



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyla

KNO-4113-002-01/2014
D/14/510

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	D/14/510 – Wykorzystanie środków publicznych w związku z ubieganiem się przez miasto Kraków wspólnie z regionem tatrzańskim o przyznanie roli gospodarza Zimowych Igrzysk Olimpijskich i Paraolimpijskich w 2022 r.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego.
Kontrolerzy	1. Bogdan Jasiński, doradca ekonomiczny, legitymacja służbowa nr 907. 2. Grzegorz Jasionek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie nr 92521 z dnia 12 stycznia 2015 r. 3. Sylwia Pomorska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie nr 92525 z dnia 12 stycznia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Sportu i Turystyki, ul. Senatorska 14, 00-082 Warszawa, zwane dalej „Ministerstwem” lub „MSiT”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ministrem Sportu i Turystyki w okresie od 18 listopada 2011 r. do 26 listopada 2013 r. była Pani Joanna Mucha; od 27 listopada 2013 r. Ministrem Sportu i Turystyki jest Pan Andrzej Biernat. (dowód: akta kontroli str. 536)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie¹ Najwyższej Izby Kontroli Minister Sportu i Turystyki (dalej: „Minister”), w wyniku prawidłowo przeprowadzonych analiz w zakresie finansowym oraz prawnym m.in. z organami administracji rządowej, zapewnił możliwość sfinansowania z budżetu państwa w wysokości 15.272 tys. zł, zadania publicznego związanego z przygotowaniem Miasta Krakowa, wspólnie z regionem tatrzańskim po stronie polskiej i słowackiej, o przyznanie roli gospodarza Zimowych Igrzysk Olimpijskich i Paraolimpijskich w 2022 r. (dalej: „ZIO”). Jednakże zawarcie przez Ministra, w dniu 28 lutego 2014 r., z Gminą Miejską Kraków umowy dotyczącej dofinansowania ZIO ze środków budżetu państwa w kwocie 12.772 tys. zł nastąpiło pomimo nieposiadania przez Gminę Miejską Kraków wystarczającej wiedzy o stopniu poparcia opinii publicznej dla realizacji powyższego zadania.

W związku z powzięciem przez Ministra w trakcie obowiązywania ww. umowy wiedzy o zamiarze przeprowadzenia przez Gminę Miejską Kraków referendum lokalnego dotyczącego zorganizowania ZIO, MSiT nie przekazało Gminie Miejskiej Kraków II transzy udzielonej dotacji celowej w wysokości 2.856,14 tys. zł. W wyniku przeprowadzonego w dniu 25 maja 2014 r. referendum lokalnego większość mieszkańców Krakowa opowiedziała się przeciwko organizacji ZIO, w następstwie czego Gmina Miejska Kraków zrezygnowała z ubiegania się o prawo do organizacji ZIO. W związku z tym w dniu 3 września 2014 r. Minister wydał decyzję zobowiązującą Gminę Miejską Kraków do zwrotu I transzy dotacji w wysokości 3.970 tys. zł. Doprowadziło to do powstania sporu pomiędzy Skarbem Państwa – Ministrem Sportu i Turystyki a Gminą Miejską Kraków związanego z wykonaniem umowy z dnia 28 lutego 2014 r., w którym Minister zajął stanowisko, że wydatki w ramach I transzy dotacji zostały poniesione niezasadnie, natomiast Gmina Miejska Kraków domaga się przekazania II transzy dotacji.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według skali 3-stopniowej byłoby utrudnione albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

Minister Sportu i Turystyki prawidłowo rozliczył dotację celową udzieloną w dniu 21 listopada 2013 r. w kwocie 2.500 zł, przeznaczoną na wstępny etap ubiegania się o organizację ZIO w 2022 r. Beneficjent dotacji - Stowarzyszenie KKK 2022 - wydatkował środki w łącznej wysokości 1.946 tys. zł. Po analizie złożonego przez beneficjenta sprawozdania oraz po przeprowadzonej przez pracowników MSiT kontroli, Minister zasadnie wydał decyzję zobowiązującą Stowarzyszenie KKK 2022 do zwrotu kwoty 50,4 tys. zł z powodu niecelowości dokonanych wydatków.

Minister właściwie nadzorował prawidłowość wydatkowania środków pochodzących z dotacji celowych udzielonych na proces ubiegania się Krakowa o organizację ZIO w 2022 r. W okresie od 7 do 25 kwietnia 2014 r. pracownicy Ministerstwa skontrolowali sposób wydatkowanie przez Miasto Kraków środków wysokości 3.970 tys. zł otrzymanych w ramach pierwszej transzy umowy z dnia 28 lutego 2014 r. W wyniku tej kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w wydatkowaniu środków, a Minister pozytywnie ocenił realizację zadania określonego umową. W maju 2014 r. pracownicy Ministerstwa przeprowadzili kontrolę w Stowarzyszeniu KKK 2022.

NIK zwraca uwagę, że zanim udzielono dotacji celowej Gminie Miejskiej Kraków, Ministerstwo w 2013 r. późno podjęło działania w celu realizacji zadania publicznego pn. „Organizowanie sportu oraz jego promocja poprzez wsparcie procesu ubiegania się o przyznanie miastu Kraków praw do organizacji Zimowych Igrzysk Olimpijskich i Paraolimpijskich w 2022 r”². Ponadto ogłoszenie o otwartym konkursie ofert na dofinansowanie powyższego zadania publicznego, w wyniku którego udzielono Stowarzyszeniu Komitet Konkursowy Kraków 2022 dotacji celowej, nie spełniało wymogów art. 13 ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 23 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie³, tj. nie zamieszczono terminu składania ofert oraz terminu ich rozpatrzenia.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że Ministerstwo SiT nie zminimalizowało ryzyka negatywnych dla Skarbu Państwa konsekwencji dotyczących wyników ewentualnego referendum lokalnego przeprowadzonego na terenie Miasta Krakowa. Zdaniem NIK, na etapie opracowywania projektu umowy z Gminą Miejską Kraków, Ministerstwo powinno było uregulować kwestie związane z ewentualnym negatywnym wynikiem referendum lokalnego. Tak istotna dla społeczności lokalnej sprawa jak organizacja ZIO mogła być, zgodnie z art. 170 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁴, przedmiotem referendum gminnego, a finansowanie z budżetu państwa tego zadania powinno nastąpić dopiero po wyrażeniu woli organizowania Igrzysk Olimpijskich przez większość członków wspólnoty samorządowej. Ponadto, istnieje ryzyko negatywnego wobec Ministra rozstrzygnięcia sporu w toczącym się postępowaniu sądowo-administracyjnym w związku z wydaną przez Ministra decyzją o zwrocie przez Gminę Miejską Kraków dotacji celowej pobranej w nadmiernej wysokości (w kwocie 3.970 tys. zł).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Rzetelność analiz finansowych i prawnych w zakresie możliwości zorganizowania przez miasto Kraków wspólnie z regionem tatrzańskim Zimowych Igrzysk Olimpijskich i Paraolimpijskich w 2022 r.

Opis stanu faktycznego

Idea przyznania miastu Kraków – wspólnie z regionem tatrzańskim po stronie polskiej i słowackiej – roli gospodarza XXIV Zimowych Igrzysk Olimpijskich i XIII Zimowych Igrzysk Paraolimpijskich w 2022 r. powstała z inicjatywy władz samorządowych regionu Małopolski, Polskiego Komitetu Olimpijskiego oraz Słowackiego Komitetu Olimpijskiego. Po raz pierwszy z ideą przyznania Krakowowi organizacji Zimowych Igrzysk Olimpijskich w 2022 r.

² Wystąpienie pokontrolne NIK z dnia 23 kwietnia 2014 r. (KNO-4100-001-03/2014 P/14/001) po kontroli pn. „Wykonanie budżetu państwa w 2013 r. w części 25 – Kultura fizyczna, części 40 – Turystyka oraz wykonania planów finansowych Funduszu Zajęć Sportowych dla Uczniów oraz Funduszy Rozwoju Kultury Fizycznej.

³ Dz. U. z 2014 r., poz. 1118 ze zm.; dalej: „ustawa o działalności pożytku publicznego”.

⁴ Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

Minister zapoznał Radę Ministrów podczas posiedzenia w dniu 19 marca 2013 r. W trakcie posiedzenia Komisji Kultury Fizycznej Sportu i Turystyki Sejmu RP (23 marca 2013 r.), Minister przedstawił informację nt. stanu przygotowań do złożenia aplikacji dotyczącej organizacji ZIO Kraków 2022⁵.

Ideę organizacji ZIO w Krakowie w 2022 r. poparł Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, który w dniu 10 maja 2013 r. przyjął uchwałę popierającą ubiegania się o przyznanie Krakowi wspólnie z regionem tatrzańskim po stronie polskiej i słowackiej, roli gospodarza Zimowych Igrzysk Olimpijskich 2022 i Paraolimpijskich 2022⁶.

W dniu 18 czerwca 2013 r. Komitet Aplikacji Kraków ZIO 2022⁷ złożył w Ministerstwie dokument pn. „Raport otwarcia do procedury aplikacyjnej ZIO Kraków 2022”. W dokumencie tym zawarto opis obszarów niezbędnych do realizacji w ramach przygotowań do organizacji ZIO (m.in. opis niezbędnych obiektów sportowych i pozasportowych, stanu turystyki i zakwaterowania, obsługi transportowej, opieki medycznej, oraz stanu bezpieczeństwa). W skład tego dokumentu wchodzi również opracowany przez PwC Polska Sp. z o. o. dokument o nazwie „XXIV Zimowe Igrzyska Olimpijskie Kraków 2022. Raport” sporządzony na podstawie informacji Miasta Krakowa. Raport ten zawiera informacje dotyczące: kluczowych terminów i działań niezbędnych do uzyskania praw do organizacji ZIO, celu i korzyści z organizacji Igrzysk, kryteriów i obiektów niezbędnych do przyznania organizacji Igrzysk Olimpijskich, wstępnego budżetu ZIO Kraków 2022, źródeł finansowania Igrzysk Olimpijskich, porównania z innymi imprezami o podobnej skali oraz ryzyk związanych z organizacją ZIO. W części dotyczącej kluczowych terminów i działań w fazie aplikacji PwC Polska Sp. z o. o. rekomendowała przeprowadzenie w okresie lipiec 2013 r. – marzec 2014 r. badań nastawienia opinii publicznej dotyczącej organizacji ZIO w 2022 r. oraz przeprowadzenie drugiego badania nastawienia opinii publicznej w okresie lipiec 2014 r. - styczeń 2015 r., tj. po uzyskaniu przez Kraków statusu Miasta Kandydującego do organizacji ZIO. Analizując ryzyka związane z organizacją Igrzysk, PwC Polska Sp. z o. o. wskazała na ryzyko związane z brakiem poparcia społecznego dla kandydatury Krakowa oraz zaproponowała „jak najszybsze przeprowadzenia referendum/sondaży, przeprowadzenie pozytywnej kampanii społecznej”. W raporcie tym wskazano, że budżet Igrzysk Olimpijskich (zgodnie z wymogami Międzynarodowego Komitetu Olimpijskiego⁸) składa się z:

- budżetu inwestycyjnego (wydatki na infrastrukturę sportową i pozasportową, ochronę środowiska i infrastrukturę transportową), którego źródłem finansowania będą środki pochodzące z: budżetu państwa, samorządu terytorialnego, prywatne i funduszy strukturalnych;
- budżetu operacyjnego (wydatki na organizację Igrzysk Olimpijskich i Paraolimpijskich, wydatki na bezpieczeństwo oraz promocję) finansowanego ze środków: MKOL, budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego, sponsorów oraz z wpływów ze sprzedaży biletów;
- budżetu konkursowego (wydatki na: przygotowania dokumentów aplikacyjnych, przygotowania niezbędnych analiz oraz na pozostałe koszty związane z aplikowaniem), którego źródłem finansowania będą środki: budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz sponsorów.

Wstępny budżet Igrzysk Olimpijskich oszacowano na kwotę 14.148.200 tys. zł, w tym:

- budżet inwestycyjny – 8.500.000 tys. zł,
- budżet operacyjny – 5.600.000 tys. zł,
- budżet konkursowy – 48.300 tys. zł.

⁵ Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki Sejmu RP z dnia 21 marca 2013r. (<http://orka.sejm.gov.pl/zapisy7.nsf/0/D04959D759D407EFC1257B3D003B4960/%24File/0163707.pdf>).

⁶ M.P. z 2013 r., poz. 445.

⁷ Komitet Aplikacji Kraków 2022 w osobach: Jagna Marczałajtis-Walczak – Przewodnicząca Komitetu, Prof. Jacek Majchrowski – Prezydenta Miasta Krakowa, Marek Sowa – Marszałek Województwa Małopolskiego.

⁸ Dalej: „MKOL”.

Budżet konkursowy na lata 2013 – 2015 oszacowano na łączną kwotę 48.300 tys. zł i ze względu na źródła jego finansowania przedstawiał się następująco:

- rok 2013 – wydatki jednostek samorządu terytorialnego 3.300 tys. zł, wydatki budżetu państwa 2.600 tys. zł. Razem w 2013 r. – 5.900 tys. zł;

- rok 2014 – wydatki jednostek samorządu terytorialnego 10.700 tys. zł, wydatki budżetu państwa 12.800 tys. zł. Razem w 2014 r. – 23.500 tys. zł;

- rok 2015 – wydatki jednostek samorządu terytorialnego 8.300 tys. zł, wydatki budżetu państwa 10.600 tys. zł. Razem w 2015 r. – 18.900 tys. zł.

Oszacowano, że w latach 2013-2015 jednostki samorządu terytorialnego w ramach budżetu konkursowego poniosą wydatki w łącznej kwocie 22.300 tys. zł (46%), a budżet państwa wydatki w kwocie 26.000 tys. zł (54%).

(dowód: akta kontroli str. 612-760)

W dniu 22 sierpnia 2013 r. trzy jednostki samorządu terytorialnego⁹ utworzyły stowarzyszenie pn. „Komitet Konkursowy Kraków 2022” z siedzibą w Krakowie, którego zasadniczym celem była koordynacja współpracy na rzecz kandydatury miasta Krakowa jako organizatora ZIO w 2022 r.

(dowód: akta kontroli str. 40-41, 345-358)

W dniu 16 września 2013 r. do Ministra wpłynęło pismo (SP.01.425.1.71.2013) podpisane przez: Pana Marka Sowę – Marszałka Województwa Małopolskiego, Pana Jacka Majchrowskiego – Prezydenta Miasta Krakowa oraz Panią Jagnę Marczułajtis-Walczak – Przewodniczącą Komitetu Aplikacyjnego, w którym zwrócono się o „podjęcie działań i decyzji, zmierzających do stworzenia uczestnikom racjonalnych warunków ekonomicznych”. Jednocześnie zaproponowano konkretne modele partycypacji finansowej Skarbu Państwa w projekcie ZIO 2022:

- udzielenie wspólnego zamówienia publicznego i współfinansowanie realizacji,
- przystąpienie w proporcji 50% do współfinansowania zadań, na których realizację Miasto Kraków udzieli zamówienia publicznego,
- przekazanie środków do powołanego Stowarzyszenia KKK 2022 na jego wniosek w trybie art. 12 ustawy o działalności pożytku publicznego,
- ustanowienie Wojewody Małopolskiego dysponentem środków celowych budżetu państwa, przeznaczonych na realizację projektu ZIO 2022.

(dowód: akta kontroli str. 3-8)

Ministerstwo dysponowało analizami prawnymi w zakresie możliwości finansowania z budżetu państwa projektu ZIO 2022. W dniu 9 sierpnia 2013 r. Departament Prawny Ministerstwa sporządził dla Ministra analizę prawną dotyczącą możliwości sfinansowania zadań związanych z przygotowaniem Miasta Krakowa do ubiegania się o organizację ZIO w 2022 r. W analizie tej wskazano m.in., że nie ma podstaw prawnych na bezpośrednie sfinansowanie Miastu Kraków zadań związanych z przygotowaniem do ubiegania się o organizację ZIO. Dopuszczono możliwość wykorzystania innych rozwiązań prawnych, tj. przewidzianych w ustawie o działalności pożytku publicznego oraz ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 11-14)

W dniu 1 października 2013 r. Rada Ministrów zabezpieczyła środki finansowe w wysokości 25.938 tys. zł na wsparcie procesu ubiegania się Krakowa o rolę gospodarza ZIO w 2022 r. Uznano, że w latach 2013-2015 Minister na wsparcie ww. procesu otrzyma środki w następujących wysokościach:

- 1) w 2013 roku - do wysokości 2.591 tys. zł,

⁹ Miasto Kraków, Województwo Małopolskie oraz Miasto Zakopane.

¹⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.; dalej: „prawo zamówień publicznych”.

2) w 2014 roku – do wysokości 12.772 tys. zł,

3) w 2015 roku – do wysokości 10.575 tys. zł.

Propozycja budżetu prezentowanego podczas posiedzenia Rady Ministrów w dniu 1 października 2013 r. przygotowana została przez Miasto Kraków. Wiodącą rolę w przygotowaniu materiałów dla Rady Ministrów w zakresie możliwości finansowania z budżetu państwa procesu ubiegania się Krakowa o ZIO w 2022 r. pełniło MSiT.

W dniu 14 grudnia 2012 r. Minister zobowiązał przedstawicieli Krakowa oraz Województwa Małopolskiego do przygotowania materiałów dotyczących: planów i harmonogramów prac inwestycyjnych, kosztów planowanych inwestycji i sposobów ich finansowania.

W dniu 19 marca 2013 r. Rada Ministrów przyjęła informację dotyczącą idei ubiegania się o przyznanie miastu Kraków roli gospodarza ZIO w 2022 r. oraz zobowiązała Ministra do przygotowania i przedstawienia we współpracy z: Ministrem Finansów, Ministrem Spraw Wewnętrznych, Ministrem Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Ministrem Administracji i Cyfryzacji, Ministrem Zdrowia, Ministrem Środowiska, Ministrem Rozwoju Regionalnego – szczegółowej informacji obejmującej w szczególności zweryfikowany zakres niezbędnych prac infrastrukturalno-komunikacyjnych oraz warianty źródeł ich finansowania.

W dniu 20 maja 2013 r. Minister przekazał zainteresowanym resortom materiał przedstawiony przez władze samorządowe Małopolski i Komitet Aplikacji ZIO Kraków 2022 (powołany uchwałą nr LIX/838/12 Rady Miasta Krakowa z dnia 24 października 2012 r.).

W okresie pomiędzy 22 maja a 25 czerwca 2013 r. w Ministerstwie prowadzono robocze uzgodnienia międzyresortowe z udziałem przedstawicieli władz samorządowych Małopolski, podczas których właściwe ministerstwa ustosunkowywały się do przedstawionego administracji rządowej materiału. Na ich podstawie władze samorządowe Małopolski oraz Komitet Aplikacji ZIO Kraków 2022 dokonały ponownej analizy wstępnego budżetu Igrzysk Olimpijskich, w tym budżetu konkursowego na lata 2013-2015. Została opracowana propozycja modelu określającego poziom partycypacji poszczególnych partnerów w kosztach projektu na etapie procedury konkursowej oraz budżetu inwestycyjnego i operacyjnego do 2022 r.

(dowód: akta kontroli str. 537-542, 1079-1081)

Zarządzeniem z dnia 22 marca 2013 r. Minister powołał w MSiT Zespół do spraw koordynacji prac w związku z ubieganiem się Miasta Krakowa o organizację XXIV Zimowych Igrzysk Olimpijskich w 2022 roku¹¹. W skład ww. zespołu weszli dyrektor Biura Ministra, dyrektor i pracownicy Departamentu Strategii i Współpracy Międzynarodowej, dyrektor Departamentu Prawnego, dyrektor Departamentu Infrastruktury, pracownik Departamentu Sportu Wyczynowego oraz dyrektor Centralnego Ośrodka Sportu w Warszawie. Do zadań tego zespołu należało prowadzenie prac koordynacyjnych oraz analiza, ocena i identyfikacja ewentualnych zagrożeń w realizacji procesu ubiegania się Miasta Krakowa o organizację ZIO w 2022 r.

(dowód: akta kontroli str. 1081-1082)

W działalności Ministerstwa w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Minister Sportu i Turystyki prawidłowo prowadził analizy prawno-finansowe w zakresie możliwości sfinansowania z budżetu państwa zadań związanych z przygotowaniem Miasta Krakowa do ubiegania się o organizację ZIO w 2022 r.

W latach 2013 – 2014 na dofinansowanie procesu ubiegania się przez Miasto Kraków roli gospodarza ZIO w 2022 r. zapewniono w budżecie państwa środki w łącznej wysokości 15.272 tys. zł. Kwota powyższa wynikała z kalkulacji opracowanych na zlecenie Miasta Krakowa i Województwa Małopolskiego, lecz wiodącą rolę w opracowaniu budżetu

¹¹ Dz. Urz. MSiT z 2013 r., poz. 8 ze zm.

związanego z organizacją ZIO w 2022 r. pełnił Minister, który współpracował w tej sprawie z Ministrem Finansów, Ministrem Spraw Wewnętrznych, Ministrem Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Ministrem Administracji i Cyfryzacji, Ministrem Zdrowia, Ministrem Środowiska oraz Ministrem Rozwoju Regionalnego.

2. Prawidłowość udzielenia i rozliczania w 2014 r. dotacji na realizację zadania publicznego związanego z ubieganiem się przez Miasto Kraków wspólnie z regionem tatrzańskim o przyznanie roli gospodarza ZIO w 2022 r.

Opis stanu faktycznego

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Sportu i Turystyki po kontroli pn. „Wykonanie budżetu państwa w 2013 r. w części 25 – Kultura fizyczna, części 40 – Turystyka oraz wykonania planów finansowych Funduszu Zajęć Sportowych dla Uczniów oraz Funduszy Rozwoju Kultury Fizycznej”, NIK zwróciła uwagę na późne podjęcie przez Ministerstwo działań w celu realizacji zadania publicznego pn. „Organizowanie sportu oraz jego promocja poprzez wsparcie procesu ubiegania się o przyznanie miastu Kraków praw do organizacji Zimowych Igrzysk Olimpijskich i Paraolimpijskich w 2022 r.”, którego źródłem finansowania była rezerwa ogólna budżetu państwa w wysokości 2.500 tys. zł. NIK stwierdziła również nieprawidłowość polegającą na braku zamieszczenia w ogłoszeniu o otwartym konkursie na realizację tego zadania, terminu składania ofert oraz terminu ich rozpatrzenia, co było niezgodne z art. 13 ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy o działalności pożytku publicznego. O przyznanie środków rezerwy ogólnej na ww. cel Minister wystąpił z wnioskiem w dniu 19 września 2013 r. Środki z rezerwy zostały przyznane Ministrowi w dniu 11 października 2013 r.¹² Minister Finansów decyzją z 16 października 2013 r. zwiększył budżet części 25 o kwotę 2.500 tys. zł. MSiT w dniu 18 października 2013 r. ogłosiło konkurs na dofinansowanie ww. zadania publicznego, a w 21 listopada 2013 r. zawarło ze Stowarzyszeniem KKK 2022 umowę na realizację tego zadania.

W wyniku rozstrzygnięcia konkursu, w dniu 21 listopada 2013 r. pomiędzy Ministrem Sportu i Turystyki a Stowarzyszeniem KKK 2022, na podstawie art. 47 i 151 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹³, art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie¹⁴ oraz art. 16 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego, została zawarta umowa dotycząca dofinansowania ze środków publicznych zadania pn. „Organizowanie sportu oraz jego promocja poprzez wsparcie procesu ubiegania się o przyznanie miastu Kraków praw do organizacji Zimowych Igrzysk Olimpijskich i Paraolimpijskich w 2022 r.”¹⁵.

Całkowity koszt realizacji tego zadania strony ustaliły w wysokości 3.193,7 tys. zł, w tym środki dotacji celowej z budżetu państwa w wysokości 2.500 tys. zł (78,3%) oraz środki budżetu Województwa Małopolskiego w wysokości 693,7 tys. zł (21,7%). Termin realizacji zadania strony ustaliły na okres od 7 listopada do 31 grudnia 2013 r. Ministerstwo przekazało środki na kwotę określoną w umowie z dwóch transzach: 21 listopada 2013 r. – 1.500 tys. zł i 29 listopada 2013 r. – 1.000 tys. zł. Zgodnie z ww. umową, głównym celem zadania było „przygotowanie i zarządzanie procesem ubiegania się Krakowa, wraz z regionem tatrzańskim po stronie polskiej i słowackiej, o prawo organizacji Zimowych Igrzysk Olimpijskich i Paraolimpijskich w 2022 r., jak również przygotowanie profesjonalnej aplikacji Miasta Zgłaszającego się we współpracy z Gminą Miejską Kraków, jak i wszystkimi podmiotami zaangażowanymi w projekt”. Zgodnie z § 7 ust. 1 ww. umowy, Stowarzyszenie KKK 2022 w terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania tj. od 31 grudnia 2013 r. sporządziło i złożyło w Ministerstwie sprawozdania merytoryczne i rzeczowo-finansowe z realizacji zadania. W sprawozdaniu wykazało wydatki na kwotę 2.443,8 tys. zł, w tym: 1.946 tys. zł z dotacji celowej budżetu państwa (77,8% kwoty otrzymanej dotacji)

¹² Zarządzenie nr 75 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 października 2013 r. w sprawie przyznania Ministrowi Sportu i Turystyki, z ogólnej rezerwy budżetowej, środków finansowych, z przeznaczeniem na dofinansowanie organizowania sportu oraz jego promocję poprzez wsparcie procesu ubiegania się o przyznanie miastu Kraków Zimowych Igrzysk Olimpijskich i Paraolimpijskich w 2022 r.

¹³ Dz. U z 2013 r., poz. 885 ze zm.; dalej: „ustawa o finansach publicznych”.

¹⁴ Dz. U. z 2014 r., poz. 715.; dalej: „ustawa o sporcie”.

¹⁵ Umowa Nr 2013/0271/1147/Udot/DS/ZIO2022/TR.

oraz 497,8 tys. zł (71,8%) z budżetu Województwa Małopolskiego. Niewykorzystane środki dotacji w wysokości 554 tys. zł, Stowarzyszenie KKK 2022 zwróciło na rachunek Ministerstwa w dniu 14 stycznia 2014 r., tj. zgodnie z warunkami określonymi w § 8 ust. 2 ww. umowy. Ministerstwo w dniu 3 lutego 2014 r. poinformowało Stowarzyszenie KKK 2022 o przyjęciu sprawozdania w części finansowej na kwotę 1.946 tys. zł.

W części sprawozdania dotyczącej merytoryczno-finansowego wykonania zadania, Stowarzyszenie KKK 2022 wskazało, że w ramach celu głównego zrealizowane zostały następujące cele szczegółowe:

- stworzono i wdrożono strategię marketingową dla procesu ubiegania się o przyznanie prawa do organizacji Zimowych Igrzysk Olimpijskich i Paraolimpijskich w 2022 r.,
- opracowano wstępne założenia i wytyczne, zgodne z wymogami zawartymi w materiale „Procedura Akceptacji Kandydatury 2022”, niezbędne do profesjonalnego przygotowania dokumentacji aplikacyjnej, tzw. „Bid Book I”.

(dowód: akta kontroli str. 32-37, 344-435)

W okresie od 7 do 30 maja 2014 r. pracownicy MSiT przeprowadzili w siedzibie Stowarzyszenia KKK 2022 kontrolę prawidłowości realizacji umowy z dnia 21 listopada 2013 r. W jej wyniku Minister merytoryczną część zrealizowanego zadania ocenił jako zgodną ze złożoną ofertą i zawartą umową. Jednocześnie Minister uznał za niecelowe dokonanie wydatków ze środków pochodzących z dotacji celowej na kwotę 106.113,44 zł poniesionych na:

- zakup namiotu sferycznego, którego Stowarzyszenie KKK 2022 nie wykorzystało w 2013 r., tj. w okresie obowiązywania umowy. Namiot został wykorzystany dopiero 30 kwietnia 2014 r., tj. po okresie obowiązywania umowy i po podjęciu przez Radę Miasta Krakowa uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum lokalnego (wartość zakupu – 43.421,19 zł),
- zakup 14 szt. sprzętu komputerowego (rozdysponowanego pomiędzy sześciu pracowników, czterech osób zatrudnionych na umowy cywilno-prawne i czterech członków Zarządu Stowarzyszenia KKK 2022) dokonanych 30 grudnia 2013 r., a więc na jeden dzień przed końcem terminu umowy (wartość 52.745,6 zł),
- opracowanie sprawozdania „z zakresu lokalizacji i wymogów sportowych dla narciarstwa alpejskiego w związku z ZIO 2022”. W ocenie Ministra sprawozdanie powyższe nie było tożsame z przedmiotem zawartej z ekspertem umowy o dzieło (934,4 zł).

Ponadto, Minister uznał, że przekroczono plan wydatków o 9.012,25 zł w związku z zakupem zwiększonej liczby strojów reprezentacyjnych przeznaczonych na potrzeby Stowarzyszenia KKK 2022.

(dowód: akta kontroli str. 40-72)

W związku z opisanymi wyżej ustaleniami Minister w dniu 16 lipca 2014 r. zawiadomił Stowarzyszenie KKK 2022 o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie zwrotu części dotacji pobranej w nadmiernej wysokości, a w dniu 17 września 2014 r. wydał decyzję administracyjną (Nr 12), w której zobowiązał Stowarzyszenie KKK 2022 do zwrotu (wraz z odsetkami) kwoty 105.179,04 zł z tytułu niecelowych wydatków poniesionych na ww. zakupy.

(dowód: akta kontroli str. 438-450)

W związku powyższą decyzją administracyjną, Stowarzyszenie KKK 2022 (w likwidacji) złożyło w dniu 25 września 2014 r. wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej ww. decyzją. Minister w dniu 29 grudnia 2014 r. wydał decyzję (Nr 23/2014/DS), w której uchylił w całości decyzję z 17 września 2014 r. i zobowiązał Stowarzyszenie KKK 2022 do zwrotu dotacji pobranej w nadmiernej wysokości w kwocie łącznej 50.433,44zł (wraz z odsetkami od 12 czerwca 2014 r.). W uzasadnieniu tej decyzji Minister wskazał na nieuzasadniony zakup namiotu sferycznego (w kwocie 43.421,19 zł) oraz strojów

reprezentacyjnych (w kwocie 7.012,25 zł). Zakup 14 szt. sprzętu komputerowego, Minister na podstawie przedłożonych przez Stowarzyszenie KKK 2022 dodatkowych wyjaśnień, uznał za uzasadniony. W dniu 7 stycznia 2015 r. Stowarzyszenie KKK 2022 przekazało na rachunek bankowy MSiT kwotę 50.433,44 zł oraz odsetki w kwocie 2.636 zł.

(dowód: akta kontroli str. 451-535, 1086)

W dniu 8 listopada 2013 r. została uchwalona ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej¹⁶. W art. 31 tej ustawy uregulowano, że w 2014 r. minister właściwy do spraw kultury fizycznej może udzielić miastu Kraków dotacji celowej, na zasadach określonych w przepisach o finansach publicznych, w kwocie 12.772 tys. zł, na dofinansowanie zadania własnego z zakresu kultury fizycznej związanego z ubieganiem się, w fazach aplikacji oraz kandydatury, przez miasto Kraków wspólnie z regionem tatrzańskim po stronie polskiej i słowackiej o przyznanie roli gospodarza ZIO w 2022 r. W uzasadnieniu do projektu tej ustawy podano m.in., że przepis art. 31 umożliwi ministrowi właściwemu do spraw kultury fizycznej przekazanie miastu Kraków dotacji celowej w kwocie do 12.772 tys. zł na dofinansowanie zadania własnego z zakresu kultury fizycznej, związanego z ubieganiem się przez miasto Kraków, wspólnie z regionem tatrzańskim po stronie polskiej i słowackiej, o przyznanie roli gospodarza XXIV Zimowych Igrzysk Olimpijskich i XIII Zimowych Igrzysk Paraolimpijskich w 2022 roku, w fazie aplikacji oraz fazy kandydatury. Dodany przepis miał stanowić wyraźną podstawę udzielenia dotacji celowej dla miasta Kraków oraz uprościć przekazanie środków budżetu państwa na to zadanie. Z uwagi na fakt, że działania miasta Krakowa było w trakcie realizacji, konieczne było sprawne udzielenie wsparcia finansowego na realizację fazy aplikacji oraz fazy kandydatury w ubieganiu się o organizację ZIO 2022¹⁷.

W dniu 8 stycznia 2014 r. Minister na podstawie art. 154 ust. 1 ustawy o finansach publicznych zwrócił się do Ministra Finansów z wnioskiem (nr DEF/073/1/2014/Ak1/1 UNP 2014-972) o zwiększenie wydatków w części 25 – Kultura fizyczna o kwotę 12.772 tys. zł, w drodze przeniesienia środków w tej wysokości z rezerwy celowej budżetu państwa poz. 78¹⁸. W uzasadnieniu Minister podał m.in., że środki będą przekazane na dofinansowanie procedury konkursowej w zakresie promocji i związanych z nią kwestii organizacyjnych, m.in.:

1) w fazie aplikacji na pokrycie kosztów:

- opracowania dokumentacji aplikacyjnej (Bid dokument);
- bieżącego doradztwa specjalistycznego oraz współpracy z ekspertami branżowymi;
- delegacji służbowych;
- promocyjnej kampanii krajowej (Internet, telewizja, prasa);
- prowadzenia badań opinii publicznej;

2) w fazie kandydatury na pokrycie kosztów:

- bezzwrotnej opłaty kandydatury dla MKOL w wysokości 500 tys. USD;
- ekspertów branżowych;
- promocyjnej kampanii międzynarodowej.

W uzasadnieniu ww. pisma podano również, że ewentualne wsparcie finansowe fazy kandydatury uwarunkowane jest uprzednim zakwalifikowaniem się miasta Krakowa do tej fazy (po 8-9 lipca 2014 r.). Wskazano, że przekazanie pierwszej transzy środków

¹⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 1645.

¹⁷ <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/883D85F4C00E9825C1257BF9004F99F1/%24File/1788.pdf>.

¹⁸ Poz. 78 pn. "Dofinansowanie zadania własnego z zakresu kultury fizycznej związanego z ubieganiem się przez miasto Kraków, wspólnie z regionem tatrzańskim po stronie polskiej i słowackiej o przyznanie roli gospodarza Zimowych Igrzysk Olimpijskich i Paraolimpijskich w 2022 r."

budżetowych zgodnie z harmonogramem działań (umowa w trakcie uzgodnień) zaplanowane zostało na 20 stycznia 2014 r. w kwocie 3.970 tys. zł¹⁹.

(dowód: akta kontroli str. 1087-1090)

W odpowiedzi na powyższy wniosek, Minister Finansów pismem z dnia 30 stycznia 2014 r. poinformował Ministra, że wyjaśnienia wymagają: po pierwsze - przesłanki, dla których wystąpiono o pełne rozdysponowanie rezerwy, skoro umowa między Ministrem a Miastem Kraków jest jeszcze w trakcie uzgodnień, natomiast pierwsza transza środków opiewa na znacząco niższą kwotę (3.970 tys. zł) od wnioskowanej; po drugie – ewentualne wsparcie finansowe fazy kandydatury uwarunkowane jest uprzednim zakwalifikowaniem się Krakowa dopiero w dniach 8-9 lipca 2014 r.²⁰

(dowód: akta kontroli str. 1091)

W odpowiedzi na ww. pismo, Minister wyjaśnił (6 lutego 2014 r.) m.in., że na realizację tego zadania składa się faza aplikacji i faza kandydatury. Minister zamierzał podpisać umowę dotacyjną z Miastem Kraków, na realizację zadania w dwóch ww. fazach. „Uzgodniony przez strony wzór umowy zakłada jednak zabezpieczenie dysponenta środków budżetowych (tj. Ministra Sportu i Turystyki) – w przypadku niezakwalifikowania się Miasta Krakowa do fazy kandydatury umowa zostanie rozwiązana, a niewykorzystane środki w pierwszym możliwym terminie zostaną zwrócone do ponownego wykorzystania przez Ministerstwo Finansów”. Minister zaznaczył, że wobec skali wyzwań i presji czasu związanej ze sprawnym i skutecznym przeprowadzeniem wzajemnie powiązanych procedur: aplikacyjnej i kandydackiej, niecelowe jest podpisywanie umów cząstkowych z beneficjentem²¹.

(dowód: akta kontroli str. 1092-1094)

W odpowiedzi, Minister Finansów poinformował, iż biorąc pod uwagę konieczność wydatkowania większej kwoty w drugiej połowie roku, wniosek na kwotę 12.772 tys. zł nie może zostać pozytywnie rozpatrzony. Mając jednak na uwadze konieczność podpisania umowy z Miastem Kraków, Minister Finansów uznał za zasadne skorygowanie wniosku do wysokości niezbędnej do wydatkowania w początkowym etapie finansowania zadania z jednoczesnym wystąpieniem z wnioskiem o udzielenie zapewnienia finansowania w pozostałym zakresie²².

(dowód: akta kontroli str. 1095)

W związku z powyższym Minister w dniu 24 lutego 2014 r. wystąpił do Ministra Finansów z wnioskiem o zwiększenie wydatków w części 25 budżetu państwa o kwotę 6.826 tys. zł, w drodze przeniesienia środków z rezerwy celowej budżetu państwa, poz. 78. W uzasadnieniu Minister podał, że środki zostaną przeznaczone na dofinansowanie procedury konkursowej fazy aplikacji poprzez wsparcie procesu ubiegania się o przyznanie miastu Kraków ZIO w 2022 r. Jednocześnie, Minister zwrócił się z wnioskiem o udzielenie zapewnienia finansowania pozostałych wydatków na kwotę 5.946 tys. zł z przeznaczeniem na dofinansowanie fazy kandydatury²³.

Minister Finansów w dniu 24 lutego 2014 r. zwiększył wydatki w 2014 r. w części 25 o wnioskowaną kwotę 6.826 tys. zł. Wskazał, że w przypadku kiedy zadanie nie mieści się w zakresie procedury konkursowej fazy aplikacji należy niezwłocznie wystąpić o korektę tej decyzji. Analiza zadań, jakie mieszczą się w wymienionej we wniosku fazie aplikacji, musiała być dokonana przez dysponenta na podstawie posiadanych dokumentów i ewentualnych wyjaśnień wnioskodawcy (Miasta Krakowa), co do związku wydatków z celem, na który złożono wniosek. Przewidziane do realizacji zadania należało przeanalizować pod kątem zasadności i racjonalności wydatkowania przyznaných

¹⁹ Pismo Ministra Sportu i Turystyki z dnia 8 stycznia 2014 r. znak: DEF/073/1/1214/AK/1 UNP 2014-972.

²⁰ Pismo Ministra Finansów z dnia 30 stycznia 2014 r. znak: FS9-4135-1/SUG/9/2014 RD-6216/2014.

²¹ Pismo Ministra Sportu i Turystyki z dnia 6 lutego 2014 r. znak: DEF/073/2/1214/1 UNP 2014-08284.

²² Pismo Ministra Finansów z dnia 7 lutego 2014 r. znak: FS9-4135-1.2/SUG/73/2014 RD-13086/14.

²³ Pismo Ministra Sportu i Turystyki z dnia 24 lutego 2014 r. znak: DEF/073/4/AK/1/1 UNP 2014:12351.

środków²⁴. W dniu 28 lutego 2014 r. Minister Finansów udzielił zapewnienia finansowania fazy kandydatury Krakowa w wysokości 5.946 tys. zł²⁵.

(dowód: akta kontroli str. 108-110)

W dniu 27 lutego 2014 r. Komisja powołana przez Ministra²⁶ pozytywnie zaopiniowała ofertę Gminy Miejskiej Kraków na dofinansowanie z budżetu państwa zadania publicznego na ubieganie się Krakowa wspólnie z regionem tatrzańskim po stronie polskiej i słowackiej o przyznanie roli gospodarza ZIO w 2022 r. Komisja zwróciła uwagę, że planowana przez autorów projektu ZIO Kraków 2022 wysokość nakładów finansowych na fazę aplikacji jest zbyt wysoka w stosunku do środków na fazę kandydatury. Minister zatwierdził protokół z prac ww. Komisji w dniu 28 lutego 2014 r. i w tym samym dniu zawarł z Gminą Miejską Kraków - Urzędem Miasta Krakowa umowę na realizację zadania publicznego związanego z ubieganiem się w fazach aplikacji oraz kandydatury, przez miasto Kraków wspólnie z regionem tatrzańskim po stronie polskiej i słowackiej o przyznanie roli gospodarza Zimowych Igrzysk Olimpijskich i Paraolimpijskich w roku 2022²⁷. Na realizację tego zadania Minister udzielił dotacji celowej w kwocie 12.772 tys. zł. Zgodnie z § 3 ust. 3 umowy, Miasto Kraków na realizację zadania zobowiązało się przekazać środki w łącznej wysokości 10.017,9 tys. zł, w tym: 3.977,1 tys. zł - środki własne, 1.533,1 tys. zł - wkład pracy osób zatrudnionych w Gminie Miejskiej Kraków zaangażowanych w realizację zadania oraz 4.507,7 tys. zł - z innych źródeł. Łącznie umowa przewidywała wydatkowanie kwoty 22.789,9 tys. zł. Termin realizacji zadania ustalono na okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2014 r. W § 3 ust. 6 umowy uregulowano, że środki pochodzące z dotacji celowej zostaną przekazane w czterech transzach: I transza - do 4 marca 2014 r. w wysokości 3.970 tys. zł, II transza - do 4 kwietnia 2014 r. w wysokości 2.856 tys. zł, III transza do 4 sierpnia 2014 r. w wysokości 2.973 tys. zł oraz IV transza - do 3 października 2014 r. w wysokości 2.973 tys. zł. W § 3 ust. 10 tej umowy określono, że w przypadku niezakwalifikowania się Miasta Krakowa do fazy kandydatury, na podstawie decyzji MKOL, która zapadnie w Lozannie w dniach 8-9 lipca 2014 r., Miasto Kraków zobowiązane jest do sporządzenia i przedstawienia MSiT sprawozdania końcowego z wykonania zadania w terminie 30 dni od dnia zakończenia jego realizacji. Wówczas, za termin zakończenia zadania uznaje się dzień 31 lipca 2014 r. Zgodnie z § 11 ust. 3 umowa mogła być również rozwiązana na mocy porozumienia stron w przypadku wystąpienia okoliczności, za które Miasto Kraków i MSiT nie ponoszą odpowiedzialności, a które uniemożliwiają wykonanie umowy. W takiej sytuacji skutki finansowe i ewentualny zwrot środków Miasto Kraków i MSiT miały określić w sporządzonym protokole. W umowie nie uregulowano kwestii odnoszących się do przeprowadzenia referendum lokalnego.

(dowód: akta kontroli str. 543-561)

Projekt ww. umowy został przygotowany przez departament wiodący, tj. Departament Strategii i Współpracy Międzynarodowej i był uzgodniony z Departamentem Prawnym oraz Departamentem Ekonomiczno-Finansowym MSiT.

(dowód: akta kontroli str. 1082)

Zaprzestanie kontynuowania finansowania Stowarzyszeniem KKK 2022 było spowodowane zapewnieniem finansowania Krakowa o organizację ZIO, bezpośrednio w drodze ustawy Sejmu RP. W 2013 r. kwota 2.500 tys. zł pochodziła z rezerwy celowej budżetu państwa i była przeznaczona na dofinansowanie organizowania sportu oraz jego promocję przez wsparcie procesu ubiegania się o przyznanie Miastu Kraków organizacji ZIO w 2022 r. W ocenie Ministerstwa nie było możliwości przekazywania środków bezpośrednio jednostkom samorządu terytorialnego. Minister mógł uruchomić środki jedynie z drodze

²⁴ Decyzja Ministra Finansów z dnia 27 lutego 2014 w sprawie zmian w budżecie państwa na 2014 r. Pismo znak: FS9-4135-1.3/111/SUG/2014.

²⁵ Decyzja Ministra Finansów z dnia 28 lutego 2014 o zapewnianiu finansowania wydatków. Pismo znak: FS9-4135-1.3/Z/114/SUG/2014 RD-19773/14.

²⁶ Na podstawie decyzji Ministra Sportu i Turystyki z dnia 12 lutego 2014 r. w sprawie powołania i trybu działania Komisji oceniającej ofertę na dofinansowanie realizacji zadania publicznego pn. Ubieganie się, w fazach aplikacji oraz kandydatury, przez miasto Kraków wspólnie z regionem tatrzańskim po stronie polskiej i słowackiej o przyznanie roli gospodarza Zimowych Igrzysk Olimpijskich i Paraolimpijskich w roku 2022".

²⁷ Umowa Nr 2014.0051/0173/UDOT/ZIO/DWM; dalej: „umowa z dnia 28 lutego 2014 r.”

otwartego konkursu, zgodnie z przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego. W roku 2013 Minister prowadził działania zmierzające do zabezpieczenia w budżecie państwa na 2014 r. środków niezbędnych dla wsparcia realizacji fazy aplikacji i kandydatury Krakowa do organizacji ZIO w 2022 r. Działania te polegały m.in. na skierowaniu 22 sierpnia 2013 r. do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów propozycji zabezpieczenia środków na realizację fazy aplikacji i kandydatury w procesie ubiegania się Krakowa o ZIO. Prowadzono również w tej sprawie konsultacje z Ministerstwem Finansów. Efektem tej działalności było wprowadzenie zapisów dotyczących zabezpieczania środków dla Miasta Krakowa w przyjętej przez Sejm RP w dniu 8 listopada 2013 r. ustawie o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej. Tym samym zaprzestano bezpośredniej współpracy ze Stowarzyszeniem KKK 2022.

(dowód: akta kontroli str. 1082-1083)

Zgodnie z § 7 ust. 1 pkt 1 umowy z dnia 28 lutego 2014 r. Miasto Kraków przedłożyło w dniu 2 maja 2014 r. sprawozdanie częściowe (za I kwartał 2014 r.) z realizacji umowy z dnia 28 lutego 2014 r. W sprawozdaniu tym stwierdzono m.in., że „cele i rezultaty zostały osiągnięte i realizowane zgodnie z zamierzeniami”. W części sprawozdania dotyczącej poniesionych kosztów na realizację zdania wykazano wydatki na kwotę 5.663,7 tys. zł, w tym: ze środków dotacji celowej 3.948,4 tys. zł i Miasta Krakowa – 1.715,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 564-573)

Zgodnie z „Procedurą Akceptacji Kandydatury 2022 MKOL”²⁸, w terminie do 14 marca 2014 r. miasta ubiegające się o role gospodarza ZIO 2022 powinny złożyć w siedzibie MKOL w Lozannie wnioski aplikacyjne (tzw. Bid Book I) o prawo organizacji XXIV Zimowych Igrzysk Olimpijskich i Zimowych Igrzysk Paraolimpijskich. W harmonogramie planowanych działań, stanowiącym zał. nr 1 do umowy z dnia 28 lutego 2014 r. realizację „fazy aplikacji” zaplanowano w okresie od 1 stycznia do 31 lipca 2014 r. Na realizację tej fazy zaplanowano wydatki w kwocie 12.209,7 tys. zł, w tym: ze środków budżetu państwa 6.826,1 tys. zł (55,9%) oraz środków beneficjenta 5.383,6 tys. zł (44,1%). W pkt. 6 tego harmonogramu zaplanowano „opracowanie wniosku aplikacyjnego. Etap I (Bid Book I)” w okresie od 14 stycznia do 14 marca 2014 r. Na realizację tego zadania zaplanowano wydatki w łącznej kwocie 3.609,7 tys. zł w tym: ze środków budżetu państwa - 3.429,2 tys. zł oraz 180,5 tys. zł ze środków jednostki samorządu terytorialnego.

(dowód: akta kontroli str. 552-561)

Pierwszą transzę środków MSiT przekazało w wysokości 3.970 tys. zł w dniu 4 marca 2014 r., a w dniu 13 marca 2014 r. w siedzibie MKOL w Lozannie został złożony wniosek aplikacyjny (Bid Book I) Miasta Krakowa.

(dowód: akta kontroli str. 112, 562-573, 963-1075)

W dniu 24 marca 2014 r. Zastępca Prezydenta Miasta Krakowa poinformował MSiT, że Prezydent Krakowa podjął decyzję o skierowaniu pod obrady Rady Miasta projektu uchwały o przeprowadzeniu referendum lokalnego dotyczącego organizacji w Krakowie ZIO w 2022 r. W dniu 1 kwietnia 2014 r. Rada Miasta Krakowa podjęła uchwałę o przeprowadzeniu referendum lokalnego²⁹ dotyczącego przeprowadzenia ZIO w Krakowie w 2022 r. Minister poinformował (11 kwietnia 2014 r.) Prezydenta Krakowa, że ewentualny negatywny wynik referendum stwarza zagrożenie niewykonania umowy z 28 lutego 2014 r. oraz przekazał projekt aneksu nr 1 do ww. umowy z prośbą jego podpisania. W zaproponowanym aneksie § 3 ust. 6 pkt 2 umowy z dnia 28 lutego 2014 r. otrzymałby brzmienie: „II transza do dnia 20 czerwca 2014 r. w wysokości 2 856 138 zł”. Zaproponowano też dodanie pkt. 5 w § 11 umowy w brzmieniu: „ostatecznego negatywnego wyniku referendum lokalnego w istotnych sprawach dotyczących mieszkańców Krakowa w zakresie dotyczącym poparcia organizacji Zimowych Igrzysk Olimpijskich w 2022 roku”. W odpowiedzi na zaproponowany aneks, Z-ca Prezydenta Krakowa poinformował,

²⁸ Procedura Akceptacji Kandydatury. XXIV Zimowe Igrzyska Olimpijskie. MKOL, Lozanna, maj 2013.

²⁹ Uchwała Nr CI/1553/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 1 kwietnia 2014 r. o przeprowadzeniu referendum lokalnego w istotnych sprawach dotyczących mieszkańców Krakowa.

że „aneks w zaproponowanym brzmieniu nie może być zaakceptowany i podpisany” oraz wezwał do wykonania warunków umowy i przekazania II transzy dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 116-118, 1100-1101)

Minister pismem z dnia 6 maja 2014 r. ponownie wezwał Prezydenta Miasta Krakowa do podpisania aneksu do umowy w wersji zaproponowanej 11 kwietnia 2014 r. oraz powtórzył, że „negatywny wynik referendum będzie stanowił formalną przeszkodę do dalszej realizacji umowy”.

W dniu 27 maja 2014 r. Prezydent Krakowa poinformował Ministra o wynikach przeprowadzonego referendum lokalnego, w wyniku którego 69,72% głosów oddano przeciwko organizacji ZIO w 2022 r., a 30,28% za ich organizacją. W związku z wynikiem referendum Prezydent Krakowa zwrócił się z prośbą o „wyznaczenie terminu spotkania, celem usankcjonowania zmiany okoliczności faktycznych nieobjętych treścią umowy, doprecyzowanie prawidłowych zasad rozliczenia umowy dotacyjnej oraz określenia zasad refundacji poniesionych wydatków przez Gminę Miejską Kraków do dnia 26 maja 2014 r.” W dniu 11 czerwca 2014 r. Rada Miasta Krakowa podjęła uchwałę w sprawie rezygnacji Krakowa z procesu ubiegania się o prawo do organizacji ZIO w 2022 roku³⁰. W związku z ww. uchwałą, Minister 12 czerwca 2014 r. wezwał Prezydenta Krakowa do zwrotu kwoty 3.970 tys. zł (w terminie 15 dni) z uwagi, że planowane efekty rzeczowe zadania określonego w umowie z dnia 28 lutego 2014 r., nie zostały osiągnięte.

Prezydent Krakowa w piśmie z 25 czerwca 2014 r. nie wyraził zgody na zwrot ww. kwoty dotacji, argumentując m.in., że kwota dotacji została wydatkowana głównie na przygotowanie wniosku aplikacyjnego (Bid Book I), uchwała Rady Miasta o rezygnacji Krakowa z procesu ubiegania się o prawo do organizacji ZIO w 2022 roku nie była powodem rezygnacji, a jedynie skutkiem wyników referendum oraz Miasto Kraków podtrzymuje stanowisko, że rozwiązanie umowy może nastąpić na podstawie § 11 ust. 3 umowy.

(dowód: akta kontroli str. 119-139)

Minister w dniu 3 lipca 2014 r. zawiadomił Gminę Miejską Kraków o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie zwrotu przez Gminę Miejską Kraków części dotacji w kwocie 3.970 tys. zł. Postępowanie zostało wszczęte na skutek rezygnacji Krakowa z procesu ubiegania się o prawo do organizacji ZIO w 2022 r.³¹ Prezydent Krakowa w odpowiedzi na ww. zawiadomienie, zaproponował podpisanie porozumienia w sprawie rozwiązania umowy z dnia 28 lutego 2014 r. oraz przedłożył Ministrowi projekt porozumienia. W projekcie tym sformułowano m.in. zapis w brzmieniu: „strony zgodnie oświadczają, że wyniki referendum lokalnego przeprowadzonego w Krakowie w dniu 25 maja 2014 r., podczas którego uczestniczący w nim mieszkańcy Krakowa (frekwencja w referendum wyniosła 35,96%) w większości (69,72%) opowiedzieli się przeciwko organizacji przez Miasto Kraków Zimowych Igrzysk Olimpijskich i Paraolimpijskich w 2022 r., stanowią okoliczność, za którą nie ponosi odpowiedzialności ani Zleceniodawca ani Zleceniobiorca, a która uniemożliwia dalsze wykonanie umowy” (§ 1 ust. 1 projektu). Ponadto, zaproponowano m.in. zapis w brzmieniu: „strony zgodnie oświadczają, iż za termin zakończenia realizacji zadania uznaje się dzień 26 maja 2014 r. (dzień ogłoszenia wyników referendum przez Obwodową Komisję Wyborczą)” (§ 2 ust. 2 projektu porozumienia).

Minister odpowiadając na ww. propozycję stwierdził, że odczytuje oczekiwania zawarte w projekcie porozumienia jako dalszą wypłatę środków dotacji celowej i nie widzi możliwości jego zawarcia.

(dowód: akta kontroli str. 142-174)

W dniu 3 września 2014 r. Minister na podstawie art. 104 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r Kodeks postępowania administracyjnego³², w związku z art. 169 ust. 1 pkt 2, ust. 2,

³⁰ Uchwała Nr CIX/1657/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 11 czerwca 2014 r. w sprawie rezygnacji Miasta Krakowa z procesu ubiegania się o prawo do organizacji Zimowych Igrzysk Olimpijskich w 2022 r.

³¹ Pismo Ministra Sportu i Turystyki z dnia 3 lipca 2014 r.; znak: DWM/026/2/2014/1.

³² Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

ust. 5 pkt 6 oraz ust. 6 ustawy o finansach publicznych, wydał decyzję administracyjną (Nr 11/2014/DWM), w której zobowiązał Gminę Miejską Kraków do zwrotu kwoty 3.970 tys. zł, tj. I transzy dotacji celowej udzielonej na podstawie umowy z dnia 28 lutego 2014 r. jako pobranej w nadmiernej wysokości, wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych naliczanych od dnia 11 czerwca 2014 r. W uzasadnieniu decyzji podano m.in., że „istota zawartej z Gminą umowy nie ograniczała się wyłącznie do ponoszenia przez Gminę wydatków ze środków publicznych ale przede wszystkim zobowiązywała Gminę do realizowania zadania publicznego, czyli dążenia do organizacji Zimowych Igrzysk Olimpijskich i Paraolimpijskich w 2022 roku za pomocą pozyskanych środków publicznych. Z uwagi na podjęte decyzje tj. referendum i jego wynik, Strona nie wywiązała się z powierzonego jej zadania publicznego odstępując od ubiegania się o przyznanie jej roli gospodarza Zimowych Igrzysk Olimpijskich i Paraolimpijskich w 2022 roku. (...) Minister w żaden sposób nie kwestionuje i nie może kwestionować faktu, iż referendum lokalne jest jednym z przewidzianych prawem sposobem decydowania o sprawach społeczności samorządowej. Zaciągając zobowiązania organ wykonawczy Gminy umocowany do podejmowania czynności prawnej musi jednak brać pod uwagę posiadany mandat społeczny, ze wszystkimi tego konsekwencjami (...). Z uwagi na fakt, iż działania organu wykonawczego Gminy wywierają skutki w obrocie prawnym, ewentualne potwierdzenie przez organy Gminy mandatu społecznego posiadanego do podjęcia tego rodzaju działań winno nastąpić przed zawarciem umowy. Dotyczy to w szczególności działań o tak doniosłym finansowo i społecznie znaczeniu jak organizacja imprezy sportowej o randze Igrzysk Olimpijskich. (...) Zawarta umowa nakładała na Stronę obowiązek dążenia do realizacji celu polegającego na przyznaniu roli gospodarza Zimowych Igrzysk Olimpijskich i Paraolimpijskich w 2022 roku. Z przyczyn technicznych realizacja ww. celu została w umowie podzielona na dwie fazy (aplikacji i kandydatury). Nie zmienia to jednak faktu, iż cel był jeden tj. dążenie do organizacji Zimowych Igrzysk Olimpijskich i Paraolimpijskich w 2022 roku. Nie ulega wątpliwości, że Strona nie zrealizowała zadania, ponieważ zaprzestała dążenia do osiągnięcia tego celu, pomimo uzyskania i wydatkowania środków pochodzących z dotacji. Co więcej zaprzestanie realizacji wskazanego celu było okolicznością całkowicie zależną od Strony. Żadna okoliczność niezależna od Strony, niwecząca realizację tego celu w zaistniałej sytuacji nie wystąpiła. (...) Odstąpienie od dalszej realizacji zadania spowodowało, że poniesione przez Stronę wydatki stały się zbędne. W sytuacji odstąpienia od dalszej realizacji zadania publicznego wydatkowane przez Stronę środki należy uznać za dotację pobraną w nadmiernej wysokości w tej części, w której wydatki te nie służą realizacji swego celu, a więc powierzonego zadania publicznego. W sytuacji zaprzestania dalszej realizacji zadania, każda kwota wydatkowana wcześniej przez Stronę z przekazanych w ramach umowy środków publicznych pozostaje wyższa od niezbędnych na dofinansowanie powierzonego zadania publicznego”.

(dowód: akta kontroli str. 180-187)

W dniu 17 września 2014 r. Gmina Miejska Kraków wniosła o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją administracyjną nr 11/2014/DWM. W uzasadnieniu do wniosku podano m.in., że zgodnie z § 2 ust. 2 umowy szczegółowy zakres i opis realizowanego zadania określa oferta wraz z załącznikiem, które stanowią integralną część umowy. Zgodnie z ofertą „głównym celem zadania publicznego jest przygotowanie, opracowanie i złożenie wniosku aplikacyjnego w fazie aplikacji oraz wniosku kandydackiego w fazie kandydatury zgodnie z zasadami i wytycznymi MKOL przez Miasto Kraków celem uzyskania prawa do organizacji XXIV Zimowych Igrzysk Olimpijskich w roku 2022. Zdaniem Gminy Miejskiej Kraków, celem dodatkowym jest rozwój kultury fizycznej i turystyki”. W ocenie Gminy zadanie to zostało wykonane w całości poprzez przygotowanie, opracowanie i w dalszej kolejności złożenie w terminie wniosku aplikacyjnego w MKOL.

(dowód: akta kontroli str. 189-197)

W dniu 22 października 2014 r. Gmina Miejska Kraków złożyła w Ministerstwie sprawozdanie końcowe z realizacji umowy z dnia 28 lutego 2014 oraz rozliczenie wydatków poniesionych w okresie od 1 stycznia do 25 maja 2014 r., tj. do daty przeprowadzenia referendum lokalnego. W sprawozdaniu tym wykazano wydatki na kwotę 8.222,4 tys. zł,

w tym: 4.933,2 tys. zł (60% wydatków) ze środków dotacji celowej oraz 3.289,1 tys. zł (40%) ze środków samorządu terytorialnego.

Po otrzymaniu ww. sprawozdania, Minister w dniu 12 listopada 2014 r. na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 1 oraz art. 94 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2014 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych³³ skierował do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Międzyresortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Finansów, zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych przez Magdalenę Srokę – Zastępcę Prezydenta Miasta Krakowa – z powodu nie rozliczenia w terminie dotacji otrzymanej w ramach umowy z dnia 28 lutego 2014 r. W zawiadomieniu Minister wskazał, że nierozliczenie dotacji stanowi naruszenie art. 150 ustawy o finansach publicznych oraz § 7 ww. umowy, co stanowi znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art 9 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności. Uzasadniając zawiadomienie Minister wskazał m.in., że nierozliczenie dotacji nastąpiło poprzez przedstawienie Ministrowi sprawozdania z realizacji zadania z 4 miesięcznym opóźnieniem. Zdaniem Ministra, z treści sprawozdania wynika, że Gmina Kraków zakończyła zadanie w dniu 26 maja 2014 r. wraz z ogłoszeniem przez komisję wyborczą negatywnego wyniku referendum w sprawie rezygnacji Krakowa z procesu ubiegania się o prawo do organizacji Zimowych Igrzysk Olimpijskich w 2022 r. W związku z § 7 umowy, Kraków nie dochował 30 dniowego terminu na przekazanie sprawozdania końcowego z realizacji zadania, który upłynął w dniu 25 czerwca 2014 r. Minister uzasadniał, że początek biegu terminu na sporządzenie i przedstawienie sprawozdania końcowego związany był z faktycznym zakończenia realizacji zadania, co jego zdaniem nastąpiło w dniu 26 maja 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 297-302)

Powyższe zawiadomienie zostało przekazane przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Międzyresortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Finansów (zgodnie z właściwością) do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Krakowie, który postanowieniem z dnia 30 marca 2015 r. odmówił wszczęcia postępowania w tej sprawie. Uzasadniając swoją decyzję Rzecznik wskazał m.in., że brak jest podstaw do uznania, iż w okolicznościach w jakich doszło do wycofania się Miasta Krakowa z ubiegania się o organizację igrzysk, zapisy zawarte w § 7 oraz w § 3 ust. 10 umowy są właściwe dla ustalenia terminu zakończenia realizacji zadania oraz ustalenie obowiązującego Zleceniobiorcę-Beneficjenta terminu przedstawienia Zleceniodawcy sprawozdania końcowego z wykonania zadania. W ocenie Rzecznika, przyjęcie przez Ministra terminu zakończenia realizacji zadania publicznego daty 26 maja 2014 r. wynikającej z pisma przewodniego (Zastępcy Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 17 października 2014 r, znak: SP.01.425.1.61.15.2014) i ustalenie na tej podstawie terminu złożenia sprawozdania stanowiącego rozliczenie dotacji – do dnia 25 czerwca 2014 r., było nieuzasadnione. Rzecznik zauważył, że po powzięciu wiadomości o wycofaniu się Miasta Krakowa z ubiegania się o organizację igrzysk, istniała możliwość wprowadzenia odpowiednich zmian w umowie w formie pisemnego aneksu (według ustaleń w § 14 umowy) w zakresie doprecyzowania postanowień dotyczących określenia terminu zakończenia zadania i złożenia sprawozdania końcowego, a zarazem rozliczenie dotacji – w dostosowaniu do pozostałych okoliczności.

(dowód: akta kontroli str. 1104-1111)

Minister w dniu 15 kwietnia 2015 r. wniósł do Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych zażalenie na ww. postanowienie. W uzasadnieniu Minister podniósł, że zakończenie realizacji zadania miało miejsce w dniu 26 maja 2014 r. wraz z ogłoszeniem przez komisję wyborczą negatywnego wyniku referendum lokalnego w zakresie projektu ZIO. Ustalenie terminu zakończenia realizacji zadania potwierdziła Gmina Miejska Kraków, która w piśmie z dnia 17 października 2014 r. stwierdziła, że odstąpiła od realizacji zadania w dniu 26 maja 2014 r., co jednoznacznie wskazuje na zakończenie realizacji zadania. Minister ponadto wskazał, że w chwili zawarcia umowy żadna ze stron nie spodziewała

³³ Dz. U z 2013 r., poz. 168; dalej: „ustawa o odpowiedzialności”.

się, że realizacja zadania zostanie przerwana z uwagi na wyniki referendum lokalnego. W przypadku Gminy Miejskiej Kraków można było oczekiwać, że przed podjęciem decyzji o zgłoszeniu swojej kandydatury do organizacji ZIO w 2022 r., upewniono się o poparciu społecznym dla takiej inicjatywy. Okazało się, że strona samorządowa w dniu zawarcia umowy nie posiadała wiedzy i nie mogła przewidzieć, że referendum zostanie przeprowadzone.

(dowód: akta kontroli str. 1112-1116)

Prawidłowość wykonania przez Gminę Miejską Kraków umowy z dnia 28 lutego 2014 r. była przedmiotem kontroli przeprowadzonej (na podstawie art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. kontroli w administracji rządowej³⁴) przez pracowników MSiT w okresie od 7 do 25 kwietnia 2014 r. W sprawozdaniu z tej kontroli (sporządzonym 16 maja 2014 r.) ustalono m.in., że celem głównym zadania „jest przygotowanie i zarządzanie procesem ubiegania się Krakowa wraz z regionem tatrzańskim po stronie polskiej i słowackiej o prawo do organizacji XXIV Zimowych Igrzysk Olimpijskich i Paraolimpijskich w 2022 r. oraz przygotowanie i złożenie wniosku aplikacyjnego i kandydackiego zgodnie z zasadami Międzynarodowego Komitetu Olimpijskiego”. Dla realizacji ww. celu zaplanowano dwa etapy: 1) etap I – faza aplikacji (1.01-31.07.2014 r.): profesjonalne przygotowanie i złożenie do MKOL dokumentów aplikacyjnych Krakowa, działania promocyjne, konsultacje społeczne; 2) etap II – faza kandydatury (1.08.-31.12.2014 r.): profesjonalne przygotowanie dokumentów kandydatury Krakowa, działania promocyjne, badanie opinii publicznej. Szczegółowemu badaniu poddano wydatki poniesione przez Miasto Kraków w okresie od 1 stycznia do 31 marca 2014 r., tj. poniesionych w ramach I transzy dotacji celowej z budżetu państwa. W wyniku tej kontroli Minister pozytywnie „z nieznacznymi uchybieniami dotyczącymi sposobu przyjęcia w umowie kwoty roboczogodziny” ocenił realizację przez Gminę Miejską Kraków zadania określonego w umowie. Kontrola nie stwierdziła nieprawidłowości w wydatkowaniu środków, zarówno w grupie kosztów ponoszonych wspólnie, jak i wyłącznie przez Gminę Miejską Kraków.

(dowód: akta kontroli str. 82-96)

W odpowiedzi na ww. sprawozdanie z kontroli Prezydent Miasta Krakowa poinformował Ministra o podjętych działaniach w celu wyeliminowania stwierdzonych „nieznaczących uchybień”. Prezydent Krakowa nie wniósł uwag do treści i ustaleń ww. sprawozdania.

(dowód: akta kontroli str. 97)

Minister dwukrotnie (3 listopada 2014 r. oraz 9 grudnia 2014 r.) wydał postanowienie o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy w toczącym się postępowaniu o ponownie rozpatrzenie sprawy, a w dniu 16 grudnia 2014 r. wydał decyzję (Nr 22/2014/DWM), w której utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję z dnia 3 września 2014 r. (Nr 11/2014/DWM). W uzasadnieniu tej decyzji Minister podał m.in., że Miasto Kraków zawierając umowę ze Skarbem Państwa przyjęło zobowiązanie do realizacji zadania publicznego związanego z ubieganiem się w fazach aplikacji oraz kandydatury wspólnie z regionem tatrzańskim po stronie polskiej i słowackiej o przyznanie roli gospodarza ZIO w 2022 r. Z uwagi na fakultatywność wystąpienia drugiego etapu, zadanie zostało podzielone na dwie części, tj. dofinansowanie fazy aplikacji i fazy kandydatury. Obie części stanowiły o istocie zadania, które polegało na podejmowaniu wszelkich starań (działań), zgodnie z postanowieniami umowy dla uzyskania przez Miasto Kraków roli gospodarza ZIO. Celem zadania było dążenie do organizacji ZIO. Zdaniem Ministra wiążący wynik referendum lokalnego zniweczył cel umowy. Zaprzestanie działań zmierzających do tak określonego celu przesądza o tym, że Miasto Kraków nie zrealizowało zadania. Nie zasługuje na uwzględnienie stanowisko Krakowa, zgodnie z którym Miasto wykonało zlecone zadania publiczne w całości poprzez przygotowanie, opracowanie i złożenie w terminie wniosku aplikacyjnego w MKOL. Minister nie znalazł jakichkolwiek podstaw do uchylenia zaskarżonej decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 306-319)

³⁴ Dz. U. Nr 185, poz. 1092.

Miasto Kraków w dniu 12 stycznia 2015 r. zwróciło na rachunek bankowy Ministerstwa dotację w kwocie 3.970 tys. zł oraz odsetki od tej kwoty w wysokości 214 tys. zł. Jednocześnie 14 stycznia 2014 r. złożyło do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na decyzję Ministra Nr 22/2014/DWM z dnia 16 grudnia 2014 r. W uzasadnieniu skargi wskazano m.in., że „zgodnie ze złożoną ofertą głównym celem zadania publicznego jest przygotowanie, opracowanie i złożenie wniosku aplikacyjnego w fazie aplikacji oraz wniosku kandydackiego w fazie kandydatury zgodnie z zasadami i wytycznymi MKOL”. Zdaniem skarżącego, „Gmina Miejska Kraków w terminie i skutecznie złożyła wniosek o przyznanie roli gospodarza ZIO do MKOL, faza aplikacji została pozytywnie zakończona”. Gmina Miejska Kraków podniosła ponadto, że negatywny wynik referendum lokalnego był okolicznością niezależną od stron umowy, ale i niemożliwą do przewidzenia w chwili jej zawierania. Przy zachowaniu należytej staranności Gmina Miejska Kraków nie może ponosić odpowiedzialności, a dalsze wykonanie umowy z dnia 28 lutego 2014 r. w fazie II, stało się niemożliwe z przyczyn niezależnych od stron umowy. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 20 kwietnia 2015 r. sprawa nie została rozstrzygnięta.

(dowód: akta kontroli str. 326-342)

Miasto Kraków w dniu 14 stycznia 2014 r. zawarło z firmą Event Knowledge Services S.A. (dalej: „EKS”) z siedzibą w Lozannie umowę³⁵ na świadczenie przez EKS profesjonalnej obsługi, wsparcia i doradztwa w procesie ubiegania się Miasta Kraków o prawo organizacji ZIO w 2022 r., w tym m.in. opracowanie dokumentacji związanej z tym procesem, zgodnej ze wszystkimi wymogami MKOL (§ 1 umowy). W preambule umowy zawarto m.in. zapis, zgodnie z którym „intencją stron Umowy jest osiągnięcie rezultatu w postaci przyznania Miastu Kraków prawa do organizacji w 2022 roku ZIO oraz ich przeprowadzenie w taki sposób, aby: spełnić wizję Igrzysk Miasta Kraków; osiągnąć cele, jakie Miasto Kraków chce osiągnąć poprzez organizację igrzysk”. W § 1 ust. 1 pkt 1 umowy strony określiły m.in., że wartość umowy w 2014 r. nie przekroczy kwoty 6.285 tys. zł (brutto), w tym środki Gminy Miejskiej Kraków w wysokości 1.257 tys. zł (20%) i środki finansowe MSiT w wysokości 5.028 tys. zł (80%).

(dowód: akta kontroli str. 574-611)

Umowa pomiędzy Gminą Miejską Kraków a EKS została podpisana na sześć tygodni przed zawarciem umowy pomiędzy Gminą Miejską Kraków a Skarbem Państwa na dofinansowanie realizacji zadania publicznego (28 lutego 2014 r.) i nie była uzgadniana z Ministerstwem.

(dowód: akta kontroli str. 1084)

W sprawozdaniu (za I kwartał 2014 r.) z realizacji umowy z dnia 28 lutego 2014 r. Miasto Kraków wykazało m.in., że głównym zadaniem EKS było profesjonalne przygotowanie i złożenie do MKOL dokumentów aplikacyjnych Krakowa (Bid Book I). Cel został zrealizowany w pełnym zakresie. Dodatkowo EKS przygotował: całościową analizę kosztów, ryzyk finansowych, korzyści i strat wynikających z przeprowadzenia procesu ubiegania się o ZIO w 2022 r. (pn. „Ogólna strategia i kompleksowa analiza”); strategię techniczną (pn. „Strategia techniczna”), która opisuje i planuje całościowy proces przygotowania dokumentacji dla MKOL; opracowania zawierające ekspertyzy oraz studium wykonalności dla obiektów sportowych i pozasportowych nowobudowanych.

(dowód: akta kontroli str. 564-573)

W dokumencie pn. „Ogólna strategia i kompleksowa analiza”, EKS dokonało analizy procesu konsultacji społecznych i angażowania interesariuszy w ubieganiu się o organizację w Krakowie ZIO w 2022 r. We wstępie do tej analizy stwierdzono, że Gmina Kraków i Stowarzyszenie Komitet Konkursowy Kraków 2022 pragnie otwartego i przejrzystego zaangażowania społeczeństwa i kluczowych interesariuszy. W kontekście tego zaangażowania Gmina Kraków potwierdziła o planowanym rozpoczęciu procesu konsultacji społecznych po złożeniu wniosku aplikacyjnego do MKOL (termin złożenia wniosku upływa 14 czerwca 2014 r.) i po opublikowaniu Wniosku Aplikacyjnego. EKS sporządziło podsumowanie przeprowadzonej analizy. W pkt. 6 podsumowania wskazano,

³⁵ Umowa nr WI/74/SP/1/2014.

że po złożeniu wniosku aplikacyjnego do MKOL 14 marca 2014 r. Gmina Kraków zobowiązała się przeprowadzić proces konsultacji społecznych. W pkt. 7 podsumowania wskazano, że Gmina Kraków ustaliła, iż nie ma wymogu przeprowadzania referendum dotyczącego ubiegania się Krakowa o prawo organizacji Igrzysk Olimpijskich i Paraolimpijskich.

(dowód: akta kontroli str. 761-818)

W dokumencie pn. „Strategia techniczna. Wersja 1.0. z 28 lutego 2014 r.” w rozdziale 14 pkt. 14.6.2 zobowiązano Gminę Kraków do rozpoczęcia oficjalnego procesu konsultacji społecznych natychmiast po złożeniu Wniosku Aplikacyjnego. Ponadto, EKS wskazało, że „czas przewidziany na ten proces konsultacji zbiega się z działaniami partii związanymi ze zbliżającymi się wyborami do samorządu lokalnego i wyborami na prezydenta miasta. Już w tej chwili są dowody na to, że Wniosek jest wykorzystywany dla celów politycznych/wyborczych (ppkt a). Proces konsultacji zostanie podjęty w tym samym czasie, gdy MKOL będzie analizował Wniosek Aplikacyjny Kraków 2022. MKOL będzie prowadził monitoring mediów lokalnych i będzie w pełni poinformowany o wszelkim potencjalnym braku wsparcia społecznego”.

(dowód: akta kontroli str. 819-962)

Ministerstwo poznało treść ww. dokumentów (tj. „Strategii Ogólnej i Kompleksowej Analizy” oraz „Strategia Techniczna”) dopiero 24 kwietnia 2014 r. Przekazanie dokumentacji nastąpiło po monicie Ministerstwa z dnia 28 marca 2014 r. W związku z przesłaniem ww. dokumentów dopiero w kwietniu 2014 r., Ministerstwo nie mogło ich wykorzystać przy pracach nad zapisami warunków umowy Nr 2014.0052/0173/UDOT/ZIO/DWM z 28 lutego 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1084)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Ministerstwa w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że Ministerstwo SiT nie zminimalizowało ryzyka negatywnych dla Skarbu Państwa konsekwencji dotyczących wyników ewentualnego referendum lokalnego przeprowadzonego na terenie Miasta Krakowa. Zdaniem NIK, na etapie opracowywania projektu umowy z Gminą Miejską Kraków, Ministerstwo powinno było uregulować kwestie związane z ewentualnym negatywnym wynikiem referendum lokalnego. Tak istotna dla społeczności lokalnej sprawa jak organizacja ZIO mogła być zgodnie z art. 170 Konstytucji RP przedmiotem referendum gminnego, a finansowanie z budżetu państwa tego zadania powinno nastąpić dopiero po wyrażeniu woli organizowania Igrzysk Olimpijskich przez członków wspólnoty samorządowej.

Ponadto, NIK zwraca uwagę, że istnieje ryzyko negatywnego dla Skarbu Państwa rozstrzygnięcia sporu w toczącym się postępowaniu sądowo-administracyjnym w związku z wydaną przez Ministra decyzją o zwrocie przez Gminę Miejską Kraków dotacji celowej pobranej w nadmiernej wysokości (w kwocie 3.970 tys. zł).

Ocena cząstkowa

Minister Sportu i Turystyki prawidłowo rozliczył dotację celową udzieloną w dniu 21 listopada 2013 r. w kwocie 2.500 zł, przeznaczoną na wstępny etap ubiegania się o organizację ZIO w 2022 r. Beneficjent dotacji - Stowarzyszenie KKK 2022 - wydatkował środki w łącznej wysokości 1.946 tys. zł, tj. 77,8% kwoty otrzymanej dotacji. Po analizie złożonego przez beneficjenta sprawozdania oraz po przeprowadzonej przez pracowników MSiT kontroli, Minister zasadnie wydał decyzję zobowiązującą Stowarzyszenie KKK 2022 do zwrotu kwoty 50,4 tys. zł z powodu niecelowości dokonanych wydatków.

Minister właściwie nadzorował prawidłowość wydatkowania środków pochodzących z dotacji celowych udzielonych na proces ubiegania się Krakowa o organizację ZIO w 2022 r. W okresie od 7 do 25 kwietnia 2014 r. pracownicy Ministerstwa skontrolowali sposób wydatkowania przez Miasto Kraków środków wysokości 3.970 tys. zł otrzymanych w ramach pierwszej transzy umowy z dnia 28 lutego 2014 r. W wyniku tej kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w wydatkowaniu środków, a Minister pozytywnie ocenił realizację zadania określonego umową. W maju 2014 r. pracownicy Ministerstwa przeprowadzili kontrolę

w Stowarzyszeniu KKK 2022 w wyniki której, zwrócono do budżetu państwa kwotę 50,4 tys. zł.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że Ministerstwo SiT nie zminimalizowało ryzyka negatywnych dla Skarbu Państwa konsekwencji dotyczących wyników ewentualnego referendum lokalnego przeprowadzonego na terenie Miasta Krakowa. Zdaniem NIK, na etapie opracowywania projektu umowy z Gminą Miejską Kraków, Ministerstwo powinno było uregulować kwestie związane z ewentualnym negatywnym wynikiem referendum lokalnego. Tak istotna dla społeczności lokalnej sprawa jak organizacja ZIO mogła być zgodnie z art. 170 Konstytucji RP przedmiotem referendum gminnego, a finansowanie z budżetu państwa tego zadania powinno nastąpić dopiero po wyrażeniu woli organizowania Igrzysk Olimpijskich przez członków wspólnoty samorządowej. Ponadto, istnieje ryzyko negatywnego wobec Ministra rozstrzygnięcia sporu w toczącym się postępowaniu sądowo-administracyjnym w związku z wydaną przez Ministra decyzją o zwrocie przez Gminę Miejską Kraków dotacji celowej pobranej w nadmiernej wysokości (w kwocie 3.970 tys. zł).

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁶, wnosi o:

- 1) podjęcie próby polubownego zakończenia sporu pomiędzy Skarbem Państwa – Ministrem Sportu i Turystyki a Gminą Miejską Kraków, z uwzględnieniem konieczności minimalizowania ryzyka negatywnego dla Skarbu Państwa rozstrzygnięcia,
- 2) udzielanie dotacji celowych na dofinansowanie zadań publicznych, mających istotne znaczenie dla społeczności lokalnych, po uzyskaniu wiarygodnych informacji, że większość członków wspólnoty samorządowej popiera realizację tych zadań.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 15 czerwca 2015 r.

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Kutyla

³⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

Na podstawie art. 35c ust. 1 ustawy o NIK dokonano w treści wystąpienia pokontrolnego sprostowania oczywistych omyłek pisarskich w następujący sposób:

- na str. 3, w wierszu drugim od góry, wyrazy: „w kwocie 2.500 zł” zastąpiono wyrazami: „w kwocie 2.500 tys. zł”;
- na str. 17, w wierszu trzecim od góry, wyrazy: „14 stycznia 2014 r.” zastąpiono wyrazami: „14 stycznia 2015 r.”;
- na str. 17, w wierszu drugim od dołu, wyrazy: „14 czerwca 2014 r.” zastąpiono wyrazami: „14 marca 2014 r.”;
- na str. 18, w wierszu 13 od dołu, wyrazy: „w kwocie 2.500 zł” zastąpiono wyrazami: „w kwocie 2.500 tys. zł”.

Warszawa, dnia 13 lipca 2015 r.

Grzegorz Jasionek
Główny specjalista kontroli państwowej