

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT ZDROWIA I KULTURY FIZYCZNEJ

I N F O R M A C J A

**o wynikach kontroli gospodarowania przez Urząd Kultury Fizycznej i Turystyki
środkami finansowymi pochodzącymi z dopłat do stawek w grach liczbowych
prowadzonych przez PP "Totalizator Sportowy"**

Nr 32/97/P 96068/DZK

DZK-41006-96

WARSZAWA

KWIECIEŃ

1997 R.

S P I S T R E Ś C I

	Strona
I. CZĘŚĆ OGÓLNA	1
1. Charakterystyka kontroli	1
2. Synteza ustaleń kontroli i ocen kontrolowanej działalności	2
3. Uwagi i wnioski	7
II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA	8
1. Charakterystyka stanu prawnego	8
2. Uwarunkowania organizacyjno-ekonomiczne	14
3. Istotne ustalenia kontroli	16
3.1. Prawny charakter środków finansowych pochodzących z dopłat do stawek w grach liczbowych	16
3.2. Naliczanie i gromadzenie środków	19
3.3. Organizacja oraz tryb zlecania i rozliczania zadań	24
3.4. Wykorzystanie środków w okresie do 30 września 1996 r.	31
3.5. Wykorzystanie środków przeznaczonych na zadania inwestycyjne	34
3.6. Wykorzystanie środków przeznaczonych na sport dzieci i młodzieży	42
3.7. Wykorzystanie środków przeznaczonych na sport osób niepełnosprawnych	50
4. Opis postępowania kontrolnego	51
 Załącznik	 - Wykaz jednostek objętych kontrolą
Tabela 1	- Obroty gier liczbowych i naliczenie 20% dopłat przekazanych przez PP "Totalizator Sportowy" na rachunek UKFiT do 30 września 1996 r.
Tabela 2	- Przychody i wydatki UKFiT ze środków pochodzących z dopłat do 30 września 1996 r.

I. CZĘŚĆ OGÓLNA

1. Charakterystyka kontroli

Najwyższa Izba Kontroli - z inicjatywy własnej - przeprowadziła w IV kwartale 1996 r. kontrolę gospodarowania przez Urząd Kultury Fizycznej i Turystyki środkami finansowymi pochodzącymi z dopłat do stawek w grach liczbowych prowadzonych przez PP "Totalizator Sportowy", zwanych dalej "dopłatami do stawek w grach liczbowych" lub "dopłatami". Dopłaty do stawek w grach liczbowych ustanowione zostały ustawą z dnia 19 sierpnia 1994 r. o zmianie ustawy o grach losowych i zakładach wzajemnych¹, zwaną dalej "ustawą o grach losowych".

Najwyższa Izba Kontroli nie prowadziła dotychczas odrębnych kontroli w powyższym zakresie, z tym że 2-krotnie - w ramach kontroli wykonania budżetu państwa za 1994 r. i 1995 r. w części 45 Urząd Kultury Fizycznej i Turystyki - analizowano organizację i sposób gospodarowania środkami finansowymi pochodzącymi z dopłat do stawek w grach liczbowych oraz dokonano ich rozliczenia za 1995 r. Wyniki tych kontroli wykorzystano w niniejszej Informacji.

Kontrola przeprowadzona została w 71 jednostkach, w tym w:

- a) Urzędzie Kultury Fizycznej i Turystyki (UKFiT),
- b) Przedsiębiorstwie Państwowym "Totalizator Sportowy",
- c) Banku Inicjatyw Gospodarczych BIG S.A. (BIG S.A.),
- d) 44 jednostkach realizujących zadania o charakterze inwestycyjnym, dofinansowywanych przez UKFiT, w tym w 39 jednostkach samorządu terytorialnego,
- e) 24 jednostkach realizujących zadania finansowane przez UKFiT, związane z rozwojem sportu wśród dzieci i młodzieży oraz niepełnosprawnych.

Wykaz jednostek objętych kontrolą NIK stanowi załącznik do Informacji.

W kontroli koordynowanej przez Departament Zdrowia i Kultury Fizycznej uczestniczyły: Departament Budżetu Państwa, Departament Finansów i Bankowości oraz delegatury NIK w: Białymstoku, Bydgoszczy, Katowicach, Kielcach, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Opolu, Rzeszowie, Warszawie i Zielonej Górze.

¹ Dz.U. Nr 98, poz. 472.

Celem kontroli było zbadanie i dokonanie oceny realizacji ustawy o grach losowych, działalności UKFiT w zakresie gromadzenia i gospodarowania oraz wykorzystania środków pochodzących z dopłat do stawek w grach liczbowych przez jednostki samorządu terytorialnego i stowarzyszenia kultury fizycznej i sportu.

Kontrolą objęto okres od dnia wejścia w życie ustawy o grach losowych, tj. od 1 listopada 1994 r. do 30 września 1996 r.

Tematyka kontroli obejmowała następujące ważniejsze zagadnienia:

- prawidłowość naliczania dopłat i ich przekazywania na rachunek UKFiT,
- zasady i tryb gromadzenia środków oraz ich oprocentowania,
- zasady i tryb wykorzystywania środków oraz procedury stosowane przy zlecaniu i realizacji zadań,
- efektywność wykorzystania środków, zwłaszcza na cele o charakterze inwestycyjnym,
- sposób nadzorowania i kontroli realizowanych zadań oraz wykorzystania środków finansowych pochodzących z dopłat.

Szczególną uwagę w tematyce kontroli zwrócono na:

- a) prawny charakter środków finansowych pochodzących z dopłat do stawek w grach liczbowych; powołano w tym celu biegłych z zakresu finansów i prawa finansowego;
- b) realizację umów z dnia 16 stycznia 1995 r. o współpracy i rachunku bankowego, zawartych między Prezesem UKFiT a Bankiem Inicjatyw Gospodarczych S.A.

2. Synteza ustaleń i ocen kontrolowanej działalności

1. Kontrola wykazała, że ustanowienie z dniem 1 listopada 1994 r. 20% dopłat do stawek w grach liczbowych umożliwiło istotne zwiększenie nakładów finansowych na kulturę fizyczną i sport, a w konsekwencji podjęcie przez Prezesa Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki nowych działań intensyfikujących rozwój kultury fizycznej i sportu, w szczególności wzrost bazy urządzeń sportowych oraz współzawodnictwa sportowego dzieci, młodzieży i niepełnosprawnych.

W okresie niespełna 2 lat, tj. od 1 listopada 1994 r. do 30 września 1996 r., z tytułu dopłat uzyskano 254,3 mln zł (w tym w okresie 9 miesięcy 1996 r. - 143,6 mln zł), a po uwzględnieniu oprocentowania środków pozostających na rachunku bankowym - 268,8 mln zł (w tym 151,8 mln zł w okresie 9 miesięcy 1996 r.).

Wpływy z tytułu dopłat (wraz z oprocentowaniem) uzyskane w okresie 9 miesięcy 1996 r. stanowiły 129,7% wpływów uzyskanych w 1995 r.

(Szczegóły w części II rozdział 3.2. i 3.4. oraz tabela 1 i 2).

Środki finansowe pochodzące z dopłat do gier liczbowych - w stosunku do wielkości środków budżetu państwa w dziale 87 Kultura fizyczna i sport (wykonanych w 1995 r. oraz przypadających stosownie do upływu czasu na 1996 r.) - stanowiły:

- a) 95,6% w 1995 r.,
- b) 124,4% w okresie 9 miesięcy 1996 r.

2. Ustawa o grach losowych określiła przeznaczenie środków pochodzących z dopłat, jednakże jej postanowienia nie konstytuowały charakteru prawnego tych środków. Z przyjętej interpretacji Ministerstwa Finansów, a także z decyzji Sejmu RP o niewłączeniu tych środków do ustawy budżetowej na 1995 i 1996 rok wynikało, że nie zostały one zakwalifikowane ani do środków budżetowych, ani do środków pozabudżetowych w rozumieniu art. 16 i 18 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. - Prawo budżetowe². W konsekwencji - w okresie objętym kontrolą - brakowało przepisów prawnych, które określałyby zasady i tryb gospodarowania dopłatami. Najwyższa Izba Kontroli już w uwagach do wykonania budżetu państwa za 1994 r. w części 45 - UKFiT sygnalizowała, iż zgodnie z Prawem budżetowym środki finansowe pochodzące z dopłat powinny być uznane, jako środki specjalne.

Z opinii - powołanej w toku kontroli - biegłej (profesor prawa finansowego) wynika m.in., że "dochody jednostek budżetowych są tak długo dochodami budżetowymi objętymi ustawą budżetową Państwa, jak długo nie zostanie wykazane *expressis verbis*, iż mamy do czynienia z innym planem finansowym Państwa w rozumieniu art. 22 ust. 1 Małej Konstytucji³ - czyli nie objętymi ustawą budżetową".

(Szczegóły w części II rozdział 3.1.).

Pozytywnie trzeba zatem ocenić, że w wyniku nowelizacji ustawy o grach losowych - ustawą z dnia 12 września 1996 r.⁴ postanowiono, iż do gospodarki

² Dz.U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344; z 1994 r. Nr 76, poz. 344, Nr 121, poz. 591 i Nr 133, poz. 685; z 1995 r. Nr 78, poz. 390, Nr 124, poz. 601 i Nr 132, poz. 640 oraz z 1996 r. Nr 89, poz. 402 i Nr 106, poz. 496.

³ Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426; z 1995 r. Nr 38, poz. 184 i Nr 150, poz. 729 i z 1996 r. Nr 106, poz. 488).

⁴ Ustawa z dnia 12 września 1996 r. o zmianie ustawy o grach losowych i zakładach wzajemnych oraz o zmianie innych ustaw (Dz.U. Nr 132, poz. 621).

finansowej środkami finansowymi pochodzących z dopłat stosuje się zasady dotyczące środków specjalnych, a zatem że poddano je rygorom Prawa budżetowego. W ustawie budżetowej na rok 1997 z dnia 21 lutego 1997 r.⁵ uwzględniono więc przychody i rozchody tych środków w części 45 - Urząd Kultury Fizycznej i Turystyki.

3. Ustalenia dokonane w toku kontroli wykazały, że - mimo nieobjęcia, w okresie kontrolowanym, środków pochodzących z dopłat ustawą budżetową i Prawem budżetowym - Prezes UKFiT zapewnił podstawowe warunki umożliwiające właściwe gospodarowanie tymi środkami, w tym nadzór i kontrolę nad ich wykorzystaniem.

Warunki te sformułowane zostały przez Prezesa UKFiT w marcu 1995 r. w *Założeniach programowych realizacji zadań przy wykorzystaniu środków finansowych pochodzących z dopłat do stawek gier liczbowych prowadzonych przez PP "Totalizator Sportowy"*. Założenia te nie miały charakteru powszechnie obowiązującego aktu prawnego, gdyż ustawa o grach losowych nie upoważniała Prezesa UKFiT do wydania przepisów wykonawczych.

(Szczegóły w części II rozdział I).

Z ustaleń kontroli wynika, że w zaistniałych warunkach ww. „Założenia programowe UKFiT” sformułowano w sposób wyczerpujący i prawidłowy; spełniły one pozytywną rolę w określeniu przeznaczenia środków, sposobu gospodarowania, a także sprzyjały efektywności wykorzystania środków pochodzących z dopłat do stawek w grach liczbowych.

4. UKFiT właściwie realizował zadania oraz przestrzegał zasad gospodarowania środkami określonych w „Założeniach programowych”. Wyrażało się to m.in. w:
 - dofinansowywaniu zadań o charakterze inwestycyjnym we wszystkich województwach, ze szczególnym zwróceniem uwagi na dokończenie budowanych i remontowanych od wielu lat obiektów sportowych,
 - skutecznym zaangażowaniem w realizację zadań inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego,

- w oddaniu do użytku, w relatywnie krótkim czasie (1,5 roku), 205 obiektów sportowych,
- wyraźnym zaktywizowaniu współzawodnictwa sportowego wśród dzieci i młodzieży.

(Szczegóły w części II rozdział 3.5. i 3.6.1.).

5. Zdaniem NIK, pozytywnie należy ocenić przyjęty przez UKFiT sposób dofinansowywania zadań inwestycyjnych polegający na finansowaniu konkretnych faktur dotyczących realizowanego zadania. Kontrola wykazała bowiem, że we wszystkich zbadanych przypadkach środki finansowe pochodzące z dopłat wykorzystane zostały zgodnie z przeznaczeniem, z tym że w niektórych przypadkach w sposób nie w pełni efektywny.

(Szczegóły w części II rozdział 3.3.1. i 3.5).

6. Kontrola wykazała, że miały również miejsce nieprawidłowości ograniczające efektywność gospodarowania środkami finansowymi pochodzącymi z dopłat; dotyczyły one w szczególności:

- opóźnień w realizacji wniosku NIK dotyczącego zmiany wysokości oprocentowania bankowego gromadzonych środków, które zwłaszcza w 1995 r. było niekorzystne dla Urzędu. Szacuje się, że uszczuplenie środków UKFiT z tego tytułu wyniosło w 1995 r. co najmniej 1,2 mln zł,

(Szczegóły w części II rozdz. 3.2.4.)

- zawierania umów z jednostkami nie będącymi inwestorami oraz dofinansowywania niektórych inwestycji niewłaściwie przygotowanych do realizacji, a także braku dostatecznego nadzoru, zwłaszcza nad jakością i terminowością robót,

(Szczegóły w części II rozdział 3.5.)

- braku w zawieranych umowach obowiązku stosowania procedur określonych w ustawie z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych⁶,

(Szczegóły w części II rozdział 3.5.6. i 3.6.3.)

- zlecania zadań w zakresie rozwoju sportu wśród dzieci i młodzieży oraz niepełnosprawnych bez dokonywania wyboru najkorzystniejszej oferty

wykonania zadania uwzględniającego koszty pośrednie (tzw. koszty obsługi) realizowanych zadań,

(Szczegóły w części II rozdział 3.6.1. i 3.7)

- braku skutecznego nadzoru i kontroli nad realizacją zadań oraz wykorzystywaniem przyznawanych na ich realizację środków finansowych.

(Szczegóły w części II rozdział 3.5.1., 3.6.2 i 3.7).

7. Istotne zastrzeżenia kontroli budziły także:

- 1) zakres i skala zaniedbań dotyczących wywiązywania się przez BIG S.A. z obowiązków określonych w umowie z dnia 16 stycznia 1995 r. o współpracy między UKFiT a BIG S.A. Dotyczyło to zarówno braku kontroli terminowości wpływu środków należnych od PP "Totalizator Sportowy", nieterminowego opiniowania wniosków i zawierania umów o dofinansowanie zadań inwestycyjnych, jak również niedostatecznego nadzoru nad realizacją zadań inwestycyjnych. W tych warunkach wątpliwości budzi zasadność podpisanego w dniu 29 stycznia 1996 r. aneksu do ww. umowy, w którym ograniczone zostały zadania nadzorcze BIG S.A. nad przebiegiem realizacji zadań inwestycyjnych, bez równoczesnego przejęcia ich przez UKFiT,

(Szczegóły w części II rozdział 3.3.1. i 3.5.)

- 2) przypadki zlecania zadań i przekazywania na ich realizację znacznych środków finansowych (nawet powyżej 1 mln zł) stowarzyszeniom kultury fizycznej, w których nie zapewniono podstawowych urządzeń umożliwiających prowadzenie ewidencji księgowej i przestrzeganie przepisów o rachunkowości⁷,

(Szczegóły w części II rozdział 3.6.2.)

- 3) podejmowanie i finansowanie nowych form działalności, jak np. prowadzenie szkoły mistrzostwa sportowego lub zakupów sprzętu i urządzeń sportowych, bez równoczesnego określenia zasad ich finansowania (szkoły mistrzostwa sportowego) oraz trybu i warunków ich przekazywania (sprzęt sportowy).

(Szczegóły w części II rozdział 3.6.).

8. Kontrola wykazała, że z punktu widzenia celów ustanowienia dopłat do stawek w grach liczbowych niekorzystne było, przy inflacji⁸ wynoszącej w 1995 r. - 27,8%

⁷

Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. Nr 121, poz. 591).

⁸

Obwieszczenia Prezesa GUS w sprawie wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych (MP z 1996 r. Nr 3, poz. 26 i z 1997 r. Nr 5, poz. 66).

i w 1996 r. - 19,9% oraz zbyt niskim oprocentowaniu tych środków, wykorzystanie wpływów z dopłat przeznaczonych na inwestycje na poziomie 58,3%. Saldo tych środków wg stanu na 30 września 1996 r. wyniosło 78,5 mln zł. Jest ono jednak nie tylko rezultatem racjonalnego gospodarowania tymi środkami, ale spowodowane jest także innymi przyczynami, a w szczególności opóźnieniami w zawieraniu umów z BIG S.A. oraz nie zawsze właściwym przygotowaniem inwestycji, a przede wszystkim niedostatecznym nadzorem nad ich realizacją. W warunkach wysokiej inflacji wykorzystanie środków przeznaczonych na inwestycje na poziomie nieco przekraczającym 50% powoduje ograniczenie w realizacji tych zadań w ujęciu realnym.

(Szczegóły w części II rozdział 3.4. oraz tabela 2).

3. Uwagi i wnioski

Stwierdzony stan faktyczny uzasadnia potrzebę podjęcia następujących działań:

1. Zapewnienia pełnego i właściwego wdrożenia przez Prezesa UKFiT przepisów ustawy o grach losowych w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 12 września 1996 r. o zmianie ustawy o grach losowych i zakładach wzajemnych oraz niektórych innych ustaw⁹, stanowiącej, iż z dniem 1 stycznia 1997 r. gospodarka finansowa środkami pochodzącymi z dopłat do stawek w grach liczbach prowadzona jest w formie środków specjalnych w rozumieniu art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy - Prawo budżetowe¹⁰.
2. Wydania aktu wykonawczego do art. 47b ust. 2b ustawy, o której mowa w pkt 1, zgodnie z którym Minister Finansów w porozumieniu z Prezesem UKFiT określi szczegółowe zasady dofinansowywania inwestycji obiektów sportowych finansowanych z dopłat do stawek w grach liczbowych.
3. Podjęcia przez Prezesa UKFiT decyzji, w myśl których:
 - 1) dofinansowywanie inwestycji dotyczyć będzie wyłącznie inwestorów, a nie jednostek pośredniczących,
 - 2) zlecanie zadań dotyczących rozwoju sportu wśród dzieci i młodzieży oraz niepełnosprawnych następować będzie wg zasad i w trybie określonym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1995 r. w sprawie zlecania zadań państwowych jednostkom niepaństwowym¹¹,

⁹ Patrz - przypis 4.

¹⁰ Patrz - przypis 2.

¹¹ Dz.U. Nr 87, poz. 437.

- 3) zlecanie zadań dotyczących rozwoju sportu wśród dzieci i młodzieży oraz niepełnosprawnych może dotyczyć tylko tych stowarzyszeń kultury fizycznej, w których stosuje się przepisy o rachunkowości¹².
4. Ustalenia przez Prezesa UKFiT zasad finansowania niepublicznych szkół mistrzostwa sportowego, utrzymywanych ze środków finansowych pochodzących z dopłat.
5. Określenia przez Prezesa UKFiT zasad oraz warunków, na jakich:
 - 1) przekazywany jest sprzęt i urządzenia sportowe, zakupywane i w całości finansowane ze środków finansowych pochodzących z dopłat,
 - 2) ustalane są koszty pośrednie (tzw. koszty obsługi) zlecanych zadań, zwłaszcza dotyczące rozwoju sportu wśród dzieci i młodzieży oraz niepełnosprawnych.
6. Rozważenia przez Prezesa UKFiT przejęcia przez Urząd (w całości lub w części) zadań realizowanych dotychczas przez BIG S.A. lub pełnego egzekwowania realizacji tych zadań przez bank. Zasadne jest w tym zakresie rozważenie ew. zmiany umowy z bankiem, obejmującej również warunki oprocentowania środków finansowych.
7. Wzmocnienia przez UKFiT nadzoru i kontroli nad realizacją zadań inwestycyjnych oraz związanych z rozwojem sportu wśród dzieci i młodzieży oraz niepełnosprawnych, obejmującego również właściwe wykorzystanie i rozliczanie przyznanych środków finansowych.
8. Organizowania przez UKFiT szkoleń (niezbędnego instruktazu) dla związków i stowarzyszeń kultury fizycznej, którym zlecane są zadania ze środków pochodzących z dopłat do stawek w grach liczbowych, w zakresie gospodarowania i rozliczania wykorzystanych środków.

II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

1. Charakterystyka stanu prawnego

Z dniem 1 listopada 1994 r. weszła w życie ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o zmianie ustawy o grach losowych i zakładach wzajemnych¹³. Zgodnie z postanowieniami tej ustawy:

- 1) w grach liczbowych prowadzonych przez PP "Totalizator Sportowy" ustanowiono dopłaty do stawek w wysokości 20% stawki ustalonej dla danej gry (art. 47a ust. 1);
- 2) wpływy z dopłat do gier liczbowych przekazywane są "na rachunek" UKFiT (art. 47b ust. 1) wg zasad i w trybie określonych dla wpłat z tytułu podatku od gier¹⁴ (art. 47b ust. 3);
- 3) wpływy z dopłat do gier liczbowych przeznacza się wyłącznie na "modernizację, remonty i dofinansowanie inwestycji obiektów sportowych oraz rozwijanie sportu wśród dzieci, młodzieży i niepełnosprawnych" (art. 47b ust. 2);
- 4) prezes UKFiT przedstawia Sejmowi za okresy półroczne, w terminie 30 dni po upływie półrocza, sprawozdanie z wykorzystania środków finansowych pochodzących z dopłat do stawek w grach liczbowych (art. 47c).

Ustawa o grach losowych nie określiła zasad i trybu gospodarowania środkami finansowymi pochodzącymi z dopłat do stawek w grach liczbowych. Środki te nie zostały włączone do budżetu państwa w 1994 i 1995 r., a także - mimo wniosku Sejmowej Komisji Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów - nie zostały uwzględnione również w ustawie budżetowej na 1996 rok.

Dopiero z dniem 1 stycznia 1997 r. (po zakończeniu kontroli), na podstawie ustawy z dnia 12 września 1996 r. zmieniającej ustawę o grach losowych i zakładach wzajemnych oraz o zmianie innych ustaw¹⁵ - środki finansowe pochodzące z dopłat zaliczono do środków specjalnych w rozumieniu art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. - Prawo budżetowe¹⁶.

Przyjmując za podstawę przedstawiony wyżej stan prawny i oficjalną interpretację Ministerstwa Finansów w okresie objętym kontrolą - do przedmiotowych środków finansowych nie miały zastosowania inne przepisy niż wynikające bezpośrednio z

¹³ Patrz - przypis 1.

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 21 grudnia 1992 r. w sprawie podatku od gier (Dz.U. z 1993 r. Nr 1, poz. 3), ustawa z dnia 1 lutego 1996 r. (Dz.U. Nr 19, poz. 87).

¹⁵ Patrz - przypis 4.

¹⁶ Patrz - przypis 2.

ustawy o grach losowych¹⁷. Zgodnie z tą ustawą jedynym organem dysponującym tymi środkami i w sposób przez siebie określany był Prezes Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki, który dysponując jednak środkami finansowymi nie zaliczonymi do środków budżetowych - działał wbrew przepisom ustawy o swoim Urzędzie¹⁸. Zgodnie bowiem z treścią art. 4 tej ustawy Prezes UKFiT „dysponuje środkami budżetowymi przeznaczonymi na cele kultury fizycznej, turystyki i wypoczynku”.

1.1. W celu zapewnienia właściwych warunków wdrożenia ustawy o grach losowych Prezes UKFiT w marcu 1995 r. ustalił "Założenia programowe realizacji zadań przy wykorzystaniu środków finansowych pochodzących z dopłat do stawek w grach liczbowych prowadzonych przez PP "Totalizator Sportowy", zwane dalej "Założeniami programowymi UKFiT". Założenia te w dniu 5 kwietnia 1995 r. zostały przyjęte na posiedzeniu Komitetów: Społeczno-Politycznego i Ekonomicznego Rady Ministrów.

W „Założeniach programowych UKFiT” określono m.in.:

- 1) procentowy podział środków finansowych pochodzących z dopłat do stawek w grach liczbowych na cele ustalone w ustawie o grach losowych;
- 2) kierunki wydatkowania środków na poszczególne cele, w tym zasady programowania przedsięwzięć inwestycyjnych oraz warunki uczestnictwa w finansowaniu inwestycji;
- 3) procedury postępowania przy przygotowaniu, rozpatrywaniu i realizacji wniosków, w tym powołanie i zadania organów opiniodawczych Prezesa UKFiT:
 - Rady Programowej ds. Inwestycji¹⁹,
 - Komitetu Sportu Dzieci i Młodzieży²⁰,
 - Rady Sportu Osób Niepełnosprawnych²¹;
- 4) tryb podejmowania decyzji, zawierania umów oraz rozliczania realizowanych zadań;

¹⁷ Na temat kontrowersji wokół prawnego charakteru tych środków - por. Część II p. 3.1.

¹⁸ Por. ustawę z dnia 25 stycznia 1991 r. o utworzeniu Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki (Dz.U. Nr 16, poz. 74).

¹⁹ Decyzja nr 107 Prezesa UKFiT z dnia 29 grudnia 1994 r. w sprawie powołania Rady Programowej do Spraw Inwestycji.

²⁰ Decyzja nr 14 Prezesa UKFiT z dnia 13 kwietnia 1994 r. w sprawie ustalenia zakresu, trybu i składu imiennego Komitetu Sportu Dzieci i Młodzieży uchylona decyzją nr 94 z dnia 15 listopada 1995 r. w sprawie określenia składu osobowego oraz zakresu i trybu działania Komitetu Sportu Dzieci i Młodzieży.

²¹ Decyzja nr 2 Prezesa UKFiT z dnia 23 stycznia 1995 r. w sprawie powołania Rady Sportu Osób Niepełnosprawnych.

- 5) zadania banku i tryb obsługi bankowej środków finansowych pochodzących z dopłat.

1.2. Zgodnie z „Załoženiami programowymi UKFiT” w polityce wydatkowania środków na remonty, modernizację i dofinansowanie obiektów sportowych:

- 1) określono ogólne warunki wyboru obiektów objętych dofinansowaniem oraz wyodrębniono 3 typy miejscowości, dla których ustalono pożądany - docelowy stan i rodzaj obiektów sportowych;
- 2) ustalono warunki uczestnictwa w dofinansowaniu zadań inwestycyjnych, którymi są m.in.:
 - deklaracja o realizacji inwestycji wspólnej oraz zobowiązanie właściciela obiektu do przeznaczenia środków własnych, potwierdzone przez właściwy organ samorządu terytorialnego,
 - określenie typu obiektu i jego zgodności z ustalonym przez wojewodę programem docelowym,
 - deklaracja (umowa) o zapewnieniu w budżecie gminy środków własnych bądź pochodzących z innych źródeł na utrzymanie we właściwym stanie technicznym wybudowanych obiektów i urządzeń oraz posiadanie środków na prowadzenie działalności eksploatacyjnej, potwierdzone uchwałą właściwego samorządu terytorialnego,
 - zobowiązanie się, że po wybudowaniu obiekt nie zostanie on przeznaczony na inne niż zakładane cele sportowe,
 - określenie terminu przedstawienia dokumentacji projektowo-kosztorysowej oraz zobowiązanie do przetargowego wyboru wykonawców;
- 3) określono udział środków z dopłat w realizacji inwestycji wspólnych (jako model docelowy) w wysokości 33-50% w przypadku remontów i modernizacji oraz do 33% przy realizacji nowych inwestycji ; wyjątkiem od tych zasad są zadania remontowe i modernizacyjne zakładów budżetowych UKFiT, które w całości mogą być finansowane z dopłat do stawek w grach liczbowych;
- 4) przyjęto, jako zasadę, odrębne traktowanie zadań tzw. strategicznych dotyczących budowy obiektów dla przygotowań olimpijskich oraz umożliwiających rozgrywanie międzynarodowych zawodów rangi mistrzostw świata i Europy; przewidziano również finansowanie obiektów sportowych w zakładach budżetowych UKFiT (nie więcej jednak niż 10% środków przeznaczonych na inwestycje).

1.3. W „Założeniach programowych UKFiT” ustalono szczegółowe działania przewidywane do zrealizowania w zakresie rozwijania sportu dzieci i młodzieży oraz osób niepełnosprawnych.

1.4. Prezes UKFiT w dniu 16 stycznia 1995 r. zawarł z Bankiem Inicjatyw Gospodarczych BIG S.A., zwanym dalej "BIG S.A." umowy:

- 1) o współpracy,
- 2) rachunku bankowego

Z treści umowy o współpracy wynika, że BIG S.A. m.in.:

- uczestniczy w realizacji zadań związanych z remontami, modernizacją i dofinansowywaniem inwestycji obiektów sportowych (zgodnie z umową o współpracy, załączoną do tej umowy "procedurą postępowania przy przygotowywaniu i rozpatrywaniu wniosków" o charakterze inwestycyjnym oraz ustalonymi szczegółowymi wzorami wniosku, rejestrów i wymagań dotyczących np.: faktur, zawiadomień i informacji);
- prowadzi, w imieniu UKFiT, kontrolę terminowości wpływu środków finansowych należnych od PP "Totalizator Sportowy";
- zawiera z wnioskodawcami - w imieniu i na rzecz UKFiT - umowy o dofinansowaniu zadań inwestycyjnych;
- prowadzi egzekucję środków finansowych od wnioskodawców w przypadku powstania obowiązku ich zwrotu;
- uczestniczy w nadzorowaniu realizacji zadań inwestycyjnych;
- przedkłada Prezesowi UKFiT sprawozdania z finansowej i merytorycznej realizacji zadań inwestycyjnych.

Zgodnie zaś z umową rachunku bankowego BIG S.A.:

- prowadzi rachunek bieżący, na który przekazywane są środki pochodzące z dopłat do stawek w grach liczbowych;
- w ramach ww. rachunku wyodrębnia 3 subkonta:

A-środków przeznaczonych na remonty, modernizację i inwestycje obiektów sportowych (70% kwoty dopłat),

B-środków przeznaczonych na rozwijanie sportu dzieci i młodzieży (25% kwoty dopłat),

C-środków przeznaczonych na rozwijanie sportu osób niepełnosprawnych (5% kwoty dopłat),

- za świadczone czynności związane z obsługą rachunku, a także czynności egzekucyjne nie pobiera prowizji i opłat oraz nie obciąża Urzędu kosztami egzekucji,
- realizuje dyspozycje z rachunku podpisane wyłącznie przez osoby upoważnione - wymienione w kartach wzorów podpisów.

Umowa rachunku bankowego określa także oprocentowanie środków pieniężnych zgromadzonych na rachunku UKFiT; odsetki są kapitalizowane miesięcznie na subkontach - proporcjonalnie do wysokości sald zgromadzonych na nich środków.

Wyżej wymienione umowy o współpracy i rachunku bankowego zostały zmienione aneksami z dnia 29 stycznia 1996 r., w których m.in.:

- 1) UKFiT upoważnił BIG S.A. do zawarcia w imieniu i na rzecz UKFiT umowy rachunku bieżącego z BIG Bankiem Spółka Akcyjna (BIG Bank),
- 2) zniesiono obowiązek sprawowania przez BIG S.A. "kompleksowego nadzoru nad realizacją przedsięwzięć, tj. obowiązków z zakresu budowlanego nadzoru inwestorskiego (w tym: uczestnictwo w odbiorze wykonanych przedsięwzięć)" wprowadzając w to miejsce obowiązek sprawowania przez BIG "nadzoru nad przebiegiem realizacji przedsięwzięć",
- 3) zmieniono warunki oprocentowania środków pieniężnych na rachunku UKFiT.

1.5. W umowach zawieranych - w imieniu Prezesa UKFiT - przez BIG S.A. o dofinansowanie inwestycji zastrzeżono, że środki finansowe UKFiT uruchomiane będą na podstawie wiarygodnych i sprawdzonych przez wnioskodawcę faktur - równoległe ze środkami własnymi wnioskodawcy.

Finansowanie zadań dotyczących rozwoju sportu wśród dzieci, młodzieży i niepełnosprawnych następuje na podstawie decyzji i umów zawieranych przez Prezesa UKFiT oraz indywidualnie zleczanych - w ramach tych decyzji i umów - zadań. BIG S.A. przekazuje środki finansowe wg dyspozycji Urzędu, a ich rozliczenia dokonuje UKFiT.

W niektórych umowach dotyczących realizacji zadań z zakresu sportu dzieci, młodzieży i niepełnosprawnych ustalono, że przy realizacji zleconych zadań mają zastosowanie zasady zawarte w decyzji nr 13 Prezesa UKFiT z dnia 9 marca 1995 r. w sprawie zadań państwowych, w zakresie kultury fizycznej i turystyki zleczanych jednostkom niepaństwowym, finansowania tych zadań i ich rozliczania²².

Z „Założeń programowych UKFiT” (część III. Warunki uczestnictwa w finansowaniu) wynika, że warunkiem rozpatrzenia wniosku o dofinansowanie jest zobowiązanie wnioskodawcy "do przetargowego wyboru wykonawców". W związku z tym, że realizatorami zadań inwestycyjnych (ze środków własnych oraz pochodzących z dopłat) są m.in. jednostki lub zakłady budżetowe oraz jednostki samorządu terytorialnego - z mocy prawa mają zastosowanie do tych jednostek przepisy ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych²³, z tym że w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego w okresie od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 1995 r., jeżeli organ stanowiący tej jednostki postanowił, że zamówienia publiczne dokonywane ze środków własnych udzielane są zgodnie z przepisami ww. ustawy.

1.6. W zakresie czynności bankowych mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. - Prawo bankowe²⁴.

W stosunku do uczestników procesu budowlanego mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane²⁵.

Do powołanych - w ramach zleconych zadań - niepublicznych szkół mistrzostwa sportowego stosuje się przepisy ustawy z dnia 7 września 1991 r., o systemie oświaty²⁶ oraz wydanego - po zakończeniu kontroli NIK - zarządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 12 lutego 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad działania klas i szkół sportowych oraz szkół mistrzostwa sportowego²⁷.

2. Uwarunkowania organizacyjno-ekonomiczne

Do 1990 r. kultura fizyczna i sport finansowana była z budżetu państwa i ze środków - utworzonego na podstawie ustawy z dnia 3 lipca 1984 r. o kulturze fizycznej²⁸ - Centralnego Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej.

Od 1991 r. na mocy ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe²⁹ z budżetu państwa wyłączone zostały budżety gmin, a na mocy ustawy z dnia 14 grudnia 1990 r. o zniesieniu i likwidacji niektórych funduszy³⁰ - m.in. zlikwidowano

²³ Por. art. 96 ustawy, o której mowa w przypisie 6.

²⁴ Dz.U. z 1992 r. Nr 72, poz. 359; z 1993 r. Nr 6, poz. 29, Nr 28, poz. 127 i Nr 134, poz. 646; z 1994 r. Nr 80, poz. 369 i Nr 121, poz. 591; z 1995 r. Nr 4, poz. 18 i Nr 133, poz. 654 oraz z 1996 r. Nr 10, poz. 61 i Nr 75, poz. 357.

²⁵ Dz.U. Nr 89, poz. 414; z 1995 r. Nr 141, poz. 692 i z 1996 r. Nr 146, poz. 680.

²⁶ J.t. Dz.U. z 1996 r. Nr 67, poz. 329.

²⁷ MP Nr 13 poz. 107.

²⁸ Dz.U. Nr 34, poz. 181; z 1988 r. Nr 19, poz. 132 i Nr 41, poz. 324; z 1989 r. Nr 6, poz. 33, Nr 34, poz. 181 i Nr 35, poz. 192 oraz z 1990 r. Nr 34, poz. 198 i Nr 89, poz. 517.

²⁹ Patrz - przypis 2.

³⁰ Dz.U. Nr 89, poz. 517.

Centralny Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej. Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 1990 r. finansowanie zadań kultury fizycznej przejęte zostało przez budżet państwa i budżety gmin.

W latach 1991-1992 nastąpiło istotne zmniejszenie środków finansowych przeznaczonych w budżecie państwa na kulturę fizyczną i sport. Po zmianie w IV kwartale 1991 r. ustawy budżetowej na 1991 r., wydatki w dziale 87 - kultura fizyczna i sport uległy zmniejszeniu ze 132,1 mln zł do 82,2 mln zł, tj. o 37,8%. Wydatki te, w ustawie budżetowej na 1992 r., ustalono w kwocie 49 mln zł; w porównaniu do wydatków przyjętych w ustawie budżetowej na 1991 r. (przed zmianami) stanowiły tylko 37,1%.

Z analizy wydatków budżetu państwa w dziale 87 w latach 1989-1995 wynika, że wydatki na kulturę fizyczną i sport były najwyższe w 1989 r. i wynosiły 0,55% ogółu wydatków budżetu państwa. W latach 1992-1995 udział ten zmniejszył się średnio do 0,13%, a po uwzględnieniu wydatków w budżetach gmin - do 0,23% w 1992 r. i 0,19% w 1995 r.³¹.

Blisko 3-krotne zmniejszenie środków budżetowych na rozwój i bieżące działania w sferze kultury fizycznej i sportu spowodowało wiele ujemnych skutków, w tym związanych z utrzymaniem istniejącej bazy sportowej oraz rozwojem sportu, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży.

Z informacji UKFiT³² wynika, że w 1994 r. w grupie wiekowej 12-18 lat mogło czynnie uprawiać sport ok. 175 tys. osób, co stanowiło zaledwie 4,4% populacji. Tylko co druga szkoła posiadała salę gimnastyczną, a około połowa obiektów sportowych wymagała niezwłocznej modernizacji.

W warunkach, o których wyżej mowa, w pełni zasadne były działania UKFiT zmierzające do zapewnienia dodatkowych źródeł finansowania kultury fizycznej i sportu.

Jakkolwiek z dniem 9 grudnia 1992 r. weszła w życie ustawa z dnia 29 lipca 1992 r. o grach losowych i zakładach wzajemnych³³, która w art. 42 ust. 2 stanowiła, iż dochody z tytułu podatku od gier "w zakresie dotyczącym zakładów wzajemnych polegających na odgadywaniu wyników sportowego współzawodnictwa pozostawia się do dyspozycji Prezesa Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki" - to jednak w okresie obowiązywania tego przepisu nie został on wykonany. Ustawą z dnia 6 marca 1993 r.,

³¹ Wyliczenia własne Departamentu Zdrowia i Kultury Fizycznej NIK na podstawie danych Ministerstwa Finansów i GUS.

³² Sprawozdanie dla Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z wykonania zadań przy wykorzystaniu środków finansowych pochodzących z dopłat do stawek w "grach liczbowych prowadzonych przez PP "Totalizator Sportowy" za rok 1995 - UKFiT, Warszawa, styczeń 1996.

³³ Dz.U. Nr 68, poz. 341.

o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania oraz niektórych innych ustaw³⁴ - art. 41 ust. 2 ww. ustawy o grach losowych został skreślony, z mocą od dnia 1 stycznia 1993 r.

Dopiero kolejna zmiana ustawy o grach losowych i zakładach wzajemnych³⁵ - objęta niniejszą kontrolą NIK, ustanowiła 20% dopłaty do stawek w grach liczbowych; środki finansowe uzyskane z tych dopłat stanowiły istotne uzupełnienie wydatków budżetowych przeznaczonych na kulturę fizyczną i sport. Po uwzględnieniu tych środków łączne wydatki - z budżetu państwa, budżetów gmin oraz ww. dopłat - zwiększyły się do 0,30% wydatków budżetu państwa. Udział ten był jednak nadal niższy od najwyższego z 1989 r. (0,55%). Umożliwił jednak podjęcie przez UKFiT działań programowych dotyczących rozwoju bazy sportowej do 2005 roku oraz w zakresie rozwoju sportu wśród dzieci i młodzieży.

Podjętą realizację zadań związanych z gospodarowaniem środkami finansowymi pochodzącymi z dopłat do stawek w grach liczbowych, UKFiT nie otrzymał dodatkowych środków umożliwiających obsługę tych zadań. Spowodowało to przyjęcie przez Prezesa UKFiT rozwiązań organizacyjnych polegających m.in. na włączeniu innych jednostek do realizacji zadań Urzędu w omawianym zakresie.

Zwiększoną o 10 liczbę tzw. etatów kalkulacyjnych przyznano Urzędowi dopiero z dniem 1 lipca 1995 r.³⁶, z tym że tylko 3 etaty wykorzystano na zadania związane z gospodarowaniem środkami finansowymi pochodzącymi z dopłat do stawek w grach liczbowych.

3. Istotne ustalenia kontroli

3.1. Prawny charakter środków finansowych pochodzących z dopłat do stawek w grach liczbowych

3.1.1. Urząd Kultury Fizycznej i Turystyki - w ramach prac nad projektem budżetu państwa na 1995 rok - proponował Ministerstwu Finansów unormowanie prawnego charakteru przedmiotowych środków finansowych w formie środka specjalnego lub funduszu mającego cechy pozabudżetowego funduszu celowego. Propozycje te nie zyskały jednak akceptacji Ministerstwa Finansów, które w pismach:

³⁴ Dz.U. Nr 28, poz. 127.

³⁵ Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o zmianie ustawy o grach losowych i zakładach wzajemnych (Dz.U. Nr 98, poz. 472).

³⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 października 1995 r. w sprawie rozdysponowania rezerwy etatów kalkulacyjnych ... na nieprzewidziane zmiany organizacyjne w 1995 r. (Dz.U. Nr 123, poz. 596).

- a) z dnia 18 listopada 1994 r. (znak FSG-404-69/94) stwierdziło, iż omawiane środki finansowe "nie są środkami budżetowymi, tj. nie stanowią one ani dochodu ani wydatku budżetu państwa, a więc nie mieszczą się w obowiązującym systemie finansowym państwa określonym ustawą ... Prawo budżetowe ... i nie mogą być do systemu tego włączone";
- b) z dnia 2 grudnia 1994 r. (znak BP-8/033/366/94/978) stwierdziło, iż "dopłaty do stawek w grach losowych nie mogą być uznane jako dochody budżetu państwa, a ustawa o grach losowych nie nadaje im takiego miana. W związku z powyższym:
 - w zakresie zasad ... gospodarowania nimi nie mogą być stosowane formy i zasady gospodarki finansowej, określone w Prawie budżetowym ...;
 - ... do gospodarowania omawianymi środkami nie będą miały zastosowania zasady, formy i tryb udzielania zamówień publicznych ...".

Stanowiska Ministerstwa Finansów nie podzieliła Najwyższa Izba Kontroli. M.in. w uwagach NIK z lipca 1995 r. do wykonania budżetu państwa w 1994 r. w części 45 - UKFiT Najwyższa Izba Kontroli wyraziła, odmienny niż Ministerstwo Finansów, pogląd na temat charakteru prawnego środków pochodzących z dopłat. W ocenie NIK stwierdzono m.in., że:

- 1) jakkolwiek w ustawie o grach losowych brak jest wyraźnego określenia charakteru prawnego wpływów z dopłat do gier liczbowych przekazywanych "na rachunek Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki", to jednak
- 2) z przepisów Prawa budżetowego jednoznacznie wynika, że wpływy te mieszczą się w granicach Prawa budżetowego, a w szczególności:
 - a) po stronie dochodów - art. 3 ust. 1 pkt 4, który stanowi, że dochodami budżetu państwa są "dochody państwowych jednostek budżetowych", (UKFiT jest państwową jednostką budżetową),
 - b) po stronie wydatków - art. 3 ust. 2 pkt 13 który, stanowi, że wydatkami budżetu państwa są "inne wydatki określone odrębnymi ustawami",
- 3) wobec braku przepisu ustawowego (art. 18 ust. 1 Prawa budżetowego) o wyodrębnieniu z budżetu państwa i finansowaniu zadań określonych w ustawie o grach losowych w ramach państwowego funduszu celowego - wpływy z dopłat do gier liczbowych powinny być uznane jako "środki specjalne" w ramach gospodarki pozabudżetowej.

3.1.2. Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁷, zwanej dalej "ustawą o NIK"

powołała dwóch biegłych z zakresu finansów i prawa finansowego w celu wydania opinii w sprawie charakteru omawianych środków finansowych. Z opinii sporządzonej przez:

1) prof. dr hab. Teresę Dębowską-Romanowską wynika w szczególności, iż podziela Ona stanowisko NIK, a w swojej opinii, wychodząc z nieco innych przesłanek, stwierdza w szczególności:

a) dopłata do stawek w grach liczbowych ustanowiona ustawą o grach losowych nie spełnia cech konstytutywnych dopłaty, gdyż:

- nie jest ustanowiona względem tych, którzy mogą być potencjalnymi beneficjentami działań UKFiT, nie mówiąc już o działaniach PP "Totalizator Sportowy",
- cele przeznaczenia dopłaty nie mają znamion, iżby można im przypisać powstanie indywidualnej korzyści; służą one w całości na potrzeby zbiorowe, mieszczące się w celach państwa, skierowanych zresztą do zupełnie innego kręgu podmiotów niż uczestnicy gier liczbowych,
- dopłaty te są innego typu świadczeniem, niż daniny publiczne, objęte ustawą o zobowiązaniach podatkowych; mają charakter celowy, a nie ogólny jeśli chodzi o ich przeznaczenie; są jednak obligatoryjnym i powstającym z mocy ustawy (ex lege) dodatkiem do ceny zapewniającym prawo do udziału w grze liczbowej;

b) na tle stwierdzonych wyżej cech konstytutywnych dopłaty - niezależnie od oceny jej zgodności z zasadami państwa prawnego - art. 20 Małej Konstytucji³⁸ stwarza - zdaniem biegłej - wprost obowiązek, by wszystkie wpływy stanowiące dochody Państwa, a następnie wydatki Państwa objęte zostały ustawą budżetową; zgodnie z wykładnią konstytucyjną - dochody jednostek budżetowych są tak długo dochodami budżetowymi objętymi ustawą budżetową Państwa, jak długo nie zostanie wykazane *expressis verbis*, iż mamy do czynienia z innym planem finansowym Państwa w rozumieniu art. 22 ust. 1 Małej Konstytucji, czyli nie objętymi ustawą budżetową;

c) wykorzystywanie środków finansowych pochodzących z dopłat, zważywszy, iż dysponuje nimi organ budżetowy - jednoczesny dysponent części budżetu wskazuje, iż środki te powinny być traktowane jako "środki publiczne" w rozumieniu ustawy o zamówieniach publicznych;

- 2) prof. dr hab. Hannę Sochacką-Krysiak wynika w szczególności, iż:
- a) środki finansowe pochodzące z dopłat powinny być traktowane jako instytucja zrównana ze środkami specjalnymi w rozumieniu art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy Prawo budżetowe oraz uwzględniane w corocznych ustawach budżetowych;
 - b) dopłaty mają charakter środków pozabudżetowych (specjalnych), a nie środków budżetowych, gdyż są one związane celowo i przeznaczone na ściśle określone cele; powinny też podlegać rygorom wynikającym z Prawa budżetowego;
 - c) skala naruszeń prawa, w tym prawa finansowego jest obecnie zbyt duża, by można było tolerować "furtki" w postaci luk prawnych ułatwiających wymykanie spod kontroli środków publicznych, przeznaczonych na realizację zadań, mieszczących się w pojęciu dóbr publicznych - a do nich należą zadania, na które przeznacza się dopłaty do stawek w grach liczbowych.

3.2. Naliczanie i gromadzenie środków

Badania kontrolne dotyczące naliczania i gromadzenia środków finansowych pochodzących z dopłat do stawek w grach liczbowych przeprowadzono w:

- Przedsiębiorstwie Państwowym "Totalizator Sportowy", które w rozumieniu ustawy o grach losowych jest podmiotem urządzającym gry liczbowe, pobiera dopłaty ustanowione ustawą oraz przekazuje je na rachunek UKFiT;
- Banku Inicjatyw Gospodarczych BIG S.A., który zgodnie z umową rachunku bankowego z UKFiT gromadzi środki finansowe pochodzące z dopłat, a na podstawie § 3 ust. 1 umowy o współpracy z UKFiT prowadzi kontrolę terminowości wpływu dopłat;
- Urzędzie Kultury Fizycznej i Turystyki, który gospodaruje wpływami z dopłat.

3.2.1. Ustalenia kontroli dotyczące naliczania dopłat przez PP "Totalizator Sportowy" wykazały, że podjęte przez to przedsiębiorstwo działania były zgodne z przepisami ustawy o grach losowych.

PP "Totalizator Sportowy" z wyprzedzeniem dokonało zmian w regulaminie gier liczbowych, polegających na umieszczeniu informacji o ustanowieniu dopłaty. Zgodnie z ustawą o grach losowych ustanowioną 20% dopłatę stosowano do następujących gier liczbowych organizowanych przez PP "Totalizator Sportowy":

- *Duży Lotek,*
- *Express Lotek,*
- *Zakłady Specjalne.*

Z dniem 18 marca 1996 r. 20% dopłatę wprowadzono do nowo zorganizowanej gry liczbowej Multi Lotek. Od dnia 19 sierpnia 1996 r. - 20% dopłatę stosowano od podwyższonych o 100% stawek w grach liczbowych Duży Lotek i Express Lotek.

Stwierdzono, że PP "Totalizator Sportowy" po rozliczeniu przedpłat na zakłady zorganizowane w listopadzie i grudniu 1994 r. oraz dokonaniu nieznacznych korekt i sprostowań w styczniu i lutym 1996 r.³⁹ - prawidłowo naliczył dopłaty do stawek w grach liczbowych należne UKFiT.

W tabeli 1 (stanowiącej załącznik do Informacji) przedstawiono obroty gier liczbowych, naliczenie 20% dopłat oraz kwoty przekazanych UKFiT środków - w układzie miesięcznym - w okresie od 1.11.1994 r. do 30.09.1996 r.

Przychody ogółem PP „Totalizator Sportowy” z tytułu 20% dopłat do stawek w grach liczbowych w badanym okresie wyniosły ogółem 259.065,7 tys. zł, w tym.:

- w 1994 r. (IX-XII)	17.232,1 tys. zł.
- w 1995 r.	99.129,2 tys. zł.
- w 1996 r. (I-IX)	142.704,4 tys. zł.

Kwota dopłat przekazanych⁴⁰ w ww. okresie na rzecz UKFiT była wyższa i wyniosła 259.113,0 tys. zł.

Z analizy dopłat w układzie miesięcznym w 1995 i 1996 r. wynika m.in., że po wprowadzeniu w marcu 1996 r. nowej gry liczbowej Multi Lotek średniomiesięczne obroty i dopłaty do stawek w grach liczbowych uległy podwojeniu.

Średniomiesięczna wysokość dopłat w 1995 r. wyniosła 8.260,8 tys. zł, a w okresie od marca do września 1996 r. - 17.116,1 tys. zł, co stanowi wzrost o 107,2%.

Ustalono, że PP "Totalizator Sportowy" prowadził ewidencję umożliwiającą wyodrębnienie dopłat oraz ich kontrolę. Należne UKFiT dopłaty przekazywane były w sposób zgodny z postanowieniami ustawy o grach losowych, tj. wg zasad i w trybie określonych dla wpłat z tytułu podatku od gier (w terminie 10 dni od dnia losowania).

Na ok. 300 przelewów dopłat dokonanych przez PP "Totalizator Sportowy" opóźnione powyżej 10 dni przelewy dotyczyły:

1) losowania z dnia 21 lutego 1996 r., z którego wpływy w wysokości 1.283,8 tys. zł przekazano z 1-dniowym opóźnieniem,

³⁹ W wielkości obrotów nie uwzględniono zakładów zawartych z wyprzedzeniem (łącznie kwota tych zakładów wyniosła 3.455 tys. zł), tj. przed 1 listopada 1994 r. na losowania przeprowadzane po dniu wejścia w życie ustawy o grach losowych; dokonane drobne korekty dotyczyły sprostowań i błędów zauważonych przez PP "Totalizator Sportowy".

⁴⁰ Kwota przekazanych środków finansowych za 1994 r. jest wyższa od rzeczywistych dopłat ponieważ obejmuje część oprocentowania (47,3 tys. zł), jakie PP "Totalizator Sportowy" uzyskał w czasie gromadzenia środków UKFiT na własnym rachunku bankowym.

- 2) *dwóch skorygowanych dopłat (łącznie 1,4 tys. zł) z 1994 r., które przekazano po upływie 15 dni.*

Stwierdzono, że UKFiT - pomimo zapowiedzi - nie określił dotychczas zasad sporządzania sprawozdań (deklaracji) w zakresie przekazywanych środków z tytułu dopłat. Mimo to PP "Totalizator Sportowy" - z własnej inicjatywy - od marca 1995 r. sporządza i przekazuje UKFiT oraz BIG S.A. zestawienia należnych Urzędowi środków finansowych pochodzących z dopłat.

W zestawieniach wyszczególniane są wpływy na poszczególne dni z zakładów, naliczone 20% dopłaty oraz daty i kwoty przekazanych na rachunek UKFiT środków finansowych. Zestawienia te obejmują okresy miesięczne i przesyłane są do 9 dnia następnego miesiąca, tj. daty ostatniego przekazu. W pierwszym zestawieniu z 7 marca 1995 r. uwzględniono dopłaty przekazane w 1994 r.

3.2.2. Mimo 45-dniowego *vacatio legis* ustawy o grach losowych UKFiT nie otworzył na czas rachunku bankowego, na który PP "Totalizator Sportowy" mógłby przekazywać dopłaty do stawek w grach liczbowych.

UKFiT w okresie przejściowym, do czasu wyboru banku i otwarcia rachunku bankowego, powierzył PP "Totalizator Sportowy" gromadzenie środków pochodzących z dopłat na pomocniczym rachunku bankowym prowadzonym dla Przedsiębiorstwa.

W piśmie z dnia 5 listopada 1994 r. (znak DEI-B-1495/94) wiceprezes UKFiT poinformował dyrektora PP "Totalizator Sportowy", że Urząd podjął działania mające na celu określenie banku prowadzącego rachunek, na którym gromadzone będą środki finansowe pochodzące z dopłat do stawek w grach liczbowych. Do czasu sfinalizowania tych prac UKFiT poprosił o gromadzenie należnych środków finansowych, na odrębnym specjalnym koncie założonym przez PP "Totalizator Sportowy".

W piśmie z dnia 30 listopada 1994 r. wiceprezes UKFiT zwrócił się do PP "Totalizator Sportowy" o pilne przekazanie środków finansowych pochodzących z dopłat wraz z odsetkami na rachunek bankowy UKFiT utworzony w Banku Przemysłowo-Handlowym S.A. oraz o przekazywanie na ten rachunek - począwszy od 7 grudnia 1994 r. - należnych Urzędowi dopłat.

Ustalenia kontroli wykazały, że PP "Totalizator Sportowy" dysponując rachunkiem, na którym zgromadzono dopłaty do stawek w grach liczbowych w kwocie 9.079,6 tys. zł. wykorzystywało część tych środków do finansowania własnej działalności oraz uzyskało z tego tytułu nieuzasadnione przychody w wysokości 47,1 tys. zł z tytułu odsetek bankowych, których - pomimo żądania - nie przekazało na rzecz UKFiT.

PP "Totalizator Sportowy" w dniu 23 grudnia 1994 r. pobrało kwotę w wysokości 3.000 tys. zł i przez okres 69 dni wykorzystywało na własne

potrzeby. Dokonując zwrotu środków dopiero w dniu 2 marca 1995 r. nie doliczono odsetek bankowych.

Zwrotu środków finansowych z dopłat ulokowanych na rachunku pomocniczym PP "Totalizator Sportowy" dokonywano sukcesywnie - w transzach - w I kwartale 1995 r.

Uwagi nasuwało również wprowadzenie przez PP "Totalizator Sportowy" zmiany stawek w zakładach Dużego Lotka i Ekspres Lotka w terminie późniejszym, niż wynikało to z zatwierdzonej przez Ministra Finansów zmiany regulaminu gier.

Minister Finansów, stosownie do art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 29 lipca 1992 r. o grach losowych i zakładach wzajemnych, zatwierdził zmianę w Regulaminie Gier Liczbowych, zgodnie z którą określił datę wprowadzenia podwyższonych stawek do gier liczbowych na 15 sierpnia 1996 r. Dyrektor PP "Totalizator Sportowy" zmienił termin wprowadzenia nowych stawek, wprowadzając zmianę z dniem 19 sierpnia 1996 r.

Zmiana terminu wprowadzenia podwyższonych stawek w grach liczbowych spowodowała zmniejszenie wpływów z tytułu dopłat do stawek w tych grach.

Przy identycznej liczbie grających w zakładach "Dużego Lotka" i "Ekspres Lotka" organizowanych w dniach 16 i 17 sierpnia 1996 r. zmniejszone wpływy z tytułu dopłat do stawek w grach liczbowych odprowadzone na rachunek UKFiT wyniosły 989,4 tys. zł..

3.2.3. W związku z zawartymi w dniu 16 stycznia 1995 r. pomiędzy UKFiT a BIG S.A. umowami o współpracy i rachunku bankowego - środki finansowe pochodzące z dopłat od stycznia 1995 r. gromadzono na rachunku UKFiT utworzonym w BIG S.A.

UKFiT w piśmie z dnia 23 stycznia 1995 r. poinformował PP "Totalizator Sportowy" o przekazywaniu od dnia 25 stycznia 1995 r. środków finansowych z dopłat na rachunek w BIG S.A.

W piśmie Prezesa UKFiT z dnia 28 lutego 1995 r. poinformowano PP "Totalizator Sportowy" o upoważnieniu BIG S.A.⁴¹ "do uzyskiwania wszelkich informacji dotyczących należnych Urzędowi środków finansowych pochodzących z dopłat do stawek w grach liczbowych".

UKFiT przeniósł saldo środków finansowych z Banku Przemysłowo-Handlowego do BIG S.A.

Saldo środków w BPH uwzględnia poniesione wydatki UKFiT w wysokości 1.200,1 tys. zł oraz odsetki w wysokości 7,8 tys. zł, tj. kwotę 1.192,3 tys. zł. O tę kwotę niższy jest stan środków finansowych, jakimi UKFiT dysponuje w BIG S.A.

W toku kontroli sprawdzono wszystkie przelewy środków finansowych pochodzące z dopłat (blisko 300). Stwierdzono, że wszystkie przelewy PP "Totalizator Sportowy" są zaewidencjonowane przez UKFiT. Z ustaleń kontroli dokonanych w PP "Totalizator Sportowy", BIG S.A. i UKFiT wynika, że wykazywane przez te jednostki kwoty środków pochodzących z dopłat do stawek w grach liczbowych są zgodne i wzajemnie się bilansują, po uwzględnieniu:

- a) operacji gospodarczych dokonanych przed otwarciem rachunku bankowego w BIG S.A.,
- b) zasady ewidencjonowania przez UKFiT przychodów uzyskanych w okresie sprawozdawczym.

PP "Totalizator Sportowy" przekazało na rzecz UKFiT łącznie 259.113 tys. zł, w tym 47,3 tys. zł z tytułu odsetek.

UKFiT wykazał przychód z tytułu dopłat w wysokości 254.333,2 tys. zł, z tym że w kwocie tej nie uwzględniono dopłat, które wpłynęły na rachunek Urzędu w październiku 1996 r. Kwota tych dopłat wynosi 4.779,8 tys. zł i łącznie z wykazaną przez UKFiT wynosi 259.113,0 tys. zł. Zgodna jest zatem z kwotą przekazaną przez PP "Totalizator Sportowy".

BIG S.A. wykazuje przychody z tytułu dopłat w wysokości 253.140,9 tys. zł. Po uwzględnieniu jednak wcześniejszych wydatków UKFiT i odsetek w wysokości 1.192,3 tys. zł (z Banku Przemysłowo-Handlowego przejęto saldo) - łączna kwota środków wynosi 254.333,2 tys. zł i jest zgodna z wykazaną przez UKFiT.

3.2.4. Zgodnie z umową rachunku bankowego z BIG S.A. środki finansowe pochodzące z dopłat podlegają oprocentowaniu na warunkach określonych w umowie, zmienionych z dniem 29 stycznia 1996 r. aneksem nr 1 do umowy.

NIK już w uwagach z lipca 1995 r. do wykonania budżetu państwa za 1994 r. w części 45 - UKFiT sformułowała wniosek o zasadności zmiany warunków oprocentowania środków pochodzących z dopłat.

Ustalenia obecnej kontroli wykazały, że oprocentowanie środków na rachunku UKFiT - na tle stosowanego przez BIG S.A. oprocentowania dla lokat 3 i 6-miesięcznych o zmiennym oprocentowaniu - było w 1995 r. niekorzystne dla posiadacza rachunku. W okresie od stycznia 1995 r. do stycznia 1996 r. dla lokat 6-miesięcznych oprocentowanie było wyższe od oprocentowania środków na rachunku UKFiT od 7,6 do 15 pkt procentowych, a dla lokat 3-miesięcznych od 6,1 do 13,5 pkt procentowego.

Dopiero po podpisaniu aneksu w dniu 29 stycznia 1996 r., zmieniającego warunki oprocentowania środków, relacje te uległy poprawie. Od lutego 1996 r. różnica między oprocentowaniem środków na rachunku UKFiT, a oprocentowaniem lokat 6 -

miesięcznych nie przekraczała 2,0 pkt procentowych, a dla lokat 3-miesięcznych 0,5 pkt procentowego na niekorzyść oprocentowania środków UKFiT. Należy nadmienić, iż w 1996 r. były okresy, gdy oprocentowanie na rachunku UKFiT było korzystniejsze niż dla lokat sześciomiesięcznych (1 dzień) i trzymiesięcznych (4 miesiące i 10 dni).

Utrzymywanie się przez rok niskiego oprocentowania środków na rachunku UKFiT, było szczególnie niekorzystne na tle wysokiego stanu środków znajdujących się w dyspozycji Banku. Za okres od stycznia 1995 r. do września 1996 r. średnie saldo środków wynosiło około 46,2 mln zł. W rezultacie koszty ponoszone przez BIG S.A. z tytułu realizacji umów z UKFiT były niższe od kosztów odsetek, w przypadku lokat 6-miesięcznych o 3,9 mln zł, a w przypadku lokat 3-miesięcznych o 2,7 mln zł (przy obliczeniu odsetek od lokat nie uwzględniono ich kapitalizacji).

Z szacunkowego wyliczenia przez NIK uszczuplenia środków UKFiT pochodzących z dopłat do stawek w grach liczbowych z tytułu oprocentowania wynika, że w przypadku realnego ustalenia warunków oprocentowania tych środków w umowie z BIG S.A. z dnia 16 stycznia 1995 r. w odniesieniu do prowadzenia rachunku bieżącego - kwota oprocentowana w 1995 r. byłaby wyższa o 1,2 mln zł od uzyskanego oprocentowania za ten okres⁴²; gdyby jednak (biorąc także pod uwagę wielkość środków będących w dyspozycji banku) za podstawę tego szacunku przyjąć średnie oprocentowanie wkładów sześciomiesięcznych stosowane w BIG S.A. w omawianym okresie - kwota oprocentowania byłaby wyższa od uzyskanej o 3,56 mln zł.

Według danych UKFiT kwota naliczonych odsetek (łącznie z oprocentowaniem w BPH) w okresie objętym kontrolą wyniosła 14.439,4 tys. zł, w tym za 1995 r. - 6.296,6 tys. zł i za 9 m-cy 1996 r. - 8.142,8 tys. zł.

3.3. Organizacja oraz tryb zlecania i rozliczania zadań

Podstawą gospodarowania przez UKFiT środkami pochodzącymi z dopłat były w szczególności:

- 1) „Założenia programowe UKFiT” realizacji zadań przy wykorzystaniu środków finansowych pochodzących z dopłat do stawek w grach liczbowych”,
- 2) procedura postępowania przy przygotowaniu i rozpatrywaniu wniosków dotyczących modernizacji, remontów i dofinansowania inwestycji obiektów sportowych,

⁴² Szacunku dokonano uwzględniając w szczególności:

- ustalone w toku kontroli różnice w oprocentowaniu wg warunków określonych w umowie z BIG S.A. i aneksie ze stycznia 1996 r.,
- różnice w faktycznym średnim oprocentowaniu w 1995 i 1996 r.

- 3) wzór wniosku składanego przez wnioskodawcę o dofinansowanie zadania inwestycyjnego wraz z 6 załącznikami,
- 4) procedura przyznawania środków na rozwój sportu osób niepełnosprawnych,
- 5) programy dotyczące:
 - a) rozwoju bazy sportowej do 2005 roku,
 - b) sportu wszystkich dzieci.

Wszystkie wnioski o dofinansowanie były opiniowane przez powołane przez Prezesa UKFiT:

- 1) w zakresie inwestycji - Radę Programową ds. Inwestycji⁴³, a wcześniej przez Komitet Finansowy w BIG S.A. oraz wojewodów, którzy ustalali - w ramach limitu wojewódzkiego - wielkość środków dla poszczególnych inwestorów;
- 2) Komitet Sportu Dzieci i Młodzieży⁴⁴ - w zakresie zadań dotyczących sportu dzieci i młodzieży,
- 3) Radę Sportu Osób Niepełnosprawnych⁴⁵ - w zakresie zadań dotyczących sportu niepełnosprawnych.

Zlecenie zadania oraz ustalenie kwoty dofinansowania następowało każdorazowo na podstawie zawartej umowy:

- a) między - działającym w imieniu Prezesa UKFiT - BIG S.A. a wnioskodawcą zadania inwestycyjnego,
- b) między UKFiT a zleceniobiorcą zadań - w odniesieniu do zadań związanych z rozwojem sportu wśród dzieci i młodzieży oraz niepełnosprawnych.

Koordinacją całości prac związanych z gospodarowaniem środkami finansowymi pochodzącymi z dopłat zajmuje się jeden z wiceprezesów UKFiT oraz Departament Ekonomiczno-Inwestycyjny, z tym że pełną ewidencję finansowo-księgową, prowadzoną wzorowo, realizuje pion księgowości w Departamencie Administracyjno-Budżetowym.

Koordinacją poszczególnych zadań zajmują się:

- Departament Ekonomiczno-Inwestycyjny w odniesieniu do zadań inwestycyjnych,
- Departament Sportu w zakresie rozwoju sportu dzieci i młodzieży, łącznie z zawieraniem umów,

⁴³ Patrz - przypis 19.

⁴⁴ Patrz - przypis 20.

⁴⁵ patrz - przypis 21.

- Departament Organizacji Kultury Fizycznej w zakresie sportu niepełnosprawnych, łącznie z zawieraniem umów.

Stwierdzono jednak, że zadania przypisane Departamentowi Sportu wykonywane były przez 5-osobowy zespół pracowników Fundacji Rozwoju Kultury Fizycznej.

Na podstawie pisma z 10 marca 1995 r. Prezesa UKFiT skierowanego do Fundacji Rozwoju Kultury Fizycznej - Fundacja ta powołała Biuro Sportu Dzieci i Młodzieży zatrudniając 5 pracowników, którzy następnie zostali oddelegowani do pracy w UKFiT. Pracownicy ci wykonują zadania w siedzibie i na rzecz UKFiT, z tym że ich opracowania, projekty pism, umów itp. podpisywane są przez członków kierownictwa Departamentu Sportu. Fundacja poniosła w 1995 r. z ww. tytułu koszty w wysokości 84,4 tys. zł.

Z ustaleń kontroli wynika, że w UKFiT brak było jednolitego i prawidłowo zorganizowanego systemu zlecania zadań finansowanych z dopłat.

3.3.1. Zgodnie z umową z UKFiT, BIG S.A. - poza obsługą bankową - uczestniczy w realizacji zadań o charakterze inwestycyjnym. Obowiązki Banku polegają m.in. na przyjęciu wniosku o dofinansowanie, zaopiniowaniu go, a po pozytywnej decyzji Prezesa UKFiT - podpisaniu umowy z wnioskodawcą, nadzorowaniu inwestycji, wypłaceniu środków oraz rozliczeniu dofinansowania.

BIG S.A. w marcu 1995 r. utworzył w I Oddziale BIG S.A. Wydział Obsługi Projektów i Pożyczek, a w kwietniu 1995 r. powołał Komitet Finansowy (z udziałem przedstawicieli UKFiT), którego zadaniem jest opiniowanie wniosków o dofinansowanie zadań inwestycyjnych, w oparciu o ocenę dokonaną przez I Oddział BIG S.A.

W 1995 r. UKFiT skierował do BIG S.A. 357 wniosków o dofinansowanie, z których pozytywną opinię uzyskało 297 wniosków. Prezes UKFiT wydał 292 postanowienia o wyasygnowaniu środków finansowych, a BIG S.A. podpisał 191 umów o dofinansowanie z wnioskodawcami. W 1996 r. spośród 277 wniosków Komitet Finansowy pozytywnie zaopiniował 214 wniosków. Prezes UKFiT wydał 151 postanowień, a BIG S.A. - do czasu zakończenia kontroli podpisał 115 umów.

Umowy o dofinansowanie inwestycji zawierane - w imieniu Prezesa UKFiT - przez BIG S.A. obejmowały m.in.:

- szczegółowy opis przedsięwzięcia,
- całkowitą wartość nakładów inwestycyjnych, w tym kwotę dofinansowania ze środków UKFiT,
- sposób wypłaty środków (po przedstawieniu wiarygodnych i sprawdzonych przez wnioskodawcę faktur),
- prawo BIG S.A. do kompleksowego nadzoru nad realizacją przedsięwzięcia,

- zakres obowiązków wnioskodawcy, w tym zobowiązanie do zwrotu otrzymanych środków wraz z ustawowymi odsetkami w przypadku naruszenia przez wnioskodawcę warunków umowy,
- ustanowione przez wnioskodawcę prawne zabezpieczenie roszczeń w postaci weksla in blanco wnioskodawcy.

BIG S.A. każdorazowo zawierał umowy na podstawie wcześniej wydanego postanowienia Prezesa UKFiT o wyasygnowaniu określonych środków finansowych na konkretne przedsięwzięcia inwestycyjne.

W początkowym okresie (do 5 lipca 1995 r.) BIG S.A. otworzył 8 rachunków na warunkach oferty publicznej. Z oprocentowania tych rachunków w łącznej kwocie 38,0 tys. zł m.in. zwiększono wysokość dofinansowania dla wnioskodawców (25,6 tys. zł ponad kwoty ustalone przez Prezesa UKFiT) oraz pobrano opłaty z tytułu obsługi bankowej. Na rachunek Urzędu zwrócono kwotę 9,2 tys. zł.

W ocenie NIK zakładanie przez BIG S.A. rachunków na zasadach oferty publicznej dla obsługi umów, było ze strony Banku próbą ominięcia określonego w umowie z UKFiT warunku, polegającego na niepobieraniu żadnych opłat. Po uzgodnieniach z UKFiT, BIG S.A. od dnia 7 lipca 1995 r. zaprzestał obsługi umów na ww. zasadach.

W toku kontroli ustalono, że Prezes UKFiT podejmował decyzje, a w konsekwencji BIG S.A. zawierał z wnioskodawcami umowy o dofinansowanie zadań inwestycyjnych, w których łączne dofinansowanie przekraczało wielkość zgromadzonych na ten cel środków finansowych. Decyzje te dotyczyły inwestycji realizowanych w dłuższym niż rok okresie. Z ustalonego łącznego dofinansowania w wysokości 191,6 mln zł na poszczególne lata przypada:

- 1995 r. - 74,3 mln zł,
- 1996 r. - 82,4 mln zł,
- 1997 r. - 31,1 mln zł,
- 1998 r. - 3,8 mln zł.

W 1995 r. - przy stanie zgromadzonych środków na subkoncie A w wysokości 81,9 mln zł - Prezes UKFiT podjął decyzje, a BIG S.A. zawarł umowy o dofinansowaniu zadań inwestycyjnych w łącznej wysokości 135,7 mln zł, w tym w 1995 r. w wysokości 74,3 mln zł.

Kwota dofinansowania zadań inwestycyjnych wg stanu na dzień 30 września 1996 r. wynosi 191,6 mln zł i w porównaniu do zgromadzonych środków na subkoncie A w wysokości 188,1 mln zł jest wyższa o 3,5 mln zł, z tym że kwota dofinansowania przyznana na 1995 i 1996 r. wynosi łącznie 156,7 mln zł i mieści się w ramach środków jakimi Urząd dysponował do dnia 30 września 1996 r.

W ocenie NIK podejmowanie decyzji o dofinansowaniu zadań inwestycyjnych ponad kwotę zgromadzonych na ten cel środków nie było właściwe, gdyż powodowało zaciąganie zobowiązań. Trzeba jednak nadmienić, że w związku z negatywną oceną takiej praktyki sformułowaną przez NIK⁴⁶ - Prezes UKFiT podjął stosowne decyzje. W ich rezultacie - wg stanu na 30 września 1996 r. - różnica pomiędzy stanem środków na subkoncie A, a łączną kwotą ustalonego dofinansowania uległa radykalnemu zmniejszeniu (z 53,8 mln zł do 3,5 mln zł). Ponadto uzupełniono treść postanowień Prezesa UKFiT o wyasygnowaniu środków oraz umów zawieranych przez BIG S.A. o dofinansowaniu zadań inwestycyjnych.

Uzupełnienie, o którym wyżej mowa brzmi: "W przypadku wystąpienia niezależnych od UKFiT zmian, w wyniku których Urząd nie będzie dysponował środkami z dopłat ... - zobowiązania podjęte przez Prezesa UKFiT tracą moc wiążącą. Gdy wpływy z dopłat zmniejszą się znacząco - Urząd zastrzega sobie prawo do renegotjacji umowy i obniżenia wysokości dofinansowania. O tej sytuacji wnioskodawca, dla którego zostały wyasygnowane środki finansowe, powiadomiony zostanie odrębnie".

Na ogólną kwotę dofinansowania zadań inwestycyjnych w wysokości 191,6 mln zł, na zadania zaliczone przez UKFiT do tzw. centralnych przyznano kwotę 32,7 mln zł, co stanowi 17,1%. Stwierdzono jednak, że w wykazie zadań centralnych nie uwzględniono wszystkich obiektów realizowanych przez Centralny Ośrodek Sportu⁴⁷ oraz wyższe uczelnie. Po uwzględnieniu tych zadań, na tzw. zadania centralne przypada kwota 49,5 mln zł, co w porównaniu do łącznej kwoty dofinansowania stanowi 26,4%.

Kontrola wykazała, że BIG S.A. - w zasadzie - poprawnie realizował część obowiązków, wynikających z umowy o współpracy z UKFiT, które polegały m.in. na wydawaniu opinii przez Komitet Finansowy oraz podpisywaniu umów z wnioskodawcami. Przy wykonywaniu tych czynności miały jednak miejsce również nieprawidłowości.

BIG S.A. nie dotrzymywał zwłaszcza terminu, jednego miesiąca od daty otrzymania wniosku, na sporządzenie oceny. W 1995 r. dotyczyło to 75,9% wniosków (271, na 357), a w 1996 r. - 43,5% wniosków (67, na 154 wniosków). BIG S.A. nie dotrzymywał również terminu jednego tygodnia od otrzymania decyzji Prezesa UKFiT na zawarcie umów z wnioskodawcami. Np. umowę z Urzędem Miasta w Kutnie podpisano po upływie 14 tygodni od daty decyzji Prezesa UKFiT.

W umowach zawieranych przez BIG S.A. brak było także zastrzeżenia zawartego w „Założeniach programowych UKFiT”, iż wnioskodawca zobowiązuje się "do

⁴⁶ Por. pismo DZK-41001-4-96 z dnia 19 czerwca 1996 r.

⁴⁷ Dotyczy to budowy krytego sztucznego lodowiska Torwar II w Warszawie na który przyznano dofinansowanie w wysokości 9,8 mln zł.

przetargowego wyboru wykonawców", co wskazuje na to, że Urząd nie przestrzegał własnych „Założeń”, a BIG S.A. nie wywiązał się z przyjętych zobowiązań.

3.3.2. Zlecenie i finansowanie zadań dotyczących rozwoju sportu wśród dzieci i młodzieży oraz osób niepełnosprawnych dokonywane było zgodnie z „Załoženiami programowymi UKFiT” - na podstawie zatwierdzonych przez Prezesa UKFiT uchwał i ustaleń odpowiednio Komitetu Sportu Dzieci i Młodzieży oraz Rady Sportu Osób Niepełnosprawnych.

W ramach rozwoju sportu wśród dzieci i młodzieży UKFiT zlecał i finansował głównie zadania dotyczące:

- a) programu "Sport wszystkich dzieci",
- b) szkolenia i współzawodnictwa młodzieży uzdolnionej sportowo, w tym w tzw. makroregionach⁴⁸ oraz niepublicznych szkołach mistrzostwa sportowego, powoływanych - na zlecenie UKFiT - przez polskie związki sportowe.

Do czasu zakończenia kontroli UKFiT nie określił procedury przyznawania środków z dopłat na rozwój sportu dzieci i młodzieży.

W odniesieniu do sportu osób niepełnosprawnych - zlecenie i finansowanie zadań odbywało się zgodnie z zatwierdzoną przez Prezesa UKFiT w dniu 5 kwietnia 1995 r. procedurą przyznawania środków z dopłat na rozwój sportu osób niepełnosprawnych.

Do czasu zakończenia kontroli ww. procedura nie uległa zmianie mimo, że zawarte jest w niej zdezaktualizowane, od blisko roku, postanowienie stanowiące, iż do zlecania i rozliczania zadań stosuje się zasady określone w decyzji nr 13 Prezesa UKFiT z dnia 9 marca 1995 r.

Z ustaleń kontroli wynika, że UKFiT w zakresie umów zawieranych z wykonawcami zadań dotyczących sportu dzieci i młodzieży oraz niepełnosprawnych stosował - sukcesywnie doskonalone - wzory umów. Z reguły jednak umowy te nie były sformułowane w sposób wyczerpujący i nie uwzględniały stosowania - przy ich realizacji oraz rozliczaniu - przepisów:

- a) ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych⁴⁹ oraz
- b) rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1995 r. w sprawie zlecania zadań państwowych jednostkom niepaństwowym⁵⁰.

⁴⁸ Makroregiony są to związki stowarzyszeń kultury fizycznej (z osobowością prawną), które powstały z woli organizacji sportowych kilku sąsiadujących województw, dla realizacji wspólnych zadań, w zakresie szkolenia i współzawodnictwa młodzieży uzdolnionej sportowo. Członkami tych związków są okręgowe związki sportowe, kluby, wojewódzkie federacje sportu, zarządy wojewódzkie SZS i inne stowarzyszenia, które podjęły decyzję o przystąpieniu. Działa 8 makroregionów z siedzibami w Warszawie, Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Poznaniu i Wrocławiu.

⁴⁹ Patrz przypis 6.

⁵⁰ Patrz - przypis 11.

Stwierdzono różnorodność zawieranych umów oraz sposobu zlecania zadań. Ilustrują to następujące przykłady:

Z treści umów zawieranych w 1995 r. wynika, że realizacja i rozliczenie zadań następować będzie wg trybu i zasad określonych w decyzji Prezesa UKFiT z dnia 9 marca 1995 r. dotyczącej zadań państwowych zlecanych stowarzyszeniom kultury fizycznej. W zasadach tych znajdowało się postanowienie określające, że do środków przeznaczonych na realizację zadania nie stosuje się ustawy o zamówieniach publicznych.

Zawierane były umowy uwzględniające 5-6 postanowień o charakterze ogólnym, w tym np. że określone stowarzyszenie zobowiązuje się zrealizować zadania zlecane przez UKFiT, a następnie w formie kolejnej umowy lub pisma dokonywano konkretnego zlecenia, w którym określano rodzaj zadania, kwotę dofinansowania oraz z reguły wybrane warunki realizacji i rozliczenia zadania.

W niektórych zleceniach zadań UKFiT powoływał się na przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 listopada 1994 r. w sprawie wykazu zadań państwowych, które mogą być zlecane jednostkom niepaństwowym⁵¹, pomijając przy tym istotne ustalenia dotyczące zleconego zadania. Np. w zleceniu z czerwca 1995 r. udzielonemu Polskiemu Związkowi Kolarskiemu powierzono zadanie "organizacji szkolenia dzieci i młodzieży uzdolnionej sportowo oraz sportowców niepełnosprawnych" przeznaczając na ten cel kwotę 600 tys. zł. W ramach tego zadania PZKol - w uzgodnieniu z UKFiT - zorganizował Niepubliczne Liceum Ogólnokształcące Szkołę Mistrzostwa Sportowego w Kolarstwie. Poza zatwierdzonym preliminarzem wydatków dla tego zadania, UKFiT nie określił jakichkolwiek zasad funkcjonowania i finansowania tej szkoły.

W zasadzie we wszystkich umowach dopuszczano możliwość podzlecania zadań, a także zmiany zadań w ciągu roku, z tym że:

- a) w części umów zmiana mogła nastąpić na podstawie aneksu do umowy,*
- b) w części umów w formie pisemnej za zgodą dyrektora departamentu, a bez zgody - przesunięcie środków między poszczególnymi rodzajami wydatków pod warunkiem nie przekroczenia łącznej kwoty zadania.*

W niektórych umowach z góry ustalano kwotę, albo procentowy udział tzw. kosztów obsługi zadania, bądź w ogóle ich nie określono, ale uwzględniano w nadsyłanych i zatwierdzanych przez Urząd rozliczeniach.

Przedstawiony wyżej zróżnicowany sposób zlecania zadań ze środków pochodzących z dopłat do stawek w grach liczbowych - dotyczył umów, na realizację których przeznaczano od kilku tysięcy złotych do ponad 5 mln zł w skali roku.

W trakcie kontroli stwierdzono także, że w umowach uwzględniano możliwość realizowania zadań "siłami własnymi lub przy pomocy innych jednostek", z tym że tylko

w niektórych przypadkach warunkowano udział innych jednostek "na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty wykonania".

Należy także odnotować, że mimo iż kilka umów (zleceń) zawartych zwłaszcza z polskimi związkami sportowymi, dotyczyło zakupu i dostarczenia sprzętu do mini-sportów dla uczniowskich klubów sportowych - w żadnej z objętych kontrolą nie ustalono, że zakupu należy dokonać w trybie określonym w ustawie z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych ⁵².

Niektóre jednostki realizujące zakupy sprzętu i urządzeń sportowych samodzielnie podejmowały decyzje o zastosowaniu przetargów lub procedury uproszczonej - udzielenia zamówienia po uprzednim zapytaniu o cenę.

W umowach (zleceniach) tych nie określono również na jakich warunkach należy dostarczyć sprzęt uczniowskim klubom sportowym.

We wszystkich umowach lub pismach UKFiT zlecających zadania uwzględniano warunek określający, iż środki finansowe przekazane na realizację zadań - niewykorzystane lub wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem - podlegają zwrotowi oraz określano termin rozliczenia tych środków. W niektórych umowach zawarto m.in. warunek, że w przypadku nienależytego wykonania zadania lub wykorzystania środków finansowych na inne cele niż określone przez UKFiT - środki te podlegają zwrotowi z powiększeniem o odsetki.

3.4. Wykorzystanie środków w okresie do dnia 30 września 1996 r.

Z ogólnej kwoty wpływów z tytułu dopłat (wraz z oprocentowaniem) w wysokości 268.772,6 tys. zł do końca września 1996 r. wykorzystano 180.284,3 tys. zł, co stanowi 67,1%. Stan środków finansowych na dzień 30 września 1996 r. wyniósł 88.488,3 tys. zł.

Wysokość wydatków UKFiT z dopłat do stawek w grach liczbowych uwzględniono w tabeli 2 (stanowiącej załącznik do Informacji). W tabeli tej przedstawiono wykorzystanie środków w 1995 r., w okresie 9 m-cy 1996 r. oraz w okresie objętym kontrolą, tj. od 1 listopada 1994 r. do 30 września 1996 r. - w układzie ogółem oraz z wyodrębnieniem celów, na jakie dopłaty są przeznaczone.

W związku z tym, że w „Założeniach programowych UKFiT” określony został podział środków:

- 70% na remonty, modernizację i dofinansowanie obiektów sportowych (subkonto A),

- 25% na rozwój sportu wśród dzieci i młodzieży (subkonto B),
- 5% na rozwój sportu wśród osób niepełnosprawnych (subkonto C);

podział ten (formalnie nie zmieniony - do czasu zakończenia kontroli) wykorzystano do ustalenia wielkości środków finansowych, jakimi UKFiT dysponował na subkontach A, B i C.

Zasada określania wysokości środków gromadzonych na subkontach A, B i C ustalona została również w § 1 umowy rachunku bankowego, który - do czasu zakończenia kontroli - nie uległ zmianie.

W kwotach środków finansowych zgromadzonych na subkontach A, B i C nie uwzględniono dyspozycji UKFiT dla BIG S.A. dotyczących przesunięć środków między subkontami lub ograniczających maksymalną wysokość tych środków. Dotyczy to np. pism UKFiT skierowanych do BIG S.A. w których określano maksymalną kwotę wpływów na subkoncie C:

- w październiku 1995 r. do wysokości 4.400 tys. zł.,
- w listopadzie 1995 r. do wysokości 5.000 tys. zł.,
- w styczniu 1996 r. do wysokości 5.400 tys. zł (w celu zrealizowania dodatkowych przelewów na rozwój sportu niepełnosprawnych).

Z ustaleń kontroli wynika, że UKFiT nie prowadził ewidencji decyzji o przesunięciach środków finansowych między subkontami.

Również BIG S.A. - jak ustalono w czasie kontroli - nie potrafił precyzyjnie ustalić prawidłowych wielkości środków z tytułu dopłat, które wpłynęły na poszczególne subkonta.

Podane pierwotnie przez BIG S.A. sumy wpłat na subkonta A, B, i C w 1995 r. i za 9 m-cy 1996 r. różniły się od określonych w wyjaśnieniach o 927,0 tys. zł. Wykazywanych przez BIG S.A. sald na poszczególnych subkontach nie można było obliczyć na podstawie posiadanych przez Bank danych, jako różnicy między wpływami na poszczególne subkonta z tytułu dopłat, oprocentowania, przeksięgowania i ew. zwrotów niewykorzystanych środków, a wydatkami z tych subkont.

Jedną z przyczyn braku możliwości precyzyjnego określenia stanu środków zgromadzonych na subkontach A, B i C było niedostosowanie przez BIG S.A. systemu księgowania operacji na rachunku bankowym UKFiT, do wymagań jakie stwarzał obowiązek sprawozdawczy wynikający z postanowień umowy o współpracy.

Zgodnie z § 6 ust. 1 lit. a umowy o współpracy - BIG S.A. był zobowiązany do przedkładania sprawozdania półrocznego, ze szczególnym uwzględnieniem przepływów finansowych. Stwierdzono, że w żadnym z przedstawionych UKFiT sprawozdań nie zostały wykazane przepływy finansowe na rachunku prowadzonym dla UKFiT.

Uwzględniając okoliczności, o których wyżej mowa za podstawę określenia wielkości środków finansowych na subkontach A, B i C przyjęto ich podział ustalony w "Założeniach programowych UKFiT" oraz umowie rachunku bankowego.

W porównaniu do tak określonych środków ich wykorzystanie kształtuje się następująco:

- 1) w 1995 r. wydatki ogółem UKFiT wyniosły 80.310,5 tys. zł, co w porównaniu do zgromadzonych wpływów stanowiło 68,6%; o relatywnie niskim wykorzystaniu środków zdecydowały wydatki na subkoncie A - remonty, modernizacja i inwestycje, na którym zgromadzono 81.897,1 tys. zł a wykorzystano 46.372,1 tys. zł, co stanowi 56,6%; wykorzystanie środków na rozwój sportu wśród dzieci i młodzieży oraz niepełnosprawnych (subkonto B i C) wyniosło odpowiednio 98,4% oraz 88%;
- 2) w okresie 9 m-cy 1996 r. wydatki ogółem wyniosły 100.148,6 tys. zł, co w porównaniu do posiadanych środków finansowych (stan na początek roku, zwroty środków niewykorzystanych w 1995 r. oraz wpływy z 1996 r.) stanowiło 53,1%; był to wskaźnik wykorzystania niższy niż w 1995 r., a ponadto - podobnie, jak w 1995 r. - spowodowany jeszcze niższym wykorzystaniem środków na subkoncie A - remonty, modernizacja i inwestycje obiektów sportowych, który wyniósł 44,6%; wykorzystanie środków na subkoncie B i C wynosiło odpowiednio 81,3% oraz 66,5%;
- 3) łącznie w okresie objętym kontrolą przy wykorzystaniu środków ogółem na poziomie 67,1% ich wykorzystanie na:
 - subkoncie A wyniosło 58,3%,
 - subkontach B i C wyniosło odpowiednio 89,2% oraz 79,4%.

Kontrola wykazała relatywnie niskie wykorzystanie środków przeznaczonych na zadania o charakterze inwestycyjnym. Jest to szczególnie niekorzystne w warunkach znaczącej inflacji⁵³, która wynosiła w 1995 r. - 27,8% i w 1996 r. - 19,9%.

W toku kontroli ustalono, iż Prezes UKFiT - zgodnie z art. 47^c ustawy o grach losowych - przedkładał Sejmowi RP półroczne i roczne sprawozdania z wykorzystania środków finansowych pochodzących z dopłat.

Sprawozdania Prezesa UKFiT opracowane zostały za I półrocze 1995 r., za 1995 r. oraz za I półrocze 1996 r.

Sejm RP na 86 posiedzeniu plenarnym w dniach 22-23 sierpnia 1996 r. przyjął sprawozdanie Prezesa UKFiT z wykonania zadań przy wykorzystaniu środków finansowych pochodzących z dopłat do stawek w grach liczbowych prowadzonych przez PP "Totalizator Sportowy".

Wyniki kontroli NIK - co do zasady - potwierdzają informacje UKFiT zawarte w sprawozdaniu za 1995 r. Nie dotyczyło to jednak:

- 1) wykazanych w sprawozdaniu danych dotyczących wysokości wydatków oraz stanu środków pieniężnych i funduszu na dzień 31 grudnia 1995 r.

Wydatki wykazano bowiem w wysokości 108.256 tys. zł, podczas gdy w rzeczywistości były one niższe o 27.945,5 tys. zł, tj. o 25,8%. Stan środków pieniężnych wykazano w wysokości 14.951 tys. zł, a stan funduszu w wysokości 8.933 tys. zł. Faktyczny stan środków (a tym samym i "funduszu") wyniósł 36.685,4 tys. zł i był o 145,4% wyższy.

- 2) stwierdzenia, z którego wynikało, że środki na rachunku UKFiT w BIG S.A. były oprocentowane "zdecydowanie powyżej publicznej oferty banku"; kontrola wykazała bowiem (część II pkt 3.2. niniejszej Informacji), że oprocentowanie to było w 1995 r. niekorzystne dla posiadacza rachunku i kształtowało się znacznie poniżej oferty publicznej banku dla lokat 3 i 6-miesięcznych.

Należy nadmienić, że UKFiT uwzględnił zgłoszone przez NIK uwagi po kontroli wykonania budżetu państwa za 1994 i 1995 r. i m.in.:

- w sprawozdaniu przedłożonym Sejmowi RP za I półrocze 1996 r. przedstawił dane liczbowe uwzględniające rzeczywisty stan wydatków i środków finansowych za 1995 r.,
- dokonał zmiany, na bardziej korzystne, warunków oprocentowania środków finansowych w BIG S.A.

3.5. Wykorzystanie środków przeznaczonych na zadania inwestycyjne

UKFiT do dnia 30 września 1996 r. zlecił realizację 403 zadań inwestycyjnych, z których zakończono 205, co stanowi 50,7%.

Na realizację ww. zadań przyznano dofinansowanie w wysokości 191,6 mln zł, a wykorzystano 109,7 mln zł, co stanowi 57,3%.

Z kwoty dofinansowania wykorzystanego do dnia 30 września 1996 r. wynika, że na zadania zakończone wykorzystano łącznie 70,2 mln zł, co stanowi 36,6% środków przyznanych na inwestycje. Z danych UKFiT dotyczących zadań zakończonych i rozliczonych przez BIG S.A. wynika, że w ww. okresie zakończono 128 zadań z kwotą dofinansowania w wysokości 27,8 mln zł.

Badania kontrolne dotyczące realizacji zadań inwestycyjnych przeprowadzono w 44 jednostkach, które realizowały łącznie 49 zadań inwestycyjnych dofinansowanych ze środków pochodzących z dopłat.

Ogółem skontrolowane jednostki realizowały zadania inwestycyjne, których całkowity koszt wyniósł 92,4 mln zł, a kwota przyznanego dofinansowania ze środków pochodzących z dopłat - 32,1 mln zł, w tym w 1995 r. - 20,1 mln zł.

Przy średnim dofinansowaniu w wysokości 655 tys. zł - dofinansowanie poszczególnych zadań kształtowało się od 38 tys. zł (remont i modernizacja boiska sportowego przy Szkole Podstawowej nr 20 w Rudzie Śląskiej) do 9.800 tys. zł (budowa krytego sztucznego lodowiska Torwar II przy Centralnym Ośrodku Sportu w Warszawie).

Udział dofinansowania UKFiT w całkowitym koszcie realizowanych zadań kształtował się od 7,4% (modernizacja krytej pływalni Elektrowni Jaworzno III S.A.) do 93,9% (remont i modernizacja nawierzchni tartanowej na stadionie sportowym WKS "Zawisza" w Bydgoszczy).

Stwierdzono, że wielkość dofinansowania UKFiT odnoszona była zamiennie, albo do pełnej wartości kosztorysowej, albo do wartości kosztorysowej zmniejszonej o dotychczas poniesione nakłady. W żadnym jednak przypadku - poza tzw. inwestycjami centralnymi - udział ten nie przekraczał wielkości określonych w „Założeniach programowych UKFiT”.

Na 49 zadań skontrolowanych - 33 zadania, co stanowi 67,3%, zrealizowano i oddano do użytkowania, z tym że połowę z nich po upływie ustalonego terminu zakończenia. Tylko kilka zadań zrealizowano przed terminem określonym w umowie. Ponadto połowa zadań dofinansowanych z dopłat realizowana była od wielu lat.

3.5.1. Według „Założeń programowych UKFiT” oraz procedury postępowania przy przygotowywaniu i rozpatrywaniu wniosków inwestycyjnych (ustalanej w załączniku do umowy o współpracy między UKFiT a BIG S.A.) - Bank miał obowiązek dokonać weryfikacji i oceny wniosków przekazanych przez UKFiT, przed podjęciem decyzji Prezesa Urzędu o przyznaniu dofinansowania. Przedmiotem tej oceny powinna być m.in. analiza ekonomiczno-finansowa i formalna, kontrola wyceny i sprawdzenie własności terenu oraz kontrola deklarowanego udziału własnych środków finansowych wnioskodawcy.

Ustalono, że UKFiT nie był konsekwentny w podejmowaniu decyzji o dofinansowaniu zadań inwestycyjnych. Przygotowywano i podejmowano decyzje o dofinansowaniu zadań inwestycyjnych m.in. przez jednostki samorządu terytorialnego, które nie były inwestorem (dotyczyło to blisko 1/3 skontrolowanych jednostek), a jedynie pośredniczyły w finansowaniu przedsięwzięć.

Urząd Miasta w Bydgoszczy otrzymał dofinansowanie:

a) na remont i modernizację nawierzchni tartanowej na stadionie sportowym WKS "Zawisza" w Bydgoszczy w wysokości 1.541,3 tys. zł; inwestorem był Klub, a inwestorem zastępczym Wojskowy Rejonowy Zarząd Kwaterunkowo-Budowlany, który - bez udziału Urzędu

Miejskiego - rozliczał się bezpośrednio z BIG S.A. Jednostka ta nie przedłożyła Urzędowi Miejskiemu nawet informacji o sposobie wykorzystania środków UKFiT;

- b) modernizację oświetlenia toru żużlowego na stadionie BKS "Polonia" w Bydgoszczy w wysokości 400 tys. zł; inwestorem był Klub.*

Urząd Miasta w Radomiu wystąpił i uzyskał w styczniu 1996 r. dofinansowanie w wysokości 450 tys. zł na budowę krytej pływalni przy Zespole Szkół Samochodowych w Radomiu. Inwestorem tej budowy jest Kuratorium Oświaty. W czasie kontroli prowadzone były negocjacje dotyczące warunków przejścia obowiązków inwestora przez gminę. Przewidywane zakończenie inwestycji przesunięto z końca 1996 r. na dzień 30 czerwca 1998 r.

Urząd Miasta i Gminy w Supraślu w lipcu 1995 r. otrzymał z UKFiT dofinansowanie (590 tys. zł) na kontynuację budowy sali gimnastycznej oraz boisk sportowych przy Zespole Szkół Mechanizacji Rolnictwa w Supraślu, podległej Ministerstwu Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Budowa finansowana była ze środków Szkoły, w tym z dodatkowych środków przyznanych w 1996 r. Ministrowi RiGŻ z rezerwy budżetowej Rady Ministrów.

Z ustaleń kontroli wynika, że dofinansowanie przyznawano również bezpośrednim inwestorom, z pominięciem jednostek samorządu terytorialnego. Dotyczyło to np. Zespołu Szkół Ogrodniczych w Życzynie oraz 3 klubów sportowych.

Stwierdzono przypadek zawarcia umowy z jednostką samorządu terytorialnego o dofinansowanie zadania inwestycyjnego, którego inwestorem było Kuratorium Oświaty, a BIG S.A. rozliczał się bezpośrednio z wykonawcą robót, tj. z pominięciem wnioskodawcy, inwestora i ustanowionego inwestora zastępczego.

Urząd Miasta w Sieradzu w lipcu 1995 r. otrzymał dofinansowanie w wysokości 300 tys. zł na budowę sali gimnastycznej przy Zespole Szkół Zawodowych nr 2 w Sieradzu. Inwestorem zadania, którego częścią (niewyodrębnioną) była sala gimnastyczna było Kuratorium Oświaty w Sieradzu, inwestorem zastępczym Sieradzka Dyrekcja Inwestycji, a wykonawcą Sieradzkie Przedsiębiorstwo Budowlane. Urząd Miasta nie uczestniczył w czynnościach związanych z wykonaniem zawartej umowy. Rozliczeń z BIG S.A. dokonywał bezpośrednio wykonawca robót. Bank rozliczył pełną kwotę dofinansowania na podstawie 7 faktur, z których tylko 3 na łączną kwotę 215,5 tys. zł jednoznacznie określały, że dotyczą budowy sali gimnastycznej.

Przygotowywano i podejmowano decyzje o dofinansowaniu zadań inwestycyjnych mimo, iż brak było aktualnej dokumentacji techniczno-projektowej lub założeń techniczno-ekonomicznych. Przypadki te dotyczyły 10 jednostek objętych kontrolą. Np.:

Urząd Gminy we Frysztoku otrzymał w sierpniu 1995 r. dofinansowanie w wysokości 484,4 tys zł na modernizację odkrytego basenu kąpielowego

z zapleczem sanitarno-socjalnym. Ustalono, że dokumentacja techniczna ma być opracowana do końca 1996 r. i na tej podstawie wydane pozwolenie na budowę. Przewidywany termin zakończenia budowy przesunięty został o rok, tj. na 30 czerwca 1997 r.

Urząd Miasta w Piotrkowie Tryb. otrzymał w grudniu 1995 r. dofinansowanie na budowę hali sportowej "Relax" w wysokości 750 tys. zł. Wysokość nakładów na tę budowę ustalono metodą szacunkową bez aktualnego zbiorczego zestawienia kosztów oraz bez uwzględnienia zastrzonych wymogów ochrony przeciwpożarowej. Rzeczywista kwota nakładów na tę budowę jest o 1,3 mln zł wyższa niż określona we wniosku. Urząd nie ma środków na ich realizację.

Urząd Miejski w Płońsku w czasie składania wniosku o dofinansowanie budowy krytej pływalni wraz z zapleczem przy Centrum Kultury w Płońsku nie dysponował aktualną dokumentacją techniczno-projektową i kosztorysową. W umowie z 3 sierpnia 1995 r. na dofinansowanie budowy o koszcie całkowitym w wysokości 3.258 tys. zł przyznano dofinansowanie UKFiT w wysokości 1.086 tys. zł, w tym 400 tys. zł w 1995 r. Po sporządzeniu aktualnej dokumentacji technicznej budowy w maju 1996 r. całkowitą wartość inwestycji określono na 8.411,9 tys. zł, tj. o 158% wyżej od wykazanej we wniosku do UKFiT.

Miejski Klub Tenisowy "Sponsor-Stal" w Stalowej Woli wystąpił i uzyskał w 1996 r. z UKFiT 300 tys. zł na budowę hali tenisowej, której koszt miał wynieść 1.000 tys. zł. Ustalono, że wg kosztorysu wstępnego koszt budowy hali wynosi 2.636,8 tys. zł. Do końca listopada wykonano roboty wartości 894,4 tys. zł. Wykorzystano dofinansowanie UKFiT w wysokości 299 tys. zł; aktualne zadłużenie Klubu wynosi 295,4 tys. zł i brak jest środków na kontynuowanie budowy.

Miał również miejsce przypadek przygotowania i podjęcia decyzji o dofinansowaniu zadania inwestycyjnego całkowicie nieprzygotowanego do realizacji.

KS "Lublinianka" w Lublinie, nie mając dokumentacji i zezwolenia na budowę, wystąpił i w grudniu 1995 r. uzyskał z UKFiT dofinansowanie w wysokości 556 tys. zł, w tym 42,5 tys. zł w 1995 r. i 324 tys. zł w 1996 r. na remont i modernizację hali sportów walki w obiekcie dzierżawionym. Do czasu zakończenia kontroli Klub nie skorzystał z przyznanych środków. Ustalono m.in. iż decyzję o remoncie podjęto z naruszeniem przepisów statutu Klubu (bez uchwały Zarządu Klubu). Brak było także zgody na remont właściciela obiektu. Opracowanie dokumentacji projektowej zlecono w styczniu 1996 r., a wykonywano ją sukcesywnie do sierpnia 1996 r. Umowę z wykonawcą podpisano w sierpniu 1996 r., a pozwolenie na budowę uzyskano dopiero w listopadzie 1996 r.

Klub w czerwcu 1996 r. uzyskał zgodę UKFiT na wykorzystanie środków przyznanych na 1995 r. - w 1997 r. mimo, iż również ze środków przyznanych na 1996 r. ma możliwość wykorzystania tylko niewielkiej części środków przyznanych na 1996 r.

3.5.2. Kontrola wykazała, że środki finansowe uruchomione przez BIG S.A. na zadania inwestycyjne były wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. W pełni potwierdza to słuszność ustaleń UKFiT dotyczących sposobu finansowania zadań, które polegały na opłacaniu przez BIG S.A. faktur i rachunków za wykonane roboty.

Tylko w przypadku Urzędu Miejskiego w Skarżysku Kamiennej, który w maju 1995 r. otrzymał dofinansowanie w wysokości 700 tys. zł (wykorzystano 670,8 tys. zł) na budowę krytego basenu pływackiego przy Szkole Podstawowej nr 13 w Skarżysku-Kam. - wykorzystano część tego dofinansowania w kwocie 33,9 tys. zł na pokrycie kosztów inwestora zastępczego za okres nie objęty umową od maja do grudnia 1994 r.

Stwierdzono, że w zdecydowanej większości zbadanych jednostek środki finansowe - szacuje się, że dotyczy to ok. 95% środków - wykorzystano z zachowaniem zasad **gospodarności, rzetelności i legalności**. Tylko w przypadku niektórych skontrolowanych jednostek stwierdzono niewłaściwą jakościowo realizację zadań.

We wniosku Urzędu Miasta w Bydgoszczy z 16 kwietnia 1996 r. (był to drugi wniosek - pierwsza umowa z BIG S.A zawarta 21 września 1995 r. została anulowana) o dofinansowanie modernizacji oświetlenia toru żużlowego na stadionie BKS "Polonia" w Bydgoszczy stwierdzono m.in. iż zadanie realizowane będzie jednoetapowo a jego efektem będzie możliwość organizacji m.in. zawodów o randze międzynarodowej, w tym Grand Prix. Po wykonaniu zadania i wykorzystaniu dofinansowania UKFiT w wysokości 400 tys. zł - Główna Komisja Sportu Żużlowego dopuściła tor do rozgrywania treningów i zawodów żużlowych przy sztucznym oświetleniu "z wyłączeniem Mistrzostw Świata i Grand Prix, z uwagi na niedostateczne oświetlenie na torze, widowni i parkingu. Poza zainstalowanymi 4 masztami oświetleniowymi konieczne są 2 następne, które Klub przewidywał w aneksie z 16 czerwca 1995 r. do umowy z wykonawcą robót elektromontażowych.

Od dnia oddania do użytku (13 kwiecień 1996 r.) basenu przy Zespole Szkół nr 1 w Brodnicy do czasu kontroli (XII. 1996 r.) basen był zamknięty w dniach 6-27 maja 1996 r. oraz w dniach 4-30 październik 1996 r. na skutek złej jakości wody. W protokole przeglądu gwarancyjnego z (5.10.96 r.) stwierdzono przecieki z dachu, korozję balustrad i grzejników, zawilgocenie ścian klatki schodowej itp. - roboty poprawkowe rozpoczęto 4.11.96 r. - kolejne wyłączenie basenu z eksploatacji ma nastąpić w dniach 25.11. - 10.12.96. Przeprowadzone w toku kontroli oględziny wykazały dalsze usterki (zacieki, zdemontowane kafelki ścian i płytki podłóg; zdemontowane siedzenia na widowni. Stwierdzono dalsze usterki w toku przeglądu (11.12.1996 r.).

W trakcie przeprowadzonych w październiku 1996 r. - w czasie kontroli - oględzin budowy krytej pływalni w Płońsku ustalono, iż stan zaawansowania robót wynosi ok. 10% wartości umownej robót.

W dniu 20 grudnia 1995 r. wybrano - w drodze przetargu - dostawcę urządzeń technologicznych do uzdatniania i cyrkulacji wody basenowej oraz

ceramiki niecki basenowej i przybasenia. Ww. urządzenia i ceramikę zakupiono za kwotę 610,8 tys. zł. Tego samego dnia dostawca wystawił 2 faktury pro forma na łączną kwotę 399,4 tys. zł (równe kwocie dofinansowania UKFiT na 1995 r.), a BIG S.A. zapłacił tę należność w styczniu 1996 r. Ustalono, że ww. urządzenia i ceramika dostarczone zostały na przełomie I i II kwartału 1996 r., a - wg harmonogramu robót - będą potrzebne wykonawcy nie wcześniej niż w II i III kwartale 1997 r. (okres gwarancji liczy się od dnia dostawy). W czasie kontroli dostawca wyraził gotowość do ewentualnego negocjowania warunków gwarancji (od daty montażu).

W październiku 1996 r. dokonano komisyjnego odbioru sali gimnastycznej wraz z zapleczem sanitarnym przy Szkole Podstawowej w Wąwolnicy. W protokole odbioru inwestycji stwierdzono, że w budynku wystąpiły pionowe pęknięcia ścian oraz konieczne jest m.in. dokończenie robót blacharskich. Dokonane - w toku kontroli - oględziny potwierdziły pęknięcia w miejscach połączeń stalowego szkieletu ze ścianami budynku, a ponadto występowanie plam i przebarwień tzw. podsufitki boazeryjnej oraz brak ogrzewania i ciepłej wody w szatniach i sanitariatach. Koszt budowy wyniósł 756,4 tys. zł, w tym dofinansowanie UKFiT - 214 tys. zł. Ustalono również, że przedstawiciel BIG S.A., wizytujący budowę w sierpniu 1996 r., nie pozostawił na piśmie treści dokonanych ustaleń.

3.5.3. Przekazywanie do BIG S.A. oryginałów faktur i rachunków i ich bezpośrednie opłacanie (w całości, a niekiedy w części - do wysokości ustalonego dofinansowania), a także brak bieżącej i właściwej informacji BIG S.A. o dokonanych wypłatach należności powodowały, że ok. 1/3 skontrolowanych jednostek nie mogła uwzględnić wartości tych robót w ewidencji księgowej oraz sprawozdawczości. Powodowało to naruszenie przepisów art. 24 ust. 2 oraz art. 40 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵⁴.

Urząd Miasta w Myszkowie nie ujął, jako dochody przyszłych okresów wartości dofinansowania budowy krytej pływalni w wysokości 565 tys. zł w 1995 r. i 244 tys. zł w 1996 r. Uniemożliwiło to, po zakończeniu budowy, prawidłowe rozliczenie kosztów budowy i przyjęcie jej do ewidencji środków trwałych. Urząd nie był informowany o dokonanych w kwocie 809 tys. zł płatnościach przez BIG S.A. i nie prowadził ewidencji księgowej rozliczeń w ww. zakresie.

W ramach dofinansowania w wysokości 800 tys. zł przyznanemu Urzędowi Miasta w Tychach na modernizację krytego lodowiska prowadzonego przez Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji - BIG S.A. zapłacił 744,4 tys. zł za 12 wystawionych faktur. W dokumentacji księgowej ww. Ośrodka brak było jakichkolwiek zapisów o wykorzystaniu tych środków, w tym również wartości faktury dotyczącej robót wykonanych w 1995 r.

KS "Nowita-10" w Zielonej Górze w październiku 1995 r. otrzymał dofinansowanie w wysokości 120 tys. zł na remont krytej pływalni, które

w całości zostały wykorzystane. Mimo zakończenia remontu we wrześniu 1996 r. W ewidencji księgowej uwzględniono tylko nakłady w wysokości 39,9 tys. zł poniesione przez Klub pomijając zupełnie koszty sfinansowane ze środków uzyskanych z UKFiT.

3.5.4. Z ustaleń kontroli dokonanych w BIG S.A. wynika, że zadania Banku wynikające z zawartych z UKFiT umów w zakresie nadzorowania przebiegu inwestycji, wypłacania i rozliczania dofinansowania są realizowane nieprawidłowo. Ze zbadanej w toku kontroli dokumentacji 31 zadań inwestycyjnych - w 27 z nich zostały uruchomione środki finansowe pochodzące z dopłat. Stwierdzono m.in., iż:

- *w 26 przypadkach stwierdzono brak jakichkolwiek dokumentów bądź adnotacji, świadczących o sprawdzaniu przez Bank pod względem formalnym i merytorycznym, faktur przesyłanych przez wnioskodawców. Było to niezgodne z § 5 ust. 2 Umowy o współpracy, zobowiązującym BIG S.A. do sprawdzania zasadności i prawidłowości wystawianych przez wykonawcę faktur, a także niezgodne z pkt V tymczasowej "Procedury rozpatrywania wniosków o dofinansowanie inwestycji obiektów sportowych ze środków UKFiT". Stosowany przez Bank opis faktur dotyczył jedynie polecenia uruchomienia środków;*
- *w przypadku 23 umów, w których występowało obok wydatkowania środków UKFiT równoczesne wydatkowanie przez wnioskodawcę środków z innych źródeł, Bank nie dokonywał kontroli wydatkowania pozostałych środków. Do ww. czynności BIG S.A. zobowiązany był na mocy § 5 ust. 2 Umowy o współpracy oraz pkt V tymczasowej "Procedury rozpatrywania wniosków ...";*
- *w 12 przypadkach (na 14 zakończonych zadań) BIG S.A. nie egzekwował od wnioskodawców obowiązku składania sprawozdań kwartalnych z finansowej i merytorycznej realizacji przedsięwzięć. Obowiązek taki wynikał z warunków określonych w § 5 umów zawieranych z BIG S.A. W dwóch przypadkach Bank wyegzekwował sprawozdania, a w 11 przypadkach, w związku z krótszym niż jeden kwartał faktycznym terminem realizacji inwestycji, warunek powyższy nie był możliwy do spełnienia, mimo zawarcia go w umowach. Należy nadmienić, iż w umowach zawieranych w 1996 r. zmieniono zapis dotyczący obowiązku sprawozdawczego. W myśl nowych warunków ustalanych w umowach, wnioskodawca bez dodatkowego wezwania Banku, zobowiązywał się do składania informacji o finansowej i merytorycznej realizacji przedsięwzięcia.*

Stosownie do § 5 ust. 2 umowy o współpracy UKFiT z BIG S.A. - Bank zobowiązany był "do sprawowania kompleksowego nadzoru nad realizacją przedsięwzięć, tj. obowiązków z zakresu budowlanego nadzoru inwestorskiego (w tym uczestnictwo w odbiorze wykonanych przedsięwzięć), finansowej kontroli na wszystkich jej etapach (co obejmuje również sprawdzanie zasadności i prawidłowości wystawianych przez wykonawcę faktur oraz kosztorysu powykonawczego). Po zmianie ww. postanowienia (aneksem nr 1 z dnia 29 stycznia 1996 r.) Bank

zobowiązany jest "do sprawowania nadzoru nad przebiegiem realizacji przedsięwzięć i finansowej kontroli na wszystkich jej etapach, co obejmuje również: uczestnictwo w odbiorze wykonanych przedsięwzięć, sprawdzanie zasadności i prawidłowości wystawionych przez wykonawcę faktur oraz kosztorysu wykonawczego".

Z ustaleń kontroli dokonanych w jednostkach realizujących zadania inwestycyjne wynika, że przedstawiciele BIG S.A. przebywali na terenie prowadzonych budów i remontowanych obiektów. Nigdy jednak pobyt ten nie został udokumentowany pozostawionymi protokółami, notatkami lub np. wpisami do dziennika budowy. Nie stwierdzono uczestnictwa przedstawiciela BIG S.A. w odbiorze wykonanych przedsięwzięć. Nigdy też kierownicy kontrolowanych jednostek nie otrzymali informacji z BIG S.A. o ustaleniach dokonanych w czasie wizytowanych obiektów.

3.5.5. Kontrola wykazała, że w co drugiej jednostce nie były przestrzegane przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane⁵⁵. Dotyczyło to w szczególności przepisów:

- art. 24 stanowiącego, iż łączenie funkcji kierownika budowy i inspektora nadzoru inwestorskiego nie jest dopuszczalne,
- art. 28 w myśl którego roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę,
- art. 45 o prowadzeniu dziennika budowy, który ilustruje przebieg robót budowlanych oraz zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku wykonywania robót,
- art. 54 stanowiącego, iż do użytkowania obiektu budowlanego można przystąpić po zawiadomieniu właściwego organu o zakończeniu budowy, jeżeli organ ten w terminie 14 dni od dnia doręczenia zawiadomienia nie zgłosi sprzeciwu,
- art. 56 nakładającego obowiązek zawiadomienia o zakończeniu budowy i zamiarze przystąpienia do jego użytkowania właściwy organ Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska (PIOŚ), Państwowej Inspekcji Sanitarnej (PIS), Państwowej Inspekcji Pracy (PIP) i Państwowej Straży Pożarnej (PSP). Np.:

W Urzędzie Miasta i Gminy w Kruszwicy bez wymaganego pozwolenia na budowę prowadzono prace związane z dokończeniem budowy obiektu socjalno-sportowego usytuowanego na stadionie. Nie złożono również wniosku o uzyskanie pozwolenia na jego użytkowanie oraz nie zawiadomiono o zakończeniu budowy organów PIOŚ, PIS, PIP i PSP. Mimo braku pozwolenia na użytkowanie obiektu Urząd MiG przekazał obiekt w zarządek Międzyzakładowemu Ludowemu Klubowi Sportowemu "Gopło" w Kruszwicy.

Wyniki kontroli wskazują, że - w zasadzie - powszechnie nie był przestrzegany jeden z warunków umów o dofinansowanie inwestycji, który dotyczył przedkładania Bankowi - w terminach kwartalnych - informacji z finansowej i rzeczowej realizacji przedsięwzięcia oraz niezwłocznego informowania Banku o wszelkich zmianach występujących w realizacji przedsięwzięcia.

W okresie od maja 1995 r. do września 1996 r. Urząd Gminy i Miasta w Grójcu nie przesłał do BIG S.A. żadnej informacji z merytorycznej realizacji budowy krytej pływalni. Inwestycję tę UKFiT dofinansowuje w wysokości 498 tys. zł w 1995 r. i 499 tys., zł w 1996 r. Ustalono, że w sprawozdaniu finansowym za 1995 r. błędnie podano kwotę poniesionych nakładów na początku budowy ze środków własnych i PFRON w wysokości 1442 tys. zł, podczas gdy faktycznie nakłady wyniosły 1.886,6 tys. zł.

W kwietniu 1996 r. opracowano nowy harmonogram robót i dokonano wielu przesunięć terminów, np. z IV kwartału 1995 r. (stolarka okienna i drzwiowa) na III kwartał 1996 r. i I kwartał 1997 r. O zmianie harmonogramu również nie poinformowano Banku.

3.5.6. W 3/4 skontrolowanych jednostek zadania inwestycyjne polegały na dokończeniu robót rozpoczętych przed kilkoma latami, zakończeniu robót wstrzymanych itp. W jednostkach tych wyboru wykonawcy dokonano przed wejściem w życie ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych lub w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 1995 r., w którym właściwy organ stanowiący samorządu terytorialnego nie postanowił, o stosowaniu tej ustawy do zamówień publicznych. W jednostkach tych dokonywano jednak wyboru wykonawcy w trybie przetargowym lub na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty.

Stwierdzono, że w pozostałych jednostkach (1/4 skontrolowanych) dokonanie zamówienia następowało w trybie określonym w ustawie o zamówieniach publicznych. Ustalono jednak, że nie zawsze i nie wszystkie przepisy ustawy były w pełni przestrzegane. Np.:

W Urzędzie Miasta i Gminy w Kruszwicy uchybienia i nieprawidłowości w stosowaniu ustawy o zamówieniach publicznych stwierdzono w przypadku 9 zadań o wartości 790,6 tys. zł, co stanowiło 92,1% poniesionych kosztów modernizacji stadionu sportowego w Kruszwicy. Np. umowę z wykonawcą prac w obiekcie socjalno-sportowym o wartości 331 tys. zł (warunki zamówienia podane zostały w Biuletynie Zamówień Publicznych nr 20 z maja 1995 r.) zawarto w terminie krótszym niż 7 dni i bez zawiadomienia pozostałych oferentów o wyborze oferty. Było to niezgodne z przepisami art. 50 ust. 1 i 2 i art. 51 ust. 1 ustawy.

Urząd Miasta w Płońsku opublikował (Biuletyn Zamówień Publicznych nr 84 z listopada 1995 r.) ogłoszenie o przetargu nieograniczonym na dostawę urządzeń technologicznych do uzdatniania i cyrkulacji wody basenowej oraz ceramiki budowlanej dla krytej pływalni. Po otwarciu ofert w dniu 20 grudnia 1995 r. komisja przetargowa, funkcjonująca do

28 grudnia 1995 r., wybrała jako najkorzystniejszą ofertę firmy Prominent - Dozotechnika we Wrocławiu, z którą w dniu 22 grudnia 1995 r. (a więc przed upływem 7 dni) zawarto umowę dostawy. Stanowiło to naruszenie art. 51 ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych.

3.6. Wykorzystanie środków przeznaczonych na sport dzieci i młodzieży

Urząd Kultury Fizycznej i Turystyki wg stanu na dzień 30 września 1996 r. dysponował na rozwój sportu wśród dzieci i młodzieży łączną kwotą 67.193,2 tys. zł, z której wykorzystał 59.969,1 tys. zł, co stanowi 89,2%. W poszczególnych latach wykorzystano (w tys. zł):

	<u>1995 r.</u>	<u>9 m-cy 1996 r.</u>
- kwota dysponowana	29.249,0	38.576,1
- kwota wykorzystana	28.791,9	31.352,0
- % wykorzystania	98,4	81,3

Badania kontrolne dotyczące realizacji zadań dotyczących rozwoju sportu wśród dzieci i młodzieży przeprowadzono w 16 jednostkach, w tym w 3 polskich związkach sportowych oraz 3 tzw. makroregionach⁵⁶. Ogółem skontrolowane jednostki dysponowały - w badanym okresie - środkami finansowymi przyznanymi przez UKFiT w wysokości 34,6 mln zł.

Z ustaleń kontroli wynika, że wszystkie zadania zlecane i finansowane przez UKFiT odpowiadały warunkom określonym w „Założeniach programowych UKFiT” w części dot. sportu dzieci i młodzieży. W zasadzie jedynym wyjątkiem był sposób utrzymywania i finansowania powołanej na podstawie i w trybie określonym w ustawie z dnia 7 września 1991 r. systemie oświaty⁵⁷, na zlecenie UKFiT, niepublicznej szkoły mistrzostwa sportowego. Zgodnie z „Założeniami programowymi UKFiT” w zakresie rozwijania sportu dzieci i młodzieży przewidziano "wspomaganie niepublicznych szkół mistrzostwa sportowego i internatów ...".

Podczas kontroli w Polskim Związku Kolarskim ustalono, że w ramach zleconego w czerwcu 1995 r. przez UKFiT zadania "organizacja szkolenia dzieci i młodzieży uzdolnionej sportowo oraz sportowców niepełnosprawnych" na kwotę 600 tys. zł - Związek, w porozumieniu i za zgodą Urzędu, utworzył Niepubliczne Liceum Ogólnokształcące Szkołę Mistrzostwa Sportowego w Kolarstwie w Żyrardowie. Na utrzymanie tej szkoły w 1996 r. UKFiT przyznał dofinansowanie w wysokości 999,9 tys. zł. Stwierdzono, że ze środków UKFiT finansowane są wszystkie wydatki szkoły, w tym koszty zakwaterowania, wyżywienia, leków i odżywek, sprzętu, ubiorów sportowych, zgrupowań szkoleniowych itp. Mimo, iż w statucie

⁵⁶ Patrz - przypis 46.

⁵⁷ Patrz - przypis 26.

szkoły przewidziano uzyskiwanie środków finansowych m.in. z "opłat rodziców" - rodzice nie wnoszą żadnych opłat za uczniów.

Ustalono zatem, że UKFiT nie wspomaga, a w pełni finansuje wszelkie wydatki związane z utrzymaniem szkoły i uczniów.

Z danych UKFiT wynika, że aktualnie funkcjonuje w kraju 9 niepublicznych szkół mistrzostwa sportowego, prowadzonych przez polskie związki sportowe.

Urząd - do czasu zakończenia kontroli - nie określił zasad finansowania szkół niepublicznych. W praktyce (przyjmując za podstawę ustalenia w Polskim Związku Kolarskim) o wszystkich sprawach związanych z wykorzystaniem przyznanych środków decydują związki sportowe oraz zatwierdzone przez UKFiT - i aktualizowane w ciągu roku - preliminarze wydatków szkół. Stwierdzono również, że - do czasu zakończenia kontroli - nie zostało wydane zarządzenie Ministra Edukacji Narodowej w sprawie zasad działania klas i szkół sportowych oraz szkół mistrzostwa sportowego⁵⁸.

W preliminarzu wydatków na 1996 r. ww. szkoły w Żyrardowie przewidziano m.in.:

- 105,9 tys. zł na wynajem obiektów (pomieszczeń) w Zespole Szkół Medycznych,
- 136,7 tys. zł na zgrupowania,
- 188,0 tys. zł na zakup sprzętu sportowego,
- 143,0 tys. zł na wyżywienie (przy stawce dziennej w wysokości 15 zł),
- 295,3 tys. zł koszty osobowe (nauczyciele, administracja, umowy zlecenia).

Roczny koszt utrzymania 1 ucznia (wg stanu w grudniu w szkole było 37 uczniów) w 1996 r. wyniósł 27,0 tys. zł.

W ocenie NIK brak jest podstaw do stwierdzenia, że ww. wielkości wydatków ustalone zostały bez należytego uzasadnienia. Niektóre jednak z nich wskazują na brak gospodarności. Ilustrują to następujące przykłady:

Dla 37 uczniów Niepublicznego Liceum Ogólnokształcącego Szkoły Mistrzostwa Sportowego w Kolarstwie w Żyrardowie poza dyrektorem szkoły zatrudnionych jest 2 zastępców oraz 15 nauczycieli. Jednego z wicedyrektorów zastąpiono w 1996 r. drugim, zwalniając go równocześnie - w okresie wypowiedzenia - z obowiązku świadczenia pracy, co oznaczało, że przez co najmniej 3 miesiące w szkole zatrudniano 3 wicedyrektorów.

W okresie 5 kolejnych miesięcy (od listopada 1995 r. do marca 1996 r.), w czasie przeznaczonym na zajęcia dydaktyczne, w ww. szkole w Żyrardowie zorganizowano 2 zagraniczne zgrupowania sportowe (na Majorce - 22 dni i

Zasady te powinny być określone przez Ministra Edukacji Narodowej w porozumieniu z Prezesem UKFiT na podstawie art. 9 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz.U. z 1996 r. Nr 67, poz. 329); zarządzenie wydano dopiero w dniu 12 lutego 1997 r. (MP Nr 13, poz. 107).

w Montesilvano - 30 dni) dla 30 uczniów i 5 osób towarzyszących za łączną kwotę 129,7 tys. zł. Sfinansowania kosztów zgrupowania na Majorce dokonano po znaczącej zmianie budżetu szkoły w 1995 r. (przewidziane na ten cel wydatki zwiększono o 69,5%).

3.6.1. Środki finansowe na rozwijanie sportu wśród dzieci i młodzieży przeznaczone były na:

- 1) realizację programu "Sport wszystkich dzieci", obejmującego Igrzyska Młodzieży Szkolnej i inne systemy współzawodnictwa sportowego oraz promocji sportu m.in. przez zakup sprzętu sportowego i szkolenie wolontariuszy - animatorów sportu, upowszechnianie programu oraz organizowanie masowych imprez sportowych,
- 2) przedsięwzięcia dotyczące szkolenia młodzieży uzdolnionej sportowo m.in. przez organizowanie olimpiad młodzieży (letnich i halowych) oraz szkolenia sportowe.

Z ustaleń kontroli wynika, że przy ustalaniu jednostek realizujących zadania dotyczące sportu dzieci i młodzieży, UKFiT nie stosował wyboru najkorzystniejszej oferty wykonania zadania⁵⁹.

Z wyjątkiem kilku jednostek (UKS "Trójka" w Sulechowie, II Komitet Organizacyjny turnieju mini-piłki ręcznej w Kępnie oraz Fundacja na rzecz Rozwoju Piłki Ręcznej w Kępnie) - zleceniobiorcy zadań nie występowali do UKFiT z wnioskiem o wykonanie zadań. Zadania te, po porozumieniu z zainteresowanymi jednostkami, zostały określone i zlecone przez UKFiT. Dotyczyło to w szczególności takich zadań jak: zorganizowanie Igrzysk Młodzieży Szkolnej, eliminacji do Ogólnopolskiej Olimpiady Młodzieży, makroregionalnych mistrzostw szkół oraz tzw. szkolenia regionalnego młodzieży uzdolnionej sportowo.

Stwierdzono również, że jednostki, którym zlecano zadania związane ze szkoleniem i współzawodnictwem sportowym, z reguły jedynie pośredniczyły w ich przeprowadzeniu. W praktyce bezpośrednimi realizatorami tych zadań były jednostki terenowe (np. Szkolnego Związku Sportowego) oraz okręgowe związki sportowe.

Powodowało to, że zleceniobiorcom zadań UKFiT przyznawał środki finansowe, obejmujące pokrycie tzw. kosztów obsługi realizowanego zadania. Procentowy udział tych kosztów w przyznawanych środkach był znaczący (od 8 do 15%) i nie wynikał z kalkulacji poszczególnych składników i rzeczywistych potrzeb, a ponadto nie uwzględniał kosztów ponoszonych przez jednostki pośredniczące w wykonaniu zlecanych zadań. W praktyce ustalane koszty obsługi zlecanych zadań były przeznaczane na działalność statutową stowarzyszeń kultury fizycznej, stanowiąc źródło ich utrzymania.

Zarząd Główny Szkolnego Związku Sportowego na organizację Igrzysk Młodzieży Szkolnej oraz Makroregionalnych Mistrzostw Szkół Podstawowych w 1995 r. otrzymał łącznie 5.028,1 tys. zł, w tym 115 tys. zł z tytułu kosztów obsługi.. Zadania zlecone ZGł. SZS. realizowane były przez zarządy wojewódzkie SZS, które z tytułu własnych kosztów obsługi doliczyły wydatki w wysokości 259,4 tys. zł. Łącznie koszty obsługi ww. zadań wyniosły 374,4 tys. zł wobec ustalonej przez UKFiT kwoty 115 tys. zł.

Fundacja Polskiej Lekkiej Atletyki w Warszawie realizowała w 1995 i 1996 r. - na zlecenie UKFiT - m.in. zakup sprzętu sportowego dla uczniowskich klubów sportowych za łączną kwotę 2,3 mln zł. UKFiT przyznając ww. środki ustalił, iż 177 tys. zł stanowić będą koszty obsługi tych zadań. Fundacja podpisała umowy na wyprodukowanie i dostarczenie sprzętu dla UKS-ów oraz sprawdziła wykonanie tych umów. Odnosnie kosztów obsługi, które wykorzystano w wysokości 176,1 tys. zł, ustalono jedynie, że zostały wykorzystane na działalność bieżącą Fundacji. Ustalono również, że realizujące podobne zadania polskie związki sportowe (np. Kolarstwa, Tenisa Stołowego, Zapaśniczy) nie doliczały kosztów obsługi tych zadań

Stowarzyszenie Kultury Fizycznej "Makroregion Mazursko-Warszawski" w Warszawie otrzymało z tytułu kosztów obsługi: w 1995 r. - 216,8 tys. zł i w 1996 r. - 270,7 tys. zł, co stanowiło 15% środków przyznanych na realizację zleconych zadań. Zbliżone stowarzyszenie, a mianowicie Związek Stowarzyszeń Kultury Fizycznej "Makroregion Centralny" w Łodzi na podobne zadania z tytułu kosztów obsługi otrzymał w 1995 r. kwotę 70,8 tys. zł, co stanowiło 6,8%, a w 1996 r. kwotę 144,1 tys. zł, co stanowiło 9% całości przyznanych środków finansowych.

3.6.2. Kontrola wykazała, że w 1/4 skontrolowanych jednostek nie były przestrzegane przepisy ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁶⁰.

W niektórych stowarzyszeniach, albo w ogóle nie prowadzono urządzeń księgowych niezbędnych do obsługi finansowej i kontroli prawidłowości wydatkowania środków finansowych będących w jego dyspozycji, albo były to urządzenia nie odpowiadające przepisom ustawy o rachunkowości.

Związek Stowarzyszeń Kultury Fizycznej "Makroregion Centralny" w Łodzi nie posiadał zorganizowanej księgowości, tj. planu kont i ksiąg rachunkowych stanowiących podstawę do ewidencji operacji księgowych. Dokumentację księgową za 1995 r. stanowiły: przelewy i wyciągi bankowe, polecenia przelewu, noty księgowe, rachunki, rozliczenia delegacji i inne dokumenty zgromadzone w segregatorach bez jakiegokolwiek porządku umożliwiającego pełne rozliczenie przyznanych i rozdysponowanych przez stowarzyszenie środków. Natomiast dokumentację rozliczeniową stanowiło 2,3 tys. dokumentów zgromadzonych w 24 segregatorach oznaczonymi dyscyplinami sportowymi. Dokumentacja księgowa za 1996 r. również nie

odpowiadała wymogom ustawy o rachunkowości, ale jej uporządkowanie zgodnie z raportami kasowymi - umożliwiło dokonanie rozliczenia finansowego poszczególnych dyscyplin sportowych.

Związek Stowarzyszeń Kultury Fizycznej "Makroregion Śląski" w Katowicach dokonywał rozliczeń wydatków nierzetelnymi, tj. nie odzwierciedlającymi stanu rzeczywistego, wewnętrznymi dokumentami księgowymi - stanowiącymi zbiorcze "zestawienie kosztów zadania zleconego" dla poszczególnych akcji sportowych. Zestawienia te sporządzono bez wymieniać w nich poszczególnych dowodów źródłowych i nie posiadały odniesienia do takich dowodów. Ustalono, że dowody źródłowe posiadały związki sportowe, które były faktycznym wykonawcą zadań oraz rzeczywistym dysponentem środków przekazanych przez Stowarzyszenie.

Wojewódzki Związek Stowarzyszeń Sportowych w Chorzowie, któremu UKFiT zalecił w 1996 r. za 1.000 tys. zł przygotowanie i przeprowadzenie II Ogólnopolskiej Olimpiady Młodzieży w sportach halowych nie był w ogóle zarejestrowany w sądzie rejestrowym. Związek nie posiadał planu kont, wykazu ksiąg rachunkowych - dziennika, kont księgi głównej, ksiąg pomocniczych, a także wykazu składników aktywów i pasywów, zestawienia obrotów i sald księgi głównej i ksiąg pomocniczych.

Stwierdzone w toku kontroli w wielu jednostkach niepaństwowych rażące zaniedbania w prowadzeniu ewidencji księgowej, a przede wszystkim nieprzestrzeganie przez nie przepisów ustawy o rachunkowości, powinny stanowić podstawę do wyeliminowania ich z możliwości zlecania im zadań oraz przyznawania znacznych środków pieniężnych, które w praktyce pozostawały poza elementarną kontrolą i nadzorem.

Należy nadmienić, że UKFiT tolerował istniejący stan, m.in. przez przyjmowanie rozliczeń o wykorzystaniu środków pochodzących z dopłat.

Związek Stowarzyszeń Kultury Fizycznej "Makroregion Centralny" w Łodzi - do czasu kontroli - nie dokonał rozliczenia zbiorczego z wykorzystania 1045 tys. zł za 1995 r. Pomimo tego - w 1996 r. otrzymał na zlecone zadania dofinansowanie w wysokości 1584,7 tys. zł..

Związek Stowarzyszeń Kultury Fizycznej "Makroregion Mazursko-Warszawski" w Warszawie nie sporządził sprawozdania zbiorczego za 1995 r. w układzie rodzajów wydatków i kosztów poszczególnych zleconych zadań (rozliczenie takie sporządzono dopiero w czasie kontroli). UKFiT przekazano jedynie jednostkowe rozliczenie wg dyscyplin, zbiorcze wg zadań oraz część opisową, zawierającą niezgodne ze stanem faktycznym, liczby dotyczące imprez i ich uczestników.

W przedstawionych wyżej warunkach brak było możliwości dokładnego zbadania zasadności wydatkowanych środków finansowych, a zwłaszcza ich udokumentowania. Kontrolowane stowarzyszenia nie dysponowały m.in. dokumentami źródłowymi, a zlecane zadania definiowano z reguły w sposób ogólnikowy (hasłowy). Np.:

W ramach zleconego przygotowania i przeprowadzenia II Ogólnopolskiej Olimpiady Młodzieży przez Wojewódzki Związek Stowarzyszeń Sportowych w Chorzowie za 1.000 tys. zł - sfinansowano remonty i modernizacje obiektów sportowych za 120,6 tys. zł oraz zakup sprzętu sportowego o łącznej wartości 85,0 tys. zł. Stwierdzono równocześnie, iż:

- 1) malowanie hal sportowych i pomieszczeń klubowych zlecono firmie, której właściciel uczestniczył w wyborze oferenta tej usługi;*
- 2) zakupiony sprzęt sportowy decyzją Zarządu Stowarzyszenia przekazano organizatorom poszczególnych dyscyplin sportowych Olimpiady, z tym że - do czasu zakończenia kontroli - Stowarzyszenie nie udokumentowało potwierdzenia przejęcia sprzętu na kwotę 75,7 tys. zł.*

Wydatki Związku Stowarzyszeń Kultury Fizycznej "Makroregion Śląski" związane ze szkoleniem i współzawodnictwem dzieci i młodzieży w zakresie lekkiej atletyki (kontrolą objęto dyscyplinę lekkiej atletyki) w 1995 r. rozliczono o 5,8 tys. zł wyżej niż faktycznie poniesiono (w rozliczeniu przyjętym przez UKFiT wykazano kwotę 163,5 tys. zł, a w rzeczywistości była to kwota 157,7 tys. zł). Ponadto na podstawie kserokopii rozliczono 2-krotnie koszty tych samych akcji sportowych na kwotę 17,2 tys. zł.

Analiza dokumentów źródłowych w Stowarzyszeniu Kultury Fizycznej "Makroregion Środkowo-Wschodni" w Lublinie wykazała m.in.:

- 1) niektóre umowy, zlecające osobom fizycznym prowadzenie szkolenia podczas zgrupowań, zorganizowanie imprez sportowych i innych prac nie zawierały nazwy zleceniodawcy, a nawet pieczęci Stowarzyszenia,*
- 2) większość zbadanych rachunków, które zrealizowano, nie zawierała adnotacji i podpisów stwierdzających m.in. wykonanie zleconej pracy,*
- 3) rozliczano polecenia podróży służbowych nie podpisane przez osoby uprawnione,*
- 4) wypłacano zaliczki (niekiedy w znacznych kwotach) na wniosek osób zainteresowanych bez zatwierdzenia przez osoby uprawnione; zatwierdzenia wypłaty zaliczek i ich rozliczenia dokonywała tylko główna księgowa, która była jednocześnie kasjerem,*
- 5) wypłacanie niektórych zaliczek budziło wątpliwości co do celowości ich udzielenia (np. "na potrzeby Klubu Start"),*
- 6) do czasu kontroli - zaliczki wypłacone w marcu i kwietniu 1996 r. na kwoty w wysokości 2.000 zł i 5.000 zł - nie zostały rozliczone przez przewodniczącego Zarządu Stowarzyszenia.*

Ustalono również, że powołana Komisja Rewizyjna Stowarzyszenia w latach 1995-1996 nie przeprowadziła żadnej kontroli i nie zbierała się na posiedzeniach.

W Zarządzie Głównym Towarzystwa Krzewienia Kultury Fizycznej ujawniono, że ze środków pochodzących z dopłat sfinansowano - za wiedzą i aprobatą UKFiT - niektóre wydatki związane z obsługą Komitetu Sportu Dzieci i Młodzieży. Za kwotę 8,4 tys. zł zakupiono mapy, wentylatory itp. oraz zrealizowano 3 umowy-zlecenia dla osób wskazanych przez Urząd.

Na krytyczną uwagę zasługują ustalenia kontroli dokonane w Zarządzie Szkolnego Związku Sportowego Warszawy i Województwa Warszawskiego (SZS WWW).

Stowarzyszenie to - za pośrednictwem Zarządu Głównego SZS - było organizatorem m.in. Igrzysk Młodzieży Szkolnej (Warszawskiej Olimpiady Młodzieży) edycji 1994/1995 i 1995/1996. Ustalono m.in., że w 1995 r. Zarząd Główny SZS przyznał SZS WWW dofinansowanie w kwocie 232,6 tys. zł, a przekazał 125 tys. zł, z których wykorzystano 70,5 tys. zł. Ogólny koszt realizacji ww. zadania wyniósł jednak 405,3 tys. zł⁶¹. Na organizację Igrzysk edycji 1995/1996 SZS WWW otrzymał z Zarządu Głównego środki finansowe w wysokości 59,1 tys. zł, z przeznaczeniem na półfinały i finał Igrzysk Wojewódzkich.

Zmiana warunków i sposobu finansowania Igrzysk Młodzieży Szkolnej w 1996 r. w porównaniu do 1995 r. spowodowała, że SZS WWW nie dysponuje środkami finansowymi na zorganizowanie Igrzysk. Ustalono bowiem, że Zarząd Warszawy nie zaplanował środków na Igrzyska, a gminy przeznaczyły na ten cel mniejsze środki.

Zarząd SZS WWW w grudniu 1996 r. wystąpił do UKFiT z wnioskiem o bezpośrednie przyznanie środków na realizację programu "Sport wszystkich Dzieci", w tym na Igrzyska Młodzieży Szkolnej w m.st. Warszawie i woj. warszawskim.

3.6.3. Zgodnie z „Załoženiami programowymi UKFiT” w 1995 i w 1996 r. dokonywano - na zlecenie Urzędu - zakupów sprzętu i urządzeń sportowych, zwłaszcza dla uczniowskich klubów sportowych. Łącznie na ww. zakupy jednostki objęte kontrolą otrzymały z UKFiT 4,8 mln zł, co stanowi 7,1% środków przeznaczonych na sport dzieci młodzieży.

Ustalono, iż UKFiT zlecając zadania dotyczące zakupu sprzętu i urządzeń sportowych nie zobowiązał zleceniobiorców do dokonywania wyboru dostawców wg zasad i w trybie ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych. Urząd nie określił też zasad i trybu przekazywania sprzętu uczniowskim klubom sportowym.

Brak ustaleń, o których wyżej mowa spowodował, że poszczególni zleceniobiorcy zadań realizowali je w sposób dowolny, wg własnego uznania.

Polski Związek Kolarski realizując 2 zlecenia UKFiT dotyczące zakupu rowerów dla UKS-ów:

- w 1995 r. za kwotę 450 tys. zł,
- w 1996 r. za kwotę 140 tys. zł,

ogłosił przetarg na ich dostawę dopiero w 1996 r. W dokumencie o nieodpłatnym przekazaniu rowerów dla UKS stwierdzono, że jednostka odbierająca zobowiązania jest "zaewidencjonować sprzęt ... i wprowadzić go do stanu majątkowego", a także "na każde żądanie przekazującego ... udostępnić nieodpłatnie dla przeprowadzenia centralnych zawodów sportowych i zgrupowań szkoleniowych ...".

Polski Związek Tenisa Stołowego zakupił na zlecenie UKFiT stoły do tenisa stołowego za łączną kwotę 1025 tys. zł. Podstawę wyboru dostawcy stanowiło zapytanie o cenę. W 1995 r. spośród 5 firm wybrano 3 dostawców oraz nie najniższą z zaoferowanych cen. W 1996 r. spośród 2 zgłoszonych ofert wybrano jedną z najniższą ceną. Stoły przekazano UKS-om bez ustalenia ich właściciela oraz czy i przez kogo powinny być zaewidencjonowane. W wyniku postępowania pokontrolnego Związek zwrócił się do UKFiT z wnioskiem o ustalenie praw własności stołów.

Polski Związek Zapaśniczy realizując w 1995 r. dwa zlecenia UKFiT za łączną kwotę 508 tys. zł dotyczące zakupu mat zapaśniczych dla UKS-ów dokonał wyboru oferty; dostawcą była firma zagraniczna. Na podstawie materiałów Związku oraz rozeznania dokonanego w toku kontroli, ustalono że jedna z firm krajowych w 1996 r. mogła zrealizować zamówienie Związku za cenę o połowę niższą. Zakupione maty zostały zaewidencjonowane w Związku i bezterminowo wypożyczone UKS-om. W dokumencie dot. wypożyczenia stwierdzono m.in., że "w razie zawieszenia działalności UKS mata podlega natychmiastowemu zwrotowi" do Związku.

Fundacja Polskiej Lekkiej Atletyki realizując 2 zlecenia UKFiT dotyczące zakupu sprzętu lekkiej atletyki dla UKS-ów na łączną kwotę 2,3 mln zł dokonała wyboru 3 ofert producentów na dostawę poszczególnych rodzajów sprzętu sportowego (płotków, materacy, bloków startowych, stojaków do skoku wzwyż itp.). Zakupiony sprzęt został przekazany UKS-om przez dostawców (za pokwitowaniem odbioru) wg wskazań Fundacji. W 90% dowodów dostawy przesłanych przez producentów nie podano daty otrzymania sprzętu przez kluby, a w 44% dowodów dostawy płotków brak było nawet daty wystawienia dokumentu o przekazaniu sprzętu.

3.7. Wykorzystanie środków przeznaczonych na sport osób niepełnosprawnych.

UKFiT wg stanu na 30 września 1996 r. dysponował na rozwój sportu osób niepełnosprawnych łączną kwotą 13.438,6 tys. zł, z której wykorzystał 10.664,7 tys. zł, co stanowi 79,4%. W poszczególnych latach wykorzystano (w tys. zł):

	<u>1995 r.</u>	<u>9 m-cy 1996 r.</u>
- kwota dysponowana	5.849,8	8.292,1
- kwota wykorzystana	5.146,5	5.518,2
- % wykorzystania	88,0	66,5

Badania kontrolne dot. realizacji zadań dot. rozwoju sportu osób niepełnosprawnych przeprowadzono w 9 jednostkach, które łącznie dysponowały - w okresie objętym kontrolą - środkami finansowymi przeznaczonymi przez UKFiT w wysokości 4,4 mln zł.

Z ustaleń kontroli wynika, że wszystkie zadania zlecone i finansowane przez UKFiT odpowiadały warunkom określonym w Założeniach programowych UKFiT w części dot. sportu osób niepełnosprawnych. Stwierdzono, że we wszystkich

kontrolowanych jednostkach środki finansowe UKFiT stanowiły uzupełnienie środków, jakimi jednostki te dysponowały z innych źródeł, a zwłaszcza z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

Stwierdzono również, że UKFiT zlecał zadania jednostkom zrzeszonym w Polskim Związku Sportu Niepełnosprawnych "Start", a niektóre z tych jednostek otrzymywały środki finansowe pochodzące z dopłat z ww. Związku oraz z UKFiT.

Polski Związek Sportu Niepełnosprawnych "Start" otrzymał z UKFiT 1.560,5 tys. zł w 1995 r. oraz 2.518,8 tys. zł w 1996 r. Związek zlecał realizację zadań określonym jednostkom zrzeszonym w Związku. Ustalono, że tym samym jednostkom zadania zlecane były również przez UKFiT. Np. w 1995 r. zrzeszone w PZSN 8 stowarzyszeń terenowych otrzymało zlecenia zadań.

a) z UKFiT na łączną kwotę 344,2 tys. zł,

b) z PZSN na łączną kwotę 357,7 tys. zł.

Związek nie miał informacji dot. środków przyznanych przez UKFiT. Ponadto jednostki te odrębnie rozliczały się z otrzymanych środków (ze Związkiem i z UKFiT).

Kontrola wykazała, że środki przyznane przez UKFiT wykorzystane zostały zgodnie z przeznaczeniem i z zachowaniem zasad gospodarności. Tylko w przypadku jednej jednostki (na 9 skontrolowanych) ujawniono drobne nieprawidłowości świadczące o niewłaściwym gospodarowaniu i wykorzystaniu środków pochodzących z dopłat.

Stwierdzono, że UKFiT nie określał dla skontrolowanych jednostek tzw. kosztów obsługi realizowanych zadań. Jednostki te naliczały i rozliczały te koszty z reguły na poziomie 20% otrzymanych środków z UKFiT, z tym że np.:

Zrzeszenie Sportowe Inwalidów "Start" w Rzeszowie w ogóle nie naliczało kosztów obsługi.

Spółdzielcze Zrzeszenie Sportowe "Start" w Białymstoku z chwilą otrzymania (I półrocze 1996 r.) środków na działalność sekcji koszykówki na wózkach rozliczało 1/3 wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) wiceprezesa Zrzeszenia, który równocześnie pełnił funkcję instruktora sportu, prowadzącego tę sekcję.

Ustalono, że ok. 50% skontrolowanych jednostek nie rozliczało się w ustalonym przez UKFiT terminie z wykorzystania otrzymanych środków. Powodowało to ujemne skutki polegające m.in. na przetrzymywaniu niewykorzystanych środków na własnym oprocentowanym rachunku bankowym tych jednostek oraz podejmowaniu post factum przez UKFiT nieformalnych i niezgodnych z zawartymi umowami decyzji o wykorzystaniu tych środków na poczet przyszłych zadań.

Polski Związek Sportu Niepełnosprawnych "Start" z dofinansowania w 1995 r. w wysokości 1.560,5 tys. zł wykorzystał 1.430,7 tys. zł. W kwietniu

1996 r. uzyskał zgodę UKFiT na pozostawienie niewykorzystanych środków (129,8 tys. zł) na zadania przewidywane na 1996 r.

4. Opis postępowania kontrolnego

W związku z kontrolą, na mocy art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, w 26 przypadkach zasięgnięto informacji w jednostkach nie kontrolowanych.

W celu ustalenia stanu faktycznego, zwłaszcza w obiektach sportowych dofinansowywanych ze środków pochodzących z dopłat kontrolerzy, na podstawie art. 39 ust. 1 ustawy o NIK przeprowadzili 32 oględziny obiektów będących w budowie, jak i po zakończeniu inwestycji.

Na podstawie art. 49 ust. 1 ustawy o NIK powołano 2 biegłych w celu wydania opinii o prawnym charakterze środków finansowych pochodzących z dopłat do stawek w grach liczbowych.

Na podstawie art. 51 ust. 4 ustawy o NIK, kontrolerzy poinformowali 7 kierowników jednostek kontrolowanych o ustaleniach wskazujących na nieprawidłowości w działalności tych jednostek. We wszystkich przypadkach poinformowani kierownicy podjęli działania zmierzające do wyeliminowania nieprawidłowości. Np.:

Dyrektor Biura Związku Stowarzyszeń Kultury Fizycznej "Makroregion Centralny" w Łodzi w toku kontroli podjął działania naprawcze związane z odtworzeniem operacji księgowych za 1995 r. oraz rozliczeniem wykorzystania środków finansowych otrzymanych z UKFiT za 1995 r. Podjął również decyzję o zwolnieniu z pełnienia obowiązków głównej księgowej odpowiedzialnej m.in. za brak urzędzeń księgowych w 1996 r.

Wszystkie protokoły sporządzone w wyniku postępowania kontrolnego zostały podpisane, bez zastrzeżeń.

Wyniki kontroli zostały omówione na 29 naradach pokontrolnych oraz przedstawione wraz z ocenami, uwagami i wnioskami łącznie w 71 wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierowników jednostek kontrolowanych oraz w 8 przypadkach również do jednostek nadrzędnych. Adresatami wystąpień pokontrolnych było w szczególności:

- 39 prezydentów miast, burmistrzów miast i gmin oraz wójtów,
- 5 prezesów polskich związków sportowych i stowarzyszeń kultury fizycznej o zasięgu ogólnokrajowym,
- 23 prezesów klubów sportowych oraz stowarzyszeń kultury fizycznej.

W jednym przypadku adresat wystąpienia pokontrolnego (Prezydent Miasta w Bydgoszczy) zgłosił zastrzeżenia do ocen i uwag zawartych w wystąpieniu, które zostały uwzględnione.

Nadesłane do NIK informacje o wykorzystaniu przez jednostki kontrolowane, zawartych w wystąpieniach uwag, wskazują na podejmowanie postulowanych działań, leżących w możliwościach jednostek dofinansowywanych przez UKFiT lub którym Urząd zleca określone zadania.

Wykonanie niektórych działań, a zwłaszcza skierowanych do Prezesa UKFiT możliwe jest jednak dopiero w 1997 r.:

- a) po właściwym i pełnym wdrożeniu postanowień ustawy z dnia 12 września 1996 r. o zmianie ustawy o grach losowych i zakładach wzajemnych oraz o zmianie innych ustaw, na mocy której gospodarowanie środkami pochodzącymi z dopłat prowadzone jest w formie środków specjalnych,
- b) po podjęciu działań przedstawionych w uwagach i wnioskach, zawartych w części I pkt 3 niniejszej Informacji, a w szczególności po:
 - określeniu przez Ministra Finansów w porozumieniu UKFiT szczegółowych zasad dofinansowywania inwestycji obiektów sportowych finansowanych z dopłat do stawek w grach liczbowych,
 - zmianie umów z Bankiem Inicjatyw Gospodarczych BIG S.A.,
 - wzmożeniu przez UKFiT nadzoru nad realizacją zadań inwestycyjnych oraz związanych z rozwojem sportu dzieci i młodzieży oraz osób niepełnosprawnych.

Z analizy odpowiedzi Prezesa UKFiT na skierowane do Niego wystąpienie pokontrolne NIK wynika, że Urząd podjął realizację wniosków pokontrolnych. M.in. Urząd Kultury Fizycznej i Turystyki:

- uczestniczy w przygotowaniu projektu rozporządzenia Ministra Finansów, o którym mowa w art. 47b ust. 2b ustawy o grach losowych w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 12 września 1966 r.
- prowadzi negocjacje z BIG S.A dotyczące nowelizacji zawartych umów o współpracy i rachunku bankowego, w tym w zakresie oprocentowania,
- zrezygnował z usług pracowników zatrudnianych przez Fundację Rozwoju Kultury Fizycznej (*szczegóły w części II rozdział 3.3.*),
- określił tryb przekazywania sprzętu sportowego dla uczniowskich klubów sportowych i opracowuje zasady finansowania szkół mistrzostwa sportowego.

Dyrektor
Departamentu Zdrowia i Kultury Fizycznej

Dorota SAFJAN

Akceptuję:
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Piotr KOWNACKI

Zatwierdzam:

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Janusz WOJCIECHOWSKI

Warszawa, 1997-04-21

Tabela 1

Obroty gier liczbowych i naliczenie 20% dopłat
przekazanych przez PP "Totalizator Sportowy" na rachunek UKFiT do 30 września 1996 r.

(w zł)

Miesiąc	Obroty	20% naliczenie	Kwota przekazana
1994 rok			
Listopad	40.143.848,50	8.028.769,70	8.076.084,52
Grudzień	46.016.821,90	9.203.364,38	9.203.364,38
Razem	86.160.670,40	17.232.134,08	17.279.448,90
1995 rok			
Styczeń	38.715.476,26	7.743.824,62	7.743.824,62
Luty	41.291.665,90	8.258.333,18	8.258.355,80
Marzec	45.067.615,75	9.013.523,15	9.013.523,15
Kwiecień	43.999.117,65	8.799.823,53	8.799.823,53
Maj	39.305.969,30	7.861.193,86	7.861.192,86
Czerwiec	35.074.044,35	7.014.808,87	7.014.808,87
Lipiec	38.165.172,90	7.633.034,58	7.633.034,58
Sierpień	38.000.665,35	7.600.133,07	7.600.133,07
Wrzesień	40.977.403,45	8.195.480,69	8.195.480,69
Październik	37.775.910,10	7.555.182,02	7.555.182,02
Listopad	42.836.543,90	8.567.308,78	8.567.308,78
Grudzień	54.432.668,85	10.886.533,77	10.886.534,72
Razem	495.642.253,76	99.129.180,12	10.129.202,69
1996 rok			
Styczeń	54.682.531,75	10.936.506,35	10.936.506,35
Luty	59.775.418,55	11.955.083,71	11.955.083,71
Marzec	87.008.741,60	17.401.748,32	17.401.748,32
Kwiecień	88.119.514,15	17.623.902,83	17.623.902,83
Maj	82.796.077,40	16.559.215,48	16.559.215,48
Czerwiec	77.433.366,70	15.486.673,34	15.486.673,34
Lipiec	85.595.432,50	17.119.086,50	17.119.086,50
Sierpień	89.345.665,40	17.869.133,08	17.869.133,08
Wrzesień	88.765.097,85	17.753.019,57	17.753.019,57
Razem	713.521.845,90	142.704.369,18	142.704.369,18
Ogółem	1.295.324.770,06	259.065.683,38	259.113.020,77

Tabela 2

Przychody i wydatki UKFiT ze środków pochodzących z dopłat do 30 września 1996 r.

(w tys. zł)

Lp	Treść	Ogółem	z tego subkonto*)		
			A	B	C
I.	<u>1994 r. (XI-XII)</u>				
1	Przychody z tytułu dopłat	7.290,7	-	-	-
2	Wydatki	-	-	-	-
3	Stan środków na 31.XII.1994r.	7.290,7	-	-	-
II	<u>1995 r. (I-XII)</u>				
1.	Stan środków na 1.I.1995 r.	7.290,7	-	-	-
2.	Przychody	109.705,2	-	-	-
	z tego z tytułu:				
	1) dopłat	103.361,3	-	-	-
	2) oprocentowania	6.343,9	-	-	-
3.	Łączne środki finansowe	116.995,9	81.897,1	29.249,0	5.849,8
4.	Wydatki	80.310,5	46.372,1	28.791,9	5.146,5
5.	Stan środków na 31.XII.1995 r.	36.685,4	35.525,0	457,1	703,3
6.	% (4:3)	68,6	56,6	98,4	88,0
III	<u>1996 r. (I-IX)</u>				
1.	Stan środków na 1.I.1996 r.	36.685,4	35.525,0	457,1	703,3
2.	Przychody	151.776,7	106.243,7	37.944,2	7.588,8
	z tego z tytułu:				
	1) dopłat	143.633,9	-	-	-
	2) oprocentowania	8.142,8	-	-	-
3.	Zwrot niewykorzystanych środków	174,8	-	174,8	-
4.	Łączne środki finansowe	188.636,9	141.768,7	38.576,1	8.292,1
5.	Wydatki	100.148,4	63.278,4	31.352,0	5.518,2
6.	Stan środków na 30.IX.1996 r.	88.488,3	78.490,3	7.224,1	2.773,9
7.	% (5:4)	53,1	44,6	81,3	66,5
IV	<u>1.XI.1994 - 30.IX.1996 r.</u>				
1.	Przychody	268.772,6	188.140,8	67.193,2	13.438,6
	z tego z tytułu:				
	1) dopłat	254.333,2	-	-	-
	2) oprocentowania	14.439,4	-	-	-
2.	Wydatki	180.284,3	109.650,5	59.969,1	10.664,7
3.	Stan środków na 30.IX.1996 r.	88.488,3	78.490,3	7.224,1	2.773,9
4.	% (2:1)	67,1	58,3	89,2	79,4

*) kwoty planowanych środków finansowych (przychodów) dla subkont A,.B i C ustalono zgodnie z ustalonym przez Prezesa UKFiT kluczem podziału:

A - remont, modernizacja i inwestycje - 70%

B - rozwój sportu wśród dzieci i młodzieży - 25%

C - rozwój sportu wśród osób niepełnosprawnych - 5%

WYKAZ JEDNOSTEK OBJĘTYCH KONTROLĄ

1. Przedsiębiorstwo Państwowe "Totalizator Sportowy"
2. Urząd Kultury Fizycznej i Turystyki
3. Bank Inicjatyw Gospodarczych BIG S.A.
4. Jednostki realizujące zadania inwestycyjne:
 - 1) Urząd Miasta w Białymstoku
 - 2) Urząd Gminy w Boguchwale
 - 3) Urząd Miasta w Brzozowie
 - 4) Urząd Miasta w Brodnicy
 - 5) Urząd Miasta w Bydgoszczy
 - 6) Urząd Gminy w Czarnocinie
 - 7) Urząd Gminy we Frysztoku
 - 9) Urząd Miasta i Gminy w Grójcu
 - 10) Elektrownia Jaworzno III S.A.
 - 11) Urząd Miasta w Kaliszu
 - 12) Urząd Miasta i Gminy w Kruszwicy
 - 13) Urząd Miasta w Lidzbarku Warmińskim
 - 14) Urząd Gminy w Lubartowie
 - 15) Klub Sportowy "Lublinianka" w Lublinie
 - 16) Urząd Miasta w Łomży
 - 17) Urząd Miasta w Łukowie
 - 18) Urząd Gminy w Małkini Górnej
 - 19) Urząd Miasta w Myszkowie
 - 20) Urząd Miasta w Opolu - Ratusz
 - 21) Urząd Miasta w Ostrowcu Świętokrzyskim
 - 22) Urząd Miasta w Piotrkowie Trybunalskim
 - 23) Urząd Gminy i Miasta w Piszcu
 - 24) Urząd Miasta w Płońsku
 - 25) Urząd Miasta w Radomiu
 - 26) Urząd Miasta w Rudzie Śląskiej
 - 27) Urząd Gminy w Samborzu
 - 28) Urząd Miasta w Sieradzu
 - 29) Urząd Miasta w Skarżysku Kamiennej
 - 30) Urząd Miasta w Skierniewicach
 - 31) Miejski Klub Tenisowy "Sponsor-Stal" w Stalowej Woli

- 32) Urząd Miasta i Gminy w Suchedniowie
 - 33) Urząd Miasta i Gminy w Supraślu
 - 34) Urząd Miasta w Toruniu
 - 35) Urząd Miasta w Tychach
 - 36) Centralny Ośrodek Sportu w Warszawie
 - 37) Urząd Gminy w Wąwolnicy
 - 38) Urząd Gminy w Wiskitkach
 - 39) Urząd Miasta w Wolsztynie
 - 40) Urząd Gminy w Zaborzu
 - 41) Urząd Miasta w Zduńskiej Woli
 - 42) Urząd Miasta w Zgierzu
 - 43) Klub Sportowy "Novita-10" w Zielonej Górze
 - 44) Zespół Szkół Ogrodniczych w Żyrzynie
5. Jednostki realizujące zadania dot. rozwoju sportu wśród dzieci i młodzieży
- 1) Fundacja Polskiej Lekkiej Atletyki w Warszawie
 - 2) Fundacja na Rzecz Rozwoju Piłki Ręcznej w Kępnie
 - 3) II Komitet Organizacyjny Ogólnopolskiego Turnieju Mini-Piłki Ręcznej Dzieci w Kępnie
 - 4) Polski Związek Kolarski
 - 5) Polski Związek Tenisa Stołowego
 - 6) Polski Związek Zapasniczy
 - 7) Stowarzyszenie Kultury Fizycznej "Makroregion Środkowo-Wschodni" w Lublinie
 - 8) Związek Stowarzyszeń Kultury Fizycznej "Makroregion Centralny" w Łodzi
 - 9) Związek Stowarzyszeń Sportowych w Chorzowie
 - 10) Związek Stowarzyszeń Kultury Fizycznej "Makroregion Mazursko-Warszawski" w Warszawie
 - 11) Wojewódzki Związek Stowarzyszeń Sportowych w Chorzowie
 - 12) Zarząd Główny Szkolnego Związku Sportowego
 - 13) Zarząd Szkolnego Związku Sportowego Warszawy i Województwa Warszawskiego w Warszawie
 - 14) Zarząd Główny Towarzystwa Krzewienia Kultury Fizycznej
 - 15) Uczniowski Klub Sportowy "Trójka" w Sulechowie
6. Jednostki realizujące zadania dot. rozwoju sportu wśród osób niepełnosprawnych:
- 1) Klub Sportowy "Start-Astoria" w Bydgoszczy
 - 2) Klub Sportowy Niepełnosprawnych "Start" w Grudziądzu
 - 3) Klub Sportowy "Resursa" w Zduńskiej Woli
 - 4) Polski Związek Sportu Niepełnosprawnych "Start"

- 5) Spółdzielcze Zrzeszenie Sportowe "Start" w Białymstoku
- 6) Stowarzyszenie Sportu i Rehabilitacji Niepełnosprawnych "Start" w Katowicach
- 7) Zrzeszenie Sportu i Rehabilitacji "Start" w Kielcach
- 8) Zrzeszenie Sportowe Inwalidów "Start" w Rzeszowie
- 9) Wojewódzkie Zrzeszenie Sportu Niepełnosprawnych "Start" w Skierniewicach

Ogółem skontrolowano 71 jednostek, w tym:

- a) 44 jednostki realizujące zadania o charakterze inwestycyjnym, w tym 39 jednostek samorządu terytorialnego,
- b) 24 jednostki realizujące zadania związane z rozwojem sportu wśród dzieci i młodzieży oraz niepełnosprawnych.

6. Akty prawne

.DU 1994.098.472 - PASSIM, 3
DU 1984.034.181, 17
DU 1990.089.517, 17
DU 1991.016.074, 12
DU 1991.021.089, 17
DU 1992.019.087, 11
DU 1992.050.229, 17
DU 1992.058.341, 18, 24
DU 1992.084.426, 5, 9, 11, 21, 56
DU 1993.028.127, 18
DU 1994.076.344, 8, 16, 21, 32, 33, 45, 52
DU 1994.089.414, 16, 44
DU 1994.121.591, 8, 10, 42, 49, 50
DU 1994.131.657, 33
DU 1995.013.059, 20, 55
DU 1995.027.141, 5
DU 1995.087.437, 10, 16, 32
DU 1995.123.596, 19
DU 1996.019.087, 5, 11
DU 1996.132.621, 6
DU 1997.019.106, 6
j.t.DU 1992.072.359, 16
j.t.DU 1993.072.344, 5, 6, 9, 12, 17, 19, 20, 21, 48
j.t.DU 1996.067.329, 16, 46, 47
MP 1996.003.026, 9, 36
MP 1997.005.066, 9, 36
MP 1997.013.107, 17, 47