



LKA-4101-025/2014
Nr ewid. 9/2015/P/14/075/LKA

Informacja o wynikach kontroli

UTRZYMANIE I WYKORZYSTANIE HAL WIDOWISKOWO-SPORTOWYCH

DELEGATURA W KATOWICACH

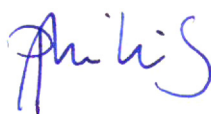
MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

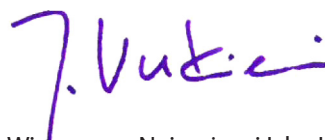
Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Delegatury NIK w Kielcach:
Piotr Miklis



Akceptuję:

Jacek Uczkiewicz



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

dnia 28.04.15 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	5
1.1. Cel kontroli	5
1.2. Okres objęty kontrolą i czas jej przeprowadzenia	5
1.3. Zakres podmiotowy kontroli	5
1.4. Zakres przedmiotowy kontroli.....	5
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	6
2.1. Ocena kontrolowanej działalności	6
2.2. Wnioski	7
3. INFORMACJE SZCZEGÓŁOWE.....	8
3.1. Realizacja założeń rzeczowych i finansowych przyjętych na etapie projektowania wielofunkcyjnych hal sportowych	8
3.1.1. Uwarunkowanie prawno-organizacyjne zarządzania halami przez operatorów.....	8
3.1.2. Forma i sposób opracowania założeń rzeczowych i finansowych budowy hal.....	12
3.1.3. Realizacja założeń rzeczowych budowy hal widowiskowo-sportowych.....	12
3.1.4. Realizacja założeń finansowych budowy hal widowiskowo-sportowych	15
3.1.5. Przychody i koszty organizacji imprez komercyjnych	21
3.2. Udzielanie i rozliczanie dofinansowania zadań inwestycyjnych z FRKF	27
3.2.1. Uwarunkowania prawne i organizacyjne.....	27
3.2.2. Podział środków FRKF	28
3.2.3. Prawidłowość udzielania i rozliczania dotacji inwestycyjnych.....	31
3.2.4. Kontrola dofinansowanych inwestycji	33
4. ORGANIZACJA I METODYKA KONTROLI.....	35
4.1. Organizacja kontroli.....	35
4.2. Metodyka prowadzenia kontroli	35
4.3. Przebieg kontroli.....	36
4.4. Finansowe rezultaty kontroli.	37
5. ZAŁĄCZNIKI.....	38

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

Hala sportowa	obiekt sportowy o wymiarach areny nie mniejszych niż 19x36 m.
Hala widowiskowo-sportowa	budynek o zwartej formie konstrukcyjnej. Zawiera w sobie pomieszczenie (halę), w którym umieszczone są miejsca dla widzów (widownię), powierzchnia, na której odbywają się zawody sportowe (np. boisko), występy artystyczne itp. Najczęściej pod widownią ustawioną amfiteatralnie umieszcza się szatnie, natryski i inne pomieszczenia związane z pełnioną przez budynek funkcją. Zamiennie stosowane w informacji pojęcia to „ wielofunkcyjna hala sportowa ”, „ hala ” i „ obiekt ”.
Inwestycje szczególne	inwestycje dofinansowywane z Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej objęte programem inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu.
Inwestycje terenowe	inwestycje dofinansowywane z Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej na podstawie Wojewódzkich Wieloletnich Programów Rozwoju Bazy Sportowej.
Operator	podmiot zarządzający halą.
Projekt	przedsięwzięcie opisane we wniosku o dofinansowanie, będące przedmiotem umowy o dofinansowanie.
Sala sportowa	obiekt sportowy o wymiarach areny mniejszych niż 19x36 m.
Studium wykonalności projektu¹	badanie proponowanego projektu, które ma ustalić, czy proponowana inwestycja jest na tyle atrakcyjna, aby uzasadniać dalsze szczegółowe prace przygotowawcze.
Wskaźniki rezultatu projektu	wskaźniki, które mierzą bezpośrednio efekty realizowanych zadań. Efekty te powinny pojawić się natychmiast po zrealizowanym zadaniu.

¹ Definicja studium wykonalności oraz pojęć związanych z analizą założeń projektowych podane wg dokumentu „Analiza kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych: Przewodnik” Dyrekcja Generalna – Polityka Regionalna, Komisja Europejska.

1.1 Cel kontroli

Celem kontroli była ocena realizacji założonych wskaźników finansowych i funkcjonalnych przyjętych przy budowie wielofunkcyjnych hal sportowych w związku z wykorzystaniem tych obiektów i ponoszeniem kosztów ich utrzymania oraz dofinansowaniem budowy tego typu obiektów.

1.2 Okres objęty kontrolą i czas jej przeprowadzenia

Kontrolą, którą przeprowadzono od 25 lipca 2014 r. do 31 października 2014 r. objęto okres od 1 stycznia 2010 r. (lub dnia oddania kontrolowanego obiektu do użytku) do końca 2013 r., a w Ministerstwie Sportu i Turystyki⁵ do zakończenia czynności kontrolnych, z uwzględnieniem informacji z lat wcześniejszych niezbędnych do dokonania oceny kontrolowanej działalności.

1.3 Zakres podmiotowy kontroli

Kontrolą objęto 10 jednostek, z czego Ministerstwo Sportu i Turystyki, 3 urzędy gmin – inwestorów budowy hal widowiskowo-sportowych oraz 4 operatorów hal⁶. W informacji o wynikach kontroli uwzględniono również wyniki kontroli rozpoznawczej R/14/009, w ramach której skontrolowano Urząd Gminy i operatora hali w Bielsku-Białej.

1.4 Zakres przedmiotowy kontroli

Przedmiotem kontroli NIK, przeprowadzonej na podstawie art. 2 ust. 1, 2 i 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁷, było:

- udzielanie i rozliczanie przez Ministra Sportu i Turystyki dotacji inwestycyjnych na budowę wielofunkcyjnych hal sportowych,
- założone i faktyczne efekty rzeczowe i finansowe budowy hali widowiskowo-sportowej, rzetelność rozliczeń zewnętrznych środków pozyskanych na realizację inwestycji oraz forma przekazania i sposób użytkowania wielofunkcyjnej hali sportowej,
- wykorzystanie obiektów, realizacja planów przychodów i kosztów oraz koszty i źródła finansowania imprez organizowanych w halach widowiskowo-sportowych.

⁵ Dalej zwanym „Ministerstwem” lub „MSiT”.

⁶ W Częstochowie docelowy operator hali został wybrany z opóźnieniem, wskutek czego funkcję tymczasowego operatora pełniły kolejno Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji i Urząd Miasta, które również objęto kontrolą w tym zakresie.

⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm., zwana dalej „ustawą o NIK”.

2.1 Ocena kontrolowanej działalności

NIK ocenia, że w żadnej z objętych kontrolą hal widowiskowo-sportowych założenia finansowe obejmujące planowane przychody i koszty utrzymania nowo wybudowanej hali nie zostały opracowane w sposób rzetelny, co skutkuje obecnie koniecznością stałego, zwiększonego dofinansowywania ich bieżącej działalności przez gminy, które je wybudowały. Skontrolowane hale sportowe są wykorzystywane na cele określone w projektach i wnioskach o dofinansowanie ich budowy skierowanych do dysponentów funduszy⁵.

1. W żadnej z objętych kontrolą nowo wybudowanych hal widowiskowo-sportowych nie zostały osiągnięte założone wyniki finansowe dotyczące kosztów ich utrzymania oraz przychodów związanych z udostępnianiem⁶. Pomimo, że sposób zagospodarowania i poziom wykorzystania tych obiektów był zgodny z założeniami rzeczowymi przyjętymi na etapie składania przez gminy wniosków o dofinansowanie ich budowy, zapewnienie bieżącego funkcjonowania tych hal wymagało wsparcia finansowego z budżetów gmin, które je wybudowały, w wysokości znacznie wyższej niż zakładano rozpoczynając te inwestycje⁷.

Założenia co do funkcjonalności tych obiektów zostały zrealizowane, jednak NIK zwraca uwagę, że faktyczne koszty ponoszone w związku z ich utrzymaniem znacznie przekraczały kalkulacje przyjęte na etapie przygotowania inwestycji i ubiegania się o dofinansowanie. Wskutek **niedoszacowania przyszłych kosztów** utrzymania hal lub **przeszacowania przychodów** możliwych do uzyskania z ich udostępniania, osiągnięte wyniki finansowe były znacznie gorsze od zakładanych, co skutkowało koniecznością ponoszenia przez **gminy wyższych kosztów niż planowano** z uwagi na konieczność pokrycia różnicy pomiędzy przychodami generowanymi przez te obiekty a kosztami ich funkcjonowania.

Prezentowane w „Studiach wykonalności”⁸ założenia do projektu budowy tych obiektów powinny pozwolić na rzetelne określenie rentowności finansowej i ekonomicznej dofinansowanego obiektu. Tymczasem, uzyskane rzeczywiste wyniki finansowe wszystkich badanych obiektów okazały się gorsze od zakładanych⁹. Dla niektórych samorządów zasadniczym celem opracowania studium było jedynie przekonanie dysponenta funduszy o zasadności przyznania dofinansowania, niezależnie od późniejszych konsekwencji finansowych dla budżetu gminy związanych z funkcjonowaniem tych obiektów.

2. **Objęte kontrolą hale widowiskowo-sportowe były wykorzystywane zgodnie z założeniami określonymi we wnioskach o dofinansowanie zewnętrzne.**

⁵ Kontrolowane obiekty zostały dofinansowane: ze środków RPO województwa śląskiego i województwa lubuskiego (odpowiednio hale w Bielsku-Białej, Częstochowie oraz w Zielonej Górze) i Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej (hale w Częstochowie i Gdyni).

⁶ Założenia dotyczące wielkości przychodów z udostępniania hali w Gdyni były niedostępne.

⁷ W przypadku hali w Zielonej Górze faktyczna strata była w kolejnych latach wyższa od zakładanej o 16,3–18,6%, w Bielsku-Białej o 44,3–72,0%, natomiast w Częstochowie faktyczny wynik finansowy był o 1.785,1% gorszy od zakładanego. W hali w Gdyni dostępne założenia dotyczyły jedynie kosztów utrzymania obiektu, które faktycznie były w poszczególnych latach wyższe od zakładanych o 43–64%.

⁸ W przypadku hali w Gdyni, dostępne założenia finansowe nie obejmowały przychodów z udostępniania hali i prezentowane były w dokumencie pn. „Szczegółowa analiza ekonomiczna kosztów utrzymania hali sportowo-widowiskowej w Gdyni”, opracowany w 2003 r. i załączony do wniosku o dofinansowanie ze środków FRKF.

⁹ W przypadku Hali w Gdyni nie załączono do wniosku o dofinansowanie studium wykonalności, gdyż dysponent funduszu tego nie wymagał. Załączono jedynie analizę kosztów utrzymania hali. Prezentowane w niej koszty były znacznie niższe od faktycznie ponoszonych.

We wszystkich kontrolowanych halach zostały osiągnięte założone rezultaty przyjęte we wnioskach o dofinansowanie, jednak ich osiągnięcie wymagało wyższych niż zakładano nakładów finansowych, związanych z utrzymaniem tych obiektów (str. 12–21 Informacji). Poziom ich zagospodarowania i oddziaływanie na otoczenie społeczno-ekonomiczne, wyrażone w mierzalnych i możliwych do zastosowania we wszystkich badanych obiektach wskaźnikach rezultatu, takich jak liczba zorganizowanych imprez oraz liczba osób korzystających z nowo powstałej infrastruktury, pozwala uznać cele tych projektów za osiągnięte¹⁰.

3. W latach 2010–2013 Minister Sportu i Turystyki prawidłowo ustalał poziom dofinansowania ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej¹¹ inwestycji w postaci hal sportowych i widowiskowo-sportowych (wielofunkcyjnych hal sportowych)¹² oraz prawidłowo dokonywał rozliczeń tych dotacji. Jednakże nieokreślenie przez Ministra zasad typowania jednostek do objęcia kontrolą oraz ich liczby ograniczyło mu możliwość uzyskiwania zapewnienia o prawidłowości wykorzystania ww. środków. Minister nie wyegzekwował również od dwóch wnioskodawców corocznego przekazywania informacji o przebiegu realizacji i finansowania inwestycji dofinansowywanej ze środków FRKF.

W 11 z 12 zbadanych inwestycji (92%) dokumentacja załączona do wniosku¹³ zawierała wymagane informacje. We wszystkich przypadkach środki Funduszu były przekazywane inwestorom po przedstawieniu faktur, z zachowaniem zasady proporcjonalności, a rozliczenia inwestycji były terminowo zatwierdzane. Minister realizował cele określone w „Strategii rozwoju sportu w Polsce do 2015 r.”. Zachowywane były prawidłowe proporcje w podziale środków na inwestycje objęte wojewódzkimi wieloletnimi programami rozwoju bazy sportowej¹⁴ oraz programami inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu. W latach 2010–2013 Minister zarządził jedynie 13 kontroli na 462 realizowane inwestycje w postaci hal sportowych i widowiskowo-sportowych oraz sal gimnastycznych dofinansowywanych ze środków FRKF (str. 33 Informacji).

2.2 Wnioski

1. Ustalenia kontroli wskazują, że przed podjęciem decyzji o budowie lub rozbudowie hal widowiskowo-sportowych jednostki samorządu terytorialnego powinny rzetelnie oszacować zarówno potrzeby lokalnej (regionalnej) społeczności i popyt na imprezy, do których organizacji niezbędna jest taka infrastruktura, jak również możliwości zapewnienia bieżącego utrzymania tych obiektów, z uwzględnieniem przychodów uzyskiwanych z działalności – już po ich wybudowaniu. Tylko takie przygotowanie inwestycji pozwala na osiągnięcie założonych rezultatów całego przedsięwzięcia (projektu), w tym nieprzekraczanie założonej wysokości dofinansowania.
2. Mając na uwadze liczbę nowo wybudowanych wielofunkcyjnych hal sportowych¹⁵, dysponenci środków finansowych, rozpatrując wnioski o dofinansowanie budowy wielofunkcyjnych hal sportowych, powinni każdorazowo analizować zasadność dofinansowania tego typu inwestycji (str. 24–25 Informacji).

¹⁰ Jedynie w przypadku hali widowiskowo-sportowej w Częstochowie osiągnięta wartość jednego ze wskaźników rezultatu „liczba osób korzystających z obiektu” była w 2013 r. niższa o 11,1%.

¹¹ Zwany dalej „Funduszem” lub „FRKF”.

¹² Ocena została sformułowana na podstawie badanej próby 12 dofinansowanych projektów.

¹³ Wnioski (w przypadku Inwestycji o szczególnym znaczeniu wraz z: porozumieniami lub umowami z polskimi związkami sportowymi oraz projektami obiektów uwzględniającymi założenia międzynarodowych organizacji sportowych) i umowy o dofinansowanie.

¹⁴ „Wojewódzkie wieloletnie programy rozwoju bazy sportowej” były listami inwestycji tworzonymi przez marszałków województw.

¹⁵ Szczegółowe ustalenia opisano na str. 25 Informacji.

3.1 Realizacja założeń rzeczowych i finansowych przyjętych na etapie projektowania wielofunkcyjnych hal sportowych

3.1.1. Uwarunkowanie prawno-organizacyjne zarządzania halami przez operatorów

Nie obowiązuje jednolity model zarządzania obiektami sportowymi należącymi do jednostek samorządu terytorialnego. Operatorami dwóch hal spośród objętych kontrolą (Centrum Rekreacyjno-Sportowe¹⁶ Zielona Góra i Bielsko-Bialski Ośrodek Sportu i Rekreacji¹⁷) były miejskie ośrodki sportu i rekreacji działające w formie gminnych jednostek budżetowych, zarządzające całą infrastrukturą sportową należącą do gminy. W jednym przypadku (hala w Gdyni) budową hali i jej późniejszym zarządzaniem zajmował się specjalnie w tym celu utworzony zakład budżetowy, natomiast operator jednej hali został wyłoniony w postępowaniu o zamówienie publiczne (hala w Częstochowie). Uwzględniając fakt, iż główne przyczyny nieprawidłowości stwierdzonych w toku kontroli leżały poza sferą działania operatorów hal należy uznać, że jednostki zarządzające skontrolowanymi obiektami prawidłowo realizowały powierzone im zadania.

Hala CRS w Zielonej Górze

Budowa CRS w Zielonej Górze, którego elementem była hala widowiskowo-sportowa ujęta została w Wieloletnim Programie Inwestycyjnym (lata 2007–2010) i była zgodna z celami określonymi w Strategii Rozwoju Miasta¹⁸. Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji¹⁹ został wskazany we wniosku o dofinansowanie projektu ze środków EFRR jako podmiot upoważniony do reprezentowania beneficjenta (miasto Zielona Góra) i odpowiedzialny za realizację projektu oraz jego zarządzanie (jako operator obiektu). Grunt, na którym wybudowano obiekt Miasto przekazało MOSiR w trwały zarząd, a halę sportową Ośrodek ten otrzymał jako środek trwały. Miasto Zielona Góra nie przekazało zarządzania halą sportową odrębnym dokumentem, ani nie określiło obowiązków Ośrodka wynikających z funkcji operatora tej hali. Nie dokonano również aktualizacji statutu Ośrodka (uzupełnienie o kolejny obiekt oddany w zarządzanie). Działania w celu uzupełnienia statutu MOSiR Zielona Góra oraz formalnego powierzenia zarządzania obiektem zostały podjęte w toku kontroli NIK.

Hala BBOSiR w Bielsku-Białej

Realizacja zadania pn. „Budowa centrum targowo-wystawienniczego, w tym hali widowiskowo-sportowej”, była przewidziana w Strategii Rozwoju Bielska-Białej do 2010 r., przyjętej uchwałą Rady Miejskiej Nr LXII/825/98 z dnia 16 czerwca 1998 r. Uchwałą Nr III/21/2006 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 28 grudnia 2006 r. przyjęto „Czteroletni Plan Inwestycyjny na lata 2007–2010”, w którym umieszczono zadanie pt. „Budowa Hali wielofunkcyjnej wystawienniczo-widowiskowo-sportowej”. Hala została wybudowana na gruncie dzierżawionym przez Gminę Bielsko-Biała od spółki „ZIAD Bielsko-Biała” SA²⁰, na podstawie umowy dzierżawy zawartej w dniu 10 października 2008 r. Administrowanie, utrzymanie i eksploatacja hali wraz z infrastrukturą techniczną zostało powierzone, decyzją Prezydenta Miasta Bielska-Białej z dnia 19 kwietnia 2010 r., Dyrektorowi BBOSiR. Obiekt oraz budowlana infrastruktura techniczna zostały przyjęte na stan środków trwałych Ośrodka w listopadzie i grudniu 2010 r.

¹⁶ Dalej zwane „CRS”.

¹⁷ Dalej zwany „BBOSiR”.

¹⁸ Uchwała Nr XXXII/247/97 Rady Miejskiej w Zielonej Górze z dnia 23 stycznia 1997 r.

¹⁹ Dalej zwany „MOSiR Zielona Góra” lub „Ośrodek”.

²⁰ Spółka należąca w całości do Miasta Bielsko-Biała.

Hala Gdynia Arena

Zgodnie z założeniami określonymi we wniosku o dofinansowanie budowy tej hali²¹ skierowanym do Ministra Edukacji Narodowej i Sportu (dalej: „MENiS”), miała ona spełniać funkcję sportową, w tym umożliwiać organizowanie rozgrywek na szczeblu międzynarodowym w dyscyplinach: koszykówka, siatkówka, piłka ręczna, piłka nożna halowa, unihokej, tenis, boks, gimnastyka artystyczna oraz funkcję widowiskową, pozwalającą organizować koncerty, widowiska, wystawy, prezentacje multimedialne. W celu budowy i użytkowania hali Rada Miasta Gdyni utworzyła, uchwałą nr XXIII/515/04²² z dnia 22 września 2004 r., zakład budżetowy o nazwie „Hala Sportowo-Widowiskowa”²³. Zgodnie ze Statutem²⁴ Zakładu celem jego działalności była realizacja zadań własnych Miasta Gdyni z zakresu kultury fizycznej i sportu oraz gospodarowanie obiektem użyteczności publicznej. Polegały one m.in. na: zarządzaniu powierzonymi obiektami użyteczności publicznej, zwłaszcza gospodarowaniu obiektem hali, prowadzeniu działalności eksploatacyjno-remontowej na obiektach powierzonych przez Prezydenta Miasta Gdyni, udostępnianiu obiektu dla organizowania imprez kulturalnych, sportowych, rekreacyjnych, widowisk itp., sportowej promocji Gdyni, pozyskiwaniu środków zewnętrznych na prowadzenie działalności statutowej, podejmowaniu i prowadzeniu współpracy z klubami sportowymi w zakresie organizacji imprez sportowych i rekreacyjnych, współdziałaniu ze stowarzyszeniami kultury fizycznej oraz udzielanie im pomocy w realizacji zadań statutowych. Budowę Hali zakończono w grudniu 2008 r. i przekazano do użytkowania 29 stycznia 2009 r.

Hala Sportowa w Częstochowie

Budowa Hali Sportowej była przewidziana w *Strategii rozwoju Miasta Częstochowy w perspektywie roku 2025*²⁵ oraz w Wieloletnim Planie Inwestycyjnym Miasta na lata 2009–2014²⁶. W studium wykonalności projektu, załączonym do wniosku o dofinansowanie z dnia 28 grudnia 2009 r., zakładano²⁷, że zarządzanie Halą zostanie powierzone Miejskiemu Ośrodkowi Sportu i Rekreacji w Częstochowie²⁸, który miał gospodarować przekazaną infrastrukturą jako komunalny zakład budżetowy, jednak w dniu 23 grudnia 2009 r. Prezydent Miasta podpisał oświadczenie beneficjenta o braku możliwości odzyskania podatku VAT, stanowiące załącznik do wniosku o dofinansowanie. Zgodnie z tym oświadczeniem Miasto Częstochowa zobowiązało się, że przez okres trwałości projektu, tj. pięć lat od daty jego rozliczenia²⁹, nie będzie wykonywało czynności opodatkowanych, związanych z infrastrukturą i sprzętem sfinansowanym w ramach projektu, takich jak m.in. wynajem, dzierżawa, odpłatne udostępnianie powierzchni i sprzętu związanego z realizowanym projektem. Uniemożliwiało to odpłatne udostępnianie hali w przypadku zarządzania nią przez gminną jednostkę budżetową

²¹ Wniosek o dofinansowanie inwestycji, modernizacji i remontów obiektów sportowych nr BI/2221/W387/KW/03 z dnia 17 kwietnia 2003 r.

²² W sprawie utworzenia zakładu budżetowego o nazwie „Hala Sportowo-Widowiskowa”.

²³ Dalej zwany „Zakładem”.

²⁴ Uchwalony Uchwałą Nr XXIII/515/04 Rady Miasta Gdyni z 22 września 2004 r. w sprawie utworzenia zakładu budżetowego o nazwie „Hala Sportowo-Widowiskowa”, zmieniony Uchwałą Nr XXXIX/883/10 Rady Miasta Gdyni z 27 stycznia 2010 r. w sprawie zmiany statutu zakładu budżetowego „Hala Sportowo-Widowiskowa” w Gdyni;

²⁵ Przyjętej uchwałą nr 520/XLV/2009 Rady Miasta Częstochowy z dnia 24 sierpnia 2009 r. w sprawie przyjęcia strategii rozwoju miasta Częstochowy w perspektywie roku 2025.

²⁶ Przyjętym uchwałą nr 378/XXXIII/2008 Rady Miasta Częstochowy z dnia 2 października 2008 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniego Planu Inwestycyjnego Miasta Częstochowy na lata 2009–2014.

²⁷ Wniosek o dofinansowanie złożono do Marszałka Województwa Śląskiego.

²⁸ Zwany dalej „MOSiR”, jest komunalnym zakładem budżetowym i podlega Prezydentowi Miasta Częstochowy.

²⁹ Okres trwałości projektu został określony na 5 lat od daty zakończenia realizacji projektu, tj. do 23 sierpnia 2017 r.

lub zakład budżetowy. W związku z tym dokonano zmian w studium wykonalności załączonym do skorygowanego wniosku o dofinansowanie z dnia 16 marca 2010 r., dzięki czemu zarządzanie halą miało zostać powierzone operatorowi „wybranemu w przetargu otwartym, zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych”. Nie udało się jednak wyłonić operatora do czasu otwarcia hali.

Po unieważnieniu, z powodu braku ofert, dwóch postępowań na „utrzymanie i kompleksowe zarządzanie, we własnym imieniu i na własny rachunek wielofunkcyjną halą sportową przy ul. Żużlowej, w tym organizowanie wszelkich imprez (sportowych, kulturalnych, itp.), zgodnie z funkcją hali”, ogłoszonych 31 stycznia 2012 r. oraz 26 marca 2012 r.³⁰, Prezydent Miasta Częstochowa, powołując się na art. 67 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo zamówień publicznych³¹, zwrócił się do Marszałka Województwa Śląskiego³² o zaakceptowanie powierzenia zarządzania halą MOSiR-owi (jako tzw. „zamówienie wewnętrzne” – poza przepisami Pzp). Marszałek³³ nie zgodził się na wybór operatora poza Pzp, zaakceptował natomiast udzielenie zamówienia w trybie „z wolnej ręki”³⁴.

Mimo uzyskania tej zgody Urząd nie wszczął postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na usługę zarządzania halą w trybie z wolnej ręki i nie prowadził w tym celu żadnych czynności na podstawie Pzp. Jednocześnie, od listopada 2012 r. Prezydent Miasta Częstochowy prowadził czynności mające na celu przygotowanie do pełnienia funkcji operatora Hali przez należącą do Miasta spółkę Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej Sp. z o.o.³⁵. Działając jako Zgromadzenie Wspólników ww. spółki, dokonał zmiany jej nazwy na Hala Sportowa Częstochowa Sp. z o.o.³⁶ oraz rozszerzył przedmiot jej działalności³⁷, m.in. o wynajem i zarządzanie nieruchomościami własnymi lub dzierżawionymi, zarządzanie nieruchomościami na zlecenie, działalność obiektów sportowych oraz pozostałą działalność związaną ze sportem.

W dniu 23 listopada 2012 r., a więc już po dokonaniu powyższych zmian, ogłoszono trzecie postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego. Wobec braku ofert w poprzednich postępowaniach, w SIWZ ograniczono merytoryczne warunki stawiane oferentom³⁸. W przetargu, oprócz spółki HSC sp. z o.o., przygotowywanej przez władze Miasta Częstochowy do pełnienia funkcji operatora, wziął udział jeszcze jeden oferent: firma Skup i Sprzedaż Metali Kolorowych VAT D.B. z siedzibą w Cielętnikach, która zaoferowała niższą cenę³⁹. Postępowanie zostało jednak unieważnione w dniu 8 stycznia 2013 r., gdyż wartość oferty z najniższą ceną przewyższała kwotę,

³⁰ W SIWZ do obu przetargów jako warunki udziału w postępowaniu stawiane oferentom wyszczególniono, m.in. udokumentowanie zarządzania w ostatnich 3 latach obiektem sportowym – stadionem lub halą o pojemności 3 tysięcy miejsc (nie krócej niż 12 miesięcy) oraz dysponowanie osobami, które zorganizowały co najmniej 10 imprez masowych na 1000 widzów.

³¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm. (dalej zwanej „Pzp”) Zgodnie z którym m.in. Zamawiający może udzielić zamówienia z wolnej ręki, jeżeli w prowadzonych kolejno postępowaniach o udzielenie zamówienia, z których co najmniej jedno prowadzone było w trybie przetargu nieograniczonego, nie wpłynął żaden wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, a pierwotne warunki zamówienia nie zostały w istotny sposób zmienione.

³² Pismo Zastępcy Prezydenta Mirosława Soboraka z dnia 15 maja 2012 r. znak IZ-I.2227.35.2008.

³³ W piśmie z 27 czerwca 2012 r. znak RR RKP.433.700.1.2012.lwy.

³⁴ MOSiR jako gminny zakład budżetowy (jednostka nieposiadająca osobowości prawnej) nie mógł brać udziału w postępowaniu o zamówienie publiczne.

³⁵ Spółka nie prowadziła wówczas żadnej działalności i nie zatrudniała pracowników.

³⁶ Dalej zwana „HSC Sp. z o.o.”, lub „HSC”.

³⁷ Zmiany zostały dokonane aktem notarialnym z 16 listopada 2012 r. Rep. A Nr 4718/2012 i zostały wpisane w Krajowy Rejestrze Sądowym postanowieniem z 22 listopada 2012 r.

³⁸ Zrezygnowano z warunku udokumentowanie zarządzania w ostatnich 3 latach obiektem sportowym – stadionem lub halą o pojemności 3 tysięcy miejsc (nie krócej niż 12 miesięcy). Wymagano jedynie dysponowania osobami zdolnymi do wykonywania zamówienia, które będą uczestniczyć w wykonywaniu zamówienia, tj. zorganizowały min. 10 imprez masowych na co najmniej 1 000 widzów.

³⁹ Cena oferowana przez HSC wynosiła 17 750 tys. zł, natomiast VAT D.B. – 17 117,2 tys. zł.

którą zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia⁴⁰. Następnie Prezydent Miasta Częstochowy podjął działania w celu oddania Hali w zarząd własnej spółce HSC z pominięciem przepisów Pzp. W tym celu ponownie zwrócił się do IZ RPO⁴¹ o zgodę na powierzenie, poza Pzp, funkcji operatora Hali spółce HSC Sp. z o.o., uzasadniając, że „powierzenie funkcji operatora spółce miejskiej nie jest zamówieniem publicznym w rozumieniu art. 2 pkt 13 Prawa zamówień publicznych i nie wymaga stosowania procedury udzielania zamówień publicznych”.

Mimo braku zgody Marszałka Województwa Śląskiego, w dniu 31 stycznia 2013 r. Rada Miasta Częstochowy, na wniosek Prezydenta, podjęła uchwałę⁴², w której powierzyła funkcje operatora hali spółce HSC. Wobec jednoznacznego stanowiska Marszałka Województwa (dysponenta dofinansowania), który zażądał dotrzymania warunku umowy wyboru operatora w postępowaniu o zamówienie publiczne⁴³, uchwała nie weszła w życie⁴⁴, a Prezydent Miasta w dniu 10 maja 2013 r. ogłosił kolejny, czwarty przetarg nieograniczony na zarządzanie obiektem. Mimo, iż wcześniejsze doświadczenia wskazywały, że oferenci spełniający warunki uczestnictwa w postępowaniu zgłosili się dopiero w III postępowaniu, w którym złagodzone warunki udziału w przetargu, w SIWZ zawarto dodatkowe wymagania, niezwiązane z charakterem zadania i cechami obiektu⁴⁵. Na tych warunkach ofertę złożył tylko jeden wykonawca – spółka miejska HSC, która zaoferowała realizację usługi za cenę brutto 14 934,7 tys. zł (w ciągu pięciu lat). Z wykonawcą tym w dniu 31 lipca 2013 r. zawarto umowę o zarządzanie obiektem⁴⁶.

Od momentu oddania do użytkowania, do przekazania hali spółce HSC, obiekt był tymczasowo zarządzany przez MOSiR (w okresie do 3 września 2012 r. do 31 marca 2013 r.), a następnie przez Wydział Kultury, Promocji i Sportu Urzędu Miasta Częstochowy⁴⁷. W związku ze złożonym wraz z wnioskiem o dofinansowanie oświadczeniem o kwalifikowalności VAT, Miasto oraz MOSiR⁴⁸ nie mogły pobierać opłat za udostępnianie tego obiektu, dlatego w okresie od września 2012 r. do lipca 2013 r. Hala była udostępniana wszystkim nieodpłatnie, w tym na imprezy komercyjne, takie jak koncerty czy gale boksu zawodowego.

⁴⁰ Art. 93 ust. 1 pkt 4 Pzp.

⁴¹ Pismo znak IZ-I.2227.35.2008 z dnia 9 stycznia 2013 r. oraz nr IZ-I.2227.35.2008 z dnia 19 lutego 2013 r.

⁴² Uchwała nr 574/XXXI/2013 Rady Miasta Częstochowy z dnia 31 stycznia 2013 r. w sprawie określenia sposobu gospodarowania wielofunkcyjną halą sportową przy ul. Żużlowej 4 w Częstochowie. Mimo podjęcia uchwały Halą nadal zarządzał MOSiR.

⁴³ Marszałek w piśmie z 29 marca 2013 r. zgłosi szereg wątpliwości co do postępowania, pisząc m.in.: „Przetarg został anulowany ze względu na brak środków finansowych, tymczasem Beneficjent nie wyklucza możliwości, że w przypadku złożenia ofert w pierwszych dwóch przetargach, stosowne środki zostałyby zabezpieczone. Finalnie, środki na realizację umowy ze spółką miejską zostały lub zostaną zabezpieczone w najbliższym czasie, a ich wysokość jest porównywalna z ofertą firmy »VAT«. Informacje te nie pozwalają na jednoznaczne stwierdzenie, że procedura przetargowa przeprowadzona została w sposób gwarantujący wyłonienie podmiotu zarządzającego w otwartej, niedyskryminującej procedurze i tym samym wykluczenie wystąpienia pomocy publicznej dla operatora. Ponadto Spółka powstała z przekształcenia Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej Sp. z o.o. – nieposiadającej doświadczenia w zarządzaniu infrastrukturą sportową, a tymczasem brak posiadania odpowiedniego doświadczenia był podnoszony przez Beneficjenta w kontekście oferty przetargowej na zarządzanie obiektem złożonej przez Skup i Sprzedaż Metali Kolorowych »VAT«”.

⁴⁴ We wrześniu 2013 r. Rada Miasta uchyliła ww. uchwałę o powierzeniu gospodarowania halą Spółce (Uchwała nr 759/XLII/2013 Rady Miasta Częstochowy z dnia 30 września 2013 r. w sprawie uchylenia uchwały nr 574/XXXI/2013 Rady Miasta Częstochowy z dnia 31 stycznia 2013 r. w sprawie określenia sposobu gospodarowania wielofunkcyjną halą sportową przy ul. Żużlowej 4 w Częstochowie). Z ustaleń kontroli NIK wynika, że w tym czasie faktycznie funkcję operatora hali pełnił MOSiR.

⁴⁵ M.in.: dysponowanie osobami, które zarządzały i administrowały pięcioma obiektami sportowo-rekreacyjnymi lub obiektami wielofunkcyjnymi, z których co najmniej dwa to hale sportowo-widowiskowe, w tym jedna o pojemności min. 4 000 miejsc.

⁴⁶ Umowa nr IZ.272.82.2013.

⁴⁷ Zwany dalej „Wydział KPS Urzędu”.

⁴⁸ Jednostka budżetowa Miasta Częstochowy nieposiadająca osobowości prawnej.

W ocenie NIK, wskutek błędnych kalkulacji kosztów utrzymania hali przyjętych w studium wykonalności projektu oraz przewlekłego prowadzenia postępowań o wyłonienie operatora hali, nie zrealizowano założonego modelu finansowego i organizacyjnego utrzymania Hali. W rezultacie Miasto Częstochowa poniosło nieplanowane koszty utrzymania obiektu w łącznej wysokości 2 286,4 tys. zł⁴⁹, nie uzyskując równocześnie zakładanych przychodów.

Operator Hali, wyłoniony w czwartym przetargu, został wybrany z naruszeniem zasady uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców, określonej w art. 7 ust. 1 Prawa zamówień publicznych.

3.1.2. Forma i sposób opracowania założeń rzeczowych i finansowych budowy hal

Założenia dotyczące finansowania budowy i utrzymania objętych kontrolą obiektów były przygotowywane i prezentowane we wnioskach o dofinansowanie w układzie i szczegółowości zgodnej z wymaganiami dysponentów funduszy⁵⁰, którzy na ich podstawie dokonywali oceny projektu i decydowali o przyznaniu dofinansowania.

Wszystkie kontrolowane hale zostały wybudowane przez gminy z wykorzystaniem dofinansowywania zewnętrznego: Hale MOSiR Zielona Góra i BBOSiR – Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego⁵¹, hala Gdynia Arena – Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej, natomiast hala w Częstochowie – z obu tych źródeł.

Budowa hali sportowej przez samorząd gminny jest przedsięwzięciem o charakterze niekomercyjnym, dlatego oceniając efekty inwestycji objętych kontrolą wzięto pod uwagę społeczno-ekonomiczne oddziaływanie nowo wybudowanych obiektów.

W przypadku środków FRKF, do uzyskania dofinansowania wystarczyła kalkulacja przewidywanych kosztów utrzymania hali, natomiast założenia dotyczące budowy, wykorzystania i utrzymania hal dofinansowanych ze środków EFRR⁵² były szczegółowo opisywane w opracowaniu pn. „Studium wykonalności projektu”.

3.1.3. Realizacja założeń rzeczowych budowy hal widowiskowo-sportowych

W ocenie NIK, założone efekty rzeczowe budowy objętych kontrolą hal widowiskowo-sportowych zostały zrealizowane, co znajduje potwierdzenie w poziomie zagospodarowania nowo wybudowanych obiektów, mierzonym wskaźnikami rezultatu przyjętymi w umowach o dofinansowanie ze środków EFRR⁵³.

W ramach kontroli NIK dokonano porównania, założonego przez inwestora oddziaływania wybudowanej hali na otoczenie po zrealizowaniu projektu, mierzonego przy pomocy tzw. „wskaźników rezultatu”⁵⁴. Jako wyznaczniki do oceny poziomu wykorzystania kontrolowanych obiektów przyjęto

⁴⁹ Na sumę kosztów utrzymania hali poniesionych przez Miasto Częstochowa w 2013 r. składają się: Utrzymywanie hali w okresie zarządzania przez MOSiR (612,6 tys. zł) i Wydział KPS Urzędu (525,0 tys. zł) oraz 1 148,8 tys. zł z tytułu wynagrodzenia wypłaconego operatorowi Hali (HSC Sp. z o.o.) na podstawie umowy o zarządzanie.

⁵⁰ Dysponentem FRKF był Minister Sportu i Turystyki, natomiast EFRR – zarządy poszczególnych województw działające jako Instytucje Zarządzające Regionalnych Programów Operacyjnych (dalej zwane „IZ RPO”).

⁵¹ Dalej zwanego „EFRR”.

⁵² Hale: BBOSiR, MOSiR Zielona Góra i HS Częstochowa.

⁵³ Ocena dotyczy również hali Gdynia Arena, która została dofinansowana tylko ze środków FRKF i dla której wskaźniki rezultatu nie zostały określone.

⁵⁴ Wskaźniki rezultatu są to wielkości opisujące efekty działań, które nastąpiły po zakończeniu i w wyniku realizowania projektu oraz które wpływają bezpośrednio na otoczenie społeczno-ekonomiczne.

wartości liczbowe tych wskaźników zastosowanych we wnioskach o dofinansowanie z EFRR⁵⁵, które występowały w dokumentacji wszystkich hal dofinansowanych z tego funduszu oraz były możliwe do zmierzenia również w hali dofinansowanej wyłącznie z FRKF, tzn.: liczbę imprez organizowanych w danej hali oraz liczbę osób z niej korzystających.

Wskaźnik rezultatu: Liczba imprez organizowanych w hali

Podstawowym wskaźnikiem rezultatu przyjętym w założeniach budowy hal dofinansowanych ze środków EFRR była liczba imprez zorganizowanych w nowo wybudowanym obiekcie (w przypadku hal w Bielsku Białej oraz w Częstochowie – imprez międzynarodowych). Faktycznie osiągnięte wartości tego wskaźnika przedstawia poniższe zestawienie:

Tabela nr 1
Liczba imprez zorganizowanych w poszczególnych halach⁵⁶

Rok	BBOSiR Bielsko-Biała		HS Częstochowa		MOSiR Zielona Góra		Gdynia Arena	
	Założenia	Wykonanie	Założenia	Wykonanie	Założenia	Wykonanie	Założenia	Wykonanie
2010	5	7	–	–	10	72	b.d. ⁵⁷	105
2011	27	7	–	–	10	32		101
2012	29	16	–	–	10	63		95
2013	29	12	4	9	10	70		80

Źródło:

Jak wynika z zestawienia, liczba imprez zorganizowanych w hali BBOSiR była niższa od zakładanych. Należy jednak mieć na uwadze, że wynika to z przyjęcia do umowy o dofinansowanie jako wskaźnika „liczby imprez międzynarodowych”. Po uwzględnieniu imprez krajowych, osiągnięte wartości wskaźnika wynosiły w kolejnych latach, odpowiednio: 14, 26, 35, 44, co wskazuje, że cel projektu został zrealizowany⁵⁸.

Wskaźnik rezultatu: Liczba osób korzystających z hali

Wskaźnikiem rezultatu przyjętym w założeniach budowy wszystkich hal dofinansowanych ze środków EFRR była liczba osób korzystających z nowo wybudowanego obiektu. Zakładaną wartość tego wskaźnika udało się osiągnąć w halach BBOSiR⁵⁹ oraz MOSiR Zielona Góra. W hali w Częstochowie wartość wskaźnika osiągnięta w 2013 r. była nieco niższa od zakładanej. W hali Gdynia Arena nie określono docelowej liczby osób korzystających z obiektu – budowa hali była dofinansowana na wniosek Miasta Gdynia ze środków FRKF i od wnioskodawcy nie wymagano określenia zakładanej wartości wskaźnika⁶⁰. W latach 2010–2013 liczba osób korzystających z poszczególnych kontrolowanych obiektów wyniosła:

⁵⁵ Tj. wszystkich kontrolowanych obiektów, z wyjątkiem hali Gdynia Arena.

⁵⁶ Źródło: dane NIK.

⁵⁷ Dokumentacja przedłożona w Urzędzie Miasta Gdynia nie zawierała zakładanej liczby imprez jakie miały być zorganizowane w hali Gdynia Arena.

⁵⁸ Wg umowy z dnia 27 lipca 2009 r. o dofinansowanie budowy hali, głównym celem projektu był „wzrost konkurencyjności Bielska-Białej jako ośrodka metropolitalnego subregionu południowego województwa śląskiego”.

⁵⁹ Z uwzględnieniem postanowień aneksu nr 5 do umowy o dofinansowanie, zgodnie z którym przesunięto termin osiągnięcia docelowej wartości tego wskaźnika na rok 2013.

⁶⁰ Hala w Gdyni została wybudowana z wykorzystaniem środków FRKF, który nie wymagał określania wskaźników rezultatu we wniosku o dofinansowanie, dlatego operator tej hali nie ewidencjonował danych o frekwencji. Liczbę osób korzystających z hali na potrzeby kontroli NIK oszacowano na podstawie informacji o liczbie imprez i średnie frekwencji na imprezach sportowych i kulturalnych, uzyskanej od operatora

Tabela nr 2

Liczba osób korzystających z hali w kontrolowanych halach⁶¹

Rok	BBOSiR Bielsko-Biała		HS Częstochowa		MOSiR Zielona Góra ⁶²		Gdynia Arena	
	Założenia	Wykonanie	Założenia	Wykonanie	Założenia	Wykonanie	Założenia	Wykonanie
2010	50 000	41 200	-	-	-	-	b.d.	200 000
2011	130 000	51 300	-	-	200 000	647 351		204 000
2012	140 000	158 000	-	-	200 000	728 121		189 600
2013	140 000	155 000	250 000	222 870	200 000	549 168 ⁶³		174 000 ⁶⁴

Źródło:

Jak wskazują wyniki przedstawione w zestawieniu, jedynie w dwóch przypadkach okresowo nie osiągnięto pierwotnie zaplanowanych wartości tego wskaźnika rezultatu:

- W hali BBOSiR w Bielsku-Białej w latach 2010–2011 liczba osób korzystających z obiektu była niższa odpowiednio, o: 17,6% i 60,5%. Przyczyną było opóźnienie w oddaniu do użytku jednego z elementów obiektu – sztucznego lodowiska, które zostało uruchomione 10 stycznia 2012 r. W związku ze zmianą terminu oddania do użytku tego elementu hali przesunięto termin osiągnięcia docelowej wartości wskaźnika na rok 2013⁶⁵. Po udostępnieniu lodowiska liczba osób korzystających z obiektu przekroczyła założoną wartość wskaźnika.
- W hali HSC Częstochowa wartość faktycznie osiągniętego wskaźnika była niższa o 11,1% od założonej (wskaźnik określony w umowie o dofinansowanie wynosił 250 000 osób, natomiast faktycznie osiągnięty⁶⁶ – 222 130). W ocenie NIK do nieosiągnięcia planowanego wskaźnika przyczyniło się zarządzanie halą przez większość 2013 roku przez tymczasowych operatorów, którzy z powodu ogłaszania kolejnych postępowań o wyłonienie docelowego zarządcy, nie mogli racjonalnie zaplanować wykorzystania obiektu (proces wyłaniania docelowego operatora opisano w pkt. 3.1.1. na str. 9–11 Informacji).
- W przypadku Centrum Rekreacyjno-Sportowego w Zielonej Górze liczba osób korzystających z obiektu znacznie przewyższała założoną, jednak należy mieć na uwadze, że podana liczba obejmuje łącznie osoby korzystające nie tylko z hali, ale z wszystkich elementów wchodzących w skład Centrum (hala, aquapark, siłownia/fitness, spa, squash, restauracja, sala zabaw oraz sklep sportowy).

Oddziaływanie obiektów wybudowanych ze środków EFRR na otoczenie społeczne i ekonomiczne było monitorowane przez dysponentów funduszu i zgodnie z umowami o dofinansowanie, beneficjenci byli zobowiązani do informowania ich o osiągniętych wartościach wskaźników rezultatu.

⁶¹ Źródło: dane NIK.

⁶² Hala MOSiR w Zielonej Górze stanowiła część Centrum Rekreacyjno-Sportowego, w skład którego wchodził również aquapark, siłownia/fitness, spa, squash, restauracja, sala zabaw oraz sklep sportowy, toteż zarówno założona jak i faktyczna liczba osób korzystających odnosi się do całego kompleksu.

⁶³ Wartość wskaźnika rezultatu ustalona na podstawie sprawozdania UM Zielona Góra z 2013 r. dla dysponenta dofinansowania, poz. D.R.5.1.8. „liczba osób korzystających z wybudowanych obiektów sportowych”.

⁶⁴ Liczba osób korzystających z hali Gdynia Arena oszacowana na potrzeby kontroli NIK na podstawie informacji o liczbie imprez zorganizowanych w hali oraz średniej frekwencji na poszczególnych rodzajach imprez, podanej przez jej operatora.

⁶⁵ Zgodnie z aneksem nr 5 do umowy o dofinansowanie.

⁶⁶ Liczba osób korzystających z hali została zweryfikowana w oparciu o informacje pozyskane do organizatorów imprez.

W informacji sporządzonej przez Prezydenta Miasta Częstochowy⁶⁷ i przekazanej IZ RPO Województwa Śląskiego podano zawyżoną liczbę osób odwiedzających halę. Podanie nierzetelnych danych w informacji wynikało z braku systemu monitorowania wskaźnika, do osiągnięcia którego beneficjent się zobowiązał oraz przyjętej przez Urząd Miasta metody ustalania liczby uczestników poszczególnych imprez, polegającej na obserwacji widowni przez pracownika, który określał liczbę widzów, mimo że dane dla części imprez, co do których w sprawozdaniu podano zawyżoną liczbę uczestników, były publikowane przez organizatorów i powszechnie dostępne. Przykładowo, jednym z głównych użytkowników hali była męska drużyna siatkówki AZS Częstochowa, biorąca udział w rozgrywkach PlusLigi. Profesjonalna Liga Piłki Siatkowej S.A. (zarządzająca PlusLigą) podawała na stronie internetowej rzeczywistą frekwencję na meczach⁶⁸. Wg tych danych średnia liczba widzów na meczach w Częstochowie wynosiła 2 555 widzów w sezonie 2012/2013 oraz 2 087 w sezonie 2013/2014⁶⁹. Tymczasem w informacji dla IZ RPO przyjęto, że w każdym meczu w ww. sezonach liczba widzów wynosiła 4 000 lub 4 500 osób⁷⁰.

3.1.4. Realizacja założeń finansowych budowy hal widowiskowo-sportowych

W żadnej z kontrolowanych hal nie osiągnięto założonych rezultatów finansowych funkcjonowania nowo wybudowanych obiektów, skutkiem czego było bezpośrednie lub pośrednie obciążenie budżetów gminnych nieplanowanymi kosztami.

Realizację finansowych założeń dotyczących utrzymania kontrolowanych hal oceniono poprzez porównanie zakładanych i faktycznie poniesionych kosztów utrzymania obiektów oraz przychodów z ich udostępniania, przyjętych przez inwestorów na etapie składania wniosków o dofinansowanie. Ustalenia kontroli wskazują, że zasadniczym celem sporządzanych kalkulacji przychodów i kosztów związanych z funkcjonowaniem ww. obiektów, załączanych do wniosków o dofinansowanie ich budowy, nie była weryfikacja, czy projekt ma dobre podstawy do realizacji i czy odpowiada faktycznie istniejącym potrzebom, lecz przekonanie dysponentów funduszy do przyznania środków na jego realizację. Świadczy o tym m.in. opinia wyrażona przez Prezydenta Miasta Częstochowy⁷¹: „(...) analiza założonych oraz aktualnych kosztów utrzymania hali, a także osiągniętych przez nią przychodów jest niecelowa i zbędna dla oceny realizacji projektu” (str. 16–21 Informacji).

Różnice zakładanych i faktycznie osiągniętych w kolejnych latach⁷² wyników finansowych poszczególnych hal objętych kontrolą kształtowały się następująco (w tys. zł):

⁶⁷ Pismo nr IZ-I.2227.35.2008/3609/14 z Dnia 8 stycznia 2014 r.

⁶⁸ Np. dane o frekwencji na meczach PLPS opublikowane są na stronach: <http://www.sportowefakty.pl/siatkowka/418122/frekwencja-w-pluslidze-zainteresowanie-meczami-spada>, <http://www.sportowefakty.pl/siatkowka/352909/frekwencja-na-meczach-plusligi-w-sezonie-20122013-resovia-znow-najwyzej>.

⁶⁹ Dane te PLPZ S.A. potwierdziła w toku kontroli NIK.

⁷⁰ Prezydent Miasta Częstochowy nie wyjaśnił przyczyn przyjęcia „ryczałtowej” metody obliczania liczby uczestników poszczególnych imprez. Zamiast tego zakwestionował wyliczenia oparte na informacjach uzyskanych od organizatorów imprez stwierdzając: „Trudno zgodzić się z tezą, że frekwencja na takim właśnie poziomie jest frekwencją rzeczywistą, biorąc pod uwagę okoliczność, że jest prawdopodobnie również oparta na szacunkach organizatorów imprez i nie wiadomo czy obejmuje liczbę uczestników cyklicznych zajęć treningowych i rekreacyjnych”.

⁷¹ W zastrzeżeniach do wystąpienia pokontrolnego z dnia 25 listopada 2014 r.

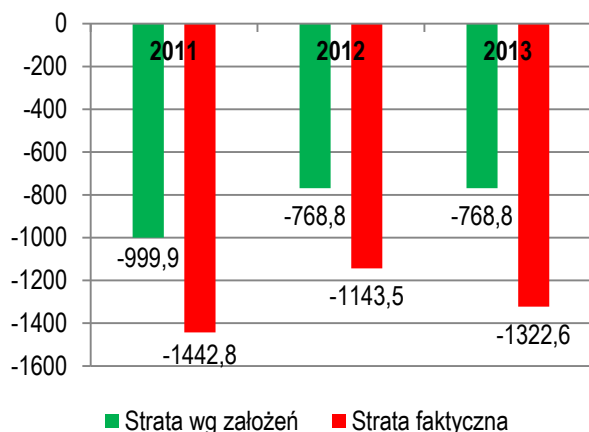
⁷² W wykresach poniżej ujęto tylko pełne lata użytkowania hal.

1. Wyniki finansowe Hali BBOSiR Bielsko-Biała

Gorsze od założonych wyniki finansowe w kolejnych latach wynikały z przeszacowania planowanych przychodów ogółem. Faktycznie osiągnięte przychody były niższe od przyjętych w studium wykonalności do projektu budowy hali⁷³ o 53% w 2011 r., o 66,5% w 2012 r. i o 56,4% w 2013 r.

Wykres nr 1

Zakładane i faktyczne wyniki finansowe hali BBOSiR w Bielsku-Białej⁷⁴ (tys. zł)



Rok	Strata wg założeń	Strata faktyczna	Przekroczenie założonej wysokości straty w tys. zł i %
2011	-999,9	-1442,8	442,9 (44,3%)
2012	-768,8	-1143,5	374,7 (48,7%)
2013	-768,8	-1322,6	553,8 (72,0%)

Źródło:

Jako przyczynę nieosiągnięcia założonych przychodów należy wskazać:

- przeszacowanie popytu na udostępnianie sali treningowej dla grup zorganizowanych oraz skalkulowanie zbyt wysokiej ceny jednostkowej za tę usługę, co spowodowało, że przychody z tego tytułu były niższe od zakładanych o 93,3%⁷⁵,
- mniejsze niż przewidywano zainteresowanie rynku imprezami targowymi, artystycznymi i sportowymi, wskutek czego ceny jednostkowe oraz wpływy uzyskiwane z tytułu udostępniania obiektu na te cele były niższe od założeń przyjętych w studium wykonalności,
- nieuwzględnienie w studium wykonalności czasu niezbędnego do przystosowywania hali do pełnienia różnych funkcji (np. zmiana z funkcji wystawienniczej na sportową) lub jej „przebrojenia” do potrzeb różnych dyscyplin sportowych (nawierzchnia, elementy wyposażenia). Szczególnie pracochłonna była instalacja rozkładanego lodowiska dlatego, aby umożliwić swobodne udostępnienie hali na potrzeby treningów i meczów siatkówki kobiet i mężczyzn podjęto decyzję⁷⁶ o użytkowaniu w sezonie zimowym lodowiska poza budynkiem hali.

Faktycznie ponoszone koszty utrzymania hali BBOSiR nie przekraczały przyjętych w studium wykonalności do projektu, co wskazuje, że zostały skalkulowane rzetelnie.

⁷³ Planowane przychody na rok 2011 wynosiły 1 488,4 tys. zł, a na lata 2012–2013 po 1 719,5 tys. zł. Natomiast osiągnięte: 513,4 tys. zł – w 2011 r., 817,9 tys. zł – w 2012 r. oraz 594,9 tys. zł w 2013 r.

⁷⁴ Źródło: dane NIK.

⁷⁵ 28.201 zł zamiast 463.050 zł.

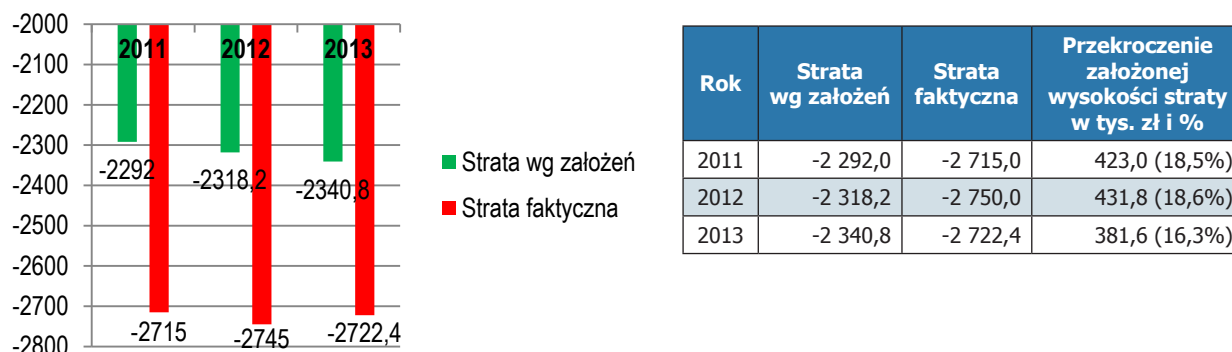
⁷⁶ za zgodą IZ RPO.

2. Wyniki finansowe Hali CRS Zielona Góra

W studium wykonalności hali w Zielonej Górze prawidłowo określono koszty utrzymania. Gorsze od zakładanych wyniki finansowe CRS Zielona Góra spowodowane były rozbieżnościami pomiędzy wysokością przychodów faktycznie uzyskiwanych, a przewidywaną w studium wykonalności:

Wykres nr 2

Zakładane i faktyczne wyniki finansowe hali CRS Zielona Góra⁷⁷ (tys. zł)



Źródło:

O ile przychody z wynajmu powierzchni reklamowej przekroczyły zakładaną wysokość⁷⁸ (kolejno: 147% w 2011 r., 115% w 2012 r. i 105% w 2013 r. wartości przyjętych w studium wykonalności), a z udostępniania hali na imprezy kulturalne uzyskiwano przychody od 10% do 43% niższe od zakładanych⁷⁹, to faktyczne przychody z udostępniania hali na imprezy sportowe stanowiły mniej niż 10% wartości przyjętych w studium wykonalności (kolejno: 9,5% w 2011 r., 7,4% w 2012 r. i 5,2% w 2013 r.)⁸⁰. Przychody z udostępniania hali na imprezy sportowe, które miały być podstawowym źródłem utrzymania hali (ok. 73%), faktycznie stanowiły jedynie od 14,5% do 17,6% jej przychodów ogółem.

Powodem znaczących różnic między wysokością zrealizowanych przychodów a założeniami było zawyżenie przewidywanych przychodów z udostępniania hali na imprezy sportowe, co potwierdził, w składanych wyjaśnieniach Dyrektor MOSiR w Zielonej Górze: „W studium wykonalności wpływy z imprez sportowych były prawdopodobnie zawyżone. (...) Różnice wynikają również z tego, że Studium wykonalności tworzone było w 2009 r. Nie przewidziano wówczas, że w najbliższych latach powstanie wiele hal sportowych w Polsce. Ponadto zakładano znaczące przychody z wynajmu hali dla lokalnych klubów sportowych. Jednak Miasto, w tym MOSiR, ma wspierać sport, w związku z tym opłaty od lokalnych klubów sportowych nie są znaczące”.

Faktyczne koszty utrzymania hali nie przekroczyły wartości przyjętych w studium wykonalności (w porównaniu z zakładanymi wynosiły 92% w 2011 r., 90% w 2012 r. i 85% w 2013 r.), co świadczy o ich ostrożnym skalkulowaniu.

⁷⁷ Źródło: dane NIK.

⁷⁸ Planowane przychody z usług reklamowych wynosiły: na 2011 r. wynosiły 167,9 tys. zł, na 2012 r. – 173,1 tys. zł, na 2013 r. – 177,6 tys. Faktownie uzyskano: 247,1 tys. zł – w 2011 r., 200,2 tys. zł – w 2012 r. oraz 186,2 tys. zł w 2013 r.

⁷⁹ Przychody z udostępniania hali na imprezy kulturalne wg studium wykonalności: na 2011 r. 144,3 tys. zł, na 2012 r. – 148,8 tys. zł, na 2013 r. – 152,7 tys. zł. Faktownie uzyskano: 130,7 tys. zł – w 2011 r., 134,4 tys. zł – w 2012 r. oraz 88,5 tys. zł w 2013 r.

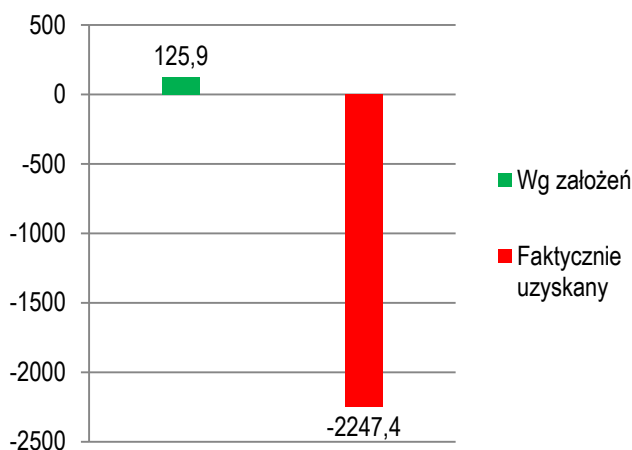
⁸⁰ Przychody z udostępniania hali na imprezy sportowe wg studium wykonalności: na 2011 r. 843,4 tys. zł, na 2012 r. – 869,6 tys. zł, na 2013 r. – 892,2 tys. zł. Faktownie uzyskano: 80,5 tys. zł – w 2011 r., 65,1 tys. zł – w 2012 r. oraz 46,5 tys. zł w 2013 r.

3. Wyniki finansowe Hali HSC Częstochowa⁸¹

Wyniki finansowe uzyskane przez Miasto Częstochowę – inwestora hali HSC najbardziej odbiegały od założeń spośród wszystkich objętych kontrolą. Faktycznie ponoszone koszty były o 40,6% wyższe⁸², natomiast przychody były o 92,7% niższe⁸³ od zakładanych. W związku z przedłużającym się postępowaniem o wyłonienie docelowego operatora hali (opisane w pkt 3.1.1. na str. 9–11 informacji) do końca lipca 2013 r., kiedy halą tymczasowo zarządzały MOSiR Częstochowa oraz Wydział Kultury, Promocji i Sportu Urzędu Miasta, Gmina Częstochowa ponosiła koszty utrzymania bezpośrednio, natomiast po zawarciu umowy z operatorem, spółką Hala Sportowa Częstochowa sp. z o.o. – w formie wynagrodzenia za usługę zarządzania halą. Przyjęta przez Gminę Częstochowa formuła zarządzania przez podmiot wyłoniony w postępowaniu o zamówienie publiczne nie zapewniła osiągnięcia wyniku finansowego przyjętego we wniosku o dofinansowanie, choć rozwiązanie to miało, wg studium wykonalności, „zagwarantować efektywne gospodarowanie majątkiem, a tym samym ograniczenie (likwidację) dofinansowania działalności podmiotu obsługującego w takiej formie”.

Wykres nr 3

Zakładane i faktyczne wyniki finansowe hali HSC Częstochowa⁸⁴ (tys. zł)



Rok	Wynik wg założeń	Wynik faktycznie uzyskany	Różnica pomiędzy uzyskanym i zakładanym wynikiem w tys. zł i %
2013	125,9	-2 247,4	2373,3 (1 785,1%)

Źródło:

Głównymi przyczynami nieosiągnięcia przez inwestora zakładanych rezultatów finansowych funkcjonowania hali były:

- niedoszacowanie w studium wykonalności kosztów materiałów i energii (faktyczne były o 85,3% wyższe niż planowane)⁸⁵ oraz usług obcych (faktyczne były wyższe od planowanych o 724,4%)⁸⁶.

⁸¹ Hala HSC Częstochowa jest jedyną spośród objętych kontrolą, której operatorem nie jest jednostka gminna (zakład lub jednostka budżetowa), ale spółka wyłoniona w postępowaniu o zamówienie publiczne. Operator ten przejął zarządzanie halą w sierpniu 2013 r. Wcześniej tymczasowo funkcję operatora pełnił MOSiR Częstochowa oraz Wydział Kultury, Promocji i Sportu Urzędu Miasta Częstochowy. Dane w tabeli i wykresie przedstawiają łączne zestawienie wyników finansowych wszystkich trzech podmiotów zarządzających z punktu widzenia inwestora (gminy), z uwzględnieniem zakładanych i faktycznych transferów finansowych na rzecz operatorów (docelowego i tymczasowych) oraz przychodów uzyskanych przez docelowego operatora z udostępniania obiektu.

⁸² 2 247,4 tys. zł zamiast planowanych 1 598,3 tys. zł.

⁸³ 102,2 tys. zł zamiast planowanych 1 401,6 tys. zł. Zgodnie z umową o zarządzanie, operator miał przeznaczać uzyskane przychody na utrzymanie hali.

⁸⁴ Źródło: dane NIK.

⁸⁵ 1 032,7 tys. zł zamiast 557,24 tys. zł.

⁸⁶ 370,9 tys. zł zamiast 51,22 tys. zł.

- zawyżone założenia odnośnie przychodów z udostępniania hali. Wprawdzie operator (Hala Sportowa Częstochowa sp. z o.o.), który mógł udostępniać odpłatnie halę, nie dysponował nią przez pełny rok (spółka zarządzała obiektem przez pięć miesięcy 2013 r. – od początku sierpnia), jednak fakt, iż osiągnęła wówczas przychody w wysokości 102,3 tys. zł, co stanowiło 7,3% zakładanych w studium wykonalności (1 401,6 tys. zł) oraz 21,1% zaplanowanych przez samą spółkę (508,6 tys. zł), świadczy o nierzetelnym skalkulowaniu zakładanych przychodów. Ich osiągnięcie utrudniały ponadto takie czynniki jak: konkurencyjna cena wynajmu hali sportowej „Polonia”⁸⁷ lub szkolnych sal gimnastycznych, położenie hali w peryferyjnej dzielnicy miasta oraz utrudniony do niej dojazd środkami publicznej komunikacji, a także niewielkie zainteresowanie rynku wynajmem powierzchni na działalność gastronomiczną (restauracja, bary, kawiarnia).
- przyjęcie przez Miasto Częstochowa dofinansowania ze środków EFRR w wysokości brutto (z podatkiem VAT), czego konsekwencją było złożenie przez Prezydenta Miasta „oświadczenia o kwalifikowalności podatku VAT”, stanowiącego załącznik do umowy o dofinansowanie. W oświadczeniu tym zadeklarował on, iż „infrastruktura i sprzęt stanowiący przedmiot projektu nie będzie wykorzystywany przez beneficjenta do czynności opodatkowanych”. Wskutek tego, w okresie kiedy halą zarządzał MOSiR⁸⁸, a następnie wydział Urzędu Miasta, podmiot zarządzający halą nie mógł pobierać opłat za jej udostępnianie, jednocześnie ponosząc pełne koszty jej utrzymania, w tym koszty imprez komercyjnych organizowanych w hali przez podmioty zewnętrzne⁸⁹.
- Nieuzyskanie przez miasto, zakładanego przychodu z tytułu podatku od nieruchomości, co wynikało ze skorzystania przez operatora hali z możliwości uzyskania pomocy de minimis w postaci zwolnienia z tego podatku (w wysokości 176,5 tys. zł za okres od września do grudnia 2013 r.) udzielonego przez Prezydenta Miasta na podstawie uchwały Rady Miasta Częstochowa⁹⁰. W studium wykonalności do projektu, opracowanym przed uchwaleniem programu pomocy na tworzenie nowych miejsc pracy, w ramach którego udzielono zwolnienia, przewidziano przychody z tego tytułu w wysokości 125,9 tys. zł rocznie.

4. Wyniki finansowe Hali Gdynia Arena

Z uwagi na fakt, że udostępniona przez Urząd Miasta Gdyni dokumentacja nie zawierała pełnych założeń finansowych obejmujących przychody nowo wybudowanej hali⁹¹ oraz ze względu na wydłużony okres pomiędzy opracowaniem założeń a ich realizacją, metodę oceny realizacji założeń finansowych projektu dostosowano do specyfiki kontrolowanego obiektu: dokonano waloryzacji przyjętych we wniosku o dofinansowanie kosztów utrzymania hali o wskaźnik wzrostu cen towarów i usług, a następnie porównano koszty utrzymania po odliczeniu kosztów organizacji imprez⁹². Rezultaty porównania wskazują, że rzeczywiste koszty utrzymania hali ponoszone w kolejnych latach⁹³ były wyższe od zakładanych:

⁸⁷ Hala „Polonia”, zarządzana przez MOSiR Częstochowa była również własnością Miasta Częstochowa.

⁸⁸ Jednostka gminna nie posiadająca osobowości prawnej.

⁸⁹ W tym czasie średni szacunkowy koszt utrzymania hali w przeliczeniu na godzinę wynosił ok. 180–280 zł.

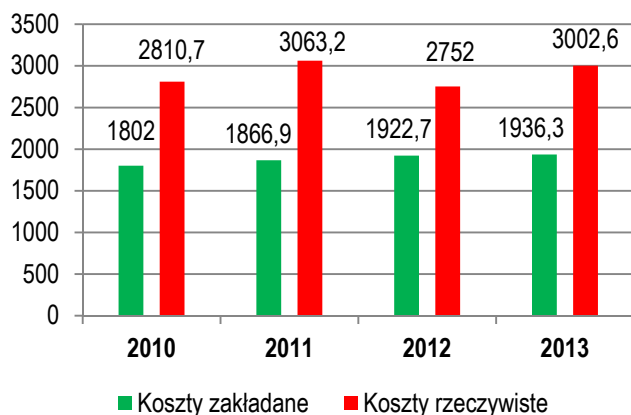
⁹⁰ Uchwała nr 315/XX/2012 Rady Miasta Częstochowy z dnia 29 marca 2012 r. w sprawie zwolnienia od podatku od nieruchomości w ramach programu pomocy de minimis na tworzenie nowych miejsc pracy.

⁹¹ Do celów kontroli udostępniony został jedynie dokument pn. „Szczegółowa analiza ekonomiczna kosztów utrzymania hali sportowo-widowiskowej w Gdyni”, opracowany w 2003 r. i załączony do wniosku o dofinansowanie ze środków FRKF.

⁹² Oszacowanych na potrzeby kontroli NIK.

⁹³ 2010, 2011, 2012, 2013.

Wykres nr 4

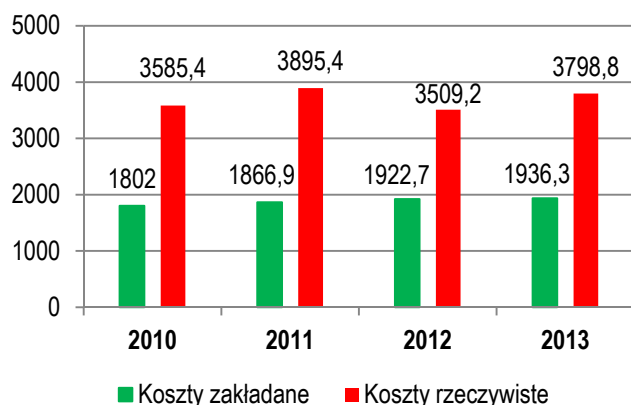
Zakładane i faktyczne koszty utrzymania hali Gdynia Arena⁹⁴ (tys. zł)

Rok	Koszty zakładane	Koszty rzeczywiste	Przekroczenie zakładanych kosztów w tys. zł i %
2010	1 802,0	2 810,7	1 008,7 (56%)
2011	1 866,9	3 063,2	1 196,3 (64%)
2012	1 922,7	2 752,0	829,3 (43%)
2013	1 936,3	3 002,6	1 066,3 (55%)

Źródło:

Po uwzględnieniu kosztów organizacji imprez różnica pomiędzy zakładanymi i rzeczywistymi kosztami utrzymania prezentowała się następująco:

Wykres nr 5

Zakładane i faktyczne koszty utrzymania hali Gdynia Arena z uwzględnieniem kosztów organizacji imprez⁹⁵ (tys. zł)

Rok	Koszty zakładane	Koszty rzeczywiste	Przekroczenie zakładanych kosztów w tys. zł i %
2010	1 802,0	3 585,4	2 503,4 (138,9%)
2011	1 866,9	3 895,4	2 028,5 (108,7%)
2012	1 922,7	3 509,2	1 586,5 (82,5%)
2013	1 936,3	3 798,8	1 862,5 (96,2%)

Źródło:

Przekroczenie wysokości rzeczywistych kosztów utrzymania hali Gdynia Arena w stosunku do szacunkowych rocznych kosztów podanych w „Szczegółowej analizie ekonomicznej kosztów utrzymania hali sportowo-widowiskowej w Gdyni”⁹⁶, załączonej do wniosku o dofinansowanie, było spowodowane przez:

- niedoszacowanie w analizie głównych pozycji kosztów, w tym usług obcych (konserwacja, ochrona, utrzymanie czystości i usługi telekomunikacyjne itp.) oraz zakupu materiałów i energii;
- nieuwzględnienie w analizie załączonej do wniosku o dofinansowanie niektórych pozycji kosztów, w tym podatku od nieruchomości;

⁹⁴ Źródło: dane NIK.⁹⁵ Źródło: dane NIK.⁹⁶ Koszty utrzymania hali w Gdyni były szacowane bez uwzględnienia kosztów organizacji imprez.

- zmianę koncepcji zarządzania halą, którą miał pierwotnie zarządzać Gdyński Ośrodek Sportu i Rekreacji. Jednak w 2004 r. powołano⁹⁷ odrębny zakład budżetowy, którego zadaniem była budowa, a następnie użytkowanie hali. Skutkiem tej zmiany był wzrost niektórych kosztów, w tym wynagrodzeń i pochodnych.

Ponadto w przypadku hali Gdynia Arena stwierdzono nieprawidłowość w postaci przekazania przez Urząd w 2009 r. dotacji przedmiotowej dla zakładu budżetowego Hala Sportowo-Widowiskowa, który był operatorem obiektu, z budżetu Miasta w kwocie o 291,8 tys. zł wyższej niż limit określony w art. 24 ust. 7 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁹⁸, tj. przekraczający 50% kosztów działalności zakładu budżetowego. Wg wyjaśnień Prezydenta Miasta Gdyni „właściwy poziom dotacji i ponoszonych kosztów był trudny do dokładnego określenia, ze względu na to, iż rok 2009 był pierwszym, a dodatkowo niepełnym rokiem funkcjonowania obiektu. Ponadto w 2009 r. Hala ponosiła wydatki zarówno inwestycyjne, jak i związane z bieżącą działalnością. Po przeanalizowaniu złożonego przez Halę sprawozdania finansowego za rok 2009 uznano, że sytuacja przekroczenia progu 50% kosztów działalności zakładu była jednorazowa i w następnych latach nie miała miejsca”.

3.1.5. Przychody i koszty organizacji imprez komercyjnych

W związku z wielofunkcyjnym charakterem hal widowiskowo-sportowych, istotnym elementem uzasadnienia racjonalności ekonomicznej budowy takiego obiektu jest możliwość uzyskiwania przychodów z udostępniania całej hali lub jej elementów składowych na cele komercyjne. We wszystkich kontrolowanych halach zaplanowano przychody, głównie z udostępniania obiektu na imprezy kulturalne i sportowe, wynajmu pomieszczeń oraz powierzchni reklamowych. Jednak w żadnej z nich nie pokrywały one kosztów i były niższe od przyjętych w założeniach⁹⁹.

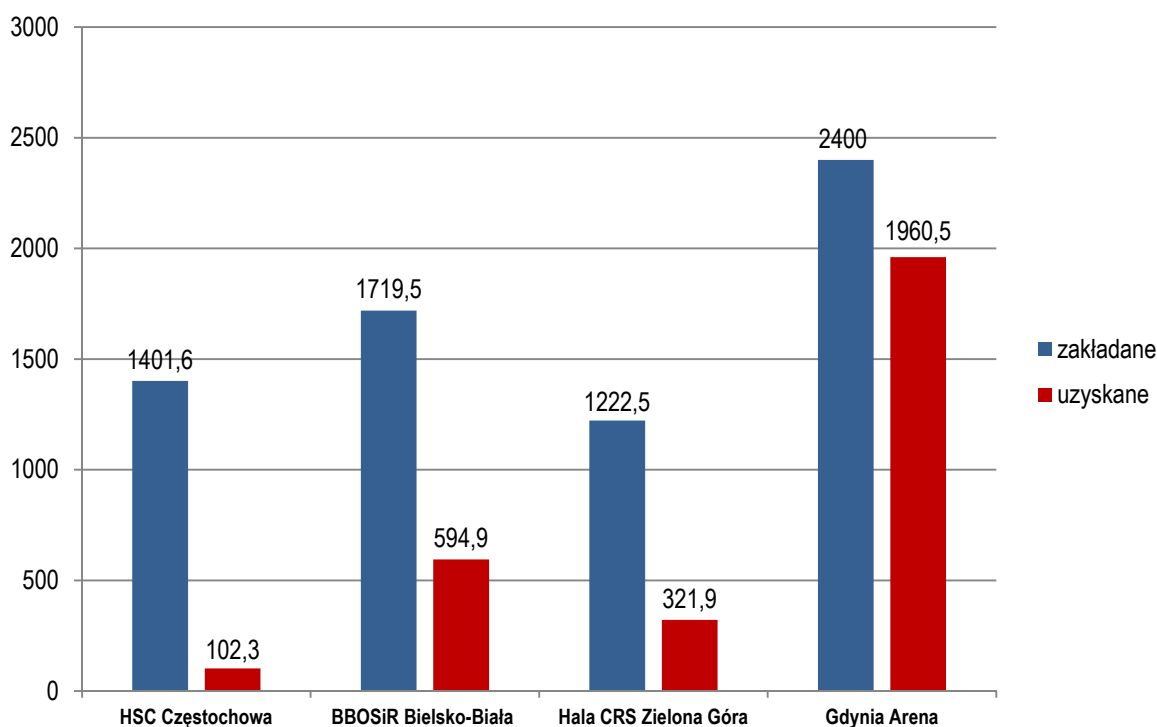
Porównanie zakładanych i uzyskanych przychodów kontrolowanych hal w 2013 r. (rok, w którym czynne były wszystkie hale objęte kontrolą) przedstawia poniższy wykres:

⁹⁷ Uchwała Rady Miasta Gdyni nr XXIII/515/04 z 22 września 2004 r. w sprawie utworzenia zakładu budżetowego o nazwie „Hala Sportowo-Widowiskowa”.

⁹⁸ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

⁹⁹ W przypadku hali Gdynia Arena założenia dot. przychodów nie były dostępne. Jako wyznacznik przyjęto roczne plany finansowe zakładu budżetowego będącego operatorem hali, którego faktyczne przychody tylko w latach 2010–2011 były wyższe od planowanych. W 2012 r. przychody były zrealizowane w 98,4%, natomiast w 2013 r. wykonanie przychodów było niższe od zaplanowanych i wyniosło 85%.

Wykres nr 6

Zakładane i uzyskane przychody z udostępniania hal w 2013 r.¹⁰⁰ (tys. zł)

Źródło:

We wszystkich kontrolowanych obiektach operatorzy (z wyjątkiem jednostek tymczasowo zarządzających halą w Częstochowie) posiadali cenniki komercyjnego udostępniania całych obiektów i ich poszczególnych części składowych, jednak w przypadku dużych imprez komercyjnych negocjowano ceny wynajmu z ich organizatorami. W toku kontroli porównano przychody uzyskiwane przez operatorów hal z tytułu udostępnienia obiektu na wybrane imprezy komercyjne¹⁰¹ z kosztami ponoszonymi na ich organizację. W Bielsku-Białej i w Gdyni kontrola nie wykazała udostępniania hal na imprezy komercyjne poniżej kosztów ich organizacji. Przypadki takie miały miejsce w halach w Częstochowie i Zielonej Górze.

Hala w Częstochowie

Podstawowy problem w komercyjnym udostępnianiu hali w Częstochowie wynikał ze zobowiązania się Miasta do niewykonywania czynności opodatkowanych związanych z infrastrukturą i sprzętem sfinansowanym w ramach Projektu w okresie jego trwałości oraz z przewlekłego postępowanie o wyłonienie docelowego operatora hali (co omówiono w pkt 3.1.1. oraz 3.1.4. na str. 9–11 i 18–19 informacji). Uniemożliwiło to Gminie Częstochowa (w tym MOSiR-owi, który był komunalną jednostką budżetową nieposiadającą osobowości prawnej) odpłatne udostępnianie hali. W czasie kiedy halą zarządzał MOSiR (wrzesień 2012 r. – marzec 2013 r.) średnie szacunkowe koszty utrzymania Hali wyniosły: w 2012 r. – 5,23 tys. zł/dzień i 0,22 tys. zł/godz. oraz w 2013 r. – 6,81 tys. zł/dzień i 0,28 tys. zł/godz. W tym czasie odbyły się łącznie 32 imprezy komercyjne¹⁰². Szacunkowy koszt

¹⁰⁰ Źródło: dane NIK.

¹⁰¹ Po dwie w każdym roku.

¹⁰² M.in. trzy gale boksu zawodowego, pokazowy turniej „Polonijna Gwiazdka na sportowo” oraz seminarium z zakresu sztuk walki, mecz o superpuchar w siatkówce, a także dwudniowy turniej finałowy o Puchar Polski w siatkówce.

udostępnienia hali na te imprezy, poniesiony przez MOSiR, wynosił 72,9 tys. zł¹⁰³. Z kolei w okresie kwiecień 2013 – lipiec 2013 r., kiedy halą zarządzał Wydział KPS Urzędu miało miejsce sześć imprez o charakterze komercyjnym, a ponadto z hali korzystało nieodpłatnie 14 podmiotów (kluby sportowe, podmioty prywatne), a także była udostępniana osobom indywidualnym. Ze względu na brak danych o czasie, na jaki hala była udostępniana w tym okresie, nie było możliwe oszacowanie kosztów poniesionych przez Gminę. W tym okresie średni szacunkowy koszt utrzymania hali wynosił 4,3 tys. zł/dzień (180 zł/godzinę¹⁰⁴).

Od sierpnia 2013 r. funkcję operatora hali pełniła spółka Hala Sportowa Częstochowa Sp. z o.o.¹⁰⁵. W tym czasie zorganizowano 21 imprez komercyjnych (10 w 2013 r. i 11 w 2014 r.), z których zbadano cztery¹⁰⁶. Tylko jedna z tych imprez (koncert) przyniosła operatorowi hali zysk. W przypadku pozostałych (wszystkie o charakterze sportowym) operator poniósł stratę w łącznej wysokości 55,7 tys. zł¹⁰⁷. Wskazując powody wynajmowania obiektu na imprezy komercyjne poniżej kosztów utrzymania lub „po kosztach” operator wskazał m.in. konieczność realizacji zobowiązań Gminy wynikających z umowy o dofinansowanie, polegających na osiągnięciu wskaźników rezultatu Projektu (liczba osób odwiedzających i liczba imprez międzynarodowych w danym roku) oraz uwarunkowania rynkowe, takie jak: utrudniony dojazd do hali środkami publicznej komunikacji publicznej i ceny wynajmu konkurencyjnej hali sportowej „Polonia”.

Hala w Zielonej Górze

W hali CRS Zielona Góra skontrolowano poniesione koszty i uzyskane przychody ośmiu imprez, po cztery o charakterze kulturalnym i sportowym. O ile badane imprezy kulturalne przyniosły MOSiR-owi Zielona Góra dochód w łącznej wysokości 44,0 tys. zł, to organizacja zbadanych imprez sportowych kosztowała MOSiR 613,0 tys. zł¹⁰⁸. Wśród przyczyn takiego stanu rzeczy operator hali wskazał na konkurencję ze strony licznych, nowo wybudowanych hal sportowych, co powoduje, że *„to organizatorzy czekają na propozycje miast, a nie hale na organizatorów”*.

Ustalenia kontroli wskazują, że pozycją, która ma największy wpływ na uzyskiwanie przez operatorów hal przychodów niższych niż zakładano, są przychody z udostępniania obiektów na imprezy sportowe. Potwierdzają to złożone w toku kontroli wyjaśnienia operatorów, wskazujące na zmniejszony popyt na usługi tego typu (Bielsko-Biała, Gdynia) lub oczekiwania organizatorów, że jednostka samorządu weźmie na siebie koszty organizacji meczu w zamian za możliwość promocji miasta (Zielona Góra) szczególnie, gdy gmina-właściciel hali musi się wykazać przed dysponentem funduszy zadeklarowanym wcześniej poziomem zagospodarowania dofinansowanego obiektu (Częstochowa). Rozbieżności pomiędzy zakładanymi i zrealizowanymi przychodami z udostępniania hal na imprezy sportowe, dla których takie założenia zostały opracowane, ilustruje poniższy wykres:

¹⁰³ Suma kosztów imprez o charakterze komercyjnym organizowanych w Hali ponoszona przez MOSiR została oszacowana na podstawie informacji dotyczących czasu trwania imprez komercyjnych przeprowadzonych w Hali w okresie wrzesień 2012 r. – marzec 2013 r. przekazanych przez MOSiR oraz średnich szacunkowych kosztów jej utrzymania w tym okresie.

¹⁰⁴ Koszty zarządzania halą przez Wydział KPS Urzędu w 2013 r. wyniosły 524,88 tys. zł i zostały w całości pokryte ze środków gminnych; liczba dni zarządzania: 122 dni.

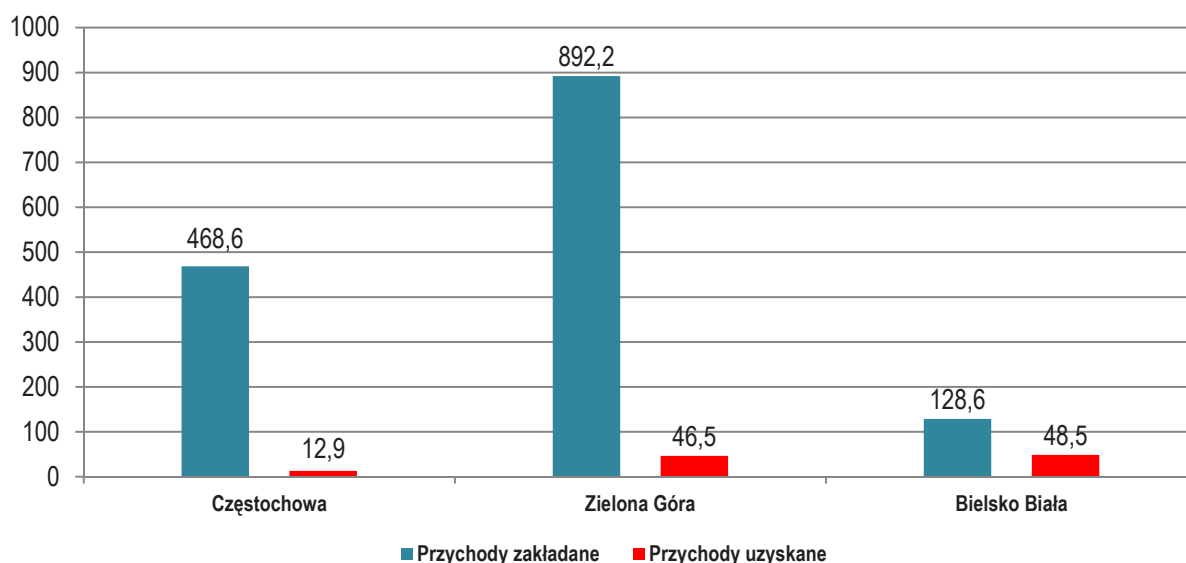
¹⁰⁵ Będąca w 100 % własnością Gminy.

¹⁰⁶ Gala boksu zawodowego z 30 listopada 2013 r., koncert Thomasa Andersa i zespołu Modern Talking zorganizowany 29 listopada 2013 r., mecz eliminacyjny do Mistrzostw Europy w piłce ręcznej kobiet rozegrany 11 czerwca 2014 r. i prezentacja drużyny CKM Włókniarz na sezon 2014 przeprowadzona 9 marca 2014 r.

¹⁰⁷ Strata wyniosła 42,8 tys. zł – mecz eliminacyjny do Mistrzostw Europy w piłce ręcznej kobiet. Operator hali był jego współorganizatorem. W przypadku gali bokserskiej o 4,3 tys. zł, a w przypadku prezentacji drużyny żużlowej o 8,6 tys. zł.

¹⁰⁸ Koszt wynikający z umów, bez uwzględnienia kosztów energii, pracowników obsługi i wykorzystania hali.

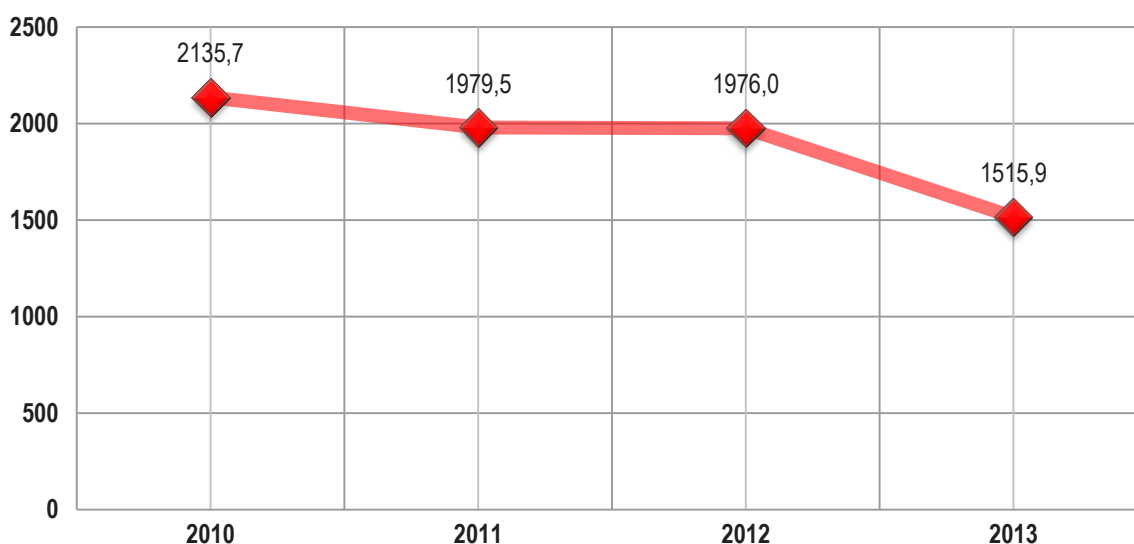
Wykres nr 7

Zakładane i zrealizowane przychody z udostępniania hal na imprezy sportowe w 2013 r. (tys. zł)¹⁰⁹

Źródło:

W przypadku hali Gdynia Arena założenia odnośnie przychodów z udostępniania obiektu, przyjęte na etapie inwestycji były niedostępne, jednak analiza faktycznie uzyskiwanych przychodów z udostępniania hali na imprezy sportowe w kolejnych latach wskazuje na zmniejszające się możliwości uzyskiwania przychodów z tego źródła, co ilustruje poniższy wykres:

Wykres nr 8

Przychody z udostępniania hali Gdynia Arena na imprezy sportowe w latach 2010–2013 (tys. zł)¹¹⁰

Źródło:

¹⁰⁹ Źródło: dane NIK. W przypadku CRS Zielona Góra dane dotyczące liczby korzystających odnoszą się do całego obiektu.

¹¹⁰ Źródło: dane NIK.

Wyniki uzyskiwane przez operatorów kontrolowanych hal oraz podnoszone w wyjaśnieniach przyczyny obniżania się przychodów z organizacji imprez sportowych wskazują na rosnącą konkurencję pomiędzy halami wielofunkcyjnymi w Polsce i wpływ tego zjawiska na perspektywę utrzymania poszczególnych obiektów. Obecnie w Polsce jest 31 dużych wielofunkcyjnych hal sportowych o widowni powyżej 3 000 miejsc¹¹¹, z czego 23 wybudowano po 2000 roku (w tym dwie oddane do użytku w 2014 r.)¹¹². Oprócz hal już istniejących, w budowie są trzy kolejne¹¹³. Problem ten dostrzegł dysponent FRKF – Minister Sportu i Turystyki, który w sierpniu 2014 r. nie zakwalifikował powstającej w Gliwicach hali „Podium” do Programu inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu na rok 2014 i tym samym odmówił dofinansowania jej budowy ze środków Funduszu. W piśmie do wnioskodawcy – Prezydenta Miasta Gliwice¹¹⁴ Minister podkreślił, że „*optymalizując realizowane przez siebie kierunki udzielanych dofinansowań Ministerstwo odchodzi m.in. od dofinansowania wielkich hal widowiskowo-sportowych*” i „*koncentruje się na dofinansowaniu obiektów dla sportu powszechnego i tych wysoce specjalistycznych obiektów, co do których zdiagnozowano braki*”. Minister dodał również, że: „*Należy wskazać, odnosząc się do zapotrzebowania na budowę nowych hal, że po otwarciu krakowskiej hali Czyżyny oraz po przygotowaniu obiektów na potrzeby Mistrzostw Świata w Piłce Siatkowej (...), ilość nowoczesnych hal sportowych w naszym kraju jest stosunkowo wysoka i z punktu widzenia MSiT nie występują w tej kwestii żadne deficyty w ramach inwestycji strategicznych*”. Minister podkreślił również swoje wątpliwości co do wyników ekonomicznych przedsięwzięcia, uznając je „*za nierentowne, powstające zbyt blisko Spodka, nie dające gwarancji generowania dochodów umożliwiających utrzymanie obiektu*”.

Ustalenia kontroli NIK potwierdzają opinię wyrażoną przez Ministra. W świetle ograniczonych możliwości uzyskiwania przychodów z udostępniania dużych hal widowiskowo-sportowych, zapewnienie utrzymania i zagospodarowania takich obiektów wymaga znacznie wyższego dofinansowania niż prezentują to samorządy terytorialne ubiegające się o dofinansowanie ich budowy. W konsekwencji, niezależnie od przyjętego sposobu zarządzania, budżety gmin-inwestorów są obciążone dodatkowymi, nieplanowanymi wydatkami.

Ocena efektywności ekonomicznej, rozumianej jako relacje między nakładami i efektami, w przypadku inwestycji publicznych, do których należy budowa hal widowiskowo-sportowych, jest problemem złożonym. Nie można bowiem wykorzystać wprost typowych narzędzi mierzenia efektywności stosowanych w gospodarce¹¹⁵, ponieważ wśród celów tych inwestycji znajduje się przede wszystkim, trudne do oszacowania, społeczne oddziaływanie obiektu. Dlatego, podejmując próbę porównania zakładanych i faktycznie osiągniętych wyników finansowych, zestawiono ponoszone koszty i uzyskiwane przychody związane z utrzymaniem i wykorzystaniem hali z osiąganymi efektami, mierzonymi wartością podstawowego wskaźnika rezultatu, stosowanego do oceny projektów hal dofinansowanych ze środków EFRR¹¹⁶, a dającego się również określić w hali dofinansowanej tylko przez FRKF¹¹⁷ – liczby osób korzystających z obiektu. Wartość tego wskaźnika jest związana

¹¹¹ Pojemność 3.000 miejsc na widowni przyjęto jako graniczną za GUS, który dzieli „hale sportowe wielofunkcyjne” na obiekty z widownią poniżej 3.000, od 3.000 do 7.000 miejsc i powyżej 7.000.

¹¹² W Krakowie i w Szczecinie.

¹¹³ W Gliwicach (16.600), w Toruniu (6.800) i w Lublinie (3.700).

¹¹⁴ Pismo znak: DIS-WIFRKF/4720/128/2012/JC/13 z dnia 29 sierpnia 2014 r.

¹¹⁵ Takich jak, np.: wskaźnik wartości bieżącej netto NPV (Net Present Value), wewnętrzna stopa zwrotu IRR (Internal Rate of Return), czas zwrotu nakładów PBT (Pay Back Time).

¹¹⁶ Hale w Bielsku-Białej, Częstochowie i Zielonej Górze.

¹¹⁷ Hala w Gdyni. W projektach dofinansowanych ze środków FRKF nie wymagano na etapie wniosku o dofinansowanie określania mierzalnych wskaźników rezultatu.

z główną cechą, która charakteryzuje halę widowiskowo-sportową, jaką jest liczba miejsc na widowni. Koszty utrzymania i przychody z udostępniania każdego z badanych obiektów w 2013¹¹⁸ podano w przeliczeniu na jednostkowy koszt stałego miejsca na widowni oraz na koszt uzyskania jednej jednostki wskaźnika rezultatu¹¹⁹.

Tabela nr 3

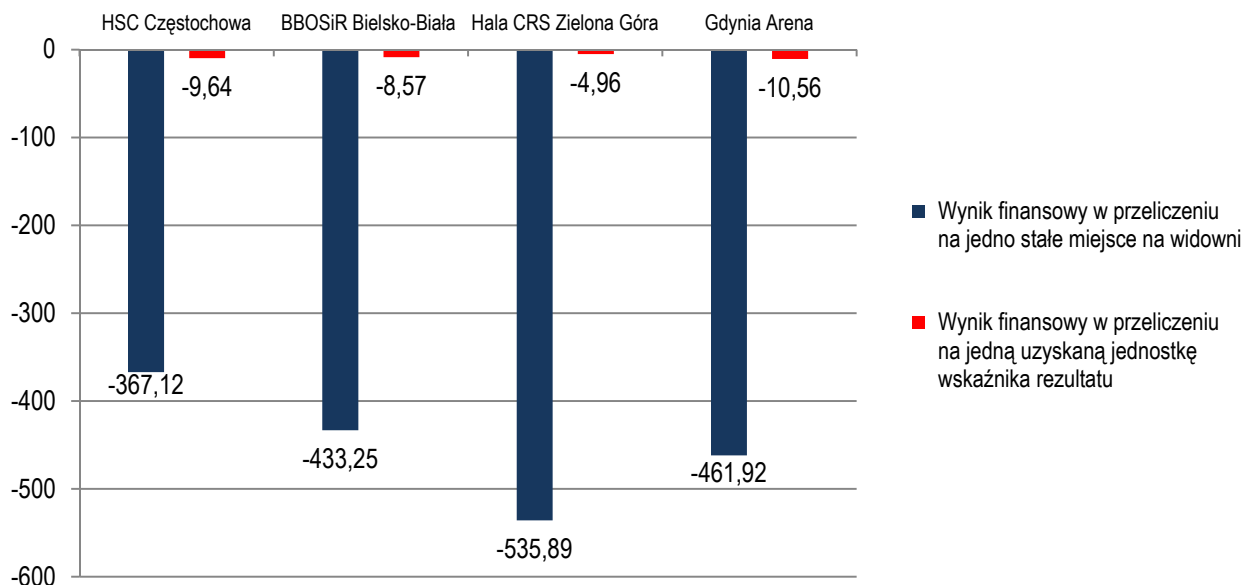
Wyniki finansowe kontrolowanych obiektów w 2013 r. w przeliczeniu na jedno stałe miejsce na widowni oraz jedną jednostkę wskaźnika rezultatu¹²⁰

Obiekt	Wynik finansowy 2013 (tys. zł)	Liczba osób korzystających z hali	Liczba miejsc stałych na widowni	Wynik finansowy w przeliczeniu na jedną jednostkę wskaźnika rezultatu (zł)	Wynik finansowy w przeliczeniu na jedno stałe miejsce na widowni (zł)
HSC Częstochowa	- 2 145,1	222 870	5 843	- 9,64	- 367,12
BBOSiR Bielsko-Biała	-1 322,6	155 000	3 053	- 8,57	- 433,25
Hala CRS Zielona Góra	-2 722,3	549 168	5 080	- 4,96	- 535,89
Gdynia Arena	-1 838,3	174 000	3 980	- 10,56	- 461,92

Źródło:

Wykres nr 9

Wynik finansowy w przeliczeniu na jedno stałe miejsce na widowni oraz jedną jednostkę wskaźnika rezultatu w 2013 r.¹²¹



Źródło:

¹¹⁸ Jedyny pełny rok w okresie objętym kontrolą, w którym funkcjonowały wszystkie badane hale.

¹¹⁹ Jedna osoba korzystająca z hali. W przypadku hali w Gdyni dysponent dofinansowania nie wymagał określania wskaźników rezultatu – koszt przeliczono na jednostki rezultatu w celu porównania z innymi kontrolowanymi obiektami.

¹²⁰ Źródło: dane NIK.

¹²¹ Źródło: dane NIK.

3.2 Udzielanie i rozliczanie dofinansowania zadań inwestycyjnych z FRKF

W latach 2010–2013 Minister prawidłowo ustalał poziom dofinansowania ze środków Funduszu dla inwestycji w postaci hal sportowych i widowiskowo-sportowych (wielofunkcyjnych hal sportowych). Kontrola wykazała natomiast, że MSiT zakwalifikowało do dofinansowania ze środków Funduszu jedną inwestycję, pomimo nieuwzględnienia przez wnioskodawcę w projekcie budowlanym wymagań międzynarodowych organizacji sportowych oraz pomimo niezłączenia do wniosku o jej dofinansowanie kopii wymaganych projektów porozumień lub umów, zawartych pomiędzy wnioskodawcą a polskimi związkami sportowymi. Minister nie egzekwował także od wnioskodawców corocznego przekazywania informacji o przebiegu realizacji i finansowania inwestycji dofinansowywanej ze środków FRKF. System kontroli wykorzystania środków Funduszu, nie zapewniał Ministrowi wiarygodnej informacji o prawidłowości wydatkowania kwot, przyznanych w ramach dofinansowania inwestycji. We wszystkich przypadkach środki Funduszu były przekazywane inwestorom po przedstawieniu faktur, z zachowaniem zasady proporcjonalności (określonej w umowach), a rozliczenia inwestycji były terminowo zatwierdzane. Zachowywano prawidłowe proporcje w podziale środków na Inwestycje terenowe oraz Inwestycje o szczególnym znaczeniu. Przydzielając środki dla poszczególnych województw, uwzględniano m.in. następujące kryteria: liczby ludności, podstawowego dochodu na jednego mieszkańca oraz liczby obiektów sportowych w województwie. Minister realizował również cele określone w „Strategii rozwoju sportu w Polsce do 2015 r.” m.in. poprzez określanie w ww. programach priorytetów inwestycyjnych dla wojewódzkich wieloletnich programów rozwoju bazy sportowej.

3.2.1. Uwarunkowania prawne i organizacyjne

W okresie objętym kontrolą zasady dofinansowania inwestycji sportowych z Funduszu były uregulowane rozporządzeniem Ministra Sportu i Turystyki z dnia 10 lipca 2006 r. w sprawie dofinansowania zadań ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej¹²², a następnie rozporządzeniem Ministra Sportu i Turystyki z dnia 23 sierpnia 2010 r. w sprawie dofinansowania zadań ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej¹²³.

Ponadto Minister wprowadził następujące wytyczne dotyczące zasad kwalifikowania zadań i przyznawania środków w ramach wojewódzkich wieloletnich programów rozwoju bazy sportowej oraz programu rozwoju inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu:

- *Zasady kwalifikowania zadań do „Wojewódzkich wieloletnich programów rozwoju bazy sportowej” z 2010 r.¹²⁴ i z 2012 r.¹²⁵ oraz Zasady realizacji „inwestycji terenowych” ze środków FRKF z 2013 r.¹²⁶ i 2014 r.¹²⁷;*
- *Zasady i tryb opracowania programu inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu w Ministerstwie Sportu i Turystyki z 2009 r.¹²⁸ i 2011 r.¹²⁹, opracowane na podstawie Programu rozwoju inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu¹³⁰;*

¹²² Dz. U. Nr 134, poz. 944 ze zm., zwane dalej „Rozporządzeniem FRKF z 2006 r.”.

¹²³ Dz. U. Nr 156, poz. 1051., zwane dalej „Rozporządzeniem FRKF z 2010 r.”.

¹²⁴ Zatwierdzone przez Ministra Sportu i Turystyki 17 marca 2010 r., zwanych dalej „Zasadami z 2010 r.”.

¹²⁵ Zatwierdzonych przez Ministra 9 marca 2012 r., zwanych dalej „Zasadami z 2012 r.”.

¹²⁶ Zatwierdzonych przez Ministra 11 lutego 2013 r., zwanych dalej „Zasadami z 2013 r.”.

¹²⁷ Zatwierdzonych przez Ministra 22 stycznia 2014 r., zwanych dalej „Zasadami z 2014 r.”.

¹²⁸ Wprowadzone niepublikowanym zarządzeniem nr 29 Ministra Sportu i Turystyki z dnia 3 września 2009 r. w sprawie wprowadzenia zasad i trybu opracowania programu inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu w Ministerstwie Sportu i Turystyki.

¹²⁹ Wprowadzone niepublikowanym zarządzeniem nr 21 Ministra Sportu i Turystyki z dnia 22 września 2011 r. w sprawie zasad i trybu opracowania programu inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu.

¹³⁰ Przyjęty w sierpniu 2006 r., który wskazywał tylko głównie kierunki działań.

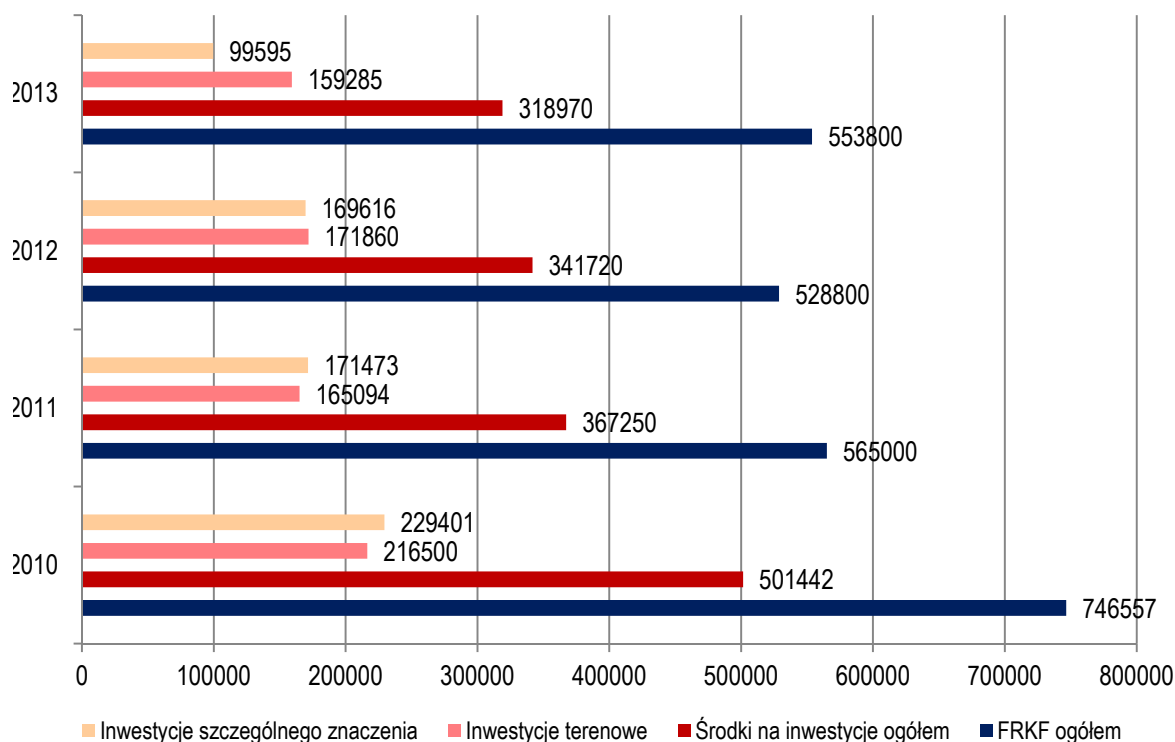
- Program rozwoju inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu z 24 stycznia 2014 r., który zawierał zasady dotyczące wyboru, realizacji i rozliczania zadań inwestycyjnych objętych tym programem.

3.2.2. Podział środków FRKF

Całkowita wartość środków Funduszu wynosiła: 746 557 tys. zł w 2010 r., 565 000 tys. zł w 2011 r., 528 800 tys. zł w 2012 r. oraz 553 800 tys. zł w 2013 r., z czego na inwestycje przeznaczano od 57,5% do 67,2%. Podział środków FRKF w latach 2010–2013 z wyszczególnieniem środków przeznaczonych na inwestycje terenowe oraz inwestycje szczególnego znaczenia przedstawia poniższy wykres:

Wykres nr 10

Podział środków FRKF w latach 2010–2013 (tys. zł)¹³¹

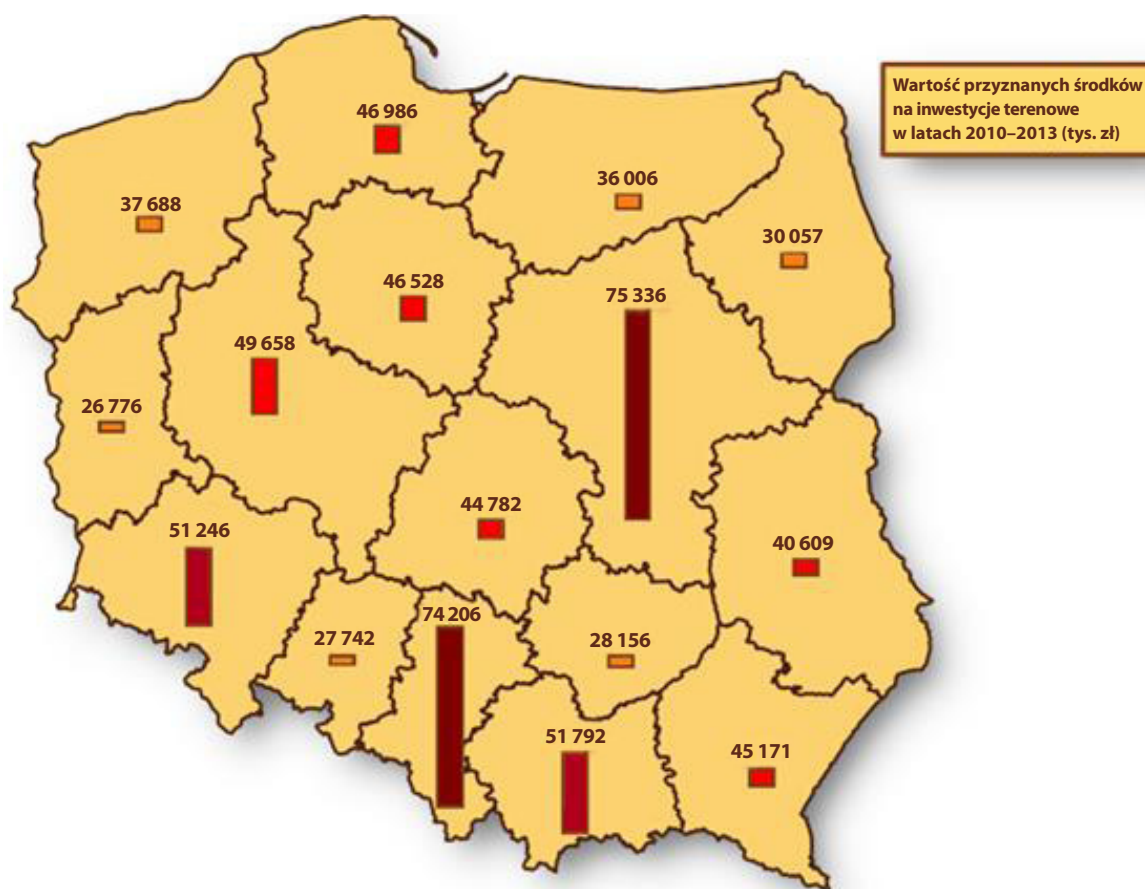


Źródło:

W latach 2010–2013 Minister przeznaczył na dofinansowanie inwestycji terenowych łącznie 712 739 tys. zł, z czego najwięcej otrzymały województwa: mazowieckie (75 336,0 tys. zł, tj. 11%) oraz śląskie (74 206,0 zł, tj. 10%):

¹³¹ Źródło: Opracowanie NIK na podstawie zestawień MSiT.

Mapa nr 1

Wartość przyznanych środków na inwestycje terenowe w latach 2010–2013 wg województw¹³²

Źródło:

W celu rozdysponowywania ww. środków FRKF brano pod uwagę w szczególności: liczbę ludności, podstawowy dochód na jednego mieszkańca oraz liczbę obiektów sportowych w województwie¹³³. W latach 2010–2013 Minister zawarł umowy na dofinansowanie budowy 462 sal gimnastycznych oraz hal sportowych na łączną wartość 538 391,6 tys. zł, z czego 377 062,6 tys. zł w ramach inwestycji terenowych (418 inwestycji), 128 959,4 tys. zł w ramach inwestycji szczególnych (10 inwestycji) oraz 32 369,7 tys. zł w ramach *Programu rozwoju szkolnej infrastruktury sportowej*¹³⁴ (34 projekty przyszkolnych sal i hal sportowych). W tym czasie najwięcej ww. umów zostało podpisanych w województwach mazowieckim (67) i podkarpackim (53).

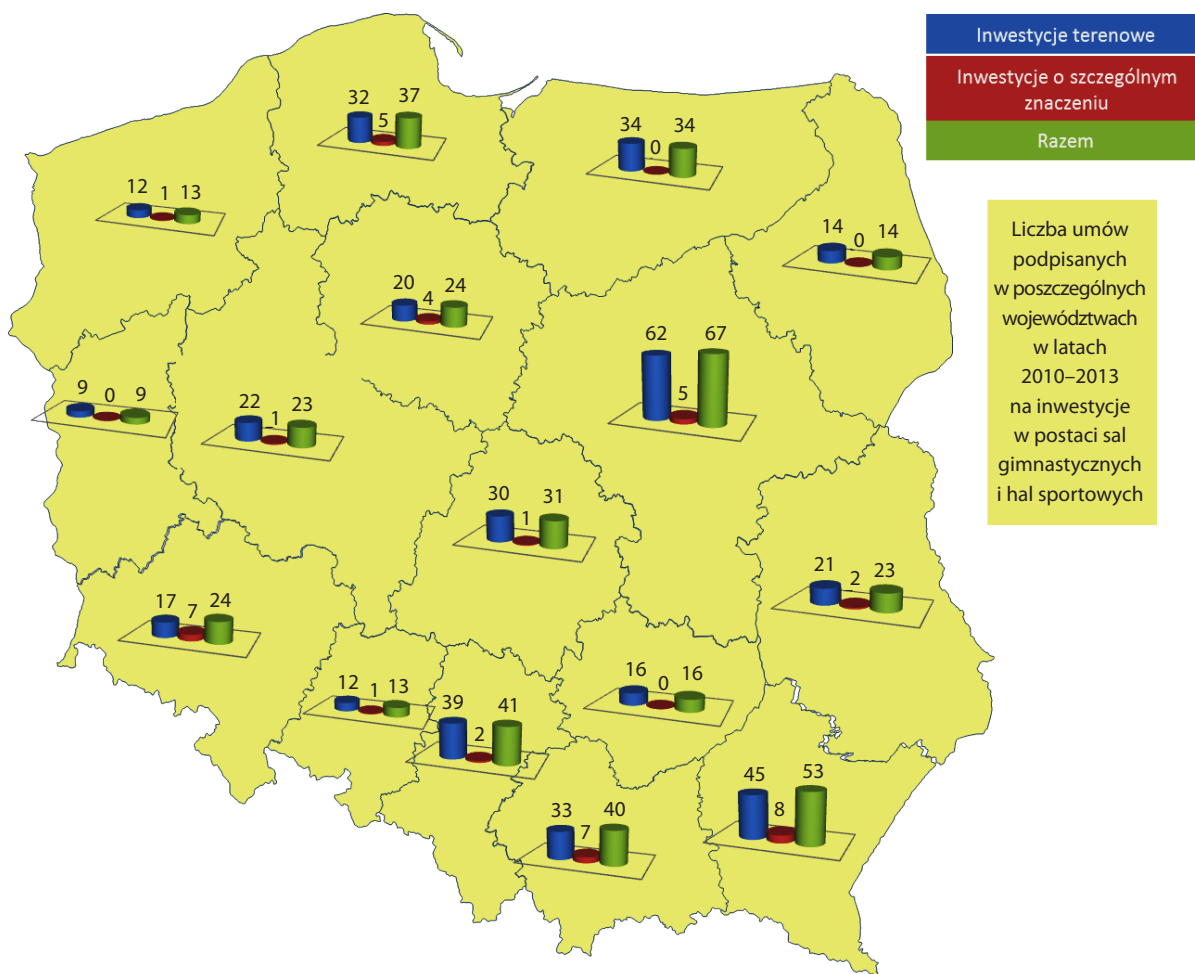
¹³² Źródło: Zestawienie MSiT – środki Funduszu przeznaczone w latach 2010–2013 na dofinansowanie terenowych inwestycji sportowych dla poszczególnych województw.

¹³³ Źródłami przyjmowanych wartości były m.in. „Podstawowe informacje o sytuacji demograficznej Polski” – publikacje Głównego Urzędu Statystycznego, „Wskaźniki dochodów podatkowych dla poszczególnych gmin, powiatów i województw” – dane Ministerstwa Finansów, liczba obiektów dofinansowanych ze środków FRKF i budżetu państwa w latach 2007–2013 oraz liczba hal sportowych w poszczególnych województwach – dane Departamentu Infrastruktury Sportowej MSiT. Minister ustalając podział środków Funduszu na 2014 przyjął następujące wagi kryteriów: 60% – ludność, 25% – wskaźnik dochodu, 5% – liczba obiektów sportowych, a ponadto 5% – liczba ludności w stosunku do liczby obiektów oraz 5% – zaangażowanie województw w programy polegających na rozwijaniu sportu wśród dzieci i młodzieży.

¹³⁴ Wdrożony w 2013 r.

Mapa nr 2

Liczba umów podpisanych w poszczególnych województwach w latach 2010–2013 na inwestycje w postaci sal gimnastycznych i hal sportowych¹³⁵



Źródło:

Minister realizował cele określone w *Strategii rozwoju sportu w Polsce do 2015 r.*, dotyczące równomiernego rozłożenia obiektów sportowych na terenie kraju, umożliwiającego udział w powszechnej kulturze fizycznej jak największej liczbie obywateli, niezależnie od wieku, płci, stopnia sprawności fizycznej i statusu materialnego, m.in. dofinansowując zadania inwestycyjne ze środków Funduszu. Dla urzędów marszałkowskich opracowano wytyczne dotyczące kwalifikowania zadań do wojewódzkich wieloletnich programów rozwoju bazy sportowej, które określały priorytety inwestycyjne, a także pożądaną udział inwestycji priorytetowych w zatwierdzanych programach wojewódzkich. Priorytety obejmowały w szczególności budowę pełnowymiarowych sal gimnastycznych w gminach, które nie posiadały takiego obiektu oraz krytych pływalni na terenie tych powiatów, w których dotychczas ich nie było. Za priorytetowe uznawano także budowę innych rodzajów obiektów umożliwiających udział w powszechnej kulturze fizycznej jak największej liczbie obywateli na warunkach niedyskryminacyjnych, np. boiska, skateparki, obiekty i urządzenia lekkoatletyczne, siłownie plenerowe, ścieżki sprawnościowe, lodowiska stałe.

¹³⁵ Opracowano na podstawie sporządzonego na potrzeby kontroli zestawienia liczby i wartości dofinansowanych przez MSiT inwestycji sportowych (hal i sal sportowych) w poszczególnych województwach w latach 2010–2013.

Ponadto w Ministerstwie wdrażano dodatkowe programy inwestycyjne, np. „Budowa boisk wielofunkcyjnych ogólnie dostępnych dla dzieci i młodzieży”, „Blisko boisko”, „Budowa pełnowymiarowych płyt piłkarskich ze sztuczną nawierzchnią”, czy realizowany na skalę ogólnokrajową program „Moje boisko – Orlik 2012”, w ramach którego wybudowano ponad 2 600 ogólnodostępnych i bezpłatnych kompleksów sportowych.

3.2.3. Prawdliwość udzielania i rozliczania dotacji inwestycyjnych

W latach 2010–2013 Minister podpisał 462 umowy (odpowiednio 121, 81, 150, 110) o dofinansowanie inwestycji ze środków Funduszu w postaci: hal sportowych¹³⁶ (177) i widowiskowo-sportowych¹³⁷ (6) oraz sal gimnastycznych¹³⁸ (279). W ramach kontroli sprawdzono prawidłowość udzielenia dofinansowania 12 obiektów sportowych¹³⁹ (hal sportowych, widowiskowo-sportowych i sal gimnastycznych), w tym: 8 Inwestycji terenowych i 4 Inwestycje szczególne. We wszystkich zbadanych przypadkach kwoty przyznanego dofinansowania inwestycji sportowych były zgodne z limitami określonymi w rozporządzeniu FRKF z 2006 r. oraz w rozporządzeniu FRKF z 2010 r. W przypadku budowy obiektu o charakterze dydaktyczno-sportowym bądź sportowo-rekreacyjnym proporcje dofinansowania przyznawanego przez Ministra określano wyłącznie w relacji do części sportowej obiektu¹⁴⁰. W przypadku Inwestycji terenowych poziom dofinansowania wahał się od 6,57% do 30,61% kosztów przedsięwzięcia, tj. nie przekraczał poziomu 33% wartości kosztorysowej inwestycji¹⁴¹, natomiast Inwestycje o szczególnym znaczeniu dofinansowywane były w przedziale od 12,3% do 70%.

Wszystkie zbadane wnioski o dofinansowanie inwestycji zostały złożone terminowo i były kompletne¹⁴², a w dokumentacji tych inwestycji znajdowały się prognozowane kalkulacje rocznych kosztów utrzymania obiektów. Tylko w dwóch przypadkach¹⁴³ do dokumentacji dołączono bardziej szczegółowe analizy ekonomiczne, w których uwzględniono także prognozy spodziewanych przychodów. W badanym okresie w regulacjach prawnych, odnoszących się do dofinansowania inwestycji z FRKF, nie było wymogu przedstawiania przez wnioskujących tego typu analiz. Dopiero w *Programie rozwoju inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu*¹⁴⁴ z 2014 r.

¹³⁶ Do hal sportowych MSiT kwalifikowało obiekty, w których arena sportowa (boisko) posiadała minimalne wymiary 19 m x 36 m. Liczba zawartych umów w badanych latach: 2010 – 44; 2011 – 34; 2012 – 51; 2013 – 48.

¹³⁷ W badanych latach zostały podpisane umowy: 3 w 2010 (Częstochowa – widowia dla 7100 osób, Zgorzelec – 3446, Toruń – 6790) i 3 w 2012 (Wałbrzych – 2080, Lubin – 3727, Szczecin – 6794). W 2003 r. została podpisana umowa na dofinansowanie obiektu Hala Gdynia Arena (4210).

¹³⁸ Do sal gimnastycznych MSiT kwalifikowało obiekty, w których wymiary areny sportowej (boiska) były mniejsze niż 19 m x 36 m. Liczba zawartych umów w badanych latach na dofinansowanie sal gimnastycznych wynosiła w roku: 2010 – 74; 2011 – 47; 2012 – 96; 2013 – 62.

¹³⁹ Hala sportowa i kryta pływalnia z zapleczem w Toruniu; Hala sportowa im. Leszka Błanika w Gdańsku; Hala widowiskowo-sportowa w Karlinie; Hala widowiskowo-sportowa z zapleczem socjalnym i rekreacyjnym, oświetleniem zewnętrznym i parkingiem oraz niezbędną infrastrukturą techniczną w Gryficach; Kryta pływalnia wraz z halą sportową - Powiatowe Centrum Sportowe w Staszowie; Hala sportowa wielofunkcyjna w Częstochowie; Hala sportowo-widowiskowa dla zamiejscowego Wydziału Wychowania Fizycznego w Białej Podlaskiej AWF w Warszawie; Hala sportowa oraz terenowe urządzenia sportowe przy Zespole Szkół Publicznych nr 3 w Wadowicach; Hala sportowa w Ustrzykach Dolnych; Hala sportowa z boiskiem wielofunkcyjnym przy ZSP w Nowem; Hala widowiskowo-sportowa wraz z obiektami towarzyszącymi w Szczecinie; Hala widowiskowo-sportowa w Rokietnicy.

¹⁴⁰ Pkt 9 Zasad z 2010 r., pkt 10 Zasad z 2012 r. oraz pkt. 4 rozdziału VII części B Zasad z 2013 r.

¹⁴¹ § 4 ust. 1 rozporządzenia FRKF z 2006 r. oraz § 5 ust. 1 rozporządzenia FRKF z 2010 r.

¹⁴² Spełniały wymogi określone w § 7 ust. 4 i 5 rozporządzenia FRKF z 2006 r. i § 8 ust. 4 i 5 rozporządzenia FRKF z 2010 r. oraz dołączono do nich załączniki określone w § 7 ust. 6 rozporządzenia FRKF z 2006 r. i § 8 ust. 6 rozporządzenia FRKF z 2010 r.

¹⁴³ Hala widowiskowo-sportowa wraz z obiektami towarzyszącymi w Szczecinie; Hala widowiskowo-sportowa w Rokietnicy.

¹⁴⁴ Program został zatwierdzony przez Ministra 24 stycznia 2014 r.

został ujęty wymóg dołączenia do dokumentacji zgłoszeniowej planu finansowania zadania inwestycyjnego, zawierającego m.in. zbilansowane źródła pokrycia kosztów eksploatacji obiektu. Z kolei w § 9 ust. 3 pkt 9 rozporządzenia Ministra Sportu i Turystyki z dnia 10 października 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków uzyskiwania dofinansowania realizacji zadań inwestycyjnych oraz dotyczących rozwijania sportu, trybu składania wniosków oraz przekazywania środków z Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej¹⁴⁵ ujęto wymóg załączenia do wniosku informacji dotyczącej sposobu utrzymania i wykorzystania efektu rzeczowego zadania inwestycyjnego, w tym przez lokalne organizacje sportowe i szkoły, w okresie pięciu lat od zakończenia zadania inwestycyjnego, wraz ze wskazaniem wielkości nakładów finansowych niezbędnych na ten cel oraz źródła ich pochodzenia.

W wyniku kontroli stwierdzono braki w jednej dokumentacji zawierającej wnioski o dofinansowanie. W zakwalifikowanym do dofinansowania projekcie inwestycji Hala Sportowa im. Leszka Błanika w Gdańsku stwierdzono, że będzie można w niej przeprowadzać m.in. „zawody gimnastyczne o zasięgu regionalnym i krajowym”, natomiast nie przedstawiono (w konsekwencji nie uwzględniono) wymogów międzynarodowych federacji właściwych dla dyscyplin, w których zawody miały być na niej organizowane¹⁴⁶. Zgodnie z § 16 ust. 1 rozporządzenia FRKF z 2010 r., korzystający z dofinansowania z Funduszu na realizację zadań inwestycyjnych objętych programem inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu, są obowiązani do uwzględnienia w projektach budowlanych wymagań właściwych międzynarodowych organizacji sportowych. Natomiast stosownie do § 7 pkt 1 umowy nr 2013/0002/2409/SubA/DIS/S na dofinansowanie zadania inwestycyjnego ze środków FRKF z dnia 15 lutego 2013 r., wnioskodawca zobowiązał się do spełnienia wymogów właściwych międzynarodowych organizacji sportowych, w tym do ich uwzględnienia w projektach budowlanych, jeżeli na tych obiektach mają się odbywać zawody międzynarodowe. Dyrektorka Departamentu Infrastruktury Sportowej Ministerstwa¹⁴⁷ wyjaśniła, że Międzynarodowa Federacja Gimnastyczna (FIG) nie określa szczegółowych parametrów, jakie powinien posiadać obiekt, aby możliwa była organizacja na nim zawodów międzynarodowych, natomiast określa wymogi dla sprzętu sportowego i stref bezpieczeństwa. Dodała również, że Polski Związek Gimnastyczny (PZG) zaświadczył, iż przedmiotowa hala gimnastyczna spełnia warunki FIG pod kątem treningu sportowo-gimnastycznego.

W dokumentacji zgłoszeniowej ww. inwestycji nie było również wymaganych porozumień lub umów, zawartych pomiędzy wnioskodawcą a polskimi związkami sportowymi. Było to niezgodne z wymogami § 11 ust. 1 pkt 2 Zasad szczególnych z 2011 r., stanowiącymi m.in., że warunkiem rozpatrywania zgłoszenia inwestora o wprowadzenie inwestycji do programu jest przesłanie do Ministerstwa kopii projektów porozumień lub umów zawartych na co najmniej 20 lat pomiędzy inwestorem a polskimi związkami sportowymi, które rekomendują realizację inwestycji, zawierających: a) zasady udostępniania obiektu danemu związkowi sportowemu; b) potwierdzenie preferencyjnych warunków odpłatności na poziomie kosztów własnych, na których dany związek będzie korzystał z obiektu; c) szczegółowy zakres szkolenia centralnego i wzajemne zobowiązania w zakresie jego realizacji. Powyższy obowiązek dotyczył czterech zbadanych inwestycji szczególnych. Umowa z 6 marca 2009 r., zawarta pomiędzy Akademią Wychowania Fizycznego i Sportu w Gdańsku a PZG

¹⁴⁵ Dz. U. 2014 poz. 1391.

¹⁴⁶ We wniosku o dofinansowanie podano, że w obiekcie planowana jest organizacja m.in. międzynarodowych zawodów w dyscyplinach: gimnastyka artystyczna oraz sportowa kobiet i mężczyzn, akrobatyka sportowa, sporty fitness, aerobik, formy tańca sportowego oraz towarzyskiego.

¹⁴⁷ Zwana dalej „Dyrektorem”.

w żadnym z postanowień nie odnosiła się do treści wymaganych w Zasadach szczególnych¹⁴⁸. Brak ten Dyrektor tłumaczyła tym, że w umowie zawartej przez inwestora z PZG dotyczącej ogólnych zasad współpracy, wprowadzone były zapisy zapewniające Ośrodkowi Centralnego Szkolenia Sportowego i Szkole Mistrzostwa Sportowego w gimnastyce sportowej użytkowanie sal specjalistycznych na zasadach preferencyjnych. Dokument ten wg Dyrektora zawierał kluczowe uzgodnienia w zakresie wzajemnej współpracy między wnioskodawcą a PZG.

Na ww. inwestycję przyznano z FRKF dofinansowanie w wysokości 11 335,6 tys. zł. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych (tj. 19 września 2014 r.) środków tych nie uruchomiono. Wszystkie zbadane umowy (12) o dofinansowanie inwestycji terenowych i szczególnych były kompletne¹⁴⁹. W przypadku dwóch¹⁵⁰ (spośród zbadanych – 16,7%) inwestycji Minister nie egzekwował od wnioskodawców corocznego przekazywania informacji o przebiegu realizacji i finansowania inwestycji w 2013 r. Naruszało to przepisy § 21 ust. 1 rozporządzenia FRKF z 2010 r., w myśl którego m.in. wnioskodawcy korzystający z dofinansowania ze środków Funduszu, przeznaczonych na dofinansowanie realizacji zadań inwestycyjnych obiektów sportowych, są zobowiązani do sporządzania i przekazywania ministrowi właściwemu ds. kultury fizycznej, w terminie do dnia 28 lutego każdego roku, informacji o przebiegu realizacji i finansowania inwestycji w roku poprzednim.

Dyrektor wyjaśniła, że inwestor hali sportowej im. Leszka Blanika nie przesłał informacji o przebiegu realizacji i finansowania zadania za 2013 rok, gdyż inwestycja do końca 2013 r. nie została rozpoczęta, o czym w Ministerstwie wiedziano. Z kolei inwestor hali w Szczecinie, w terminach miesięcznych lub dwumiesięcznych przysyłał na bieżąco, zbliżone w układzie i co do zawartości merytorycznej, sprawozdania z wykonania robót na przestrzeni całego 2013 r. W 2014 r. nie przesłał wymaganego sprawozdania, gdyż wszystkie informacje na ten temat już znajdowały się w aktach sprawy w Ministerstwie.

3.2.4. Kontrola dofinansowanych inwestycji

Nieokreślenie przez Ministra zasad ustalania jednostek do objęcia kontrolą oraz ich liczby ograniczyło mu możliwość uzyskiwania zapewnienia o prawidłowości wykorzystania środków na inwestycje dofinansowane środkami FRKF. W latach 2010–2013, Minister na 462 dofinansowane inwestycje, zarządził 13 kontroli (w 2010 r. – 1, w 2012 r. – 10 i w 2013 r. – 2) realizacji zadań inwestycyjnych w postaci hal sportowych i widowiskowo-sportowych dofinansowywanych ze środków FRKF¹⁵¹. Przyczyną tak niewielkiej liczby kontroli było w opinii Dyrektora Departamentu Infrastruktury Sportowej Ministerstwa oraz jego zastępcy przejęcie w latach 2010-2011 prowadzenia spraw związanych z udzielonymi dotacjami przez Bank Gospodarstwa Krajowego, natomiast w 2013 r. ograniczone możliwości organizacyjne Ministerstwa¹⁵².

¹⁴⁸ Jedynym odniesieniem do przedmiotu inwestycji był zapis, zgodnie z którym inwestor zobowiązywał się do uwzględnienia w planie inwestycyjnym budowy hali dla potrzeb sportu gimnastycznego.

¹⁴⁹ Zawierały wszystkie elementy określone w § 12 rozporządzenia FRKF z 2006 r. i § 14 rozporządzenia FRKF z 2010 r.

¹⁵⁰ Dotyczyło to inwestorów: hali sportowej im. Leszka Blanika oraz hali widowiskowo-sportowej wraz z obiektami towarzyszącymi w Szczecinie (inwestor hali w Szczecinie za jeden rok przekazał informacje, za kolejny nie).

¹⁵¹ Hala widowiskowo-sportowa w Sopotcie; hala sportowa przy ZSO w Rudach; hala sportowa z zapleczem przy ZS w Rybarzowicach; hala sportowa przy ZSS w Podkowie Leśnej; hala sportowo-widowiskowa przy ZSP w Międzyborowie; hala sportowa w Imielnie; hala widowiskowo-sportowa w Częstochowie; hala sportowa przy LO w Dynowie; hala sportowa przy Zespole Szkół Integracyjnych w Sokółce; hala sportowa przy SP w Bugaju; hala widowiskowo-sportowa w Wysokiej; hala sportowa przy ZS nr 1 w Alwerni; hala sportowa z zapleczem i terenowymi urządzeniami sportowymi w Chęcinach.

¹⁵² W 2013 r. Minister realizował większą niż pierwotnie planowano liczbę inwestycji (w tym w ramach programów remontowego i szkolnego – ponad 400 wniosków i 270 umów).

Zakres przeprowadzonych kontroli obejmował przede wszystkim kwestie przestrzegania przez inwestora postanowień umowy w sprawie dofinansowania inwestycji ze środków FRKF, w szczególności prawidłowości przebiegu i sposobu realizacji zadania inwestycyjnego oraz prawidłowości wykorzystania środków Funduszu. Częstotliwość kontroli odzwierciedlała możliwości organizacyjne Departamentu Infrastruktury Sportowej MSiT. W 2012 r. ze względu na liczne kontrole kompleksów sportowych zrealizowanych przy wsparciu z budżetu państwa w ramach programu „Moje Boisko – Orlik 2012”, kontrole inwestycji realizowanych ze środków FRKF dotyczyły przede wszystkim obiektów kubaturowych.

Wyniki 12 spośród 13 ww. kontroli przyniosły ocenę pozytywną i brak zaleceń. Jedynie w wyniku kontroli hali sportowej przy Zespole Szkół Samorządowych w Podkowie Leśnej ustalono niedotrzymywanie przez inwestora postanowienia § 10 ust. 3 umowy o dofinansowanie inwestycji¹⁵³, stanowiącego że osiągnięte przez wnioskodawcę dochody z tytułu kar umownych winny być zwrócone proporcjonalnie do udziału środków FRKF w pokryciu wydatku, na rachunek Funduszu w terminie 14 dni od dnia uzyskania dochodu. W związku z poczynionym ustaleniem zalecono zwrot proporcjonalnej części uzyskanego dochodu¹⁵⁴ oraz stworzenie efektywnego i sprawnego systemu kontroli wewnętrznej, który wyeliminuje stwierdzone nieprawidłowości i zapewni, że wskazane nieprawidłowości nie będą miały miejsca w przyszłości.

¹⁵³ 2150/1449/FRKF/T/10 z dnia 29 listopada 2011 r.

¹⁵⁴ Zwrócono 54 394 zł, w tym 448 zł odsetek od nieterminowych wpłat.

4.1 Organizacja kontroli

Kontrolę przeprowadzono, na podstawie art. 2 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o NIK, w okresie od 3 sierpnia do 31 października 2014 r. W kontroli, koordynowanej przez Delegaturę NIK w Katowicach, wzięły udział: Delegatury NIK w Zielonej Górze i w Gdańsku oraz Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego, który skontrolował Ministerstwo Sportu i Turystyki.

4.2 Metodyka prowadzenia kontroli

Dobór jednostek do kontroli

Skontrolowane jednostki zostały dobrane w sposób celowy. Kontrolą objęto Ministerstwo Sportu i Turystyki, ponieważ Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej jest państwowym funduszem celowym, którego dysponentem jest minister właściwy do spraw kultury fizycznej. Pozostałe jednostki dobrano spośród inwestorów i operatorów wielofunkcyjnych hal sportowych, które otwarto nie wcześniej niż w 2009 r. (pięć lat przed rozpoczęciem kontroli NIK)¹⁵⁵ i nie później niż w 2012 r. (od oceny faktycznie osiągniętych wartości wskaźników rezultatu oraz wyniku finansowego musiał minąć min. jeden pełny rok użytkowania hali). Takie warunki spełniało osiem hal, z których skontrolowano cztery (Hala Sportowa w Częstochowie, Hala widowiskowo-sportowa w Zielonej Górze, sportowo-widowiskowa Gdynia-Arena w Gdyni i Hala wielofunkcyjna w Bielsku-Białej).

Główne założenia metodyczne i kryteria ocen

W Ministerstwie Sportu i Turystyki

Kontrolę w MSiT przeprowadzono w oparciu o kryteria legalności, rzetelności, gospodarności i celowości. Bezpośrednim badaniem kontrolnym objęto dokumenty dotyczące zgodności z zasadami podziału środków FRKF, prawidłowość rozpatrywania wniosków o dofinansowanie, prawidłowość rozliczeń i sprawozdań z inwestycji, a także sposób i zakres kontroli dofinansowywanych inwestycji, przeprowadzanych przez Ministerstwo. Jako wyznaczniki oceny przyjęto liczbę inwestycji objętych badaniem, w których wystąpiły nieprawidłowości oraz wysokość środków przyznanych na dotacje, których nieprawidłowości dotyczyły.

W urzędach gmin

Kontrolę w urzędach gmin przeprowadzono w oparciu o kryteria legalności, rzetelności i gospodarności. Badaniem kontrolnym objęto wnioski i umowy o dofinansowanie oraz dokumenty dotyczące zakładanych i zrealizowanych rzeczowych i finansowych założeń projektu. Jako wyznaczniki oceny przyjęto stopień wykonania założeń finansowych i osiągnięcia głównych wskaźników rezultatu projektu.

W jednostkach pełniących funkcję operatorów hal

Kontrolę u operatorów hal przeprowadzono w oparciu o kryteria legalności, rzetelności i gospodarności. Badaniem kontrolnym objęto dokumenty stanowiące podstawę zarządzania halą przez jednostkę (umowy, uchwały/decyzje organów gminy), cenniki, dokumenty dotyczące udostępniania hali lub jej części (umowy, faktury, księgi rachunkowe). Jako wyznaczniki ocen przyjęto wykonywanie postanowień zawartych w dokumencie przekazania hal w zarząd oraz relacje kosztów i przychodów osiągniętych za udostępnianie hal na imprezy o charakterze komercyjnym.

¹⁵⁵ Starszych nie brano pod uwagę ze względu na możliwe trudności w uzyskaniu niezbędnych do przeprowadzenia kontroli dokumentów, oznaczonych kategorią archiwalną B, które po upływie obowiązującego okresu przechowywania podlegają brakowaniu.

4.3 Przebieg kontroli

Oceny, uwagi i wnioski z kontroli przedstawiono we wszystkich 10 wystąpieniach pokontrolnych. Do dwóch z nich¹⁵⁶ złożono zastrzeżenia, które zostały w całości oddalone przez komisję rozstrzygającą¹⁵⁷. Łącznie we wszystkich wystąpieniach pokontrolnych sformułowano 11 wniosków, w tym:

Wnioski do Ministra Sportu i Turystyki dotyczyły:

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

Wnioski nr 1, 3 i 4 zostały zrealizowane, natomiast ws. realizacji wniosku nr 2 Minister poinformował, że ze względu na wysokie koszty dostosowania hali sportowej im. Leszka Blanika w Gdańsku do wymagań Międzynarodowej Federacji Gimnastycznej zwróci się do wnioskodawcy projektu o skorygowanie opisu przedsięwzięcia we wniosku o dofinansowanie.

Wnioski do prezydentów miast – inwestorów kontrolowanych hal:

W związku z jednostkowym i nieusuwalnym charakterem nieprawidłowości polegających na przyjęciu nierzetelnych założeń finansowych dotyczących utrzymania nowo wybudowanych hal, odstąpiono od formułowania wniosków dotyczących tego zagadnienia. Sformułowano wnioski dotyczyły jednostkowych nieprawidłowości stwierdzonych w toku kontroli:

Do Prezydenta Miasta Gdynia sformułowano jeden wniosek dotyczący podjęcia działań w celu zwrotu przez Halę środków dotacji przedmiotowej przekazanej z budżetu Miasta w 2009 r. w kwocie przekraczającej 50% kosztów działalności tego zakładu budżetowego w 2009 r. Wniosek został przyjęty do realizacji.

Do Prezydenta Miasta Częstochowy skierowano dwa wnioski dotyczące:

1. Podjęcia działań mających na celu osiągnięcie założonego w umowie o dofinansowanie wskaźnika rezultatu dotyczącego liczby osób korzystających z hali.
2. Monitorowania i weryfikowanie poprawności danych dotyczących liczby osób korzystających z hali, przekazywanych przez jej operatora. Wnioski zostały przyjęte do realizacji.

¹⁵⁶ Urząd Miasta Częstochowy i MOSiR Częstochowa.

¹⁵⁷ Zastrzeżenia MOSiR Częstochowa uchwałą nr KPK/KPO-415-249/2014 z dnia 29 grudnia 2014 r., natomiast zastrzeżenia złożone przez Prezydenta Miasta Częstochowy uchwałą nr KPK/KPO-KPK/KPO-KR-415-248/2014 z dnia 7 stycznia 2015 r.

Wnioski do operatorów hal:

Do zakładu budżetowego Hala Sportowo-Widowiskowa, operatora hali Gdynia Arena sformułowano jeden wniosek dotyczący podjęcia działań w celu zwrotu środków dotacji przedmiotowej przekazanej z budżetu Miasta Gdyni w 2009 r., w kwocie przekraczającej 50% kosztów działalności hali w 2009 r. Wniosek został przyjęty do realizacji.

Do jednostek, które pełniły w okresie objętym kontrolą funkcję operatora hali w Częstochowie skierowano trzy wnioski:

MOSiR Częstochowa – wniosek o dokonanie korekty informacji o liczbie osób korzystających z hali w czasie pełnienia przez MOSiR funkcji jej operatora. Wniosek został zrealizowany w zakresie dotyczącym frekwencji na turnieju finałowym o Puchar Polski w siatkówce mężczyzn w 2013 r., natomiast odnośnie liczby widzów na meczach PlusLigi w 2013 r. MOSiR odmówił skorygowania danych, zawyżonych w porównaniu z informacjami jakimi dysponował organizator rozgrywek. Jak napisał Dyrektor „*podtrzymuje swoje stanowisko i argumentację zawartą w piśmie dotyczącym zgłoszenia zastrzeżenia*”¹⁵⁸.

HSC Częstochowa sp. z o.o.:

1. Zapewnienie rzetelnego monitorowania wskaźnika rezultatu „liczba osób korzystających z hali”.
2. Opracowanie zasad udostępniania hali, umożliwiających Miastu realizację jego zadań własnych.

Wnioski zostały przyjęte do realizacji.

4.4 Finansowe rezultaty kontroli.

Na finansowe rezultaty kontroli, w łącznej wysokości 335 912 zł, składają się:

- niepobranie przez Prezydenta Miasta Częstochowy od operatora hali (spółki HSC Częstochowa) należnego podatku od nieruchomości za sierpień 2013 r. w wysokości 44 123 zł¹⁵⁹.
- przekroczenie wysokości dotacji przedmiotowej z budżetu Miasta Gdyni na dofinansowanie kosztów działalności zakładu budżetowego Hala Sportowo-Widowiskowa w Gdyni. Wykorzystana dotacja stanowiła 60,6% poniesionych kosztów, tj. przekraczała o 291 789 zł kwotę stanowiącą 50 % kosztów działalności hali, co było niezgodne z art. 24 ust. 7 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych¹⁶⁰.

¹⁵⁸ Wykazywana przez MOSiR Częstochowa liczba widzów na meczach PlusLigi była przedmiotem zastrzeżeń, oddalonych przez Komisję Rozstrzygającą NIK.

¹⁵⁹ rezydent Miasta Częstochowy w trakcie kontroli NIK wezwał spółkę HSC Częstochowa do zapłaty zaległego podatku od nieruchomości.

¹⁶⁰ Prezydent Miasta Gdyni w dniu 7 listopada 2014 r. wezwał Dyrektora Hali Sportowo-Widowiskowej w Gdyni – zakład budżetowy do zwrotu kwoty dotacji przedmiotowej, przekazanej z budżetu Miasta Gdyni w 2009 r. w kwocie przekraczającej 50% kosztów działania tego podmiotu a następnie pismem z 15 grudnia 2014 r. wyraził zgodę na rozłożenie należnej do budżetu Miasta Gdyni ww. kwoty na 24 raty, płatne miesięcznie oraz umorzenie odsetek od tej zaległości.

Wykaz jednostek objętych kontrolą

Lp.	Jednostka kontrolowana	Kierownik jednostki kontrolowanej	Ocena
1.	Ministerstwo Sportu i Turystyki	Minister Sportu i Turystyki: – Adam Giersz – do 18 listopada 2011 r. – Joanna Mucha – od 18 listopada 2011 do 27 listopada 2013 r. – Andrzej Biernat – od 27 listopada 2013 r.	Ocena opisowa ¹⁶¹
2.	Urząd Miasta Gdyni	Prezydent Miasta Wojciech Bogusław Szczurek	Pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości
3.	Hala Sportowo-Widowiskowa w Gdyni	Dyrektor Zakładu Budżetowego Hala Sportowo-Widowiskowa Mariusz Machnikowski	Pozytywna, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości;
4.	Urząd Miasta Zielona Góra	Prezydent Miasta Janusz Kubicki	Pozytywna pomimo stwierdzonej nieprawidłowości
5.	Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji w Zielonej Górze	Dyrektor MOSiR Robert Jagielowicz	Pozytywna
6.	Urząd Miasta Częstochowy	Komisarz Piotr Kurpios do 10 grudnia 2010 r. Prezydent Miasta Krzysztof Matyjaszczuk od 10 grudnia 2010 r.	Negatywna
7.	Hala Sportowa Częstochowa Sp. z o.o.	Prezes Zarządu Hala Sportowa Częstochowa Sp. z o.o. Damian Lewandowski	Pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości
8.	Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji w Częstochowie	Dyrektor MOSiR Tomasz Łuszcz	Pozytywna pomimo stwierdzonej nieprawidłowości
9.	Urząd Miejski w Bielsku-Białej	Prezydent Miasta Jacek Krywult	Pozytywna pomimo stwierdzonej nieprawidłowości
10.	Bielsko-Bialski Ośrodek Sportu i Rekreacji	Dyrektor BBOSiR Grzegorz Jania	Pozytywna

¹⁶¹ „W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, w Ministerstwie Sportu i Turystyki prawidłowo ustalano poziom dofinansowania ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej (dalej: Fundusz, FRKF) dla inwestycji w postaci hal sportowych i widowiskowo-sportowych. Zarówno wnioski o dofinansowanie, z wyjątkiem jednego, jak i umowy o dofinansowanie przedsięwzięć zawierały wszystkie wymagane przepisami prawa informacje. Środki Funduszu były przekazywane inwestorom po przedstawieniu faktur, zgodnie z zasadą proporcjonalności, określoną w umowie, zaś rozliczenia inwestycji terminowo zatwierdzane. Zachowywano prawidłowe proporcje w podziale środków na inwestycje objęte wojewódzkimi wieloletnimi programami rozwoju bazy sportowej oraz programami inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu. Przydzielając środki dla poszczególnych województw, uwzględniano m.in. wymagane kryteria liczby ludności, podstawowego dochodu na jednego mieszkańca oraz liczby obiektów sportowych w województwie. W MSiT realizowano cele określone w *Strategii rozwoju sportu w Polsce do 2015 r.* m.in. określając odnoszące się do nich priorytety inwestycyjne dla wojewódzkich wieloletnich programów rozwoju bazy sportowej.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły przypadków:

- kwalifikacji do dofinansowania ze środków Funduszu inwestycji, pomimo nieuwzględnienia przez wnioskodawcę w projekcie budowlanym wymagań międzynarodowych organizacji sportowych oraz pomimo niezłączenia do wniosku o jej dofinansowanie kopii wymaganych projektów porozumień lub umów, zawartych pomiędzy wnioskodawcą a polskimi związkami sportowymi;
- nieegzekwowania od wnioskodawców corocznego przekazywania informacji o przebiegu realizacji i finansowania inwestycji dofinansowywanej ze środków FRKF.

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

Wykaz obowiązujących aktów prawnych:

1. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.
2. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych – Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.
3. Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych – Dz. U. nr 201 poz. 1540 ze zm.
4. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych – Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.
5. Rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 23 sierpnia 2010 r. w sprawie dofinansowania zadań ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej – Dz. U. Nr 156, poz. 1051.
6. Rozporządzenie Ministra Sportu z dnia 10 lipca 2006 r. w sprawie dofinansowania zadań ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej – Dz. U. nr 134 poz. 994 ze zm.
7. Rozporządzenie Ministra Sportu z dnia 21 września 2006 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie dofinansowania zadań ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej – Dz. U. nr 178 poz. 1318.
8. Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 15 stycznia 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad dofinansowywania 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.
9. Komunikat nr 23 Ministra Finansów w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych z dnia 16 grudnia 2009 r. – Dz. Urz. Ministerstwa Finansów nr 15 poz. 84.

Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Szef Kancelarii Prezydenta RP
8. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
9. Szef Kancelarii Sejmu
10. Szef Kancelarii Senatu
11. Minister Sportu i Turystyki
12. Przewodniczący Sejmowej Komisji do spraw Kontroli Państwowej
13. Przewodniczący Sejmowej Komisji Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki
14. Przewodniczący Senackiej Komisji Nauki, Edukacji i Sportu
15. Wojewodowie
16. Marszałkowie województw
17. Przewodniczący sejmików województw