



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marek Zająkła

Warszawa, dnia 31 marca 2008 r.

ul. Filtrowa 57, 00-950 Warszawa

Tel. 444 - 57 - 72

Fax 444 - 57 - 62

P/07/161

LWA – 41052 – 2 – 07

Pan

Mirosław Drzewiecki

Minister Sportu i Turystyki

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701), zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała Ministerstwo Sportu i Turystyki w zakresie dofinansowania budowy krytego toru kolarskiego w Pruszkowie przez Polski Związek Kolarski latach 2003 – 2007.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 4 stycznia 2008 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia dofinansowanie budowy krytego toru kolarskiego w Pruszkowie, w szczególności z uwagi na:

- podjęcie decyzji o dofinansowaniu inwestycji bez rzetelnej analizy przygotowania jej do realizacji,
- nieprzestrzeżenie, przy rozpatrywaniu wniosku Polskiego Związku Kolarskiego (zwanego dalej „PZKol”), przepisów określających wymagania, które powinien spełnić wnioskodawca, występując o przyznanie dofinansowania na tego rodzaju inwestycję,

- nierzetelne sprawowanie nadzoru przez kolejnych ministrów właściwych do spraw sportu nad realizacją przez PZKol umowy zawartej w tym zakresie.

W opinii NIK kolejni ministrowie właściwi do spraw sportu¹, przyznając dofinansowanie, a następnie, nienależycie realizując nadzór nad wykorzystaniem przyznanych środków, działali niegospodarnie i nierzetelnie, sprzecznie z ogólnymi zasadami wydatkowania środków publicznych określonymi w art. 28 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 15, poz. 148 ze zm.), a następnie w art. 35 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.).

NIK nie kwestionuje natomiast zasadności budowy tego rodzaju obiektu sportowego, biorąc pod uwagę fakt, że dzięki temu możliwe będzie organizowanie treningów kolarzy torowych i rozgrywanie zawodów sportowych (w tym rangi międzynarodowej) w tej dyscyplinie sportu w cyklu całorocznym.

I. Decyzja o przyznaniu dofinansowania na budowę krytego toru kolarskiego została podjęta, w sierpniu 2003 r., przez Ministra Edukacji Narodowej i Sportu bez rzetelnej analizy kosztów tego przedsięwzięcia oraz przygotowania PZKol pod względem finansowym i organizacyjnym do jego przeprowadzenia. Nie sprawdzano również zasadności przyjętych rozwiązań architektonicznych pod kątem ich funkcjonalności i kapitałochłonności.

Zdaniem NIK było to działanie niegospodarne. Minister, akceptując wniosek PZKol, oparł się bezkrytycznie na pozytywnej opinii Banku Millennium S.A., podczas gdy z protokołu oceny wniosku sporządzonego przez Biuro Obsługi Projektów Centralnych Banku wynika, że Bank nie oceniał prawidłowości przyjętych przez wnioskodawcę rozwiązań projektowych, wyliczenia podanych we wniosku kosztów całkowitych inwestycji oraz przygotowania organizacyjnego wnioskodawcy do pełnienia funkcji inwestora dla tak dużego i nietypowego przedsięwzięcia inwestycyjnego. W protokole nie dokonano również rzetelnej analizy spełnienia przez PZKol wymogów dotyczących zabezpieczenia środków finansowych na realizację inwestycji z innych źródeł (w ramach udziału własnego) niż środki wnioskowanego dofinansowania. Bank nie wziął również pod uwagę małej wiarygodności finansowej PZKol, który w latach 2001-2002 prowadził działalność ze stratą, i którego fundusz własny na koniec 2002 r. miał wartość ujemną (- 243,5 tys. zł).

¹ Minister Edukacji Narodowej i Sportu do 31 sierpnia 2005 r., Minister Sportu od 1 września 2005 r. do 22 lipca 2007 r. i Minister Sportu i Turystyki od 23 lipca 2007 r.

Niewłaściwe przygotowanie tej inwestycji do realizacji, m.in. z uwagi na błędy popełnione przy określaniu jej kosztów oraz brak zapewnienia przez PZKol niezbędnych źródeł finansowania nakładów na ten cel, było główną przyczyną niemal trzykrotnego wzrostu dofinansowania ze środków publicznych (z 31.290 tys. zł do kwoty 86.478 tys. zł), prawie dwukrotnego przekroczenia planowanych kosztów tego przedsięwzięcia (z 48.978,5 tys. zł do 91.029,5 tys. zł) oraz ponad trzykrotnego wydłużenia okresu jego realizacji (z 19 do 62 miesięcy) zakładając, że dotrzymane zostaną ustalenia zawarte w harmonogramie rzeczowo-finansowym tej inwestycji – obowiązującym na dzień zakończenia kontroli NIK – zgodnie z którymi prowadzone prace przy tej inwestycji mają być przez wykonawcę zakończone do dnia 30 sierpnia 2008 r.

II. Działaniem nierzetelnym było niewyegzekwowanie od PZKol obowiązku określonego w § 6 ust. 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 15 stycznia 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad dofinansowania modernizacji, remontów i inwestycji obiektów sportowych oraz rozwijania sportu wśród dzieci, młodzieży i osób niepełnosprawnych, trybu składania wniosków o dofinansowanie oraz przekazywania środków na realizację zadań i ich rozliczania (Dz. U. Nr 5, poz. 48 ze zm.) dotyczącego udokumentowania przez tę jednostkę posiadania, lub zapewnienia otrzymania, wystarczających środków finansowych.

Zgodnie z wnioskiem PZKol z 27 maja 2003 r. udział własny w finansowaniu planowanych kosztów do poniesienia miał wynieść 17.209,3 tys. zł. Tymczasem wskazane we wniosku inne źródła finansowania inwestycji (których udokumentowanie stanowiły deklaracje dotyczące przekazania dofinansowania na ten cel złożone przez wykonawcę firmę Mostostal Puławy S.A. – maksymalnie 9.795,7 tys. zł i Urząd Miejski w Pruszkowie – ok. 2.819 tys. zł) opiewały na łączną kwotę 12.614,7 tys. zł. Mimo to Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej i Sportu Adam Giersz, w zastępstwie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu, pozytywnie rozpatrzył wniosek i postanowieniem z dnia 8 sierpnia 2003 r. przyznał, ze środków pochodzących z dopłat do stawek w grach liczbowych, dofinansowanie na budowę krytego toru kolarskiego w kwocie 31.290 tys. zł.

Należy zaznaczyć, że również w umowie Nr C/71/03/80 z dnia 20 sierpnia 2003 r. o dofinansowanie inwestycji ze środków Ministerstwa Edukacji Narodowej i Sportu (zawartej pomiędzy Ministrem Edukacji Narodowej i Sportu reprezentowanym przez Bank Millennium S.A. i PZKol) nierzetelnie podano, że zgodnie z dokumentami przedstawionymi przez wnioskodawcę, źródłem finansowania nakładów inwestycyjnych będą środki finansowe

Gminy Miejskiej Pruszków i wykonawcy Mostostal Puławy S.A. w łącznej kwocie 17.428,5 tys. zł.

Nie wyegzekwowano również wymogu określonego w § 6 ust. 6 pkt 4 ww. rozporządzenia, dotyczącego dołączenia przez PZKol do wniosku o przyznanie dofinansowania, zobowiązania do ustanowienia zabezpieczenia wykonania przez wnioskodawcę zobowiązania (określonego w § 6 ust. 6 pkt 3) do zwrotu otrzymanej kwoty ze środków z dopłat, jeżeli wnioskodawca wykorzysta środki z dopłat niezgodnie z przeznaczeniem lub nie zakończy inwestycji w terminie określonym w umowie.

W umowie o dofinansowanie inwestycji ustanowiono zabezpieczenie zwrotu środków z przyznanego dofinansowania (w kwocie 31.290 tys. zł) w formie cesji praw z polisy ubezpieczeniowej od wszelkich ryzyk budowy objętej kontraktem. Zgodę na taką formę zabezpieczenia wyraził Podsekretarz Stanu Adam Giersz pismem z 24 lipca 2003 r. (odpowiadając na pismo PZKol z 21 lipca 2003 r.), mimo iż tego rodzaju rozwiązanie nie wyczerpywało zakresu ujętego w § 6 ust. 6 pkt 3 rozporządzenia. Umowa ubezpieczenia z PZU S.A. miała bowiem zastosowanie w przypadku wystąpienia szkód materialnych dotyczących m.in. robót, sprzętu, maszyn i wyposażenia, a nie w przypadku wykorzystania środków dofinansowania niezgodnie z przeznaczeniem lub nieterminowej realizacji zadania. Zgodnie z zapisami polisy, z ubezpieczenia były wyłączone szkody powstałe w wyniku m.in. zaniechania lub rażącego niedbalstwa przez ubezpieczonego lub jego przedstawicieli oraz całkowitego lub częściowego wstrzymania robót. Skuteczniejszego zabezpieczenia ewentualnych roszczeń finansowych z tytułu nie wywiązywania się PZKol z umowy o dofinansowanie inwestycji, dokonano wyłącznie w odniesieniu do kwoty dodatkowego dofinansowania (55.188 tys. zł) przyznanego PZKol na podstawie aneksu Nr 8 z dnia 1 grudnia 2006 r. do umowy o dofinansowanie inwestycji, poprzez ustanowienie hipoteki na nieruchomości gruntowej, na której jest realizowana inwestycja.

III. W ocenie NIK kolejni ministrowie właściwi do spraw sportu nierzetelnie sprawowali nadzór nad przebiegiem realizacji inwestycji, w zakresie prawidłowości wykorzystania na ten cel środków z przyznanego dofinansowania.

W badanym okresie pracownicy Ministerstwa Edukacji Narodowej i Sportu, a następnie Ministerstwa Sportu, przeprowadzili w PZKol tylko dwie kontrole dotyczące przebiegu inwestycji. Stwierdzono, że w przypadku jednej z tych kontroli, przeprowadzonej w I kwartale 2006 r., wystąpienie pokontrolne z 14 czerwca 2006 r. skierowane do PZKol, nie spełniało wymogów określonych w § 15 ust. 4 rozporządzenia Ministra Edukacji

Narodowej i Sportu z dnia 11 lutego 2005 r. w sprawie dofinansowania zadań ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej (Dz. U. Nr 28, poz. 237), ponieważ nie dokonano w nim oceny realizacji zadania przez PZKol, ograniczając się do wskazania przyczyn wzrostu jej kosztów, wynikających ze składanych wyjaśnień.

Bezpośredni nadzór nad realizacją wszystkich inwestycji oraz obsługą finansową przyznanego dofinansowania, scedowano na Banki (Bank Millennium S.A. do 31 marca 2004 r., a następnie na Bank Gospodarstwa Krajowego od 1 kwietnia 2004 r.). W zawartych w tym zakresie umowach ogólnikowo, zdaniem NIK, określono sposób, w jaki jednostki te mają sprawować nadzór nad inwestycjami. Umowy z dnia 16 stycznia 1995 r. oraz z 18 marca 2004 r. nie precyzowały obowiązków Banku Millennium S.A. oraz BGK, w zakresie przeprowadzania kontroli w miejscu realizacji inwestycji. Ponadto we wszystkich tych umowach nie określono sankcji finansowych z tytułu niewłaściwego wywiązywania się z zadań przez Banki.

Minister, przekazując Bankom swoje uprawnienia i obowiązki w tym zakresie, nie sprawdzał w jaki sposób zadania te są przez nie realizowane. O braku nadzoru ze strony Ministerstwa Edukacji Narodowej i Sportu nad wykonywaniem zleconych zadań przez Banki świadczy fakt, że Bank Millennium S.A w okresie 7 miesięcy sprawowania nadzoru nad inwestycją prowadzoną przez PZKol (tj. od 20 sierpnia 2003 r. do 31 marca 2004 r.), przeprowadził tylko jedną kontrolę jej realizacji (w 2003 r.), w wyniku której nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości. BGK, który od 1 kwietnia 2004 r. przejął nadzór nad inwestycjami dofinansowanymi przez Ministerstwo, pierwszą kontrolę tej budowy przeprowadził dopiero po upływie 3 miesięcy, 13 lipca 2004 r., po otrzymaniu pisma Ministerstwa o objęciu tej inwestycji szczególnym nadzorem.

Niewłaściwa organizacja nadzoru nad inwestycją spowodowała, że o nieprawidłowościach przy jej realizacji Ministerstwo dowiedziało się dopiero po 11 miesiącach od daty podpisania umowy na jej dofinansowanie – w związku z ustaleniami dokonanyymi przez BGK w wyniku kontroli przeprowadzonej 13 lipca 2004 r. – w której stwierdzono rozbieżności pomiędzy wysokością kosztów wykonanych robót a kosztami poszczególnych rodzajów robót określonymi w zbiorczym zestawieniu kosztów. Kolejne kontrole przeprowadzone w 2004 r. w PZKol, przez przedstawicieli BGK oraz Ministerstwa, jak i wyniki ekspertyzy budowlanej sporządzonej przez rzeczoznawcę budowlanego w październiku 2004 r. na zlecenie Ministerstwa, wykazały nieprawidłowe

przygotowanie tej inwestycji do realizacji (w tym w szczególności w zakresie nierzetelnego określenia jej kosztów) oraz niewłaściwy nadzór PZKol nad jej prowadzeniem.

Pomimo stwierdzenia istotnych nieprawidłowości w zakresie realizacji inwestycji, kolejni ministrowie nie podejmowali działań mających na celu wyegzekwowanie od PZKol wywiązywania się w sposób właściwy z obowiązków inwestora oraz postanowień umowy o dofinansowanie, i tak:

- mimo że ekspertyza budowlana (z października 2004 r.) wskazywała na występowanie istotnych nieprawidłowości w realizacji robót budowlanych, Minister Edukacji Narodowej i Sportu ograniczył się do przekazania jej do wykorzystania przez BGK i do wydania polecenia PZKol zawarcia umowy z jednostką obsługującą realizację inwestycji lub powołania zespołu specjalistów zajmującego się, ze strony inwestora, realizacją inwestycji (pismo z dnia 19 listopada 2004 r.);
- Minister Sportu nie podjął żadnych działań wobec PZKol, mimo że bez jego zgody PZKol zmienił termin zakończenia realizacji zadania inwestycyjnego z 31 marca na 30 listopada 2008 r. (wymaganie zawarte w § 2 ust. 4 umowy o dofinansowanie inwestycji);
- Minister Edukacji Narodowej i Sportu nie wyegzekwował od PZKol obowiązku dotyczącego przekazania informacji za lata 2003 - 2004 o przebiegu realizacji i finansowania inwestycji, o których mowa w § 16 ust. 1 (przywołanego na str. 3) rozporządzenia z dnia 15 stycznia 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad (...).

Zamiast egzekwować od PZKol wywiązanie się z warunków umowy, Minister Edukacji Narodowej i Sportu, a następnie Minister Sportu, akceptowali wnioski PZKol dotyczące odstąpienia od ustalonych w umowie o dofinansowanie zasad realizacji inwestycji oraz warunków przekazywania środków finansowych na ten cel. Dotyczyło to w szczególności: uruchamiania w kolejnych latach środków dofinansowania bez zachowania zasady proporcjonalności udziału środków własnych PZKol w finansowaniu kosztów inwestycji; zmiany terminu zakończenia inwestycji z 31 stycznia 2005 r. na 31 grudnia 2006 r. (aneks Nr 5 z dnia 4 kwietnia 2005 r. do umowy o dofinansowanie), a następnie na 30 kwietnia 2008 r. (aneks Nr 8 z dnia 1 grudnia 2006 r.); zwiększenia kwoty przyznanego dofinansowania na ten cel z 31.290 tys. zł do kwoty 86.478 tys. zł (ww. aneks Nr 8).

Równolegle, z inicjatywy Polskiej Konfederacji Sportu (na wniosek PZKol) dokonano podwyższenia limitu dofinansowania z 70 % do 95 % wartości kosztorysowej inwestycji odgrywających istotne znaczenie w infrastrukturze sportowej, stanowiącej bazę dla

przygotowań olimpijskich lub do udziału w mistrzostwach świata i Europy. I tak w przywołanym wyżej rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 11 lutego 2005 r., zwiększono ten limit do 90 %, a następnie w rozporządzeniu Ministra Sportu z dnia 10 lipca 2006 r. w sprawie dofinansowania zadań ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej (Dz. U. Nr 134, poz. 944 ze zm.) określono go na 95%. Umożliwiło to zwiększenie udziału środków z dofinansowania w finansowaniu kosztów inwestycji prowadzonej przez Związek z 63,9 % do 95% (w aneksie Nr 8 do umowy o dofinansowanie inwestycji). Należy zaznaczyć, że oprócz zmiany proporcji finansowania inwestycji, nowe uregulowania rozszerzyły krąg potencjalnych inwestorów na wszystkie podmioty, a nie tylko na związki sportowe. Brak takich rozwiązań w czasie rozpatrywania wniosku PZKol, ograniczał katalog potencjalnych inwestorów, którzy mogliby podjąć się tego zadania.

Skutkiem przedłużenia okresu realizacji inwestycji była konieczność rezygnacji z organizacji w Polsce m.in. Mistrzostw Europy w kolarstwie torowym w 2006 r. oraz Mistrzostw Świata w tej dyscyplinie sportu w 2008 r. Przedłużenie terminu realizacji tej inwestycji do końca sierpnia 2008 r. zakładając, że budowa zostanie zakończona w terminie określonym w aktualnym harmonogramie rzeczowo-finansowym, stwarza zagrożenie dla organizacji, kolejnej dużej imprezy międzynarodowej, tj. „Mistrzostw Europy Młodzieżowców i Juniorów”, które mają się odbyć w Pruszkowie w dniach 3-7 września 2008 r.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Przeprowadzanie rzetelnej, wszechstronnej analizy zakresu rzeczowego i finansowego każdej inwestycji, przed podjęciem decyzji o jej dofinansowaniu.
2. Staranną weryfikację własnych źródeł finansowania podmiotu wnioskującego o dofinansowanie.
3. Egzekwowanie wymogów dotyczących dokumentacji, która powinna być dołączona do wniosku przez podmioty występujące o dofinansowanie inwestycji sportowych.
4. Wprowadzenie takich rozwiązań organizacyjnych, które zapewnią rzetelny nadzór nad wykorzystaniem środków publicznych przekazywanych na dofinansowanie inwestycji.
5. Egzekwowanie od PZKol wywiązywania się z postanowień umowy na dofinansowanie budowy krytego toru kolarskiego w Pruszkowie ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Ministra, w terminie 21 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania uchwały Kolegium Najwyższej Izby Kontroli.

D.W.