowych⁵², 12 terenowych

⁴⁹ W 2018 r. – 6 (w tym: 4 boiska wielofunkcyjne i 2 boiska piłkarskie), w 2019 r. – 49 (7 boisk piłkarskich, 42 boiska wielofunkcyjne), w 2020 r. – 66 (15 boisk piłkarskich, 51 boisk wielofunkcyjnych), w 2021 r. – 51 (11 boisk piłkarskich, 40 wielofunkcyjnych), w 2022 r. do 31 marca – 3 boiska wielofunkcyjne.

⁵⁰ Odpowiednio w latach 2018–2022 (do 31 marca): 5, 17, 45, 45, 4.

⁵¹ Odpowiednio w latach 2018–2022 (do 31 marca): 3 (bieżnie), 6 (3 bieżnie, 2 rzutnie, 1 skoczni), 39 (5 - rzutni, 21 bieżni, 11 skoczni, 2 komplekсы LA), 18 (11 bieżni, 1 rzutnia, 5 skoczni, 1 kompleks LA), 0.

⁵² Odpowiednio w latach 2018–2022 (do 31 marca): 0, 5, 6, 9, 1.

urządzeń sportowych, 4 korty tenisowe⁵³, 14 innych przyszkolnych obiektów sportowych⁵⁴. W dodatku przebudowano łącznie 71 przyszkolnych obiektów sportowych⁵⁵ (w poszczególnych latach odpowiednio: 3, 31, 17, 11, 9) i wyremontowano 76 przyszkolnych obiektów sportowych (odpowiednio: 3, 14, 25, 33, 1)⁵⁶;

- w ramach II grupy zadań (modernizacja infrastruktury sportowej służącej klubom sportowym) zmodernizowano łącznie 131 obiektów sportowych, w poszczególnych latach odpowiednio: 6, 20, 36, 67, 2. W tym zmodernizowano 11 sal sportowych⁵⁷, 2 kryte pływalnie, 48 boisk sportowych, 7 kortów tenisowych, 2 obiekty dla sportów jeździeckich, 9 kompleksów lekkoatletycznych, 23 inne obiekty sportowe (skocznie, siłownie zewnętrzne, rzutnie, bieżnie, strefę aktywności sportowej), 29 zapleczy szatniowo-sanitarnych dla obiektów;

- w ramach III grupy zadań (budowa ogólnodostępnej infrastruktury sportowej) wybudowano łącznie 91 obiektów sportowych, w poszczególnych latach odpowiednio: 8, 11, 26, 40, 6. W tym wybudowano łącznie 36 wielkich boisk do gier zespołowych, 5 krytych pływalni, 3 kryte lodowiska, 2 treningowe hale sportowe, 1 treningową salę gimnastyczną, 2 kompleksy lekkoatletyczne, 42 inne obiekty sportowe⁵⁸.

(akta kontroli str. 182-191)

2.6. Pełnomocnik Rządu ds. Infrastruktury Sportowej⁵⁹ podejmował działania w zakresie monitorowania rozwoju infrastruktury sportowej oraz diagnozowania deficytów w rozwoju samorządowej infrastruktury sportowej w województwach, powiatach, gminach, w szczególności w gminach nieposiadających pełnowymiarowej sali gimnastycznej. W okresie objętym kontrolą NIK Pełnomocnik nie zlecał podmiotom zewnętrznym ekspertyz dotyczących realizacji programu Sportowa Polska.

Główną inicjatywą Pełnomocnika w zakresie niwelowania deficytów w rozwoju samorządowej infrastruktury sportowej było wpisanie do programu Sportowa Polska, począwszy od edycji z 2020 r., trzech priorytetów inwestycyjnych: budowa pierwszej pełnowymiarowej sali gimnastycznej (12 m x 24 m) w gminie, która nie posiadała dotychczas na swoim terenie obiektu tego typu, budowa pierwszej pływalni o długości niecki 25 m w powiecie i budowa pierwszej pływalni o długości niecki min. 16 w gminie.

Pełnomocnik przedstawił Radzie Ministrów wnioski związane z rozwojem infrastruktury sportowej szkolnej i ogólnodostępnej do masowego uprawiania sportu, dotyczące usuwania z mapy Polski tzw. „białych plam” w postaci gmin, na terenie których nie ma ani jednej pełnowymiarowej sali gimnastycznej, a także przeprowadzania remontów i modernizacji kompleksów boisk sportowych, powstałych w ramach programu „Moje Boisko – Orlik 2012” (w 2022 r. ogłoszono dedykowaną, pilotażową edycję Programu

⁵³ W badanym okresie w 2020 r. 3 korty tenisowe i w 2021 – 1.

⁵⁴ Odpowiednio w latach 2018–2022 (do 31 marca): 0, 2 (zaplecza), 6 (3 zaplecza, 1 siłownia wewnętrzna, 1 kryta pływalnia, 1 boisko do gier plażowych), 5 (zaplecze, 3 boiska do gier plażowych, 1 lodowisko), 1 boisko do piłki plażowej.

⁵⁵ Odpowiednio: 3 (1 boisko piłkarskie, 1 bieżnia, 1 boisko wielofunkcyjne), 31 (1 sala, 7 boisk piłkarskich, 15 boisk wielofunkcyjnych, 2 korty, 2 bieżnie, 1 rzutnia, 3 skocznie), 17 (2 sale gimnastyczne, 1 hala sportowa, 2 boiska piłkarskie, 9 boisk wielofunkcyjnych, 1 kryta pływalnia, 2 bieżnie), 11 (1 sala gimnastyczna, 7 boisk wielofunkcyjnych, 2 bieżnie, 1 kompleks), 9 (1 sala gimnastyczna, 1 hala sportowa, 1 boisko piłkarskie, 3 boiska wielofunkcyjne, 1 kryta pływalnia, 1 skocznia, 1 zaplecze).

⁵⁶ W 2018 r. 3 obiekty (1 sala gimnastyczna, 2 hale sportowe), w 2019 r. - 14 (3 sale gimnastyczne, 3 hale sportowe, 1 boisko piłkarskie, 3 wielofunkcyjne, 1 kryta pływalnia, 1 bieżnia, 1 wielofunkcyjna strefa aktywności, 1 zaplecze), w 2020 r. - 25 (8 sal gimnastycznych, 1 hala sportowa, 1 boisko piłkarskie, 14 boisk wielofunkcyjnych, 1 bieżnia), w 2021 r. - 33 (11 sal gimnastycznych, 5 hal sportowych, 2 boiska piłkarskie, 7 boisk wielofunkcyjnych, 2 bieżnie, 1 skocznia, 3 wielofunkcyjne strefy aktywności, 2 zaplecza), w 2022 r. do 31 marca - 1 sala gimnastyczna.

⁵⁷ m.in. sale gimnastyczne, siłownie, sale do sportów walk, hale sportowe.

⁵⁸ m.in.: 3 trasy rowerowe, 2 boiska do piłki plażowej, 1 kort tenisowy, 4 bieżnie, 5 skoczni, 5 rzutni, 1 siłownia wewnętrzna, 5 wielofunkcyjnych stref aktywności, 3 obiekty zimowe, 1 otwarta strefa aktywności, 11 zapleczy obiektów sportowych.

⁵⁹ Powołany Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2019 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw infrastruktury sportowej (Dz.U. z 2021 r. poz. 82). Dalej: Pełnomocnik.

modernizacji kompleksów sportowych „Moje Boisko – ORLIK 2012”). Dodatkowo, analiza obecnego stanu infrastruktury tenisowej oraz ostatnich wyników polskich tenisistów zaowocowała ogłoszeniem w 2022 r. pilotażowej edycji programu Tenisowa Polska – Program budowy infrastruktury tenisowej.

Wydatki na funkcjonowanie i realizację zadań Pełnomocnika w okresie objętym kontrolą NIK dotyczyły obsługi stanowiska Sekretarza Stanu w Ministerstwie i były finansowane z rezerwy celowej⁶⁰, przyznanej od 1 października 2019 r. Wydatkowane środki dotyczyły wynagrodzeń pracowników zatrudnionych na stanowiskach obsługowych oraz kosztów delegacji służbowych Pełnomocnika oraz wyniosły łącznie 38,5 tys. zł⁶¹.

(akta kontroli str.160-169)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Minister nie opracował i nie przedłożył Radzie Ministrów projektu dokumentu strategicznego w obszarze sportu, w tym dotyczącego rozwoju infrastruktury sportowej, obowiązującego po 2020 roku. Podjęte w Ministerstwie działania w celu opracowania ww. dokumentu były nieskuteczne i nierzetelne.

Zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁶², dział kultura fizyczna obejmuje sprawy sportu; wychowania fizycznego i rehabilitacji ruchowej. Stosownie do art. 34 ust. 1 ww. ustawy minister jest obowiązany do inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów w stosunku do działu, którym kieruje, a także przedkładania w tym zakresie inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów – na zasadach i w trybie określonych w regulaminie pracy Rady Ministrów. Zgodnie z art. 9 pkt 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁶³ strategiami rozwoju są inne strategie rozwoju, tj. dokumenty określające podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju, odnoszące się do sektorów, dziedzin, regionów lub rozwoju przestrzennego⁶⁴. W myśl art. 15 ust. 1 i ust. 4 pkt 2 ww. ustawy programami rozwoju są dokumenty o charakterze operacyjno-wdrożeniowym ustanawiane w celu realizacji strategii rozwoju, określające działania przewidziane do realizacji zgodnie z ustalonym systemem realizacji programu i planem finansowym, stanowiącymi element programu oraz przyjmowanymi w drodze uchwały lub decyzji odpowiedniego organu.

Stwierdzono, że podejmowane przez Ministra działania dotyczyły powołania od 19 maja 2020 r. Zespołu do spraw opracowania nowego dokumentu strategicznego w obszarze sportu oraz zmiany jego składu⁶⁵. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK (30 czerwca 2022 r.) sporządzono jedynie koncepcję Programu

⁶⁰ Decyzja Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju w sprawie zmian w budżecie państwa na 2019 r. z dnia 7 października 2019 r., znak MF/Fs8.4143.3.196.2019.MF.4195.

⁶¹ W 2019 r. wydatkowano 33 941,04 zł na wynagrodzenia pracowników i 729 zł na delegacje służbowe Pełnomocnika oraz w 2021 r. 3812,67 zł na delegacje służbowe Pełnomocnika.

⁶² Dz. U. z.2021 r. poz. 1893, ze zm. Dalej: ustawa o działach administracji rządowej.

⁶³ Dz.U. z 2021 r. poz.1057, ze zm. Dalej: ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

⁶⁴ W art. 13 ust. 1a ww. ustawy wskazano elementy jakie powinna zawierać inna strategia rozwoju. W art. 21d, art. 21e i art. 21f powyższej ustawy określono zasady dotyczące tworzenia polityki publicznej, w tym m.in. okres obowiązywania, wymagane elementy oraz zasady opracowania, przyjęcia i aktualizacji polityki publicznej.

⁶⁵ Skład i nazwę Zespołu powołanego zarządzeniem nr 6 Ministra Sportu z dnia 19 maja 2020 r. w sprawie utworzenia Zespołu do spraw opracowania nowego dokumentu strategicznego w obszarze sportu obowiązującego po 2020 r. (Dz. Urz. Ministra Sportu, poz. 33), zmieniano: zarządzeniem Ministra Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu z dnia 15 czerwca 2021 r. w sprawie Zespołu do spraw opracowania nowego dokumentu strategicznego w obszarze sportu obowiązującego po 2020 r. (Dz. Urz. Ministra KDiNS, poz. 54) i zarządzeniem nr 9 Ministra Sportu i Turystyki z dnia 9 lutego 2022 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw opracowania Programu Rozwoju Sportu do roku 2030 (Dz. Urz. Ministra SiT, poz. 9).

rozwoju sportu do roku 2030, jednakże nie przygotowano projektu dokumentu i nie zgłoszono go do wykazu prac legislacyjnych Ministra⁶⁶.

Dyrektor DS poinformował, że obecnie dokumentem strategicznym Rządu, w którym wskazano działania na rzecz infrastruktury sportu jest Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2030⁶⁷, w której jednym z projektów uzupełniających jest projekt „Infrastruktura sportowa dla budowy kapitału ludzkiego”, obejmujący programy Ministerstwa (dla projektów uzupełniających nie określono w ww. strategii wskaźników ani mierników).

Minister Sportu i Turystyki, Pan Kamil Bortniczuk wyjaśnił m.in., że przygotowanie dokumentów strategicznych jest procesem długotrwałym i zwykle zajmuje kilka lat, ze względu na objętość i przekrojowość dokumentów strategicznych, konieczność przygotowania diagnozy obejmującej wiele źródeł, a także przeprowadzenia konsultacji z wieloma interesariuszami. Prace nad nowym dokumentem strategicznym w obszarze sportu, tj. Programem Rozwoju Sportu do roku 2030 (PRS 2030) zostały rozpoczęte na przełomie 2019 r. i 2020 r. W 2020 r. Ministerstwo prowadziło prace analityczne służące zebraniu materiałów (wyników badań, analiz i opracowań), które będą stanowić podstawę diagnozy do nowego PRS 2030. Zarządzeniem nr 6 Ministra Sportu z 19 maja 2020 r. został powołany Zespół do spraw opracowania nowego dokumentu strategicznego w obszarze sportu obowiązującego po 2020 r. Jednym z najważniejszych czynników, mających wpływ na pracę nad nowym dokumentem strategicznym w okresie od marca 2020 r., była pandemia Covid-19, w wyniku której nastąpiło całkowite zamknięcie sektora sportu w Polsce. W związku z tym, że jeszcze nie ma wystarczającej liczby badań, które ukazują wpływ pandemii na sektor sportu, brakuje wystarczających przesłanek do planowania celów, priorytetów i kierunków interwencji, które uwzględniałyby aktualną sytuację w sporcie. Poza tym, z powodu pandemii przesunięta została realizacja dwóch ważnych badań, które dostarczyłyby wielu niezbędnych danych do diagnozy PRS 2030⁶⁸. Pozyskanie danych dotyczących stanu sportu po okresie pandemii, w tym danych z dwóch wskazanych powyżej badań znacząco wpłynie na skuteczne zaplanowanie kierunków interwencji w tym obszarze. Pandemia spowodowała również brak możliwości przeprowadzenia planowanego na jesień 2020 r. audytu sportu po Igrzyskach Olimpijskich w Tokio, który miał obejmować kompleksową ocenę funkcjonowania polskiego sportu, w tym sportu wyczynowego i podsumowywać stan, w jakim znajduje się polski sport w porównaniu do innych państw (ostatecznie w związku z pandemią i przeniesieniem Igrzysk na 2021 r. oraz zmianami strukturalnymi w Ministerstwie audyt sportu nie został przeprowadzony). Ponadto Minister wskazał, że nowelizacja ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z dnia 15 lipca 2020 r.⁶⁹, która weszła w życie 13 listopada 2020 r. wprowadziła zmiany mające znaczący wpływ na prace nad nowym dokumentem strategicznym m.in. dla programów rozwoju został zniesiony obowiązek przygotowania ewaluacji ex-ante projektu takiego dokumentu, wprowadzono przepis, że w treści dokumentu powinny się znaleźć jedynie wnioski z diagnozy, a nie jej całość. Nowelizacja ta wprowadziła nowy rodzaj dokumentu

⁶⁶ W zamieszczonym w BIP MSiT wykazie prac legislacyjnych, <https://www.gov.pl/web/sport/wykaz-prac-legislacyjnych> (na 13 grudnia 2019 r., na 19 maja 2020 r., na 30 października 2020 r., na 3 marca 2022 r., na 19 kwietnia 2022 r.) brak jest informacji o projekcie dokumentu strategicznego w obszarze sportu na okres po 2020 roku lub do 2030 roku.

⁶⁷ Przyjęta uchwałą nr 184/2020 Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2020 r.

⁶⁸ Główny Urząd Statystyczny przesunął z 2020 r. na 2021 r. realizowane w cyklu 4-letnim badanie „Uczestnictwo Polaków w sporcie i rekreacji ruchowej” (raport z badania będzie dostępny w III kwartale 2022 r.). Natomiast Komisja Europejska przeniósła z 2021 r. na 2022 r. realizację badania Eurobarometru w zakresie sportu i aktywności fizycznej. Poprzednie badanie Eurobarometru zrealizowano w 2017 r.

⁶⁹ Dz.U. poz. 1378.

strategicznego tj. politykę publiczną, której przyjęcie mogłoby być alternatywą dla przyjmowanego programu.

Minister wyjaśnił także, że wpływ na prace nad dokumentem miały również zmiany organizacyjne resortu, w tym połączenie Ministerstw Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Sportu w marcu 2021 r., co spowodowało konieczność weryfikacji kierunków pracy oraz powołania nowego zespołu, zarządzeniem Ministra Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu z dnia 15 czerwca 2021 r. W ramach reorganizacji Wydział Polityki Sportowej, który zajmował się m.in. kwestiami opracowywania i monitorowania dokumentów strategicznych w obszarze sportu został włączony w strukturę DS. W trakcie prac nad PRS 2030 w Wydziale Polityki Sportowej pojawiły się braki kadrowe, które miały wpływ na tempo prac nad dokumentem. Z powodu utworzenia MSiT w październiku 2021 r., konieczna była ponowna nowelizacja zarządzenia dot. Zespołu do spraw opracowania PRS 2030. Minister wskazał, że po Igrzyskach Olimpijskich w Tokio zakończonych w sierpniu 2021 r. Ministerstwo zleciło Instytutowi Sportu – Państwowemu Instytutowi Badawczemu z siedzibą w Warszawie sporządzenie kompleksowej analizy działania sportu wyczynowego w Polsce w zakresie pzs działających w letnich sportach olimpijskich. Stosowny dokument został przekazany 30 września 2021 r. i zostanie wykorzystany w diagnozie do PRS 2030.

Ponadto Minister wyjaśnił, że zgłoszenie projektu PRS 2030 do Wykazu Prac Programowych Rady Ministrów będzie możliwe dopiero po jego opracowaniu, gdyż zgodnie z oczekiwaniami Zespołu ds. Programowania Prac Rządu, wraz z wnioskiem o wpisanie danego dokumentu do Wykazu Prac Programowych niezbędne jest przedłożenie projektu tego dokumentu. Przewiduje się, że będzie to miało miejsce do końca 2022 r.

W ocenie NIK prowadzone w Ministerstwie działania w celu opracowania ww. projektu dokumentu były nieskuteczne. W związku z brakiem dokumentu strategicznego, nie jest możliwa po 2020 roku ocena, czy program Sportowa Polska realizuje strategiczne cele operacyjne rozwoju infrastruktury sportowej w Polsce. Przyczyny opóźnienia, w tym m.in. zmiany legislacyjne, zmiany strukturalne, braki kadrowe oraz pandemia Covid-19, nie powinny wpływać na zachowanie ciągłości działań strategicznych Ministra w obszarze sportu, w szczególności w zakresie rozwoju infrastruktury sportowej.

(akta kontroli str. 350-351, 576-577, 582-590, 591-646)

2. Minister nie zapewnił dokonania ewaluacji programu Sportowa Polska oraz nie wprowadził mechanizmu ewaluacji realizacji celu Programu i celów określonych dla grup zadań inwestycyjnych (I, II, III)⁷⁰, w tym m.in. wykorzystania obiektów sportowych przez uczniów i lokalne społeczności (kluby sportowe, mieszkańców), co było nierzetelne.

Minister Sportu i Turystyki, Pan Kamil Bortniczuk wyjaśnił, że ewaluacja każdej polityki publicznej jest potrzebna i może wnieść wiele cennych uwag, ocen i spostrzeżeń mogących pozytywnie wpłynąć na zwiększenie skuteczności czy też efektywności realizowanych celów i wydatkowania środków publicznych. W odniesieniu do tego kluczowego programu Sportowa Polska Ministerstwa w zakresie systemowego wsparcia rozwoju infrastruktury sportowej wykorzystywanej przez szkoły, kluby

⁷⁰ I grupę stanowią zadania mające na celu poprawę stanu przyszkolnej infrastruktury sportowej, przeznaczonej na potrzeby realizacji zajęć wychowania fizycznego, służącej jednocześnie lokalnym społecznościom do aktywnego spędzania czasu wolnego, jak również – w miarę możliwości – umożliwiającej współzawodnictwo sportowe. II grupę stanowią zadania, których celem jest poprawa warunków treningowych dla sportowców, w tym przeciwdziałanie procesom utraty wartości użytkowej obiektów sportowych, znajdujących się w niedostatecznym stanie techniczno-funkcjonalnym, służących przede wszystkim uprawianiu sportów olimpijskich, jak również obiektów umożliwiających szerokie upowszechnianie sportu. III grupę stanowią zadania dotyczące budowy nowej (nieprzyszkolnej) infrastruktury sportowej, dającej możliwość aktywnego spędzania czasu wolnego, stanowiącej ważny element profilaktyki zdrowotnej oraz umożliwiającej współzawodnictwo sportowe.

sportowe i mieszkańców należy wskazać na szereg istotnych uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych wpływających na ocenę możliwości oraz zakresu przeprowadzenia kompleksowej ewaluacji efektów Programu. Sprawiają one, że kwestia przeprowadzenia ewaluacji przestaje być jedynie rutynowym i szybkim przedsięwzięciem. Minister zwrócił także uwagę na wielką liczbę dofinansowywanych obiektów, która to liczba w ciągu ostatnich kilku lat mierzona była w tysiącach. Są one niezwykle zróżnicowane w szczególności ze względu na takie cechy, jak: rodzaj i wielkość obiektu; struktura użytkownika (mieszkańcy, szkoła/uczniowie, kluby, inni); poziom komercjalizacji obiektu (w tym wysokość opłat, udostępnianie obiektu na cele wydarzeń/eventów, skala odpłatnego użytkownika przez osoby indywidualne oraz podmioty); alternatywność oferty pozostałych obiektów (tożsamy rodzajowo oraz pozostałych, tak sportowych, jak i innych z zakresu „ekonomii czasu wolnego”); wielkość jednostki osadniczej w której znajduje się obiekt; liczba mieszkańców i gęstość zaludnienia; fizyczna i czasowa dostępność do obiektu. Dlatego też, w pierwszym rządzie w Ministerstwie (2020 r.) podjęto decyzję o całościowym zinventaryzowaniu wszystkich obiektów infrastruktury sportowej na terenie kraju. Minister wskazał, że obecnie trwają prace nad stworzeniem narzędzia, które w przyszłości przyczynić się może między innymi do wykreowania warunków do przeprowadzania ewaluacji rezultatów realizacji ministerialnych programów inwestycyjnych jak i badania potrzeb inwestycyjnych. W powyżej opisanych uwarunkowaniach, nie rezygnując z istotnego celu, jakim jest ewaluacja Programu w dłuższej perspektywie, Ministerstwo podejmuje działania mające na celu jak największe dopasowanie Programu do zmieniających się potrzeb.

W ocenie NIK podjęte działania w zakresie inwentaryzacji bazy sportowej wskutek braku harmonogramu działań i narzędzi ewaluacyjnych są niewystarczające i nie zapewnią rzetelnej ewaluacji Programu. Podjęcie działań ewaluacyjnych (np. corocznie lub za okres kilkuletni) może ułatwić Ministrowi realizację celu Programu i celów w odniesieniu do grup zadań, m.in. w zakresie czy wybudowane, przebudowane zmodernizowane i wyremontowane obiekty są ogólnodostępne, umożliwiają masowe uprawianie sportu lokalnym społecznościom, a także są wykorzystywane na współzawodnictwo sportowe.

(akta kontroli str. 350-351, 576-580, 582-590)

OCENA CZĄSTKOWA

W efekcie realizacji programu Sportowa Polska w latach 2018-2022 (do 31 marca), tj. przez ponad 4 lata, wybudowano ogółem 499 obiektów infrastruktury sportowej, w tym 408 obiektów przyszkolnych i 91 obiektów ogólnodostępnych, zmodernizowano 131 obiektów służących klubom sportowym oraz przebudowano 71 i wyremontowano 76 przyszkolnych obiektów sportowych, co NIK ocenia pozytywnie.

Program Sportowa Polska wpisywał się w określone w PRS 2020 i DI PRS 2020 (obowiązujące do 2020 r.) strategiczne cele, priorytety i kierunki interwencji w zakresie rozwoju infrastruktury sportowej w Polsce. Jednakże przyjęte w nich wskaźniki i mierniki nie pozwalały na strategiczną ocenę rozwoju infrastruktury sportowej ogólnodostępnej umożliwiającej masowe uprawianie sportu, w tym szkolnej infrastruktury sportowej. Minister nie posiadał bowiem narzędzi umożliwiających monitorowanie przyjętych wskaźników rozwoju szkolnej infrastruktury sportowej, w związku z czym zostały one z PRS 2020 wykreślone, a miernik w DI PRS 2020 nie był odrębnie monitorowany dla zadań dofinansowanych w ramach Programu.

Minister nie opracował i nie przedłożył Radzie Ministrów projektu dokumentu strategicznego w obszarze sportu, obowiązującego po 2020 roku. Prowadzone w Ministerstwie działania w celu przygotowania ww. dokumentu w ocenie NIK były nieskuteczne i nierzetelne. W związku z brakiem ww. dokumentu nie jest możliwa ocena zgodności Programu ze strategicznymi celami i priorytetami Ministra w zakresie rozwoju infrastruktury sportowej po 2020 roku.

Stwierdzono znaczne dysproporcje w wysokości udzielanego przez Ministra dofinansowania w województwach. W latach 2018-2022 (do 31 marca) najwyższe dofinansowanie otrzymało województwo podkarpackie – 12,9% wydatków z Programu (151,9 mln zł na 148 zadań) i małopolskie – 12,6% (148,5 mln zł na 104 zadania), a najniższe lubuskie – 2,5% (29 mln zł na 15 zadań) i opolskie – 1% (11,9 mln zł na 14 zadań). W Programie ani w ramach procesu oceny wniosków i udzielania dofinansowania nie przyjęto zasad i narzędzi zapewniających równomierne rozwijanie bazy sportowej na terenie województw. Ustalone kryteria oceny wniosków miały na celu m.in. weryfikację potencjału sportowego danej inwestycji, jej właściwości techniczno-funkcjonalnych oraz zdolności ekonomicznych inwestora.

W Ministerstwie, pomimo pięciu lat realizacji Programu, nie przeprowadzono jego ewaluacji. Także nie wprowadzono mechanizmu ewaluacji, w tym celu Programu i celów określonych dla grup zadań inwestycyjnych oraz wykorzystania obiektów sportowych na potrzeby uczniów i lokalnych społeczności (kluby sportowe, mieszkańców). W ocenie NIK podjęte działania w celu inwentaryzacji infrastruktury sportowej w gminach, nie pozwolą na rzetelną ocenę realizacji Programu, w tym czy inwestycje służą miejscowym społecznościom do aktywnego spędzania czasu wolnego oraz umożliwiają masowe uprawianie sportu i współzawodnictwo sportowe.

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 wnioski:

Wnioski

1. Opracowanie i przedłożenie Radzie Ministrów projektu dokumentu strategicznego w obszarze sportu, w tym w obszarze rozwoju infrastruktury sportowej.
2. Przeprowadzenie ewaluacji programu Sportowa Polska m.in. w zakresie celu Programu i celów odnoszących się do poszczególnych grup zadań inwestycyjnych.
3. Zmianę zasad udzielania dofinansowania w sposób umożliwiający dofinansowywanie wniosków, uzyskujących najwyższą ocenę merytoryczną Zespołu oraz ograniczenie przyznawania wnioskowi dodatkowych punktów przez Ministra do szczególnie uzasadnionych przypadków, w tym szczegółowego uzasadniania dofinansowania tych wniosków.
4. Wprowadzenie w arkuszu oceny merytorycznej wniosku informacji o odrzuceniu ze względów formalnych oraz sporządzanie protokołów zbiorczych z oceny, w zakresie wniosków odrzuconych i ocenionych negatywnie, zgodnie z regulacjami wewnętrznymi Ministerstwa.
5. Wprowadzenie w formularzu rozliczenia dofinansowania oraz w listach kontrolnych sporządzanych przy weryfikacji wniosków o uruchomienie środków FRKF i karcie rozliczenia dofinansowania potwierdzenia spełnienia progów dofinansowania oraz progów wydatków kwalifikowanych na elementy dodatkowe i obsługę inwestorską.

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

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, 9 sierpnia 2022 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Małgorzata Motylow

/-/

.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Piotr Prokopczyk, Dyrektor Departamentu Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego


.....
podpis

