



LWR.430.003.2020
Nr ewid. 150/2020/P/18/106/LWR

Informacja o wynikach kontroli

**PRZYGOTOWANIE ORAZ WYKORZYSTANIE OBIEKTÓW
NA ŚWIATOWE IGRZYSKA SPORTOWE
– THE WORLD GAMES 2017**

DELEGATURA WE WROCŁAWIU

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

Informacja o wynikach kontroli

**Przygotowanie oraz wykorzystanie obiektów na Światowe Igrzyska Sportowe
– The World Games 2017**

p.o. Dyrektor Delegatury NIK we Wrocławiu



Marcin Kaliński

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banas

Warszawa, dnia 11.08.2010

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

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	5
2. OCENA OGÓLNA	8
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	10
4. WNIOSKI.....	23
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	24
5.1. Przygotowanie Gminy Wrocław do organizacji The World Games 2017	24
5.1.1. Ubieganie się Gminy Wrocław o przyznanie prawa do organizacji TWG 2017 oraz zawarcie umowy z IWGA	25
5.1.2. Przygotowania do Igrzysk	29
5.2. Przygotowanie oraz przeprowadzenie inwestycji dotyczących obiektów sportowych dotyczących The World Games 2017	41
5.2.1. Stadion Olimpijski	42
5.2.2. Kompleks torów wrotkarskich	60
5.2.3. Kompleks basenów przy ul. Wejherowskiej	69
5.3. Wykorzystanie obiektów sportowych objętych inwestycjami/przedsięwzięciami na The World Games 2017 w trakcie jak i po zakończeniu igrzysk.....	73
5.3.1. Stadion Olimpijski	74
5.3.2. Kompleks torów wrotkarskich	83
5.3.3. Kompleks basenów przy ul. Wejherowskiej	86
6. ZAŁĄCZNIKI.....	89
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	89
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	96
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	104
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	105
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	106
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra	109

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

aplikacja	Dokument złożony przez Miasto Wrocław do IWGA w postępowaniu o przyznanie praw do organizacji TWG 2017;
dziedzictwo (legacy)	Ogół wartości przekazywanych lub otrzymanych od przodków bądź przeszłych pokoleń (według Słownika języka polskiego PWN), rozumiane także jako trwałe korzyści dla społeczności lokalnej wynikające z organizacji wydarzeń sportowych;
Gmina, Miasto	Miasto Wrocław;
IWGA	The International World Games Association;
KM PSP	Komendant Miejski Państwowej Straży Pożarnej we Wrocławiu;
MCS	Młodzieżowe Centrum Sportu Wrocław – jednostka budżetowa Gminy Wrocław;
PINB	Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla miasta Wrocławia;
Program funkcjonalno-użytkowy, PFU	Dokument opisujący przedmiot zamówienia publicznego w sytuacji, gdy jest nim zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych w rozumieniu ustawy <i>Prawo budowlane</i> ;
SIWZ	Specyfikacja istotnych warunków zamówienia;
TWG 2017, Igrzyska	Światowe Igrzyska Sportowe – The World Games 2017;
u.f.p.	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. <i>o finansach publicznych</i> (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.);
u.g.k.	Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. <i>o gospodarce komunalnej</i> (Dz. U. z 2019 r. poz. 712, ze zm.);
umowa z IWGA	Umowa Gminy Wrocław z IWGA na organizację X Światowych Igrzysk Sportowych – The World Games 2017, zawarta w dniu 21 maja 2012 r.;
Urząd	Urząd Miejski Wrocławia;
u.s.g.	Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. <i>o samorządzie gminnym</i> (Dz. U. z 2020 r. poz. 713);
ustawa o ochronie zabytków	Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. <i>o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami</i> (Dz. U. z 2020 r. poz. 282, ze zm.);
ustawa Prawo budowlane	Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. <i>Prawo budowlane</i> (Dz. U. z 2019 r. poz. 1186, ze zm.);
ustawa Pzp	Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. <i>Prawo zamówień publicznych</i> (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.);
WCT Spartan	Wrocławskie Centrum Treningowe Spartan spółka z o.o. z siedzibą we Wrocławiu – spółka komunalna Gminy Wrocław;
WI	Wrocławskie Inwestycje spółka z o.o. z siedzibą we Wrocławiu – spółka komunalna Gminy Wrocław;
WKO	Wrocławski Komitet Organizacyjny – Światowe Igrzyska Sportowe 2017 spółka z o.o. z siedzibą we Wrocławiu, spółka komunalna Gminy Wrocław działająca od 14 lutego 2014 r., od 1 grudnia 2017 r. postawiona w stan likwidacji, a proces ten zakończono 30 listopada 2018 r. (wykreślenie z Krajowego Rejestru Sądowego);
WPF	Wieloletnia prognoza finansowa Miasta – prognoza przyjmowana przez Radę Miejską Wrocławia obejmująca m.in. planowane dochody i wydatki na okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat budżetowych.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy prawidłowo przygotowano Światowe Igrzyska Sportowe The World Games 2017 oraz czy efektywnie wykorzystywano wybudowane/zmodernizowane obiekty w trakcie i po zakończeniu Igrzysk?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy Gmina Wrocław prawidłowo przygotowała się do organizacji The World Games 2017?
2. Czy legalnie, gospodarnie i rzetelnie przygotowano oraz przeprowadzono inwestycje/przedsięwzięcia dotyczące obiektów sportowych na The World Games 2017?
3. Czy obiekty sportowe objęte przedsięwzięciami/inwestycjami na The World Games 2017 efektywnie wykorzystywano w trakcie, jak i po zakończeniu Igrzysk?

Jednostki kontrolowane

Urząd Miejski Wrocławia
Młodzieżowe Centrum Sportu Wrocław
Wrocławskie Inwestycje sp. z o.o.
Wrocławskie Centrum Treningowe SPARTAN sp. z o.o.

Sport spotyka się z szerokim zainteresowaniem różnych grup społecznych. Często podkreśla się, że organizacja dużych wydarzeń sportowych jest nie tylko niezwykłym wyzwaniem organizacyjnym, ale i wydarzeniem o charakterze promocyjnym dla krajów, regionów i miast. Zwykle dzięki organizacji takich imprez powstaje infrastruktura sportowa i turystyczna, której utrzymanie wymaga nakładów finansowych, aby obiekty te mogły służyć dalej społecznościom lokalnym.

Jedną z form imprez sportowych są Igrzyska Olimpijskie, znane już od starożytności, a w obecnej formule organizowane od 1896 r., co dwa lata (na przemian letnie i zimowe). Do imprez takich zaliczają się także Światowe Igrzyska Sportowe – The World Games, czyli zawody rozgrywane w sportach nieolimpijskich. Po raz pierwszy Igrzyska te zorganizowano w 1981 r. w Santa Clara (USA). Od tamtej pory rozgrywane są co cztery lata, zawsze rok po letnich Igrzyskach Olimpijskich. Ich głównym organizatorem jest IWGA, a patronem Międzynarodowy Komitet Olimpijski. W 2017 r. gospodarzem X edycji Światowych Igrzysk Sportowych The World Games był Wrocław.

Organizowanie w Polsce wielkich międzynarodowych imprez sportowych wpisuje się w strategiczne priorytety rozwoju sportu. Zakłada się, że długofalowe działania zmierzające do pozyskiwania praw do organizacji wielkich wydarzeń sportowych są jednym z najlepszych sposobów na promocję Polski na świecie, a także na podnoszenie poziomu polskiego sportu poprzez zapewnienie możliwości rywalizacji z czołowymi sportowcami z całego świata. Wskazuje się również, że aby odnieść jak najwięcej korzyści związanych z takim wydarzeniem należy z wyprzedzeniem planować wykorzystanie jego dziedzictwa w celu uzyskania efektów w wielu obszarach społeczno-ekonomicznych¹. Jednocześnie katalog narzędzi zawartych w *Dokumencie Implementacyjnym PRS 2020*², które służą wdrażaniu ww. priorytetu nie odnosi się do dużych międzynarodowych imprez sportowych rozgrywanych w wielu dyscyplinach. Należy przy tym wskazać, że w ostatnich latach wiele samorządów rozważało podjęcie starań o zorganizowanie na ich terenie tego typu wydarzeń (np. Karpacz i Szklarska Poręba w zakresie Igrzysk Olimpijskich w 2030 r.).

Decydując się na przeprowadzenie dużej imprezy sportowej, organizatorzy winni zadbać, aby jak najdłużej czerpać korzyści z organizacji prestiżowej imprezy o europejskim bądź światowym zasięgu. Wydarzenie sportowe powinno być przy tym impulsem do działań pozwalających na poprawę jakości życia mieszkańców w perspektywie długofalowej. Przykładowo w 1992 r. Barcelona była gospodarzem Igrzysk Olimpijskich. Dzięki dobrej organizacji i promocji stolica Katalonii stała się rozpoznawalna na całym świecie, będąc przez kolejne lata celem podróży. Zjawisko było tak

¹ Program Rozwoju Sportu do roku 2020. Aktualizacja (uchwała nr 83 Rady Ministrów z dnia 20 sierpnia 2019 r. w sprawie aktualizacji programu Rozwoju Sportu w Polsce do roku 2020, M.P. poz. 905).

² Dokument dostępny pod adresem: <https://www.gov.pl/web/sport/dokumenty-strategiczne> [dostęp: 31 lipca 2020 r.].

Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2012 r. do 30 kwietnia 2020 r. (data podpisania ostatniego wystąpienia pokontrolnego), z uwzględnieniem zdarzeń wcześniejszych, jeśli miały one wpływ na zakres objęty przedmiotem kontroli.

wyraziste, że nazwano je „efektem barcelońskim”, skutkującym zwiększeniem atrakcyjności turystycznej miejsca, które przyczynia się do napływu turystów w dłuższej perspektywie (*legacy effect*). Stawiając jako przykład Igrzyska Olimpijskie w Barcelonie, często pomija się jednak ogromne koszty tego rodzaju imprez.

Kwestia przeprowadzenia TWG 2017 we Wrocławiu budziła kontrowersje od początku podjęcia starań o organizację tego wydarzenia, przede wszystkim właśnie w świetle konieczności poniesienia znacznych nakładów finansowych ze środków publicznych. W dyskusjach (m.in. na sesjach Rady Miejskiej Wrocławia) podkreślano, że nie są precyzyjnie znane zarówno koszty przeprowadzenia Igrzysk, jak i wpływy finansowe oraz korzyści dla Miasta wynikające z organizacji tego wydarzenia.

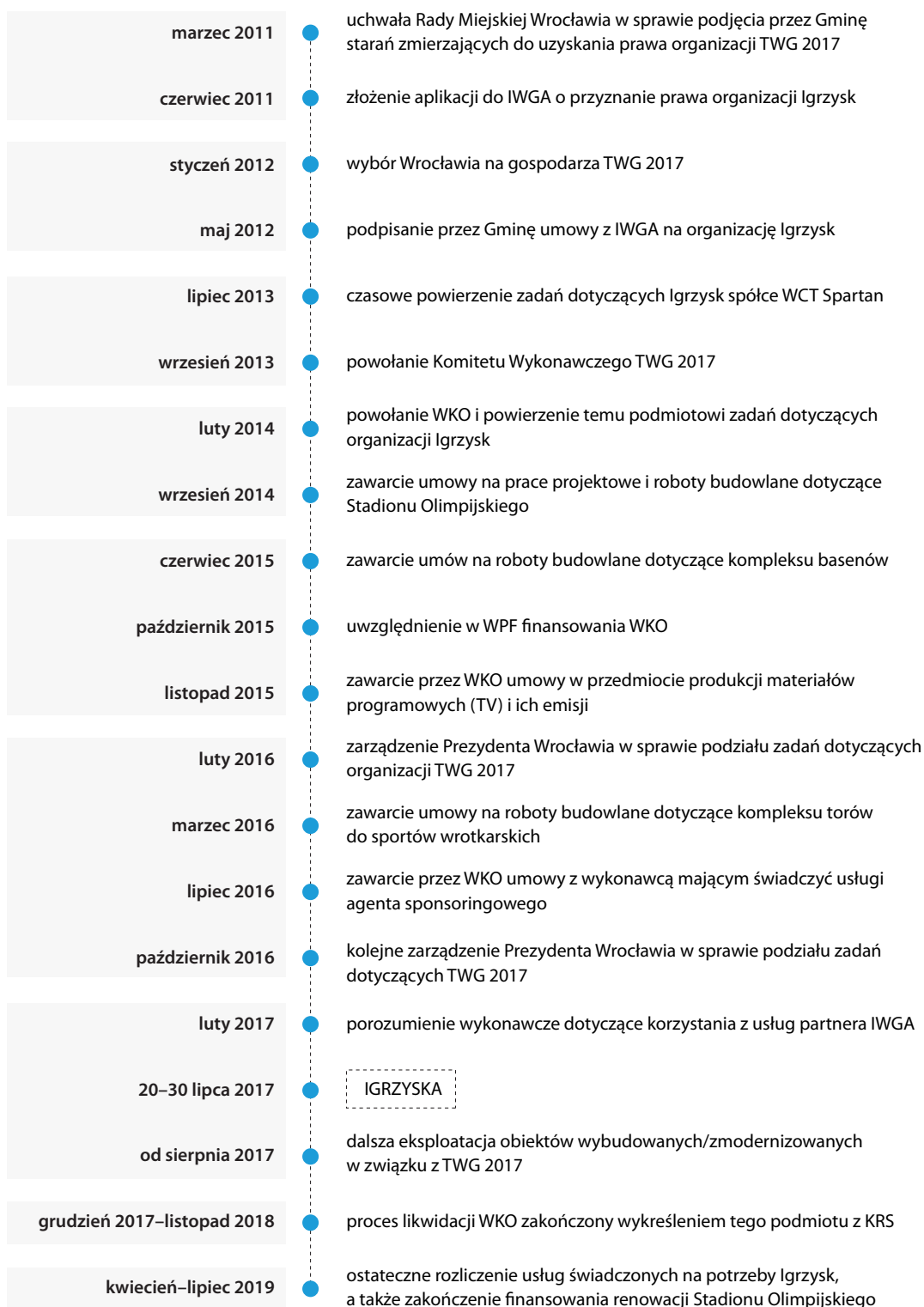
Zawierając w 2012 r. umowę z IWGA, Miasto przyjęło na siebie zobowiązanie zorganizowania Igrzysk, w szczególności przygotowania odpowiedniej infrastruktury sportowej gwarantującej bezpieczeństwo zawodników i widzów, transportu, opieki medycznej, przygotowania centrów pobytowych dla zawodników, zapewnienia dystrybucji biletów. W efekcie realizacji tej umowy w dniach 20–30 lipca 2017 r. we Wrocławiu odbyła się X edycja The World Games. Do współzawodnictwa stanęło ok. 3500 sportowców z ponad 100 krajów w różnych dyscyplinach takich jak m.in.: łucznictwo, żużel, taniec sportowy, futbol amerykański, petanque, bilard, trójbój siłowy, ultimate frisbee, karate, korfbal, spadochroniarstwo, wrotkarstwo, wspinaczka, squash, sumo, narciarstwo wodne, bieg na orientację.

Największymi inwestycjami związanymi z tymi Igrzyskami była modernizacja Stadionu Olimpijskiego, wybudowanie krytej pływalni oraz przebudowanie pływalni letniej przy ul. Wejherowskiej, a także powstanie kompleksu torów wrotkarskich w rejonie Parku Tysiąclecia. Skala i charakter wyzwań związanych z organizacją Igrzysk we Wrocławiu oraz poziom zaangażowania w nie środków publicznych, jak również wpływające do NIK skargi dotyczące przygotowań i organizacji tej imprezy, stanowiły uzasadnienie dla podjęcia kontroli.

W niniejszej informacji wykorzystano także wyniki kontroli R/18/001 – *Przygotowanie i realizacja zadań związanych z organizacją The World Games 2017 przez Wrocławski Komitet Organizacyjny – Światowe Igrzyska Sportowe sp. z o.o.*

Infografika nr 1

Kalendarium najważniejszych wydarzeń związanych z Igrzyskami



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych pozyskanych w toku kontroli.

2. OCENA OGÓLNA

Nie w pełni prawidłowe przygotowania do Igrzysk w sferze organizacyjnej i nieprawidłowe w sferze inwestycyjnej oraz na ogół efektywne wykorzystanie wybudowanych i zmodernizowanych obiektów

Przygotowania do Światowych Igrzysk Sportowych – The World Games 2017 nie przebiegały w pełni prawidłowo w sferze organizacyjnej, a w sferze inwestycyjnej nie były prawidłowe. Umożliwiły jednak przeprowadzenie tego wydarzenia. Wybudowane i zmodernizowane obiekty sportowe efektywnie wykorzystywano w trakcie Igrzysk, jak i na ogół po ich zakończeniu. Niemniej NIK wskazuje, że stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości i ujawniony stan tych obiektów mogą negatywnie wpływać na ich dalsze wykorzystywanie.

Zastrzeżenia NIK w zakresie przygotowania Igrzysk w sferze organizacyjnej wiązały się ze stwierdzonymi nieprawidłowościami polegającymi m.in. na naruszeniu ustawy o finansach publicznych przy zawieraniu umowy na organizację TWG 2017. W dacie jej zawarcia nie uwzględniono bowiem, w stosownej uchwale Rady Miejskiej Wrocławia, środków finansowych na przeprowadzenie tego wydarzenia. Ponadto wystąpiły przypadki naruszeń innych powszechnie obowiązujących przepisów prawa oraz uregulowań wewnętrznych przez skontrolowane podmioty zaangażowane w proces organizacji Igrzysk. Stwierdzone nieprawidłowości w tym zakresie dotyczyły m.in. wydatkowania środków publicznych: niezgodnie z przeznaczeniem na kwotę 2,9 mln zł, z naruszeniem zasad udzielenia dotacji na kwotę 2,1 mln zł oraz zasad udzielania zamówień publicznych na kwotę 3,1 mln zł.

Kluczową przesłanką do podjęcia decyzji o ubieganiu się o przyznanie prawa do organizacji Igrzysk było m.in. założenie, że za pośrednictwem tego wydarzenia odbędzie się promocja Miasta w Polsce i na świecie. NIK wskazuje jednak, że proces decyzyjny w powyższym zakresie nie obejmował precyzyjnego określenia skali korzyści, jakie miały wynikać z organizacji tej imprezy, a także jej potencjału jako wydarzenia, w oparciu o które przywołane założenie miało być realizowane.

W konsekwencji, nie można było obiektywnie zakładać wymiernych rezultatów wynikających z przeprowadzenia Igrzysk, a tym samym z wydatkowania środków publicznych w znacznej wysokości. Okoliczność ta miała o tyle istotne znaczenie, że na mocy umowy z IWGA zasadnicze ryzyka związane z organizacją TWG 2017, w tym w aspekcie ich sfinansowania, spoczyły na Gminie Wrocław. Wobec nieokreślenia mierników pozwalających ocenić skuteczność i efektywność realizacji założonych celów promocyjnych, nie było możliwe jednoznaczne ustalenie, czy rezultaty te zostały osiągnięte oraz w jakim stopniu i zakresie były pochodną organizacji Igrzysk.

Ostatecznie na przygotowanie i przeprowadzenie Igrzysk poniesiono nakłady w kwocie 326,3 mln zł (w tym w sferze organizacyjnej 107,7 mln zł i inwestycyjnej 218,6 mln zł), która była wyższa od zakładanej w aplikacji o 40,9 mln zł. Ponadto w szczególności wobec nikłego poziomu finansowania zewnętrznego, Gmina Wrocław wydatkowała ze środków własnych kwotę 283,6 mln zł, tj. o 82,4 mln zł (40,6%) wyższą od pierwotnie przewidywanej. Tym samym przyjęte założenia w aspekcie źródeł i wysokości finansowania Igrzysk okazały się nierealne. W efekcie, uwzględniając pozyskane dotacje na budowę obiektów sportowych (29,5 mln zł), przeprowadzenie tego wydarzenia niemal w całości, bo w kwocie 313,1 mln zł (tj. 95,9%), zostało sfinansowane ze środków publicznych.

W sferze inwestycyjnej na potrzeby Igrzysk przygotowano i przeprowadzono przedsięwzięcia obejmujące renowację Stadionu Olimpijskiego, budowę pływalni krytej i przebudowę pływalni letniej przy ul. Wejherowskiej oraz budowę kompleksu torów wrotkarskich w rejonie Parku Tysiąclecia, a łączna wartość nakładów w tym zakresie wyniosła 218,6 mln zł. Przygotowanie i realizacja każdej z tych inwestycji nie przebiegały prawidłowo, o czym świadczą stwierdzone przez NIK liczne oraz istotne nieprawidłowości przejawiające się działaniami nielegalnymi, niegospodarnymi i nierzetelnymi. Polegały one

w szczególności na nieprzestrzeganiu przepisów o zamówieniach publicznych, dopuszczaniu do realizacji robót niezgodnie z zawartymi umowami, akceptowaniu nierzetelnie sporządzonej dokumentacji projektowej, prowadzeniu prac z naruszeniem przepisów prawa budowlanego, przy jednoczesnym niewłaściwym nadzorze ze strony inwestora, czy też nienaliczaniu kar umownych. Ujawnione nieprawidłowości w procesie wyboru wykonawców dotyczyły zawartych umów na łączną kwotę 128,4 mln zł. Ponadto nominalna wartość nienaliczonych wykonawcom kar umownych wyniosła 101,1 mln zł, a kwota niewłaściwie ustalonych wynagrodzeń wypłaconych wykonawcom wyniosła 4,2 mln zł.

Wybudowane i zmodernizowane obiekty sportowe zostały w trakcie Igrzysk wykorzystane do przeprowadzenia treningów i zawodów sportowych w łącznej siedmiu dyscyplinach. Po zakończeniu Igrzysk obiekty te służyły społeczności lokalnej, a także organizowano na nich zawody sportowe, treningi i inne wydarzenia. Niemniej, w przypadku kompleksu torów wrotkarskich ograniczenie jego użytkowania wynikało z realizacji jedynie I etapu inwestycji, który nie obejmował m.in. wykonania sztucznego oświetlenia. Natomiast w przypadku toru do jazdy szybkiej nie wypracowano również mechanizmów zapewniających jego efektywne wykorzystanie na potrzeby szkoleń zawodników sportów wrotkarskich.

Zastrzeżenia NIK w zakresie dalszego wykorzystywania wybudowanych na potrzeby Igrzysk obiektów wynikają ze stwierdzonych nieprawidłowości na etapie realizacji inwestycji, jak i ich eksploatacji. Polegały one m.in. na zagrożeniu bezpieczeństwa dla widzów przebywających podczas zawodów żużlowych na Trybunie Zachodniej Stadionu Olimpijskiego w związku z przedostającymi się tam kamieniami występującymi na torze żużlowym, których rozmiary przekraczały dopuszczalne parametry. Ujawniono również realizację nieuprawnionych prac na terenie Stadionu, na skutek czego właściwy organ nadzoru budowlanego wstrzymał użytkowanie części tego obiektu do czasu przywrócenia stanu zgodnego z prawem. Dodatkowo NIK stwierdziła m.in. nienależyty stan techniczny torów wrotkarskich do jazdy szybkiej i ulicznej, a także zwróciła uwagę na przekroczenie dopuszczalnej powierzchni strefy pożarowej w obrębie budynku pływalni krytej.

W związku z eksploatacją ww. obiektów sportowych ujawnione nieprawidłowości dotyczyły m.in. wyboru wykonawców zamówień publicznych na łączną kwotę 569,2 tys. zł, niewłaściwego ustalania należności przysługujących Gminie Wrocław, które zaniżono o kwotę 287,5 tys. zł czy też wydatkowania środków publicznych z naruszeniem obowiązujących zasad zarządzania finansami na kwotę 140,0 tys. zł. Ponadto ze środków Gminy Wrocław wydatkowano 50,0 tys. zł, w związku z legalizacją nieuprawnionej zmiany sposobu użytkowania Stadionu Olimpijskiego.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Ubieganie się o przyznanie prawa do organizacji Igrzysk niepoprzedzone adekwatnymi analizami

Proces ubiegania się przez Gminę Wrocław o prawo do organizacji Igrzysk został formalnie zapoczątkowany poprzez przyjęcie 17 marca 2011 r. przez Radę Miejską Wrocławia uchwały w sprawie podjęcia przez Miasto Wrocław starań o przyznanie organizacji Światowych Igrzysk Sportów Nieolimpijskich *World Games 2017*.

Uchwalenie powyższego aktu poprzedzone było dyskusjami w zakresie m.in. kosztów tego wydarzenia, a podczas posiedzeń komisji Rady Miejskiej Wrocławia wskazywano odmienne szacunkowe koszty jego organizacji. Przywoływane kwoty znacznie różniły się od siebie, gdyż podawano, że mogą one wynieść ok. 16 mln zł (14 marca 2011 r.), a następnie, że nawet 30–40 mln USD (15 marca 2011 r.). Natomiast 17 marca 2011 r. na sesji Rady przedstawiciel Urzędu wskazał, że całość wydatków na organizację Igrzysk wyniesie ok. 30 mln USD, przy czym zakładana kwota partycypacji finansowej Gminy to ok. 7,5 mln USD.

Kluczową przesłanką do podjęcia decyzji o ubieganiu się Gminy Wrocław o przyznanie prawa do organizacji Igrzysk było m.in. założenie, że za pośrednictwem tego wydarzenia odbędzie się promocja Miasta w Polsce i na świecie. Uzasadnienie podjętej przez Radę Miejską Wrocławia uchwały nie zawierało jednak odniesienia się do kwoty potencjalnych kosztów i przychodów, jak również korzyści i ryzyk w wymiarze finansowym związanych z organizacją tej imprezy.

Pomimo że przekazana w czerwcu 2011 r. do IWGA aplikacja o przyznanie prawa do organizacji Igrzysk istotnie kształtowała prawa i obowiązki miasta-gospodarza, to złożenie tego dokumentu nie zostało poprzedzone adekwatną analizą potencjalnych korzyści i ryzyk związanych z organizacją Igrzysk, w tym rozpoznawalności tej imprezy, a przez to jej potencjału jako wydarzenia, w oparciu o które miały być realizowane m.in. cele promocyjne Gminy Wrocław.

W styczniu 2012 r. Gmina Wrocław została wskazana przez IWGA jako organizator TWG 2017. Wówczas to przeprowadziła analizy postanowień umowy z IWGA i zobowiązań Miasta, w wyniku których zwrócono uwagę m.in. na zagadnienia, które budziły wątpliwości w kontekście formalno-prawnych aspektów zawarcia tej umowy, jak również zabezpieczenia interesów Gminy.

Wprawdzie m.in. w marcu 2012 r. Gmina podjęła z IWGA negocjacje, jednak pozycja Gminy w ich trakcie nie była korzystna, gdyż wobec przyjętych przez IWGA warunków organizacji Igrzysk, jednym z istotnych założeń było przeniesienie zasadniczych ryzyk, w tym finansowych, związanych z przygotowaniem tego przedsięwzięcia na miasto-gospodarza, a także zobowiązanie do skorzystania z usług partnera IWGA.

W dniu 21 maja 2012 r. Gmina zawarła umowę z IWGA na organizację Igrzysk, która w szczególności określała zobowiązania Miasta w związku z przygotowaniem tej imprezy, a przez to determinowała także zakres niezbędnych do poniesienia nakładów. W treści umowy przewidziano model organizacji Igrzysk w oparciu o powierzenie zadań podmiotowi pełniącemu funkcję komitetu organizacyjnego, co wpływało na dalsze działania Miasta.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Zasadniczy proces przygotowań do Igrzysk (w sferze organizacyjnej) zapoczątkowany został wraz z powołaniem w lutym 2014 r. WKO, przy czym formalne przypisanie zadań gminnym jednostkom organizacyjnym oraz komórkom organizacyjnym Urzędu nastąpiło w lutym 2016 r., tj. niespełna 1,5 roku przed Igrzyskami. Z kolei pierwsze postępowania przetargowe na wybór wykonawców robót budowlanych obejmujących obiekty sportowe ogłoszone zostały w 2013 r., a realizacja każdego z przedsięwzięć inwestycyjnych zakończona została w 2017 r. W 2018 r. zakończono likwidację WKO, a w II połowie 2019 r. poniesiono ostatecznie nakłady na rozliczenia związane z organizacją TWG 2017.

[str. 24–28, 33–35, 41–42]

Umowa z IWGA została podpisana przez przedstawicieli Gminy Wrocław, pomimo że w wieloletniej prognozie finansowej Miasta w dacie jej zawarcia nie były uwzględnione środki finansowe przewidywane w aplikacji na sfinansowanie przygotowania i organizacji TWG 2017.

Nieuwzględnienie w WPF środków na przeprowadzenie TWG 2017 w chwili zawarcia umowy z IWGA

Wobec powyższego dokonanie kontrasygnaty przez Skarbnika Miasta i zawarcie umowy, stanowiącej czynność prawną związaną z powstaniem zobowiązań pieniężnych, było nieuprawnione w świetle wymogów wynikających z art. 46 ust. 3 u.s.g. oraz skutkowało naruszeniem art. 226 ust. 1 u.f.p., gdyż w tym zakresie wieloletnia prognoza finansowa Miasta nie była realistyczna.

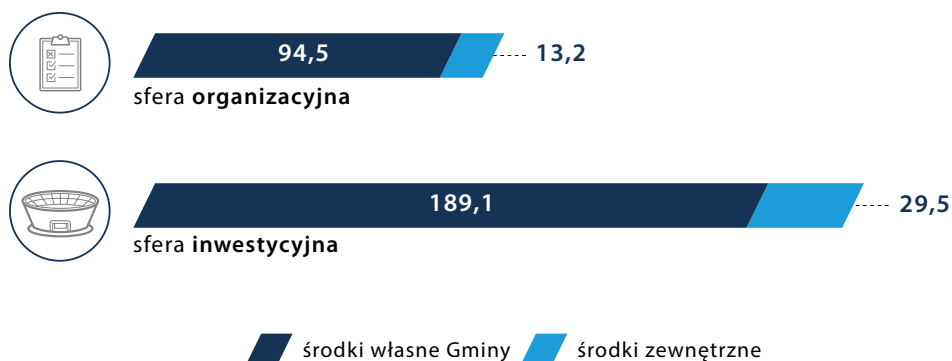
[str. 28–29]

Gmina Wrocław na przygotowanie i przeprowadzenie TWG 2017 wydatkowała kwotę 326,3 mln zł (w tym w sferze organizacyjnej 107,7 mln zł i inwestycyjnej 218,6 mln zł), która była wyższa od zakładanej w aplikacji o 40,9 mln zł. Ze środków własnych Gminy Wrocław poniesiono nakłady w kwocie 283,6 mln zł, tj. o 82,4 mln zł wyższe niż zakładane w aplikacji. Natomiast wpływy zewnętrzne wyniosły 42,7 mln zł, w tym przychody WKO wyniosły 13,2 mln zł oraz dotacje pozyskane przez Gminę na inwestycje budowlane – 29,5 mln zł.

Wyższy od zakładanego poziom finansowania Igrzysk z budżetu Miasta, a także wyższy poziom wydatków ogółem

Infografika nr 2

Wysokość i źródła finansowania Igrzysk przez Gminę Wrocław (w mln zł)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych pozyskanych w toku kontroli.

Kwota wydatków na realizację zadań inwestycyjnych planowana była w aplikacji na 160,5 mln zł, a wydatkowano na ten cel 218,6 mln zł, przy czym różnica ta pokryta została w części kwotą 29,5 mln zł z ww. dotacji uzyskanych przez Gminę Wrocław. Powodem różnicy pomiędzy zakłada-

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

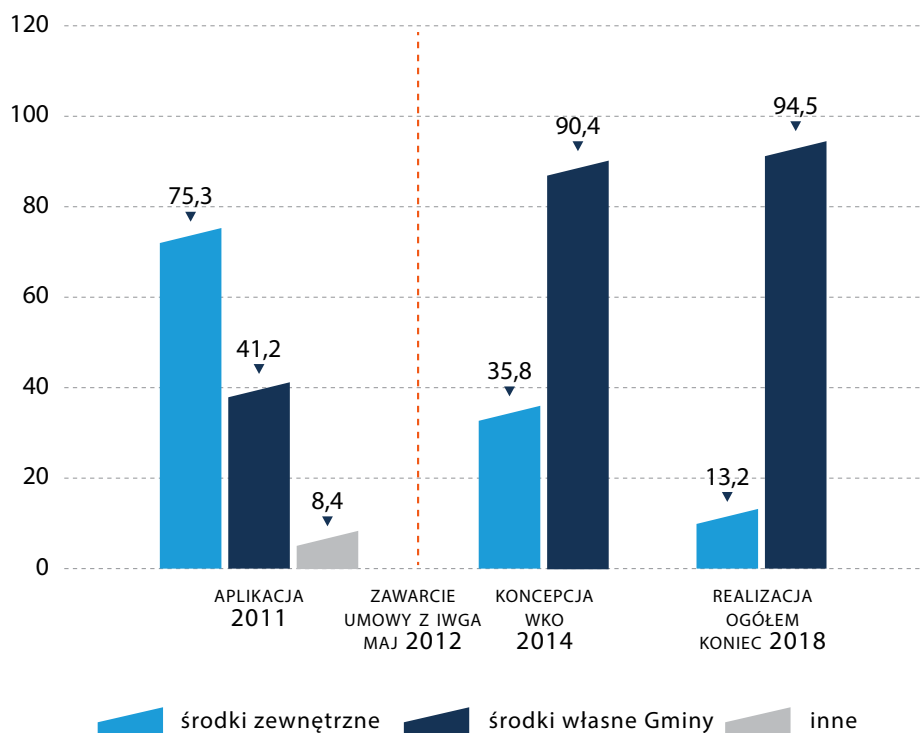
nymi a poniesionymi wydatkami w tym zakresie były przede wszystkim faktyczne koszty inwestycji, w tym kwoty wynagrodzeń wykonawców wypłaconych na podstawie zaakceptowanych ofert i zawartych umów, a także modyfikacje ich zakresów rzeczowych zarówno na etapie planowania, jak i realizacji inwestycji.

Drugą grupą wydatków były koszty organizacyjne, które pierwotnie szacowano na 125 mln zł, planując ich pokrycie w kwocie 75,3 mln zł ze źródeł zewnętrznych. Finalnie, przy zrealizowanych wydatkach na ten cel w kwocie 107,7 mln zł, uzyskano wpływy zewnętrzne w wysokości 13,2 mln zł, a udział środków własnych Gminy w kosztach organizacyjnych wyniósł 94,5 mln zł, pomimo że w aplikacji wydatki w tym zakresie planowano w kwocie 41,2 mln zł. NIK wskazuje, że wpływy zewnętrzne (m.in. od sponsorów, partnerów i ze sprzedaży biletów) w kwocie 13,2 mln zł wynosiły jedynie 17,6% kwoty zakładanej w aplikacji i mogły odzwierciedlać faktyczną atrakcyjność Igrzysk dla mediów, sponsorów oraz widzów.

Należy również wskazać, że podejmowane przed zawarciem umowy z IWGA próby zapewnienia finansowania wydatków organizacyjnych w kwocie 9 mln USD z budżetu państwa zakończyły się niepowodzeniem, a w dacie zawarcia tej umowy Gmina nie miała zapewnionego żadnego finansowania zewnętrznego Igrzysk.

Infografika nr 3

Finansowanie Igrzysk w sferze organizacyjnej – założenia i realizacja (w mln zł)

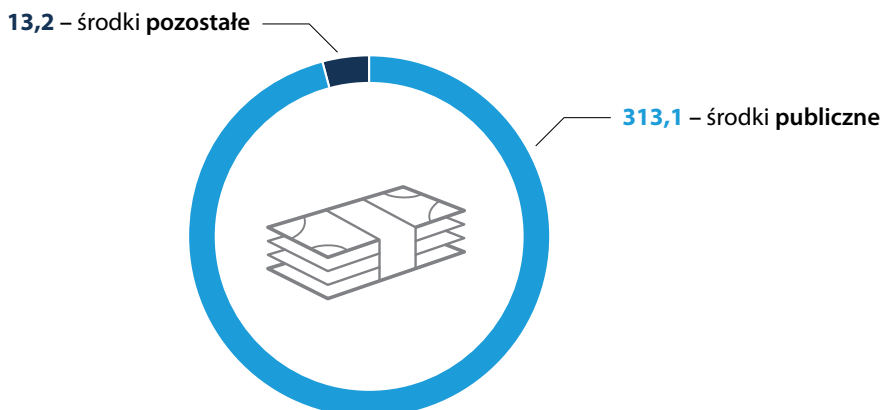


Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych pozyskanych w toku kontroli.

Ostatecznie przeprowadzenie Igrzysk niemal w całości (tj. 95,9%) sfinansowane zostało ze środków publicznych.

Infografika nr 4

Wysokość i źródła finansowania Igrzysk przez Gminę Wrocław (w mln zł)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych pozyskanych w toku kontroli.

[str. 26–27, 33, 37–40]

Przed powołaniem WKO (tj. przed dniem 14 lutego 2014 r.) zadania związane z organizacją Igrzysk realizowane były przez komórki organizacyjne Urzędu, WCT Spartan oraz Komitet Wykonawczy ds. The World Games 2017 we Wrocławiu. Do zadań Komitetu Wykonawczego powołanego w 2013 r. przez Prezydenta należało m.in. przygotowanie i koordynowanie wszelkich, pozostających w kompetencjach Gminy Wrocław działań dotyczących organizacji TWG 2017. Niezależnie od powołania Komitetu Wykonawczego w strukturze Biura Prezydenta w 2012 r. wyodrębniono Zespół ds. Organizacji World Games, któremu powierzono m.in. realizację zadań z zakresu koordynacji działań organizacyjnych Igrzysk, a od 2013 r. część zadań została przeniesiona do Biura Sportu, Turystyki i Rekreacji w Departamencie Spraw Społecznych Urzędu. W strukturze WCT Spartan wyodrębniono natomiast pion, do obowiązków którego należało wykonywanie zadań związanych z organizacją TWG 2017. Kontrola ujawniła m.in., że z przekazanych temu podmiotowi środków w wysokości 1 mln zł wniesionych w 2013 r. przez właściciela – Gminę Wrocław na realizację zadań związanych z Igrzyskami, WCT Spartan wydatkowało zgodnie z przeznaczeniem jedynie 602,9 tys. zł. Ponadto w Urzędzie nie zapewniono właściwych mechanizmów nadzoru nad wykorzystaniem tych środków.

[str. 29]

Nie w pełni prawidłowa realizacja zadań dotyczących organizacji TWG 2017

Realizując zobowiązania wynikające z umowy z IWGA, Gmina w dniu 14 lutego 2014 r. powołała WKO, tj. podmiot odpowiedzialny za organizację Igrzysk. Jako formę finansowania tego podmiotu przyjęto przekazywanie środków finansowych poprzez podwyższanie kapitału zakładowego, ponieważ przekazanie WKO środków w innej formie wpłynęłoby negatywnie na sytuację finansową Miasta. Jednakże NIK ustaliła, że przyjęcie takiego rozwiązania nie zostało poprzedzone rzetelnymi działaniami skutkującymi dochowaniem aktów należytej staranności lub ostrożności, które mogłyby wyeliminować lub znacznie ograniczyć ryzyko udzielenia pomocy publicznej w nieuprawniony sposób.

W całym okresie funkcjonowania WKO nie posiadał zatwierdzonego wieloletniego planu finansowego oraz wieloletniego planu działalności, pomimo że zgodnie z aktem założycielskim miały to być jedne z dokumentów

stanowiących podstawę prowadzenia działalności. Ponadto roczne plany finansowe i roczne plany działalności WKO każdorazowo uzyskiwały moc obowiązującą dopiero w trakcie trwania okresów, na które były sporządzane. Powyższe wynikało z niezagwarantowania w WPF do października 2015 r. finansowania spółki oraz nieprzyjęcia ww. wieloletnich planów finansowych.

Wrocławski Komitet Organizacyjny – Światowe Igrzyska Sportowe 2017 sp. z o.o. w momencie jego utworzenia został wyposażony w kapitał zakładowy w wysokości 3 mln zł, przy czym w okresie funkcjonowania tej spółki kwota kapitału została podwyższona do 88,2 mln zł (tj. o 2940%). W latach 2014–2018 WKO poniósł łącznie koszty w wysokości 93,1 mln zł i pozyskał przychody w kwocie 13,2 mln zł. [str. 29–33]

Ostatecznie zadania związane z organizacją Igrzysk zostały przypisane łącznie ośmiu komórkom organizacyjnym Urzędu oraz 10 gminnym jednostkom organizacyjnym, spółkom kapitałowym z udziałem Gminy oraz instytucjom kultury Gminy Wrocław. Powierzenia realizacji zadań związanych z organizacją TWG 2017 dokonano w formie zarządzeń Prezydenta Wrocławia dopiero 3,5 roku od podpisania umowy z IWGA. W ocenie NIK nie było to korzystne dla przebiegu procesu organizacji Igrzysk, w szczególności z tego względu, że WKO w początkowym okresie jego funkcjonowania nie miał pełnej wiedzy na temat szczegółowego zakresu swoich zadań.

Pomimo że zakres zrealizowanych zadań przyczynił się do przeprowadzenia Igrzysk, nie ustrzeżono się nieprawidłowości związanych m.in. z ich finansowaniem. W szczególności wskazać należy, że WCT Spartan nie wydatkowało na organizację Igrzysk przyznanej na ten cel kwoty 2,5 mln zł, a przekazane środki umożliwiły zakup tej spółce obligacji Wrocławskiego Klubu Sportowego Śląsk Wrocław SA o wartości 2,0 mln zł. [str. 33–37]

Brak możliwości określenia efektów realizacji Igrzysk

Miasto podejmując decyzję o organizacji Igrzysk założyło m.in. osiągnięcie celów w zakresie: stworzenia marki Wrocławia, jako najbardziej sportowego miasta w Polsce, demonstrowania, że Wrocław jest otwartym i przyjaznym miejscem do zamieszkania, odwiedzenia oraz dla biznesu, a także promocji kultury fizycznej i nowych dyscyplin sportowych wśród jego mieszkańców. Przyjmując powyższe założenia nie odniesiono się bezpośrednio do sposobów określenia poziomu realizacji tych celów, jak również ich efektów. W ocenie NIK uniemożliwia to jednoznaczne ustalenie, czy cele te zostały osiągnięte oraz w jakim zakresie i stopniu są pochodną organizacji Igrzysk. [str. 40–41]

Przygotowanie obiektów na potrzeby organizacji TWG 2017 umożliwiające przeprowadzenie zawodów sportowych

Na potrzeby organizacji Igrzysk Gmina Wrocław, w imieniu i na rzecz której działały WI, przeprowadziła działania inwestycyjne, w wyniku których dokonano renowacji Stadionu Olimpijskiego, wybudowano pływalnię krytą i przebudowano pływalnię letnią przy ul. Wejherowskiej oraz wybudowano kompleks torów do sportów wrotkarskich w rejonie Parku Tysiąclecia. Zakres rzeczowy tych inwestycji umożliwił wykorzystanie infrastruktury sportowej na potrzeby TWG 2017. W trakcie Igrzysk obiekty wykorzystano na przeprowadzenie treningów i zawodów sportowych w następujących dyscyplinach:

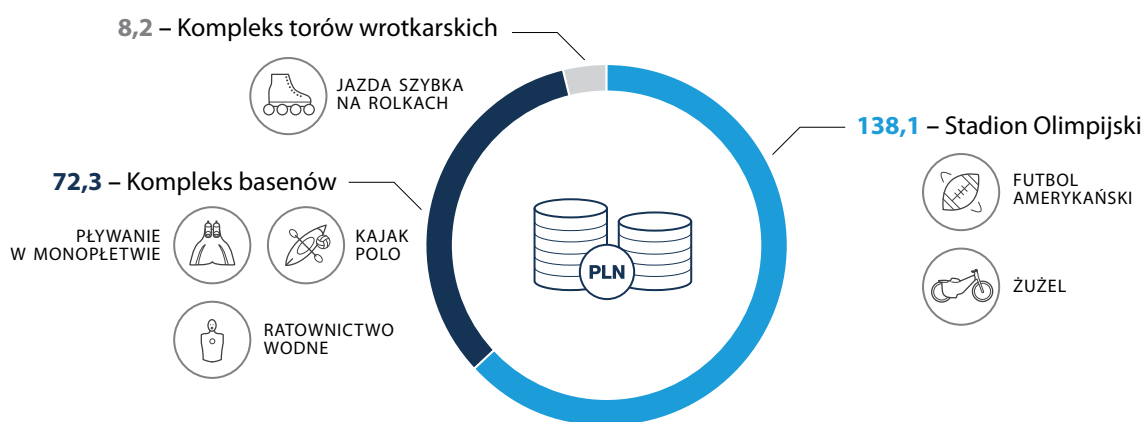
SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

- żużel i futbol amerykański – na Stadionie Olimpijskim;
- ratownictwo wodne, pływanie w monopłetwie i kajak polo – na terenie kompleksu pływalni przy ul. Wejherowskiej;
- wrotkarstwo szybkie i uliczne – na terenie kompleksu torów do sportów wrotkarskich w rejonie Parku Tysiąclecia.

Gmina Wrocław z tytułu przygotowania budowy i renowacji obiektów sportowych oraz wykonania na nich robót budowlanych poniosła koszty w wysokości 218,6 mln zł. [str. 41–43, 60–61, 69–71, 73]

Infografika nr 5

Nakłady poniesione przez Gminę Wrocław w związku z inwestycjami obejmującymi obiekty sportowe (w mln zł) oraz dyscypliny, w których rozegrano zawody na tych obiektach



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych pozyskanych w toku kontroli.

Zadania w zakresie renowacji Stadionu Olimpijskiego realizowane były w latach 2013–2017. W związku z ówczesnym limitem wydatków inwestycyjnych Miasta, finansowanie tego zamierzenia przewidziano w formie cesji wierzytelności, przy czym zapłata wynagrodzenia na rzecz wykonawcy w okresie realizacji inwestycji dokonywana była przez bank. Gmina Wrocław zobowiązana była uiszczać na rzecz banku odsetki od kwoty wynagrodzenia wypłaconego wykonawcy, a po zakończeniu realizacji inwestycji, oprócz odsetek, spłacać również kwotę zobowiązania głównego (kapitału). Taka forma finansowania, podobnie jak kredyt, zapewniała zewnętrzne środki pieniężne, jednak nie wpływała wówczas³ – w przeciwieństwie do kredytu – negatywnie na poziom wskaźnika zadłużenia Gminy. Całkowita spłata tego zobowiązania nastąpiła w 2019 r., tj. po upływie dwóch lat od zakończenia Igrzysk.

Najwyższa Izba Kontroli zidentyfikowała liczne oraz istotne nieprawidłowości w ramach przygotowania oraz prowadzenia tej inwestycji dotyczące m.in.:

- udzielenia zamówienia publicznego na renowację Stadionu za kwotę 123,9 mln zł wykonawcy, który nie wykazał spełnienia warunków udziału w postępowaniu określonych w SIWZ w zakresie posiadania wymaganej zdolności finansowej;

Liczne oraz istotne nieprawidłowości przy realizacji renowacji Stadionu Olimpijskiego

³ Licząc od daty zawarcia umowy z wykonawcą, tj. od dnia 5 września 2014 r., do dnia 31 grudnia 2018 r.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

- dopuszczenia do realizacji kontraktu na renowację Stadionu z naruszeniem wymogów wynikających z opisu przedmiotu zamówienia, w którym zakładano możliwość przeprowadzania zawodów sportowych w całym okresie renowacji tego obiektu, w konsekwencji czego przez część 2015 r. i cały 2016 r. jego użytkowanie nie było możliwe;
- nierzetelnego zaakceptowania wykonania obiektu, pomimo że nie zabezpieczono skutecznie m.in. widzów na Trybunie Zachodniej przed możliwością doznania urazu w wyniku uderzenia elementami nawierzchni toru żużlowego;
- niewłaściwej realizacji umowy podstawowej polegającej na niewyegzekwowaniu od wykonawcy renowacji kanału deszczowego, co skutkowało udzieleniem zamówienia dodatkowego za łączną kwotę 785,0 tys. zł;
- nierzetelnego ustalenia i w konsekwencji nieuzasadnionego zaakceptowania zwiększenia wynagrodzenia wykonawcy o kwotę co najmniej 683,2 tys. zł z tytułu zmiany sposobu wykonania oświetlenia płyty Stadionu;
- nienaliczania wykonawcy kar umownych przewidzianych w warunkach szczególnych kontraktu z tytułu niewłaściwej realizacji zadań, co było sprzeczne z postanowieniami umowy. Nominalna wartość nienaliczonych kar umownych wynosiła 98 589,1 tys. zł;
- nierzetelnego zaakceptowania wykonania jedynie 26 miejsc dla osób na wózkach inwalidzkich, co wiązało się z niespełnieniem przyjętych norm w zakresie zapewnienia wykonania co najmniej 110 takich miejsc;
- dopuszczenia do wykonywania części robót bez uprzedniego uzyskania decyzji o zmianie pozwolenia na budowę, czym naruszono art. 36a ust. 1 ustawy *Prawo budowlane*, a także do wykonywania części robót przed zatwierdzeniem projektów wykonawczych i programów zapewnienia jakości obejmujących te roboty, czym naruszono warunki kontraktu;
- nierzetelnego zaakceptowania projektu i wykonania wewnętrznej kanalizacji deszczowej z nieprawidłowo określoną – zaniżoną ponad trzykrotnie – pojemnością zbiornika retencyjnego (tj. 480 m³ zamiast ok. 1716 m³) za kwotę 493,2 tys. zł, co negatywnie wpływa na możliwość zapewnienia właściwego odwodnienia Stadionu i stwarza ryzyko jego zalewania wodami opadowymi;
- nieobniżenia wynagrodzenia wykonawcy z tytułu niewykonania objętych umową robót (w zakresie budowy sieci gazowej wokół Stadionu, jak również wykonania ocieplenia budynku administracyjnego), co skutkowało wypłatą wynagrodzenia obejmującego roboty zaniechane, których wartość szacunkowa to odpowiednio 199,6 tys. zł i 385,1 tys. zł;
- niezapewnienia skutecznego nadzoru nad wykonaniem 18 wiat wejściowych na Stadion, co było działaniem nierzetelnym i skutkowało m.in. zastosowaniem przeszklenia tych wiat przy użyciu materiału o innych parametrach niż przewidziane w projekcie;

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

- nierzetelnego egzekwowania usuwania części wad (usterek) dotyczących robót wykonanych w ramach renowacji Stadionu, co skutkowało ich nieusuwaniem lub usuwaniem po terminie, a także tym, że część usterek była usuwana na własny koszt przez użytkownika Stadionu, a nie przez gwaranta;
- zaakceptowania zaprojektowania oraz wykonania niezgodnie ze sztuką budowlaną stopni schodowych o różnej wysokości w ciągach komunikacyjnych Trybuny Zachodniej Stadionu, co było działaniem nierzetelnym.

Ponadto NIK stwierdziła, że w ramach przygotowania powyższej inwestycji Gmina Wrocław sfinansowała koszty opracowania projektu perspektywicznego remontu Trybuny Wschodniej Stadionu Olimpijskiego w kwocie 1,1 mln zł, pomimo że horyzont czasowy wykonania tego remontu pozostawał i nadal pozostaje nieustalony. Działanie takie było niegospodarne i nierzetelne. [str. 42–60]

Po zakończeniu Igrzysk zmodernizowany Stadion Olimpijski wykorzystywany był w zakresie wynikającym z jego przeznaczenia i funkcji, głównie na potrzeby dwóch dyscyplin: żużla i futbolu amerykańskiego, co stanowiło kontynuację jego wcześniejszego sposobu użytkowania. Obiekt ten udostępniany był podmiotom zewnętrznym na potrzeby organizacji treningów i wydarzeń sportowych w tych dyscyplinach, także o charakterze międzynarodowym (np. Mistrzostwa Świata par na żużlu – Speedway of Nations, zawody żużlowe z cyklu Speedway Grand Prix, rozgrywki w Europejskiej Lidze Mistrzów w futbolu amerykańskim), jak również maratonów oraz półmaratonów.

Efektywne wykorzystywanie Stadionu Olimpijskiego po zakończeniu Igrzysk oraz nieprawidłowości w zakresie jego eksploatacji

Na etapie eksploatacji Stadionu Olimpijskiego wystąpiły jednak nieprawidłowości dotyczące m.in.:

- niepodjęcia działań zmierzających do wyeliminowania lub ograniczenia niebezpieczeństwa związanego z występowaniem przekraczających dopuszczalne wymiary kamieni w nawierzchni toru żużlowego, które w związku z jego użytkowaniem, stanowiły zagrożenie m.in. dla widzów przebywających na Trybunie Zachodniej, co było działaniem nierzetelnym;
- udzielenia dwóch zamówień publicznych na łączną kwotę 569,2 tys. zł z naruszeniem ustawy *Pzp* poprzez: a) udzielenie zamówienia na kwotę 361,9 tys. zł w trybie niekonkurencyjnym w związku z nieuprawnionym zastosowaniem przesłanki wskazanej w art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy *Pzp*, wedle której zamówienie może zostać zrealizowane tylko przez jednego wykonawcę z przyczyn technicznych o obiektywnym charakterze – jeżeli nie istnieje rozsądne rozwiązanie alternatywne lub rozwiązanie zastępcze, a brak konkurencji nie jest wynikiem celowego zawężenia parametrów zamówienia oraz b) niezastosowanie ustawy *Pzp* do udzielenia zamówienia o łącznej wartości 207,3 tys. zł, którego wartość przekraczała kwotę 129,4 tys. zł (równowartość 30 tys. euro), warunkującą konieczność zastosowania przepisów ustawy *Pzp*;

- nierzetelnej weryfikacji, czy usunięcie stwierdzonych braków systemu monitoringu podlegało gwarancji udzielonej przez wykonawcę renowacji obiektu, co skutkowało wydatkowaniem kwoty co najmniej 140,0 tys. zł z tytułu udzielenia dwóch zamówień związanych z uzupełnieniem systemu monitoringu;
- nierzetelnego sprawowania nadzoru nad korzystaniem ze Stadionu Olimpijskiego przez podmioty, którym udostępniano ten obiekt, co przejawiało się m.in. realizacją nieuprawnionych robót budowlanych w tym obiekcie, skutkujących zmianą sposobu jego użytkowania;
- naruszania wymogów wynikających z przepisów ustawy *Prawo budowlane* oraz ustawy *o ochronie zabytków* przewidujących uzyskiwanie niezbędnych pozwoleń na prowadzenie prac w obiekcie zabytkowym, w efekcie czego na skutek zleconych przez NIK kontroli, PINB wszczął stosowne postępowania administracyjne, które do 31 lipca 2020 r. nie zostały zakończone;
- nieprawidłowego ustalania należności za korzystanie ze Stadionu Olimpijskiego, co w szczególności dotyczyło niezgodnego z postanowieniami umowy zaniżenia o kwotę 103,7 tys. zł należności z tytułu korzystania ze sztucznego oświetlenia przez organizatora zawodów żużlowych w latach 2017–2019.

W wyniku ujawnionych przez NIK nieprawidłowości w zakresie zmiany sposobu użytkowania Stadionu, związanych m.in. z nielegalnym montażem dodatkowych siedzisk dla widzów, Izba zleciła PINB przeprowadzenie kontroli, w wyniku czego organ ten, postanowieniem z dnia 13 listopada 2019 r. wstrzymał użytkowanie części Stadionu Olimpijskiego w obrębie Parku Maszyn i sektorów L, M, P i U, a postanowieniem z dnia 24 lutego 2020 r. także części sektorów N, O, R i S, w których dokonano zmiany sposobu użytkowania poprzez wprowadzenie miejsc dla widzów m.in. w przestrzeni projektowanej jako nieprzeznaczona na pobyt ludzi. Organ ten nałożył także obowiązek przedstawienia dokumentów, o których mowa w art. 71 ust. 2 ustawy *Prawo budowlane*. W wyniku tych działań PINB stwierdził dokonanie zmiany sposobu użytkowania ww. części Stadionu bez wymaganego prawem zgłoszenia do organu administracji architektoniczno-budowlanej i wyłączył z użytkowania część tego obiektu do czasu przywrócenia stanu zgodnego z prawem. W konsekwencji stwierdzonych nieprawidłowości przeprowadzono demontaż siedzisk nad Parkiem Maszyn, przywracając poprzedni sposób użytkowania tej części obiektu jako przestrzeni nieprzeznaczonej na pobyt ludzi. Natomiast w przypadku sektorów na Trybunie Wschodniej zalegalizowano zmieniony sposób użytkowania obiektu, po opracowaniu i przedłożeniu przez MCS dodatkowej dokumentacji oraz uiszczeniu opłaty legalizacyjnej w wysokości 50,0 tys. zł.

Ponadto NIK zleciła KM PSP przeprowadzenie kontroli w zakresie związanym m.in. ze sprawnością techniczną bram przeciwpożarowych oraz montażem dodatkowych siedzisk w obrębie Parku Maszyn. W wyniku przeprowadzonych w przywołanym zakresie kontroli, KM PSP w związku ze stwierdzoną niesprawnością bram pożarowych wydał decyzję administracyjną określającą termin ich naprawy, a ponadto w związku z montażem

ww. siedzisk potwierdził, że ich lokalizacja była niezgodna z obowiązującymi przepisami zarówno pod względem wymiarów jak i warunków ewakuacji.

Dodatkowo NIK zwróciła uwagę, że podmiot zarządzający Stadionem Olimpijskim (MCS) ponosił w znacznym zakresie ciężar ekonomiczny związany ze spełnieniem warunków niezbędnych m.in. do uczestniczenia przez kluby sportowe w profesjonalnej rywalizacji, pomimo braku takiego obowiązku po stronie MCS. Przykładem takiego działania był zakup za kwotę 361,9 tys. zł systemu przykrycia toru żużlowego, wymaganego do uzyskania licencji przez klub sportowy. [str. 73–83]

Roboty budowlane w zakresie kompleksu torów wrotkarskich w rejonie Parku Tysiąclecia zostały zrealizowane w latach 2016–2017. W przypadku tej inwestycji NIK również zidentyfikowała liczne oraz istotne nieprawidłowości dotyczące m.in.:

- nierzetelnego przeprowadzenia w 2014 r. postępowania w sprawie wyboru wykonawcy wielobranżowej koncepcji przedsięwzięcia, poprzez skierowanie jednego z zapytań ofertowych do podmiotu, który zakończył działalność w 2006 r., a drugiego na nieprawidłowy adres w innej miejscowości niż siedziba wykonawcy ujawniona w Krajowym Rejestrze Sądowym. Finalnie ofertę złożył jedynie późniejszy wykonawca, do którego przesłano trzecie zapytanie. Na realizację tego zamówienia wydatkowano kwotę 60,0 tys. zł;
- niezapewnienia i nieegzekwowania od wykonawcy prowadzenia robót zgodnie z przepisami, tj. m.in. z art. 36a ust. 1 ustawy *Prawo budowlane*, stosownie do którego istotne odstępianie od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę jest dopuszczalne jedynie po uzyskaniu decyzji o zmianie pozwolenia na budowę wydanej przez organ administracji architektoniczno-budowlanej;
- nierzetelnego odbioru wadliwie wykonanych robót związanych z budową toru do jazdy szybkiej, skutkujących m.in. zaleganiem wód opadowych na torze;
- niedokonywania pisemnej zmiany zakresu umowy z wykonawcą przed rozpoczęciem wykonywania robót dodatkowych lub zamiennych, co było wymagane m.in. przez art. 139 ust. 1 ustawy *Pzp* w związku z art. 77 § 1 Kodeksu cywilnego, zgodnie z którymi uzupełnienie lub zmiana umowy wymaga zachowania takiej formy, jaką ustawa lub stromy przewidziały w celu jej zawarcia;
- nienaliczania wykonawcy kar umownych z tytułu niewłaściwej realizacji zadań, co było sprzeczne z postanowieniami umowy. Nominalna wartość kar umownych wynosiła 1321,8 tys. zł;
- wyboru rozwiązania projektowego dotyczącego zastosowania zbrojenia rozproszonego z włókien stalowych do wykonania nawierzchni betonowej wewnątrz toru do jazdy szybkiej, w sytuacji gdy posiadano wiedzę, że może to negatywnie wpłynąć na jakość wykonanej nawierzchni oraz stwarzać zagrożenie dla użytkowników, co było działaniem nierzetelnym;

Liczne oraz istotne nieprawidłowości przy realizacji inwestycji obejmującej kompleks torów wrotkarskich

- nieprawidłowego zaprojektowania i wykonania robót na torze do jazdy ulicznej w zakresie spadków poprzecznych nawierzchni toru, co może negatywnie wpływać na odprowadzanie z niego wód opadowych.

[str. 60–69]

Nie w pełni efektywne wykorzystanie kompleksu torów wrotkarskich po zakończeniu Igrzysk, w tym nieprawidłowości w jego eksploatacji

Po zakończeniu Igrzysk tor do jazdy ulicznej udostępniany był nieodpłatnie użytkownikom indywidualnym, co było zgodne z założoną koncepcją dostępności tej części obiektu w celu popularyzacji aktywności fizycznej jako formy spędzania czasu wolnego przez mieszkańców Wrocławia. NIK wskazuje jednak, że na komfort, dostępność i skalę użytkowania tego toru ma wpływ niezakończenie całej inwestycji. Pomimo zakładanego pierwotnie terminu realizacji II jej etapu do końca 2018 r., nadal nie został on zrealizowany. Tym samym obiekt ten nie został wyposażony m.in. w oświetlenie, pochylnie dla osób z niepełnosprawnościami czy też nie wybudowano budynku administracyjno-socjalny. Ponadto NIK zwraca uwagę, że wpływ na dostępność tego obiektu może mieć pogarszający się jego stan techniczny.

W przypadku toru do jazdy szybkiej przyjęto założenie, że jego dostępność będzie ograniczona dla użytkowników indywidualnych i założenie to było realizowane. Pomimo, że obiekt miał być wykorzystywany do szkoleń zawodników sportów wrotkarskich, nie wypracowano jednak rozwiązań, które przełożyłyby się na wykorzystanie toru w tym zakresie. Nie bez znaczenia pozostawał dla zarządzania tym obiektem fakt, że WCT Spartan wykonywało czynności w tym przedmiocie w oparciu o umowę, która nie miała charakteru długookresowego, lecz była wielokrotnie przedłużana.

Jedynymi oficjalnymi zawodami, które po Igrzyskach zostały przeprowadzone na terenie kompleksu torów do sportów wrotkarskich, były Uliczne Mistrzostwa Polski w jeździe na rolkach, które odbyły się w czerwcu 2019 r.

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości dotyczące eksploatacji kompleksu torów wrotkarskich polegały m.in. na:

- przypadkach udostępniania tego obiektu na rzecz podmiotów trzecich na cele komercyjne, w sposób niezgodny z postanowieniami umowy o dofinansowanie budowy ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej, co ograniczało dostępność tego obiektu na potrzeby rekreacji mieszkańców, a także pozostawało w sprzeczności z deklarowanym sposobem jego wykorzystania;
- nierzetelnym weryfikowaniu stanu technicznego torów wrotkarskich, a także opieszałym zgłaszaniu usterek;
- nierzetelnym sprawowaniu nadzoru nad dokonywaniem miejscowych napraw nawierzchni toru do jazdy szybkiej, co skutkowało użyciem materiału, co do którego nie potwierdzono, że posiada on cechy użytkowe takie same jak pozostała nawierzchnia toru.

[str. 73–74, 83–86]

Liczne oraz istotne nieprawidłowości przy realizacji inwestycji dotyczącej kompleksu basenów przy ul. Wejherowskiej

Proces budowlany w obrębie kompleksu basenów przy ul. Wejherowskiej obejmujący budowę krytej pływalni wraz z modernizacją zespołu zewnętrznych basenów sportowo-rekreacyjnych prowadzony był w latach 2015–2017. Także w przypadku tej inwestycji nie ustrzeżono się nieprawidłowości, które polegały m.in. na:

- dopuszczeniu do udziału w konkursie na wykonawcę projektu budowlanego uczestnika niespełniającego wymagań określonych w regulaminie konkursu, co stanowiło naruszenie art. 120 ust. 1 ustawy *Pzp*. Wynagrodzenie tego wykonawcy wyniosło 400,0 tys. zł;
- udzieleniu, w trybie przetargu nieograniczonego, zamówienia w przedmiocie zmiany projektu budowlanego wykonawcy, który nie spełniał warunków udziału w tym postępowaniu w zakresie wiedzy i doświadczenia, co stanowiło naruszenie art. 24 ust. 2 pkt 4 ustawy *Pzp*. Wynagrodzenie wykonawcy wyniosło 357,1 tys. zł;
- wypłacie wykonawcy wynagrodzenia w wysokości 312,3 tys. zł z tytułu robót dodatkowych, które powinny zostać uwzględnione w pierwotnym zakresie zamówienia, co było działaniem niegospodarnym;
- nierzetelnej akceptacji projektu budowlanego obiektu oraz jego kolejnych zmian, które nie spełniały wszystkich wymogów niezbędnych do uzyskania homologacji dla pływalni krytej, pomimo że umowa z wykonawcą przewidywała uwzględnienie w projekcie wszystkich wymogów w tym zakresie;
- nieuprawnionym wydłużeniu wykonawcy terminów na realizację robót budowlanych i sporządzenie projektów wykonawczych, czym naruszono art. 144 ust. 1 ustawy *Pzp*, uzależniając możliwość zmiany umowy od zaistnienia określonych w nim okoliczności;
- akceptacji wykonywania robót budowlanych z istotnymi odstępstwami od projektu budowlanego przed uzyskaniem decyzji o zmianie pozwolenia na budowę, co stanowiło naruszenie art. 36a ust. 1 ustawy *Prawo budowlane*;
- nienaliczaniu wykonawcy kar umownych z tytułu niewłaściwej realizacji zadań, co było sprzeczne z postanowieniami umowy. Nominalna kwota nienaliczonych kar umownych wynosiła 1152,6 tys. zł.

[str. 69–73]

Po zakończeniu Igrzysk kompleks basenów przy ul. Wejherowskiej wykorzystywany był zgodnie z przeznaczeniem. Zmodernizowana pływalnia letnia udostępniana była sezonowo i odpłatnie, w szczególności dla społeczności lokalnej. Natomiast nowo wybudowana pływalnia kryta była obiektem całorocznym, udostępnianym odpłatnie użytkownikom indywidualnym, klubom sportowym, Polskiemu Związkowi Pływackiemu, a także na potrzeby organizacji zawodów sportowych przez podmioty trzecie. Na pływalni krytej przeprowadzano m.in. corocznie Memoriał Marka Petruszewicza oraz Otwarte Letnie Mistrzostwa Dolnośląskiego Okręgowego Związku Pływackiego.

W wyniku kontroli stwierdzono jednak m.in., że:

- stan techniczny budynku pływalni krytej z powodu przekroczenia dopuszczalnej powierzchni strefy pożarowej narusza § 227 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie⁴;

Efektywne wykorzystywanie kompleksu basenów po zakończeniu Igrzysk oraz nieprawidłowości w zakresie jego eksploatacji

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 1065.

- w przypadku występowania usterek na terenie kompleksu basenów, zarządca obiektu nie dokonywał niezwłocznych zgłoszeń w tym zakresie. Powyższe było działaniem nierzetelnym i zdaniem NIK może mieć wpływ na warunki eksploatacji obiektu. [str. 73–74, 86–88]

Potrzeba opracowania narzędzi wspierających organizację dużych międzynarodowych imprez sportowych

Ustalenia niniejszej kontroli wskazują, że w ramach organizacji TWG 2017 występowały podobne błędy i problemy, jakie miały miejsce przy organizacji Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej EURO 2012, polegające w szczególności na: niepełnym rozpoznaniu związanych z tym wydarzeniem korzyści i kosztów, nienależycie realizowanych inwestycjach w zakresie infrastruktury sportowej, niegospodarności w wydatkowaniu środków publicznych, czy też niedostatecznym nadzorze nad realizacją zadań⁵. W ocenie NIK powtarzające się błędy i problemy wskazują, że w przyszłości by uniknąć tego rodzaju nieprawidłowości przy przygotowywaniu dużych międzynarodowych imprez sportowych współfinansowanych ze środków publicznych organy władzy publicznej powinny korzystać z wcześniejszych doświadczeń. Ich zbiór może przyjąć formę np. podręcznika, katalogu zaleceń lub kodeksu dobrych praktyk, czyli tzw. narzędzi pozalegislacyjnych, podobnych do tych, które w ostatnich latach opracowywał Minister Sportu⁶. Przygotowanie tego rodzaju opracowań i stosowanie mechanizmów z nich wynikających może wpłynąć korzystnie na efektywność oraz gospodarność wydatkowania środków publicznych, związanych z organizacją tego rodzaju imprez.

NIK zauważa przy tym, że w przyjętym przez Radę Ministrów *Programie Rozwoju Sportu do roku 2020*⁷ założono stworzenie długofalowego planu ubiegania się o międzynarodowe imprezy rangi mistrzowskiej, spójnego z ogólnymi kryteriami wspierania poszczególnych sportów. Natomiast w sprawozdaniu z realizacji Programu za 2016 r.⁸ sygnalizowano, że należy przygotować wytyczne dla potencjalnych organizatorów imprez międzynarodowych rangi mistrzowskiej w Polsce. [str. 24–88]

⁵ W związku z przygotowaniem do przeprowadzenia w Polsce finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej EURO UEFA 2012, NIK przeprowadziła cykl kontroli, tj. P/08/175, P/09/073, P/10/072, P/11/074. Ponadto, osobną kontrolą objęto budowę i wykorzystanie stadionu miejskiego we Wrocławiu, tj. inwestycji zrealizowanej na potrzeby przeprowadzenia ww. imprezy sportowej (P/13/187).

⁶ *Zasady dobrej praktyki w zakresie rozliczania środków publicznych otrzymanych na realizację zadania sportu wyczynowego, powszechnego oraz sportu osób niepełnosprawnych, Kodeks dobrego zarządzania dla polskich związków sportowych, Najlepsze praktyki. Zarządzanie obiektami sportowymi.*

⁷ Uchwała nr 150 Rady Ministrów z dnia 31 sierpnia 2015 r. w sprawie przyjęcia *Programu Rozwoju Sportu do roku 2020* (M.P. poz. 989).

⁸ Dokument dostępny pod adresem: <https://www.gov.pl/web/sport/dokumenty-strategiczne> [dostęp: 31 lipca 2020 r.].

4. WNIOSKI

- 1) Wypracowanie we współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego narzędzi umożliwiających precyzyjne określenie międzynarodowych imprez sportowych, których organizacja może być w perspektywie długoterminowej strategicznym celem Polski.
- 2) Uwzględnianie w sporządzanych dokumentach strategicznych dotyczących rozwoju sportu wskaźników i ich mierników umożliwiających potencjalnym organizatorom dużych międzynarodowych imprez sportowych ocenę możliwych ryzyk, kosztów i korzyści z nimi związanych.
- 3) Opracowanie katalogu zaleceń lub dobrych praktyk dotyczących zagadnień związanych z przeprowadzaniem dużych międzynarodowych imprez sportowych finansowanych ze środków publicznych.

Zapewnienie podejmowania decyzji o organizacji dużych międzynarodowych wydarzeń sportowych współfinansowanych ze środków publicznych, z wykorzystaniem narzędzi wypracowanych z Ministrem Sportu, oraz na podstawie analiz ukierunkowanych w szczególności na obiektywne zobrazowanie ryzyk, kosztów i możliwych do osiągnięcia korzyści w odniesieniu do potencjału danego wydarzenia jako środka realizacji założonych celów.

Niezależnie od powyższego, w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami wykazanymi w załączniku nr 6.1. do niniejszej informacji o wynikach kontroli, do kierowników kontrolowanych jednostek NIK wystosowała łącznie 33 wnioski pokontrolne.

Minister Sportu
(wnioski systemowe)

Organy jednostek
samorządu terytorialnego
podejmujące decyzje
o organizacji dużych
wydarzeń sportowych
(wnioski systemowe)

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Przygotowanie Gminy Wrocław do organizacji The World Games 2017

Przygotowania Gminy Wrocław do Światowych Igrzysk Sportowych – The World Games 2017 nie przebiegały w pełni prawidłowo, umożliwiły jednak przeprowadzenie tego wydarzenia.

Zastrzeżenia NIK w zakresie przygotowania Igrzysk w sferze organizacyjnej wiązały się ze stwierdzonymi nieprawidłowościami polegającymi m.in. na naruszeniu ustawy o *finansach publicznych* przy zawieraniu umowy na organizację TWG 2017. Ponadto wystąpiły przypadki naruszeń innych powszechnie obowiązujących przepisów prawa oraz uregulowań wewnętrznych przez skontrolowane podmioty zaangażowane w proces organizacji Igrzysk. Stwierdzone nieprawidłowości w tym zakresie dotyczyły m.in. wydatkowania środków publicznych niezgodnie z przeznaczeniem na kwotę 2,9 mln zł, z naruszeniem zasad udzielenia dotacji na kwotę 2,1 mln zł oraz zasad udzielania zamówień publicznych na kwotę 3,1 mln zł.

Kluczową przesłanką do podjęcia decyzji o ubieganiu się o przyznanie prawa do organizacji Igrzysk było m.in. założenie, że za pośrednictwem tego wydarzenia odbędzie się promocja Miasta w Polsce i na świecie. NIK wskazuje jednak, że proces decyzyjny w powyższym zakresie nie obejmował precyzyjnego określenia skali korzyści, jakie miały wynikać z organizacji tej imprezy, a także jej potencjału jako wydarzenia, w oparciu o które przywołane założenie miało być realizowane. W konsekwencji, nie można było obiektywnie zakładać wymiernych rezultatów wynikających z przeprowadzenia Igrzysk, a tym samym z wydatkowania środków publicznych w znacznej wysokości. Okoliczność ta miała o tyle istotne znaczenie, że na mocy umowy z IWGA zasadnicze ryzyka związane z organizacją TWG 2017, w tym w aspekcie ich sfinansowania, spoczęły na Gminie Wrocław. Wobec nieokreślenia mierników pozwalających ocenić skuteczność i efektywność realizacji założonych celów promocyjnych, nie było możliwe jednoznaczne ustalenie, czy rezultaty te zostały osiągnięte oraz w jakim stopniu i zakresie były pochodną organizacji Igrzysk.

Ostatecznie na przygotowanie i przeprowadzenie Igrzysk poniesiono nakłady w kwocie 326,3 mln zł (w tym w sferze organizacyjnej 107,7 mln zł i inwestycyjnej 218,6 mln zł), która była wyższa od zakładanej w aplikacji o 40,9 mln zł. Ponadto, wobec nikłego poziomu finansowania zewnętrznego, Gmina Wrocław wydatkowała ze środków własnych kwotę 283,6 mln zł, tj. o 82,4 mln zł (40,6%) wyższą od pierwotnie przewidywanej. W efekcie, uwzględniając pozyskane dotacje na budowę obiektów sportowych (29,5 mln zł), przeprowadzenie tego wydarzenia niemal w całości, bo w kwocie 313,1 mln zł (tj. 95,9%), zostało sfinansowane ze środków publicznych.

5.1.1. Ubieganie się Gminy Wrocław o przyznanie prawa do organizacji TWG 2017 oraz zawarcie umowy z IWGA

Obowiązujące przepisy prawa nie wykluczały możliwości ubiegania się Gminy Wrocław o przyznanie prawa do organizacji wydarzeń sportowych o charakterze międzynarodowym. Złożenie aplikacji do IWGA zostało poprzedzone uchwałą Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 17 marca 2011 r.⁹, w której wyrażono wolę podjęcia starań o ubieganie się Miasta o przyznanie praw do organizacji i przeprowadzenia TWG 2017. W uzasadnieniu do projektu tej uchwały stwierdzono m.in., że impreza tej rangi skupia bardzo duże zainteresowanie światowych mediów i kibiców, stanowiąc najlepszą możliwą promocję Miasta. Ponadto wskazano, że podjęcie tej uchwały z racji promocji sportu, jak i Gminy, jest całkowicie uzasadnione przyszłymi profitami wynikającymi z organizacji tak prestiżowej imprezy sportowej. Przedstawiciele Miasta wskazywali m.in. na przewidywany zakres oddziaływania TWG 2017 oraz związany z nim potencjał do budowania marki miasta i regionu na świecie. Organizacja tej imprezy, w ich opinii, dawała możliwość zwiększenia jego prestiżu i promocji w świecie.

Brak należytego rozpoznania potencjału Igrzysk, a także ich możliwych kosztów

Podczas procedowania ww. uchwały w toku posiedzeń komisji i sesji Rady Miejskiej Wrocławia prezentowano różne poziomy kosztów organizacji tego przedsięwzięcia:

- podczas posiedzenia Komisji Edukacji i Młodzieży w dniu 14 marca 2011 r. ówczesny Zastępca Dyrektora Departamentu Spraw Społecznych Urzędu, w odpowiedzi na pytanie dotyczące kosztów zorganizowania Igrzysk, stwierdził: *W tym momencie trudno jest to ocenić jednoznacznie, ale może to być w granicach 16 mln zł. (...)*;
- z kolei w trakcie posiedzenia Komisji Kultury i Nauki Rady Miejskiej Wrocławia w dniu 15 marca 2011 r. ww. Zastępca Dyrektora poinformował, że w przypadku kosztu całkowitego przeprowadzenia Igrzysk (...) *chodzi o kwoty rzędu 30–40 mln dolarów. Ponadto w trakcie ww. sesji ówczesny Dyrektor Departamentu Spraw Społecznych Urzędu w odniesieniu do kosztów organizacji TWG 2017 wskazał m.in.: Najwięcej emocji wzbudziły koszty. (...) Jeżeli uda nam się uzyskać poparcie Regionu, poparcie krajowe Rządu, to ja jestem przekonany, że z tym się będą wiązały fundusze, czyli nie podejmujemy decyzji w tej chwili w ogóle, ale jeżeli byśmy się zdecydowali na organizację igrzysk i otrzymali prawo do organizacji, to dla budżetu Miasta, ja myślę, że to nie będzie większa kwota niż połowa z (...) 15 mln USD przy możliwości zebrania pieniędzy też z rynku, właśnie z praw telewizyjnych i reklam, biletów etc.*

Kluczową przesłanką do podjęcia decyzji o ubieganiu się Gminy Wrocław o przyznanie prawa do organizacji Igrzysk było m.in. założenie, że za pośrednictwem tego wydarzenia odbędzie się promocja Miasta w Polsce i na świecie. Uzasadnienie podjętej przez Radę Miejską Wrocławia uchwały nie zawierało odniesienia się do kwoty potencjalnych kosztów i przychodów, jak również korzyści i ryzyk w wymiarze finansowym związanych z organizacją tej imprezy.

⁹ Nr VII/100/11 w sprawie podjęcia przez Miasto Wrocław starań o przyznanie organizacji Światowych Igrzysk Sportów Nieolimpijskich World Games 2017.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W ocenie NIK decyzja ta nie była jednak poprzedzona należytych rozpoznaniem (analizą) potencjału Igrzysk jako wydarzenia, w oparciu o które powyższe założenie miało być realizowane. Natomiast podmioty zewnętrzne świadczące usługi na potrzeby związane z organizacją Igrzysk wskazywały na niski poziom rozpoznawalności tego wydarzenia, i tak:

- jeden z ekspertów współpracujących przy opisie przedmiotu zamówienia w prowadzonym przez WKO w 2015 r. postępowaniu zmierzającym do wyboru oficjalnego nadawcy telewizyjnego wskazał: *rozpoznawalność marki TWG w Polsce jest bliska zeru. Na dzień dzisiejszy, w mojej ocenie, mało prawdopodobne jest zainteresowanie liczącego się polskiego nadawcy telewizyjnego emisją TWG 2017. Wykluczam, więc możliwość, by jakiś nadawca telewizyjny chciał w tym momencie zapłacić za prawa do transmisji TWG;*
- w opracowanym w listopadzie 2015 r. dokumencie pn. „Opinia dotycząca propozycji zmian przewidzianych umową z IWGA warunków udziału przychodów sponsoringowych” kancelaria prawna obsługująca Gminę Wrocław wskazała m.in.: *warto podkreślić, że z racji niskiej rozpoznawalności TWG 2017 na świecie, duży wpływ na realne przychody od sponsorów będą miały warunki oraz klimat polityczny podczas imprezy, ale również skala działań promocyjnych i wizerunkowych podjętych przez Wrocław.*

Niepozyskanie z budżetu państwa środków na wydatki w sferze organizacyjnej

Gmina Wrocław podjęła w 2011 r. starania o zapewnienie finansowania TWG 2017 w łącznej kwocie 18,0 mln USD, w tym 9,0 mln USD na wydatki w sferze organizacyjnej oraz 9,0 mln USD na wydatki związane z infrastrukturą sportową na potrzeby Igrzysk, występując do organów centralnych. Jednocześnie w dokumentacji aplikacyjnej wskazano, że Rada Ministrów od początku będzie zaangażowana na różnych płaszczyznach w organizację TWG 2017 (poprzez m.in. wsparcie finansowe, zapewnienie obiektów, zasobów ludzkich, wsparcie merytoryczne). Założono również, że koszty w sferze organizacyjnej Igrzysk będą finansowane w wysokości 25,2 mln zł w ramach dotacji z budżetu państwa, przy czym zakładano, że wsparcie to powinno być wyższe, ale całkowity budżet imprezy jest uzależniony od rozmów pomiędzy Miastem a Radą Ministrów. Na posiedzeniu Sejmowej Komisji Kultury Fizycznej w dniu 30 czerwca 2011 r. podsekretarz stanu w Ministerstwie Sportu i Turystyki wskazał, że przekazanie Gminie Wrocław kwoty stanowiącej równowartość 9,0 mln USD na pokrycie części kosztów w sferze organizacyjnej Igrzysk może być utrudnione. Dodał również, że utrudnione może być zrealizowanie przez Gminę Wrocław przychodów w zakładanych w aplikacji kwotach m.in. z tytułu transmisji telewizyjnej w sytuacji, gdy w praktyce organizatorzy/federacje sportowe przeprowadzający zawody w części dyscyplin ujętych w programie tradycyjnych igrzysk olimpijskich pokrywają koszty wyprodukowania sygnału telewizyjnego i przeprowadzenia relacji z tych wydarzeń. Jednocześnie zadeklarował, że realne pozostaje partycypowanie Ministerstwa (środków budżetu państwa) w inwestycji dotyczącej budowy basenu o długości 50 m. Ostatecznie z budżetu państwa nie pozyskano kwoty 9,0 mln USD na pokrycie kosztów w sferze organizacyjnej, natomiast pozyskano

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w formie dotacji kwotę 24,5 mln zł na inwestycje budowlane (w tym 23 mln zł na budowę kompleksu basenów, a 1,5 mln zł na budowę kompleksu torów wrotkarskich).

NIK wskazuje, że złożona w czerwcu 2011 r. do IWGA aplikacja o przyznanie prawa do organizacji Igrzysk istotnie kształtowała prawa i obowiązki miasto-gospodarza. Jednak złożenie tego dokumentu nie zostało poprzedzone adekwatną analizą potencjalnych korzyści i ryzyk związanych z organizacją Igrzysk, w tym rozpoznawalności tej imprezy, a przez to jej potencjału jako wydarzenia, w oparciu o które miały być realizowane m.in. cele promocyjne Gminy Wrocław.

Niekorzystna
pozycja Miasta
w stosunku do IWGA

Złożenie aplikacji, której elementem były m.in. postanowienia umowy z IWGA, wiązało się dla wszystkich kandydatów z akceptacją warunków tej umowy. NIK zauważyła, że jednym z istotnych elementów umowy było przeniesienie zasadniczych ryzyk, w tym finansowych, związanych z przygotowaniem tego przedsięwzięcia na miasto-gospodarza, a także zobowiązanie do skorzystania z usług partnera IWGA. Tym samym przyjęta przez IWGA formuła skutkowałą słabszą pozycją Gminy, na co zwracano uwagę przed zawarciem umowy w zleconej przez Gminę analizie jej postanowień.

Analizy postanowień projektu umowy z IWGA i powyższych zobowiązań Miasta zostały przeprowadzone dopiero po wyborze (w styczniu 2012 r.) Wrocławia jako organizatora Igrzysk, kiedy to projekt umowy został poddany procesowi opiniowania, w który zaangażowano pracowników Urzędu, tj. roboczy „Zespół TWG”, jak również podmioty zewnętrzne. Opiniujący zwrócili uwagę m.in. na zagadnienia, które budziły wątpliwości w kontekście formalnoprawnych aspektów zawarcia tej umowy, jak również zabezpieczenia interesów Gminy.

Trzej radcowie prawni (będący pracownikami Urzędu) podnieśli m.in., że: [1] projekt umowy wymaga zarówno doprecyzowania, jak również wyjaśnienia niektórych zagadnień związanych z konkretnymi propozycjami; [2] wszystkie ryzyka i obowiązki są przeniesione na miasto organizatora; [3] umowa w przypadku odpowiedzialności za odwołanie lub przełożenie Igrzysk obciąża wyłącznie miasto-gospodarza i nie jest w tym zakresie skonstruowana proporcjonalnie; [4] nie jest znane prawo obowiązujące w Szwajcarii w kontekście odpowiedzialności w zakresie obowiązków przyjętych przez IWGA; [5] punkt 2.6 umowy *Relacje w telewizji i innych mediach, prawo do transmisji i technologia* wymaga głębokiej analizy zarówno od strony technicznej, jak również i ewentualnych kosztów jakie będą dla Miasta i WKO w zakresie wymagań jakie stawia IWGA, a także [6] brak jest możliwości stosowania wyłącznie prawa szwajcarskiego, w sytuacji gdy Gmina wykonuje swoje zadania i kontraktuje usługi zgodnie z polskim prawem i prawem UE; [7] występuje zasadność identyfikacji wszystkich kosztów i oszacowania ich wysokości.

Na podstawie powyższych opinii podjęte zostały próby wprowadzenia do umowy korzystniejszych dla Miasta postanowień, niemniej pozycja negocjacyjna Miasta wobec IWGA była niekorzystna w świetle zobowiązań wskazanych w aplikacji. W odpowiedzi na podjęte działania w przywołanym

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

zakresie przedstawiciele IWGA zwrócili uwagę, że (...) przyznanie organizacji World Games zostało rozstrzygnięte w procesie, w którym akceptacja umowy stanowiła warunek dla wszystkich kandydatów (...). W związku z tym wznowienie negocjacji dotyczących treści umowy nie może mieć miejsca chociażby dlatego, aby uszanować inne strony biorące udział w przetargu.

Niemniej przedstawiciele IWGA w skierowanej odpowiedzi odnieśli się do poszczególnych postanowień umownych, wskazując, że w takim zakresie, w jakim jest to konieczne¹⁰, ich pismo stanowi zmianę umowy. Powyższe zostało zaakceptowane przez przedstawicieli Gminy Wrocław.

Jednym z elementów umowy było zobowiązanie Gminy do korzystania podczas zawodów sportowych z usług partnera wskazanego przez IWGA. Tym samym warunki umowy istotnie ograniczyły Gminie możliwość decydowania o tym, na czyją rzecz przekazane będą środki publiczne. Powyższe, w połączeniu z postanowieniami umowy z IWGA, które przewidywały, że Gmina ponosi wyłączne ryzyko z tytułu zawarcia tej umowy, mogło niekorzystnie wpłynąć na zapewnienie przestrzegania zasad dokonywania wydatków ze środków publicznych. Zobowiązanie do zawarcia umowy z partnerem IWGA i finalne jej zawarcie budziło po stronie Gminy wątpliwości co do trybu zawarcia tej umowy, w szczególności w zakresie stosowania ustawy *Pzp*. Ostatecznie ustalono, że partner będzie świadczył usługi bezpośrednio na rzecz WKO, przy czym zapłata wynagrodzenia za te świadczenia zostanie dokonana przez WKO na rzecz IWGA.

Brak uwzględnienia
w WPF środków
na przeprowadzenie
Igrzysk w dacie zawarcia
umowy z IWGA

Umowa Gminy Wrocław z IWGA na organizację TWG 2017 została podpisana 21 maja 2012 r. Na podstawie tej umowy Gmina zobowiązała się do organizacji i przeprowadzenia Igrzysk, a także poniesienia kosztów z tym związanych.

Zawarcie tej umowy przez Prezydenta i Skarbnika Miasta działających w imieniu Gminy Wrocław, stanowiło w rozumieniu art. 46 ust. 3 u.s.g. czynność prawną mogącą spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych. Tak więc do jej skuteczności wymagana była kontrasygnata skarbnika gminy (głównego księgowego budżetu), tj. potwierdzenie, że jednostka w dniu zawarcia tej umowy posiadała uwzględnione w budżecie lub WPF środki finansowe na realizację tych zobowiązań. Tymczasem na dzień zawarcia umowy w WPF nie uwzględniono środków finansowych z przeznaczeniem na sfinansowanie organizacji TWG 2017 (zarówno wydatków w sferze organizacyjnej, jak również związanych z inwestycjami na potrzeby Igrzysk), pomimo tego, że Gmina w aplikacji określiła koszty przygotowania i przeprowadzenia tego wydarzenia, a proces organizacyjny był przedsięwzięciem wieloletnim.

Zadania dotyczące TWG 2017 ujemowane były w WPF po podpisaniu umowy z IWGA, tj.: 1) w dniu 29 listopada 2012 r. w ramach wydatków majątkowych w zakresie dotyczącym infrastruktury sportowej, tj. ponad

¹⁰ Dotyczących: [1] procesu zatwierdzania, [2] okresu ważności praw, [3] okresu ważności praw przyznanych stronom trzecim w związku z TWG 2017, [4] ograniczenia odpowiedzialności zgodnie z prawem szwajcarskim, [5] uznania przedawnienia, [6] dwustronnego prawa do odstąpienia, [7] nadwyżki.

sześć miesięcy po podpisaniu umowy z IWGA; 2) w dniu 21 marca 2013 r. w ramach wydatków bieżących, tj. 10 miesięcy po podpisaniu umowy z IWGA; 3) w dniu 15 października 2015 r. w ramach wydatków majątkowych, tj. ponad trzy lata i cztery miesiące po podpisaniu umowy z IWGA. Powyższe skutkowało także tym, że wbrew art. 226 ust. 1 u.f.p., WPF Miasta nie była realistyczna w powyższym zakresie.

5.1.2. Przygotowania do Igrzysk

Przed powołaniem WKO (tj. przed dniem 14 lutego 2014 r.) zadania związane z organizacją TWG 2017 realizowane były przez komórki organizacyjne Urzędu, WCT Spartan oraz Komitet Wykonawczy ds. The World Games 2017 we Wrocławiu (w skład którego wchodził m.in. Wiceprezydent Wrocławia, kierownicy wybranych komórek organizacyjnych Urzędu oraz gminnych jednostek organizacyjnych). Do zadań Komitetu Wykonawczego należało m.in. przygotowanie i koordynowanie wszelkich, pozostających w kompetencjach Gminy Wrocław działań dotyczących organizacji TWG 2017, w tym w szczególności przygotowanie niezbędnej infrastruktury do przeprowadzenia zawodów, wypracowanie odpowiedniej struktury organizacyjnej zapewniającej zaplanowanie oraz przeprowadzenie zawodów, zapewnienie finansowania przedsięwzięcia. Niezależnie od powołania Komitetu Wykonawczego w strukturze Biura Prezydenta w 2012 r. wyodrębniono Zespół ds. Organizacji World Games, któremu powierzono m.in. koordynację działań organizacyjnych Igrzysk, a od 2013 r. część zadań została przeniesiona do Biura Sportu, Turystyki i Rekreacji w Departamencie Spraw Społecznych. W strukturze WCT Spartan wyodrębniono natomiast pion, do którego obowiązków należało wykonywanie zadań związanych z organizacją Igrzysk. Zarząd WCT Spartan złożył do Zgromadzenia Wspólników (Prezydenta Wrocławia) wniosek o podwyższenie kapitału zakładowego o kwotę 1 mln zł na zadania związane z realizacją Igrzysk, które to środki finansowe Gmina przekazała.

W zbadanym zakresie stwierdzono nieprawidłowości polegające na tym, że:

- w Urzędzie nie sprawowano rzetelnego nadzoru w zakresie wykorzystania przez WCT Spartan środków w kwocie 1 mln zł wniesionych w 2013 r. przez Gminę w związku z realizacją przez ten podmiot zadań związanych z Igrzyskami. W toku kontroli ustalono, że WCT Spartan wydatkowało na ten cel jedynie 602,9 tys. zł;
- w WCT Spartan w 2013 r. w przypadku trzech postępowań, w wyniku których wydatkowano łącznie kwotę 122,6 tys. zł, naruszono obowiązujące w tej spółce regulaminy udzielania zamówień, poprzez m.in. nieprzesłanie zapytania do wymaganej liczby oferentów oraz niezachowanie formy pisemnej umów.

W opracowanej na zlecenie WCT Spartan *Koncepcji Spółki Wrocławski Komitet Organizacyjny Światowe Igrzyska Sportowe 2017 Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością*, jako najkorzystniejsze rozwiązanie zarekomendowano utworzenie WKO w formie jednoosobowej spółki Gminy Wrocław, której finansowanie oparte miało być na wynagrodzeniu za realizację zlecanych przez Urząd zadań.

Rozproszona realizacja zadań przed powołaniem WKO

Powołanie WKO i przyjęcie innego sposobu finansowania niż pierwotnie zakładany

Według autorów *Koncepcji* nie było możliwości dokładnego określenia wysokości kosztów i przychodów WKO. Wskazano jednak, że szacunkowe koszty jego funkcjonowania w latach 2014–2018 wyniosą 126,2 mln zł. Tym samym koszty związane z aspektami organizacji Igrzysk określono na poziomie zbliżonym do podanego w aplikacji (124,9 mln zł). W istotny sposób zmianie uległy szacunkowe przychody związane z finansowaniem ze źródeł zewnętrznych organizacji TWG 2017 (osiągnięte łącznie przez WKO lub Miasto), gdyż określono je w *Koncepcji* na poziomie 35,8 mln zł, tj. o ponad połowę niższym niż wskazany w aplikacji o organizację Igrzysk (75,3 mln zł). W dokumencie tym prognozowano corocznie ujemny wynik finansowy związany z organizacją Igrzysk, którego łączna kwota w latach 2014–2018 szacowana była na (-)90,4 mln zł.

Na posiedzeniu Komisji Budżetu i Finansów Rady Miejskiej Wrocławia, podczas którego opiniowano projekt uchwały w przedmiocie utworzenia WKO, w odniesieniu do finansowania tego podmiotu przedstawiciel Urzędu wskazał m.in. na trudności w precyzyjnym oszacowaniu zapotrzebowania na środki finansowe, a także wskazaniu formy przekazywania środków WKO. Dodał przy tym, że: (...) *Jest szacowane z grubsza, że 100 mln zł potrzebujemy, przez te lata do końca tej imprezy, do zorganizowania i rozliczenia. Ile jest środków własnych z budżetu Miasta my jeszcze nie wiemy, bo Państwo cały czas zabiegają o środki zewnętrzne na finansowanie różnych dyscyplin, czy organizacji, czy zawodów testowych, o których tutaj państwo mówicie. (...) w którym roku trudno nam powiedzieć, my wiemy, że kapitał założycielski jest 3 mln zł i to na ten rok powinno wystarczyć, w sensie, żeby zorganizować spółkę i żeby ona prowadziła te zadania, które na ten rok są przewidziane.*

Rada Miejska Wrocławia podjęła w dniu 23 stycznia 2014 r. uchwałę Nr LIII/1324/14 w sprawie utworzenia WKO. Kapitał zakładowy WKO w chwili jego zawiązania wynosił 3 mln zł. Natomiast zgodnie z protokołem z posiedzenia Rady Nadzorczej z dnia 3 października 2014 r.: (...) *Spółka miała się sama utrzymywać z przychodów, a kapitał 3 mln zł miał być tylko na początkowy okres działalności.*

Ostatecznie przyjęty model finansowania WKO był odmienny od wskazanego w *Koncepcji*, tj. zamiast wypłacania WKO środków jako wynagrodzenia za zrealizowane zadania zlecone przez Urząd, przyjęto finansowanie w drodze podwyższania kapitału zakładowego. Jak wyjaśnił Sekretarz Miasta, przekazanie WKO środków w innej niż podwyższenie kapitału formie, wpłynęłoby negatywnie na sytuację finansową Miasta w zakresie wskaźnika jego zadłużenia.

NIK wskazuje, że przyjęty model zarządzania procesem organizacji Igrzysk w tym zakresie, nie uzależniał wypłaty i poziomu finansowania WKO od dodatkowej weryfikacji wyników i efektów działań tego podmiotu, w której obok kontroli o charakterze korporacyjnym (poprzez radę nadzorczą i zgromadzenie wspólników) pojawiłby się kolejny mechanizm, polegający na tym, że określona komórka Urzędu występowałaby jako dysponent środków i zlecałaby realizację zadań, ustalała wysokość wynagrodzenia WKO, czy też warunki jego wypłacania.

Dodatkowo w procesie powoływania WKO nie dochowano aktów należytej staranności lub ostrożności, które mogły wyeliminować lub znacznie ograniczyć ryzyko udzielenia w nieuprawniony sposób pomocy publicznej w związku z powierzeniem WKO realizacji zadań dotyczących organizacji Igrzysk i przyjętej formy finansowania tego podmiotu. W stosownych aktach Gminy, powierzających WKO wykonywanie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, nie określono wymaganych elementów, wymienionych w art. 4 lit. c–f decyzji Komisji z dnia 20 grudnia 2011 r.¹¹

W całym okresie funkcjonowania WKO nie posiadał zatwierdzonego wieloletniego planu finansowego oraz wieloletniego planu działalności, pomimo że zgodnie z § 14 aktu założycielskiego miały to być jedne z dokumentów stanowiących podstawę prowadzenia działalności. Dokumenty te, zgodnie z § 31 pkt 2 aktu założycielskiego, podlegały zatwierdzeniu przez Zgromadzenie Wspólników (tj. przez Prezydenta Wrocławia).

Pomimo podjętych przez Zarząd WKO uchwał w tym przedmiocie, nie uzyskały one mocy obowiązującej, gdyż ostatecznie nie zostały zaopiniowane przez Radę Nadzorczą lub zatwierdzone przez Zgromadzenie Wspólników. W ocenie NIK główną przyczyną skutkującą brakiem dalszego procedowania uchwał Zarządu WKO z 2014 r. w przedmiocie przyjęcia planów wieloletnich był na ówczesnym etapie brak zagwarantowania w WPF środków finansowych przeznaczonych na działanie WKO.

Natomiast roczne plany finansowe i roczne plany działalności WKO każdorazowo uzyskiwały moc obowiązującą dopiero w trakcie trwania okresów, na które były sporządzane (tj. na 2014 r. – w grudniu, na 2015 r. – w maju, na 2016 r. – w marcu, na 2017 r. i 2018 r. – w lipcu 2017 r.), co w początkowym etapie działalności (lata 2014–2015) wynikało z niezagwarantowania finansowania WKO w WPF oraz nieprzyjęcia wieloletnich planów finansowych. W latach 2014–2015 zatwierdzane przez Zgromadzenie Wspólników były plany, w których ostatecznie zmniejszono koszty WKO wobec pierwotnie zakładanych przez Zarząd.

Z dokumentacji przekazanej NIK nie wynikało, aby prowadzone w Urzędzie analizy składanych przez WKO projektów planów finansowych oraz wniosków o podwyższenie kapitału zakładowego obejmowały kompleksowe aspekty funkcjonowania tej spółki i organizacji Igrzysk. W materiałach tych brak było w szczególności analiz i sformułowanych na ich podstawie ocen i wniosków, w jaki sposób wyposażenie WKO w latach 2014–2015 w niższy poziom kapitału od uprzednio wnioskowanego przez Zarząd WKO może przełożyć się na końcowy efekt realizacji Igrzysk, w tym poziom zrealizowanych przez WKO i Gminę przychodów. Wobec sygnalizowania przez Zarząd WKO, że ówczesny poziom wyposażenia w kapitał może mieć niekorzystny wpływ na rozpoznawalność Igrzysk, a przez to na wynik finansowy wydarzenia, przeprowadzenie takich analiz było pożądane.

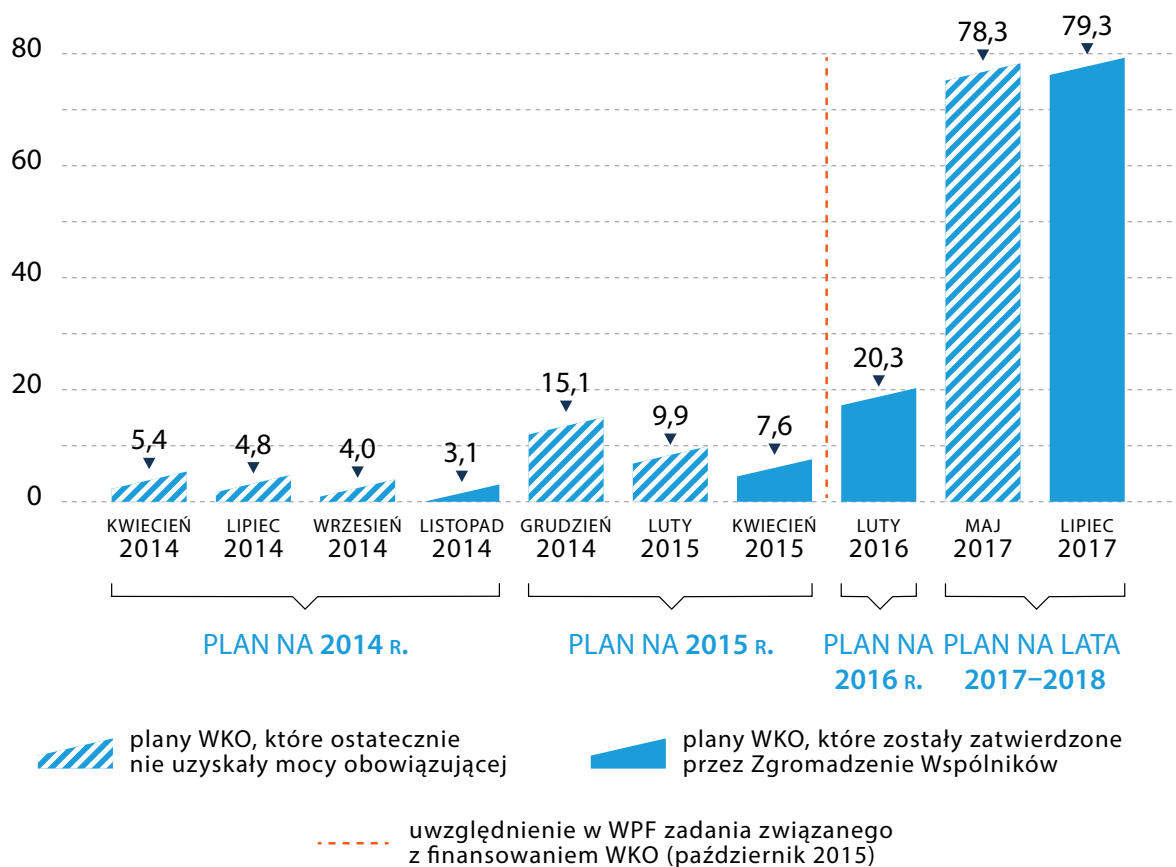
Brak wieloletnich planów WKO i zapewnienia w WPF środków na jego działalność

¹¹ W sprawie stosowania art. 106 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do wykonywania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (Dz. Urz. UE L 7 z 11.01.2012, str. 3).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 6

Poziomy zakładanych kosztów WKO oraz kosztów zatwierdzonych do realizacji (w mln zł)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych pozyskanych w toku kontroli.

W zatwierdzonym przez Zgromadzenie Wspólników planie działalności i planie finansowym WKO na 2014 r. wskazano m.in., że:

- Z uwagi na brak wystarczających środków finansowych w 2014 r. nie zostanie przeprowadzona usługa zewnętrznej analizy i doradztwa biznesowego na potrzeby optymalizacji Master Plan dla przygotowania i przeprowadzenia TWG 2017 (koszt 50 000 zł);
- Nie zostaną również zrealizowane zadania, które były zaplanowane na podstawie przyjętej strategii ramowej i marketingowej – kluczowe dla wizerunkowego i promocyjnego prowadzenia TWG 2017: [1] materiały promocyjne i graficzne; [2] współpraca z mediami i materiały audiowizualne; [3] roadshow Flagi IWGA – działania zakończone z uwagi na brak środków; [4] program Legacy i Ambasadorów – program Legacy nie powstanie w 2014 r., zapoczątkowano jedynie działania edukacyjne; [5] rozstrzygnięcie konkursu na maskotkę – ciągłe zmiany regulaminu – negatywny odbiór społeczeństwa, brak wiarygodności; [6] działania promocyjne – formaty specjalne, działania outdoorowe, reklama prasa, radio, TV – brak rozpoznawalności marki (w ograniczonym zakresie) – negatywny wpływ na potencjalnych sponsorów; [7] Targi Sportowe Genewa – brak możliwości pokazania projektu za granicą, potencjalni sponsorzy i partnerzy;

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- Z uwagi na brak środków nie zostanie w 2014 r. opracowana koncepcja transportu (koszt ok. 10,0 tys. zł).

W sprawozdaniu Zarządu z działalności WKO za pierwszy rok obrotowy wskazano m.in., że: *Ostatecznie zakres zrealizowanych zadań został dostosowany do otrzymanych przez Spółkę wytycznych budżetowych.*

Podczas trzeciego posiedzenia Komitetu Wykonawczego TWG 2017 w dniu 16 czerwca 2015 r. ówczesny Prezes Zarządu WKO wskazał, że promocja wydarzenia realizowana była na minimalnym poziomie ze względu na brak środków na ten cel.

Powyższe okoliczności, w powiązaniu z brakiem uwzględnienia do października 2015 r. wydatków na organizację Igrzysk w WPF, szczególnie w początkowym etapie funkcjonowania Spółki, mogła negatywnie wpływać na proces organizacji Igrzysk (poprzez m.in. utrudnienie możliwości planowania i finansowania zadań w perspektywie wieloletniej).

W okresie funkcjonowania WKO realizował w szczególności zadania dotyczące: promocji, sponsoringu, biletów, produkcji sygnału telewizyjnego, zakwaterowania i wyżywienia uczestników Igrzysk, organizacji i realizacji zawodów, w tym m.in.: organizacji rywalizacji w poszczególnych dyscyplinach, wyników zawodów.

Wrocławski Komitet Organizacyjny – Światowe Igrzyska Sportowe 2017 sp. z o.o. w momencie jego utworzenia został wyposażony w kapitał zakładowy w wysokości 3 mln zł, przy czym w okresie jego funkcjonowania kwota tego kapitału została podwyższona do 88,2 mln zł (tj. o 2940%). W latach 2014–2018 WKO poniósł łącznie koszty w wysokości 93 093,3 tys. zł i pozyskał przychody w wysokości 13 230,8 tys. zł. Głównym źródłem finansowania WKO były środki otrzymywane od właściciela, tj. Gminy Wrocław, oraz dodatkowo środki zewnętrzne (np. przychody ze sprzedaży produktów i usług).

Specyfika funkcjonowania tego podmiotu oraz realizowanych przez niego zadań skutkowałą zlecaniem licznych usług podmiotom zewnętrznym. W latach 2014–2017 na usługi obce WKO wydatkował 72 760,0 tys. zł, a koszty wynagrodzeń zamknęły się kwotą 13 157,5 tys. zł.

Powierzenia realizacji zadań związanych z organizacją TWG 2017 różnym komórkom organizacyjnym Urzędu, gminnym jednostkom organizacyjnym, gminnym spółkom kapitałowym oraz instytucjom kultury Gminy Wrocław, dokonano w formie dwóch kolejnych zarządzeń Prezydenta¹², gdyż jak wskazał Sekretarz Miasta były one przejrzystą, jednolitą i dostępną dla wszystkich formą określającą obszar odpowiedzialności poszczególnych podmiotów.

Specyfika funkcjonowania i zadań WKO oraz podwyższony kapitał zakładowy

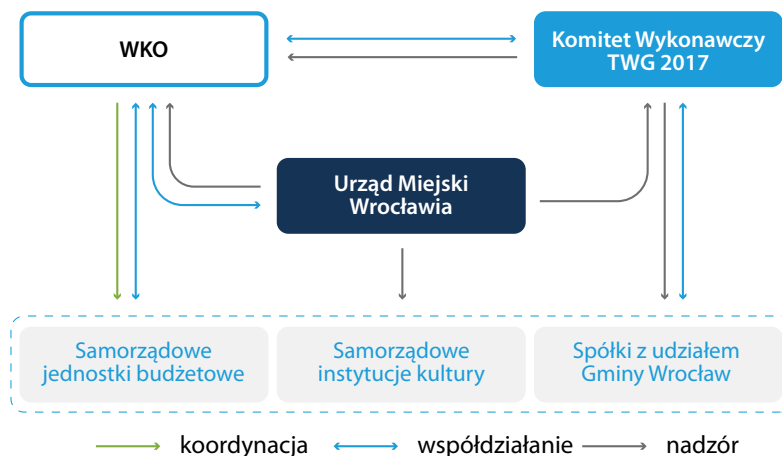
Podział zadań w zakresie organizacji Igrzysk po upływie 3,5 roku od podpisaniu umowy z IWGA

¹² Zarządzenie Nr 3564/16 Prezydenta Wrocławia z dnia 17 lutego 2016 r. w sprawie podziału zadań dotyczących organizacji we Wrocławiu igrzysk „The World Games 2017” oraz zarządzenie Nr 5590/16 Prezydenta Wrocławia z dnia 20 października 2016 r. w sprawie podziału zadań dotyczących organizacji we Wrocławiu igrzysk „The World Games 2017” [dostęp: <http://bip.um.wroc.pl/>].

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 7

Uproszczony schemat organizacyjny The World Games 2017 (od października 2016 r.)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych pozyskanych w toku kontroli.

Zarządzenia wydano po upływie ponad 3,5 roku od podpisaniu umowy z IWGA oraz dwa lata po powołaniu WKO. Zdaniem NIK powyższe nie było korzystne dla przebiegu organizacji Igrzysk, w szczególności z tego względu, że WKO w początkowym okresie funkcjonowania nie miał pełnej wiedzy na temat zakresu zadań, które miał realizować bezpośrednio, oraz zadań, które miały być realizowane przez komórki organizacyjne Urzędu albo gminne jednostki organizacyjne.

Na potrzebę dokonania takiego podziału zadań wskazywał Zarząd WKO nie później niż w grudniu 2014 r., w piśmie do Wiceprezydenta Wrocławia. Ponadto podczas posiedzenia Rady Nadzorczej WKO w dniu 3 września 2015 r. jeden z jej członków wskazał, że (...) do czasu zakończenia wszelkich uzgodnień i podpisania treści zarządzenia Prezydenta członkowie Rady muszą wstrzymać się ze wszystkimi uchwałami, w szczególności zatwierdzeniem planu wieloletniego dla Spółki. Kluczem do określenia kosztów Spółki jest zakres, jaki Spółka ma ostatecznie realizować po dokonaniu podziału pomiędzy Miastem i jednostkami organizacyjnymi.

Zgodnie z postanowieniami ww. zarządzeń wykonanie zadań związanych z realizacją TWG 2017 zostało przypisane 18 komórkom organizacyjnym Urzędu i innym jednostkom. Sprawowanie nadzoru i koordynację tych zadań powierzono WKO, natomiast od dnia 20 października 2016 r. zadanie to miał wykonywać Przewodniczący Komitetu Wykonawczego ds. TWG 2017. W ocenie NIK Prezydent w sposób sprzeczny z obowiązującymi przepisami powierzył WKO, na podstawie wydanego przez siebie zarządzenia nadzór nad realizacją zadań związanych z organizacją Igrzysk. Przyznanie WKO takich kompetencji wobec innych spółek działających z udziałem Gminy Wrocław pozostawało w sprzeczności z przepisami Kodeksu spółek handlowych, które określają formy nadzoru nad działalnością spółek z ograniczoną odpowiedzialnością (art. 212–226).

**Nieprawidłowości
w zakresie finansowania
zadań związanych
z TWG 2017**

Zgodnie z treścią przywołanych zarządzeń, finansowanie zadań w nich określonych powinno zostać zapewnione ze środków: [1] zapisanych w WPF w latach 2016–2018, tj. 81 mln zł po stronie wydatków majątkowych w dyspozycji Biura Nadzoru Właścicielskiego oraz 3,6 mln zł

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

po stronie wydatków bieżących w dyspozycji Biura Sportu i Rekreacji; [2] zewnętrznych, pozyskanych m.in. z umów sponsorskich, dotacji, funduszy europejskich; [3] określonych w budżetach lub planach rzeczowych komórek i jednostek realizujących zadania określone w zarządzeniach. Spośród gminnych podmiotów o przekazanie środków finansowych z przeznaczeniem na realizację zadań dotyczących organizacji Igrzysk występowały m.in.: WKO, WCT Spartan, Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne sp. z o.o. (dalej: MPK), a także Centrum Usług Informatycznych (dalej: CUI).

Kontrola NIK wykazała występowanie nieprawidłowości związanych z prowadzeniem analizy składanych dwóch wniosków o przyznanie środków (WKO i WCT Spartan) oraz nadzorem nad wykorzystywaniem przyznanych środków (WCT Spartan).

Przykłady

Biuro Nadzoru Właścicielskiego Urzędu, dokonując analizy wniosku WCT Spartan z 25 lipca 2016 r. o wniesienie dopłaty w kwocie 2,5 mln zł, nie sformułowało oceny jego zasadności w kontekście aktualnej sytuacji ekonomicznej spółki, co było wymagane przez § 5 pkt 1 zarządzenia Nr 4715/08 Prezydenta Wrocławia z dnia 6 listopada 2008 r.¹³, a pomimo tego wnioskowane środki zostały przyznane Spółce;

Po przyznaniu wnioskowanej dopłaty na rzecz WCT Spartan w wysokości 2,5 mln zł w Urzędzie nie sprawowano rzetelnego nadzoru nad wykorzystaniem tych środków. Zgodnie z treścią uchwały przyznającej środki dopłata miała zostać przeznaczona na zakup sprzętu niezbędnego do wyposażenia obiektów spółki na potrzeby przeprowadzenia zawodów sportowych w ramach Igrzysk. Tymczasem WCT Spartan nie wydatkowało środków na ten cel, a przekazane środki umożliwiły zakup obligacji Wrocławskiego Klubu Sportowego Śląsk Wrocław SA o wartości 2,0 mln zł.

Ponadto NIK zauważyła, że w 2017 r. CUI oraz MPK występowały o przyznanie środków na realizację zadań w ramach Igrzysk w wysokości odpowiednio: 604,2 tys. zł oraz 864,0 tys. zł. Pomimo zrealizowania powierzonych tym podmiotom zadań, środki te nie zostały przekazane do CUI¹⁴, a w przypadku MPK wnioskowane środki zostały wypłacone dopiero w toku kontroli NIK (w 2019 r.).

W Urzędzie przeprowadzono otwarty konkurs ofert na realizację zadania publicznego pn. *Przygotowanie zawodów w ramach światowych igrzysk sportowych – The World Games 2017*. Z wybranym w tym trybie podmiotem podpisano umowę na kwotę 2075,0 tys. zł, pomimo że w sposób nierzetelny dokonano oceny możliwości realizacji tego zadania, czym naruszono przepisy § 9 ust. 1 zarządzenia Nr 3155/15 Prezydenta Wrocławia z dnia 21 grudnia 2015 r.¹⁵ W szczególności komisja na etapie oceny

Brak rzetelnej oceny oferty na realizację zadania publicznego w kwocie 2,1 mln zł, jak również jego realizacja przez nieuprawnione podmioty

¹³ Zarządzenie Nr 4715/08 Prezydenta Wrocławia z dnia 6 listopada 2008 r. w sprawie zasad i trybu wnoszenia na pokrycie kapitału zakładowego spółek prawa handlowego z udziałem Gminy Wrocław wkładów pieniężnych i niepieniężnych oraz dopłat, ze zm. [dostęp: <http://bip.um.wroc.pl/>].

¹⁴ Ostatecznie CUI sfinansowało poniesione koszty TWG 2017 w ramach wydatków bieżących tego podmiotu.

¹⁵ Zarządzenie Nr 3155/15 Prezydenta Wrocławia z dnia 21 grudnia 2015 r. w sprawie trybu postępowania przy udzieleniu dotacji organizacjom pozarządowym na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie [dostęp: <http://bip.um.wroc.pl/>].

nie wyjaśniła, czy zadanie realizowane będzie samodzielnie przy użyciu zasobów oferenta, czy też przy udziale osób trzecich. Powyższa nieprawidłowość skutkowałą przyznaniem dotacji w wysokości 2075,0 tys. zł podmiotowi, który w efekcie skorzystał z pomocy podwykonawców w zakresie realizacji części zadania publicznego, pomimo że nie przewidziano takiej możliwości w umowie na realizację tego zadania. W konsekwencji zadanie to zrealizowały podmioty, które nie były stroną umowy i jednocześnie prowadziły działalność gospodarczą (zgodnie z wymogami formalnymi konkursu o dofinansowanie nie mogły się ubiegać podmioty prowadzące taką działalność). Na etapie weryfikacji sprawozdania końcowego nie zakwestionowano także zlecenia podwykonawstwa dotyczącego realizowanego zadania publicznego.

Nieprawidłowe udzielenie zamówień publicznych i konflikt interesów

Ponadto kontrola NIK wykazała występowanie w działalności WKO nieprawidłowości w obszarze zamówień publicznych na łączną kwotę 2704,2 tys. zł.

Przykład

W przypadku dwóch postępowań, w wyniku których WKO udzielił zamówień publicznych w zakresie świadczeń promocyjnych i reklamowych związanych z promocją TWG 2017 przez Wrocławski Klub Sportowy Śląsk Wrocław SA w rundzie jesiennej sezonu Ekstraklasy 2016/2017, na łączną kwotę 1291,5 tys. zł brutto, nie wystąpiły przesłanki zastosowania trybu z wolnej ręki, na które powołał się zamawiający. WKO wskazał na wystąpienie przesłanek wymienionych w art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. a i b ustawy *Pzp*, zgodnie z którymi udzielenie zamówienia w trybie z wolnej ręki było dopuszczalne z przyczyn technicznych o obiektywnym charakterze oraz związanych z ochroną praw wyłącznych wynikających z odrębnych przepisów, a nie istniało rozsądne rozwiązanie alternatywne lub rozwiązanie zastępcze, a brak konkurencji nie był wynikiem celowego zawężenia parametrów zamówienia.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła jednak, że pomimo powołania się na wystąpienie powyższych przesłanek WKO nie wykazał spełnienia przesłanki dotyczącej przyczyn technicznych o obiektywnym charakterze, które miałyby powodować, że usługi promocyjne mogły być wykonane tylko przez WKS Śląsk Wrocław. Wymienione działania reklamowe i promocyjne stanowiły przedmiot usług, które mogły być świadczone przez wiele podmiotów prowadzących tego rodzaju działalność gospodarczą. W zakresie praw wyłącznych NIK stwierdziła, że dotyczyły one jedynie uprawnień WKS Śląsk Wrocław wynikających z praw autorskich i pokrewnych do logo klubu oraz wizerunków zawodników, a zatem tylko w tym zakresie udzielenie zamówienia byłoby dopuszczalne.

Przykład

W sposób nieuprawniony dokonano wyłączenia stosowania ustawy *Pzp* do udzielenia zamówienia na kwotę 1019,4 tys. zł, obejmującego m.in. przygotowanie i obsługę widowisk multimedialnych. WKO, zawierając umowę o współpracy z 4 lipca 2016 r. z Wrocławskim Przedsiębiorstwem Hala Ludowa sp. z o.o. w przedmiocie przygotowania (zaprojektowania) pokazów i obsługi technicznej pokazu fontanny multimedialnej oraz dodatkowych usług reklamowych zastosował wyłączenie, o którym mowa w art. 4 pkt 8b ustawy *Pzp*,

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

pomimo tego, że nie zostały spełnione warunki w nim określone. W szczególności wykonawca nie był podmiotem prowadzącym działalność kulturalną, jak również zlecone usługi nie należały do zakresu takiej działalności.

Dodatkowo NIK wskazała, że pomiędzy członkiem Rady Nadzorczej WKO i tą spółką zawarta została umowa w przedmiocie pełnienia obowiązków biegłego komisji przetargowej powołanej do przygotowania i przeprowadzenia postępowania na organizację ceremonii otwarcia TWG 2017. W ocenie NIK skutkowało to występowaniem stron tej umowy w podwójnej i jednocześnie sprzecznej roli. Członkowi Rady Nadzorczej przysługiwało bowiem uprawnienie i obowiązek nadzorowania działalności WKO, a jednocześnie w związku z realizowaną umową jego działalność jako biegłego podlegała weryfikacji przez WKO.

W sprawozdaniu *Final Report* (Końcowym raporcie z Igrzysk) WKO wykazał, że sprzedano łącznie 163,3 tys. biletów na wydarzenia w ramach Igrzysk (tj. 81,86% puli wynoszącej 199,5 tys. biletów). Sprzedaż biletów prowadzono od lutego 2017 r., a osiągnięte w 2017 r. przychody z tego tytułu wyniosły 2387,4 tys. zł. Ustalenia kontroli NIK wskazują przy tym, że co najmniej 31,9 tys. biletów zostało rozdysponowanych nieodpłatnie, tym samym faktycznie sprzedano 65,9% puli biletów. Nieodpłatne rozdysponowanie biletów wynikało m.in. z umów zawartych przez WKO ze sponsorami, porozumień, przekazania biletów na rzecz pracowników WKO i wolontariuszy, a także realizowanych wydarzeń promocyjnych (konkursów).

Sprzedaż na poziomie
65,9% puli biletów

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w aplikacji o przyznanie prawa do organizacji Igrzysk, założono wpływy ze sprzedaży biletów na poziomie 5,6 mln zł. Prezes Zarządu WKO pełniący tę funkcję w okresie od 1 lutego 2016 r. do 31 listopada 2017 r. wyjaśnił m.in., że: (...) *priorytetem nie był poziom przychodów ze sprzedaży biletów, lecz jak najwyższa frekwencja w trakcie imprez związanych z TWG 2017 (...)*. WKO nie dysponował jednak danymi w przedmiocie frekwencji na poszczególnych zawodach.

W aplikacji o przyznanie prawa do organizacji Igrzysk wpływy z tytułu pozyskania sponsorów i partnerów TWG 2017 założono w łącznej kwocie 36,4 mln zł.

Niezrealizowanie
zakładanych wpływów
od sponsorów Igrzysk

Przedstawiciele Gminy Wrocław na przełomie 2013 r. i 2014 r. podjęli z IWGA rozmowy, wstępnie ustalając m.in. przeniesienie przez Miasto tych praw na IWGA w celu wykorzystania wiedzy i doświadczenia tego podmiotu. Jednakże z uwagi na zmieniające się koncepcje w tym zakresie do wprowadzenia tych zmian ostatecznie nie doszło. WKO począwszy od maja 2015 r. podejmował próby ogłoszenia postępowań na usługi agenta komercjalizacji praw sponsoringowych TWG 2017 i ostatecznie w lipcu 2016 r. zawarł umowę z wykonawcą, którego zadaniem było pozyskanie sponsorów Igrzysk. Wykonawca nie pozyskał żadnego sponsora Igrzysk, wskazując WKO m.in., że do czasu wypowiedzenia mu umowy w lutym 2017 r. WKO nie był w stanie przedstawić potwierdzonej listy stacji telewizyjnych, które miały transmitować imprezę na żywo w poszczególnych krajach. Skutkowało to brakiem wiarygodności oferty w oczach sponsorów, a w efekcie odrzuceniem propozycji współpracy na jakimkolwiek poziomie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Ostatecznie WKO pozyskał 15 sponsorów i partnerów TWG 2017, a łączna wartość przychodów tytułem usług promocyjnych i sponsorskich wyniosła 4,6 mln zł.

**Dotacja Województwa
Dolnośląskiego
zawierająca elementy
charakterystyczne
dla tzw. umowy
sponsoringowej**

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że z treści umowy dotacji zawartej 14 czerwca 2017 r. pomiędzy Województwem Dolnośląskim a Gminą Wrocław, której przedmiotem było udzielenie przez Województwo pomocy finansowej w kwocie 5 mln zł w formie dotacji celowej dla Gminy na dofinansowanie TWG 2017¹⁶, wynikało, że charakter zobowiązań wzajemnych Gminy i Województwa Dolnośląskiego swoim zakresem przedmiotowym wykraczał poza istotę umowy dotacji i zawierał elementy charakterystyczne dla tzw. umowy sponsoringowej.

Stanowiący podstawę przyznania Gminie Wrocław dotacji art. 220 u.f.p. wskazuje, że z budżetu jednostki samorządu terytorialnego może być udzielona innym jednostkom samorządu terytorialnego pomoc finansowa w formie dotacji celowej lub pomoc rzeczowa. Przepis ten nie uzależnia przyznania pomocy od realizacji świadczeń wzajemnych. Tymczasem Gmina Wrocław w zamian za przekazanie środków finansowych z dotacji zobowiązała się w umowie do realizacji na rzecz Województwa Dolnośląskiego określonych świadczeń, które posiadały przede wszystkim promocyjno-reklamowy charakter i były typowymi usługami świadczonymi w związku z Igrzyskami na rzecz podmiotów sponsorujących to wydarzenie. Do działań tych należało zobowiązanie Gminy Wrocław m.in. do: [1] zamieszczenia ekspozycji logotypu „Dolny Śląsk” na każdym nośniku reklamy zewnętrznej i wewnętrznej promującej TWG 2017, ściankach sponsorskich (np. podczas wywiadów i konferencji prasowych), na oficjalnej stronie internetowej TWG 2017 i kanale TWG 2017 w mediach społecznościowych; [2] przyznania Województwu statusu Patrona The World Games 2017; [3] zamieszczenia animacji materiałów video na bandach LED zainstalowanych przy polu gry na obiektach TWG 2017; [4] emisji nie mniej niż 150 plasz sponsorskich przy materiałach promujących TWG 2017; [5] przekazania 10 biletów VIP i 20 biletów zwykłych na każdy dzień trwania Igrzysk.

**Koszty TWG 2017
wyższe od zakładanych
w aplikacji, a przychody
niższe od planowanych**

Całkowite nakłady przeznaczone przez Gminę Wrocław na przeprowadzenie Igrzysk wyniosły 326,3 mln zł i były wyższe o 40,9 mln zł (tj. 14,3 %) od zakładanego w aplikacji poziomu 285,4 mln zł.

Przeprowadzenie Igrzysk zostało sfinansowane z budżetu Gminy w kwocie 283,6 mln zł. Finansowanie Igrzysk ze środków budżetu Gminy na poziomie wyższym od zakładanego (co najmniej o 35,0%), pomimo niższego poziomu wydatków na koszty stricte organizacyjne, wynikało: [1] ze zwiększenia kwoty wydatków na realizację zadań inwestycyjnych ze 160,5 mln zł do 218,6 mln zł, które w części zostały zrekompensowane pozyskanymi przez Gminę dotacjami ze środków publicznych w łącznej kwocie 29,5 mln zł; [2] z niższego od zakładanego finansowania zewnętrznego kosztów stricte organizacyjnych – WKO zrealizował przychody na poziomie 13,2 mln zł, a w aplikacji finansowanie zewnętrzne Igrzysk zakładano co najmniej w kwocie 75,3 mln zł.

¹⁶ W zakresie renowacji Stadionu Olimpijskiego.

Poniesione nakłady w związku z organizacją Igrzysk obejmowały:

- 1) 107 751,2 tys. zł na działania związane ściśle z organizacją Igrzysk. Do najistotniejszych kategorii kosztowych (na łączną kwotę 105 527,8 tys. zł, tj. 97,9%) należały: [1] koszty związane z funkcjonowaniem WKO i realizacją zadań przez ten podmiot (w tym usługi obce w zakresie: zapewnienia produkcji sygnału i obrazu telewizyjnego, grafiki telewizyjnej i pomiaru czasu, noclegów i wyżywienia, wynagrodzenia pracowników WKO) – 93 093,3 tys. zł; [2] wydatki przeznaczone na organizację pól gry w kwocie – 4164,0 tys. zł; [3] opłata licencyjna dla IWGA – 3332,5 tys. zł; [4] organizacja strefy kibica TWG 2017 oraz ceremonii zamknięcia – 1499,1 tys. zł; [5] obsługa informatyczna – 1336,8 tys. zł; [6] zapewnienie transportu zbiorowego w trakcie Igrzysk – 1102,1 tys. zł; [7] przekazanie WCT Spartan środków na realizację zadań dotyczących Igrzysk przed powołaniem WKO – 1000,0 tys. zł;
- 2) działania związane z inwestycjami dotyczącymi trzech obiektów sportowych w kwocie 218 554,4 tys. zł, w tym wynagrodzenie WI wyniosło łącznie 7542,5 tys. zł. Kwoty nakładów w przypadku poszczególnych inwestycji wyniosły dla: [1] renowacji Stadionu Olimpijskiego we Wrocławiu – 138 066,9 tys. zł (w tym: [a] wynagrodzenie wykonawców – 126 754,5 tys. zł; [b] wynagrodzenie wypłacone dla WI – 3685,2 tys. zł; [c] odsetki od cesji wierzytelności – 7627,2 tys. zł; [2] przebudowy kompleksu basenów przy ul. Wejherowskiej we Wrocławiu – 72 262,7 tys. zł, w tym 2651,4 tys. zł tytułem wynagrodzenia wypłaconego dla WI; [3] budowy kompleksu torów do sportów wrotkarskich w rejonie Parku Tysiąclecia – 8224,8 tys. zł, w tym 1205,9 tys. zł tytułem wynagrodzenia wypłaconego dla WI.

Wpływy uzyskane przez Gminę Wrocław w związku z organizacją Igrzysk wyniosły łącznie 42 730,8 tys. zł, w tym: [1] przychody osiągnięte przez WKO – 13 230,8 tys. zł; [2] środki przyznane na podstawie umów o dotację na budowę obiektów wyniosły 29 500,0 tys. zł (24 500,0 tys. zł na podstawie umów zawartych ze Skarbem Państwa reprezentowanym przez Ministra Sportu i Turystyki oraz 5000,0 tys. zł na podstawie umowy z Województwem Dolnośląskim).

Udział środków własnych Gminy Wrocław w kosztach stricte organizacyjnych Igrzysk wyniósł 94 520,4 tys. zł i był wyższy od zakładanej w dokumentacji aplikacyjnej kwoty 41 160,0 tys. zł o 53 360,4 tys. zł. WKO pozyskał w tym zakresie przychody (w tym od sponsorów, partnerów, ze sprzedaży biletów) w kwocie 13 230,8 tys. zł, co stanowiło kwotę niższą od założeń przyjętych w aplikacji o 62 089,2 tys. zł (wpływy w tym zakresie zrealizowano na poziomie 17,6% zakładanej kwoty).

Organizacja Igrzysk, uwzględniając łącznie 29,5 mln zł dotacji Skarbu Państwa i samorządu Województwa Dolnośląskiego, niemal w całości (95,9%) została sfinansowana ze środków publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje przy tym, że ostatecznie udział środków publicznych w kosztach Igrzysk był większy od pierwotnie zakładanych szacunków. Jako jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy należy wskazać brak narzędzi umożliwiających dokonanie z kilkuletnim wyprzedzeniem

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

względnie realistycznego oszacowania udziału środków publicznych, w tym pochodzących z budżetu państwa, w kosztach planowanej dużej imprezy sportowej o charakterze międzynarodowym. Ponadto zauważyć należy, że w przyjętym 31 sierpnia 2015 r. przez Radę Ministrów *Programie Rozwoju Sportu do roku 2020* założono stworzenie długofalowego planu ubiegania się o międzynarodowe imprezy rangi mistrzowskiej, spójnego z ogólnymi kryteriami wspierania poszczególnych sportów. Plan taki nie został jednak opracowany, pomimo że już w sprawozdaniu z realizacji Programu za 2016 r. sygnalizowano, że należy przygotować wytyczne dla potencjalnych organizatorów imprez międzynarodowych rangi mistrzowskiej w Polsce.

Brak mierników
założonych celów
i niejednolite wyniki badań
efektów medialnych

Miasto, podejmując decyzję o organizacji Igrzysk, założyło m.in. osiągnięcie celów w zakresie: stworzenia marki Wrocławia jako najbardziej sportowego miasta w Polsce, a także demonstrowania, że Wrocław jest otwartym i przyjaznym miejscem do zamieszkania, odwiedzenia oraz dla biznesu.

Jednakże przyjmując powyższe założenia nie odniesiono się bezpośrednio do sposobów sprawdzenia i zmierzenia pożądaných poziomów osiągnięcia tych celów. Ponadto nie określono też, w jakim zakresie (oraz według jakich narzędzi i metod porównawczych) możliwe będzie określenie stopnia osiągnięcia przywołanych celów. Trudno zatem jednoznacznie wnioskować, czy cele te zostały osiągnięte oraz w jakim zakresie i stopniu są pochodną organizacji Igrzysk. Wynikało to głównie z ich dużego stopnia ogólności, a także nieokreślenia wymiarowanych efektów, które zamierzano osiągnąć poprzez wydatkowanie środków na organizację TWG 2017.

Wobec powyższego, a także w związku z wymogiem przestrzegania zasad wydatkowania środków publicznych przy realizacji zadań ukierunkowanych m.in. na promocję, nie było możliwe określenie stopnia osiągnięcia założonych efektów bez wcześniejszego precyzyjnego określenia wymiarowanych wskaźników realizacji tych działań. W takiej sytuacji miarodajna ocena skuteczności i efektywności zrealizowanych działań nie jest możliwa.

Po Igrzyskach WKO wspólnie z IWGA zleciła opracowanie raportu z efektów przeprowadzenia tej imprezy (*The World Games 2017 Event Study*). Zgodnie z przywołanym dokumentem wartość ekwiwalentu reklamowego w Polsce, który uzyskała Gmina Wrocław, poprzez publikacje w telewizji, prasie oraz Internecie, wyniosła 13 865,2 tys. zł.

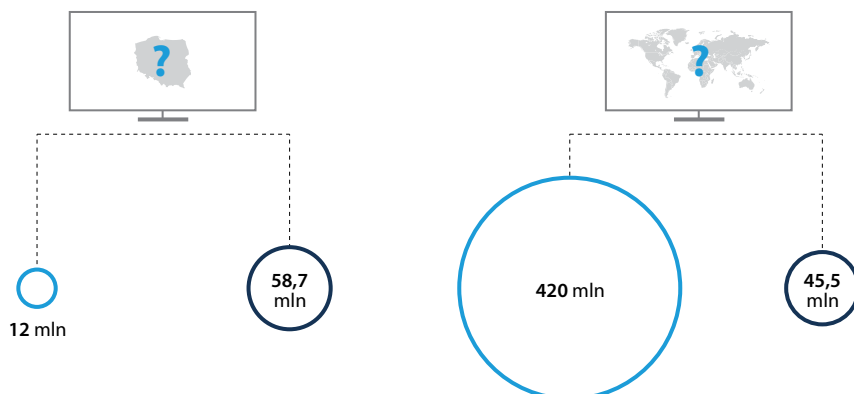
Wrocławski Komitet Organizacyjny – Światowe Igrzyska Sportowe 2017 sp. z o.o., poza deklaracją IWGA oraz informacjami wykazanymi w ww. dokumencie, nie posiadała danych na temat zasięgu międzynarodowego tego wydarzenia, gdyż nie prowadzono monitoringu mediów międzynarodowych ze względu na koszt ok. 5 tys. euro za jeden rynek lokalny. Ponadto IWGA nie planowała badania rynku międzynarodowego. W dokumencie *Final Report* wskazano, że zgodnie ze wstępnymi danymi IWGA oglądalność TWG 2017 na świecie wyniosła 420 mln widzów w 131 krajach. Natomiast wedle tego dokumentu w Polsce kontakt z relacją telewizyjną z Igrzysk miało 12 milionów widzów. Tymczasem zgodnie z drugim z przywołanych dokumentów dotyczącym efektów TWG 2017, opracowanym na zlecenie WKO i IWGA, zsumowana liczba widzów poszczególnych transmisji w ramach Igrzysk w świecie wyniosła 94,2 mln (w tym w Polsce 58,7 mln).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że dane wynikające z przywołanych dokumentów w zakresie medialnej siły imprezy i jej oglądalności były rozbieżne. Stan ten uniemożliwia ostateczne stwierdzenie, w jakim stopniu dzięki transmisji telewizyjnej osiągnięte zostały zakładane rezultaty w zakresie promocji Miasta w związku z organizacją Igrzysk.

Infografika nr 8

Rozbieżne dane w zakresie oglądalności telewizyjnej Igrzysk w Polsce i na świecie (w mln widzów)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych pozyskanych w toku kontroli.

5.2. Przygotowanie oraz przeprowadzenie inwestycji dotyczących obiektów sportowych na potrzeby TWG 2017

W sferze inwestycyjnej na potrzeby Igrzysk przygotowano i przeprowadzono przedsięwzięcia obejmujące renowację Stadionu Olimpijskiego, budowę pływalni krytej i przebudowę pływalni letniej przy ul. Wejherowskiej oraz budowę kompleksu torów wrotkarskich w rejonie Parku Tysiąclecia, a łączna wartość nakładów w tym zakresie wyniosła 218,6 mln zł. Przygotowanie i realizacja każdej z tych inwestycji nie przebiegały prawidłowo, o czym świadczą stwierdzone przez NIK liczne oraz istotne nieprawidłowości przejawiające się działaniami nielegalnymi, niegospodarnymi i nierzetelnymi. Polegały one w szczególności na nieprzestrzeganiu przepisów o zamówieniach publicznych, dopuszczaniu do realizacji robót niezgodnie z zawartymi umowami, akceptowaniu nierzetelnie sporządzonej dokumentacji projektowej, prowadzeniu prac z naruszeniem przepisów prawa budowlanego, przy jednoczesnym niewłaściwym nadzorze ze strony inwestora, czy też nienaliczaniu kar umownych. Ujawnione nieprawidłowości w procesie wyboru wykonawców dotyczyły umów zawartych na łączną kwotę 128,4 mln zł. Ponadto nominalna wartość nienaliczonych wykonawcom kar umownych wyniosła 101,1 mln zł, a kwota niewłaściwie ustalonych wynagrodzeń wypłaconych wykonawcom wyniosła 4,6 mln zł.

Zadania obejmujące przygotowanie i realizację budowy oraz renowacji obiektów sportowych na potrzeby Igrzysk powierzono spółce WI. Podmiot ten w latach 2013–2017, działając w imieniu i na rzecz Gminy Wrocław, zrealizował zadania związane z budową i renowacją obiektów sportowych. W zakresie związanym z realizacją powierzonych zadań inwestycyjnych do zadań WI należało w szczególności wykonywanie czynności w zakresie przygotowania procesu inwestycyjnego, pełnienia roli inwestora

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

zastępczego, a także wykonywanie innych zadań związanych z przeprowadzonymi inwestycjami (np. dokonywanie przeglądów gwarancyjnych, zgłaszanie wad w okresie gwarancji, nadzór nad robotami naprawczymi, odbiór robót związanych z usuwaniem wad, weryfikacja i potwierdzanie ostatecznego rozliczenia czynności naprawczych, obciążanie wykonawców karami umownymi). Z tytułu wykonywania czynności dotyczących realizacji ww. zadań inwestycyjnych WI otrzymały od Gminy Wrocław wynagrodzenie w wysokości łącznie 7542,6 tys. zł.

NIK wskazuje, że decydując się na organizację takiego wydarzenia jak TWG 2017 należy brać pod uwagę konieczność podejmowania działań w wieloletniej perspektywie i wynikającą z tego faktu możliwość zmiany sytuacji zarówno ekonomiczno-gospodarczej, jak również uwarunkowań społecznych oraz technicznych, co może mieć znaczący wpływ na kształt realizacji przyjętych pierwotnie założeń. W szczególności dotyczy to zamierzeń inwestycyjnych.

5.2.1. Stadion Olimpijski

Uwarunkowania renowacji Stadionu Olimpijskiego

Wybudowany w latach 1926–1928 Stadion Olimpijski, przed rozpoczęciem jego renowacji w związku organizacją TWG 2017, był w złym stanie technicznym i estetycznym, w tym w wyniku wielu prac i zmian dokonanych od 1945 r. bez pełnego poszanowania walorów architektonicznych i historycznych obiektu. Przeprowadzone w ramach renowacji roboty budowlane doprowadziły do poprawy warunków korzystania ze Stadionu, w szczególności w wyniku udostępnienia widzom nowej zadaszonej Trybuny Zachodniej. Wykonywane roboty wiązały się z istotną ingerencją w zabytkową substancję obiektu, a w związku z tym wymagały nadzoru Miejskiego Konserwatora Zabytków. W wyniku wykonanych prac, poza wybudowaniem zadaszonej Trybuny Zachodniej, nastąpiło w szczególności odnowienie zabytkowej elewacji Stadionu, renowacja Trybuny Wschodniej, remont Budynku Administracyjnego oraz wykonanie nowych lub wyremontowanie istniejących sieci uzbrojenia terenu.

Zdjęcie nr 1 i 2

Po renowacji Trybuna Wschodnia Stadionu Olimpijskiego (od lewej) oraz Trybuna Zachodnia Stadionu (od prawej)



Źródło: materiały własne NIK (wykonanie: kwiecień 2019 r.).

Finansowanie tego zamierzenia inwestycyjnego przewidziano w formie cesji wierzytelności, przy czym zapłata wynagrodzenia na rzecz wykonawcy w okresie realizacji inwestycji dokonywana była przez bank. Gmina Wrocław w tym okresie zobowiązana była uiszczać na rzecz banku odsetki od kwoty wynagrodzenia wypłaconego wykonawcy przez bank, a po zakończeniu realizacji inwestycji, oprócz odsetek, spłacać również kwotę zobowiązania głównego (kapitału). Taka forma finansowania, która podobnie jak kredyt zapewniała zewnętrzne środki pieniężne, jednak nie wpływała wówczas – w przeciwieństwie do kredytu – negatywnie na poziom wskaźnika zadłużenia Gminy. Całkowita spłata tego zobowiązania nastąpiła w 2019 r., tj. po upływie dwóch lat od zakończenia Igrzysk.

Ogłaszane przez WI przetargi na realizację inwestycji nie obejmowały kompleksowej renowacji obiektu. Przetarg na realizację zasadniczych prac projektowych i robót budowlanych w ramach inwestycji obejmującej renowację Stadionu Olimpijskiego ogłaszany był przez WI dwukrotnie. W przypadku pierwszego postępowania ogłoszonego 20 grudnia 2013 r. zostało ono unieważnione na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 4 ustawy *Pzp* z uwagi na fakt, że kwota oferty z najniższą ceną (144 402,0 tys. zł) była ponad dwukrotnie wyższa (216,3%), od kwoty 66 756,0 tys. zł, którą zamawiający zamierzał przeznaczyć na realizację zamówienia. W dniu 13 maja 2014 r. WI ogłosiły kolejne postępowanie (obejmujące kompleksową przebudowę Trybuny Zachodniej, w tym wykonanie nowej zadaszonej trybuny o zmienionej geometrii oraz modernizację w obrębie Trybuny Wschodniej), w wyniku którego zawarto w dniu 5 września 2014 r. umowę z wykonawcą (konsorcjum firm), a cena wybranej oferty wynosiła ostatecznie 123 899,9 tys. zł.

Zadania w zakresie renowacji Stadionu Olimpijskiego realizowane były w latach 2013–2017. Głównym dokumentem określającym zakres tej inwestycji był PFU. W wyniku kontroli NIK zidentyfikowała liczne oraz istotne nieprawidłowości podczas przygotowania i realizacji tej inwestycji.

Wrocławskie Inwestycje sp. z o.o. na etapie przygotowania zamówienia na renowację Stadionu Olimpijskiego nie zapewniły rzetelnego ustalenia stanu technicznego wież oświetleniowych. W wyniku tego przewidziano na etapie przetargu rozbiórkę i budowę nowych masztów oświetleniowych, pomimo że stan techniczny istniejących wież pozwalał na ich dalsze użytkowanie. Dodatkowo nie przeprowadzono analizy, czy możliwe będzie wykonanie nowych wież oświetleniowych, które umożliwią prawidłowe oświetlenie obiektu, mającego posiadać nową zadaszoną trybunę, w aspekcie wynikającego z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ograniczenia wysokości nowych obiektów do 19 m. Wysokość istniejących przed rozpoczęciem renowacji wież wynosiła 77 m. Dopiero w toku realizacji robót została pozyskana opinia techniczna potwierdzająca możliwość dalszego wykorzystania wież oświetleniowych oraz ustalono, że oświetlenie z istniejących wież zapewni spełnienie wymagań (parametrów) oświetlenia określonych w PFU. W konsekwencji dokonano remontu wież oświetleniowych, zamiast wykonania nowych wież.

Nierzetelne
przygotowanie
zamówienia

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Ponadto WI przewidziały w PFU remont drenażu boiska, pomimo że drenaż taki faktycznie nie istniał. Skutkowało to udzieleniem zamówienia na roboty dodatkowe za kwotę 196,1 tys. zł. Również w tym przypadku w ocenie NIK prawidłowe określenie zakresu przedmiotowego zamówienia podstawowego mogło przyczynić się do zmniejszenia kosztów realizacji inwestycji.

Nieprawidłowości przy wyborze wykonawcy renowacji Stadionu Olimpijskiego

Wrocławskie Inwestycje sp. z o.o. nie wykluczyły z postępowania o udzielenie zamówienia wybranego wykonawcy, pomimo że nie wykazał on posiadania zdolności finansowej do realizacji zamówienia na wymaganym poziomie. Zgodnie z SIWZ zamawiający wymagał, aby wykonawca posiadał środki finansowe w wysokości 60 000,0 tys. zł lub posiadał zdolność kredytową w takiej kwocie. Wykonawca nie przedłożył dokumentów potwierdzających spełnienie ww. wymagań. Zamawiający uznał ostatecznie, że wykonawca wykazał jednak spełnienie warunków udziału w postępowaniu w zakresie posiadania zdolności kredytowej w oparciu o informację z dwóch różnych banków (z poszczególnych informacji wynikały kwoty zdolności kredytowej na: 40 000,0 tys. zł oraz 35 766,0 tys. zł).

W ocenie NIK informacja o wielkości zdolności kredytowej potwierdzonej przez banki oznaczała, że instytucje te dokonały weryfikacji sytuacji faktycznej podmiotu w oparciu o pełną informację gospodarczą, a zatem fakt zwielokrotnienia tej oceny (dwukrotnego jej dokonania przez dwa różne banki) nie oznaczał zwiększenia zdolności kredytowej wykonawcy. Sumowanie zdolności kredytowej ustalonej przez dwa banki doprowadziło do zaburzenia oceny, do której nie był uprawniony zamawiający, poprzez wprowadzenie mechanizmu, który nie został uwzględniony przy ocenie dokonywanej przez instytucje finansowe. Skoro zatem banki działały niezależnie od siebie (co podkreślono w zaświadczeniach), a każdy z nich ustalił zdolność na ww. kwoty, to nie oznaczało, że wykonawca miał zdolność kredytową równą sumie tych kwot. Wartość udzielonego zamówienia publicznego wykonawcy, który nie wykazał spełnienia warunków udziału w postępowaniu wynosiła 123,9 mln zł.

Niezgodna z umową realizacja inwestycji

W toku realizacji inwestycji WI dopuściły do realizacji kontraktu na renowację Stadionu Olimpijskiego w sposób niezgodny z opisem przedmiotu zamówienia.

Nie wyegzekwowano od wykonawcy etapowego wykonywania robót budowlanych i możliwości przeprowadzania zawodów sportowych w całym okresie renowacji obiektu. Zmiany umowy w tym zakresie nie zostały wprowadzone w formie pisemnej, nie obniżono z tego tytułu również wynagrodzenia wykonawcy. Pomimo sformułowania wymogu etapowania robót w taki sposób, aby na obiekcie było możliwe przeprowadzanie imprez sportowych (w tym zawodów żużlowych i meczów futbolu amerykańskiego), roboty zostały przeprowadzone bez etapowania prac – w sposób, który uniemożliwiał użytkowanie obiektu przez część 2015 r. oraz cały 2016 r. Należy przy tym wskazać, że była to zmiana, która gdyby była znana w toku postępowania przetargowego mogłaby wpłynąć na wysokość cen ofertowych wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia. Prowadzenie bowiem etapami renowacji Stadionu Olimpijskiego wymagało

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

precyzyjnego zaprojektowania oraz zaplanowania i wzmożonej koordynacji robót. Dodatkowym skutkiem tej sytuacji były również konsekwencje społeczne w postaci braku możliwości obserwowania we Wrocławiu zawodów żużlowych. Należy również zauważyć, że taka zmiana została faktycznie wprowadzona od początku realizacji kontraktu (bezpośrednio po zakończeniu postępowania przetargowego), o czym świadczy akceptacja harmonogramów robót, które nie przewidywały etapowania robót wymaganego w czasie przetargu, a także sporządzana dokumentacja projektowa, która również nie była dostosowana do etapowania robót.

Ponadto WI nie wyegzekwowały od wykonawcy realizacji założenia wynikającego z PFU w zakresie podniesienia pierwszego rzędu siedzisk Trybuny Zachodniej (w dawnych sektorach 15–18a oraz 21a–24) do wysokości górnej krawędzi bandy toru żużlowego. Brak realizacji tego założenia skutkował brakiem zakładanego stopnia poprawy widoczności dla widzów zasiadających w pierwszych rzędach Trybuny Zachodniej.

Dodatkowo nie zrealizowano także wymagań określonych w PFU w zakresie przebudowy wejść do sektorów nr 2 i nr 9 na Trybunie Wschodniej (w myśl założeń zawartych w PFU wejście na sektory miało odbywać się z poziomu terenu).

Wrocławskie Inwestycje sp. z o.o. także nie wyceniły i nie dokonały pisemnej zmiany umowy w związku z zaniechaniem wykonania rozbudowy obejścia korony Stadionu (pomiędzy murem obwodowym a rozbudowaną Trybuną Zachodnią, która to rozbudowa była przewidziana w PFU). Działanie to wygenerowało dalsze koszty w postaci remontu pozostałych oryginalnych fragmentów kubatury Trybuny Zachodniej za kwotę 2734,9 tys. zł, a także spowodowało, że nie wykonano obszernych bloków sportowych planowanych w projekcie koncepcyjnym pod rozbudowanym obejściem korony Stadionu.

Wrocławskie Inwestycje sp. z o.o. nie wyceniły również i nie dokonały pisemnej zmiany umowy podstawowej (bądź nie udzieliły odrębnego zamówienia), w związku z robotami dodatkowymi wykonanymi przez wykonawcę renowacji Stadionu w zakresie przebudowy sektora 10 (według numeracji z PFU, obecnie sektora K) na Trybunie Wschodniej, w którym zlokalizowano miejsca dla kibiców gości (sektor ten nie był objęty przebudową zgodnie z PFU).

W obecnych sektorach L, M, T, U (dawniej sektory 2, 8, 9), w ich dolnych częściach nie wykonano betonowych stopni trybun, zastępując je trawiastymi skarpami. Przy czym w sektorze U nie wykonano również siedzisk tak jak zakładał PFU, a w sektorach L i M siedziska zostały wykonane tylko w części górnych rzędów. Nie zostały również wycenione roboty zaniechane przez wykonawcę w zakresie niewykonania elementów prefabrykowanych trybun w dolnych częściach sektorów nr 2 (obecnie U), nr 8 (obecnie M) i nr 9 (obecnie L), przewidzianych do wykonania zgodnie z PFU.

Izba wskazuje również, że zgodnie z PFU liczba 11 tys. miejsc siedzących była liczbą minimalną. Jednocześnie zgodnie z zapisami tego dokumentu należało dążyć do zapewniania jak największej liczby miejsc siedzących,

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

mając do dyspozycji m.in. remontowane sektory 2–9 na Trybunie Wschodniej. W ocenie Izby ww. wymóg nie został zrealizowany, czego potwierdzeniem jest m.in. montaż 423 dodatkowych siedzisk w sektorach L i M (a w całej Trybunie Wschodniej 480 siedzisk), wykonany przez użytkownika obiektu za kwotę 92,1 tys. zł, już po zakończeniu renowacji Stadionu.

Wrocławskie Inwestycje sp. z o.o. nie wyegzekwowały od wykonawcy zaprojektowania zasilania wszystkich urządzeń związanych z torem żużlowym, takich jak urządzenie startowe, system świetlny, tablica wyników oraz włączenia tych urządzeń we wspólny system startowy. Wykonawca miał dostarczyć również system zegarowy do obsługi startów na torze żużlowym. Ostatecznie wykonanie projektu zlecił użytkownik obiektu (MCS) innemu wykonawcy, ponosząc koszt w wysokości 1,2 tys. zł, a w toku renowacji obiektu WI zleciły wykonanie, jak to ujęto, dodatkowego okablowania toru (okablowanie faktycznie służyło celom określonym powyżej) za kwotę 99,6 tys. zł. Ponadto dostawa systemu zegarowego oraz uruchomienie systemu startowego było przedmiotem kolejnej umowy zawartej z innym wykonawcą (obejmującej również dostawę pulpitu sędziowskiego).

Dodatkowo WI nie wyegzekwowały wykonania przez wykonawcę w obrębie zewnętrznej korony stadionu czterech przyłączy (tzw. *company switch*) dla obsługi imprez oraz kolejnych czterech takich przyłączy wewnątrz Stadionu (punktów zasilających dla wozów transmisyjnych oraz urządzeń przenośnych na potrzeby realizacji zróżnicowanych imprez masowych).

Roboty budowlane zrealizowane z naruszeniem prawa

Wrocławskie Inwestycje sp. z o.o. nie zapewniły i nie egzekwowały od wykonawcy prowadzenia robót związanych z renowacją Stadionu Olimpijskiego zgodnie z przepisami prawa budowlanego. W okresie realizacji zadania prowadzono roboty budowlane z istotnymi odstępstwami od projektu budowlanego, bez uprzedniego uzyskania decyzji o zmianie pozwolenia na budowę wydanej przez organ administracji architektoniczno-budowlanej, czym naruszono art. 36a ust. 1 ustawy *Prawo budowlane*.

W szczególności WI dopuściły do nielegalnego wykonywania naprawy istniejącego kanału deszczowego oraz remontu sieci kanalizacji sanitarnej i wodociągowej na obszarze Pergoli, tj. przy zabytku – Tereny Olimpijskie – wpisanym do rejestru zabytków. Naprawę kanału deszczowego wykonano przed uzyskaniem pozwolenia konserwatorskiego (pozwolenie wydano w dniu 7 października 2016 r., a wykonanie robót nastąpiło do dnia 28 września 2016 r., przy czym przeważająca część robót była zakończona w dniu 17 sierpnia 2016 r.) i nie uzyskano pozwolenia na budowę. W przypadku ww. robót w obszarze Pergoli, wykonane roboty zostały objęte pozwoleniem na budowę wydanym dopiero 4 stycznia 2017 r., tj. już po ich wykonaniu.

Wrocławskie Inwestycje sp. z o.o. dopuściły także do sprawowania nadzoru inwestorskiego nad robotami budowlanymi w zakresie wykonywania konstrukcji i drenażu boiska na Stadionie Olimpijskim przez inspektora nadzoru nieposiadającego odpowiednich uprawnień budowlanych. WI nie wyegzekwowały również od wykonawcy, aby kierownik budowy posiadał uprawnienia właściwe dla kierowania robotami w zakresie wykonania drenażu boiska, względnie aby ustanowiono kierownika robót posiadającego

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

takowe uprawnienia. Działania te stały w sprzeczności z art. 42 ust. 1 i 4 ustawy *Prawo budowlane* oraz § 11 ust. 1, § 12 ust. 1 i § 14 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 września 2014 r. w sprawie *samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie*¹⁷.

Wrocławskie Inwestycje sp. z o.o. dopuściły – bez pisemnej zmiany umowy – do zmiany terminów przekazywania dokumentacji wykonawczej i wykonywania robót na podstawie niezatwierdzonych projektów wykonawczych oraz bez uprzedniego sporządzenia dokumentacji systemów zapewnienia jakości, a także szczegółowych specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych. Było to sprzeczne z zasadami prawidłowej organizacji procesu inwestycyjnego oraz wymaganiami kontraktowymi. Wykonawca nie został również obciążony karami umownymi za brak systemów zapewnienia jakości, których szacunkowa nominalna wartość wynosiła 32 645,0 tys. zł.

Wrocławskie Inwestycje sp. z o.o. nie wyegzekwowały od wykonawcy przestrzegania zakazu ingerencji w tor żużlowy w toku wykonywania robót budowlanych. W wyniku tego nawierzchnia toru została uszkodzona i podlegała odtworzeniu. Odtworzenie nawierzchni nie nastąpiło jednak zgodnie z regulaminem FIM (*Fédération Internationale de Motocyclisme*) oraz dokumentacją projektową. Granulacja elementów nawierzchni była większa niż dopuszczona w ww. dokumentach (w nawierzchni występowały kamienie o wymiarach do kilku centymetrów), co objawiało się m.in. stwarzaniem zagrożenia dla zawodników podczas treningów i zawodów żużlowych, a także uszkodzeniami elementów szklanych balustrady mających zabezpieczać widzów na nowo wykonanej trybunie zachodniej przed możliwością doznania urazu w wyniku uderzeń elementami nawierzchni toru żużlowego. WI wydały wykonawcy świadectwo przejęcia robót, pomimo że problem niewłaściwej granulacji nawierzchni toru nie został skutecznie rozwiązany, a w czasie użytkowania obiektu uznano, że uszkodzenia balustrady nie podlegają naprawom gwarancyjnym.

W terminie na zakończenie wszystkich robót budowlanych, tj. do 31 stycznia 2017 r., jak również w terminie przewidzianym na wykonanie wszystkich prac objętych umową wyznaczonym na 31 marca 2017 r., wykonawca nie wykonał obiektu w sposób umożliwiający jego bezpieczne użytkowanie w powyższym zakresie. WI zaakceptowały błędne założenia projektowe dotyczące wysokości osłony (balustrady) Trybuny Zachodniej.

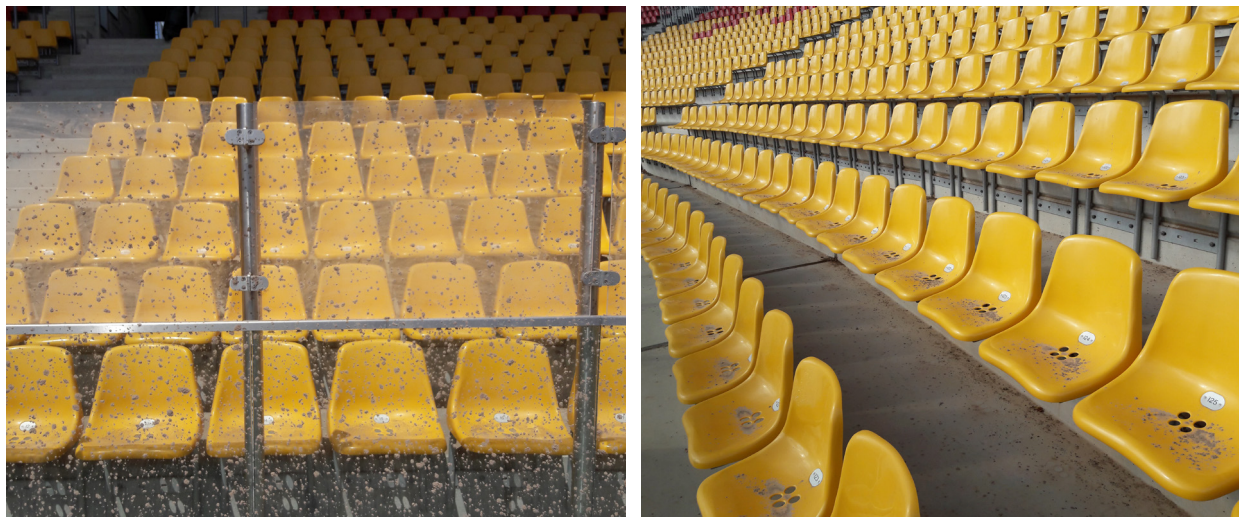
Nieprawidłowa organizacja procesu inwestycyjnego

Błędy w zakresie wykonania nawierzchni toru żużlowego i nieterminowe zakończenie robót

¹⁷ Dz. U. poz. 1278, ze zm. Akt ten został uchylony z dniem 30 kwietnia 2019 r.

Zdjęcie nr 3 i 4

Fragment podwyższonej osłony widzów zamontowanej na Trybunie Zachodniej, na wysokości łuku toru żużlowego. Widoczny naniesiony materiał z nawierzchni toru żużlowego, który pomimo osłony przedostaje się również na miejsca przeznaczone dla widzów



Źródło: materiały własne NIK (wykonanie: lipiec, październik 2019 r.).

Brak rozwiązania ww. problemu potwierdza m.in. okoliczność, że w ostatniej przekazanej instrukcji użytkowania obiektu wykonawca wskazał: *Ponieważ Stadion Olimpijski jest obiektem wielofunkcyjnym, siedziska dolnych rzędów Trybuny Zachodniej znajdują się blisko toru żużlowego. W związku z tym rekomenduje się wyłączenie z użytkowania podczas zawodów żużlowych pierwszych trzech dolnych rzędów trybuny w sektorach A, B, C, D oprócz siedzisk Mediów i Niepełnosprawnych oraz G, H, I, J, ze względu na możliwość dyskomfortu związanego z typowym dla zawodów żużlowych przedostawaniem się miału granitowego na trybuny.*

Zatem skoro obiekt nie zapewniał bezpieczeństwa części widzów na Trybunie Zachodniej, to były podstawy do niewydania świadectwa przejęcia robót. Przeprowadzone przez NIK w 2019 r. oględziny obiektu wykazały, że istniejąca osłona Trybuny Zachodniej nadal nie zabezpieczała skutecznie widzów znajdujących się w dolnych rzędach przed uderzeniami elementami nawierzchni toru żużlowego (w szczególności większa liczba elementów nawierzchni, w tym o ostrych krawędziach, znajdowała się na trybunach w pobliżu Parku Maszyn i przy wejściu w pierwszy łuk, elementy nawierzchni toru w czasie oględzin stwierdzono nawet w dziewiątym rzędzie trybuny).

Nieprawidłowe udzielenie zamówień na roboty budowlane zakwalifikowane jako roboty dodatkowe

Wrocławskie Inwestycje sp. z o.o. udzieliły 3 lutego 2016 r. trzech zamówień publicznych w trybie z wolnej ręki z naruszeniem art. 67 ust. 1 pkt 5 lit. b ustawy Pzp¹⁸, bowiem faktycznie nie wystąpiły przesłanki do udzielenia zamówień w ww. trybie. Zamówień tych udzielono na: 1) zaprojektowanie i wykonanie prac renowacyjnych fragmentów kubaturowych oryginalnego traktu pomieszczeń zaplecza Stadionu, pozostawionych w skrajnych sektorach Trybuny Zachodniej – za kwotę 2734,9 tys. zł; 2) naprawę kanału

¹⁸ W brzmieniu obowiązującym w dacie udzielenia zamówienia.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

deszczowego kd 400 – za kwotę 785,0 tys. zł; 3) zaprojektowanie i wykonanie drenażu boiska – za kwotę 196,1 tys. zł. Wskazany przepis ustawy *Pzp* stanowił, że zamawiający mógł udzielić zamówienia z wolnej ręki w przypadku udzielania dotychczasowemu wykonawcy usług lub robót budowlanych zamówień dodatkowych, nieobjętych zamówieniem podstawowym i nieprzekraczających łącznie 50% wartości realizowanego zamówienia, niezbędnych do jego prawidłowego wykonania, których wykonanie stało się konieczne na skutek sytuacji niemożliwej wcześniej do przewidzenia, jeżeli wykonanie zamówienia podstawowego jest uzależnione od wykonania zamówienia dodatkowego. W ocenie NIK zakres ww. robót wynikał z PFU, a więc brak było podstaw do zastosowania wyżej wymienionego przepisu ustawy *Pzp*.

Wrocławskie Inwestycje sp. z o.o., zawierając 3 lutego 2016 r. aneks nr 4 do umowy zawartej z wykonawcą renowacji Stadionu Olimpijskiego, wadliwie ustaliły wysokość wynagrodzenia wykonawcy z tytułu zmiany sposobu wykonania oświetlenia obiektu. Zwiększyły bowiem wynagrodzenie wykonawcy o kwotę 1256,8 tys. zł w związku z rezygnacją z budowy nowych masztów oświetleniowych na rzecz remontu istniejących uprzednio wież oświetleniowych. Ustalenia kontroli NIK wskazują jednak, że łączne zawyżenie wynagrodzenia wykonawcy z tego tytułu wynosiło co najmniej 683,2 tys. zł i wynikało z niezastosowania przez wykonawcę technologii czyszczenia wież oświetleniowych, która była przyjęta do ustalenia wysokości wynagrodzenia (tj. czyszczenia mechanicznego z użyciem piaskarki i piasku kwarcowego), podczas gdy faktycznie zastosowano czyszczenie ręczne lub mechaniczne bez piaskowania. Przyjęto także wadliwą metodologię wyceny robót rozbiórkowych (przewidziano, że za rozbiórkę 14 m górnych fragmentów wież oświetleniowych należne wynagrodzenie wykonawcy wyniesie niemal tyle samo co za rozbiórkę całości masztów oświetleniowych o wysokości 77 m wraz z fundamentami znajdującymi się na głębokości 5 m).

Wrocławskie Inwestycje sp. z o.o. uzgodniły z wykonawcą wykonanie części robót w zakresie sieci uzbrojenia terenu za dodatkowym wynagrodzeniem, które to roboty były objęte zakresem przedmiotowym umowy na renowację Stadionu Olimpijskiego w jej pierwotnym brzmieniu i powinny być zrealizowane bez dodatkowego wynagrodzenia. WI udzieliły 3 lutego 2016 r. zamówienia dodatkowego na renowację kanału deszczowego kd 400, w części znajdującego się na działkach objętych zadaniem inwestycyjnym, za łączną kwotę 785,0 tys. zł (przy czym infrastruktura ta w co najmniej 43% długości była własnością lub współwłasnością Gminy Wrocław). Dokonały także zmian umowy podstawowej, wprowadzając do niej aneksem nr 6 z dnia 19 września 2016 r. wykonanie robót za dodatkowym wynagrodzeniem w zakresie remontu sieci wodociągowej i kanalizacyjnej przebiegającej pod Pergolą za kwotę 499,4 tys. zł oraz aneksem nr 7 z dnia 26 stycznia 2017 r. za wykonanie drenażu pasa bezpieczeństwa po stronie Trybuny Wschodniej za kwotę 195,3 tys. zł.

Wrocławskie Inwestycje sp. z o.o. nie obniżyły wynagrodzenia wykonawcy z tytułu zaniechania wykonania robót objętych umową, a polegających na budowie sieci gazowej wokół Stadionu Olimpijskiego i wykonaniu

**Dodatkowe roboty
i niewłaściwie ukształtowane
wynagrodzenia wykonawcy**

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

ocieplenia ścian zewnętrznych budynku administracyjnego. Szacunkowa wartość ww. robót zaniechanych wynosiła odpowiednio co najmniej 199,6 tys. zł i 385,1 tys. zł.

W związku z zaniechaniem przebudowy wejść na sektory nr 2 i nr 9 dokonano nierzetelnie wyceny robót zamiennych, uwzględniając w zakresie tych robót wykonanie prefabrykowanych elementów trybun o wartości 58,5 tys. zł, w sytuacji gdy wykonanie tych robót nie stanowiło roboty zamiennej względem zaniechania przebudowy wejść na sektory nr 2 i nr 9. Wykonanie elementów prefabrykowanych trybun wynikało z przewidzianego w PFU zadania polegającego na wykonaniu utwardzonego podłoża w tych sektorach, co stanowiło odrębny obowiązek wykonawcy, niezależny od przebudowy wejść do sektorów.

Brak wymaganej liczby miejsc dla widzów z niepełnosprawnościami

Zgodnie z założeniami renowacja obiektu miała być wykonana z zachowaniem zasad wynikających z normy *PN-EN 13200-1 Obiekty widowiskowe*. Norma ta określała, że rekomendowana minimalna liczba miejsc dla osób na wózkach inwalidzkich powinna wynosić 50 miejsc dla obiektów o pojemności od 5 tys. do 10 tys. widzów. Z kolei w przypadku obiektów o pojemności powyżej 10 tys. widzów norma przewidywała wykonanie 100 takich miejsc i dodatkowo pięć miejsc na każdy tysiąc widzów powyżej 10 tys. W ramach renowacji obiektu wykonano jedynie 26 miejsc dla osób na wózkach inwalidzkich, podczas gdy pojemność obiektu uzyskana w ramach renowacji obejmowała ogółem 12 247 miejsc (w tym 1188 miejsc stojących). Zatem według postanowień normy liczba miejsc dla tych osób powinna wynosić co najmniej 110.

Nieprawidłowo zaprojektowane odwodnienie Stadionu Olimpijskiego

Wrocławskie Inwestycje sp. z o.o. zatwierdziły projekt wykonawczy wewnętrznej kanalizacji deszczowej Stadionu Olimpijskiego z nieprawidłowo określoną na 480 m³, tj. zaniżoną ponad trzykrotnie, pojemnością zbiornika retencyjnego, przy powierzchni zlewni 7,77 ha. Koszt wykonania zbiornika retencyjnego o zaniżonej objętości wyniósł 493,2 tys. zł. Pomimo wystąpienia zalań wodą opadową obiektu w czerwcu i w lipcu 2017 r. oraz trafnego zdiagnozowania przyczyny, tj. wypełnienia zbiornika retencyjnego wodą opadową w związku z ograniczonym odpływem wynoszącym 25 dm³/s, WI nie zleciły weryfikacji przyjętych założeń projektowych w zakresie pojemności zbiornika przez niezależny podmiot. Powołany przez NIK w toku kontroli biegły wskazał, że objętość zbiornika retencyjnego, ustalona według wiarygodnego dla obszaru Wrocławia i dostępnego w okresie projektowania modelu opadowego oraz przy zastosowaniu iteracyjnej metody ustalania objętości zbiorników retencyjnych, powinna wynosić minimalnie ok. 1716 m³. Stwierdzony stan faktyczny negatywnie wpływa na możliwość zapewnienia właściwego odwodnienia Stadionu i rodzi ryzyko jego zalewania wodami opadowymi. W wyniku kontroli NIK stwierdzono również, że nastąpiło nielegalne zdemontowanie regulatora przepływu, ograniczającego odpływ wód opadowych z obiektu do 25 dm³/s¹⁹.

¹⁹ Taka dopuszczalna ilość odprowadzanych wód opadowych do kanału deszczowego została określona na etapie projektowania obiektu przez Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji SA we Wrocławiu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W trakcie realizacji renowacji Stadionu WI sprawowały nadzór nad jakością wykonywanych robót budowlanych w sposób nierzetelny. W szczególności nie zapewniono skutecznego nadzoru w zakresie wykonania 18 wiat wejściowych na Stadion Olimpijski. Zatwierdzone do wykonawstwa zostały dwa projekty, w których przewidziano różne przeszklenie tych wiat. Faktycznie wykonano tafle o grubości innej niż projektowana, a dodatkowo nie uzyskano dokumentacji powykonawczej dotyczącej ww. zakresu robót. Pomimo takiego stanu roboty zostały odebrane. W toku użytkowania nastąpiło uszkodzenie szyb (spękania) w dwóch wiatach wejściowych, które po długotrwałej (trwającej blisko rok) procedurze związanej z usuwaniem usterek zostały wymienione, ale ponownie na materiał niezgodny z dokumentacją projektową. W toku użytkowania stwierdzono również występowanie zastoin wody w środkowych częściach niektórych przeszkleń oraz brak odpowiednich dylatacji. Powołany w toku kontroli NIK biegły oszacował koszty wymiany tafli szklanych na szkło przewidziane w projekcie na kwotę 269,4–281,1 tys. zł.

Nierzetelny nadzór nad wykonywanymi robotami budowlanymi

Wrocławskie Inwestycje sp. z o.o. dopuściły do wykonywania robót w zakresie pokrycia żywicą trybun, posadzek i schodów na Trybunie Wschodniej w listopadzie 2016 r., bez uprzedniego przedłożenia przez wykonawcę systemu zapewnienia jakości robót, pomimo że taki obowiązek wynikał z zawartego kontraktu. Nawierzchnie pokryte żywicą ulegały postępującym uszkodzeniom (złuszczeniu), które do dnia 31 grudnia 2019 r. nie zostały usunięte.

W ramach renowacji Trybuny Wschodniej nie rozwiązano skutecznie problemu jej odwodnienia. Wykonane otwory w elementach prefabrykowanych nie gwarantowały skutecznego odprowadzenia wody, która zalegała po opadach. Nie wykonano spadków na stopniach trybun i nie ukierunkowano odpływu wody w stronę pasa bezpieczeństwa Trybuny Wschodniej, wyposażonego w drenaż.

Zdjęcie nr 5

Zalegająca woda opadowa na Trybunie Wschodniej w rzędach siedzisk



Źródło: materiały własne NIK (wykonanie: październik 2019 r.).

Zdjęcie nr 6 i 7

Zalegająca woda opadowa w rzędach siedzisk na Trybunie Wschodniej wraz z widocznymi otworami mającymi zapewniać jej odprowadzanie, które nie zawsze spełniają swą funkcję (od lewej oznaczone strzałkami) oraz uszkodzenia żywicy posadzki tej Trybuny (od prawej)



Źródło: materiały własne NIK (wykonanie: październik 2019 r.).

Wrocławskie Inwestycje sp. z o.o. dokonały również odbioru monitoringu obiektu, który został wykonany niezgodnie z przepisami dotyczącymi organizacji imprez masowych. Skutkowało to poniesieniem dodatkowych kosztów przez użytkownika, tj. MCS, w kwocie co najmniej 140,0 tys. zł w celu dostosowania monitoringu do wymogów przepisów ustawy z dnia 20 marca 2009 r. *o bezpieczeństwie imprez masowych*²⁰ oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 stycznia 2011 r. *w sprawie sposobu utrwalania przebiegu imprezy masowej*²¹.

Nie wyegzekwowano również od wykonawcy wykonania zaprojektowanego osadnika o pojemności wskazanej w projekcie (3 m³) na instalacji kanalizacji deszczowej odprowadzającej wody opadowe z toru żużlowego i murawy boiska. Ponadto pompy w pompowni wód opadowych nie posiadały wymaganej wydajności.

Wrocławskie Inwestycje sp. z o.o., sprawując nadzór nad wykonywaniem robót, nie zapewniły, aby wody opadowe z dachu budynku administracyjnego zostały odprowadzone do kanalizacji deszczowej. Wykonawca w ramach renowacji obiektu nie podłączył rur spustowych znajdujących się od strony wnętrza Stadionu do kanalizacji deszczowej, pomimo ujęcia dachu budynku w bilansie wód opadowych oraz pomimo tego, że przed renowacją rury spustowe były podłączone do kanalizacji deszczowej, a w ramach remontu tego budynku przewidziano jedynie wymianę rur spustowych. Po stwierdzonym zalewaniu placu przed Bramą Maratońską, w ramach usuwania usterki wykonano m.in. przedłużenie odpływu z dachu ww. budynku poprzez ułożenie rur z tworzywa sztucznego na powierzchni skarpy. Ponadto w toku użytkowania ujawniła się wada w postaci wpusz-

²⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 2171.

²¹ Dz. U. Nr 16, poz. 73.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

czenia jednej z rur spustowych (przy północno-zachodnim narożniku budynku) w grunt, bez zapewnienia odpływu wody. Następnie rura spustowa została przedłużona rurami z tworzywa sztucznego na brukowaną nawierzchnię za Trybuną Zachodnią. Usunięcie wady w formie ułożenia rur z tworzywa sztucznego na gruncie nie stanowiło rozwiązania problemu. Rozwiązanie to funkcjonowało ponad dwa lata (do czasu wykonania przez użytkownika połączenia rur spustowych z kanalizacją deszczową), przy czym nadal fragmenty instalacji z rur pcw znajdowały się ponad powierzchnią gruntu – przy podłączeniu rur spustowych oraz na ścianie przy północno-zachodnim narożniku budynku.

Zdjęcie nr 8 i 9

Odprowadzanie wód opadowych z dachu Budynku Administracyjnego na teren zielony



Źródło: materiały własne NIK (wykonanie: kwiecień 2019 r.).

Wrocławskie Inwestycje sp. z o.o. nie zapewniły wykonania zbiornika na wodę opadową przeznaczoną na cele polewania toru żuźlowego oraz terenów zielonych o objętości adekwatnej do pełnionej funkcji. Wykonano zbiornik o objętości ok. 20 m³. Z ustaleń kontroli wynikało, że zbiornik ten nie jest wykorzystywany na cele polewania toru żuźlowego ze względu na zbyt małą jego objętość. Podwykonawca (projektant) w korespondencji kierowanej do wykonawcy proponował początkowo wykonanie zbiornika o objętości 160 m³, co zostało uznane przez wykonawcę za zbyt dużą objętość. Następnie projektant wystąpił do wykonawcy z propozycją zaprojektowania zbiornika o objętości 20 m³, zwracając się jednocześnie o dokonanie oficjalnego uzgodnienia przez wykonawcę i zamawiającego z użytkownikiem obiektu, pojemności zbiornika. Otrzymał odpowiedź od wykonawcy, że nie ma potrzeby konsultowania objętości zbiornika z zamawiającym lub użytkownikiem i należy wykonać projekt na podstawie zaproponowanych parametrów.

Ponadto WI odebrały od wykonawcy nierzetelnie sporządzoną instrukcję bezpieczeństwa pożarowego, w której wskazano, niezgodnie ze stanem faktycznym, że pomiędzy sektorami na trybunach znajdują się wygrozdzenia. Sprzeczne zapisy dotyczące liczby widzów w poszczególnych sektorach były również w projekcie budowlanym oraz symulacji ewakuacji.

Wrocławskie Inwestycje sp. z o.o. w ramach wykonywania okablowania na potrzeby systemu startowego nie zapewniły posadowienia połączeń instalacji elektrycznej w szczelnej (odpornej na działanie wilgoci) rozdzielnicy. Połączenia zostały zlokalizowane w studni, która znajdowała się na murawie boiska i nie była skutecznie zabezpieczona przed wodami opadowymi. W wyniku zawilgocenia połączeń wystąpiły w okresie użytkowania obiektu problemy z funkcjonowaniem systemu startowego. Między innymi z tego powodu podczas jednego z meczów półfinału ligi żużlowej w 2018 r., wystąpiła awaria systemu startowego. Ostatecznie MCS po zakończeniu renowacji przeniósł lokalizację połączeń do pasa bezpieczeństwa Trybuny Zachodniej.

Problem z ciągami komunikacyjnymi

Wrocławskie Inwestycje sp. z o.o. dopuściły do wykonania schodów o nierównej wysokości stopni w ciągu komunikacyjnym prowadzącym z wydzielonej części trybuny VIP do sali VIP zlokalizowanej pod Trybuną Zachodnią (różnice wysokości kolejnych stopni to nawet 4 cm). Dopuściły także do zaprojektowania i wykonania schodów z nierównymi wysokościami stopni w ciągach komunikacyjnych prowadzących od womitoriów²² na Trybunie Zachodniej w dół sektorów (pierwsze trzy stopnie wykonano o wysokości 16 cm, a kolejne o wysokości 19 cm).

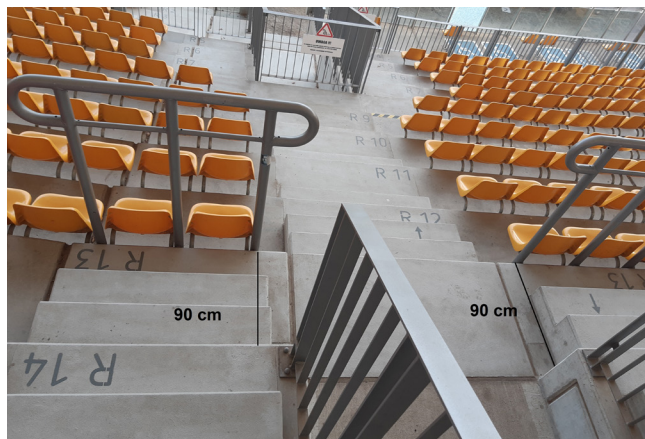
Wrocławskie Inwestycje spółka z o.o. zaakceptowały wykonanie narożników przy womitoriach na Trybunie Zachodniej w sposób skutkujący zwężeniem dróg ewakuacyjnych do 90 cm. Zgodnie z normą *PN-EN 13200-7 Obiekty widowiskowe Część 7: Elementy wejścia i wyjścia oraz drogi*, minimalna szerokość dróg ewakuacyjnych powinna wynosić co najmniej 120 cm. Jednocześnie ciągi komunikacyjne zostały wykonane nieergonomicznie, bowiem wejście na schody i zejście ze schodów prowadzących w górę trybuny odbywa się od strony bocznej krawędzi schodów lub poprzez przestrzeń o głębokości 30 cm znajdującą się przed pierwszym stopniem schodów (na przestrzeni 90 cm szerokości rzędu znajdującego się na poziomie wejścia do womitorium zamontowane są dwa prefabrykowane, betonowe stopnie schodów, każdy o głębokości 30 cm, a przed pierwszym stopniem fragment rzędu również o szerokości 30 cm; wejście na schody od strony bocznej krawędzi schodów odbywa się na pierwszy stopień schodów o wysokości ok. 15,5 cm lub na kolejny stopień schodów, który znajduje się ok. 31 cm ponad poziomem rzędu).

²² Przejścia, przez które widzowie wchodzą na sektor, a także go opuszczają.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zdjęcie nr 10

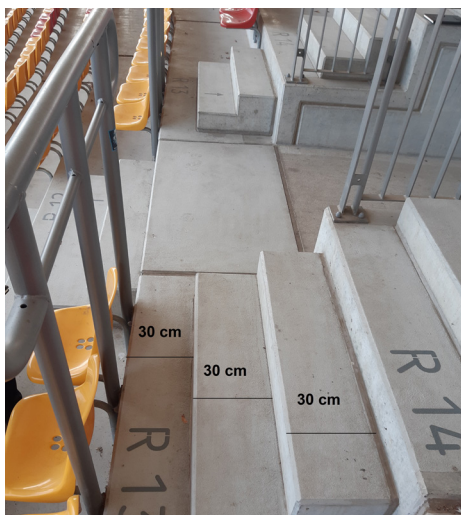
Standardowy układ przyjętych rozwiązań projektowych i wykonawczych wokół womitorium Trybuny Zachodniej (widoczne przewężenia do szerokości 90 cm przy wejściach do womitorium oraz wejścia na schody od strony ich bocznej krawędzi)



Źródło: materiały własne NIK (wykonanie: grudzień 2019 r.).

Zdjęcie nr 11

Standardowy układ przyjętych rozwiązań projektowych i wykonawczych wokół womitorium Trybuny Zachodniej



Źródło: materiały własne NIK (wykonanie: grudzień 2019 r.).

Na Trybunie Wschodniej, w której w sektorach nr 2 i nr 9, nie przebudowano wejść zgodnie z założeniami PFU (w myśl założeń wejście na sektory miało się odbywać z poziomu terenu), a przy wejściach do womitorium nie wykonano poziomych fragmentów dróg ewakuacyjnych o szerokości 120 cm. Podobne rozwiązania zastosowano również w sektorze nr 10.

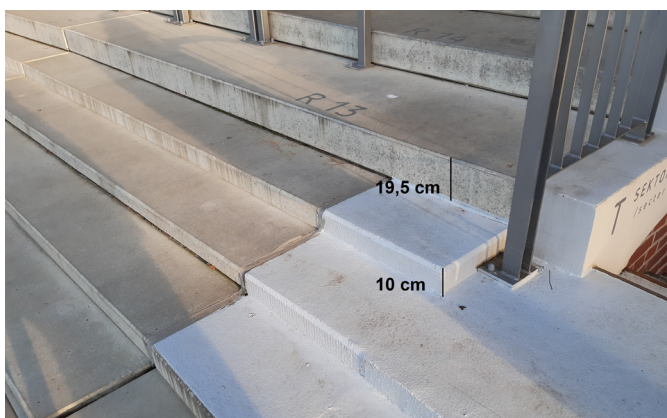
W ciągach komunikacyjnych od poziomu womitorium w górę tej trybuny występują nierówne stopnie schodów (zwłaszcza pomiędzy nowymi prefabrykowanymi stopniami trybun oraz częścią uprzednio istniejącą jak również w pobliżu obejścia korony stadionu). W ciągach tych występują również stopnie o wysokości przekraczającej 20 cm.

Najwyższa Izba Kontroli zleciła PINB przeprowadzenie kontroli w aspekcie zgodności wykonania ciągów komunikacyjnych ze sztuką budowlaną i bezpieczeństwa ich użytkowania. Do 31 lipca 2020 r. postępowanie prowadzone przez PINB nie zostało zakończone.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zdjęcie nr 12

Stopnie schodów o różnej wysokości przy nieprzebudowanym womitorium w sektorze miejsc stojących przeznaczonych dla kibiców gospodarzy na Trybunie Wschodniej



Źródło: materiały własne NIK (wykonanie: grudzień 2019 r.).

**Nieuzasadnione
wydłużenie okresu
realizacji robót**

Pomimo niespełnienia przesłanek umownych, WI aneksem nr 5 z 23 maja 2016 r. do umowy z 5 września 2014 r. przedłużyły o dwa miesiące m.in. termin zakończenia wszystkich robót i zgłoszenia ich do odbioru. Wyznaczono przy tym nowy termin na dzień 31 stycznia 2017 r. (uprzednio termin był określony na 30 listopada 2016 r.). Wydłużenie terminu nastąpiło na wniosek wykonawcy złożony 21 marca 2016 r. W aneksie jako powód wydłużenia terminu wskazano wykonanie przyłącza gazowego dopiero w terminie do dnia 30 listopada 2016 r., co miało uniemożliwiać zakończenie w pierwotnym terminie robót wykończeniowych w pomieszczeniach Trybuny Zachodniej, w związku z brakiem ogrzewania obiektu w październiku i listopadzie 2016 r.

W ocenie NIK wykonanie przyłącza gazowego planowane na listopad 2016 r. nie mogło stanowić uzasadnienia dla wydłużenia terminu wykonania wszystkich robót objętych kontraktem. Fakt planowanego wykonania tego przyłącza nie wpływał na wykonanie innych robót określonych kontraktem, niż związanych z uruchomieniem kotłowni gazowej. W szczególności nie wywierał wpływu na roboty związane w wykonaniem renowacji Trybuny Wschodniej, Parku Maszyn, Budynku Administracyjnego i zasadniczej części robót w zakresie zagospodarowania terenu. W konsekwencji w wyniku zawarcia aneksu wykonawca uzyskał w nieuzasadniony sposób dodatkowy czas na wykonanie szeregu robót niezwiązanych z uruchomieniem kotłowni, a także niezwiązanych z pomieszczeniami wewnętrznymi Trybuny Zachodniej. Ponadto należy zwrócić uwagę, że według harmonogramu dołączonego do raportu miesięcznego za marzec 2016 r. roboty wykończeniowe w Trybunie Zachodniej miały być zakończone jeszcze w sierpniu 2016 r., a termin zakończenia wszystkich robót w obrębie tej trybuny określono na 7 listopada 2016 r.

**Nieuzasadnione
sfinansowanie projektu
perspektywicznego remontu
Trybuny Wschodniej**

Gmina Wrocław sfinansowała koszty w kwocie 1100,7 tys. zł za opracowanie projektu perspektywicznego remontu Trybuny Wschodniej Stadionu Olimpijskiego, co było działaniem niegospodarnym i nierzetelnym, ponieważ horyzont czasowy wykonania tego remontu pozostawał i pozostaje nieustalony. Wobec tego nieuzasadnione było wydatkowanie środków w tym zakresie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Ponadto wykonawcy tego projektu niezasadnie wydłużono termin na przedłożenie opracowania z 30 kwietnia 2015 r. do 29 lutego 2016 r., przy czym dopiero projekt złożony 8 sierpnia 2016 r. uzyskał akceptację zamawiającego. Przesuwanie terminu na przedłożenie opracowania, w sytuacji gdy wykonawca nie dotrzymywał uprzednio ustalonych terminów, było działaniem nieuzasadnionym, gdyż skutkowało również nienaliczaniem przez WI kar umownych przewidzianych w zawartej umowie, na wypadek ww. opóźnień.

Wrocławskie Inwestycje sp. z o.o. działały nierzetelnie, dopuszczając do wykonywania zmienionego zakresu robót pomimo niewprowadzenia wymaganych umową zmian w formie pisemnej. Działanie takie stanowiło również naruszenie art. 77 § 1 Kodeksu cywilnego w związku z art. 139 ust. 1 ustawy *Pzp*. Jako przykłady takich naruszeń należy wskazać m.in.: [1] zawarcie 19 września 2016 r. aneksu do umowy, obejmującego wykonanie remontu sieci kanalizacji sanitarnej oraz wodociągowej w obszarze Pergoli za kwotę 499,4 tys. zł, podczas gdy roboty w tym zakresie zgodnie z wpisami w dzienniku budowy zostały zakończone odpowiednio 1 września 2016 r. i 18 sierpnia 2016 r.; [2] zawarcie 27 stycznia 2017 r. aneksu do umowy, na mocy którego miało nastąpić wykonanie wymiany drenażu pasa bezpieczeństwa Trybuny Wschodniej za kwotę 195,3 tys. zł, w sytuacji gdy roboty w tym zakresie zostały zakończone 20 grudnia 2016 r., zgodnie z wpisem w dzienniku budowy.

Ponadto WI nierzetelnie ustaliły wysokość wynagrodzenia, o które zmniejszono wynagrodzenie wykonawcy w zakresie zaniechania rozbiórki części zabytkowej kubatury, zaniżając wysokość zmniejszenia wynagrodzenia o kwotę 97,2 tys. zł.

Wrocławskie Inwestycje spółka z o.o. zawarły 8 czerwca 2015 r. umowę na wykonanie studium koncepcyjnego dla zadania płyty boiska oraz toru żużlowego Stadionu za kwotę 20,0 tys. zł, pomimo że prace te nie były objęte zakresem renowacji obiektu i brak było środków na jednoczesne wykonanie zadania i rozbudowę Trybuny Wschodniej. Umowa ta nie była poprzedzona uzyskaniem stanowiska Miejskiego Konserwatora Zabytków, określającego, czy taki zakres ingerencji w obiekt zabytkowy będzie dopuszczalny. W ocenie NIK wobec ograniczenia zakresu renowacji Stadionu, a także braku ww. stanowiska Miejskiego Konserwatora Zabytków, udzielenie ww. zamówienia było działaniem niegospodarnym.

Wrocławskie Inwestycje spółka z o.o. nie obciążyły wykonawcy umowy z 5 września 2014 r. karą umowną w związku z nieprzedłożeniem wymaganych kontraktem ubezpieczeń na okres do dnia wydania świadectwa przejęcia, co nastąpiło 12 maja 2017 r. oraz nieterminową realizacją obowiązków w zakresie przedkładania polis ubezpieczeniowych. Zgodnie z klauzulą 18.1 warunków szczególnych kontraktu wykonawca był zobowiązany na bieżąco, na co najmniej 14 dni przed upływem okresu ubezpieczenia, przedkładać zamawiającemu aktualne umowy ubezpieczenia, bez odrębnego wezwania. Opóźnienie w przekazaniu wymaganych kontraktem polis ubezpieczeniowych wyniosło dla ubezpieczenia odpowiedzialności deliktowej 56 dni, dla umowy ubezpieczenia mienia również 56 dni, a dla umowy

Nieprawidłowe działania w zakresie zawierania umów i wyceny robót

Niegospodarne udzielenie zamówienia na koncepcję zadania obiektu

Nieobciążenie wykonawcy karą umowną

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

ubezpieczenia projektowania 59 dni. Wysokości kar umownych, które powinny zostać naliczone przez WI za te okresy opóźnień, wynosiły, zgodnie z umową, odpowiednio dwukrotnie po 341,5 tys. zł oraz 359,7 tys. zł.

Wrocławskie Inwestycje spółka z o.o. nie obciążęły wykonawcy umowy z 13 lipca 2016 r. karą umowną, pomimo przekroczenia przez wykonawcę terminu sporządzenia dokumentacji projektowej oraz zakończenia realizacji robót budowlanych. Opóźnienie wyniosło odpowiednio 109 i 49 dni. Nominalna wysokość nienaliczonej kary umownej to 192,8 tys. zł.

Brak pisemnej zmiany umowy

Wrocławskie Inwestycje spółka z o.o. niezgodnie z zawartą umową, tj. bez wymaganej formy pisemnej, dopuściły do zmiany umowy w zakresie sposobu udziału w wykonaniu zamówienia podmiotu, na którego doświadczenie i wiedzę powołał się wybrany wykonawca w celu wykazania spełnienia warunków udziału w postępowaniu w zakresie posiadanej wiedzy i doświadczenia. W złożonej ofercie wskazano, że ww. podmiot, posiadający siedzibę w USA, będzie uczestniczył w realizacji zamówienia jako podwykonawca. Jednakże podmiot ten nie uczestniczył w realizacji zamówienia. Mimo tego nie dokonano w tym zakresie zmiany umowy w wymaganej formie.

Nieprawidłowa wycena i nierzetelne rozliczenie robót w zakresie drenażu boiska

W ramach umowy podstawowej WI zaakceptowały przyjęcie do wyceny robót w zakresie remontu drenażu boiska, obejmujących m.in. dokonanie wymiany gruntu na powierzchni do 60% boiska (w ilości 302 m³), pomimo że nie dysponowały badaniami geologicznymi gruntu, które potwierdzałyby taką potrzebę. Nie sporządzono również protokołów robót zanikających ani księgi obmiarów, które potwierdzałyby wykonanie takiego zakresu robót. Dziennik budowy również nie zawierał wpisu o dokonaniu wymiany gruntu. W kosztorysie wykonawcy wymiana gruntu została wyceniona na 57,6 tys. zł, a badania geologiczne na 3,2 tys. zł. W zakresie pozostałych robót ziemnych dotyczących drenażu boiska również nie dysponowano dokumentami potwierdzającymi ich wykonanie w ilościach ujętych w kosztorysie. W toku wykonywania robót nie zastosowano także geowłókniny, którą wyceniono na 32,0 tys. zł.

Dodatkowo ustalenie ceny drenażu boiska w ramach umowy na roboty dodatkowe nastąpiło na podstawie kosztorysów, w których przyjęto zawyżoną cenę rur drenarskich z filtrem o średnicy 160 mm o ponad 31 zł/m (przyjmując cenę na poziomie 60 zł/m). Na etapie wykonawstwa robót, pomimo że w PFU określono średnicę rury na 160 mm, wykonawca zastosował rurę o średnicy 125 mm, której cena katalogowa wynosiła 10,40 zł/m. Z tytułu zmiany średnicy rury WI nie zażądały od wykonawcy zmniejszenia wysokości wynagrodzenia.

Akceptacja nieprawidłowo i nieterminowo przedkładanych harmonogramów

Wrocławskie Inwestycje spółka z o.o. zaakceptowały harmonogram realizacji zadania, niezawierający określenia terminów pośrednich, których niedotrzymanie miało skutkować zgodnie z umową z 5 września 2014 r. karą umowną w wysokości 0,005% zaakceptowanej kwoty kontraktowej (brutto) za każdy dzień opóźnienia (na dzień zawarcia kontraktu wartość kary za jeden dzień opóźnienia wynosiła 5,9 tys. zł).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wrocławskie Inwestycje spółka z o.o. nie naliczyły również wykonawcy kar umownych za nieterminowe przedkładanie harmonogramów oraz harmonogramów rzeczowo-finansowych (planów płatności). Za niedostarczenie harmonogramu lub niedostarczenie zaktualizowanego harmonogramu kara umowna wynosiła 10,0 tys. zł za każdy dzień opóźnienia przez pierwszych siedem dni oraz 20,0 tys. zł za każdy dzień począwszy od ósmego dnia. Za niedostarczenie co miesiąc harmonogramu rzeczowo-finansowego, w terminie wyznaczonym przez zamawiającego, kara umowna wynosiła 5,0 tys. zł za każdy dzień opóźnienia przez pierwszych siedem dni oraz 20,0 tys. zł za każdy dzień począwszy od ósmego dnia. Harmonogramy i harmonogramy rzeczowo-finansowe miały być dostarczane zamawiającemu w terminie do piątego dnia kolejnego miesiąca za miesiąc poprzedni wraz z raportem miesięcznym o postępie prac. Z tytułu nieterminowego przekazania harmonogramów rzeczowo-finansowych za marzec i maj 2015 r. oraz lipiec 2016 r., a także harmonogramu za lipiec 2016 r., nominalna wysokość kary umownej, którą nie został obciążony wykonawca wynosiła 125,0 tys. zł.

Wrocławskie Inwestycje spółka z o.o. bez pisemnej zmiany umowy dopuściły do składania przez wykonawcę wniosków o udzielenie pozwolenia na budowę przed zatwierdzeniem projektów budowlanych przez zamawiającego. Takie działanie było niezgodne z postanowieniami umowy, w myśl których wymagane było uprzednie uzyskanie zatwierdzenia przez zamawiającego dla tych projektów. Działanie WI umożliwiło wykonawcy uniknięcie kar umownych za niedotrzymanie terminu na złożenie wniosku o wydanie pozwolenia na budowę. Co więcej na skutek weryfikacji dokumentacji projektowej, negatywnie oceniono jej jakość.

Wrocławskie Inwestycje spółka z o.o. nie wyegzekwowały przed przystąpieniem do prób końcowych (próby końcowe odbywały się w okresie od 12 lutego do 12 maja 2017 r.) przedłożenia przez wykonawcę kompletnej dokumentacji powykonawczej i odpowiednich instrukcji. Zgodnie z kontraktem w takiej sytuacji nie mogły być przeprowadzane próby końcowe. Przed przekazaniem tej dokumentacji roboty, co do których nie dostarczono dokumentacji powykonawczej, nie były gotowe do przejęcia. W przywołanej sytuacji WI nie powinny również wydawać wykonawcy świadectw przejęcia dla części robót (wydanych od 20 marca do 12 maja 2017 r.) i całości robót (wydanego 12 maja 2017 r.). Dokumentacja powykonawcza i instrukcja użytkowania obiektu zostały dostarczone przez wykonawcę dopiero 29 marca 2017 r., a następnie były korygowane i uzupełniane co najmniej do 17 maja 2017 r., a wcześniejsze wersje dokumentacji miały charakter roboczy.

Wrocławskie Inwestycje spółka z o.o. nierzetelnie egzekwowały usuwanie części wad (usterek) dotyczących robót wykonanych w ramach renowacji Stadionu, co skutkowało ich nieusuwaniem lub usuwaniem po terminie, a także tym, że część usterek była usuwana na własny koszt przez użytkownika Stadionu, a nie przez gwaranta. Pomimo wystąpienia 86 przypadków nieusunięcia lub nieusunięcia w terminie stwierdzonych wad (usterek) WI do 31 grudnia 2019 r. nie obciążyły wykonawcy karami umownymi

Składanie wniosków o udzielenie pozwolenia na budowę bez uprzedniej akceptacji projektów przez zamawiającego

Niewyegzekwowanie kompletnej dokumentacji powykonawczej przed przystąpieniem do prób końcowych

Niewłaściwa reakcja WI w związku z występowaniem usterek

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

z tego tytułu. Nominalna kwota kar umownych za okres opóźnień w usunięciu wad²³ wynosiła na dzień 31 grudnia 2019 r. łącznie 64 412,9 tys. zł²⁴. WI w części przypadków nie posiadały wiedzy, czy usterki zostały usunięte terminowo, a odbiór zrealizowanych robót został przerwany na użytkownika. Wielokrotnie nie dopełniano również obowiązku umownego, dotyczącego wyznaczenia terminu na usunięcie wady, co przyczyniało się do wydłużenia terminu usuwania usterek z powodu braku sankcji dla wykonawcy.

Ponadto podejmowane przez WI działania w zakresie wyegzekwowania usunięcia usterek (do zakończenia kontroli) adresowane były do będącego w trudnej sytuacji ekonomicznej i podlegającego restrukturyzacji członka konsorcjum, które było wykonawcą renowacji Stadionu. Działania te nie były podejmowane wobec pozostałych członków konsorcjum.

5.2.2. Kompleks torów wrotkarskich

Uwarunkowania budowy kompleksu torów do sportów wrotkarskich

Przed podjęciem decyzji o organizacji Igrzysk we Wrocławiu nie było obiektu sportowego umożliwiającego przeprowadzanie zawodów w sportach wrotkarskich. W związku z tym, że w programie TWG 2017 przewidywano tego rodzaju zawody, aplikacja zakładała budowę nowego obiektu sportowego – toru wrotkarskiego. Ostatecznie na potrzeby Igrzysk zrealizowano kompleks torów wrotkarskich w rejonie Parku Tysiąclecia obejmujący tor do jazdy szybkiej i tor do jazdy ulicznej.

Zdjęcie nr 13

Widok zachodniej części wybudowanego toru wrotkarskiego do jazdy ulicznej



Źródło: materiały własne NIK (wykonanie: kwiecień 2019 r.).

²³ Liczonych od dnia wyznaczonego na usunięcie usterki w pierwszym dokumencie w tej sprawie do dnia faktycznego usunięcia usterki lub do dnia 31 grudnia 2019 r. – w przypadku niedokonania usunięcia usterki.

²⁴ Zgodnie z umową kara umowna na jeden dzień opóźnienia w usuwaniu wad opóźnienia wynosiła 6,1 tys. zł, tj. 0,005% zaakceptowanej kwoty kontraktowej wynoszącej po zmianach (aneksach) 121 947,9 tys. zł.

Zdjęcie nr 14

Północna część toru wrotkarskiego do jazdy szybkiej



Źródło: materiały własne NIK (wykonanie: kwiecień 2019 r.).

Inwestycja obejmująca budowę kompleksu torów do sportów wrotkarskich nie została ukończona w pełnym zakresie przed Igrzyskami. Zgodnie bowiem z przyjętymi w 2015 r. założeniami przed TWG 2017 zrealizowany miał zostać I etap, natomiast II etap przewidziano do realizacji po zakończeniu Igrzysk, co nie zostało dotychczas wykonane.

Wykonawca robót budowlanych torów wrotkarskich został wybrany w trybie przetargu nieograniczonego. Wartość szacunkową zamówienia podstawowego określono na 4451,7 tys. zł, a wraz z zamówieniami uzupełniającymi (o wartości 50% zamówienia podstawowego) na 6677,5 tys. zł. Zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia kwotę 6337,5 tys. zł. Umowa z wybranym wykonawcą została zawarta 3 marca 2016 r., a wynagrodzenie o charakterze kosztorysowym zostało określone na kwotę 6244,1 tys. zł. Z tytułu wykonania robót Gmina Wrocław, w związku z wprowadzonymi zmianami w toku wykonywania robót (z uwzględnieniem robót dodatkowych, uzupełniających i zamiennych) oraz w związku z przyjęciem w umowie wynagrodzenia kosztorysowego, wydatkowała 6679,3 tys. zł, a termin realizacji zadania uległ wydłużeniu o sześć miesięcy – z 31 grudnia 2016 r. do 30 czerwca 2017 r. (a robót budowlanych o siedem miesięcy – z 30 listopada 2016 r. do 30 czerwca 2017 r.).

W wyniku kontroli NIK zidentyfikowała liczne nieprawidłowości wskazujące na nierzetelne, nielegalne lub niegospodarne działania podczas przygotowania i realizacji tej inwestycji.

Wrocławskie Inwestycje sp. z o.o. nierzetelnie przeprowadziły w lipcu 2014 r. postępowanie w sprawie wyboru wykonawcy wielobranżowej koncepcji programowo-przestrzennej przedsięwzięcia, bowiem nie zapewniono konkurencyjności w tym postępowaniu. W ramach postępowania przesłano pocztą zapytania do trzech podmiotów. Ujawniono, że WI skierowały jedno z trzech zapytań ofertowych do podmiotu, który zakończył działalność w 2006 r. i został wykreślony z Krajowego Rejestru Sądowego

Nierzetelny wybór wykonawcy koncepcji programowo-przestrzennej

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w 2007 r. Z kolei drugie zapytanie ofertowe przesłano na nieprawidłowy adres (podając adres w innej miejscowości niż siedziba wykonawcy ujawniona w Krajowym Rejestrze Sądowym). Finalnie ofertę złożył jedynie późniejszy wykonawca, który funkcjonował na rynku od miesiąca. Wartość udzielonego zamówienia wyniosła 60,0 tys. zł.

Nienaliczanie kar umownych

Wrocławskie Inwestycje sp. z o.o. nie obciążyły wykonawcy wielobranżowej koncepcji programowo-przestrzennej przedsięwzięcia karą umowną za nieterminowe wykonanie przedmiotu umowy (opóźnienie względem terminu określonego w umowie wyniosło 37 dni) w wysokości nominalnej 9,0 tys. zł. Ponadto wykonawca dokumentacji projektowej (w tym projektu budowlanego i wykonawczego) nie został obciążony karą umowną za niedotrzymanie terminu pośredniego na sporządzenie projektu budowlanego uprzednio zaakceptowanego przez zamawiającego i złożenie wniosku o pozwolenie na budowę zawierającego wszystkie niezbędne dokumenty i uzgodnienia (opóźnienie wyniosło 98 dni, a wysokość kary umownej to nominalnie 102,8 tys. zł). Natomiast nominalna kwota kary za opóźnienie w stosunku do terminu wykonania całości dokumentacji objętej umową, którą nie został obciążony wykonawca wynosiła 61,6 tys. zł (opóźnienie w tym zakresie trwało 63 dni).

Odbiór nierzetelnej dokumentacji projektowej

Wrocławskie Inwestycje sp. z o.o. w ramach realizacji umowy na zaprojektowanie obiektu działały w sposób nierzetelny, gdyż dokonały odbioru dokumentacji projektowej:

- a) sporządzonej w oparciu o opinię geotechniczną, w której liczba i umiejscowienie odwiertów oraz pobranych próbek nie zapewniły wiarygodnej informacji o ilości humusu na planowanej trasie toru wrotkarstwa ulicznego. W konsekwencji w okresie realizacji robót, w związku ze stwierdzoną zwiększoną ilością humusu, nastąpiła konieczność zmiany rozwiązań projektowych, dokonano zmiany niwelety toru do jazdy ulicznej oraz zmiany sposobu odwodnienia toru, co wpłynęło na zwiększenie planowanych kosztów robót oraz skutkowało spowolnieniem realizacji robót budowlanych;
- b) zawierającej braki lub nieprecyzyjnie opisane rozwiązania w zakresie branży elektroenergetycznej i teletechnicznej (w tym m.in. brak instalacji do pomiaru czasu), powodujące spowolnienie realizacji robót budowlanych, konieczność korygowania i uzupełniania dokumentacji w toku robót i zwiększenie planowanych kosztów robót;
- c) zawierającej niewłaściwie zaprojektowane odwodnienie torów do jazdy szybkiej i jazdy ulicznej (w tym: zbyt małe spadki poprzeczne nawierzchni torów; brak określenia zlewni, z której wody opadowe miałyby być odprowadzane na teren przylegający do toru ulicznego i w dalszej konsekwencji brak lokalizacji rowów, do których odprowadzane byłyby wody opadowe; nieprawidłowo zaprojektowane odwodnienie warstw poniżej nawierzchni z żywicy syntetycznej toru do jazdy szybkiej).

Wymienione wady i braki powinny być stwierdzone na etapie odbioru dokumentacji projektowej, a elementy związane z odpowiednim przygotowaniem obiektu w celu realizacji II etapu (takie jak dodatkowe przepusty z rur ochronnych dla kabli teletechnicznych i energetycznych) powinny być uwzględnione już na etapie postępowania przetargowego na wykonawstwo I etapu robót.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Ponadto WI, po zasygnalizowaniu przez wykonawców (w toku realizacji robót budowlanych, a częściowo także już na etapie postępowania przetargowego na realizację robót budowlanych) braków w dokumentacji projektowej lub nieprecyzyjności opisanych rozwiązań, a także konieczności zmian i uzupełnień w dokumentacji projektowej, opieszale egzekwowały wprowadzenie zmian do projektu. Nie podjęto także wystarczająco intensywnych działań w celu zapewnienia, aby wybrany wykonawca robót pozyskał informacje dotyczące wymagań technologicznych dla zastosowania żywicy akrylowej spełniającej wymagania kontraktu, w tym ustalił skład konglomeratu bitumicznego, na którym miała być wykonana nawierzchnia z żywicy akrylowej. Były to kwestie newralgiczne dla terminowego zrealizowania kontraktu, a brak efektywnych działań w tym zakresie wpłynął negatywnie na tempo procesu budowlanego. WI nie wykorzystywały ustalonej w kontrakcie możliwości polecenia wykonawcy zintensyfikowania robót, aby zapewnić terminowe wykonanie kontraktu. Realizacja zadania miała się zakończyć z upływem 2016 r., a faktycznie trwała do połowy 2017 r.

Wrocławskie Inwestycje spółka z o.o. działały nierzetelnie, dopuszczając do wykonywania robót w sposób niezgodny z umową i nie dokonując uprzednio – przed rozpoczęciem wykonywania robót dodatkowych lub zamiennych – pisemnej zmiany umowy. WI zawarły dopiero 22 listopada 2016 r. aneks nr 1 do umowy z 3 marca 2016 r., dotyczący robót dodatkowych za kwotę 113,7 tys. zł, które zostały faktycznie wykonane jeszcze przed zawarciem tego aneksu²⁵. Podobna sytuacja, polegająca na zawieraniu umów już po wykonaniu lub częściowym wykonaniu robót, wystąpiła w przypadku aneksu nr 2 z 29 listopada 2016 r. i aneksu nr 3 z 27 marca 2017 r. Tymczasem w warunkach szczególnych kontraktu postanowiono, że każda zmiana umowy wymaga zachowania formy pisemnej (aneks do kontraktu) i winna być dokonana na zasadach określonych w ustawie *Pzp*. Powyższe działanie było sprzeczne również z art. 77 § 1 Kodeksu cywilnego w związku z art. 139 ust. 1 ustawy *Pzp*.

Wrocławskie Inwestycje spółka z o.o., zawierając aneks nr 2 z 29 listopada 2016 r. do umowy z 3 marca 2016 r., pomimo niespełnienia przez wykonawcę warunków umownych przedłużyły o pięć miesięcy termin realizacji wszystkich obowiązków objętych kontraktem, wydłużając go do 31 maja 2017 r. oraz termin zakończenia części robót budowlanych wydłużając do 30 kwietnia 2017 r.²⁶ Zgodnie z warunkami ogólnymi kontraktu wykonawca był zobowiązany w terminie 28 dni od chwili, w której dowiedział się lub powinien był się dowiedzieć o okolicznościach stanowiących podstawę roszczenia o przedłużenie czasu na ukończenie robót lub o dodatkową płatność, do powiadomienia inżyniera o tych okolicznościach. W przypadku gdy wykonawca nie zgłosił roszczenia w 28-dniowym terminie, wówczas czas na ukończenie robót nie mógł zostać przedłużony, wykonawca nie był uprawniony do dodatkowej zapłaty, a zamawiający

Naruszenia ustawy *Pzp*
w toku realizacji robót

Nieuzasadnione
przedłużanie terminu
na wykonanie robót
budowlanych

²⁵ W aneksie tym wskazano, że roboty mają być wykonane do dnia 30 listopada 2016 r., choć faktycznie roboty w chwili zawierania aneksu były już wykonane.

²⁶ Zgodnie z umową zawartą 3 marca 2016 r. w wyniku przetargu nieograniczonego wykonawca był zobowiązany do wykonania robót budowlanych do 30 listopada 2016 r., a wszystkich obowiązków objętych umową do 31 grudnia 2016 r.

był zwolniony z wszelkiej odpowiedzialności w zakresie rozszczenia wykonawcy. Wskazany 28-dniowy termin nie został dochowany przez wykonawcę.

Pomimo niewystąpienia przesłanek umownych i już po upływie terminu na wykonanie robót WI wyraziły zgodę w aneksie nr 3 z 27 marca 2017 r. na zmianę terminu wykonania ogrodzenia obiektu z 30 listopada 2016 r. na 30 kwietnia 2017 r. Wniosek w tym zakresie został złożony przez wykonawcę na sześć dni przed upływem terminu na wykonanie robót²⁷.

Również niezasadnie WI wydłużyły do 10 czerwca 2017 r. (zawierając aneks nr 4 z 16 maja 2017 r.), termin wykonania robót budowlanych, dla których termin ich realizacji upłynął ponad pięć miesięcy wcześniej, tj. 30 listopada 2016 r. Dotyczyło to m.in. robót w zakresie wykonania warstwy ścieralnej toru do jazdy ulicznej i placu A (zgodnie z dziennikiem budowy prace wykonano 10–11 kwietnia 2017 r.), betonowania wnętrza toru do jazdy szybkiej (zgodnie z dziennikiem budowy prace wykonano w okresie 15–31 marca 2017 r.), warstw podbudowy i warstwy wiążącej na placu A (zgodnie z dziennikiem budowy prace wykonano 5–6 kwietnia 2017 r.), warstwy ścieralnej wokół toru do jazdy szybkiej (według dziennika budowy prace zakończono 6 kwietnia 2017 r.).

Zawyżony koszt realizacji nawierzchni torów wrotkarskich

Wrocławskie Inwestycje spółka z o.o. w ramach realizacji umowy na zaprojektowanie obiektu dokonały odbioru dokumentacji projektowej, w której zaproponowano rozwiązania dotyczące wykonania nawierzchni na terenie obiektu, skutkujące niezasadnym zwiększeniem kosztów budowy. Niezasadnie zaprojektowano nawierzchnie dostosowane do ruchu przekraczającego ruch, jaki może występować na terenie kompleksu sportowego. Powyższe skutkowało poniesieniem zwiększonych kosztów budowy obiektu przez Gminę Wrocław.

Szacunkowa wartość zmniejszenia kosztów w zakresie konstrukcji nawierzchni przy zmniejszeniu grubości warstwy ścieralnej i warstwy wiążącej na torze do jazdy ulicznej (części niewzmocnionej o powierzchni 4352 m²) o jeden centymetr dla każdej z warstw (z 5 cm na 4 cm), według cen przyjętych do rozliczenia kontraktu z generalnym wykonawcą, wynosiłaby ok. 112,8 tys. zł (bez VAT). Analogiczne zmniejszenie grubości warstwy wiążącej i ścieralnej na placu i nawierzchni przy torze do jazdy szybkiej o powierzchni 997 m² umożliwiłoby poniesienie szacunkowo ok. 32,4 tys. zł mniejszych kosztów. Zmniejszenie grubości konstrukcji nawierzchni toru do jazdy ulicznej – części wzmocnionej o powierzchni 792 m² i placu przy planowanym budynku A o powierzchni 472 m² z 44 cm do 28 cm, według cen przyjętych do rozliczenia kontraktu z generalnym wykonawcą, umożliwiłoby szacunkowe oszczędności w wysokości ok. 64,5 tys. zł (bez VAT) w zakresie toru i 43,1 tys. zł w zakresie placu przy planowanym budynku A. W ocenie NIK zmniejszenie grubości nawierzchni na torze do jazdy szybkiej do ok. 38 cm przyniosłoby oszczędności w wysokości ok. 54,9 tys. zł (bez VAT). Ponadto niezasadnie zaprojektowano zastosowanie do wykonania nawierzchni asfaltu modyfikowanego zamiast asfaltu standardowego, co podniosło koszty wykonania nawierzchni.

²⁷ W dniu 24 listopada 2016 r., podczas gdy termin wykonania ogrodzenia całego obiektu upływał 30 listopada 2016 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wrocławskie Inwestycje spółka z o.o. nie zapewniły i nie egzekwowały od wykonawcy prowadzenia robót związanych z budową torów wrotkarskich zgodnie z przepisami prawa budowlanego. W okresie realizacji zadania prowadzono roboty budowlane z istotnymi odstępstwami od projektu budowlanego, bez uprzedniego uzyskania decyzji o zmianie pozwolenia na budowę wydanej przez organ administracji architektoniczno-budowlanej, czym naruszono art. 36a ust. 1 ustawy *Prawo budowlane*. W końcowej fazie realizacji zadania WI podjęły również decyzję o dokonaniu istotnego odstąpienia od projektu budowlanego w zakresie projektu zagospodarowania terenu, polegającego na zmianie rodzaju nawierzchni na chodniku tymczasowym oraz drodze pożarowej z nawierzchni mineralnej na nawierzchnię bitumiczną. Zmiana ta nie została przeprowadzona zgodnie z przepisami prawa budowlanego, bowiem nie była objęta zamienionym projektem budowlanym i przedmiotem decyzji Prezydenta Wrocławia z dnia 19 maja 2017 r., którą zatwierdzono ww. projekt²⁸.

Prowadzenie robót budowlanych z naruszeniem prawa

Wrocławskie Inwestycje spółka z o.o. wydały wykonawcy 30 czerwca 2017 r. świadectwo przejęcia robót, pomimo że tor do jazdy szybkiej obciążony był wadą. Polegała ona na zaniżeniu nawierzchni na odcinkach prostych, powodującym zaleganie wód opadowych na torze i wskutek tego uniemożliwiającym użytkowanie obiektu bez podejmowania dodatkowych czynności usuwania wód opadowych i zgromadzonych w zagłębieniach osadów z nawierzchni toru. Istniejąca wada zagrażała trwałości nawierzchni toru i faktycznie doprowadziła również do degradacji nawierzchni akrylowej toru. Tymczasem wydanie świadectwa przejęcia robót było przedwczesne i pozwoliło wykonawcy uniknąć kar umownych za nieterminowe wykonanie obiektu (wysokość kary z tytułu niewykonania w terminie umowy wynosiła nominalnie 3,3 tys. zł za każdy dzień opóźnienia). Wskazana w świadectwie przejęcia robót wada toru została usunięta dopiero w kolejnym roku kalendarzowym, a jej usunięcie wymagało dokonania częściowej rozbiórki toru.

Wadliwy stan toru do jazdy szybkiej

Dodatkowo WI, pomimo zgłoszenia przez wykonawcę w toku wykonywania robót, że rozwiązanie projektowe, dotyczące zastosowania zbrojenia rozproszonego z włókien stalowych do wykonania nawierzchni betonowej wnętrza toru do jazdy szybkiej może negatywnie wpłynąć na jakość wykonanej nawierzchni oraz może stwarzać zagrożenie dla użytkowników, nie zdecydowały o zmianie sposobu zbrojenia płyty betonowej na siatkę z prętów stalowych. NIK ujawniła miejscowe wystawianie fragmentów zbrojenia rozproszonego z nawierzchni toru, a ponadto na całej płycie betonowej widoczna była korozja zbrojenia rozproszonego znajdującego się przy powierzchni tej płyty (co prowadzić będzie do jej dalszych uszkodzeń). Stwierdzono również, że w nawierzchni wnętrza toru do jazdy szybkiej widoczne były powierzchniowe siatkowe spękania nawierzchni betonowej, a także rysy. W niektórych miejscach, w tym w pobliżu dylatacji, widoczne były wykruszenia betonu, które stanowią zagrożenie dla użytkowników – rolników. Zaprojektowane spadki (1% daszkowe spadki

²⁸ W sprawie zmiany decyzji Prezydenta Wrocławia z 22 lipca 2015 r., na podstawie której pierwotnie realizowano roboty budowlane.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w kierunku wpustów odwodnień liniowych) były zbyt małe dla prawidłowego odprowadzenia wód opadowych (spadek przy nawierzchniach drogowych betonowych, posiadających równocześnie spadek podłużny, powinien wynosić co najmniej 1,5%). Ponadto stwierdzono nierówności nawierzchni betonowej wnętrza toru, co również powoduje zaleganie wody (tworzą się bezodpływowe niecki), a zamarzająca woda stanowi zagrożenie dla trwałości nawierzchni, powodując jej stopniową degradację. Nawierzchnia toru z żywicy akrylowej nie została połączona elastyczną spoiną z betonowym pierścieniem wewnątrz toru oraz metalowymi wpustami odwodnienia. Przy połączeniach tych (przy wewnętrznej krawędzi toru) nawierzchnia z żywicy akrylowej ulegała spękaniu (w okresie kontroli wykonawca robót wykonał elastyczną spoinę, przy czym nie została ona wykonana na całym obwodzie). W bandach toru do jazdy szybkiej, bezpośrednio nad nawierzchnią toru zamontowano deski, które po niedługim okresie użytkowania obiektu były w wielu miejscach spękane. Zastosowana taśma elastyczna pomiędzy nawierzchnią toru a betonowym murem oporowym (znajdującym się przy zewnętrznej krawędzi toru na łukach) była miejscowo pofałdowana, odstawała od podłoża, a łączenie nie było szczelne.

Zdjęcie nr 15

Uszkodzenia nawierzchni betonowej wnętrza toru do jazdy szybkiej



Źródło: materiały własne NIK (wykonanie: listopad 2019 r.).

Zdjęcie nr 16

Korozja elementów zbrojenia rozproszonego placu betonowego wnętrza toru do jazdy szybkiej



Źródło: materiały własne NIK (wykonanie: grudzień 2019 r.).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W projekcie budowlanym założono odwodnienie poprzez wykonanie bocznych otworów w kanałach odwodnienia liniowego, ale w toku realizacji robót zrezygnowano z tego rozwiązania, bowiem skutkowałoby ono utratą gwarancji na kanały odwodnienia liniowego. Nie wykonano jednak żadnego innego systemu odwodnienia ww. warstw nawierzchni. Powołany przez NIK biegły wskazał na potrzebę wykonania drenażu, a brak odwodnienia warstw poniżej nawierzchni z żywicy akrylowej zaklasyfikował jako trwałą wadę obiektu, bowiem wykonanie drenażu wymaga rozbiórki nawierzchni toru. Biegły stwierdził również, że spadki poprzeczne na odcinkach prostych toru do jazdy szybkiej są zbyt małe i nie zapewniają prawidłowego odprowadzenia wód opadowych z nawierzchni toru. Z powodu zbyt małych spadków poprzecznych oraz występujących nierówności nawierzchni, po opadach na nawierzchni toru tworzyły się miejscowe zastoiny wody i kałuże, w których pozostawały osady, co negatywnie wpływało na przyczepność nawierzchni. Zamarzanie wody na nawierzchni przyczyniało się do osłabienia i degradacji nawierzchni toru z żywicy akrylowej.

Nieprawidłowo zaprojektowano i wykonano roboty w zakresie toru do jazdy ulicznej. Powołany przez NIK biegły stwierdził, że zaprojektowano zbyt małe spadki poprzeczne nawierzchni toru (1% zamiast co najmniej 2%), co negatywnie wpływa na odprowadzanie wód opadowych (miejscowo woda po opadach zalegała na nawierzchni toru, fragmenty nawierzchni były zawilgocone). Przy czym w części zbadanych miejsc wykonane spadki były nawet mniejsze od zakładanych w projekcie, z uwzględnieniem tolerancji wykonawczej na poziomie 0,2% (spadki poniżej 0,8% stwierdzono w przypadku 13 z 24 pomiarów, spadki wynosiły od 0,03% do 0,71%). Wykonano również nieprawidłowo ścieki korytkowe bezpośrednio przy torze, co spowodowało, że nie było możliwe zapewnienie spadków tych ścieków, zapewniających odpowiedni odpływ wód opadowych. W toku kontroli stwierdzono również liczne uszkodzenia (spękania, wykruszenia) betonowych korytek ściekowych, które częściowo zostały już wymienione. Koryta ściekowe nie posiadały odpowiedniej liczby wpustów połączonych kanalizacją deszczową z odbiornikami, do których odprowadzana byłaby woda opadowa. Na długich odcinkach, przy wewnętrznej krawędzi toru nie wykonano wpustów. Wpusty takie wykonano tylko od strony południowej obiektu, którymi woda opadowa, pięcioma przepustami pod nawierzchnią toru jest odprowadzana na drugą stronę toru, bezpośrednio na skarpę przy torze. Wyloty przepustów zlokalizowane na skarpach, wbrew projektowi, nie zostały utwardzone, co naraża skarpę na wymywanie, a rury karbowane na uszkodzenia (w tym przy koszeniu traw). Zakończenia koryt ścieków posadowionych przy zewnętrznych krawędziach toru nie zostały prawidłowo wyprowadzone na teren zielony. Zakończenia odprowadzenia ścieków znajdują się bezpośrednio przy torze poniżej przyległego terenu (nie zostały przedłużone dalej w głąb terenu zielonego), na który odprowadzana miała być woda opadowa, co blokuje odpływ wody i powoduje jej pozostawanie na torze. Zaleganie wody na torze stwarza zagrożenie dla użytkowników. Biegły wskazał również, że nieprawidłowa była zastosowana technologia wykonania nawierzchni toru wrotkarskiego dwoma pasami ze szwem połączeniowym, w związku z tym, że takie połączenia wykazują tendencję do otwierania i w miejscach tych, w wyniku penetracji i zamarzania wody, dochodzi do uszkodzeń nawierzchni.

Nieprawidłowy projekt i wykonanie toru do jazdy ulicznej

Zawyżona cena robót warstwy ścieralnej nawierzchni

Wrocławskie Inwestycje sp. z o.o. dokonały zmiany umowy w zakresie rodzaju materiału zastosowanego do wykonania warstwy ścieralnej nawierzchni toru do jazdy ulicznej (4352 m²), nawierzchni wzmocnionej toru do jazdy ulicznej (792 m²), placu wzmocnionego przy planowanym budynku A (472 m²), nawierzchni bitumicznej wokół toru szybkiego i placu przy torze szybkim (997 m²) z mieszanki grysowo-mastyksowej SMA5 na beton asfaltowy AC8S. Dokonując powyższego, uzgodniono cenę za wykonanie warstwy nawierzchni z betonu AC8S o grubości 5 cm w kwocie 107 zł/m² bez VAT (w przypadku nawierzchni toru do jazdy ulicznej i nawierzchni wzmocnionej toru do jazdy ulicznej o łącznej powierzchni 5144 m²) oraz 137 zł/m² bez VAT (w przypadku nawierzchni placu wzmocnionego przy planowanym budynku A i nawierzchni bitumicznej wokół toru szybkiego i placu przy torze szybkim, o łącznej powierzchni 1469 m²). Przyjęte stawki znacznie przewyższały cenę rynkową w 2016 r. za nawierzchnię z betonu asfaltowego AC8S o grubości 5 cm oszacowaną na ok. 47 zł bez VAT za m², co przy łącznej powierzchni warstwy ścieralnej 6613 m² spowodowało, że cena robót została zawyżona szacunkowo o kwotę 396,8 tys. zł.

Nienaliczanie kar umownych

Wrocławskie Inwestycje sp. z o.o. nie naliczały należnych kar umownych przewidzianych w umowie z wykonawcą robót budowlanych. W szczególności zaniechano naliczania kar umownych z tytułu tego, że: [1] wykonawca z opóźnieniem przedłożył oryginał polisy ubezpieczeniowej, a nominalna wysokość nienaliczonej kary za opóźnienie trwające 46 dni wynosiła 143,6 tys. zł; [2] wykonawca nie zrealizował w terminie robót w zakresie montażu elementów małej architektury, a nominalna wysokość nienaliczonej kary za co najmniej 32 dni opóźnienia wynosiła 10,0 tys. zł; [3] wykonawca nieterminowo przedkładał harmonogramy określone w umowie, a kary umowne z tego tytułu wynosiły nominalnie 870,0 tys. zł; [4] wykonawca w wymaganym terminie do 30 czerwca 2017 r. nie uzyskał prawa do użytkowania sieci wodociągowych i kanalizacyjnych, a kara umowna z tego tytułu wynosiła nominalnie 10,0 tys. zł.

Nieprawidłowe harmonogramy

W harmonogramach sporządzanych w ramach realizacji zadania nie określono terminów pośrednich, których niedotrzymanie miało skutkować zgodnie z umową karą w wysokości 0,005% zaakceptowanej kwoty kontraktowej (brutto) za każdy dzień opóźnienia, tj. 312 zł.

Ponadto WI zaakceptowały harmonogramy rzeczowe, w których termin wykonania nawierzchni żywicznej toru do jazdy szybkiej był pierwotnie przewidziany na okres od 1 do 9 listopada 2016 r., a następnie na październik 2016 r. Tymczasem nawierzchnia wymagała do instalacji temperatury nie mniejszej niż 20 stopni Celsjusza, która we wskazanych okresach nie występuje. NIK wskazuje, że wykonawca i zamawiający posiadali wiedzę w zakresie wymagań technologicznych zastosowania ww. materiału (w tym jakie warunki atmosferyczne są wymagane dla jego wbudowania) i w oparciu o te ustalenia powinni odpowiednio zaplanować proces budowlany, tak aby wykonanie nawierzchni toru do jazdy szybkiej mogło nastąpić w terminie określonym w umowie.

Wrocławskie Inwestycje sp. z o.o. dopuściły do wykonywania robót w zakresie ogrodzenia obiektu przed przedłożeniem projektu umowy i wyrażeniem zgody na wykonywanie tych robót przez podwykonawcę. Roboty w zakresie wykonania ogrodzenia obiektu rozpoczęły się w marcu 2017 r. i zgodnie z wpisem w dzienniku budowy zostały zakończone 13 kwietnia 2017 r. Wykonawca dopiero 6 kwietnia 2017 r. przedłożył projekt umowy z podwykonawcą wykonującym ogrodzenie obiektu, a umowa z podwykonawcą została zawarta na piśmie 21 kwietnia 2017 r., tj. już po wykonaniu robót²⁹.

Nieprawidłowa realizacja umowy

Wrocławskie Inwestycje sp. z o.o. nie wyegzekwowały przed przystąpieniem do prób końcowych (12 czerwca 2017 r.) przedłożenia przez wykonawcę kompletnej dokumentacji powykonawczej. Wykonawca przekazał dokumentację powykonawczą 30 czerwca 2017 r. Zgodnie z kontraktem w takiej sytuacji nie mogły być przeprowadzane próby końcowe, a roboty, co do których nie dostarczono dokumentacji powykonawczej, nie były gotowe do przejęcia.

Próby końcowe bez kompletnej dokumentacji powykonawczej

5.2.3. Kompleks basenów przy ul. Wejherowskiej

Na terenie nieruchomości przy ul. Wejherowskiej 34 od 1929 r. funkcjonowało otwarte kąpielisko miejskie, które pierwotnie składało się z dwóch niecek betonowych, okrągłego brodzika dla dzieci oraz wieży do skoków. Na przestrzeni lat kąpielisko wraz z terenem wokół ulegało modyfikacjom. W szczególności w 2004 r. obok kąpieliska wybudowano halę widowiskowo-sportową „Orbita”. W związku z otrzymaniem przez Miasto praw do organizacji TWG 2017 podjęto decyzję o budowie na terenie kąpieliska hali basenowej – krytego basenu z niecką pływacką o długości 50 m.

Uwarunkowania modernizacji kompleksu basenów

Wrocławskie Inwestycje spółka z o.o., po przeprowadzeniu postępowania określonego w art. 110 ustawy *Pzp*, obejmującego konkurs, a następnie udzielenie jego zwycięzcy zamówienia w trybie z wolnej ręki, zawarły 28 stycznia 2014 r. umowę. Jej przedmiotem było opracowanie koncepcji architektonicznej, projektu budowlanego, sporządzenie opracowań i materiałów oraz uzyskanie wszelkich wymaganych decyzji i dokumentów niezbędnych dla złożenia wniosku i uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę dla przebudowy basenu kąpielowego przy ul. Wejherowskiej wraz z elementami zagospodarowania terenu. Wykonawcę zmian projektowych wyłoniono w przetargu nieograniczonym zakończonym umową z 20 stycznia 2015 r. oraz w postępowaniach prowadzonych w trybach określonych w uregulowaniach wewnętrznych, sfinalizowanych umowami z 11 sierpnia 2014 r. oraz 31 sierpnia 2016 r. Opracowana w związku z realizacją tego zamówienia dokumentacja projektowa i wydana na jej podstawie decyzja – pozwolenie na budowę ulegała następnie czterokrotnie zmianie. Zgodnie z wymogami postępowania opracowana dokumentacja miała spełniać wymagania m.in. Polskiego Związku Pływackiego, umożliwiające uzyskanie certyfikatu do organizacji międzynarodowych imprez pływackich (homologacja). Wykonawca zamówienia zobowiązany

²⁹ W umowie tej termin rozpoczęcia robót określono na dzień 20 marca 2017 r., a zakończenia robót na dzień 15 kwietnia 2017 r. Kopia umowy została przedłożona zamawiającemu w dniu 27 kwietnia 2017 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

był również do pełnienia nadzoru autorskiego nad projektem w okresie prowadzenia robót budowlanych, przy czym ten zakres zamówienia nie został zrealizowany w ramach powyższej umowy. Wynagrodzenie wykonawcy określono w umowie w kwocie 425,0 tys. zł, natomiast wypłacono 400,0 tys. zł.

Wrocławskie Inwestycje spółka z o.o. dokonały odbioru dokumentacji projektowej 7 sierpnia 2014 r., a decyzji udzielającej pozwolenia na budowę 8 września 2014 r. Następnie dokonano czterech zmian tego projektu w związku ze zmianami zakresu rzeczowego inwestycji.

Wrocławskie Inwestycje spółka z o.o. wszczęły kolejno dwa postępowania w trybie przetargu nieograniczonego w celu wyłonienia wykonawcy robót budowlanych obejmujących budowę krytej pływalni z zespołem zewnętrznych basenów sportowo-rekreacyjnych, zagospodarowaniem terenu, infrastrukturą techniczną oraz niezbędnymi obiektami i urządzeniami, przyłączami oraz instalacjami zewnętrznymi. Kwota, jaką zamawiający zamierzał przeznaczyć na realizację zamówienia w obu postępowaniach wynosiła po 34 000,0 tys. zł, a złożone oferty (po jednej w postępowaniu) opiewały odpowiednio na kwoty 85 868,4 tys. zł brutto i 84 856,8 tys. zł brutto. Przywołane postępowania unieważniono na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 4 ustawy *Pzp*, ponieważ kwota najkorzystniejszej oferty przewyższała kwotę, którą zamawiający zamierzał przeznaczyć na realizację zamówienia.

W dniu 13 stycznia 2015 r. WI wszczęły kolejne postępowanie przetargowe celem wyboru wykonawcy robót budowlanych. Przedmiot zamówienia został podzielony na dwie części, tj.: budowę krytego basenu sportowego (część I) oraz przebudowę zewnętrznych basenów rekreacyjno-sportowych (część II) zlokalizowanych przy ul. Wejherowskiej. Na realizację zamówienia zamawiający zamierzał przeznaczyć 68 220,6 tys. zł brutto, z czego na część I zamówienia 57 220,6 tys. zł, a na część II 11 000,0 tys. zł. Zakres zamówienia w tych częściach obejmował również sporządzenie projektów wykonawczych, uzyskanie pozwolenia na użytkowanie (dla każdej części) oraz uzyskanie homologacji Polskiego Związku Pływackiego (dla basenu krytego). W wyniku przeprowadzonego postępowania wyłoniono wykonawcę robót budowlanych dla obu części, którym zostało to samo konsorcjum. WI podjęły decyzję o równoległej realizacji obu części zamówienia. W dniu 11 czerwca 2015 r. zawarto z wykonawcą umowę na budowę krytego basenu sportowego. Wynagrodzenie ryczałtowe wykonawcy robót określono w kwocie 46 785,5 tys. zł brutto, a termin wykonania umowy do 31 grudnia 2016 r. Umowa ta była czterokrotnie zmieniana. Ostatecznie, w związku z realizacją budowy krytej pływalni (część I zamówienia) wypłacono wykonawcy kwotę 46 136,9 tys. zł.

W dniu 11 czerwca 2015 r. WI zawarły z wykonawcą umowę na przebudowę zewnętrznych basenów rekreacyjno-sportowych. Wynagrodzenie ryczałtowe wykonawcy robót określono w umowie w kwocie 20 977,6 tys. zł brutto. Umowa ta była czterokrotnie zmieniana. Ostatecznie, kwota jaką wypłacono wykonawcy w związku z realizacją budowy basenów zewnętrznych (część II zamówienia) wyniosła 21 769,31 tys. zł brutto.

Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla miasta Wrocławia decyzją z 31 stycznia 2017 r. udzielił pozwolenia na użytkowanie dla tej inwestycji.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zdjęcie nr 17 i 18

Nowo wybudowany budynek pływalni krytej (od lewej) oraz zmodernizowana pływalnia letnia (od prawej)



Źródło: materiały własne NIK (wykonanie: kwiecień 2019 r.).

W wyniku kontroli NIK zidentyfikowała jednak nieprawidłowości wskazujące na nierzetelne, nielegalne i niegospodarne działania podczas przygotowania i realizacji tej inwestycji.

Wrocławskie Inwestycje spółka z o.o., prowadząc konkurs publiczny ogłoszony 30 września 2013 r., wymagały przedstawienia przez oferenta dokumentu potwierdzającego należyte wykonanie usługi projektowania (referencje), mającego potwierdzać spełnienie warunku udziału w postępowaniu. Wykonawca biorący udział w postępowaniu posłużył się referencjami wystawionymi na rzecz innego podmiotu, który nie uczestniczył w konkursie. NIK ujawniła, że do konkursu przystępował uczestnik będący osobą fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą, natomiast referencje, które przedłożył wystawione były na spółkę komandytową. Oferta pomimo tego została dopuszczona do udziału w konkursie, a co więcej – została wybrana do realizacji. Zatem oferent został wybrany z naruszeniem art. 7 ust. 1, art. 120 ust. 1 i art. 122 ust. 2 ustawy *Pzp*, pomimo niespełnienia warunków udziału w konkursie. W związku z zawarciem umowy i z realizacją przedmiotowego zamówienia WI wypłaciły wykonawcy wynagrodzenie w łącznej kwocie 400,0 tys. zł.

Wrocławskie Inwestycje spółka z o.o. dokonały odbioru dokumentacji projektowej i projektów zamiennych, które nie spełniały wszystkich wymogów, m.in. Polskiego Związku Pływackiego oraz Światowej Federacji Pływackiej, niezbędnych do uzyskania homologacji, a spełnianie tych wymogów było zastrzeżone w umowie z wykonawcą. WI nie zobowiązały wykonawcy dokumentacji projektowej do usunięcia wad, pomimo że obowiązek taki ciążył na wykonawcy w związku z udzieloną przez niego gwarancją i rękojmią na powyższe projekty budowlane. WI na projekt budowlany i jego zmiany wydatkowały łącznie kwotę 818,6 tys. zł, przy czym dokumentacja ta w części nie spełniała warunków wymaganych do uzyskania homologacji i organizacji międzynarodowych zawodów pływackich. WI wypłaciły wykonawcy dodat-

Nieprawidłowy
wybór wykonawcy
dokumentacji
projektowej

Wadliwy
projekt budowlany

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Nieuprawnione wydłużenie terminów

kowe wynagrodzenie w wysokości 312,3 tys. zł z tytułu robót dodatkowych wymaganych do uzyskania homologacji Polskiego Związku Pływakckiego, które powinny zostać uwzględnione w pierwotnym zakresie zamówienia.

Wrocławskie Inwestycje spółka z o.o. aneksem nr 2 z 1 czerwca 2016 r. do umów zawartych z wykonawcą 11 czerwca 2015 r. wydłużyły termin zaprojektowania i uzgodnienia projektów wykonawczych z ośmiu do 18 miesięcy dla dwóch części zamówienia, a w przypadku części dotyczącej basenów zewnętrznych również terminu robót³⁰.

W ocenie NIK wprowadzone aneksem zmiany dotyczyły wyłącznie części inwestycji, a także nie wystąpiła konieczność wykonania robót dodatkowych, zamiennych lub uzupełniających, która miała uzasadniać wydłużenie czasu realizacji zamówienia. W efekcie WI, pomimo braku podstaw do dokonania takich zmian, wydłużyły terminy na wykonania ww. obowiązków kontraktowych.

Następnie WI aneksem nr 3 z 30 listopada 2016 r. wydłużyły termin realizacji umowy w zakresie wykonania projektów wykonawczych i zrealizowania robót do 31 stycznia 2017 r. Było to sprzeczne z postanowieniami art. 144 ust. 1 ustawy *Pzp*, ponieważ określone w SIWZ przesłanki umożliwiające wydłużenie terminu realizacji robót nie zostały spełnione. Dodatkowo WI kolejnymi aneksami z 27 marca 2017 r., w ramach obu części zamówienia, wydłużyły o dziewięć dni terminy dostarczenia dokumentów potwierdzających uzyskanie przez decyzję o pozwoleniu na użytkowanie waloru ostateczności. Było to sprzeczne z postanowieniami art. 144 ust. 1 ustawy *Pzp* i w konsekwencji skutkowało brakiem możliwości naliczenia kar umownych przez WI za niedotrzymanie terminu na realizację umowy w ww. zakresie.

Nieprawidłowo wykonywane roboty budowlane

Podczas realizacji inwestycji roboty budowlane były wykonywane z istotnymi odstępstwami od zatwierdzonego projektu budowlanego i przed dokonaniem zmiany pozwolenia na budowę. Kontrola NIK ujawniła, że roboty budowlane obejmujące m.in. zmianę fundamentów pod zjeżdżalnię, wykonanie preizolowanego rurociągu, usunięcie istniejącej rzeźby, zmianę nawierzchni plaż basenów zewnętrznych na nawierzchnię bezpieczną (EPDM), wykonane zostały przed uzyskaniem decyzji Prezydenta Wrocławia z 14 października 2016 r. zmieniającej decyzję o pozwoleniu na budowę. Powyższe stanowiło naruszenie art. 36a ust. 1 ustawy *Prawo budowlane*.

Ponadto WI dopuścili do wykonania robót w zakresie ułożenia nawierzchni bezpiecznej (EPDM) wokół niecek basenów zewnętrznych oraz na placu zabaw w warunkach atmosferycznych niezgodnych z wymogami producenta³¹. Producent nawierzchni zalecał, aby nie była ona układana przy opadach deszczu lub temperaturze otoczenia wykraczającej poza zalecaną skalę (10–30°C) lub wilgotności względnej powietrza wykraczającą poza zalecaną skalę (40–90%). Powyższe może mieć wpływ na jej wytrzymałość i użytkowanie.

³⁰ Tj. terminy te przesunięte zostały z 29 lutego 2016 r. na 31 grudnia 2016 r.

³¹ Układanie nawierzchni EPDM podczas ośmiu z 18 dni odbyło się przy nieodpowiednich warunkach atmosferycznych, tj. podczas opadów atmosferycznych (pięć dni) oraz przy temperaturze poniżej 10°C (trzy dni).

Wrocławskie Inwestycje spółka z o.o. nie naliczały należnych kar umownych przewidzianych w umowach zawartych z wykonawcą robót budowlanych. W szczególności zaniechano naliczania kar umownych z tytułu tego, że: [1] wykonawca przekroczył o 56 dni termin na przedłożenie poświadczonych za zgodność z oryginałem kopii czterech umów o podwykonawstwo (nominalna wysokość nienaliczonej kary umownej to 20,0 tys. zł); [2] wykonawca z 7-dniowym opóźnieniem przekazał harmonogram oraz plan płatności za lipiec 2015 r. (nominalna wysokość nienaliczonej kary umownej z tego tytułu to 210,0 tys. zł); [3] wykonawca przekazał polisy ubezpieczeniowe z opóźnieniem wynoszącym 62 dni (nominalna wysokość nienaliczonej kary umownej to 210,2 tys. zł); [4] z opóźnieniem trwającym 306 dni, względem terminu wyznaczonego wykonawcy, usunięto pięć usterek w krytej pływalni oraz z opóźnieniem trwającym sześć dni usunięto usterkę dotyczącą basenów zewnętrznych (nominalna wysokość nienaliczonej kary umownej wynosiła odpowiednio 705,9 tys. zł i 6,5 tys. zł).

Nienaliczenie
kar umownych

Zgodnie z klauzulą 8. warunków szczególnych kontraktu, za każdy dzień opóźnienia w usunięciu ujawnionych wad, WI były uprawnione do naliczania kar umownych na poziomie 0,005% zaakceptowanej kwoty kontraktowej (brutto). Dla jednej z umów stanowiło to odpowiednio 2306,84 zł za każdy dzień zwłoki, a dla drugiej umowy kwotę 1088,46 zł za każdy dzień zwłoki. Pomimo powyższych postanowień, WI nie dokumentowały rzetelnie, czy do usunięcia wad doszło w terminie, w związku z czym nie posiadały wiedzy, czy i kiedy zostały one w faktycznie usunięte.

Niedokumentowanie
terminów usunięcia
wad (usterek)

5.3. Wykorzystanie obiektów sportowych objętych inwestycjami/ przedsięwzięciami na TWG 2017 w trakcie, jak i po zakończeniu Igrzysk

Wybudowane i zmodernizowane obiekty sportowe zostały w trakcie Igrzysk w dniach 20–30 lipca 2017 r. wykorzystane do przeprowadzenia treningów i zawodów sportowych w łącznie siedmiu dyscyplinach, tj.:

- futbol amerykański i żużel na Stadionie Olimpijskim;
- ratownictwo wodne, pływanie w monopłetwie na krytej pływalni przy ul. Wejherowskiej;
- kajak polo na odkrytej pływalni przy ul. Wejherowskiej;
- zawody we wrotkarstwie szybkim i ulicznym na terenie kompleksu torów wrotkarskich.

Po zakończeniu Igrzysk zarząd obiektami, które były objęte inwestycjami, sprawowały następujące podmioty:

- MCS – w odniesieniu do Stadionu Olimpijskiego,
- WCT Spartan – w odniesieniu do: [1] kompleksu torów do sportów wrotkarskich oraz [2] kompleksu basenów przy ul. Wejherowskiej we Wrocławiu.

Obiekty te służyły społeczności lokalnej, a także organizowano na nich zawody sportowe, treningi i inne wydarzenia. Przyczyniało się to do realizacji celów związanych z dziedzictwem Igrzysk (*legacy*), które wskazane zostały we wniosku aplikacyjnym o zorganizowanie TWG 2017

we Wrocławiu, choć nie opracowano programu, koncepcji lub innego sformalizowanego dokumentu opisującego realizację ww. celów. Niemniej wskazać należy, że w przypadku toru wrotkarskiego do jazdy ulicznej ograniczenie jego użytkowania wynikało z realizacji jedynie I etapu inwestycji, który nie obejmował m.in. wykonania sztucznego oświetlenia. Natomiast w przypadku toru do jazdy szybkiej nie wypracowano mechanizmów zapewniających jego efektywne wykorzystanie na potrzeby szkoleń zawodników sportów wrotkarskich.

Zastrzeżenia NIK w zakresie dalszej efektywności wykorzystywania wybudowanych na potrzeby Igrzysk obiektów wynikają głównie ze stwierdzonych nieprawidłowości związanych z ich eksploatacją. Polegały one m.in. na występowaniu zagrożenia bezpieczeństwa dla widzów przebywających na Trybunie Zachodniej Stadionu Olimpijskiego podczas zawodów żużlowych w związku z przedostawaniem się przekraczających dopuszczalne wymiary kamieni z nawierzchni toru żużlowego. Ujawniono również realizację nieuprawnionych prac na terenie Stadionu, na skutek czego właściwy organ nadzoru budowlanego wstrzymał użytkowanie części tego obiektu do czasu przywrócenia stanu zgodnego z prawem. Dodatkowo NIK stwierdziła m.in. nienależyty stan techniczny torów wrotkarskich do jazdy szybkiej i ulicznej, a także zwróciła uwagę na przekroczenie dopuszczalnej powierzchni strefy pożarowej w obrębie budynku pływalni krytej.

W związku z eksploatacją obiektów ujawnione nieprawidłowości dotyczyły m.in. wyboru wykonawców zamówień publicznych na łączną kwotę 569,2 tys. zł, niewłaściwego ustalania należności przysługujących Gminie, które zaniżono o kwotę 287,5 tys. zł, wydatkowania środków publicznych z naruszeniem obowiązujących zasad zarządzania finansami na kwotę 140,0 tys. zł. Ponadto ze środków Gminy wydatkowano 50,0 tys. zł, w związku z legalizacją nieuprawnionej zmiany sposobu użytkowania Stadionu Olimpijskiego.

5.3.1. Stadion Olimpijski

Wykorzystanie obiektu po zakończeniu Igrzysk

Po zakończeniu Igrzysk Stadion Olimpijski udostępniany był podmiotom zewnętrznym głównie na potrzeby organizacji wydarzeń sportowych (przede wszystkim zawodów żużlowych oraz meczów futbolu amerykańskiego), w tym również o charakterze międzynarodowym, organizacji imprez własnych przez MCS (tj. maratonów oraz półmaratonów) oraz treningów w przywołanych dyscyplinach.

Młodzieżowe Centrum Sportu z tytułu wykonywania trwałego zarządu nad Stadionem Olimpijskim uzyskało w latach 2017–2019 wpływy w łącznej wysokości 2632,5 tys. zł (w tym w poszczególnych latach odpowiednio: 797,9 tys. zł, 871,0 tys. zł oraz 963,6 tys. zł). Natomiast wobec poziomu wydatków przewyższającego w latach 2017–2019 uzyskiwane dochody związane z gospodarowaniem Stadionem, corocznie wynik finansowy był ujemny i wynosił odpowiednio: (-)1961,7 tys. zł w 2017 r., (-)2204,0 tys. zł w 2018 r. oraz (-)2532,1 tys. zł w 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że MCS, wydatkując środki publiczne ponosiło m.in. wydatki o charakterze inwestycyjnym na zakup wyposażenia wymaganego przez podmiot zarządzający zawodową ligą

sportową (zakup systemu przykrycia toru żuźlowego, zakup bandy pneumatycznej), czy też ponosiło inne wydatki ukierunkowane na spełnienie potrzeb klubów, także w zakresie prowadzonej przez te podmioty działalności odpłatnej (np. związane ze zwiększeniem liczby miejsc dla widzów, modyfikacją systemu sprzedaży biletów, wymianą stolarki okiennej w pomieszczeniach kas, montażem elementów umożliwiających ekspozycję reklam sponsorów klubów, zakupem urządzeń do pielęgnacji sztucznej murawy). Tym samym po stronie klubów sportowych prowadzących działalność gospodarczą występowały, w ocenie NIK, korzyści ekonomiczne polegające na braku konieczności finansowania poszczególnych wydatków (warunkujących m.in. uzyskanie przez klub licencji do startu w rozgrywkach) oraz spełnieniu potrzeb tych podmiotów, np. w zakresie rozwiązań funkcjonalnych, ułatwiających prowadzenie przez te podmioty działalności.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa ponadto, że MCS w tym obszarze nie posiadało formalnych uregulowań, które w pełni wskazywałyby, jaki jest zakres odpowiedzialności tego podmiotu (a tym samym obciążenia ekonomicznego) w zakresie przygotowania Stadionu Olimpijskiego (w tym zapewnienia elementów wyposażenia) i zakupu elementów wyposażenia na potrzeby prowadzenia na tym obiekcie wydarzeń sportowych, a także, czy wydatkowanie środków na ten cel powinno skutkować zwiększeniem kwoty odpłatności za udostępnianie obiektu.

Najwyższa Izba Kontroli dostrzegła również, że zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. *o sporcie*³², tworzenie warunków, w tym organizacyjnych, sprzyjających rozwojowi sportu stanowi zadanie własne jednostek samorządu terytorialnego, co może przejawiać się aktywnością gminy także w obszarze infrastruktury sportowej. W ocenie Izby powyższy przepis nie wyklucza jednoczesnego dążenia MCS do uzasadnionej maksymalizacji korzyści ekonomicznych z tytułu udostępniania Stadionu Olimpijskiego na rzecz podmiotów prowadzących działalność odpłatną z wykorzystaniem tych obiektów.

Pomimo występowania w nawierzchni toru żuźlowego kamieni o wymiarach większych niż dopuszczalne, tj. nawet do kilku centymetrów³³, które w wyniku użytkowania toru przedostawały się na miejsca przeznaczone dla widzów (w tym dla osób z niepełnosprawnościami), a także powodowały uszkodzenia elementów osłony zamontowanej pomiędzy bandą toru żuźlowego, a rzędami siedzisk Trybuny Zachodniej, jak również mogły stanowić zagrożenie dla zawodników, MCS nie podejmowało działań ukierunkowanych na wyeliminowanie źródła tego niebezpieczeństwa. Tym samym MCS nie podjęło działań adekwatnych do występujących zagrożeń, zmierzających do podniesienia poziomu bezpieczeństwa użytkowania Stadionu Olimpijskiego, w związku z jego wykorzystaniem na potrzeby sportu żuźlowego.

Zagrożenie
dla bezpieczeństwa
widzów

³² Dz. U. z 2020 r. poz. 1133.

³³ Według uregulowań federacji/związku sportowego granulacja nawierzchni dopuszczalna jest do 7 mm.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zdjęcie nr 19 i 20

Przykładowe uszkodzenia szyb na wysokości miejsc przeznaczonych dla osób poruszających się na wózkach inwalidzkich na pierwszym łuku Trybuny Zachodniej (od lewej) oraz uszkodzenie szyby na drugim łuku Trybuny Zachodniej (od prawej)



Źródło: materiały własne NIK (wykonanie: lipiec i październik 2019 r.).

Zdjęcie nr 21

Kamienie z toru żużlowego na miejscu przeznaczonym dla osób poruszających się na wózkach inwalidzkich

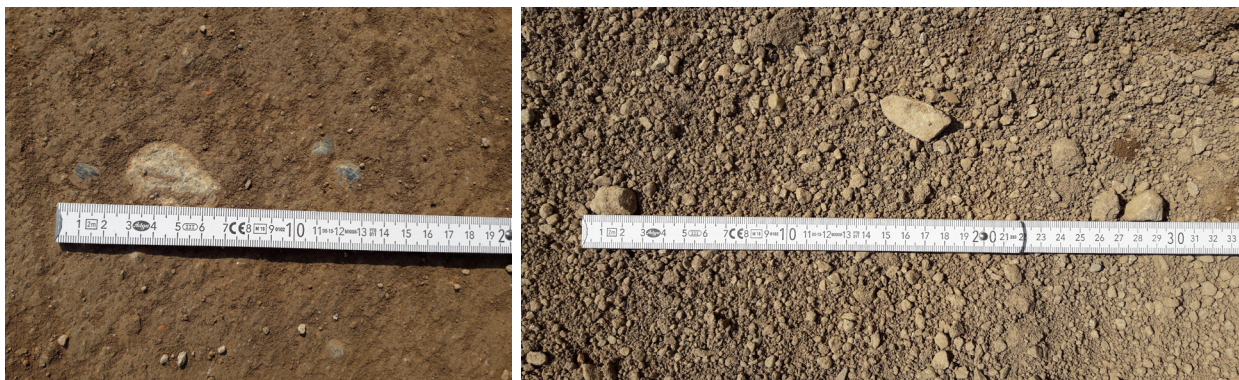


Źródło: materiały własne NIK (wykonanie: lipiec i październik 2019 r.).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zdjęcie nr 22 i 23

Kamienie w nawierzchni toru żużlowego dzień po rozegraniu meczu żużlowego od strony wewnętrznej krawędzi (od lewej) oraz kamienie od strony zewnętrznej części, tj. bandy (od prawej)



Źródło: materiały własne NIK (wykonanie: lipiec 2019 r.).

Zdjęcie nr 24

Sposób zabezpieczenia osłony podczas treningów żużlowych przed uszkodzeniami mogącymi powstać na skutek uderzeń elementów nawierzchni toru żużlowego



Źródło: materiały własne NIK (wykonanie: październik 2019 r.).

W wyniku przeprowadzonych przez NIK oględzin stwierdzono brak regulatora przepływu (element ten został zdemontowany), tj. urządzenia ograniczającego do $25 \text{ dm}^3/\text{s}^{34}$ ilość wody odprowadzanej ze zbiornika retencyjnego Stadionu Olimpijskiego do sieci kanalizacji deszczowej. Skutkiem powyższego była możliwość odprowadzania z obiektu zarządzanego przez MCS do sieci kanalizacji deszczowej wody opadowej w ilości większej niż dopuszczalny limit.

Powyższe wskazuje na nierzetelny nadzór MCS nad funkcjonowaniem obiektu w przywołanym zakresie.

Bez uzyskania pozwolenia na budowę i wymaganego pozwolenia organu właściwego do spraw ochrony zabytków zrealizowano na Stadionie Olimpijskim roboty budowlane polegające na: [1] wykonaniu dodatkowych drzwi w ścianie pomieszczenia VIP znajdującego się w obrębie Trybuny Zachodniej; [2] wykonaniu ciągu komunikacyjnego w Sektorze Super VIP wokół przejścia do ww. Sali VIP; [3] utworzeniu dodatkowego przejścia w wygradzeniu stalowo-szklanym pomiędzy sektorem Super VIP oraz Salą VIP; [4] montażu dodatkowych osłon z tworzywa sztucznego nad istniejącymi osłonami szklanymi na Trybunie Zachodniej.

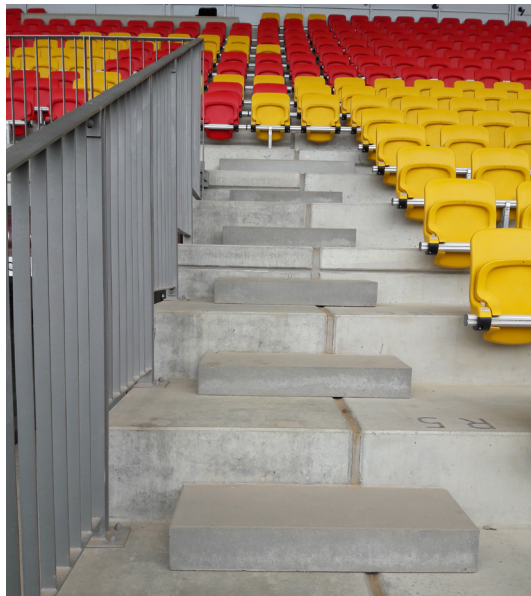
**Nierzetelnie
sprawowany nadzór
nad obiektem**

**Samowolne
wykonywanie robót
budowlanych**

³⁴ Tj. do poziomu ustalonego zgodnie z projektem budowlanym i warunkami technicznymi.

Zdjęcie nr 25

Fragment utworzonego w toku użytkowania obiektu ciągu komunikacyjnego w Sektorze Super VIP wokół przejścia do sali VIP. Widoczne różne wysokości stopni, a także różnica szerokości prefabrykatów betonowych pełniących funkcję stopni względem przestrzeni pomiędzy barierą i siedziskami



Źródło: materiały własne NIK (wykonanie: kwiecień 2019 r.).

Powyższe naruszało: art. 36 ust. 1 pkt 11 ustawy o *ochronie zabytków*, art. 28 ust. 1 oraz art. 29 ust. 1 i 2 w związku z ust. 4 pkt 1 ustawy *Prawo budowlane*. We wskazanym wyżej zakresie PINB w wyniku zleconej przez NIK kontroli wszczął postępowanie administracyjne w przedmiocie powyższych robót. Do 31 lipca 2020 r. postępowanie nie zostało zakończone.

Ponadto bez uzyskania wymaganych pozwoleń (pozwolenia na budowę oraz pozwolenia konserwatorskiego), dokonano wpięcia rur spustowych odprowadzających do kanalizacji deszczowej wody opadowe z dachu budynku administracyjnego Stadionu Olimpijskiego, czym naruszono art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o *ochronie zabytków* oraz art. 29 ust. 4 pkt 1 ustawy *Prawo budowlane*.

Nieuprawnione zmiany
m.in. w zakresie sposobu
użytkowania obiektu

Młodzieżowe Centrum Sportu w sposób nieuprawniony doprowadziło do zmiany sposobu użytkowania Stadionu Olimpijskiego, czym naruszono art. 71 ust. 2 ustawy *Prawo budowlane*³⁵, a ponadto nie dysponowało opracowaniami wskazanymi w tym przepisie. Wprowadzone zmiany sposobu użytkowania obiektu polegały na: [1] zamontowaniu w okresie listopad 2017 r.–styczeń 2018 r. dodatkowych 480 siedzisk na Trybunie Wschodniej, w tym w sektorach L i M; [2] zamontowaniu barier w sektorze U i wykorzystywaniu na potrzeby zawodów sportowych tego sektora jako miejsca

³⁵ Zgodnie z art. 71 ust. 2 ustawy *Prawo budowlane* zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części wymaga zgłoszenia organowi administracji architektoniczno-budowlanej. W zgłoszeniu należy określić dotychczasowy i zamierzony sposób użytkowania obiektu budowlanego lub jego części. Do zgłoszenia należy dołączyć m.in. zwięzły opis techniczny, określający rodzaj i charakterystykę obiektu budowlanego oraz jego konstrukcję, wraz z danymi techniczno-użytkowymi, w tym wielkościami i rozkładem obciążeń, a w razie potrzeby, również danymi technologicznymi (pkt 2); ekspertyzę techniczną, wykonaną przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane bez ograniczeń w odpowiedniej specjalności (pkt 5); w zależności od potrzeb – pozwolenia, uzgodnienia lub opinie wymagane odrębnymi przepisami (pkt 6).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

dla publiczności (sektor ten udostępniany był podczas imprez żużlowych jako miejsca stojące, w sytuacji gdy zgodnie z projektem budowlanym zamiennym renowacji Stadionu Olimpijskiego strefa ta nie była przeznaczona na pobyt publiczności); [3] montażu dodatkowych siedzisk w najwyższych rzędach Trybuny Wschodniej. MCS dysponowało symulacją ewakuacji z miejsc wskazanych powyżej w pkt 1–3, a także opinią w zakresie bezpieczeństwa pożarowego dopiero po przystąpieniu do użytkowania tych miejsc. Natomiast w odniesieniu do siedzisk zamontowanych w obrębie Parku Maszyn taka dokumentacja nie została w ogóle opracowana.

Ponadto MCS w sposób nierzetelny sprawowało nadzór nad prawidłowością korzystania ze Stadionu Olimpijskiego przez podmioty, na rzecz których udostępniano ten obiekt. Przejawiało się to realizacją przez te podmioty nieuprawnionych prac w tym obiekcie. Jeden z podmiotów, na rzecz którego MCS udostępniało Stadion Olimpijski, zrealizował w obiekcie prace skutkujące m.in. zmianą sposobu jego użytkowania, polegające w szczególności na: [1] montażu 228 siedzisk na dwóch wyłączonych z użytkowania widowniach przylegających do Wieży Północnej (nad Parkiem Maszyn); [2] wykonaniu ciągu komunikacyjnego (w tym schodów ażurowych o szerokości przejścia ok. 60 cm) z poziomu Parku Maszyn do wyłączonej z użytkowania widowni; [3] wykonaniu schodów ażurowych umożliwiających przejście z prawej części Trybuny Super VIP (ponadto stopnie tych schodów miały różną wysokość); [4] montażu taśm pomiędzy barierami znajdującymi się wzdłuż schodów przylegających do sektora Super VIP w taki sposób, że zmieniały one sposób zapełniania i opuszczania tego sektora przez widzów, a także mogły wpływać na kierunek ewakuacji niezgodny z obowiązującymi uregulowaniami. Prace te były sprzeczne z dokumentacją projektową obiektu. Należy wskazać przy tym, że prace polegające na montażu siedzisk nad Parkiem Maszyn oraz prowizoryczny ciąg komunikacyjny zostały wykonane już w 2017 r., a widownie te były udostępniane publiczności podczas imprez masowych w latach 2017–2019.

Zdjęcie nr 26 i 27

Nielegalnie zamontowane siedziska w okolicy Parku Maszyn w strefie nieprzeznaczonej na pobyt ludzi oraz uszkodzenia żywicy pokrywającej nawierzchnię (od lewej), oddzielenie taśmami siedzisk sektora Super VIP od ciągu komunikacyjnego, z którego powinno odbywać się zapełnianie tego sektora widzami (od prawej)



Źródło: materiały własne NIK (wykonanie: październik 2019 r.).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zdjęcie nr 28

Nielegalnie utworzone przejście z sektora Super VIP umożliwiające dostęp do sali VIP



Źródło: materiały własne NIK (wykonanie: październik 2019 r.).

Wobec powyższego NIK zleciła PINB przeprowadzenie kontroli, w wyniku czego organ ten, postanowieniem z 13 listopada 2019 r. wstrzymał użytkowanie części Stadionu w obrębie Parku Maszyn i sektorów L, M, P i U, a postanowieniem z 24 lutego 2020 r. także części sektorów N, O, R i S, w których dokonano zmiany sposobu użytkowania poprzez wprowadzenie miejsc dla widzów m.in. w przestrzeni projektowanej jako nieprzeznaczonej na pobyt ludzi. Organ ten nałożył także obowiązek przedstawienia dokumentów, o których mowa w art. 71 ust. 2 ustawy *Prawo budowlane*. W wyniku tych działań PINB stwierdził dokonanie zmiany sposobu użytkowania ww. części Stadionu bez wymaganego prawem zgłoszenia do organu administracji architektoniczno-budowlanej i wyłączył z użytkowania część tego obiektu do czasu przywrócenia stanu zgodnego z prawem. W konsekwencji stwierdzonych nieprawidłowości przeprowadzono demontaż siedzisk nad Parkiem Maszyn, przywracając poprzedni sposób użytkowania tej części obiektu jako przestrzeni nieprzeznaczonej na pobyt ludzi. Natomiast w przypadku sektorów na Trybunie Wschodniej zalegalizowano zmieniony sposób użytkowania obiektu, po opracowaniu i przedłożeniu przez MCS dodatkowej dokumentacji oraz uiszczeniu opłaty legalizacyjnej w wysokości 50,0 tys. zł.

Wadliwy monitoring na terenie obiektu

Młodzieżowe Centrum Sportu nie przeprowadziło rzetelnej weryfikacji, czy stwierdzone przez Wojewodę Dolnośląskiego, w wyniku dwóch kontroli zrealizowanych przez ten organ w październiku 2018 r. oraz w kwietniu 2019 r., braki systemu monitoringu (zasięg kamer nie obejmował wszystkich wymaganych przepisami stref), służącego do utrwalania przebiegu imprez masowych, powinny zostać usunięte w ramach gwarancji przez wykonawcę renowacji Stadionu Olimpijskiego. W konsekwencji MCS zamiast zgłosić niezwłocznie usterkę po otrzymaniu wyników kontroli, udzieliło zamówień w tym zakresie i z własnych środków sfinansowało realizację tych zamówień w kwocie co najmniej 140,0 tys. zł. W ocenie NIK wykonanie systemu monitoringu obiektu spełniającego wszystkie wymogi prawne było obowiązkiem wykonawcy renowacji Stadionu Olimpijskiego, a tym samym prace te były objęte obsługą gwarancyjną. Usterka ta została zgłoszona do WI przez MCS dopiero w toku kontroli NIK.

Młodzieżowe Centrum Sportu nie ustaliło w prawidłowy sposób należności za korzystanie przez organizatora zawodów żużlowych ze sztucznego oświetlenia w latach 2017–2019 (w przypadku co najmniej: siedmiu imprez w 2017 r., dziewięciu imprez w 2018 r. oraz ośmiu w 2019 r.). W konsekwencji zrealizowane z tego tytułu przez MCS dochody były niższe łącznie o 103,7 tys. zł, niż wynikałoby to z prawidłowej realizacji postanowień umownych. W § 3 ust. 10 umowy na udostępnienie obiektu na organizację zawodów strony ustaliły, że z tytułu załączenia sztucznego oświetlenia klub będzie uiszczał wynagrodzenie ryczałtowe (3,5 tys. zł netto za pierwszą godzinę sztucznego oświetlenia oraz 0,5 tys. zł netto za każdą kolejną godzinę sztucznego oświetlenia płyty obiektu). Natomiast MCS ustalała należną wartość opłaty za korzystanie ze sztucznego oświetlenia tylko w oparciu o wskazania podliczników, które były niższe od ustalonych kwot ryczałtowych.

Nieprawidłowa realizacja umów na korzystanie z obiektu

Ponadto w 2017 r. w związku z przeprowadzeniem pięciu zawodów w futbolu amerykańskim nie ustalono należności z tytułu zużycia energii elektrycznej (w przypadku czterech z pięciu imprez) oraz zużycia wody (w przypadku wszystkich pięciu imprez). Nastąpiło to, pomimo że zgodnie z § 3 ust. 10 umowy z 20 kwietnia 2017 r. opłata za zużycie energii elektrycznej, w tym oświetlenie płyty boiska, jak również zużycie wody, miała być określona na podstawie stanu liczników.

Natomiast w umowie z 14 lutego 2020 r. w przedmiocie udostępnienia Stadionu Olimpijskiego na zorganizowanie zawodów, MCS niewłaściwie zakwalifikowało klub żużlowy i zawody do tzw. pierwszej grupy cenowej. W konsekwencji wynagrodzenie MCS za udostępnienie Stadionu na jedno wydarzenie ustalono w kwocie 12,0 tys. zł netto, zamiast 40,0 tys. zł netto.

Ponadto pomimo zawarcia w umowie z 29 listopada 2016 r. postanowień dotyczących możliwości kontroli sposobu wykorzystania obiektu, MCS nie miało faktycznej (technicznej) możliwości weryfikacji liczby uczestników organizowanych na Stadionie imprez masowych. Tymczasem wskazywane przez podmiot zarządzający zawodową ligą żużlową w Polsce liczby widzów w latach 2017–2019 na tym obiekcie były wyższe niż ustalone przez właściwe organy limity widzów podczas imprez masowych. Z prezentowanych danych wynikało, że wartości te przekraczane były w 2017 r. w przypadku sześciu, w 2018 r. w przypadku czterech, a w 2019 r. w przypadku siedmiu imprez masowych (wydarzeń sportowych rozgrywanych w ramach ligi żużlowej).

Młodzieżowe Centrum Sportu nie dopełniło obowiązków w zakresie uzyskania od właściwego organu do spraw ochrony zabytków, w formie decyzji administracyjnej, zgody na zamieszczanie reklam na Stadionie Olimpijskim, co było wymagane art. 36 ust. 1 pkt 10 i 11 ustawy o *ochronie zabytków*. Pomimo niepodjęcia ww. działań, a w konsekwencji również niez uzyskania wymaganej decyzji, MCS: [1] dokonało instalacji mocowań do zamieszczenia reklam; [2] zamieszczało reklamy własne; [3] dopuszczało do montażu przez kluby sportowe reklam sponsorów. W trakcie przeprowadzanych przez NIK oględzin nośniki reklamowe zamieszczone były m.in. pomiędzy słupami stanowiącymi element wsparcia konstrukcji dachu wokół Trybuny Wschodniej oraz w Parku Maszyn.

Nielegalne reklamy na terenie obiektu

Nienależyte zabezpieczenie interesów zarządcy obiektu

Zawierając w 2016 r. umowę na udostępnianie obiektu na organizację zawodów żużlowych w latach 2017–2019, nie zabezpieczono w sposób należyty interesów MCS na wypadek wzrostu kosztów po stronie tej jednostki. W rezultacie w 2019 r., z związku z realizacją przywołanej umowy, wydatki MCS w kwocie 9,5 tys. zł netto na zapewnienie obsługi podczas poszczególnych zawodów żużlowych, głównie technicznej i teletechnicznej (do czego w ww. umowie zobowiązał się MCS), były wyższe od wpływów uzyskiwanych przez MCS za udostępnienie Stadionu Olimpijskiego (8,5 tys. zł netto).

Ponadto w zawartej 2 maja 2017 r. umowie najmu powierzchni (m.in. biurowych, technicznych, magazynowych), MCS nie uwzględniło obowiązku pokrycia przez najemcę kosztów wytworzenia i dostarczenia do tych pomieszczeń energii cieplnej, pomimo że stosownie do § 1 ust. 4 zarządzenia Nr 3221/11 Prezydenta Wrocławia z dnia 6 grudnia 2011 r.³⁶ stawki miesięcznego czynszu nie obejmowały opłat z tytułu podatków i opłat lokalnych oraz opłat związanych z eksploatacją lokalu. W konsekwencji MCS nie naliczało i nie pobierało opłaty za dostarczoną do tych pomieszczeń energię ciepłą, pomimo tego, że ponosiło faktyczne koszty w tym zakresie. Na podkreślenie zasługuje przy tym, że inny klub sportowy w okresie obowiązywania umowy z 31 stycznia 2018 r. na najem powierzchni w Trybunie Zachodniej zobowiązany był uiszczać comiesięczną zryczałtowaną należność w kwocie 510,76 zł tytułem pokrycia kosztów ogrzewania wynajmowanych pomieszczeń biurowych o powierzchni 59,15 m² oraz pomieszczeń magazynowych o powierzchni 180 m². Natomiast umowa w związku z którą MCS nie pobierało kosztów ogrzewania, dotyczyła pomieszczeń o większej powierzchni, tj. pomieszczeń biurowych o powierzchni 141,76 m² oraz pozostałych pomieszczeń o powierzchni 342,85 m². Mając na uwadze powyższe, w ocenie NIK w badanym okresie 29 miesięcy należy przyjąć, że ryczałtowa miesięczna kwota nienaliczonych i niepobranych należności w związku z realizacją umowy z dnia 2 maja 2017 r. byłaby wyższa od kwoty 510,76 zł określonych w umowie zawartej z innym klubem sportowym (a tym samym w badanym okresie przekroczyłaby kwotę 14 812,04 zł).

Dodatkowo zawierając umowy najmu pomieszczeń z 2 maja 2017 r. i 31 stycznia 2018 r., przyjęto niewłaściwe stawki czynszu, tj. 3,00 zł netto (stawka dla działalności magazynowej), zamiast co najmniej 8,00 zł netto (stawka dla działalności sportowej) za 1 m² powierzchni użytkowej³⁷. W konsekwencji w badanym okresie obowiązywania ww. umów³⁸ kwota miesięcznego zaniżenia wpływów MCS z tytułu zastosowania w umowach niewłaściwych stawek najmu lokali użytkowych wyniosła dla umowy z WTS SA 1714,25 zł netto (2108,53 zł brutto), a w przypadku umowy

³⁶ Zarządzenie Nr 3221/11 Prezydenta Wrocławia z 6 grudnia 2011 r. w sprawie wytycznych do ustalania wysokości miesięcznego czynszu za najem lokali użytkowych stanowiących własność Gminy Wrocław oddawanych w najem w trybie przetargowym lub w trybie bezprzetargowym [dostęp: <http://bip.um.wroc.pl/>].

³⁷ Co było niezgodne m.in. z zarządzeniem Nr 3221/11 Prezydenta Wrocławia z dnia 6 grudnia 2011 r.

³⁸ Tj. do września 2020 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

z Panthers Wrocław sp. z o.o. 900,00 zł netto (11107,00 zł brutto). W przypadku umowy z 2 maja 2017 r. dla badanego okresu 29 miesięcy jej obowiązywania łączna kwota zaniżenia wpływów MCS wyniosła 49 713,25 zł netto (61 147,30 zł brutto), a dla umowy z 31 stycznia 2018 r. dla 20 miesięcy badanego okresu jej obowiązywania 18 000,00 zł netto (22 140,00 zł brutto).

W umowie z 21 marca 2019 r., której przedmiotem było zlecenie świadczenia usług polegających na obsłudze imprez organizowanych na Stadionie Olimpijskim (zawodów sportowych w dyscyplinach żużel i futbol amerykański), wskazano, że zawarto ją na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy *Pzp*, przy założeniu, że łączna kwota wykonania umowy nie może przekroczyć 159,0 tys. zł brutto w skali roku. Tymczasem w wyniku kontroli NIK ustalono, że po przekroczeniu wskazanej kwoty, zadania wynikające z umowy były nadal realizowane i finansowane przez MCS. Na realizację tych usług MCS w 2019 r. wydatkowało łączną kwotę 207,3 tys. zł (168,5 tys. zł netto), tj. wyższą od kwoty 129,4 tys. zł netto stanowiącej równowartość kwoty 30,0 tys. euro, wpływającej na obowiązek stosowania ustawy *Pzp* do udzielania zamówień publicznych.

Przy zawarciu ww. umowy w nieuprawniony sposób zastosowano art. 4 pkt 8 ustawy *Pzp*, ponieważ wartość zamówienia faktycznie przekraczała równowartość 30,0 tys. euro. W ocenie NIK było to okolicznością znaną MCS na etapie udzielenia zamówienia (znany był kalendarz rozgrywek i turniejów), w związku z czym winno być ono udzielone w ramach trybu konkurencyjnego określonego w ustawie *Pzp*.

Ponadto 12 lutego 2019 r. w trybie zamówienia z wolnej ręki udzielono zamówienia na kwotę 361,9 tys. zł w przedmiocie dostawy systemu przykrycia toru żużlowego, pomimo niespełnienia ustawowych przesłanek do zastosowania tego niekonkurencyjnego trybu udzielenia zamówienia. MCS wskazało jako przesłankę zastosowania tego trybu art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy *Pzp*. W myśl niego zamawiający może udzielić zamówienia z wolnej ręki, jeżeli dostawy, usługi lub roboty budowlane mogą być świadczone tylko przez jednego wykonawcę z przyczyn technicznych o obiektywnym charakterze – jeżeli nie istnieje rozsądne rozwiązanie alternatywne lub rozwiązanie zastępcze, a brak konkurencji nie jest wynikiem celowego zawężenia parametrów zamówienia. NIK stwierdziła jednak, że brak było podstaw do zastosowania wskazanego trybu udzielenia powyższego zamówienia, ponieważ nie tylko wybrany wykonawca mógł zrealizować to zamówienie.

5.3.2. Kompleks torów wrotkarskich

Po zrealizowaniu I etapu inwestycji na potrzeby Igrzysk, w ramach II jej etapu do wykonania pozostawały roboty budowlane obejmujące: instalację oświetlenia toru do jazdy szybkiej i ulicznej, budowę budynku administracyjno-socjalnego, obiekty terenowe (schody, pochylnie dla niepełnosprawnych, kładka dla pieszych), zadaszony śmietnik, boisko do gry w bule oraz montaż elementów małej architektury i wykonanie nasadzeń zieleni wysokiej. Okoliczność ta istotnie rzutowała na dostępność obiektu, a także komfort jego użytkowania.

Naruszenia ustawy *Pzp*

Wykorzystanie obiektu po zakończeniu Igrzysk

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla miasta Wrocławia w pozwoleniu na użytkowanie obiektu pierwotnie określił termin wykonania II etapu prac na 31 grudnia 2018 r., a następnie termin ten został wydłużony do 31 grudnia 2020 r. Mając na uwadze fakt, że do 30 kwietnia 2020 r. nie ogłoszono postępowań przetargowych na wybór wykonawcy ww. robót, w ocenie NIK zakończenie II etapu inwestycji nie jest możliwe do końca 2020 r. Co więcej ponowne podjęcie robót budowlanych na terenie kompleksu torów wrotkarskich niesie ryzyko dalszego ograniczania dostępności i komfortu użytkowania tego obiektu podczas realizacji robót.

Po zakończeniu Igrzysk Gmina Wrocław – Zarząd Zieleni Miejskiej, na podstawie umowy użyczenia z 14 sierpnia 2017 r., oddała WCT Spartan nieodpłatnie nieruchomość, na terenie której znajdowały się dwa wybudowane na potrzeby TWG 2017 tory wrotkarskie. Umowa ta została pierwotnie zawarta na okres od 1 września 2017 r. do 31 grudnia 2017 r., a następnie na podstawie ośmiu aneksów okres jej obowiązywania był systematycznie przedłużany. W ocenie NIK nie sprzyjało to efektywnemu wykorzystaniu tego obiektu.

Tor do jazdy ulicznej/rekreacyjnej był obiektem ogólnodostępnym i bezpłatnym, otwartym do korzystania od godzin porannych do zmroku. Obiekt nie był udostępniany w dniach, w których panowały niekorzystne warunki atmosferyczne. Natomiast tor do jazdy szybkiej wykorzystywany był do prowadzenia przez WCT Spartan kursów jazdy na rolkach (liczba kursantów w latach 2018–2019 wynosiła odpowiednio 71 i 106 osób). Ponadto zgodnie z cennikiem usług WCT Spartan przewidziano dostępność toru do jazdy szybkiej na rzecz klubów sportowych/zawodników, niemniej nie udostępniano obiektu w tym celu.

W 2017 r. WCT Spartan nie osiągnęło żadnych przychodów związanych z kompleksem torów wrotkarskich. W 2018 r. w związku z dysponowaniem tym obiektem osiągnięto ujemny wynik finansowy w wysokości (-)84,8 tys. zł (zrealizowane przychody wyniosły 21,9 tys. zł, natomiast koszty 106,7 tys. zł), natomiast w 2019 r. (-)76,3 tys. zł (zrealizowane przychody wyniosły łącznie 64,0 tys. zł, a koszty 140,3 tys. zł).

Nienależyty stan techniczny obiektu

Wrocławskie Centrum Treningowe Spartan sp. z o.o. nierzetelnie weryfikowało stan techniczny pozostającego w jego dyspozycji kompleksu torów wrotkarskich – w zakresie dotyczącym toru do jazdy szybkiej. Zgłoszenia usterek polegających m.in. na uszkodzeniu nawierzchni toru do jazdy szybkiej WCT Spartan dokonało 22 listopada 2018 r., tj. dwa dni po przeprowadzonych przez NIK oględzinach, pomimo tego, że usterka ta ujawniła się nie później niż 29 września 2018 r. Podobnie było w przypadku występowania usterek polegających na: [1] uszkodzeniach syntetycznej nawierzchni toru do jazdy szybkiej, a także ubytkach i nierównościach w miejscach, w których dokonano napraw; [2] ubytkach, pęknięciach oznakowania poziomego (linii) toru do jazdy szybkiej; [3] spękaniach desek stanowiących element bandy okalającej tor, a także miejscowej korozji śrub mocujących deski; [4] uszkodzeniach (w tym ubytkach, wykruszaniu) nawierzchni betonowej wewnątrz toru do jazdy szybkiej, a także uszkodzeniu dylatacji; [5] korozji stalowych elementów zbrojenia rozporozszonego na placu betonowym wewnątrz toru do jazdy szybkiej, [6] wystawianiu tych elementów ponad

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nawierzchnię placu. Usterki te występowały odpowiednio nie później niż w: sierpniu (w przypadku pkt 1 powyżej); listopadzie (pkt 2–5) oraz grudniu 2019 r. (pkt 6). WCT Spartan zgłosiło 15 stycznia 2020 r. usterkę dotyczącą korozji i wystawiania stalowych elementów zbrojenia rozproszonego placu betonowego wewnątrz toru do jazdy szybkiej.

Dodatkowo przeprowadzone kilkakrotnie przez NIK oględziny toru do jazdy szybkiej wykazywały, że stan tego toru ulegał pogorszeniu. Pojawiały się bowiem nowe uszkodzenia nawierzchni wykonanej z materiału syntetycznego (m.in. pęknięcia, ubytki), a także placu betonowego wewnątrz tego toru (m.in. korozja stalowego zbrojenia rozproszonego w górnej warstwie nawierzchni betonowej, którego elementy miejscami wystawały z nawierzchni). Ponadto do miejscowych napraw uszkodzeń syntetycznej nawierzchni toru do jazdy szybkiej użyto odmiennego materiału, charakteryzującego się m.in. mniejszą przyczepnością, jak również większą ilością osadzanej na jego powierzchni wody w porównaniu do pierwotnego materiału. W szczególności nie potwierdzono badaniami i dokumentami, że miejsca naprawiane posiadają taką samą szorstkość jak miejsca niepoddawane naprawom. NIK wskazuje przy tym, że w myśl regulaminu FIRS³⁹ wszelkie zmiany parametrów obiektu sportowego, szczególnie podłoża (związane z utrzymaniem, wymianą lub przebudową) oraz jego elementów (np. obudowa/barierki, itd.), skutkują wygaśnięciem akceptacji tej Federacji dla obiektu.

Zdjęcie nr 29

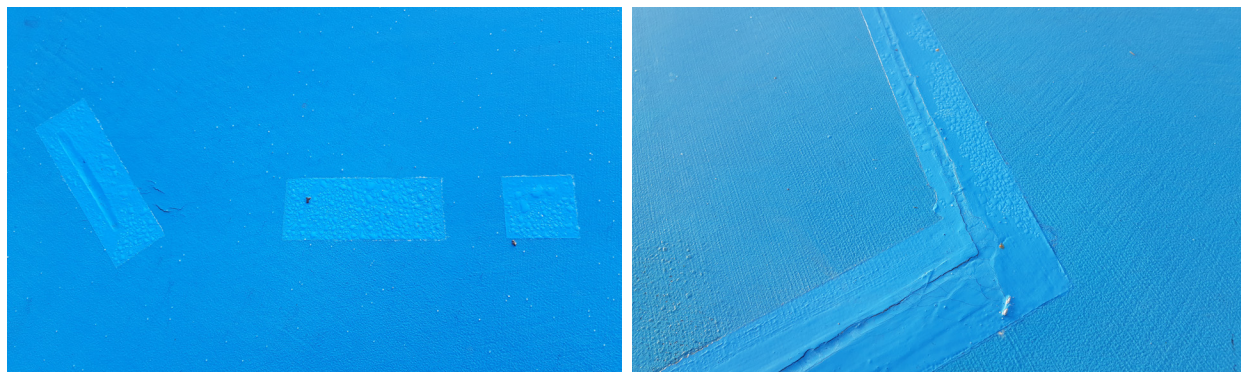
Ubytki w naprawianej nawierzchni toru do jazdy szybkiej



Źródło: materiały własne NIK (wykonanie: sierpień 2019 r.).

Zdjęcie nr 30 i 31

Miejsca naprawy nawierzchni toru do jazdy szybkiej z zastosowaniem materiału innego niż pierwotnie wbudowany



Źródło: materiały własne NIK (wykonanie: grudzień 2019 r.).

³⁹ Fédération Internationale de Roller Sports – FIRS, obecnie: World Skate.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Ponadto w toku przeprowadzonych oględzin stwierdzono posadowienie na placu stanowiącym wewnętrzną część toru wrotkarskiego do jazdy szybkiej słupa metalowego (wykorzystywanego do monitoringu obiektu), który nie został w sposób trwały przytwierdzony do podłoża. Maszt ten został posadowiony na czteroramiennej podstawie, a worki z piaskiem ułożone na niej, które miały za zadanie ją stabilizować, były uszkodzone. W ocenie NIK posadowienie tej konstrukcji w obrębie toru wrotkarskiego do jazdy szybkiej wpływało niekorzystnie na poziom bezpieczeństwa użytkowników toru.

Niewykorzystywanie toru do jazdy szybkiej w zakresie szkolenia sportowego

Nie wypracowano rozwiązań, które przełożyłyby się na wykorzystanie na potrzeby szkolenia lub zawodów sportowych toru do jazdy szybkiej. W konsekwencji, pomimo zawarcia pomiędzy Gminą Wrocław i Polskim Związkiem Sportów Wrotkarskich porozumienia w przedmiocie wykorzystania obiektu, tor do jazdy szybkiej od zakończenia Igrzysk nie był użytkowany przez PZSW. Okoliczność ta wynikała przede wszystkim z rozbieżnych oczekiwań co do poziomu odpłatności za korzystanie z tego toru. W dniu 11 czerwca 2018 r. PZSW otrzymał informację od WCT Spartan, że koszt wynajęcia toru to 600,0 zł za godzinę, natomiast dla klubów zrzeszonych w PZSW oferowano 50% upustu (300,0 zł za godzinę). Oferta ta nie została jednak przyjęta. Następnie zgodnie z cennikiem usług WCT Spartan wprowadzonym 1 września 2018 r. koszt wynajmu toru do jazdy szybkiej wynosił 400,0 zł za godzinę, a dla klubów zrzeszonych w PZSW 150,0 zł za godzinę. Natomiast od maja 2019 r. cena za korzystanie z toru do jazdy szybkiej została ustalona w kwocie 30,0 zł netto za godzinę dla tych podmiotów.

Ograniczenie dostępności torów bez zgody Ministra Sportu

W latach 2018–2019 WCT Spartan, bez zgody Ministra Sportu odpłatnie udostępniło podmiotom zewnętrznym kompleks torów wrotkarskich na przeprowadzenie trzech imprez zamkniętych o charakterze komercyjnym (pikniki pracownicze). Zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie budowy kompleksu torów wrotkarskich⁴⁰, tor do jazdy ulicznej miał być obiektem ogólnodostępnym i bezpłatnym. Ograniczenie jego dostępności było możliwe po uzyskaniu stosownej zgody Ministra Sportu na wynajęcie lub wdzierżawienie obiektu w sposób ograniczający jego funkcję sportową, wymaganą zgodnie z § 15 przywołanej umowy. Jednocześnie działanie takie ograniczało dostępność tego obiektu na potrzeby rekreacji mieszkańców.

5.3.3. Kompleks basenów przy ul. Wejherowskiej

Wykorzystanie obiektu po zakończeniu Igrzysk

Po zakończeniu Igrzysk kompleks basenów przy ul. Wejherowskiej był wykorzystywany zgodnie z przeznaczeniem, tj. pływalnia letnia udostępniana była sezonowo i odpłatnie, w szczególności dla społeczności lokalnej, natomiast pływalnia kryta była obiektem całorocznym, udostępnianym odpłatnie użytkownikom indywidualnym, klubom sportowym, Polskiemu Związkowi Pływackiemu, a także na potrzeby organizacji zawodów sportowych.

⁴⁰ Stanowiącym załącznik do umowy dotacji, ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej, zawartej pomiędzy Gminą Wrocław a Skarbem Państwa (Ministrem Sportu i Turystyki).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wrocławskie Centrum Treningowe Spartan sp. z o.o.⁴¹ w 2017 r. z działalności prowadzonej na terenie kompleksu pływalni osiągało w każdym miesiącu ujemny wynik finansowy łącznie (-)1505,8 tys. zł (bez VAT).

W latach 2018–2019 odrębnie ustalono wynik finansowy dla pływalni krytej i letniej, i tak:

- w przypadku pływalni krytej WCT Spartan osiągnęło ujemny wynik finansowy w kwocie (-)582,6 tys. zł w 2018 r. oraz (-)481,4 tys. zł w 2019 r., przy czym w przypadku dwóch miesięcy 2018 r. oraz czterech w 2019 r. wynik ten był dodatni (łączne przychody wyniosły odpowiednio 4288,1 tys. zł oraz 5117,3 tys. zł);
- w przypadku basenów odkrytych pomimo ich sezonowego funkcjonowania i ponoszenia całorocznych kosztów utrzymania WCT Spartan osiągnęło dodatnie wyniki finansowe, tj. 292,9 tys. zł w 2018 r. oraz 338,9 tys. zł w 2019 r. (łączne przychody wyniosły odpowiednio 1326,0 tys. zł oraz 1446,3 tys. zł).

Stan techniczny budynku pływalni krytej naruszał § 227 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, z powodu przekroczenia dopuszczalnej powierzchni strefy pożarowej.

Nienależyty stan techniczny
budynek pływalni krytej

W dniu 31 stycznia 2017 r. PINB udzielił pozwolenia na użytkowanie pływalni krytej wraz z zespołem basenów sportowo-rekreacyjnych. Niemniej w trakcie prowadzenia postępowania o udzielenie ww. pozwolenia na użytkowanie, Komendant Miejski Państwowej Straży Pożarnej we Wrocławiu przedstawił zastrzeżenia w zakresie uzyskania pozwolenia na użytkowanie przedmiotowego obiektu, wskazując na naruszenie § 227 ww. rozporządzenia, w związku z przekroczeniem dopuszczalnej powierzchni strefy pożarowej. W uzasadnieniu powyższego stanowiska Komendant Miejski Państwowej Straży Pożarnej we Wrocławiu podał m.in., że uzgodnienie projektu budowlanego przez rzeczoznawcę ds. zabezpieczeń przeciwpożarowych nastąpiło z naruszeniem prawa. Polegało ono na dopuszczeniu rozwiązań projektowych mających istotny negatywny wpływ na stan bezpieczeństwa pożarowego, w związku z niespełnieniem wymagań z zakresu ochrony przeciwpożarowej. Jednocześnie wskazał, że w ocenie tego organu charakter stwierdzonych nieprawidłowości pozwala na bezpieczne użytkowanie obiektu. PINB, wydając ww. pozwolenie na użytkowanie obiektu, nie zawarł w decyzji rozstrzygnięć, o których mowa w art. 59 ust. 2 ustawy *Prawo budowlane*, tj. nie określił warunków użytkowania tego obiektu, jak również nie uzależnił jego użytkowania od wykonania w oznaczonym terminie, określonych robót budowlanych⁴².

NIK zleciła Głównemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego przeprowadzenie kontroli prawidłowości postępowania PINB w powyższej sprawie. W wyniku przeprowadzonego postępowania organ ten potwierdził m.in.,

⁴¹ Po zakończeniu Igrzysk.

⁴² Pomimo tego, że na zasadność podjęcia takich działań wskazywał pkt III. 2.3 Stanowiska Wspólnego Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej i Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie stosowania art. 56 ustawy *Prawo budowlane*.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

że nieprawidłowym było wydanie decyzji pozwolenia na użytkowanie obiektu na podstawie artykułu 59 ust. 3 ustawy *Prawo budowlane* zamiast na podstawie art. 59 ust. 2 tej ustawy.

Usterki i zagrożenia wpływające na bezpieczeństwo użytkowników

Na terenie obiektu stwierdzono usterki polegające m.in. na uszkodzeniu nawierzchni wokół basenów, miejscowej korozji elementów zjeżdżalni zewnętrznych, czy też korozji i niestabilności części drabinek wokół niecki basenu krytego, które występowały w dacie przeprowadzonych przez NIK oględzin, tj. 16 kwietnia 2019 r. Natomiast WCT Spartan dokonało zgłoszenia tych usterek do usunięcia dopiero 22 czerwca 2019 r. W ocenie NIK usterki te powinny być niezwłocznie zgłaszane celem umożliwienia ich jak najszybszego usunięcia. Usterki polegające na uszkodzeniu nawierzchni wokół basenów oraz korozji elementów zjeżdżalni nie zostały usunięte do dnia zakończenia kontroli przez NIK.

Ponadto w wyniku kontroli NIK stwierdzono stany, które mogły negatywnie wpływać na poziom bezpieczeństwa użytkownika pływalni krytej, polegające na: [1] umieszczeniu grafiki, zgodnie z którą oznakowany poziom lustra wody, mającej głębokość 2,5 metra, sięga ramion dorosłego człowieka, co może być błędnie interpretowane przez użytkowników; [2] niezabezpieczeniu i nieoznakowaniu znajdującej się w obejściu niecki głównej basenu krytego instalacji zasilania bariery dzielącej nieckę basenu głównego na dwa niezależne baseny.

Zdjęcie nr 32 i 33

Oznakowanie informujące o głębokości wody w niecce basenu pływalni krytej (od lewej), rura instalacji zasilania sprężonym powietrzem systemu podziału basenu pływalni krytej (od prawej)



Źródło: materiały własne NIK (wykonanie: kwiecień 2019 r.).

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Celem głównym kontroli było ustalenie, czy prawidłowo przygotowano Światowe Igrzyska Sportowe The World Games 2017 oraz czy efektywnie wykorzystano wybudowane/zmodernizowane obiekty w trakcie i po zakończeniu Igrzysk.

Cel główny kontroli

Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe:

Cele szczegółowe kontroli

1. Czy Gmina Wrocław prawidłowo przygotowała się do organizacji The World Games 2017?
2. Czy legalnie, gospodarnie i rzetelnie przygotowano oraz przeprowadzono inwestycje/przedsięwzięcia dotyczące obiektów sportowych na The World Games 2017?
3. Czy obiekty sportowe objęte przedsięwzięciami/inwestycjami na The World Games 2017 efektywnie wykorzystywano w trakcie, jak i po zakończeniu Igrzysk?

Kontrola została przeprowadzona w czterech jednostkach, tj.: Urzędzie Miejskim Wrocławia, dwóch jednoosobowych spółkach Gminy Wrocław: WCT Spartan i WI oraz jednostce budżetowej Gminy Wrocław: MCS.

Zakres podmiotowy

W Urzędzie Miejskim Wrocławia, spółkach Gminy Wrocław oraz jej jednostce budżetowej kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 tej ustawy, tj. legalności, gospodarności i rzetelności.

Kryteria kontroli

Kontrolą objęto lata 2012–2020 do dnia zakończenia kontroli. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 3 września 2018 r. do 30 kwietnia 2020 r.

Okres objęty kontrolą

Na podstawie art. 29 ustawy o NIK uzyskano 11 informacji od przedstawicieli jednostek organizacyjnych Gminy Wrocław w przedmiocie realizowanych zadań związanych z TWG 2017 w zakresie niezbędnym do opracowania programu kontroli.

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

Ponadto w zakresie niezbędnym do przeprowadzenia kontroli, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK uzyskano łącznie 53 informacje, m.in. od: przedstawicieli Urzędu Miejskiego Wrocławia i jednostek organizacyjnych Gminy Wrocław, prezesów i wiceprezesów spółek gminnych, przedstawicieli Województwa Dolnośląskiego, od przedstawicieli Gmin: Jelcz-Laskowice, Trzebnica i Świdnica, przedstawicieli Ministerstwa Sportu i Turystyki, prezesa Zarządu Polskiego Związku Sportów Wrotkarskich, dyrektora Biblioteki Sejmowej w Kancelarii Sejmu, prezesa i wiceprezesa Zarządu Ekstraligi Żużlowej Spółka z o.o., przedstawicieli Komendy Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej we Wrocławiu, przedstawicieli Wrocławskiego Towarzystwa Sportowego SA, dyrektora Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Toruniu, prezesa zarządu Polskiego Związku Pływackiego, przedstawicieli Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej, dyrektora Oddziału GDDKiA we Wrocławiu.

W trybie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK zlecono przeprowadzenie łącznie ośmiu kontroli doraźnych: Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego dla miasta Wrocławia, Głównemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego,

Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK

ZAŁĄCZNIKI

Komendantowi Miejskiemu Państwowej Straży Pożarnej we Wrocławiu i Komendantowi Głównemu Państwowej Straży Pożarnej w przedmiocie zagadnień związanych ze stanem technicznym obiektów budowlanych oraz bezpieczeństwem ich użytkowania.

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

Wyniki kontroli przedstawiono w czterech wystąpieniach pokontrolnych, w których sformułowano łącznie 33 wnioski pokontrolne. Spośród tych wniosków według stanu na dzień 7 sierpnia 2020 r. dziewięć zostało zrealizowanych, 24 było w trakcie realizacji.

Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych

Kierownicy trzech skontrolowanych jednostek, tj. Urzędu Miejskiego Wrocławia, WI oraz WCT Spartan, wnieśli zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych. Spośród 11 zastrzeżeń zgłoszonych przez Prezydenta Wrocławia, uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w NIK, jedno zostało uwzględnione w całości, dwa w części, a pozostałe osiem oddalono. W przypadku 115 zastrzeżeń zgłoszonych przez Prezesa Zarządu WI 13 zostało uwzględnionych w całości, dziewięć w części, a pozostałe 93 oddalono. Zgłoszone przez Prezesa Zarządu WCT Spartan jedno zastrzeżenie zostało uwzględnione w części.

Finansowe skutki nieprawidłowości

Według stanu na 7 sierpnia 2010 r., finansowe skutki stwierdzonych nieprawidłowości ujawnionych w skontrolowanych podmiotach wyniosły łącznie 242,2 mln zł, z tego: 105,6 mln zł to uszczuplenie środków lub aktywów; 134,6 mln zł kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa; 1,3 mln zł kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami; 0,7 mln zł potencjalne finansowe skutki nieprawidłowości; 50 tys. zł stanowiły korzyści finansowe.

Ponadto w ramach kontroli R/18/001 przeprowadzonej w WKO finansowe skutki stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie kwot wydatkowanych z naruszeniem prawa wyniosły 2,7 mln zł.

Pozostałe informacje

Niniejsza kontrola została poprzedzona kontrolą doraźną R/18/001 – *Przygotowanie i realizacja zadań związanych z organizacją The World Games 2017 przez Wrocławski Komitet Organizacyjny – Światowe Igrzyska Sportowe sp. z o.o.*, przeprowadzoną we Wrocławskim Komitecie Organizacyjnym – Światowe Igrzyska Sportowe sp. z o.o. w likwidacji.

Kontrolę przeprowadziła Delegatura NIK we Wrocławiu.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Urząd Miejski Wrocławia	Jacek Sutryk
2.		Wrocławskie Inwestycje sp. z o.o.	Piotr Paś
3.		Wrocławskie Centrum Treningowe Spartan sp. z o.o.	Paweł Łosiński
4.		Młodzieżowe Centrum Sportu	Wojciech Gęstwa

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
1.	Urząd Miejski Wrocławia	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> – spełnienie, wynikającego z umowy z IWGA, wymogu utworzenia WKO; – zapewnienie przeprowadzenia Igrzysk w terminie i zakresie wynikającym z umowy z IWGA; – przeprowadzenie procesu likwidacji WKO po zrealizowaniu przez ten podmiot zadań związanych z Igrzyskami; – zaakceptowanie przez podmioty udzielające Gminie Wrocław dotacji na realizację inwestycji obejmujących obiekty sportowe, rozliczeń tych dotacji. 	<ul style="list-style-type: none"> – niezapewnienie efektywnych mechanizmów nadzoru nad wykorzystaniem przez WCT Spartan środków w wysokości 3,5 mln zł związanych z organizacją Igrzysk, przekazywanych przez Gminę Wrocław; – sfinansowanie przez Gminę Wrocław kosztów opracowania projektu perspektywicznego remontu Trybuny Wschodniej Stadionu Olimpijskiego w kwocie 1,1 mln zł, pomimo nieokreślenia terminu realizacji prac objętych tym projektem; – nierzetelna ocena oferty na realizację zadania publicznego pn. Przygotowanie zawodów w ramach Światowych Igrzysk Sportowych – The World Games 2017, w zakresie możliwości realizacji tego przedsięwzięcie przez oferenta, co skutkowało przyznaniem dotacji w wysokości 2,1 mln zł podmiotowi, który wbrew treści oferty wykonał część zadania z pomocą podwykonawców; – brak rzetelnego nadzoru właścicielskiego nad WI w związku z niepodejmowaniem przez tę spółkę działań mających na celu pozyskanie kar umownych przysługujących Gminie z tytułu nieterminowego usuwania usterek przez wykonawcę renowacji Stadionu Olimpijskiego; – niedokonanie oceny zasadności wniosku WCT Spartan o wniesienie dopłaty do kapitału tej spółki w kwocie 2,5 mln zł, czym naruszono § 5 pkt 1 zarządzenia nr 4715/08 Prezydenta Wrocławia z dnia 6 listopada 2008 r. w sprawie zasad i trybu wnoszenia na pokrycie kapitału zakładowego spółek prawa handlowego z udziałem Gminy Wrocław wkładów pieniężnych i niepieniężnych oraz dopłat; – nieuwzględnienie w dacie zawarcia umowy z IWGA, w WPF Miasta planowanych wydatków związanych z przygotowaniem Igrzysk; – nieustalenie w stosownych zarządzeniach Prezydenta Wrocławia obowiązujących w okresie od dnia 1 września 2016 r. do dnia 6 lutego 2020 r. stawek opłat za udostępnianie Stadionu Olimpijskiego lub jego części, pomimo że w przypadku innych obiektów zarządzanych przez MCS stawki były uregulowane w tych zarządzeniach.

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
2.	Wrocławskie Inwestycje spółka z o.o. we Wrocławiu	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> – zapewnienie przygotowania i realizacji zadań inwestycyjnych obejmujących obiekty sportowe w stopniu umożliwiającym przeprowadzenie Igrzysk. 	<p>W zakresie inwestycji obejmującej renowację Stadionu Olimpijskiego:</p> <ul style="list-style-type: none"> – udzielenie zamówienia publicznego za kwotę 123,9 mln zł na renowację Stadionu wykonawcy, który nie wykazał spełnienia warunków udziału w postępowaniu określonych w SIWZ w zakresie posiadania wymaganej zdolności finansowej; – dopuszczenie do realizacji kontraktu na renowację Stadionu w sposób niezgodny z opisem przedmiotu zamówienia, w którym zakładano możliwość przeprowadzania zawodów sportowych w całym okresie renowacji tego obiektu, podczas gdy przez część 2015 r. i cały 2016 r. jego użytkowanie nie było możliwe; – zaakceptowanie wykonania obiektu, pomimo że nie zabezpieczono skutecznie widzów na Trybunie Zachodniej przed możliwością doznania urazu w wyniku uderzenia elementami nawierzchni toru żużlowego; – niewyegzekwowanie od wykonawcy w ramach umowy podstawowej renowacji kanału deszczowego kd 400, co skutkowało udzieleniem zamówienia dodatkowego za łączną kwotę 785,0 tys. zł; – nieuprawnione zaakceptowanie zwiększenia wynagrodzenia wykonawcy o kwotę co najmniej 683,2 tys. zł z tytułu zmiany sposobu wykonania oświetlenia płyty Stadionu; – nienaliczanie wykonawcy kar umownych przewidzianych w warunkach szczególnych kontraktu z tytułu niewłaściwej realizacji zadań. Nominalna kwota nienaliczonych kar umownych wynosiła 98 589,1 tys. zł; – niespełnienie przyjętych na etapie projektowania norm, w zakresie zapewnienia co najmniej 110 miejsc dla osób na wózkach inwalidzkich, na skutek wykonania jedynie 26 takich miejsc; – dopuszczenie do wykonywania części robót bez uprzedniego uzyskania decyzji o zmianie pozwolenia na budowę, czym naruszono art. 36a ust. 1 ustawy <i>Prawo budowlane</i> oraz części robót przed zatwierdzeniem projektów wykonawczych i programów zapewnienia jakości obejmujących te roboty, co naruszało warunki kontraktu; – zaakceptowanie projektu wykonawczego wewnętrznej kanalizacji deszczowej z nieprawidłowo określoną – bo zaniżoną ponad trzykrotnie – pojemnością zbiornika retencyjnego (tj. 480 m³ zamiast ok. 1716 m³);

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
				<ul style="list-style-type: none"> – nieobniżenie wynagrodzenia wykonawcy z tytułu niewykonania objętych umową robót, polegających na budowie sieci gazowej wokół Stadionu, jak również z tytułu wykonania ocieplenia ścian zewnętrznych budynku administracyjnego, których wartość szacunkowa to odpowiednio 199,6 tys. zł i 385,1 tys. zł; – nierzetelne egzekwowanie usuwania części wad (usterek) dotyczących robót wykonanych w ramach renowacji Stadionu, co skutkowało ich nieusuwaniem lub usuwaniem po terminie, a także tym, że część usterek była usuwana na własny koszt przez użytkownika Stadionu, a nie przez gwaranta; – zaakceptowanie zaprojektowania oraz wykonania niezgodnie ze sztuką budowlaną stopni schodowych o różnej wysokości w ciągach komunikacyjnych Trybuny Zachodniej Stadionu. <p>W zakresie inwestycji obejmującej budowę kompleksu torów wrotkarskich w rejonie Parku Tysiąclecia:</p> <ul style="list-style-type: none"> – nierzetelne przeprowadzenie postępowania w sprawie wyboru wykonawcy wielobranżowej koncepcji programowo-przestrzennej przedsięwzięcia pn. Zagospodarowanie rejonu Parku Tysiąclecia od strony ul. Sukielickiej wraz z budową infrastruktury sportowej w ramach The World Games 2017, wskutek czego wydatkowano kwotę 60,0 tys. zł; – odbiór nie w pełni rzetelnie opracowanej dokumentacji obejmującej zaprojektowanie zagospodarowania rejonu Parku Tysiąclecia od strony ul. Sukielickiej wraz z budową infrastruktury sportowej w ramach The World Games 2017; – niezapewnienie i nieegzekwowanie od wykonawcy prowadzenia robót zgodnie z przepisami prawa budowlanego, tj. m.in. z art. 36a ust.1 ustawy <i>Prawo budowlane</i>; – odbiór robót związanych z budową toru do jazdy szybkiej, pomimo że był on obciążony wadą polegającą na zaniżeniu nawierzchni na odcinkach prostych, powodującą zaleganie wód opadowych na torze, co wpływało na warunki jego użytkowania; – przeprowadzanie miejscowych napraw nawierzchni toru do jazdy szybkiej przy użyciu materiału, co do którego nie potwierdzono, że posiada takie same cechy użytkowe jak pozostała nawierzchnia toru; – niedokonywanie pisemnej zmiany zakresu umowy z wykonawcą przed rozpoczęciem wykonywania robót dodatkowych lub zamiennych, co było wymagane m.in. przez art. 139 ust. 1 ustawy <i>Pzp</i>;

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
				<ul style="list-style-type: none"> – nienaliczanie kar umownych wynikających z zawartej z wykonawcą umowy, pomimo zaistnienia przesłanek do ich naliczenia. Nominalna kwota nienaliczonych kar umownych wynosiła 1321,8 tys. zł; – nieuzasadnione wydłużanie terminów na realizację obowiązków objętych umową z wykonawcą; – wybór rozwiązania projektowego dotyczącego zastosowania zbrojenia rozproszonego z włókien stalowych do wykonania nawierzchni betonowej wnętrza toru do jazdy szybkiej, w sytuacji gdy posiadano wiedzę, że może to negatywnie wpłynąć na jakość wykonanej nawierzchni oraz stwarzać zagrożenie dla użytkowników; – nieprawidłowe zaprojektowanie i wykonanie robót na torze do jazdy ulicznej, w zakresie spadków poprzecznych nawierzchni toru, co może negatywnie wpływać na odprowadzanie z niego wód opadowych. <p>W zakresie inwestycji polegającej na budowie pływalni krytej oraz przebudowie basenów zewnętrznych przy ul. Wejherowskiej:</p> <ul style="list-style-type: none"> – wybór wykonawcy projektu budowlanego oraz wykonawcy kolejno drugiej jego zmiany w sposób niezgodny z przepisami ustawy <i>Pzp</i>; – wypłata konsorcjum wykonawców dodatkowego wynagrodzenia w wysokości 312,3 tys. zł z tytułu robót dodatkowych wymaganych do uzyskania homologacji Polskiego Związku Pływackiego, które powinny zostać uwzględnione w pierwotnym zakresie zamówienia; – akceptacja i odbiór projektu budowlanego obiektu i jego kolejnych dwóch zmian, które nie spełniały wszystkich wymogów Polskiego Związku Pływackiego niezbędnych do uzyskania homologacji dla pływalni krytej, pomimo że umowa z konsorcjum przewidywała, iż projekt budowlany ma uwzględniać wszystkie wymogi ww. Związku; – nieuprawnione wydłużenie dla konsorcjum wykonawców terminu na realizację robót budowlanych i sporządzenie projektów wykonawczych; – akceptacja wykonywania robót budowlanych z istotnymi odstępstwami od projektu budowlanego przed uzyskaniem decyzji o zmianie pozwolenia na budowę, co stanowiło naruszenie art. 36a ust. 1 ustawy <i>Prawo budowlane</i>; – wprowadzenie zmian dotyczących zakresu i sposobu realizacji robót budowlanych bez zachowania wymaganej formy aneksu do umowy; – nienaliczenie konsorcjum kar umownych z tytułu nieterminowej realizacji zadań. Nominalna kwota kar umownych wynosiła 1152,6 tys. zł.

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
3.	Wrocławskie Centrum Treningowe „Spartan” spółka z o.o.	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> – udostępnienie i przygotowanie obiektów, w zakresie powierzonych zadań, w sposób umożliwiający przeprowadzenie Igrzysk; – efektywne i zgodne z przeznaczeniem wykorzystywanie kompleksu basenów po zakończeniu Igrzysk. 	<ul style="list-style-type: none"> – niezgodne z przeznaczeniem wydatkowanie kwoty 2,5 mln zł, czym naruszono uchwałę Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników Spółki z 26 lipca 2016 r.; – niezgodne z przeznaczeniem wydatkowanie kwoty 397,0 tys. zł z tytułu podwyższenia kapitału zakładowego tej spółki przez Gminę Wrocław, na cele inne niż organizacja TWG 2017; – udostępnianie kompleksu torów do sportów wrotkarskich na rzecz podmiotów trzecich, niezgodnie z postanowieniami umowy dotacji, co ograniczało dostępność tych obiektów na potrzeby mieszkańców, a także pozostawało w sprzeczności z deklarowanym sposobem ich wykorzystania; – nierzetelne weryfikowanie stanu technicznego toru wrotkarskiego do jazdy szybkiej, a także zbyt późne zgłaszanie usterek dotyczących tego obiektu, jak i kompleksu basenów.
4.	Młodzieżowe Centrum Sportu Wrocław	W formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> – przygotowanie i udostępnienie obiektów, w zakresie powierzonych zadań, w sposób umożliwiający przeprowadzenie Igrzysk; – wykorzystywanie Stadionu Olimpijskiego zgodnie z przeznaczeniem po zakończeniu Igrzysk. 	<ul style="list-style-type: none"> – niepodjęcie działań zmierzających do wyeliminowania lub ograniczenia niebezpieczeństwa związanego z występowaniem przekraczających dopuszczalne wymiary kamieni w nawierzchni toru żużlowego, które w związku z jego użytkowaniem, stanowiły m.in. zagrożenie dla widzów przebywających na Trybunie Zachodniej, a także powodowały uszkodzenia elementów osłony zamontowanej dla bezpieczeństwa widzów; – udzielenie dwóch zamówień publicznych na łączną kwotę 569,2 tys. zł z naruszeniem ustawy <i>Pzp</i>; – wydatkowanie kwoty co najmniej 140,0 tys. zł za usunięcie ujawnionych braków wyposażenia systemu monitoringu Stadionu Olimpijskiego, pomimo że podlegały one gwarancji udzielonej przez wykonawcę renowacji tego obiektu; – niepodjęcie działań w zakresie uzyskania od wykonawcy robót budowlanych renowacji Stadionu Olimpijskiego zwrotu środków wydatkowanych przez MCS na czyszczenie kanalizacji deszczowej, zanieczyszczonej odpadami po realizacji tej inwestycji; – naruszenie wymogów wynikających z aktów prawa powszechnie obowiązującego lub aktów prawa miejscowego Gminy Wrocław, bądź jej uregulowań wewnętrznych, w związku z zawarciem i realizacją objętych badaniem umów najmu lokali użytkowych na Stadionie Olimpijskim, a także umów na udostępnianie tego obiektu; – naruszenie art. 50 ust. 1 u.s.g., poprzez nierzetelne sprawowanie nadzoru nad prawidłowością korzystania ze Stadionu Olimpijskiego przez podmioty, którym udostępniano ten obiekt; – naruszenie wymogów wynikających z przepisów ustawy <i>Prawo budowlane</i> oraz ustawy <i>o ochronie zabytków</i>, w trakcie użytkowania Stadionu Olimpijskiego, skutkujących m.in. wszczęciem stosownych postępowań administracyjnych przez PINB.

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Gmina jako osoba prawna

Gmina, zgodnie z art. 165 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁴³ oraz art. 2 ust. 2 u.s.g., posiada osobowość prawną i w związku z tym, w zakresie, w jakim organizuje i świadczy usługi z zakresu użyteczności publicznej, jest traktowana jako przedsiębiorca w rozumieniu ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów⁴⁴ (art. 4 pkt 1 lit. a), co powoduje, że jej działalność podlega wówczas ocenie co do ustalonych tą ustawą zasad wolnej i niezakłóconej konkurencji.

Oświadczenie woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem składa jednoosobowo wójt (burmistrz, prezydent miasta) albo działający na podstawie jego upoważnienia zastępca wójta samodzielnie albo wraz z inną upoważnioną przez wójta osobą. Jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika gminy (głównego księgowego budżetu) lub osoby przez niego upoważnionej. W przypadku odmowy kontrasygnaty skarbnik gminy zobowiązany jest jednak do jej dokonania na pisemne polecenie zwierzchnika, przy czym zobowiązany jest powiadomić o tym fakcie radę gminy oraz regionalną izbę obrachunkową (art. 46 u.s.g.).

Zgodnie z art. 60 u.s.g., wójt również odpowiada za prawidłową gospodarkę finansową gminy i przysługuje mu wyłączne prawo m.in. do: [1] zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy; [2] dokonywania wydatków budżetowych; [3] zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy, czy też [4] dysponowania rezerwami budżetu gminy. Stosownie do art. 58 omawianej ustawy, uchwały i zarządzenia organów gminy dotyczące zobowiązań finansowych wskazują źródła, z których zobowiązania te zostaną pokryte, a wspomniane uchwały rady gminy zapadają bezwzględłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady.

Należy mieć przy tym na uwadze, że zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 u.f.p. wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, a temu służy m.in. system zamówień publicznych.

Nadzór nad działalnością gminy na podstawie kryterium zgodności z prawem sprawuje Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa (art. 85 i 86 u.s.g.).

Zakres zadań publicznych przypisanych do realizacji gminom

Zakres zadań publicznych przypisanych do realizacji gminom, a rozumianych jako zadania powierzone tym jednostkom samorządu terytorialnego przez obowiązujący porządek prawny, który obliguje je do realizowania określonych celów i wartości publicznych w wymiarze samorządowym (zadania własne) i ogólnopaństwowym (zadania zlecone) celem zaspokojenia zbiorowych potrzeb danej wspólnoty samorządowej, określono poprzez przepisy art. 6, 7 i 8 u.s.g.

⁴³ Dz. U. Nr 78 poz. 483, ze zm.

⁴⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1076, ze zm.

Prowadzenie przez gminy działalności gospodarczej (podstawowej bądź ubocznej) niezwiązanej z realizacją zadań publicznych samorządów gminnych oraz udziały w spółkach komercyjnych przy udziale podmiotów prywatnych powodują ryzyko korupcji na styku „grosza publicznego” z kapitałem prywatnym. W takim przypadku nie jest możliwe ustalenie, czy i w jakim stopniu dochodzi do połączenia przychodów i kosztów z działalności prowadzonej w obszarze zadań publicznych oraz przysporzeń ze środków publicznych (np. poprzez pokrycie strat lub nie uczestniczenie w zyskach, dokapitalizowanie poprzez nabycie akcji lub udziałów) z działalnością komercyjną prowadzoną z udziałem lub na rzecz podmiotów prywatnych.

Gospodarka komunalna obejmuje zadania o charakterze użyteczności publicznej, które mogą być wykonywane przez samorzady w formie spółek prawa handlowego (spółki komunalne). Wyniki dotychczasowych kontroli NIK, interpelacje poselskie, skargi kierowane do NIK oraz doniesienia mediów wskazują, że prowadzenie działalności gospodarczej przez samorząd gminny, w szczególności poza sferą użyteczności publicznej, wiąże się z ryzykiem występowania nieprawidłowości polegających na angażowaniu się w działalność komercyjną niezwiązaną z realizacją zadań publicznych gmin.

Z art. 9 ust. 2 u.s.g., w związku z art. 9 ust. 1 u.s.g. wynika, że gmina może prowadzić działalność gospodarczą poza sferą użyteczności publicznej w celu realizacji spoczywających na niej zadań publicznych wyłącznie w przypadkach określonych w art. 10 ust. 1–3 u.g.k.: [1] jeżeli łącznie zostaną spełnione dwa warunki: 1) istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym, 2) występujące w gminie bezrobocie w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej, a zastosowanie innych działań i wynikających z obowiązujących przepisów środków prawnych nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej, a w szczególności do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia; [2] jeżeli zbycie składnika mienia komunalnego mogącego stanowić wkład niepieniężny gminy do spółki albo też rozporządzenie nim w inny sposób spowoduje dla gminy poważną stratę majątkową. Powyższe ograniczenia nie mają jedynie zastosowania do posiadania przez gminy akcji lub udziałów spółek zajmujących się czynnościami bankowymi, ubezpieczeniowymi oraz działalnością doradczą, promocyjną edukacyjną i wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego, a także innych spółek ważnych dla rozwoju gminy.

Spółki kapitałowe posiadają odrębną osobowość prawną i gmina nie ponosi odpowiedzialności za ich zobowiązania, a te nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania gminy. Spółka kapitałowa może we własnym imieniu nabywać prawa, w tym własność nieruchomości i inne prawa rzeczowe, zaciągać zobowiązania, pozywać i być pozwana. Rada nadzorcza sprawuje stały nadzór nad działalnością spółki we wszystkich dziedzinach jej działalności (art. 219 § 1 Ksh).

Kapitałowe uczestnictwo gminy w spółkach prawa handlowego jest przejawem prowadzenia przez gminę działalności gospodarczej, bowiem art. 10 ust. 1 u.g.k. w zakresie, w jakim mówi o dopuszczalnych przypadkach

Gospodarka komunalna

Działalność gospodarcza gminy poza sferą użyteczności publicznej

Spółki kapitałowe

uczestniczenia przez gminy w spółkach poza sferą użyteczności publicznej, jest normatywnym rozwinięciem art. 9 u.s.g., mówiącego o tym, że odrębna ustawa (czyli właśnie ustawa o gospodarce komunalnej) ma określić dopuszczalne przypadki, w których gmina może poza sferą użyteczności publicznej prowadzić działalność gospodarczą.

Do wnoszenia wkładów do obejmowania udziałów w spółkach stosuje się przepisy Ksh oraz przepisy Kc, z zastrzeżeniem przepisów u.s.g. wobec spółek gminnych (art. 12 ust. 1 u.g.k.). Spółki kapitałowe posiadają odrębną osobowość prawną, gmina nie ponosi odpowiedzialności za ich zobowiązania, a te nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania gminy. Bezpośredni nadzór nad działalnością spółek z udziałem gminy sprawują rady nadzorcze, a formalne ramy tego nadzoru określają przepisy Ksh. W spółkach z jednoosobowym udziałem gminy wszystkie uprawnienia przysługujące zgromadzeniu wspólników (walnemu zgromadzeniu), w tym co do powołania członków rad nadzorczych, wypełnia jednoosobowo wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością (spółka z o.o.) może być utworzona przez jedną lub więcej osób w każdym celu prawnie dopuszczalnym, chyba że ustawa stanowi inaczej (art. 151 § 1 Ksh). W przypadku spółek z udziałem samorządu gminnego dodatkowe ograniczenia w tym zakresie wynikają z zapisów art. 9 ust. 2 u.s.g. W ramach spółek z o.o. funkcjonują następujące organy: zgromadzenie wspólników (art. 227–254 Ksh), rada nadzorcza (art. 213–222¹ Ksh) oraz zarząd spółki (art. 201–211 Ksh). Dodatkowe wymogi odnoszące się do rad nadzorczych i zarządów spółek z udziałem gmin zawiera art. 10a u.g.k. Prawo kontroli służy każdemu wspólnikowi. W tym celu wspólnik lub wspólnik z upoważnioną przez siebie osobą, może w każdym czasie przeglądać księgi i dokumenty spółki, sporządzać bilans dla swojego użytku lub żądać wyjaśnień od zarządu (art. 212 Ksh).

Nadzór nad działalnością spółek

Bezpośredni nadzór nad działalnością spółek z udziałem samorządu gminnego sprawują rady nadzorcze, a formalne ramy tego nadzoru określają przepisy Ksh. Obowiązek powołania rad nadzorczych w spółkach z udziałem samorządu gminnego, niezależnie od liczby udziałów będących w posiadaniu gminy (na 3-letnią kadencję w spółkach z większościovym udziałem), wynika z art. 10a u.g.k. Członkowie rad nadzorczych reprezentujący gminę, są powoływani uchwałą zgromadzenia wspólników (akcjonariuszy). W spółkach z jednoosobowym udziałem gminy wszystkie uprawnienia przysługujące zgromadzeniu wspólników (walnemu zgromadzeniu), w tym, co do powołania członków rad nadzorczych, wypełnia jednoosobowo wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Zamówienia publiczne

Zgodnie z art. 44 ust. 4 u.f.p., jednostki sektora finansów publicznych zawierają umowy, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. W ustawie *Pzp* określone zostały kategorie zamawiających, do których należą m.in. jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 4 ustawy *Pzp*, ustawy tej nie stosuje się m.in. do zamówień, których przedmiotem są umowy z zakresu prawa

pracy, zamówienia i konkursy, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty: [a] 14 000 euro w brzmieniu ustawy obowiązującym od 11 czerwca 2007 r. (do dnia 15 kwietnia 2014 r.); [b] 30 000 euro (od dnia 16 kwietnia 2014 r.). Przepisami ustawy *Pzp* zostały uregulowane podejmowane przez zamawiających czynności związane m.in. z oszacowaniem wartości zamówienia, wyborem trybu udzielenia zamówienia, opracowaniem SIWZ (z wyłączeniem trybu zamówienia z wolnej ręki), oceną złożonych ofert, obowiązkami publikacyjnymi, czy też sporządzeniem protokołu zamówienia. Ustawa *Pzp* reguluje również sposób zawarcia umowy, a także wprowadzania zmian do jej postanowień.

Zamówień, do których nie stosuje się ustawy *Pzp* – do udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekraczała progów określonych w art. 4 pkt 8 tej ustawy, nie ma obowiązku jej stosowania. Jednakże do tego rodzaju zamówień zastosowanie znajduje m.in. art. 44 ust. 3 u.f.p., zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Postępowanie o udzielenie zamówienia przygotowuje i przeprowadza zamawiający, w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji i równe traktowanie wykonawców. Od dnia 28 lipca 2017 r. również zgodnie z zasadami proporcjonalności i przejrzystości (art. 7 ust. 1 ustawy *Pzp*). Opis przedmiotu zamówienia musi być dokonany w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty. Przedmiotu zamówienia nie można opisywać w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję (art. 29 ust. 1 i 2 ustawy *Pzp*). Zamawiający powinien z należytą starannością ustalić wartość zamówienia, gdyż od niego zależy obowiązek stosowania ustawy *Pzp*. W ocenie dochowania należytej staranności należy więc wziąć pod uwagę prawidłowość wyboru przez zamawiającego odpowiedniej dla danego zamówienia metody obliczania wartości zamówienia, jak również jego doświadczenie oraz powinność i możliwość przewidywania następstw oszacowania wartości.

Podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością. Do dnia 27 lipca 2016 r. zabronione było dzielenie zamówienia lub zaniżanie jego wartości w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy, a po tej dacie zabronione jest zaniżanie wartości zamówienia lub wybieranie sposobu obliczania wartości zamówienia (art. 32 ust. 1 i 2 ustawy *Pzp*). Ustalenie wartości zamówienia dokonuje się nie wcześniej niż trzy miesiące przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, jeżeli przedmiotem zamówienia są dostawy lub usługi, oraz nie wcześniej niż sześć miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, jeżeli przedmiotem zamówienia są roboty budowlane. Jeżeli po ustaleniu wartości zamówienia nastąpiła zmiana okoliczności mających wpływ na dokonane ustalenie, zamawiający przed wszczęciem postępowania dokonuje zmiany wartości zamówienia (art. 35 ust. 1 i 2 ustawy *Pzp*).

Ponadto w stosunku do postępowań wszczętych od dnia 28 lipca 2016 r. na usługi społeczne i inne szczególne usługi, progi unijne wynoszą: [1] 750 000 euro – w przypadku zamówień innych niż zamówienia sektorowe lub zamówienia w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa [2] 1 000 000 euro – w przypadku zamówień sektorowych.

W art. 10 ustawy *Pzp* określony został zamknięty katalog trybów, w których zamawiający może udzielić zamówienia publicznego. Podstawowymi trybami są: przetarg nieograniczony oraz przetarg ograniczony. W uzasadnionych, określonych w ustawie przypadkach, ze względu na rodzaj, specyfikę i wartość przedmiotu zamówienia, zamawiający może korzystać z pozostałych trybów udzielania zamówienia, pod warunkiem wystąpienia przesłanek określonych w ustawie. Zamawiający, który powołuje się na ich wystąpienie musi być w stanie je udowodnić, a także wskazać podstawę prawną zastosowania trybu innego niż podstawowy.

Wszczęcie postępowania następuje z chwilą publikacji ogłoszenia o zamówieniu. Otwarcie ofert jest jawne i następuje bezpośrednio po upływie terminu do ich składania z tym, że dzień, w którym upływa termin składania ofert jest dniem ich otwarcia (art. 86 ust. 2 ustawy *Pzp*). Bezpośrednio przed otwarciem ofert zamawiający podaje kwotę, jaką planuje przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia (ujętą w planie finansowym/uchwale budżetowej) – art. 86 ust. 3 ustawy *Pzp*. W toku badania ofert, na podstawie art. 87 ust. 1 ustawy *Pzp*, zamawiający może żądać od wykonawców wyjaśnień dotyczących treści złożonych ofert. Niedopuszczalne jest prowadzenie między zamawiającym a wykonawcą negocjacji dotyczących złożonej oferty oraz dokonywanie jakiegokolwiek zmiany w jej treści (poza przypadkami wskazanymi w ust. 1a i 2). Zamawiający bada złożone oferty pod kątem wymogów prawa i warunków przetargu (zgodności z ustawą *Pzp*, z SIWZ, spełnienia warunków udziału przez wykonawcę, czy nie podlega wyłączeniu). niespełniające tych wymogów oferty podlegają odrzuceniu. Zamawiający, zgodnie z art. 89 ustawy *Pzp*, jest zobowiązany do odrzucenia oferty, m.in. jeżeli: jest niezgodna z ustawą, jej treść nie odpowiada treści SIWZ, z zastrzeżeniem art. 87 ust. 2 pkt 3, jej złożenie stanowi czyn nieuczciwej konkurencji w rozumieniu przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, jest nieważna na podstawie odrębnych przepisów. Okoliczności unieważniające postępowanie zostały wskazane w art. 93 ust. 1, 1a, 1b i 1d ustawy *Pzp* i dotyczą m.in. niezłożenia żadnej oferty niepodlegającej odrzuceniu, czy też stwierdzeniu, że cena najkorzystniejszej oferty lub oferta z najniższą ceną przewyższa kwotę, którą zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia (chyba, że zamawiający może zwiększyć tę kwotę do ceny najkorzystniejszej oferty).

Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy *Pzp*, zamawiający wybiera ofertę najkorzystniejszą na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w SIWZ. Kryteria oceny ofert wymienione są w art. 91 ust. 2 ustawy *Pzp*, a jednym z nich jest cena.

Zasady dotyczące zawierania umów określono w dziale IV ustawy *Pzp*. Do umów w sprawie zamówienia publicznego stosuje się przepisy Kc, jeżeli ustawa *Pzp* nie stanowi inaczej. Umowa o roboty budowlane (art. 143d

ust. 1 ustawy *Pzp*) zawiera w szczególności postanowienia dotyczące: [1] obowiązku przedkładania przez wykonawcę zamawiającemu projektu umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem są roboty budowlane, a także projektu jej zmiany, oraz poświadczonej za zgodność z oryginałem kopii zawartej umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem są roboty budowlane, i jej zmian; [2] wskazania terminu na zgłoszenie przez zamawiającego zastrzeżeń do projektu umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem są roboty budowlane, i do projektu jej zmiany lub sprzeciwu do umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem są roboty budowlane, i do jej zmian; [3] obowiązku przedkładania przez wykonawcę zamawiającemu poświadczonej za zgodność z oryginałem kopii zawartych umów o podwykonawstwo, których przedmiotem są dostawy lub usługi, oraz ich zmian; [4] zasad zapłaty wynagrodzenia wykonawcy, uwarunkowanej przedstawieniem przez niego dowodów potwierdzających zapłatę wymagalnego wynagrodzenia podwykonawcom lub dalszym podwykonawcom; [5] terminu zapłaty wynagrodzenia podwykonawcy lub dalszemu podwykonawcy; [6] zasad zawierania umów o podwykonawstwo z dalszymi podwykonawcami; [7] wysokości kar umownych, z tytułu: a) braku zapłaty lub nieterminowej zapłaty wynagrodzenia należnego podwykonawcom lub dalszym podwykonawcom, b) nieprzedłożenia do zaakceptowania projektu umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem są roboty budowlane, lub projektu jej zmiany, c) nieprzedłożenia poświadczonej za zgodność z oryginałem kopii umowy o podwykonawstwo lub jej zmiany, d) braku zmiany umowy o podwykonawstwo w zakresie terminu zapłaty.

Stosownie do art. 144 ust. 1 ustawy *Pzp*, od dnia 28 lipca 2017 r., zakazuje się zmian postanowień zawartej umowy lub umowy ramowej w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, chyba że zachodzi co najmniej jedna z okoliczności enumeratywnie wymienionych w tym przepisie. Przed ww. datą zakazywało się istotnych zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, chyba że zamawiający przewidział możliwość dokonania takiej zmiany w ogłoszeniu o zamówieniu lub w specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz określił warunki takiej zmiany.

U.f.p. wprowadziła instytucję kontroli zarządczej, której zasady określono w dziale I, rozdział 6. Zgodnie z art. 68 ust. 1 u.f.p., kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Szczegółowe cele tej kontroli określono w ust. 2. Zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy m.in. wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz kierownika jednostki (art. 69 ust. 1 pkt 2 i 3 u.f.p.).

Kontrola zarządcza

Stosownie do art. 227 ust. 1 u.f.p. – WPF obejmuje okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat budżetowych. Wymagany zakres WPF zdefiniowany został w art. 226 ust. 1 u.f.p. i zaliczono do niego m.in. obowiązek określenia planowanych dochodów budżetowych i wydatków budżetowych (w tym bieżących i majątkowych). Ponadto w załączniku do uchwały w sprawie WPF określa się odrębnie dla każdego przedsięwzięcia: [1] nazwę i cel; [2] jednostkę organizacyjną odpowiedzialną

Wieloletnia
prognoza finansowa

za realizację lub koordynującą wykonywanie przedsięwzięcia; [3] okres realizacji i łączne nakłady finansowe; [4] limity wydatków w poszczególnych latach; [5] limit zobowiązań.

Charakter prawny IWGA

Stowarzyszenie IWGA, z którym Miasto Wrocław zawarło umowę o organizację Igrzysk, jest niezarobkowym, czy też nie nastawionym na osiągnięcie zysków (*non-profit-making*) stowarzyszeniem zrzeszającym międzynarodowe federacje sportowe, które zarządzają sportami lub dyscyplinami sportowymi lub wydarzeniami, które nie uzyskały jeszcze dostępu do programu zimowych lub letnich Igrzysk Olimpijskich. Głównym celem IWGA jest promowanie wspomnianych sportów lub dyscyplin sportowych oraz w szczególności aranżowanie organizacji co cztery lata wydarzenia pod nazwą The World Games. Stowarzyszenie IWGA jest w sensie swojego prawnego statusu stowarzyszeniem założonym w Szwajcarii, zgodnie z przepisami art. 52–59 i 60–79 szwajcarskiego kodeksu cywilnego. Stowarzyszenie IWGA jest niezależną i bezstronną osobą prawną, z ograniczoną odpowiedzialnością (w rozumieniu prawa szwajcarskiego). Siedzibą Stowarzyszenia IWGA jest Lozanna w Szwajcarii. Stowarzyszenie IWGA podlega przepisom prawa szwajcarskiego oraz posiada swoje własne akty (dokumenty) wewnętrzne, z których najważniejszym jest Konstytucja Stowarzyszenia IWGA, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Stowarzyszenia IWGA.

Skala Igrzysk

W 2017 r. Wrocław był gospodarzem dziesiątej edycji TWG. Spodziewany był udział ok. 3500–4000 zawodników z ponad 100 krajów, rywalizujących w ok. 40 dyscyplinach. W programie imprezy znajdowały się dyscypliny, które nie są reprezentowane na Igrzyskach Olimpijskich, m.in.: łucznictwo, żużel, taniec sportowy, futbol amerykański, petanque, bilard, trójbój siłowy, ultimate frisbee, karate, korfbal, spadochroniarstwo, wrotkarstwo, wspinaczka, squash, sumo, narciarstwo wodne, bieg na orientację. TWG 2017 ma za zadanie wypromowanie nieolimpijskich dyscyplin, co umożliwiłoby włączenie ich do programu Igrzysk Olimpijskich. To także promocja miasta i kraju w świecie, ale także idea promowania ruchu i zdrowego trybu życia. Znaczenie i skala imprezy wymagają zbudowania odpowiedniej organizacji do jej przygotowania i przeprowadzenia.

Obiekty sportowe

Obiekty sportowe mieściły się w trzech klastrach:

- w skład klastra zachodniego wchodziły: [1] Stadion Wrocław, przy Al. Śląska, gdzie odbyła się wielka ceremonia otwarcia igrzysk TWG, [2] Park Tysiąclecia, gdzie powstał specjalny tor do profesjonalnego (oraz amatorskiego) uprawiania sportów wrotkarskich (jazda szybka), [3] kompleks obiektów sportowych przy ul. Wejherowskiej, w tym: Hala Orbita, gdzie były zawody muaythai, kickboxingu, sumo oraz Basen Orbita, gdzie były rozegrane konkurencje sportowego ratownictwa wodnego, pływania w płetwach i kajak polo, [4] Stara Odra przy moście Trzebnickim, gdzie odbywały się zawody „nowych trendów”, tj. narty wodne oraz wakeboard;
- w skład klastra wschodniego wchodziły: [1] obiekty przy ul. Wystawowej, w tym: Hala Stulecia (gimnastyka, taniec sportowy), Wrocławskie Centrum Kongresowe (sporty bilardowe), Pergola (łucznictwo, bieg na orientację, bule), Park Szczytnicki (łucznictwo), Stadion Lekkoatletyczny przy ul. Witelona (łucznictwo), [2] obiekty sportowe Akademii

- Wychowania Fizycznego przy al. Ignacego Jana Paderewskiego, w tym: Stadion Olimpijski po modernizacji (żużel, futbol amerykański), Hala Wielofunkcyjna AWF (przeciąganie liny), Pola Marsowe (przeciąganie liny), Kompleks P5 – boisko do sportów plażowych (plażowa piłka ręczna), boisko do piłki nożnej (ultimate frisbee), Hala sportowa WKK Sport Center przy ul. Czaja, gdzie rozgrywany był korfbal oraz unihokey, Kompleks GEM przy ul. Mianowskiego, a tam sztuki walki – karate oraz ju-jitsu, Stadion Oławka, gdzie odbyły się mecze fistballu i lacrosse;
- w skład klastra centralnego wchodziły: [1] Narodowe Forum Muzyki mieszczące się przy Placu Wolności, w jego salach koncertowych zostały rozegrane zawody trójboju siłowego oraz odbyła się uroczysta Ceremonia Zamknięcia Igrzysk, [2] Na Placu Nowy Targ stanęła ścianka do wspinaczki sportowej oraz odbyły się sprinty biegów na orientację, [3] Sky Tower przy ul. Powstańców Śląskich, w kręgielni Skybowling odbyły się rozgrywki w kręgle, [4] w klubie sportowym Hasta La Vista przy ul. Góralskiej główną rozgrywaną konkurencją był squash.

Miejsca rozgrywania zawodów poza Wrocławiem to: [1] Jelcz-Laskowice: w hali widowiskowo-sportowej odbyły się zawody w wioślarstwie halowym, [2] Szymanów: na lotnisku zarządzanym przez Aeroklub Wrocławski odbyły się konkurencje lotnicze, [3] Świdnica: na lodowisku Ośrodka Sportu i Rekreacji rozegrane były mecze w hokeju na rolkach, a także zawody w jeździe figurowej, [4] Trzebnica: Las Bukowy oraz Park Zdrojowy gościły jeden z biegów na orientację.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli* (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200).
3. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1145, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o *samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2020 r. poz. 713).
5. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1186, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o *gospodarce komunalnej* (Dz. U. z 2019 r. poz. 712, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. *Kodeks spółek handlowych* (Dz. U. z 2019 r. poz. 505, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o *działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o *ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* (Dz. U. z 2020 r. poz. 282, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.).
11. Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o *bezpieczeństwie imprez masowych* (Dz. U. z 2019 r. poz. 2171).
12. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych* (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.).
13. Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o *sporcie* (Dz. U. z 2020 r. poz. 1133).
14. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w *sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1065).

6.4. 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. Minister Sportu
8. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
9. Sejmowa Komisja Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki
10. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
11. Senacka Komisja Nauki, Edukacji i Sportu
12. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
13. Prezydent Wrocławia
14. Związek Miast Polskich
15. Związek Powiatów Polskich

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli

Warszawa, dnia 03 września 2020



r.

MINISTER SPORTU
Danuta Dmowska-Andrzejuk

DKN-WK.0800.9.2018

Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

działając na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ przedstawiam stanowisko do informacji o wynikach kontroli z dnia 18 sierpnia 2020 r. nr LWR.430.003.2020, pn. „Przygotowanie oraz wykorzystanie obiektów na Światowe Igrzyska Sportowe – The World Games 2017” (P/18/106):

W odniesieniu do wniosku nr 1 sformułowanego na str. 20 informacji o wynikach kontroli dotyczącego wypracowania przez Ministra Sportu we współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego narzędzi umożliwiających precyzyjne określenie międzynarodowych imprez sportowych, których organizacja może być w perspektywie długoterminowej strategicznym celem Polski należy zauważyć, że organizacja w Polsce jakiegokolwiek międzynarodowej imprezy sportowej nigdy nie powinna być sama w sobie celem strategicznym Polski, a jedynie działaniem służącym realizacji celów określonych w rządowych dokumentach strategicznych. Organizacja w Polsce dużych imprez sportowych służy na przykład realizacji celu szczegółowego nr 4 Programu Rozwoju Sportu do roku 2020: *Wykorzystanie potencjału sportu na poziomie wyczynowym na rzecz upowszechnienia aktywności fizycznej lub promocji Polski na arenie międzynarodowej.*

Zatem głównym celem wspierania organizacji imprez mistrzowskich w Polsce jest przede wszystkim promocja sportu, zdrowego, aktywnego stylu życia oraz promocja Polski na arenie międzynarodowej. Organizacja imprez jest jedynie narzędziem do realizacji tego celu. Od 2014 roku Ministerstwo Sportu realizuje program wspierania promocji sportu poprzez dofinansowanie organizacji imprez mistrzowskich w Polsce, przeznaczając na ten cel 5–6 mln zł rocznie. Wieloletnie doświadczenie wskazuje, że organizatorami tych imprez są przede wszystkim polskie związki sportowe, rzadko kluby, stowarzyszenia lub fundacje, natomiast jednostki samorządu terytorialnego – sporadycznie. Należy także wskazać, że światowe lub kontynentalne federacje sportowe przyznające prawo do organizacji międzynarodowych imprez mistrzowskich określają podmioty, które mogą się o nie ubiegać, a w procesie aplikacyjnym każda z nich kieruje się swoimi własnymi kryteriami. Z powyższego wynika zatem, że określanie wraz z jednostkami samorządu terytorialnego imprez, których organizacja może być w perspektywie długoterminowej strategicznym celem Polski, wydaje się niecelowe.

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200.

Nie jest również jasne o jakiego rodzaju narzędziach mowa w powyższym wniosku.

Jednocześnie należy wskazać, że w ramach wspomnianego wyżej programu wspierania promocji sportu poprzez dofinansowanie organizacji imprez mistrzowskich w Polsce, wartość merytoryczna wniosków oceniana jest na podstawie następujących kryteriów:

- 1) popularność i zasięg sportu w kraju;
- 2) poziom reprezentacji Polski w rankingach światowych w danym sporcie;
- 3) standard dostępnych obiektów sportowych i infrastruktury towarzyszącej;
- 4) uwarunkowania komunikacyjne;
- 5) udział środków własnych, środków jednostek samorządu terytorialnego oraz środków pochodzących z funduszy europejskich i innych źródeł;
- 6) różnorodność form promocji oraz ich atrakcyjność i efektywność;
- 7) informacja dotycząca promocji zawodów w telewizji, na portalach internetowych i w innych mediach informacyjnych;
- 8) ilościowy udział wolontariuszy i zakres działań powołanego wolontariatu;
- 9) program dodatkowych działań promujących sport, skierowany do szerokich grup społecznych, w tym dzieci i młodzieży, rodzin oraz osób niepełnosprawnych.

Kryteria te podawane są do publicznej wiadomości w decyzji Ministra ogłaszającej ww. zadanie publiczne i mogą być uznane jako wytyczne do określenia oczekiwanych przez resort sportu imprez.

Wniosek nr 2 skierowany do Ministra Sportu dotyczący *Uwzględniania w sporządzanych dokumentach strategicznych dotyczących rozwoju sportu wskaźników i ich mierników umożliwiających potencjalnym organizatorom dużych międzynarodowych imprez sportowych ocenę możliwych ryzyk, kosztów i korzyści z nimi związanych* jest niezrozumiały i w żaden sposób nie wynika z ustaleń przedstawionych w ww. informacji o wynikach kontroli. W informacji nie wskazano jakiego rodzaju miałyby to być mierniki i wskaźniki, a także z jakich źródeł (badań, analiz, danych statystycznych) miałyby pochodzić. Przede wszystkim należy jednak zauważyć, że umieszczanie w dokumentach strategicznych wskaźników i mierników ma służyć monitorowaniu stopnia realizacji danego dokumentu i jego celów, a nie umożliwianiu podmiotom zewnętrznym określania z pomocą tych wskaźników/mierników ryzyk, kosztów i korzyści podejmowanych przez te podmioty działań czy inwestycji. Trudno zatem stwierdzić, czego oczekuje NIK formułując taki wniosek, a to powoduje, że jest on niemożliwy do zrealizowania, a co za tym idzie powinien zostać usunięty z informacji o wynikach kontroli.

W odniesieniu do wniosku pokontrolnego nr 3, tj. *opracowania katalogu zaleceń lub dobrych praktyk dotyczących zagadnień związanych z przeprowadzaniem dużych międzynarodowych imprez sportowych finansowanych ze środków publicznych*, należy zauważyć, że organizacja międzynarodowych imprez mistrzowskich jest jedynie dofinansowywana przez resort sportu. Ministerstwo nie jest w stanie zapewnić pełnego finansowania ze środków budżetu państwa wszystkich imprez, o które aplikują corocznie ich organizatorzy. W roku 2020 aplikacje złożyło 45 podmiotów, na łączną kwotę 14.689.260,90 złotych, a dofinansowanie otrzymało 30, na kwotę 5 mln złotych. Ponadto związane z organizacją procedury determinowane są przede wszystkim przez wymogi światowych lub kontynentalnych federacji sportowych. Te wymogi

są bardzo zróżnicowane, uzależnione od specyfiki danego sportu oraz związanych z nią wymogów infrastrukturalnych i sprzętowych, jego popularności i zasięgu, oczekiwania określonych standardów, wynikających z zainteresowania daną imprezą sponsorów, liczby publiczności itp. Wprowadzenie sztywnych zaleceń mogłoby spowodować niemożność ich spełnienia w przypadku federacji czy podmiotów, które działają w sportach nieco mniej popularnych, nieolimpijskich czy sporcie osób niepełnosprawnych, dysponujących mniejszymi środkami finansowymi i możliwościami organizacyjnymi.

Z poważaniem

Danuta Dmowska-Andrzejuk
Minister
/ – podpisany cyfrowo/

6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAS

Warszawa, 14 września 2020 r.

LWR.430.003.2020
P/18/106

Opinia
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do stanowiska Ministra Sportu przedstawionego do informacji o wynikach kontroli P/18/106
„Przygotowanie oraz wykorzystanie obiektów na Światowe Igrzyska Sportowe – The World Games 2017”

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Sportu, zawartego w piśmie z dnia 3 września 2020 r. (nr DKN-WK.0800.9.2018).

Z satysfakcją przyjmuję potwierdzenie Pani Minister, które jest zgodne ze stanowiskiem NIK, że celem wspierania organizacji imprez mistrzowskich w Polsce jest m.in. promocja Polski na arenie międzynarodowej. Należy zaznaczyć, że w „Programie Rozwoju Sportu do 2020. Aktualizacja”² wyraźnie wskazano, że wyniki sportowe w prowadzonej rywalizacji międzynarodowej nie mają być celem samym w sobie, lecz sposobem promocji powszechnej aktywności fizycznej lub promocji Polski na świecie³. Jednakże ogólny rozwój i ambicje kraju trzeba postrzegać szerszej, niż tylko w aspekcie wprost wynikającym z ww. założeń strategicznych. I to właśnie w tym kontekście NIK sformułowała wniosek dotyczący określenia międzynarodowych imprez sportowych, których organizacja może być w perspektywie długoterminowej strategicznym celem Polski. Wniosek ten nie przekreśla więc celów strategicznych, tylko z nimi koresponduje i wzbogaca o dodatkowy element. Organizacja dużych imprez sportowych, które mogą generować spore korzyści gospodarcze, jest ważnym elementem rozwoju Polski. Według NIK, aby odnieść jak najwięcej korzyści związanych z takim wydarzeniem, należy z wyprzedzeniem planować wykorzystanie jego dziedzictwa w celu uzyskania efektów w wielu obszarach społeczno-ekonomicznych. Warto przy tym zauważyć, że katalog narzędzi, które służą implementowaniu kierunku interwencji związanej ze wspieraniem organizacji imprez rangi międzynarodowej⁴, nie obejmuje elementu umożliwiającego precyzyjne określenie, organizacja jakich wielkich międzynarodowych imprez sportowych jest w perspektywie długoterminowej celem Polski oraz gdzie mogłyby się one odbywać. Uszczegółowienie katalogu narzędzi w tym zakresie i wzmocnienie współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego może zatem przyczynić się do wyeliminowania wielu mankamentów organizacyjnych i finansowych związanych z dotychczasowym, samodzielnym podejmowaniem przez jednostki samorządu terytorialnego, czy też inne podmioty (np. polskie związki sportowe), decyzji o organizowaniu międzynarodowych imprez sportowych.

Według NIK nie istnieją przeszkody formalno-prawne i zasadne jest, by wskaźniki i odnoszące się do nich mierniki były zawarte w dokumentach strategicznych dotyczących rozwoju sportu. Powinny one zostać ujęte w taki sposób, aby umożliwiały potencjalnym organizatorom dużych międzynarodowych imprez sportowych ocenę możliwych ryzyk, kosztów i korzyści z nimi związanych. Jest to istotne w sytuacji wypracowania koncepcji strategicznego podejścia do organizacji dużych międzynarodowych imprez sportowych. Umieszczenie w dokumentach strategicznych tych mierników i wskaźników, może służyć nie tylko ocenie stopnia realizacji celów tego dokumentu, ale sprzyjać kompleksowemu podejściu do zagadnień objętych dokumentem strategicznym. Poza tym określanie zakładanych efektów poprzez wyznaczenie wartości wskaźników dla

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200.

² Uchwała Nr 83 Rady Ministrów z dnia 20 sierpnia 2019 r. w sprawie aktualizacji programu Rozwoju Sportu w Polsce do roku 2020 (M.P. poz. 905), dalej: „Program Rozwoju Sportu”.

³ Cel szczegółowy nr 4.

⁴ Program Rozwoju Sportu jest dokumentem bazowym wyznaczającym ramowe cele, priorytety i kierunki interwencji w obszarze sportu.

poszczególnych efektów, zwłaszcza docelowych, odpowiada standardom przyjętym w sektorze finansów publicznych⁵.

NIK podkreśla również, że nie wnioskowała o wprowadzenie sztywnych zaleceń związanych z przeprowadzaniem dużych międzynarodowych imprez sportowych finansowanych ze środków publicznych. Wręcz przeciwnie, wskazała na potrzebę korzystania ze wcześniejszych doświadczeń w tym zakresie, których zbiór może przyjąć formę np. podręcznika, katalogu zaleceń lub kodeksu dobrych praktyk, czyli tzw. narzędzi pozalegisłacyjnych. Tego typu instrumenty są typowymi środkami oddziaływania na praktykę podmiotów wydatkujących środki publiczne. Istotne jest przy tym to, że sam Minister Sportu upowszechnia w ostatnich latach takie rozwiązania⁶. Choć nie posiadają one mocy wiążącej jak przepisy prawa powszechnie obowiązującego, ranga tych narzędzi rośnie, gdyż od stosowania określonych mechanizmów można uzależnić przyznanie wsparcia ze środków publicznych⁷. Zatem, zebrane w jednym miejscu i upowszechnione doświadczenia związane z organizacją dużych międzynarodowych imprez sportowych mogłyby pozytywnie wpłynąć na wydatkowanie środków publicznych. Wiedza o tym, jak sprawdziły się zastosowane mechanizmy przy organizacji dużych imprez sportowych może okazać się cenna dla każdego organizatora imprezy, niezależnie od tego, czy jest on podmiotem sektora finansów publicznych (np. jednostka samorządu terytorialnego), czy też spoza niego (np. polski związek sportowy).

Wobec powyższego, Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje celowość wszystkich sformułowanych wniosków, które są uzasadnione ustaleniami zawartymi w informacji o wynikach kontroli.

Wyrażam przekonanie, że realizacja tych wniosków pozytywnie wpłynie na szeroko rozumianą sferę organizacji dużych międzynarodowych imprez sportowych w Polsce, a przez to również na optymalizację realizacji zakładanych do osiągnięcia efektów, co jest szczególnie istotne w przypadku wydatkowania środków publicznych.


PREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

⁵ Standard nr 6 (pkt II.B.6) załącznika do komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84).

⁶ Ministerstwo opracowało i popularyzuje *Zasady dobrej praktyki w zakresie rozliczania środków publicznych otrzymanych na realizację zadania sportu wyczynowego, powszechnego oraz sportu osób niepełnosprawnych* oraz *Kodeks dobrego zarządzania dla polskich związków sportowych*. Resort udostępni także opracowanie *Najlepsze praktyki. Zarządzanie obiektami sportowymi*.

⁷ W Programie Rozwoju Sportu wskazano, że *Kodeks dobrego zarządzania dla polskich związków sportowych* będzie miał zastosowanie – za pośrednictwem właściwych programów – do wszystkich polskich związków sportowych, chcących korzystać ze wsparcia ze środków publicznych w postaci dotacji na realizację zadań publicznych zleczanych przez Ministra Sportu.