



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

LKR.410.22.1.2023

Pan

Jakub Jaworowski
Minister Aktywów Państwowych

Ministerstwo Aktywów Państwowych
ul. Krucza 36/Wspólna 6
00-522 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/065 Organizacja III Igrzysk Europejskich 2023

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Aktywów Państwowych, ul. Krucza 36/Wspólna 6, 00-522 Warszawa, (MAP) ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jakub Jaworowski, Minister Aktywów Państwowych, od 13 maja 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: – Borys Budka, Minister Aktywów Państwowych, od 13 grudnia 2023 r. do 13 maja 2024 r. – Marzena Małek, Minister Aktywów Państwowych, od 27 listopada do 13 grudnia 2023 r. – Jacek Sasin, Minister Aktywów Państwowych, od 15 listopada 2019 r. do 27 listopada 2023 r. (Wiceprezes Rady Ministrów od 15 listopada 2019 r. do 20 czerwca 2023 r.)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Planowanie i przygotowanie do organizacji III Igrzysk Europejskich 2023. 2. Nadzór nad organizacją i przebiegiem III Igrzysk Europejskich 2023.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019–2024 (do 10 czerwca 2024 r.) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontrolerzy	1. Marta Wojnarska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LKR/88/2023 z 14 września 2023 r. i nr LKR/59/2024 z 2 maja 2024 r. oraz legitymacja służbowa nr 22088. 2. Justyna Pikiewicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/89/2023 z 14 września 2023 r. oraz nr LKR/75/2024 z 21 maja 2024 r. (akta kontroli str. 1-11, 1873-1879)

¹ Ministerstwo Aktywów Państwowych zostało utworzone na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 19 listopada 2019 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Energii (Dz.U. poz. 2290) poprzez zmianę nazwy Ministerstwa Energii na Ministerstwo Aktywów Państwowych z mocą od 15 listopada 2019 r. 29 lutego 2020 r. weszła w życie ustawa z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 284), która wprowadziła dział aktywa państwowe.

² Dz.U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Minister nie podjął wystarczających i rzetelnych działań mających na celu właściwe skoordynowanie i zintegrowanie procesów przygotowawczych do organizacji III Igrzysk Europejskich 2023 (*Igrzyska*), do realizacji których zobowiązała go Rada Ministrów w uchwale nr 124/2020 z 4 września 2020 r. w sprawie koordynacji działań przygotowawczych do organizacji III Igrzysk Europejskich – Kraków, Małopolska 2023.

W MAP nie sporządzono analizy kosztów i korzyści organizacji w Polsce Igrzysk, w szczególności nie ustalono pełnych kosztów i źródeł ich pokrycia, nie zweryfikowano korzyści przeprowadzenia Igrzysk przedstawionych przez Polski Komitet Olimpijski (PKOl) i gospodarzy Igrzysk, a także nie ustalono wymiernych wskaźników pozwalających na późniejszą ocenę osiągnięcia celów i efektów Igrzysk. Nie zdefiniowano również ryzyk, które mogły się pojawić na etapie przygotowania i organizacji Igrzysk. W konsekwencji MAP, jako koordynujący realizację przedsięwzięcia, nie dysponował całościową koncepcją, uwzględniającą wszystkie potrzebne zadania, tak więc nie mógł skutecznie zarządzać ryzykami pojawiającymi się na wszystkich etapach realizacji przedsięwzięcia, tj. przed, w trakcie i po Igrzyskach.

Wprawdzie w wyniku opracowania i prowadzenia prac legislacyjnych w MAP zostały uchwalone rozwiązania prawne umożliwiające organizatorom przygotowanie i przeprowadzenie Igrzysk, tj. ustawa z dnia 2 grudnia 2021 r. o wsparciu przygotowania III Igrzysk Europejskich w 2023 roku⁴ i rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 stycznia 2022 r. w sprawie wykazu przedsięwzięć III Igrzysk Europejskich w 2023 roku⁵, to jednak weszły one w życie dopiero po upływie odpowiednio ponad 15 i 16 miesięcy od powołania Ministra na Pełnomocnika Rządu do spraw koordynacji działań przygotowawczych do organizacji Igrzysk (*Pełnomocnik ds. koordynacji Igrzysk*) i odpowiednio na 18 i 19 miesięcy przed rozpoczęciem Igrzysk.

Limit wydatków z budżetu państwa ujęty w ustawie o wsparciu przygotowania Igrzysk na przygotowanie i organizację Igrzysk początkowo uwzględniał jedynie środki na opłatę licencyjną dla Stowarzyszenia Europejskich Komitetów Olimpijskich (ang. *European Olympic Committees, EOC*), a środki na wsparcie finansowe w infrastrukturę sportową i transportową oraz na działania związane z przygotowaniem i organizacją Igrzysk, realizowane przez powołaną spółkę celową, zostały uchwalone dopiero podczas pierwszej nowelizacji ustawy o wsparciu przygotowania Igrzysk, która weszła w życie 17 marca 2022 r., tj. po upływie 18 miesięcy od powołania Pełnomocnika ds. koordynacji Igrzysk i na 15 miesięcy przed rozpoczęciem Igrzysk. Dopiero po uchwaleniu limitu wydatków z budżetu państwa na te zadania możliwe było uruchomienie procedury udzielania dofinansowania podmiotom realizującym przedsięwzięcia konieczne dla zorganizowania i przeprowadzenia Igrzysk. Zastrzeżenia NIK dotyczą także zaniechań w zakresie prac legislacyjnych dotyczących zwiększenia maksymalnego limitu wydatków z budżetu państwa o 66 mln zł w ustawie o wsparciu przygotowania Igrzysk. Zmiany tej dokonano w wyniku inicjatywy poselskiej i weszła ona w życie 3 czerwca 2023 r., tj. 18 dni przed rozpoczęciem Igrzysk. Środki te były przeznaczone na dodatkowe dofinansowanie przedsięwzięć związanych z przygotowaniem i organizacją Igrzysk realizowanych przez spółkę celową.

Dodatkowo Minister jako Pełnomocnik ds. koordynacji Igrzysk nie ustalił planu działania, tj. harmonogramu i podziału ról/zadań pomiędzy organami administracji rządowej oraz jednostkami im podległymi i przez nie nadzorowanymi, które zapewniłyby efektywne i terminowe realizowanie jego działań.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym zastosowano ocenę w formie opisowej.

⁴ Dz.U. z 2024 r. poz. 75, dalej: *ustawa o wsparciu przygotowania Igrzysk*.

⁵ Dz.U. poz. 145, dalej: *rozporządzenie ws. wykazu przedsięwzięć*.

W ocenie NIK Minister jako Pełnomocnik ds. koordynacji Igrzysk nie dochował należytej staranności w organizacji prac *Zespołu Zadaniowego do koordynacji działań przygotowawczych do organizacji Igrzysk (Zespół Zadaniowy)*, w związku z tym, że powołał go dopiero po upływie dziewięciu miesięcy od dnia zobowiązania go do tego przez Radę Ministrów, a posiedzenia Zespołu Zadaniowego nie odbywały się z założoną częstotliwością. Co więcej powołany Zespół Zadaniowy, w skład którego wchodziła przedstawiciele wszystkich organów administracji rządowej, nie został wykorzystany w wystarczającym zakresie dla realizacji działań, do których był zobowiązany Minister jako Pełnomocnik ds. koordynacji Igrzysk. Minister nie skorzystał (poza jednym przypadkiem) z możliwości zaproszenia na posiedzenia Zespołu podmiotów najbardziej zainteresowanych organizacją Igrzysk, tj. gospodarzy. Nie skorzystano również z możliwości zlecenia wykonania ekspertyz, opinii, analiz lub raportów. Na posiedzeniach Zespołu, poza ustaleniem porządku obrad, nie podjęto żadnej uchwały, która wskazywałaby na wypracowanie stanowisk, rekomendacji, czy decyzji dotyczących uzgodnienia stanowisk lub rozstrzygnięcia kwestii spornych w przygotowaniu Igrzysk, np. ustalenie programu sportowego, w tym w zakresie dodatkowych dyscyplin (lekkoatletyka, strzelectwo i sporty wodne), czy też zawarcie umowy Host City and Region Contract (*umowa HCRC*). Przewodniczący Zespołu nie skorzystał z możliwości utworzenia grup roboczych, które miałyby się zajmować zagadnieniami należącymi do zakresu działania Zespołu.

Minister niezwłocznie po powołaniu na Pełnomocnika ds. koordynacji Igrzysk utworzył w MAP Biuro Koordynacji Igrzysk Europejskich 2023 (*BKI*), do którego zadań należały w szczególności koordynacja realizacji zadań wykonywanych przez organizatorów i współorganizatorów Igrzysk, opracowanie i prowadzenie prac legislacyjnych, a także współpraca z jednostkami samorządu terytorialnego (*js*), organami administracji rządowej, związkami, stowarzyszeniami i organizacjami pozarządowymi w zakresie przygotowania i organizacji Igrzysk. W ocenie NIK działania MAP w zakresie współpracy z innymi interesariuszami były niewystarczające, przez co nie zapewniono rzetelnego wypełnienia obowiązków w zakresie koordynacji działań na poziomie administracji rządowej. Koordynacja zadań związanych z przygotowaniem Igrzysk polegała głównie na opracowaniu projektu ustawy o wsparciu przygotowania Igrzysk i rozporządzenia ws. wykazu przedsięwzięć oraz zmian do tych aktów prawnych. Podejmowane działania nie miały istotnego wpływu na rozwiązywanie problemów pojawiających się w toku przygotowania i organizacji Igrzysk takich jak opóźnienia w pracach legislacyjnych, wprowadzanie do programu sportowego Igrzysk dodatkowych dyscyplin, których koszty nie były ujęte w limicie wydatków. Minister na etapie przygotowania do Igrzysk nie informował także Prezesa Rady Ministrów o zagrożeniach związanych z przygotowaniem i realizacją Igrzysk, do czego był zobowiązany uchwałą RM nr 124/2020.

NIK zwraca uwagę, że MAP nie dokumentowało ustaleń z kluczowych spotkań czy zdarzeń związanych z organizacją Igrzysk. Zdaniem NIK dokumentowanie istotnych ustaleń służy przekazywaniu zdobytej wiedzy i dobrych praktyk w celu tworzenia zasobów, które mogą być wykorzystane w przyszłości.

Należy zauważyć, że Igrzyska były bezprecedensowym międzynarodowym wydarzeniem sportowym organizowanym w Polsce, tak więc wymagało ono zaangażowania nie tylko gospodarzy Igrzysk, ale również Rządu i administracji rządowej w celu jego sprawnej organizacji i przebiegu.

W świetle stwierdzonych i opisanych powyżej nieprawidłowości NIK zwraca uwagę ponadto, na konieczność wzmocnienia kontroli zarządczej, której celem zgodnie z art. 68 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶ jest m.in. zapewnienie zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, zarządzania ryzykiem, efektywności i skuteczności działania oraz przepływu informacji.

⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 1270, dalej: *ufp*.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Planowanie i przygotowanie do organizacji Igrzysk

Opis stanu faktycznego

1.1. Rada Ministrów 30 maja 2019 r. podjęła uchwałę nr 45/2019 w sprawie organizacji III Igrzysk Europejskich Kraków 2023 (uchwała RM nr 45/2019), w której zadeklarowała poparcie dla działań Miasta Krakowa i Województwa Małopolskiego (gospodarzy) oraz PKOl w celu pozyskania praw do organizacji trzeciej edycji Igrzysk Europejskich w Polsce. Upoważniono w niej Prezesa Rady Ministrów do przekazania EOC deklaracji i zobowiązań Rządu Rzeczypospolitej Polskiej dotyczących organizacji i przeprowadzenia Igrzysk w przypadku wyboru Miasta Krakowa, Województwa Małopolskiego i PKOl jako organizatorów Igrzysk. Zakres tych gwarancji i zapewnień obejmował:

- 1) przestrzeganie przepisów EOC w odniesieniu do prawa bezpiecznego przejazdu wszystkich uczestników (zawodników, oficjeli, partnerów technicznych, VIP-ów i przedstawicieli mediów) z Narodowych Komitetów Olimpijskich oraz bezpłatnego wjazdu do kraju, na cały czas trwania zawodów oraz wszystkich czynności przygotowawczych przed Igrzyskami,
- 2) możliwość czasowego przywożenia na terytorium RP i zwolnione z opłat celnych i podatkowych, na warunkach określonych przez przepisy krajowe i Unii Europejskiej, wszystkich materiałów i urządzeń technicznych niezbędnych do organizacji i wsparcia Igrzysk pod warunkiem, że towary te zostaną skonsumowane lub wykorzystane w trakcie Igrzysk albo zostaną wywiezione po zakończeniu Igrzysk,
- 3) niezwłoczne rozpoznanie, w oparciu o przepisy prawa obowiązującego w RP, wniosków wizowych w razie konieczności uzyskania wizy.

Uchwała RM nr 45/2019 została załączona do oferty złożonej przez PKOl w procedurze ubiegania się o organizację Igrzysk.

31 maja 2019 r. PKOl złożył do EOC aplikację o przyznanie prawa organizacji Igrzysk⁸, a decyzja w tej sprawie została podjęta 22 czerwca 2019 r. podczas nadzwyczajnego posiedzenia EOC w Mińsku.

Potencjalnymi korzyściami organizacji Igrzysk w Polsce, wskazywanymi przez PKOl i gospodarzy, były promocja kraju, regionu i miasta, w tym zyskanie wizerunku Polski jako sprawnie i dobrze funkcjonującego państwa; wzmocnienie polskiej marki na arenie europejskiej, co powinno być stanowić bodziec dla rozwoju krajowej turystyki i inwestycji zagranicznych; pozyskanie środków, w wartościach wynegocjowanych z EOC, ze sprzedaży praw telewizyjnych do transmisji zawodów, od sponsorów i partnerów globalnych, europejskich i krajowych oraz ze sprzedaży biletów wstępu.

(akta kontroli str. 658-660, 859-907, 1886-1890)

Prezes Rady Ministrów w pismach z 21 czerwca 2019 r., tj. z dnia poprzedzającego decyzję EOC w sprawie przyznania prawa do organizacji Igrzysk, mając na względzie intencje Miasta Krakowa oraz Regionu Małopolski przedłożone do EOC za pośrednictwem PKOl, wyraził głęboką satysfakcję, że Polska gotowa jest podjąć się organizacji imprezy sportowej o międzynarodowym zasięgu. Prezes Rady Ministrów wskazał, że Rząd Polski deklaruje pełne poparcie dla tej inicjatywy i gwarantuje wsparcie finansowe w obszarze organizacji i niezbędnej infrastruktury z uwzględnieniem racjonalizacji budżetu i w oparciu o przygotowany przez zainteresowane strony kontrakt Miasta – Regionu Gospodarza Igrzysk z EOC.

Ówczesny Prezes PKOl zeznał, że Prezes Rady Ministrów uczestniczył w rozmowach związanych z przyznaniem Polsce prawa organizacji Igrzysk, oraz że na spotkaniu

⁷ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ Bid document for the hosting of the 2023 European Games – Invitation to the 50 European National Olympic Committees.

w Mińsku reprezentant Miasta Krakowa zgłaszała konieczność uzyskania gwarancji Rządu RP dla organizacji tej imprezy. Wówczas podejmowano działania, aby Rząd takich gwarancji udzielił.

Wyrazem tego były pisma Prezesa Rady Ministrów z 21 czerwca 2019 r., o których mowa powyżej, kierowane odrębnie do Prezydenta Miasta Krakowa i Marszałka Województwa Małopolskiego oraz do nich wspólnie (wszystkie o tej samej treści).

(akta kontroli str. 1886-1890)

Zgłoszenie Krakowa i Małopolski jako organizatorów Igrzysk nastąpiło przed utworzeniem MAP oraz przed powołaniem Pełnomocnika ds. koordynacji Igrzysk. Do 4 września 2020 r. sprawy związane z przyznaniem Polsce prawa do organizacji Igrzysk na szczeblu rządowym były prowadzone w Ministerstwie Sportu i Turystyki (MSiT)⁹.

Dyrektor Departamentu Kontroli i Audytu, działając na podstawie upoważnienia Ministra Aktywów Państwowych (Dyrektor DKiA), oświadczył, że Minister nie podejmował żadnych formalnych działań związanych z organizacją Igrzysk, ponieważ nie posiadał takich kompetencji w zakresie kierowanych przez siebie działów administracji rządowej. Wspierał natomiast ideę organizacji Igrzysk, czemu wyraz dawał w swoich wypowiedziach.

(akta kontroli str. 1211-1225, 1886-1890)

1.2. Rada Ministrów, mając na względzie konieczność rozpoczęcia i koordynacji działań przygotowawczych do organizacji Igrzysk, uchwałą nr 124/2020 z 4 września 2020 r. w sprawie koordynacji działań przygotowawczych do organizacji III Igrzysk Europejskich – Kraków, Małopolska 2023 (uchwała RM nr 124/2020) zobowiązała Wiceprezesa Rady Ministrów, Ministra Aktywów Państwowych do podjęcia działań obejmujących:

- analizę prawnych, technicznych i ekonomiczno-finansowych uwarunkowań przygotowania oraz realizacji Igrzysk,
- wdrożenie niezbędnych działań mających na celu uruchomienie realizacji przedsięwzięcia,
- monitorowanie realizacji przedsięwzięcia,
- wykonywanie innych zadań związanych z przygotowaniem i realizacją przedsięwzięcia, powierzonych przez Radę Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów.

Z uwagi na potrzebę pilnego rozpoczęcia działań związanych z przygotowaniem Igrzysk, podobnie jak w przypadku uchwały RM nr 45/2019, uchwała RM nr 124/2020 była procedowana w trybie odrębnym¹⁰.

(akta kontroli str. 859-888)

Z propozycją objęcia funkcji Pełnomocnika ds. koordynacji Igrzysk przez Wiceprezesa Rady Ministrów, Ministra Aktywów Państwowych, będącego także Członkiem Rady PKOl, wystąpił 10 grudnia 2019 r. do Prezesa Rady Ministrów ówczesny Prezes PKOl. Wskazał on, że Minister po przyznaniu Polsce praw organizacyjnych zaangażował się we wsparcie i promocję Igrzysk. Podkreślił, że Minister aktywnie działał w Radzie PKOl, a jego zaangażowanie, determinacja i doświadczenie były niezwykle ważne dla sukcesu organizacyjnego Igrzysk i sukcesu Polski. Ówczesny Prezes PKOl zeznał także, że wniosek o pełnienie tej funkcji przez Ministra wynikał głównie z konieczności

⁹ Funkcjonujące jako Ministerstwo Sportu i Turystyki do 15 listopada 2019 r. W dniu powołania drugiego rządu Mateusza Morawieckiego (15 listopada 2019 r.) zostało przekształcone w Ministerstwo Sportu. Od 6 października 2020 r. resortem właściwym dla kultury fizycznej kierował Minister Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu, przy czym 1 marca 2021 r. zniesiono Ministerstwo Sportu i tego samego dnia jego zadania przejęło nowo utworzone Ministerstwo Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu. 26 października 2021 r. ponownie utworzono Ministerstwo Sportu i Turystki.

¹⁰ Rozpatrzenie projektu w trybie odrębnym polegało na przedłożeniu projektu bezpośrednio do rozpatrzenia przez Radę Ministrów, z pominięciem poprzedzających etapów prac legislacyjnych, w tym konsultacji publicznych, opiniowania. Tryb ten określają §§ 98-100 uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. *Regulamin pracy Rady Ministrów* (M.P. z 2022 r. poz. 348).

zapewnienia bezpieczeństwa finansowego polegającego na wsparciu spółek Skarbu Państwa, które mogłyby się włączyć w sponsorowanie tej imprezy.

Minister, przed objęciem funkcji Pełnomocnika ds. koordynacji Igrzysk, angażował się w działania związane z organizacją tej imprezy, m.in. uczestniczył w spotkaniach i konferencjach poświęconych temu wydarzeniu w lipcu 2019 r. oraz w lipcu i we wrześniu 2020 r., przy czym jak oświadczył Dyrektor DKiA, Minister uczestniczył w nich jako gość, a nie organizator.

(akta kontroli str. 857-891, 1886-1890)

W celu realizacji powierzonych w uchwale RM nr 124/2020 zadań Minister miał powołać stały zespół zadaniowy złożony z przedstawicieli organów administracji rządowej i miał mu przewodniczyć.

Do prac w tym zespole Pełnomocnik ds. koordynacji Igrzysk mógł zapraszać przedstawicieli organów jst oraz związków, stowarzyszeń i organizacji pozarządowych.

Zgodnie z § 3 uchwały RM nr 124/2020 organy administracji rządowej oraz jednostki im podległe i przez nie nadzorowane były zobowiązane do współdziałania i udzielania pomocy Pełnomocnikowi ds. koordynacji Igrzysk, w szczególności przez udostępnianie informacji i dokumentów niezbędnych do realizacji jego zadań oraz, na wniosek Pełnomocnika, do udzielania mu wsparcia merytorycznego w zakresie ich właściwości. Pełnomocnik ds. koordynacji Igrzysk, w celu właściwej realizacji powierzonych mu zadań, mógł współpracować z organami jst, państwowymi osobami prawnymi, osobami prawnymi z udziałem Skarbu Państwa oraz organizacjami pozarządowymi.

Zgodnie z § 4 uchwały RM nr 124/2020 Pełnomocnik ds. koordynacji Igrzysk mógł przedstawiać Radzie Ministrów analizy, oceny i wnioski związane z przygotowaniem i realizacją przedsięwzięcia, a także miał informować Prezesa Rady Ministrów o zagrożeniach dla realizacji powierzonych mu zadań.

(akta kontroli str. 857-888)

1.3. Z dniem 21 października 2020 r. w MAP utworzono BKI¹¹, do którego zadań należały w szczególności:

- koordynacja realizacji zadań wykonywanych przez organizatorów i współorganizatorów związanych z organizacją i przeprowadzeniem Igrzysk oraz nadzór nad prawidłowością realizacji tych zadań,
- zapewnienie wsparcia eksperckiego i obsługa Pełnomocnika ds. koordynacji Igrzysk oraz obsługa zespołu zadaniowego powołanego przez Ministra,
- opracowanie i prowadzenie prac legislacyjnych w zakresie projektu ustawy w sprawie przygotowania Igrzysk,
- współpraca z jst, organami administracji rządowej, związkami, stowarzyszeniami i organizacjami pozarządowymi w zakresie przygotowania i organizacji Igrzysk, a także współpraca z innymi departamentami MAP oraz podmiotami zewnętrznymi w zakresie spraw pozostających we właściwości biura związanych z koordynacją Igrzysk,
- weryfikacja, opracowanie materiałów i sprawozdań przekazywanych do biura przez organy administracji rządowej w sprawie realizacji zadań w zakresie przygotowania Igrzysk,
- gromadzenie informacji na temat przebiegu i realizacji przygotowań do Igrzysk,
- współpraca z innymi departamentami oraz podmiotami zewnętrznymi w zakresie spraw pozostających we właściwości biura związanych z koordynacją Igrzysk.

(akta kontroli str. 1274-1287)

¹¹ Zarządzenie nr 172 Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 października 2020 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Aktywów Państwowych (M.P. poz. 976). Biuro zostało zlikwidowane na podstawie zarządzenia nr 644 Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2023 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie nadania statutu Ministerstwu Aktywów Państwowych (M.P. poz. 1362).

1.4. Minister zarządzeniem z dnia 2 czerwca 2021 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw koordynacji działań przygotowawczych do organizacji III Igrzysk Europejskich – Kraków, Małopolska 2023¹² (zarządzenie z 2 czerwca 2021 r.) powołał Zespół, który był organem wspierającym Ministra w realizacji zadań, do podjęcia których zobowiązała go Rada Ministrów w uchwale RM nr 124/2020. Do zadań Zespołu Zadaniowego należały:

- analiza prawnych, technicznych i ekonomiczno-finansowych uwarunkowań przygotowania oraz realizacji Igrzysk,
- wdrożenie niezbędnych działań mających na celu uruchomienie realizacji przedsięwzięcia,
- monitorowanie realizacji przedsięwzięcia.

W skład Zespołu Zadaniowego wchodził: Minister jako Przewodniczący, Dyrektor BKI jako zastępca Przewodniczącego, członkowie Zespołu będący wyznaczonymi przedstawicielami: 11 ministrów¹³, Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego, Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego oraz Urzędu Patentowego Rzeczypospolitej Polskiej, a także pracownik BKI wyznaczony przez Dyrektora BKI jako sekretarz Zespołu.

Zgodnie z § 4 zarządzenia z 2 czerwca 2021 r. do zadań Przewodniczącego należały: zwoływanie posiedzeń Zespołu z własnej inicjatywy lub na wniosek zastępcy Przewodniczącego, przewodniczenie posiedzeniom Zespołu, kierowanie pracami Zespołu i ich koordynowanie oraz podpisywanie protokołów z posiedzeń Zespołu.

W przypadku nieobecności Przewodniczącego zadania te miała wykonywać zastępca Przewodniczącego.

W żadnym z 10 posiedzeń Zespołu Zadaniowego, które odbyły się w okresie od 14 października 2021 r. do 13 czerwca 2023 r., nie uczestniczył Minister – Przewodniczący Zespołu. Każde ze spotkań w jego imieniu prowadziła Dyrektor BKI, będąca zastępcą Przewodniczącego Zespołu.

W spotkaniach Zespołu Zadaniowego nie brali udziału przedstawiciel Ministra Koordynatora Służb Specjalnych ani przedstawiciel Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa. Przedstawiciel Ministra Edukacji i Nauki, który był sygnatariuszem Listu intencyjnego z 2 października 2019 r. w sprawie podjęcia działań w celu przygotowania i organizacji Wioski Igrzysk Europejskich, uczestniczył w posiedzeniach Zespołu dopiero od 16 lutego 2023 r.

Ówczesna Dyrektor BKI wskazała, że zgodnie z zarządzeniem Ministra wszystkie osoby, które wchodziły w skład Zespołu, reprezentujące resorty, były zapraszane na posiedzenia. Osoby, które przybyły były odnotowywane na liście obecności. Wyjaśniła, że nie były jej znane powody nieobecności na posiedzeniach Zespołu Zadaniowego przedstawicieli podmiotów, o których mowa powyżej. Wskazała także, że jeśli chodzi o przedstawiciela Ministerstwa Edukacji i Nauki, osobiście była w kontakcie z tym resortem, a także pośredniczyła w kontaktach spółki Igrzyska Europejskie Sp. z o.o. (Spółka) z Ministerstwem Edukacji i Nauki w sprawach dotyczących np. przesunięcie roku akademickiego czy inwestycji.

(akta kontroli str. 12-19, 383-421, 1205-1210, 1667-1668)

Zgodnie z § 2 ust. 2 zarządzenia z 2 czerwca 2021 r. do udziału w pracach Zespołu Zadaniowego Przewodniczący mógł zapraszać, z głosem doradczym, przedstawicieli organów jst oraz związków, stowarzyszeń i organizacji pozarządowych, których wiedza i doświadczenie mogły być przydatne do wykonywania zadań Zespołu.

¹² Dz. Urz. Ministra Aktywów Państwowych poz. 14.

¹³ To jest Ministra: Edukacji i Nauki; Finansów; Funduszy i Polityki Regionalnej (wcześniej Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej); Infrastruktury; Koordynatora Służb Specjalnych; Sportu i Turystyki (wcześniej Ministra Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu); Obrony Narodowej, Rozwoju i Technologii (wcześniej Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii); Spraw Wewnętrznych i Administracji; Spraw Zagranicznych; Zdrowia.

Z treści protokołów posiedzeń Zespołu Zadaniowego wynikało, że w żadnym ze spotkań nie uczestniczyli przedstawiciele Miasta Krakowa i Województwa Małopolskiego, tj. gospodarzy Igrzysk, przy czym jak wskazała ówczesna Dyrektorka BKI, w jednym posiedzeniu wzięli udział przedstawiciele Marszałka Województwa Małopolskiego (dyrektor i zastępca dyrektora Departamentu Sportu i Igrzysk Europejskich UMWM wraz z działającym na zlecenie Marszałka Koordynatorem Zespołu Ekspertów).

Przedstawiciele Spółki, będącej organizatorem Igrzysk, uczestniczyli w dziewięciu posiedzeniach Zespołu. Nie uczestniczyli jedynie w pierwszym posiedzeniu, które odbyło się w październiku 2021 r., tj. przed rozpoczęciem działalności przez Spółkę.

W niektórych posiedzeniach Zespołu Zadaniowego brali udział Prezes Polskiej Organizacji Turystycznej (POT), będący jednocześnie przedstawicielem Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii, przedstawiciel Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska oraz Dyrektor Drużynowych Mistrzostw Europy w Lekkoatletyce Silesia 2023, który uczestniczył także w konsultowaniu treści projektu ustawy o *wspieraniu przygotowania Igrzysk*.

(akta kontroli str. 12-19, 383-421, 1217-1243, 1678-1686)

Zespół Zadaniowy, pomimo istnienia takiej możliwości, nie zlecał wykonania żadnych ekspertyz, opinii, analiz lub raportów na potrzeby realizowanych zadań.

(akta kontroli str. 1205-1210, 1300-1307)

Zgodnie z § 5 ust. 2 zarządzenia z 2 czerwca 2021 r. posiedzenia Zespołu Zadaniowego miały odbywać się co najmniej raz na dwa miesiące. Mogły odbywać się w trybie zdalnym w formie telekonferencji lub wideokonferencji. Przewodniczący albo zastępca Przewodniczącego w przypadku nieobecności Przewodniczącego mieli zawiadomić członków Zespołu Zadaniowego o terminie i trybie posiedzenia, wskazując miejsce posiedzenia lub sposób porozumiewania się na odległość. Zawiadomienie powinno być dostarczone co najmniej na 7 dni przed wyznaczonym terminem posiedzenia Zespołu.

W okresie od powołania Zespołu Zadaniowego (2 czerwca 2021 r.) do rozpoczęcia Igrzysk (21 czerwca 2023 r.), tj. przez okres dwóch lat, odbyło się 10 posiedzeń Zespołu. Pierwsze posiedzenie miało miejsce 14 października 2021 r. w siedzibie MAP. Pozostałe posiedzenia odbyły się w trybie zdalnym w formie wideokonferencji. Wszystkie posiedzenia rozpoczynały się o godzinie 14:00, z czego ponad połowa w piątki. Posiedzenia nie odbywały się z wymaganą częstotliwością.

(akta kontroli str. 1217-1243)

Zgodnie z § 6 ust. 2 zarządzenia z 2 czerwca 2021 r. Zespół Zadaniowy miał podejmować rozstrzygnięcia na posiedzeniach w formie uchwał, w drodze uzgodnienia stanowisk, a w przypadku niejednomyślności Przewodniczący powinien zarządzić głosowanie. Z przebiegu poszczególnych posiedzeń Zespołu Zadaniowego sekretarz miał sporządzić protokół, który był podpisywany przez osobę przewodniczącą posiedzeniu. Protokoły miały zawierać m.in. ustalenia poczynione w trakcie posiedzenia.

Podczas spotkań Zespołu Zadaniowego omawiano stan przygotowań do Igrzysk, w tym kwestie związane z projektowaną specustawą i rozporządzeniem dot. przedsięwzięć finansowanych z budżetu państwa, a także prac nad umową HCRC. Przekazywano także informacje nt. programów wsparcia przygotowanych i ogłoszonych przez Ministra Infrastruktury oraz Ministra Sportu i Turystyki, a także realizacji umów dotacyjnych. Na posiedzeniach Zespołu, poza ustaleniem porządku obrad, nie podjęto żadnej uchwały, która wskazywałaby na wypracowanie stanowisk, rekomendacji, czy decyzji dotyczącej uzgodnienia stanowisk lub rozstrzygnięcia kwestii spornych dotyczących przygotowania Igrzysk.

(akta kontroli str. 383-421, 1300-1307)

Zgodnie z § 8 zarządzenia z 2 czerwca 2021 r. Przewodniczący Zespołu z własnej inicjatywy lub na wniosek członka Zespołu mógł tworzyć grupy robocze złożone

z osób wchodzących w skład Zespołu oraz zapraszanych przez Przewodniczącego z głosem doradczym, zajmujące się poszczególnymi zagadnieniami należącymi do zakresu działania Zespołu. Powołując grupy robocze, Przewodniczący Zespołu miał określić ich skład i zakres działania. Grupy robocze nie były tworzone.

(akta kontroli str. 1205-1210, 1891-1892)

Kwestię dotyczącą wykorzystywania w ograniczonym zakresie Zespołu Zadaniowego do koordynacji działań przygotowawczych do organizacji Igrzysk przedstawiono w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

1.5. W MAP nie opracowano analizy kosztów i korzyści przeprowadzenia w Polsce Igrzysk. Nie określono również żadnych mierników i wskaźników, które pozwoliłyby po Igrzyskach ocenić stopień realizacji celów czy efektów Igrzysk, ani planu działania pozwalającego na sprawne wdrożenie działań w ramach przygotowania do Igrzysk (szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 1300-1307)

Dyrektor DKiA oświadczył, że badania i analizy przeprowadzały podmioty zaangażowane w proces, tj. POT, PKOl, Miasto Kraków czy Województwo Małopolskie, a także MSiT i Ministerstwo Infrastruktury (MI), które dokonywały analizy i weryfikacji przedsięwzięć realizowanych na potrzeby Igrzysk. Dyrektor DKiA wskazał, że analizy te były na bieżąco wykorzystywane m.in. przy przygotowaniu niezbędnych regulacji prawnych, w tym projektu ustawy o *wspieraniu przygotowania Igrzysk*, projektu rozporządzenia ws. *wykazu przedsięwzięć* oraz przy nowelizacji tych aktów prawnych.

MAP dysponowało analizami przygotowanymi przez POT sporządzonymi w okresie od listopada 2020 r. do stycznia 2021 r. i przekazanymi MAP z własnej inicjatywy. Obejmowały one m.in.:

- raport *Badanie postaw i opinii mieszkańców Małopolski w związku z organizacją Igrzysk Europejskich Kraków – Małopolska 2023*,
- operat prawny dotyczący możliwości organizacji Igrzysk przez państwową osobę prawną zlecony przez POT,
- zestaw rekomendacji na temat organizacji Igrzysk w Małopolsce i w Krakowie przedstawionych przez: Krakowską Kongregację Kupiecką, Krakowską Izbę Turystyki i Federację Stowarzyszeń Przewodnickich,
- opracowania na temat wpływu międzynarodowych wydarzeń sportowych na turystykę przyjazdową oraz wewnętrzny ruch turystyczny, a także organizacji takich wydarzeń przez narodowe organizacje turystyczne.

Dokumenty te zawierały głównie informacje przemawiające za powierzeniem POT, jako państwowej osobie prawnej, roli organizatora Igrzysk, zamiast powoływania spółki celowej. POT wskazywał także na potrzebę przeprowadzenia analizy ryzyka dla całego projektu.

Dokumenty przedstawione przez PKOl obejmowały informacje na temat działań prowadzonych podczas wcześniejszych edycji Igrzysk Europejskich. Dane przekazane przez gospodarzy Igrzysk dotyczyły dyscyplin planowanych do rozegrania w ramach Igrzysk oraz koniecznych inwestycji sportowych i infrastrukturalnych. Wykorzystano je w procesie legislacyjnym (szerzej na ten temat w dalszej części wystąpienia).

(akta kontroli str. 12-19, 661-856, 1226-1253)

Odnosząc się do podstaw podjęcia decyzji o przystąpieniu do organizacji Igrzysk oraz decyzji o opłacalności realizacji tego przedsięwzięcia, mimo braku analiz kosztów i korzyści Igrzysk, Dyrektor DKiA wskazał, że adresatem tego pytania są gospodarze Igrzysk, którzy otrzymali tę rolę 22 czerwca 2019 r., tj. ponad rok przed powołaniem Pełnomocnika ds. koordynacji Igrzysk, i którzy odpowiadali za koordynację przygotowania Igrzysk. Dyrektor DKiA oświadczył również, że Pełnomocnik ds. koordynacji Igrzysk koordynował wyłącznie działania członków Rady Ministrów

w zakresie potrzeb zgłaszanych przez organizatorów, ponieważ tylko taki był zakres jego kompetencji.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w informacji przekazanej przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów (KPRM) Szefowa KPRM wskazała, że celem powołania Pełnomocnika była konieczność właściwego skoordynowania i zintegrowania procesów, które ze względu na swoją skalę – Igrzyska stanowiły największe europejskie sportowe przedsięwzięcie w 2023 r. – i złożoność, wymagały prac prowadzonych równoległe w Ministerstwie Aktywów Państwowych, Ministerstwie Sportu, Ministerstwie Infrastruktury oraz jednostkach samorządu terytorialnego, w tym w Mieście Krakowie. Kandydatura Pana Jacka Sasina została zarekomendowana przez PKOl oraz poparta przez Ministra Sportu.

(akta kontroli str. 857-864, 890-891, 1300-1307)

1.6. Na etapie przygotowania Igrzysk MAP w ramach monitorowania postępu prac związanych z zawarciem umowy HCRC, ustalaniem programu sportowego Igrzysk, a także realizacją inwestycji oraz przygotowaniem prowadzonymi przez Spółkę gromadził informacje przekazywane przez gospodarzy Igrzysk i Spółkę. Odbывало się to poprzez bieżącą korespondencję prowadzoną przez BKI, kierowanie zapytań przez Pełnomocnika ds. koordynacji Igrzysk lub Sekretarza Stanu w MAP do organizatorów Igrzysk, a także w trakcie spotkań przedstawicieli MAP z podmiotami zaangażowanymi w organizację Igrzysk, w tym podczas spotkań Zespołu Zadaniowego.

Informacje w tym obszarze uzyskiwano także z raportów przekazywanych przez Spółkę. W okresie od października 2021 r. do czerwca 2023 r. Spółka przekazała do MAP 13 raportów, prezentacji i analiz, w których przedstawiano m.in. bieżące informacje nt. planowanych i zrealizowanych przez Spółkę wydatków (stan budżetu, realizowane zamówienia), aktualnej listy dyscyplin sportowych przewidzianych do rozegrania w trakcie Igrzysk wraz z lokalizacjami, informacje nt. funkcjonowania i organizacji Spółki, prowadzonych i planowanych przez nią działań w zakresie bezpieczeństwa, usług realizowanych na rzecz uczestników, współpracy z mediami, logistyki, marketingu i promocji oraz dystrybucji biletów.

(akta kontroli str. 12-656, 1591-1668)

Prawo przeprowadzenia Igrzysk przyznawała umowa HCRC zawarta 17 maja 2022 r. pomiędzy EOC a PKOl, Gminą Miejską Kraków, Województwem Małopolskim i Spółką (Komitet Organizacyjny Igrzysk). W umowie ustalono m.in. program sportowy¹⁴, warunki organizacji Igrzysk, wysokość wynagrodzenia za prawo do organizacji Igrzysk, podział przychodów z tytułu korzystania z praw medialnych oraz wsparcie ze strony Rządu RP i gospodarzy, w tym gwarancje finansowe.

Projekt umowy HCRC został przedstawiony przez EOC za pośrednictwem PKOl. Negocjacje treści umowy toczyły się od listopada 2020 r., przy czym od lutego 2022 r. równoległe rozpoczęto prace nad tłumaczeniem umowy przez PKOl. Poza podmiotami, które podpisały umowę, w negocjacjach uczestniczyli także przedstawiciele Województwa Śląskiego (marzec-kwiecień 2021 r.). Ostatecznie jednak Samorząd Województwa Śląskiego zrezygnował z zawarcia umowy HCRC.

W początkowej fazie jedną ze stron umowy HCRC miał być również Rząd RP, przy czym na początku 2021 r. rozwiązanie takie zostało wyeliminowane.

Zaproponowana przez EOC treść umowy HCRC przewidywała Rząd jako jedną ze stron umowy, obok PKOl i Komitetu Organizacyjnego utworzonego przez Rząd, zobowiązaną do zorganizowania Igrzysk oraz zapewniającą, że Miasto Gospodarz spełni wszelkie wymagania zawarte w umowie. W MAP analizowano kwestię udziału

¹⁴ Program sportowy został zmodyfikowany na podstawie zawartego 19 czerwca 2023 r. aneksu do umowy HCRC. Program wskazywał następujące sporty olimpijskie (21): łucznictwo, pływanie artystyczne, lekkoatletyka, badminton, koszykówka, boks, *breaking* (taniec sportowy), slalom kajakowy, sprint kajakowy, kolarstwo górskie, kolarstwo BMX freestyle, skoki do wody, szermierka, judo, pięciobój nowoczesny, *rugby 7*, wspinaczka sportowa, strzelectwo, tenis stołowy, *taekwondo*, *triathlon*, oraz sporty nieolimpijskie (9): piłka ręczna plażowa, piłka nożna plażowa, karate, kickboxing, *muaythai*, padel, skoki narciarskie, *teqball*, biegi górskie. Ostatecznie przeprowadzono zawody w 29 dyscyplinach – zrezygnowano z biegów górskich.

Rządu RP w umowie HCRC. W grudniu 2020 r. BKI pozyskało opinię Departamentu Prawnego MAP na ten temat. W opinii tej Departament Prawny zwracał uwagę na różnice pomiędzy Rządem w znaczeniu prawa ustrojowego oraz Skarbem Państwa (osobą prawną), który może występować w stosunkach cywilnoprawnych, działając poprzez *statio fisci*. Przedstawione do zaopiniowania fragmenty projektu umowy HCRC wskazywały, że porozumienie dotyczy sfery stosunków cywilnoprawnych, w związku z czym stroną umowy cywilnoprawnej byłby Skarb Państwa reprezentowany przez jednostkę organizacyjną wskazaną w przepisach prawa, o ile Skarb Państwa byłby wskazany jako organizator igrzysk. Zdaniem Departamentu Prawnego należało rozróżnić działania koordynacyjne, ściśle organizacyjne administracji rządowej od roli Skarbu Państwa w stosunkach cywilnoprawnych. Użycie pojęcia Rząd w przedstawionych fragmentach umowy uznano za prawnie nieuzasadnione. W konsekwencji Minister zakomunikował stronom brak możliwości włączenia Rządu do umowy HCRC.

(akta kontroli str. 1300-1328, 1880-1890)

W związku z brakiem możliwości podpisania umowy HCRC przez Rząd RP Prezes PKOl przedstawił propozycję deklaracji wspólnej Rządu, EOC i PKOl w sprawie realizacji Igrzysk. Na podstawie tej deklaracji strony miały m.in. wymieniać informacje i prowadzić dialog polityczny i społeczny w zakresie niezbędnym do przeprowadzenia Igrzysk, dokonywać okresowych przeglądów i ocen stanu przygotowań, regularnie organizować konsultacje na różnych szczeblach, w celu ujednolicenia swoich stanowisk w kwestiach będących przedmiotem wzajemnego zainteresowania, oraz inicjować i realizować wspólne działania zmierzające do jak najlepszego przygotowania Igrzysk. BKI konsultowało projekt tej deklaracji. Dyrektor Generalna wskazała, że MAP nie otrzymało odpowiedzi na uwagi do projektu tej deklaracji przesłane do PKOl 15 lutego 2021 r. Ówczesna Dyrektor BKI podała, że nie do końca pamięta ten wątek, nie wie dlaczego koncepcja podpisania takiej deklaracji upadła.

Ówczesny Prezes PKOl zeznał, że nie wie, dlaczego *Deklaracja Rządu RP w sprawie realizacji III Igrzysk Europejskich 2023*, której projekt był konsultowany między PKOl i MAP w okresie listopad 2020 r. – marzec 2021 r. nie została podpisana.

(akta kontroli str. 1205-1210, 1880-1890)

Podczas spotkania 23 lutego 2021 r. pomiędzy Ministrem i Prezesem PKOl planowano podpisanie umów i deklaracji do 16 kwietnia 2021 r. (data posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego EOC), nie wskazując przy tym konkretnych dokumentów.

W marcu 2021 r., za pośrednictwem Prezesa PKOl, władze EOC potwierdziły przyjęcie do wiadomości i zaakceptowanie, że Rząd RP nie może być stroną umowy HCRC ani Komitetu Organizacyjnego, będąc jednocześnie gwarantem finansowym za zobowiązania podjęte przez Komitet Organizacyjny. W związku z tym EOC zaproponował podpisanie podczas kolejnej wizyty przedstawicieli EOC w Polsce listu, którego treść przekazano za pośrednictwem PKOl. Według treści tego listu Rząd miał zobowiązać się i zagwarantować organizację Igrzysk, w szczególności miał zapewnić, że Komitet Organizacyjny, czyli Spółka, będzie w stanie zrealizować Igrzyska oraz miał pokryć wszelkie zobowiązania finansowe niewypełnione przez Komitet Organizacyjny i ewentualne braki ekonomiczne Komitetu Organizacyjnego. List ten nie został jednak podpisany. Ówczesna Dyrektor BKI wyjaśniła, tak jak w przypadku deklaracji, że trudno jest powiedzieć, co było przyczyną niepodpisania tego listu. Wskazała także, że jedyne gwarancje, do których był zobowiązany Rząd RP, były ujęte w uchwale RM nr 45/2019. Zwróciła również uwagę, że poprzednie edycje Igrzysk odbywały się w innym ustroju politycznym niż obowiązuje Polsce.

Ostatecznie nie doszło do zawarcia żadnego porozumienia pomiędzy Rządem RP, EOC, PKOl, czy innymi podmiotami zaangażowanymi w organizację Igrzysk.

(akta kontroli str. 1205-1210, 1886-1890)

W kontaktach z MAP strona samorządowa zwracała uwagę m.in. na konieczność udzielenia przez Rząd gwarancji finansowania części kosztów organizacyjnych, opłaty licencyjnej dla EOC oraz kosztów inwestycji sportowych i infrastrukturalnych

przed podpisaniem umowy HCRC. Według EOC warunkiem wejścia w życie postanowień umowy HCRC było *wdrożenie wszystkich niezbędnych środków*, tj. prawidłowo przyjętych i wydanych przez władze polskie gwarancji finansowych i innego rodzaju.

W toku negocjacji umowy HCRC zwracano także uwagę, że Komitet Organizacyjny oraz gospodarze Igrzysk nie mają wpływu na wskazane w projekcie umowy HCRC zobowiązania i gwarancje Rządu RP. Wyrażano także obawy i uwagi co do zobowiązania stron umowy do respektowania wszelkich umów zawieranych przez EOC. Prezydent Miasta Krakowa w piśmie z 26 kwietnia 2022 r. do Prezydenta EOC zwracał uwagę na kwestie sporne dotyczące m.in. finansowania dyscyplin rozgrywanych poza Krakowem i Regionem Małopolskim, rozszerzającej się listy dyscyplin oraz braku możliwości finansowania usług świadczonych przez wskazanego przez EOC dostawcę IT (podnoszono, że powinno to być uregulowane pomiędzy EOC a Rządem RP).

Dyrektor DKiA oświadczył, że Minister jako Pełnomocnik ds. koordynacji Igrzysk nie był stroną umowy HCRC i co za tym idzie, nie uczestniczył w ustalaniu jej szczegółowych warunków i przepisów. Minister wyłącznie koordynował działania członków Rady Ministrów, ponieważ miał tylko takie uprawnienie. Minister nie miał żadnych narzędzi formalnego wpływu na organizatorów i posiadał tylko takie informacje, jakich udzielili mu organizatorzy oraz przedstawiciele administracji rządowej.

(akta kontroli str. 857-864, 893-927, 1886-1890)

W umowie HCRC (pkt 6.1) wskazano, że Rząd RP nie był stroną tej umowy, oraz że został wezwany do udzielenia gwarancji wymaganych przez EOC i gospodarzy Igrzysk, których treść dołączono do umowy HCRC w załączniku D *Gwarancje udzielane przez Rząd RP*. Zgodnie z załącznikiem D do umowy HCRC gwarancje udzielane przez Rząd RP miały uwzględniać w szczególności:

- 1) zagwarantowanie przestrzegania postanowień Karty Olimpijskiej i Statutu EOC podczas prowadzenia wszelkich działań związanych z organizacją Igrzysk,
- 2) zagwarantowanie niezbędnych środków zapewniających ochronę i poszanowanie praw człowieka, zapobieganie wszelkim czynom prowadzącym do nadużyć lub korupcji oraz zapewnienie przestrzegania wszelkich obowiązujących na terytorium Polski przepisów i ustaleń umów międzynarodowych w zakresie planowania, budownictwa, ochrony środowiska, bezpieczeństwa i higieny, warunków pracy i dziedzictwa kulturowego,
- 3) zagwarantowanie braku przeszkód prawnych dla organizacji na terytorium Polski Igrzysk zgodnie z postanowieniami HCRC,
- 4) zagwarantowanie zastosowania wszelkich niezbędnych środków zapewniających przestrzeganie przez Krajową Organizację Antydopingową postanowień Światowego Kodeksu Antydopingowego oraz zabezpieczenie wymienionych w umowie wymogów dotyczących zwalczania dopingu,
- 5) zagwarantowanie bezpieczeństwa i spokojnego przebiegu Igrzysk,
- 6) zagwarantowanie nieodpłatnego udostępnienia usług świadczonych przez Rząd Komitetowi Organizacyjnemu¹⁵,
- 7) udzielenie gwarancji finansowej wykonania wszystkich zobowiązań przyjętych przez Komitet Organizacyjny w celu organizacji i przeprowadzenia Igrzysk.

W załączniku D do umowy HCRC wskazano, że gwarancje Rządu zostały udzielone w formie uchwały RP nr 45/2019 i ujęte w jej załączniku pn. *Deklaracje i Zobowiązania Rządu RP* (przedstawiono je we wcześniejszej części wystąpienia). Wszystkie pozostałe obowiązki wynikają z przepisów prawa polskiego i unijnego. Gwarancje wskazane w załączniku D zostały potwierdzone również przez PKOI w odniesieniu do

¹⁵ Zgodnie z umową HCRC Komitet Organizacyjny oznaczał Komitet Organizacyjny Igrzysk Europejskich 2023 ustanowiony w Polsce w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością o firmie „Igrzyska Europejskie 2023 sp. z o.o.” utworzonej zgodnie z prawem polskim, będący jedynym podmiotem powołanym i uznanym przez Rząd RP i władze lokalne za uprawniony do podejmowania uzgodnień w sprawie wszystkich aspektów przygotowań i przeprowadzenia Igrzysk Europejskich 2023 z EOC oraz zarządzania takimi działaniami.

gwarancji przestrzegania postanowień Karty Olimpijskiej, a tym samym Statutu EOC, oraz przez MSiT, którego celem było m.in. przeciwdziałanie korupcji i dyskryminacji w sporcie, realizacja polityki antydopingowej, zapewnienie bezpieczeństwa imprez sportowych oraz przestrzeganie postanowień *Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*.

Szczegółowe przepisy dotyczące bezpieczeństwa imprez masowych (w tym sportowych) były określone w przepisach ustawy z dnia 20 marca 2009 r. *o bezpieczeństwie imprez masowych*¹⁶. Wszystkie zawody w dyscyplinach sportowych w ramach Igrzysk miały być prowadzone zgodnie z wytycznymi w tych przepisach.

Gwarancje finansowe miały być ujęte w formie ustawy oraz specjalnych programów przyjętych przez MSiT oraz przez MI, określających zobowiązania finansowe w zakresie wsparcia i organizacji Igrzysk.

Dyrektor DKiA oświadczył, że ani Minister jako Pełnomocnik ds. koordynacji Igrzysk, ani MAP nie uczestniczyli i nie prowadzili prac dot. udzielania gwarancji finansowych, ponieważ *Minister Aktywów Państwowych nie był właściwy do udzielania gwarancji finansowych*. Od początku prac, w które zaangażowane było MAP, w *licznych dyskusjach zwracano uwagę na ograniczenia prawne dotyczące udzielania gwarancji i brak podpisania umowy Host City and Region Contract. Należy zwrócić uwagę, że udzielanie gwarancji przez Skarb Państwa następuje w trybie ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (Dz. U. z 2023 r. poz. 926), a MAP nie posiada wiedzy o tym, aby jakkolwiek podmiot organizujący Igrzyska występował z wnioskiem o udzielenie gwarancji we wskazanym w tej ustawie trybie.*

(akta kontroli str. 12-19, 1300-1328, 1880-1885)

1.7. W 2020 i 2021 r. przedstawiciele MAP uczestniczyli w spotkaniach i konferencjach poświęconych organizacji Igrzysk. Odbływały się one w ramach kontaktów roboczych (np. z MSiT, PKOl, gospodarzami Igrzysk), a także podczas oficjalnych wizyt przedstawicieli EOC w Polsce. Rozmowy dotyczyły m.in. utworzenia Komitetu Organizacyjnego, planowanych przychodów oraz kosztów (opłaty licencyjnej, kosztów inwestycji), potencjalnego udziału POT oraz wspólnych umów i deklaracji, opóźnień w uzgodnieniu umowy HCRC oraz zatwierdzeniu ostatecznej listy dyscyplin.

W ramach kontaktów Pełnomocnika ds. koordynacji Igrzysk z Prezesem PKOl omawiano m.in. rolę PKOl w Igrzyskach, podział środków (wpływów), kwestie związane z zabezpieczeniem środków na opłatę dla EOC (wówczas rozmawiano o kwocie 25 mln euro, płatnej w ratach). W marcu 2021 r. Prezes PKOl przekazał Pełnomocnikowi ds. koordynacji Igrzysk list władz EOC, w którym EOC wskazywało na pilną potrzebę utworzenia Komitetu Organizacyjnego (zwracano uwagę na potrzebę współpracy z jednym podmiotem posiadającym uprawnienia decyzyjne, niezależnie od liczby zaangażowanych stron) i podpisania umowy HCRC. EOC informowało także o negocjacjach prowadzonych z Europejską Unią Nadawców (ang. *European Broadcasting Union, EBU*) oraz o warunkach stawianych przez nadawców, o możliwych dwóch modelach opłaty dla EOC i nabycia praw marketingowych związanych ze sponsorowaniem i sprzedażą towarów. W każdym przypadku EOC miało zachować tylko międzynarodowe prawa telewizyjne, pozostawiając prawa do telewizji krajowej Komitetowi Organizacyjnemu. EOC zwracał również uwagę na potrzebę uznania wskazanego przez EOC dostawcy IT jako preferowanego dostawcy tych usług.

(akta kontroli str. 1211-1225, 1416-1423, 1886-1890)

W ramach uzgodnień pomiędzy Pełnomocnikiem ds. koordynacji Igrzysk a Prezesem PKOl, podjętych 23 lutego 2021 r., przyjęto, że Komitet Organizacyjny Igrzysk zostanie powołany przez Województwo Małopolskie w formie spółki prawa

¹⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 616.

handlowego, do której zostaną zaproszeni jako udziałowcy Województwo Śląskie i Miasto Kraków. Komitet Organizacyjny miał wyznaczyć podmiot (firmę, instytucję lub organizację), która miała organizować współzawodnictwo sportowe – Igrzyska. PKOl proponował rozważenie, aby zadanie to prowadziła POT. Ostatecznie nie powierzono POT organizacji Igrzysk.

Ówczesna Dyrektor BKI wskazała, że nie wie jaka miała być rola POT w przygotowaniu i organizacji Igrzysk. Podała, że *ówczesny Prezes POT był mocno związany z Muay Thai, czyli dyscypliną pokazową, która odbyła się w ramach Igrzysk i pewno zależało mu żeby POT odgrywał istotną rolę w Igrzyskach*. Wskazała również, że ówczesny Prezes POT był na jednym z posiedzeń Zespołu Zadaniowego i prezentował analizy, które przekazał MAP. O przygotowaniu analiz przez POT został poinformowany Koordynator Zespołu Ekspertów ds. przygotowania i organizacji Igrzysk Europejskich 2023, działający na zlecenie Marszałka Województwa Małopolskiego (Koordynator Zespołu Ekspertów). Ówczesna Dyrektor BKI podała także, że w BKI nie była podejmowana żadna decyzja w sprawie udziału POT w Igrzyskach, oraz że być może POT prowadził takie rozmowy z organizatorami.

Dyrektor DKiA oświadczył, że Rada Ministrów nie była organizatorem Igrzysk, dlatego o przyczynę takiego rozwiązania należałoby zapytać organizatorów. Utworzenie i powołanie spółki celowej było wynikiem inicjatywy samorządów.

(akta kontroli str. 893-980, 1205-1210, 1880-1890)

W marcu 2021 r. Marszałek Województwa Małopolskiego poinformował Prezesa Rady Ministrów o podjętych działaniach zmierzających do zawiązania Komitetu Organizacyjnego, do którego zaproszono Miasto Kraków oraz Samorząd Województwa Śląskiego. Województwo Śląskie zadeklarowało wówczas chęć włączenia się w organizację Igrzysk. Prezes PKOl przekazał Ministrowi listy intencyjne z 3 marca 2021 r. wystawione przez Marszałka Województwa Śląskiego do EOC oraz do PKOl z deklaracją szerokiego zaangażowania w organizację Igrzysk. Ostatecznie Województwo Śląskie nie przystąpiło do Komitetu Organizacyjnego.

W kwietniu 2021 r. Sejmik Województwa Małopolskiego wyraził zgodę na powołanie spółki celowej. Spółka została zarejestrowana w Krajowym Rejestrze Sądowym 20 stycznia 2022 r. jako jednoosobowa spółka Województwa Małopolskiego. Od 4 listopada 2022 r. drugim udziałowcem zostało Miasto Kraków (oba podmioty wpłaciły na kapitał zakładowy Spółki po 23 mln zł, uzyskując po 23 000 udziałów).

(akta kontroli str. 857-980)

W sprawie zaangażowania MAP w przygotowanie i organizację Igrzysk, Dyrektor DKiA oświadczył, że z uwagi na zakres działania MAP¹⁷, w tym brak obowiązków związanych z przygotowywaniem imprez sportowych, jedynymi przepisami wskazującymi kompetencje Ministra w zakresie przygotowywania organizacji Igrzysk była uchwała RM nr 124/2020. Jako akt wewnętrzny Rady Ministrów nie miała mocy powszechnie obowiązującej, tym samym zadania przypisane MAP nie mogły wykraczać poza kompetencje samej Rady. Dyrektor DKiA wskazał, że Rada Ministrów nie była organizatorem Igrzysk, w związku z czym ani Rada, ani Minister nie posiadali żadnych kompetencji przypisanych organizatorom. Dlatego Minister mógł realizować jedynie zadania w zakresie wspierania organizatorów Igrzysk i koordynowania działań podejmowanych przez członków Rady Ministrów w ramach ich ustawowych kompetencji (np. działania Ministra Sportu czy Ministra Infrastruktury). *Stąd też poszczególne punkty uchwały Rady Ministrów były odczytywane w Ministerstwie Aktywów Państwowych właśnie w tym kontekście, czyli wsparcia Rady Ministrów udzielanego organizatorom odpowiedzialnym za całokształt spraw związanych z organizacją Igrzysk*. Dyrektor DKiA dodał, że *mając na względzie kompetencje Ministra Aktywów Państwowych był on obecny na tych spotkaniach nie jako organizator, ale jako gość, w związku z tym nie uczestniczył w podejmowaniu decyzji*

¹⁷ Określony w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2023 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Aktywów Państwowych (Dz.U. poz. 1263).

i uzgodnień związanych z organizacją Igrzysk, ponieważ za to odpowiedzialne były strony umowy Host City and Region Contract.

(akta kontroli str. 1217-1225)

1.8. Prace nad projektem ustawy o wsparciu przygotowania Igrzysk, określającej oczekiwane przez gospodarzy Igrzysk gwarancje finansowe, a także nad wykazem inwestycji koniecznych dla przeprowadzenia Igrzysk prowadziło BKI. Prace w tym obszarze rozpoczęto w marcu 2021 r., tj. po upływie pięciu miesięcy od utworzenia BKI i sześciu miesiącach od powołania Pełnomocnika ds. koordynacji Igrzysk.

Apele o rozpoczęcie prac nad ustawą gwarantującą środki finansowe organizatorom formułowane były do Prezesa Rady Ministrów już od 2019 r. w przekazanych mu uchwałach Sejmiku Województwa Małopolskiego nr XI/123/19 z 1 lipca 2019 r. ws. *organizacji Igrzysk Europejskich w 2023 r. oraz poparcia prowadzenia przez Zarząd Województwa Małopolskiego rozmów i negocjacji zw. z podpisaniem kontraktu pomiędzy Miastem-Regionem gospodarzem a Stowarzyszeniem Europejskich Komitetów Olimpijskich* oraz Rady Miasta Krakowa nr 22/XXII/19 z 17 lipca 2019 r. *w sprawie organizacji w Krakowie Igrzysk Europejskich*. Właściwe wówczas w tych sprawach było MSiT, które odnosząc się do tych postulatów, zwracało uwagę, że wszelkie działania i ustalenia mogą być podejmowane dopiero po przyjęciu programu sportowego Igrzysk, co umożliwi opracowanie preliminarza kosztów i dalsze działania. Działania w celu wyboru dyscyplin oraz lokalizacji rozgrywek gospodarze Igrzysk podjęli w październiku 2019 r.

Na pilną potrzebę rozpoczęcia prac nad specustawą wskazywał także PKOl jesienią 2020 r., przekazując BKI listę spraw prowadzonych w związku z Igrzyskami.

W kwietniu 2021 r. do apelu dołączył Wicemarszałek Województwa Śląskiego, przekazując MAP sugerowane obszary do uwzględnienia w ramach specustawy oraz proponowane do realizacji w województwie śląskim dyscypliny sportowe.

Poparcie dla szybkiego uchwalenia ustawy wyrażał także EOC w liście skierowanym do Ministra i przekazanym przez Prezesa PKOl 1 marca 2021 r., a także w liście zarządu EOC do Prezesa PKOl z 23 grudnia 2021 r.

(akta kontroli str. 12-382, 422-612, 1886-1890)

W celu prowadzenia prac legislacyjnych w zakresie projektu ustawy o wsparciu przygotowania Igrzysk oraz rozporządzenia ws. wykazu przedsięwzięć, BKI gromadziło informacje na temat wydatków i kosztów planowanych przez Spółkę oraz przez gospodarzy Igrzysk. Na przesłaną w marcu 2021 r. prośbę BKI, swoje stanowiska i uwagi w tym zakresie przekazali przedstawiciele Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego (UMWM), Miasta Krakowa i Województwa Śląskiego. W trybie roboczym projekt ustawy i rozporządzenia BKI konsultowało również z przedstawicielami administracji rządowej, w tym z funkcjonującym wówczas Ministerstwem Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu (MKDNIŚ), z MI oraz z Generalną Dyrekcją Ochrony Środowiska. Od listopada 2021 r. BKI prowadziło konsultacje także ze Spółką.

Gospodarze Igrzysk zwracali przede wszystkim uwagę na zapewnienie środków budżetowych oraz szczegółowe określenie źródeł finansowania organizacji Igrzysk. Postulowano również o wprowadzenie wykazu i warunków realizacji przedsięwzięć niezbędnych do przeprowadzenia Igrzysk oraz zasad funkcjonowania spółki celowej oraz jej zadań. Ustawa miała także m.in. wprowadzać regulacje szczególne w istniejących przepisach, ułatwiające dokonywanie zamówień publicznych oraz wydatkowanie środków przez spółkę celową oraz jst organizujące Igrzyska, a także modyfikację procedur administracyjnych, uzyskiwania decyzji i pozwoleń, czy organizacji imprez masowych.

(akta kontroli str. 12-382, 422-612, 1798-1862)

MAP skierowało projekt ustawy o wsparciu przygotowania Igrzysk do Przewodniczącego Stałego Komitetu Rady Ministrów 4 października 2021 r. W związku z krótkim czasem, jaki pozostał do rozpoczęcia Igrzysk (niespełna dwa

lata), wnioskowano o skrócenie prac i rozpatrzenie projektu w trybie odrębnym, tj. z pominięciem części etapów legislacyjnych określonych w uchwale Nr 190 Rady Ministrów *Regulamin pracy Rady Ministrów*¹⁸. Projekt ustawy został zwolniony z obowiązku opracowywania jego założeń na podstawie wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów.

W ramach rozpatrywania projektu ustawy przez Radę Ministrów Minister Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu zwracał uwagę na dualizm w realizacji działań związanych z organizacją Igrzysk. Kwestia ta była już przez niego podniesiona wcześniej. W sierpniu 2021 r. na etapie prac Zespołu ds. Programowania Prac Rządu Minister Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu wskazywał, że to w MAP dokonywane jest szacowanie i planowanie wydatków związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem Igrzysk, określane są cele do realizacji, zakres rzeczowy przygotowań, podejmowane są decyzje i monitoring realizacji przedsięwzięcia oraz wszelkie niezbędne uzgodnienia. W jego ocenie czynności te były nierozdzielnie związane z celowym i oszczędnym dokonywaniem wydatków publicznych, dlatego też nie znajdowała uzasadnienia realizacja finansowania z budżetu państwa zadań związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem Igrzysk przez inny podmiot, tj. ministra właściwego do spraw kultury fizycznej. Zdaniem Ministra Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu nie był on właściwy do ponoszenia wydatków na zadania realizowane przez innego dysponenta, stanowiących skutki finansowe specustawy projektowanej przez MAP. Wówczas Zespół zobowiązał MAP do uwzględnienia uwagi przedstawionych przez Ministra Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu w tym zakresie. Uwaga ta nie została uwzględniona przez Stały Komitet Rady Ministrów. Podmioty właściwe do monitorowania wydatków zostały ostatecznie wskazane zgodnie z ich właściwością rzeczową wynikającą z ustawy *o działach administracji rządowej*¹⁹.

Przedmiotem uwag do projektu ustawy *o wsparciu przygotowania Igrzysk* były również kwestie związane z wysokością wydatków i źródłami ich finansowania, w tym:

- MKDNIŚ podnosiło, że jedynym źródłem finansowania zadań z budżetu Unii Europejskiej w obszarze sportu jest program *Erasmus+*, który nie pozwala na finansowanie komercyjnych imprez sportowych,
- Minister Finansów przypominał o konieczności doprecyzowania maksymalnego limitu wydatków na okres 10 lat w podziale na budżet państwa, jst i pozostałe jednostki sektora finansów publicznych, a także zwrócił uwagę, że w projekcie maksymalny limit wydatków z budżetu państwa (art. 32 projektu ustawy) dotyczy wyłącznie dotacji dla spółki celowej (160 mln zł),
- Centrum Analiz Strategicznych KPRM zwróciło m.in. uwagę, że odstąpiono od zweryfikowania wyliczeń kosztów imprezy poprzez przeprowadzenie porównania poziomu finansowania podobnych imprez, w tym poprzednich Igrzysk Europejskich w Baku w 2015 r. oraz w Mińsku w 2019 r. oraz igrzysk innych kontynentów. W odniesieniu do opłaty z tytułu organizacji Igrzysk na rzecz EOC określono maksymalny limit wydatków z budżetu państwa wg szacunków wykonanych przez EOC, natomiast dotychczasowe doświadczenia innych krajów wskazują z jednej strony *na uspołecznianie kosztów takich imprez wraz z jednoczesnym prywatyzowaniem zysków z nich płynących (przy czym główne zyski kierowane są do podmiotów międzynarodowych)* i z drugiej na częste *niedoszacowania kosztów takich imprez*.

Projekt ustawy został skierowany do prac parlamentarnych 2 listopada 2021 r., po czym 2 grudnia 2021 r. została uchwalona ustawa *o wsparciu przygotowania Igrzysk*, która weszła w życie 23 grudnia 2021 r.

Wraz z projektem ustawy został przedstawiony projekt aktu wykonawczego, który jednak w wykazie przedsięwzięć obejmował jedynie inwestycje sportowe.

(akta kontroli str. 1005-1106, 1798-1862)

¹⁸ M.P. z 2022 r. poz. 348.

¹⁹ Ustawa z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej* (Dz.U. z 2022 r. poz. 2512, ze zm.).

Ustawa o wsparciu przygotowania Igrzysk (po zmianach) określała w szczególności warunki realizacji przedsięwzięć niezbędnych do przeprowadzenia Igrzysk, podmioty, które mogły je realizować oraz sposób finansowania lub dofinansowania niektórych kosztów organizacji Igrzysk, przygotowania i realizacji przedsięwzięć. Ustalała zasady tworzenia i działania spółki celowej, a także szczególne regulacje w zakresie udzielania i realizacji zamówień publicznych oraz postępowania administracyjnego dotyczącego realizacji przedsięwzięć. Określała limit wydatków budżetu państwa, w ramach którego podmioty realizujące przedsięwzięcia miałyby otrzymać dotacje celowe na ich realizację²⁰. Maksymalny limit wydatków z budżetu państwa na wsparcie przygotowania Igrzysk wynosił początkowo 160 mln zł (z tego 150 mln zł w 2022 r. i 10 mln zł w 2023 r.) i miał być monitorowany przez ministra właściwego ds. kultury fizycznej. W ramach pierwszej nowelizacji ustawy limit został zwiększony o 800 mln zł, tj. do kwoty 960 mln zł, i jego wykorzystanie mieli monitorować odpowiednio: minister właściwy ds. kultury fizycznej do kwoty 610 mln zł i minister właściwy ds. transportu do kwoty 350 mln zł. Następnie limit został zwiększony o 79,2 mln zł, tj. do kwoty 1039,2 mln zł i ostatecznie o 66 mln zł, tj. do 1105,2 mln zł. W ramach drugiej i trzeciej nowelizacji zwiększenie limitu dotyczyło 2023 r. Kwota monitorowana przez ministra właściwego ds. transportu nie została zmieniona, natomiast kwota monitorowana przez ministra właściwego do spraw kultury fizycznej w zakresie realizacji inwestycji sportowych oraz tzw. *innych przedsięwzięć* po zmianach wyniosła 755,2 mln zł. W przypadku przekroczenia lub zagrożenia przekroczenia przyjętego na dany rok maksymalnego limitu wydatków wskazani ministrowie mieli wprowadzić mechanizm korygujący, polegający na ograniczeniu wydatków przeznaczonych na finansowanie lub dofinansowanie kosztów organizacji Igrzysk lub przygotowanie i realizację przedsięwzięć.

(akta kontroli str. 1005-1204)

Pierwotny limit w wysokości 160 mln zł obejmował jedynie kwotę odpowiadającą kwocie wynagrodzenia dla EOC za prawo do zorganizowania Igrzysk oraz za przyznanie praw komercyjnych. Zgodnie z uzasadnieniem do ustawy minister właściwy do spraw kultury fizycznej miał udzielić Spółce dotacji celowej z przeznaczeniem na sfinansowanie tego kosztu i przekazanie opłaty dla EOC. Opłata licencyjna dla EOC miała pokryć w szczególności opłaty dla europejskich federacji sportowych oraz dla Międzynarodowej Agencji Kontroli Antydopingowej, a także koszty administracyjne, koszty związane z działaczami EOC, koszty związane z usługami IT oraz usług informatycznych, które miał świadczyć wskazany przez EOC dostawca IT. Wysokość opłaty licencyjnej została podana przez EOC w walucie euro (34 mln euro), stąd do projektu ustawy była konieczna kalkulacja kursu, którą sporządzono na podstawie analizy kursu walutowego PLN/EUR w 2021 r.²¹

Zarówno podczas pierwszego posiedzenia Zespołu Zadaniowego w MAP, w trakcie prac legislacyjnych prowadzonych przez Radę Ministrów, jak i w toku prac parlamentarnych nad specustawą zwracano uwagę na niekompletny katalog kosztów związanych z organizacją Igrzysk, zwłaszcza w związku z krótkim czasem pozostałym do rozpoczęcia tego wydarzenia. Na dzień uchwalenia ustawy nadal trwały uzgodnienia dotyczące oszacowania pozostałych kosztów związanych z organizacją Igrzysk oraz źródeł ich finansowania z budżetu państwa oraz budżetów jst. Minister Sportu i Turystyki obecny na posiedzeniu Komisji Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej 16 listopada 2021 r. wskazał, że wolą rządu było wsparcie finansowe Igrzysk kwotą 160 mln zł opłaty wstępnej oraz *być może kosztów samej organizacji imprezy, która istnieje. Konkretnie*

²⁰ Wydatki bieżące, ponoszone w latach 2021–2023 przez jednostki samorządu terytorialnego na organizację Igrzysk oraz przygotowanie i realizację przedsięwzięć nie były uwzględniane przy ustalaniu relacji, o której mowa w art. 243 *ufp*.

²¹ Podstawowe wskaźniki makroekonomiczne w latach 2020-2022 zawarte w *Założeniach do projektu budżetu państwa na rok 2022* oraz zakładany wskaźnik (4%) na dodatnie różnice kursowe. Przyjęty wskaźnik był wynikiem wyliczoną z odchylenia między wartością minimalną i maksymalną w 2021 r. wg NBP (kurs sprzedaży euro). Najwyższy kurs sprzedaży euro (zgodnie z NBP) wyniósł w 2021 roku 4,712 zł (z 30 marca), a najniższy wyniósł w 2021 r. 4,506 zł (z 10 czerwca).

decyzje będą zależały od ostatecznego zakończenia negocjacji pomiędzy stroną rządową i samorządową, a one ostatecznie się nie zakończyły. Twarde określanie obowiązku dofinansowania tej imprezy po stronie rządu na dziś jest niewskazane.

Dyrektor DKiA oświadczył, że w pierwotnym limicie ustawowym uwzględniono jedynie koszt aktualny i znany na tamtą chwilę, tj. opłatę za organizację Igrzysk. W tym czasie nie został również uzgodniony program sportowy i nie zawarto umowy HCRC. Natomiast istotne było przygotowanie przepisów umożliwiających gospodarzom Igrzysk utworzenie spółki celowej oraz stwarzających ramy prawne niezbędne do podejmowania działań na ówczesnym etapie przygotowań. Dyrektor DKiA zaznaczył również, że zakres kompetencji Pełnomocnika ds. koordynacji Igrzysk nie obejmował oszacowania całości kosztów organizacji Igrzysk. Na ówczesnym etapie oszacowanie pełnych kosztów, ze względu na niepodpisanie umowy HCRC, nie było możliwe. Ponadto oszacowanie wysokości środków niezbędnych dla optymalnego finansowania Igrzysk należało do organizatorów.

(akta kontroli str. 1005-1204)

Według stanu na 2 grudnia 2021 r. (dzień uchwalenia ustawy) kwota szacowanych wydatków wynosiła łącznie 1091,8 mln zł, z czego: 160 mln zł stanowiła opłata dla EOC, 350 mln zł inwestycje infrastrukturalne, 214,9 mln zł inwestycje sportowe, a 367 mln zł koszty promocji, marketingu i organizacji, tj. budżet Igrzysk.

Kwota opłaty dla EOC oraz kwota budżetu Igrzysk obejmowały pełny, znany wówczas koszt przedsięwzięcia. O ile kwota opłaty dla EOC miała być sfinansowana w całości ze środków budżetu państwa, o tyle na tamtym etapie nie były jeszcze ustalone źródła pokrycia kosztów zadań realizowanych przez Spółkę. Co więcej budżet Igrzysk ustalony przez Spółkę w listopadzie 2021 r. nie obejmował kosztów przeprowadzenia zawodów w lekkiej atletyce, strzelectwie oraz sportach wodnych. Zgodnie z pkt 8.5. umowy HCRC organizacja zawodów w tych dyscyplinach miała być przedmiotem odrębnych porozumień pomiędzy Spółką, gospodarzami Igrzysk i Rządem, w których miały być wskazane źródła finansowania tych zawodów.

MAP nie ustaliło całkowitego kosztu inwestycji sportowych oraz infrastrukturalnych, w tym kwoty środków własnych przeznaczonych przez beneficjentów dotacji na realizację tych przedsięwzięć. Zgodnie z art. 8 ustawy o wsparciu przygotowania Igrzysk do dotacji celowych na przygotowanie i realizację przedsięwzięć przez jst nie miał zastosowania limit kwoty dotacji, o którym mowa w art. 128 ust. 2 ufp²², natomiast wysokość wkładu własnego określono dopiero w programach wsparcia ogłoszonych przez Ministra Infrastruktury i Ministra Sportu i Turystyki po pierwszej nowelizacji ustawy.

Budżet na przygotowanie i organizację Igrzysk został ustalony przez Spółkę na 400 mln zł (bez kosztów organizacyjnych lekkiej atletyki, strzelectwa i sportów wodnych). 18 stycznia 2022 r. Minister Sportu i Turystyki, Marszałek Województwa Małopolskiego oraz Prezydenta Miasta Krakowa podpisali list intencyjny dotyczący sposobu finansowania kosztów organizacyjnych Igrzysk, zgodnie z którym podział kosztów ustalono w następujący sposób: MSiT 50% (200 mln zł), Województwo Małopolskie i Miasto Kraków po 25% (po 100 mln zł).

(akta kontroli str. 12-382, 1669-1671, 1880-1885)

Minister Sportu i Turystyki 24 lutego 2022 r. ogłosił *Program wsparcia przygotowania III Igrzysk Europejskich w 2023 r. w zakresie realizacji inwestycji sportowych* z kwotą środków przeznaczonych na dotacje wynoszącą 250 mln zł.

Minister Infrastruktury 17 marca 2022 r. ogłosił *Program wsparcia przygotowania III Igrzysk Europejskich w 2023 r. w zakresie inwestycji infrastrukturalnych* z kwotą środków przeznaczonych na dotację dla Miasta Krakowa w wysokości 350 mln zł.

Minister Sportu i Turystyki 25 października 2022 r. ogłosił *Program wsparcia przygotowania i organizacji III Igrzysk Europejskich w 2023 roku*, skierowany do

²² Zgodnie z art. 128 ust. 2 ufp kwota dotacji na dofinansowanie zadań własnych bieżących i inwestycyjnych nie może stanowić więcej niż 80% kosztów realizacji zadania, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej.

Spółki na tzw. *inne przedsięwzięcia*, z kwotą środków przeznaczonych na dotację w wysokości 193,8 mln zł.

W ramach limitu, którym dysponował Minister Sportu i Turystyki mieściły się środki dla Spółki na sfinansowanie opłaty licencyjnej dla EOC oraz na dofinansowanie realizacji tzw. innych przedsięwzięć. Pierwotnie miało to być odpowiednio 160 mln zł i 200 mln zł (łącznie 360 mln zł). W związku z tym, że na skutek różnic kursowych na opłatę dla EOC przeznaczono 166,2 mln zł (umowa dotacji po zmianie według stanu na 24 sierpnia 2022 r.), na realizację *Programu wsparcia przygotowania Igrzysk* na tzw. *inne przedsięwzięcia* Minister mógł przeznaczyć 193,8 mln zł.

Programy wsparcia określały warunki realizacji przedsięwzięć, w tym warunki przyznania dotacji celowych. Programy wsparcia przygotowania Igrzysk w zakresie inwestycji sportowych oraz inwestycji infrastrukturalnych zostały ogłoszone bezpośrednio po pierwszej nowelizacji ustawy o *wsparciu przygotowania Igrzysk* (24 lutego 2022 r.), natomiast program wsparcia przygotowania i organizacji Igrzysk na tzw. *inne przedsięwzięcia* – po upływie ośmiu miesięcy od tej nowelizacji.

Zgodnie z tymi programami udział własny beneficjentów miał stanowić w przypadku:

- inwestycji sportowych co najmniej 10% całkowitych kosztów zadania realizowanego przez jednostki sektora finansów publicznych oraz co najmniej 50% kosztów zadania realizowanego przez jednostki niezaliczane do sektora finansów publicznych,
- inwestycji infrastrukturalnych co najmniej 10% całkowitych kosztów zadania,
- tzw. innych przedsięwzięć co najmniej 5% całkowitych kosztów zadania.

(akta kontroli str. 981-991, 1886-1890)

Równolegle do prac nad specustawą BKI prowadziło konsultacje nt. wykazu inwestycji przewidzianych do dofinansowania ze środków budżetu państwa, co szczegółowo przedstawiono w dalszej części wystąpienia (pkt 1.11). 12 stycznia 2022 r. Rada Ministrów uchwaliła rozporządzenie ws. *wykazu przedsięwzięć*, które weszło w życie 22 stycznia 2022 r.

Na początku lutego 2022 r. kwoty kosztów inwestycji sportowych oraz budżetu Igrzysk zostały zweryfikowane. Według szacunku na 3 lutego 2022 r. przekazanego do BKI łączna planowana kwota dotacji z budżetu państwa została oszacowana na 253,7 mln zł i następnego dnia zmniejszona do kwoty 250 mln zł. Według pierwszego zestawienia proponowanych inwestycji sportowych, przekazanego do BKI 20 lipca 2021 r. łączne szacowane koszty inwestycji wynosiły 397,8 mln zł. Nie wskazano przy tym podziału na koszty pokrywane ze środków własnych oraz ze środków pochodzących z budżetu państwa. W zestawieniach przekazanych BKI we wrześniu i w listopadzie 2021 r. suma szacowanych kosztów inwestycji wyniosła odpowiednio 381,6 mln zł oraz 269,4 mln zł. Zestawienia wskazywały dla każdej inwestycji jedną kwotę bez określenia, czy jest to koszt całej inwestycji, czy kwota dotacji z budżetu państwa.

W związku ze zmianą rozporządzenia ws. *wykazu przedsięwzięć* z 23 sierpnia 2022 r. nie zmieniono kwoty środków przeznaczonych na realizację inwestycji sportowych oraz innych przedsięwzięć. W tym przypadku wnioskodawcy w ogóle nie przedstawili takich szacunków, a MAP nie żądało ich uzupełnienia.

Kwestię przygotowania założeń do projektów ustawy o *wsparciu przygotowania Igrzysk* i rozporządzenia ws. *wykazu przedsięwzięć*, w szczególności w zakresie skutków finansowych dla budżetu państwa szerzej przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 12-382, 1217-1225)

Ustawa o *wsparciu przygotowania Igrzysk* została zmieniona trzykrotnie.

Pierwsza nowelizacja ustawy została uchwalona 24 lutego 2022 r.²³ i weszła w życie 17 marca 2022 r. Celem pierwszej nowelizacji ustawy było:

- w zakresie udzielania dotacji celowej przeznaczonej na finansowanie lub dofinansowanie kosztów związanych z Igrzyskami odpowiednio uzupełnienie i doprecyzowanie uprawnień ministra właściwego ds. kultury fizycznej oraz nadanie takich uprawnień ministrowi właściwemu ds. transportu,
- podniesienie maksymalnego limitu wydatków budżetu państwa będących skutkiem finansowym ustawy do poziomu 960 mln zł (536,6 mln zł w 2022 r. i 423,4 mln zł w 2023 r.).

Limit ten został także przypisany dysponentom części budżetowych, którzy mieli monitorować wysokość zrealizowanych wydatków. I tak, dla ministra właściwego ds. kultury fizycznej limit określono na poziomie 610 mln zł, a dla ministra właściwego ds. transportu na poziomie 350 mln zł.

Tym samym limit wydatków na przygotowanie i organizację Igrzysk, obejmujący realizację wszystkich planowanych przedsięwzięć, został ujęty w ustawie *o wsparciu przygotowania Igrzysk* po upływie półtora roku od powierzenia Ministrowi zadań związanych z przygotowaniem Igrzysk i na 16 miesięcy przed Igrzyskami (szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). Wówczas zapewniono możliwość dofinansowania inwestycji sportowych, infrastrukturalnych oraz pozostałych przedsięwzięć związanych z przygotowaniem i organizacją Igrzysk.

(akta kontroli str. 1005-1204)

Prace związane z pierwszą zmianą ustawy koordynowało BKI, współpracując w tym zakresie z gospodarzami Igrzysk i ze Spółką, którzy przekazywali szacunki kosztów planowanych inwestycji sportowych i infrastrukturalnych oraz realizacji tzw. innych przedsięwzięć związanych z przygotowaniem i organizacją Igrzysk. Projektowane zmiany BKI konsultowało z przedstawicielami administracji rządowej, w tym głównie z MKDniS oraz z MI. Przekazany 14 lutego 2022 r. Komitetowi Stałemu Rady Ministrów projekt ustawy zmieniającej skierowano do dalszych prac legislacyjnych z zastosowaniem trybu pilnego²⁴. Po rozpatrzeniu uwag zgłoszonych m.in. przez Ministra Finansów oraz Rządowe Centrum Legislacji 22 lutego 2022 r. projekt został skierowany do Sejmu. Na posiedzeniu Komisji: Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki oraz Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej 23 lutego 2022 r., która ostatecznie rekomendowała Sejmowi uchwalenie projektu bez poprawek, przedstawiciel MAP zaznaczył, że przedmiotowa nowelizacja stanowi wypełnienie deklaracji złożonych podczas procesu legislacyjnego bazowej ustawy, dotyczących ustalenia limitu wydatków obejmującego wszystkie koszty związane z organizacją Igrzysk. Projekt został uzgodniony z organizatorami (Samorządem Województwa Małopolskiego i Miastem Krakowem) oraz z Województwem Śląskim, w którym planowano rozegrać zawody lekkoatletyczne. Podkreślono przy tym, że projektowane zmiany są bardzo oczekiwane przez samorządy wszystkich jednostek, w których organizowane będą Igrzyska. W trakcie prac Komisji omawiano także stopień zaawansowania prac inwestycyjnych w kontekście niedługiego czasu pozostałego do Igrzysk. Przedstawiciel Miasta Krakowa zapewnił, że nadrobiono czas i realizacja 20 projektów inwestycyjnych jest niezagrażona (16 inwestycji infrastrukturalnych było w toku).

(akta kontroli str. 1107-1133)

Druga nowelizacja ustawy *o wsparciu przygotowania Igrzysk* została przeprowadzona z inicjatywy MSiT i dokonana w formie poprawki poselskiej do ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. *o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023*²⁵. Weszła ona w życie 1 stycznia 2023 r. Przedmiotem drugiej zmiany było

²³ Ustawa z dnia 24 lutego 2022 r. o zmianie ustawy o wsparciu przygotowania III Igrzysk Europejskich w 2023 roku (Dz.U. poz. 616).

²⁴ Zgodnie z art. 123 Konstytucji RP w trybie pilnym Sejm rozpatruje projekt ustawy w pierwszej kolejności, a termin jej rozpatrzenia przez Senat wynosi 14 dni. Termin podpisania ustawy przez Prezydenta Rzeczypospolitej wynosi 7 dni.

²⁵ Dz.U. poz. 2666.

zwiększenie maksymalnego limitu wydatków z budżetu państwa do 1039,2 mln zł. Zwiększenie limitu wydatków o 79,2 mln zł wynikało z potrzeby zabezpieczenia środków na kontynuację inwestycji sportowych w 2023 r., których realizacja w 2022 r. uległa opóźnieniom. Zwiększenie limitu dotyczyło kwoty monitorowanej przez ministra właściwego ds. kultury fizycznej.

Pomimo powierzenia Pełnomocnikowi ds. koordynacji Igrzysk zadań polegających na tworzeniu ram prawnych i działań przygotowawczych do organizacji Igrzysk, MAP nie był zaangażowany w prace przy drugiej nowelizacji ustawy. Dyrektor DKiA oświadczył, że za koordynację działań związanych z przygotowaniem Igrzysk odpowiedzialni byli jej organizatorzy. Ponownie wskazał, że Minister odpowiadał jedynie za koordynację działań realizowanych przez poszczególnych członków Rady Ministrów, wspierających przygotowanie oraz organizację Igrzysk, oraz że nie posiadał kompetencji do zastępowania członków Rady Ministrów w realizacji zadań przypisanych im przepisami prawa. Dyrektor DKiA wskazał również, że Minister był na bieżąco informowany przez innych ministrów o działaniach przez nich podejmowanych.

Z ustaleń kontroli NIK przeprowadzonej w MSiT wynikało, że drugą zmianę ustawy *o wsparciu przygotowania Igrzysk* przeprowadzono z pominięciem MAP, gdyż dotyczyła na środków pozostających w budżecie ministra właściwego ds. kultury fizycznej, a wcześniejsze kontakty z MAP nie wskazywały na to, by MSiT mogło liczyć na jakąkolwiek pomoc w tej sprawie.

Odnosząc się do tych ustaleń ówczesna Dyrektor BKi wyjaśniła, że BKi niejednokrotnie w formie ustnej występowało do właściwych ministerstw, w tym MSiT, w sprawie monitorowania przyznanych im limitów. Wskazała, że już w lipcu 2022 r. sugerowała ówczesnemu dyrektorowi Departamentu Igrzysk Europejskich w MSiT, żeby zorientował się w kwestii realizacji umów na inwestycje sportowe. We wrześniu 2022 r. komunikowała o zagrożeniach związanych z niezawarciem umów na inwestycje m.in. dotyczącej Stadionu Wisły. Ówczesna Dyrektor BKi wskazała także, że w październiku 2022 r. o zagrożeniach związanych z finansowaniem zadań poinformowała Podsekretarza Stanu w MAP, któremu podlegała, i który następnie kontaktował się w tej sprawie z Ministrem Sportu i Turystyki.

(akta kontroli str. 1134-1179, 1205-1210)

Trzecia zmiana ustawy *o wsparciu przygotowania Igrzysk* została wprowadzona w formie poprawki poselskiej, zgłoszonej w II czytaniu projektu ustawy *o zmianie nazwy uczelni służb państwowych nadzorowanej przez Ministra Sprawiedliwości i o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw*, która została uchwalona 14 kwietnia 2023 r.²⁶ Zmiana ta weszła w życie dopiero 3 czerwca 2023 r., co było związane z długością procesu legislacyjnego tej ustawy²⁷. Przedmiotem zmiany było kolejne zwiększenie maksymalnego limitu wydatków z budżetu państwa o 66 mln zł, tj. do kwoty 1105,2 mln zł. Zwiększenie limitu dotyczyło kwoty monitorowanej przez ministra właściwego ds. kultury fizycznej i było związane ze zgłaszanym przez Spółkę zapotrzebowaniem na dodatkowe środki.

Już w 2022 r. Spółka wskazywała, że budżet Igrzysk nie obejmuje pełnych kosztów organizacyjnych zawodów w lekkiej atletyce, w strzelectwie i w sportach wodnych. W raporcie dotyczącym stanu przygotowań do Igrzysk na czerwiec 2022 r. Spółka wskazywała, że organizacja zawodów z lekkiej atletyki, strzelectwa i sportów wodnych uzależniona jest od zawarcia dodatkowego porozumienia między Komitetem Organizacyjnym, zaangażowanymi województwami, miastem i Rządem, a także od zagwarantowania w tym porozumieniu źródeł ich finansowania, bez zobowiązań Komitetu Organizacyjnego do ponoszenia kosztów organizacji tych zawodów na własny rachunek. Zastrzeżenie dotyczące wyłączenia powyższych kosztów Spółka ujęła także w projekcie budżetu Igrzysk sporządzonym w listopadzie 2022 r. Na etapie

²⁶ Dz.U. poz. 1053.

²⁷ 11 maja 2023 r. Senat wniósł o odrzucenie tej ustawy, 26 maja 2023 r. na forum Sejmu odrzucono uchwałę Senatu, 31 maja 2023 r. Prezydent podpisał ustawę, a 2 czerwca 2023 r. opublikowano ustawę.

składania wniosku o dofinansowanie zadań związanych z przygotowaniem i organizacją Igrzysk (listopad 2022 r.) Spółka informowała MSiT o konieczności zapewnienia dodatkowych środków, które pozwoliłyby na pokrycie pełnej kwoty planowanych wydatków. W pierwszym kwartale 2023 r. dodatkowe potrzeby finansowe były przedmiotem korespondencji Spółki z MSiT oraz spotkań z udziałem Zarządu Spółki, Ministra Sportu i Turystyki oraz gospodarzy Igrzysk. W marcu 2023 r. w spotkaniach, podczas których omawiano m.in. kwestię nowelizacji ustawy *o wsparciu przygotowania Igrzysk*, brała udział ówczesna Dyrektorka BKI. W tym samym czasie Spółka przekazała do BKI oraz do Departamentu Igrzysk Europejskich w MSiT uzasadnienie zwiększenia limitu wraz z kalkulacją na kwotę 70 mln zł, z czego 38,4 mln zł dotyczyło zwiększonych kosztów organizacyjnych i operacyjnych, a 31,6 mln zł kosztów związanych z organizacją zawodów w dyscyplinach dodatkowych i pokazowych (lekkoatletyka, skoki do wody, strzelectwo, pływanie artystyczne i karate). Obok potrzeb związanych z poszerzonym programem sportowym i zwiększoną liczbą lokalizacji poszczególnych wydarzeń (głównie poza Małopolską), Spółka zwracała uwagę m.in. na wzrost wydatków spowodowany inflacją i ogólną sytuacją gospodarczą (budżet Igrzysk ustalono przed pandemią i przed konfliktem zbrojnym w Ukrainie) oraz na wyższe od szacowanych koszty wynikające z postępowań przetargowych. Spółka podniosła również, że z pierwotnie zadeklarowanych przez MSiT i gospodarzy Igrzysk środków w wysokości 400 mln zł, Spółka faktycznie dysponowała kwotą o 13,5 mln zł mniejszą, jako że 6,2 mln zł z części MSiT przeznaczono na zwiększone koszty opłaty dla EOC, a 7,3 mln zł z części gospodarzy przeznaczono na inne wydatki związane Igrzyskami²⁸.

Sprawę dotyczącą zmiany limitu w trzeciej nowelizacji ustawy szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1180-1210)

1.9. Na etapie prac legislacyjnych nad ustawą *o wsparciu przygotowania Igrzysk* przewidywano, że środki finansowe na udzielenie dotacji dla organizatorów powinny w pierwszej kolejności pochodzić z budżetów poszczególnych dysponentów części. Środki finansowe na udzielenie dotacji w 2021 r. mogły pochodzić z przeniesienia wydatków między częściami budżetu państwa, działami, rozdziałami i paragrafami klasyfikacji wydatków, które wcześniej zostały zablokowane na podstawie art. 177 ust. 1 *ufp*²⁹, a w przypadku braku wystarczających środków (103 mln zł) pozyskanych w ten sposób, przewidywano możliwość ich sfinansowania w 2021 r. z rezerwy ogólnej budżetu państwa. Jednocześnie 5 października 2021 r. Dyrektor Generalny MAP, działając z upoważnienia Ministra, wystąpił o utworzenie nowej pozycji rezerw celowych w wysokości 103 mln zł z przeznaczeniem na nowe zadanie pn. *koszty organizacyjne przygotowania III Igrzysk Europejskich w 2023 r.* Ostatecznie, w związku z terminem wejścia w życie ustawy, w 2021 r. nie wydatkowano żadnych środków z budżetu państwa na cele związane z Igrzyskami.

W celu zabezpieczenia środków na 2022 r. Sekretarz Stanu z upoważnienia Ministra 28 września 2021 r. zgłosił do projektu ustawy budżetowej na 2022 r. potrzebę utworzenia rezerwy celowej na koszty organizacyjne Igrzysk w kwocie 47 mln zł. Według założeń do pierwszej nowelizacji ustawy *o wsparciu przygotowania Igrzysk* środki na finansowanie przedsięwzięć miały pochodzić z budżetów poszczególnych dysponentów części budżetowych oraz z rezerw celowych budżetu państwa. W 2022 r. zadania związane z Igrzyskami były realizowane ze środków przeniesionych z rezerwy celowej poz. 56 *Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania* odpowiednio do części 25 *Kultura*

²⁸ Ze 100 mln zł zadeklarowanych przez Województwo Małopolskie środki w wys. 1 mln zł przeznaczono na budowę toru MTB XCO na Górze Parkowej w Krynicy-Zdroju, 3,1 mln zł przeznaczono na remont Miejskiej Hali Lodowej w Nowym Targu, a 1,7 mln zł na budowę parkingu przy obiekcie Krytej Pływalni w Oświęcimiu. Kwotę 100 mln zł zadeklarowaną przez Miasto Kraków pomniejszono o 1,5 mln zł w związku z koniecznością wynajmu zadaszania boiska do koszykówki 3x3.

²⁹ Dz.U. z 2023 r. poz. 1270.

fizyczna oraz do części 39 *Transport*, a także ze środków ujętych w budżecie w części 39.

W ustawie budżetowej na rok 2023 w części 25 *Kultura fizyczna* ujęto środki w wysokości 181 mln zł na wydatki związane z przygotowaniem i organizacją Igrzysk realizowane przez Spółkę. W części 39 *Transport* ujęto środki w kwocie 105,4 mln zł na wydatki związane z realizacją inwestycji infrastrukturalnych na potrzeby Igrzysk. W rezerwie celowej poz. 57 *Środki na wsparcie przygotowania III Igrzysk Europejskich w 2023 roku* zabezpieczono 216,2 mln zł na inwestycje sportowe.

W związku z trzecią nowelizacją ustawy o wsparciu przygotowania Igrzysk i zwiększeniem limitu wydatków, których dysponentem był minister właściwy ds. kultury fizycznej, 6 czerwca 2023 r. dyrektor Departamentu Igrzysk Europejskich MSiT zwrócił się do MAP o wskazanie zakładanych przez projektodawcę źródeł finansowania. W odpowiedzi Dyrektor BKI zaznaczyła, że Minister nie jest odpowiedzialny za budżet państwa, ani za finansowanie wskazanych w ustawie zadań. Wskazała, że w związku z poprawką złożoną przez grupę posłów źródłem finansowania wynikającym z ustawy jest budżet państwa, a dysponentem jest wskazany w ustawie minister właściwy do spraw kultury fizycznej. 16 sierpnia 2023 r. Minister Sportu i Turystyki wystąpił do Rady Ministrów z projektem uchwały w sprawie przyznania z ogólnej rezerwy budżetowej kwoty 66 mln zł z przeznaczeniem na realizację zadania publicznego pn. *Dofinansowanie przygotowania i organizacji III Igrzysk Europejskich w 2023 roku*, jednak uchwała taka nie została podjęta. Środki na zwiększenie dotacji dla Spółki w ramach limitu zwiększonego trzecią nowelizacją ustawy zostały pokryte z rezerwy celowej poz. 57 w wysokości 38,7 mln zł oraz ze środków budżetowych części 25 poprzez przeniesienie środków z wydatków majątkowych na wydatki bieżące.

(akta kontroli str. 1428-1429, 1005-1204, 1886-1890)

1.10. Opóźnienie w uchwalaniu ustawy o wsparciu przygotowania Igrzysk, która obejmowała niezbędne gwarancje finansowe, było źródłem wielu komplikacji w procesie przygotowania i organizacji Igrzysk. Decyzja o przyznaniu prawa do organizacji Igrzysk w Polsce zapadła w czerwcu 2019 r., natomiast ustawa zapewniająca oczekiwane gwarancje finansowe została uchwalona w lutym 2022 r.³⁰, tj. po ponad dwóch latach i ośmiu miesiącach od przyjęcia przez Radę Ministrów uchwały nr 45/2019 i podjęcia decyzji przez EOC o przyznaniu Polsce prawa do organizacji Igrzysk. Część tego okresu przypadła na czas prowadzenia spraw przez MSiT (15 miesięcy), a część na czas prowadzenia spraw przez MAP (17 miesięcy).

Dyrektor DKiA oświadczył, w odpowiedzi na pytanie o przyczyny tak późnego przygotowania projektu ustawy, że *powołanie Pełnomocnika do spraw koordynacji działań przygotowawczych do organizacji III Igrzysk Europejskich nastąpiło w dniu 4 września 2020 r., a powstanie Biura Koordynacji Igrzysk Europejskich 2023 w dniu 21 października 2020 r.* Od tego czasu do dnia przyjęcia przez Radę Ministrów projektu ustawy o wsparciu przygotowania III Igrzysk Europejskich w 2021 roku (29 października 2021 r.), trwały, we współpracy z samorządami i podmiotami administracji rządowej, intensywne prace nad przygotowaniem niezbędnych rozwiązań ustawowych. Wielokrotnie spotykano się z organizującymi Igrzyska samorządami i omawiano projektowane przepisy. Wszystkie potrzeby zgłaszane przez przedstawicieli samorządów były analizowane i omawiane, a na tej podstawie musiano opracować regulacje prawne, które wychodziłyby naprzeciw potrzebom samorządów i jednocześnie byłyby zgodne z przepisami prawa polskiego oraz unijnego. Dodał również, że obok korespondencji obejmującej propozycje czy ustalenia, przeprowadzane były rozmaite spotkania, na których podejmowane były decyzje co do proponowanych rozwiązań.

Z ustaleń kontroli NIK przeprowadzanej w MSiT wynikało, że w latach 2019-2020 działania związane z przygotowaniem Igrzysk sprowadzały się do wymiany

³⁰ Pierwsza nowelizacja ustawy o wsparciu przygotowania Igrzysk ustalająca limit wydatków z budżetu państwa na kwotę 960 mln zł.

korrespondencji z gospodarzami Igrzysk, PKOl i KPRM, której wynikiem było podjęcie uchwały RM nr 45/2019. W tym czasie nie przeprowadzono również analizy kosztów i korzyści przeprowadzenia w Polsce Igrzysk. MSiT w kontaktach z gospodarzami podnosiło, że wszelkie działania i ustalenia mogą być podejmowane dopiero po uzgodnieniu przez organizatorów i przyjęciu przez EOC programu sportowego Igrzysk, co pozwoli na opracowanie preliminarza kosztów i dalsze działania. W związku z powołaniem we wrześniu 2020 r. Pełnomocnika ds. koordynacji Igrzysk, w ocenie Dyrektora Generalnego MSiT, organizacją Igrzysk miał pierwotnie zajmować się jeden organ – Minister Aktywów Państwowych, który odpowiadał za całość spraw związanych z tym wydarzeniem i działań podejmowanych w trakcie. Pracownicy resortu odpowiedzialnego za dział *kultura fizyczna* brali jedynie częściowy udział w pracach przy organizacji, gdyż organem wiodącym był MAP. *MSiT zaangażowane było w kwestie związane z organizacją igrzysk dopiero z chwilą utworzenia MSiT 26 października 2021 r. (wcześniej stanowisko w tym zakresie jednoznacznie wskazywało na konieczność skupienia wszystkich działań w MAP).*

(akta kontroli str. 1005-1204, 1300-1307, 1886-1890)

1.11. Zgodnie z art. 6 ustawy o *wspierciu przygotowania Igrzysk* Rada Ministrów miała określić wykaz przedsięwzięć biorąc pod uwagę konieczność zapewnienia prawidłowego i terminowego przygotowania i przeprowadzenia Igrzysk. Rozporządzenie ws. *wykazu przedsięwzięć* zostało uchwalone przez Radę Ministrów 12 stycznia 2022 r., tj. po upływie odpowiednio 41 dni od dnia uchwalenia ustawy o *wspierciu przygotowania Igrzysk* oraz 20 dni od wejścia w życie tej ustawy.

W lutym 2021 r. do BKI, jako jednostki koordynującej proces przygotowawczy do Igrzysk, wpłynęło zapytanie z Departamentu Infrastruktury Sportowej MSiT (wówczas Ministerstwa Sportu) o stan ustaleń dotyczących infrastruktury sportowej. W tym czasie propozycje dotyczące inwestycji wypracowywali wspólnie Województwo Małopolskie z Miastem Krakowem i z Regionem Śląskim. Przekazywane do MAP w I połowie 2021 r. informacje i materiały nie zawierały wykazu inwestycji z uwagi na toczące się negocjacje w zakresie programu sportowego. Samorządy wskazywały, że dysponują jedynie wstępną listą inwestycji koniecznych do uwzględnienia w ustawie (wg stanu sprzed przystąpienia do projektu Województwa Śląskiego) oraz wstępną listą dyscyplin zatwierdzoną we wrześniu 2020 r. w Rzymie. Pierwsze wykazy inwestycji zawierające szacunkowe koszty wpłynęły do BKI od Gospodarzy w lipcu 2021 r. Propozycje przedsięwzięć były przekazywane do BKI za pośrednictwem Koordynatora Zespołu Ekspertów. Wnioskodawcy uzasadniali przeprowadzenie inwestycji potrzebą zapewnienia infrastruktury umożliwiającej sprawne przeprowadzenie Igrzysk, w tym spełniającej wymogi europejskich i światowych federacji sportowych, a także myśląc o ich wykorzystaniu po Igrzyskach. W przypadku ośmiu ujętych w wykazie inwestycji infrastrukturalnych uzasadnieniem były także trwające w ramach tych inwestycji roboty budowlane.

(akta kontroli str. 12-382, 422-657, 1880-1890)

Rozporządzenie ws. *wykazu przedsięwzięć* zostało zmienione 23 sierpnia 2022 r. (weszło w życie 31 sierpnia 2022 r.). Ujęto w nim wówczas tzw. inne przedsięwzięcia obejmujące zadania realizowane przez Spółkę w ramach przygotowania i organizacji Igrzysk, a także dokonano zmian w inwestycjach sportowych. Propozycje tzw. innych przedsięwzięć BKI otrzymało od Spółki w lutym 2022 r. Proponowane zmiany w inwestycjach sportowych przedstawił BKI Minister Sportu i Turystyki w maju 2022 r., a Spółka uzupełniła je w czerwcu 2022 r.

Wykaz tzw. innych przedsięwzięć ujętych w rozporządzeniu ws. *wykazu przedsięwzięć* został wypracowany w ramach ustaleń pomiędzy BKI i Departamentem Igrzysk Europejskich MSiT, w porozumieniu ze Spółką.

(akta kontroli str. 12-382, 422-657)

Wykazy proponowanych przedsięwzięć w zakresie inwestycji infrastrukturalnych BKI konsultowało z Ministerstwem Edukacji i Nauki w odniesieniu do inwestycji uczelni oraz z MI w pozostałym zakresie, a w części inwestycji sportowych – z MSiT. Zarówno

Minister Edukacji i Nauki, jak i Minister Infrastruktury podpisali wcześniej listy intencyjne dotyczące Igrzysk, tj.:

- Minister Edukacji i Nauki 2 października 2019 r. podpisał list intencyjny z Marszałkiem Województwa Małopolskiego, Prezydentem Miasta Krakowa, Prezesem PKOl oraz rektorami krakowskich uczelni: Uniwersytetu Jagiellońskiego, Akademii Górniczo-Hutniczej i Akademii Wychowania Fizycznego *ws. podjęcia wspólnych działań w celu przygotowania i organizacji Wioski Igrzysk Europejskich*,
- Minister Infrastruktury 24 lipca 2020 r. podpisał list intencyjny z Marszałkiem Województwa Małopolskiego i Prezydentem Miasta Krakowa dotyczący podjęcia wspólnych działań w celu przygotowania infrastruktury drogowej i kolejowej na potrzeby Igrzysk.

(akta kontroli str. 12-19, 1665-1668, 1880-1886)

Z ustaleń kontroli NIK przeprowadzonej w MSiT wynikało, że 16-18 sierpnia 2021 r. dyrektor Departamentu Infrastruktury Sportowej MSiT (wówczas MKDNiS) przeprowadził wizytację 13 obiektów sportowych i lokalizacji pod nowe obiekty w Krakowie, w Tarnowie i w Krynicy-Zdroju, na których planowane było rozegranie zawodów w ramach Igrzysk. Potwierdzono wówczas zasadność części zgłoszonych inwestycji, przy czym generalne wnioski z przeglądu obiektów były negatywne. Wizytacja została przeprowadzona na polecenie Sekretarza Stanu w MKDNiS i miała służyć weryfikacji przedstawionych przez samorządy, przedstawicieli Województwa Małopolskiego i MAP potrzeb inwestycyjnych pod kątem zasadności/konieczności ich realizacji, a także kosztów i realności ich zakończenia przed Igrzyskami. Departament Infrastruktury Sportowej w MKDNiS miał również przedstawić propozycje alternatywnych obiektów do rozegrania zawodów w poszczególnych dyscyplinach sportowych. Wynikało to z ustaleń pomiędzy Prezesem Rady Ministrów a Sekretarzem Stanu w MKDNiS, który zlecił wizytację obiektów. Zgodnie z tymi ustaleniami MKDNiS miało dofinansować lub sfinansować inwestycje w infrastrukturę sportową niezbędną do rozegrania Igrzysk. Z notatki dyrektora Departamentu Infrastruktury Sportowej w MKDNiS sporządzonej po wizytacji 31 sierpnia 2021 r. wynikało, że istniał szereg zagrożeń dla terminowej realizacji zaplanowanych inwestycji. Wątpliwy był również ich montaż finansowy, ponieważ samorządy nie posiadały środków na tzw. wkład własny. Wskazano w niej również, że *stan przygotowania Polski do realizacji przedmiotowej imprezy należy określić jako wysoce niezadowolający/zapóźniony. (...) Należy również zwrócić uwagę na duże prawdopodobieństwo wystąpienia sytuacji, w której potencjalni wykonawcy inwestycji, zdając sobie sprawę z tego, jaka presja czasowa ciąży na inwestorach oraz finansującej całe przedsięwzięcie stronie rządowej, składać będą oferty znacznie wykraczające finansowo poza realia rynku. Zdaniem DIS może dochodzić do zmów cenowych, a faktyczne koszty inwestycji będą znacznie wyższe (20-30%) od wstępnie zakładanych i obiektywnie wyliczonych.*

Ówczesna Dyrektorka BKi wskazała, że BKi nie otrzymało żadnego dokumentu z tej wizytacji, nie było o tym informowane. Wyjaśniła, że starała się pozyskać jak najwięcej informacji dotyczących przygotowania Igrzysk, jednak o tej wizytacji dowiedziała się od Koordynatora Zespołu Ekspertów.

(akta kontroli str. 1205-1210, 1710-1856)

MAP nie weryfikował przedstawionych przez wnioskodawców wykazów inwestycji do ujęcia w rozporządzeniu – polegał w tym zakresie na weryfikacjach przeprowadzonych przez MI oraz MSiT. Dyrektor DKiA oświadczył, że *zważywszy na ograniczony zakres zadań, które w ramach przygotowań Igrzysk realizował Minister Aktywów Państwowych, niecelowym było zatrudnianie kolejnych osób, które weryfikowałyby zadania pozostające w kompetencji innych ministrów (przykładowo weryfikacje inwestycji). W sytuacji, gdyby Minister Aktywów Państwowych otrzymywał zadania polegające na obowiązkowej weryfikacji pewnych przedsięwzięć – jak przykładowo miało to miejsce przy tworzeniu szpitali tymczasowych – wówczas do*

wykonania takiego powierzonego zadania zatrudniłby wyspecjalizowany w tym zakresie podmiot.

(akta kontroli str. 1217-1225)

Przedsięwzięcia konieczne dla przygotowania i przeprowadzenia Igrzysk były ujęte w rozporządzeniu ws. wykazu przedsięwzięć w podziale na inwestycje infrastrukturalne, inwestycje sportowe oraz tzw. inne przedsięwzięcia.

Inwestycje infrastrukturalne obejmowały 16 zadań realizowanych przez Miasto Kraków w zakresie: rozbudowy ulic, modernizacji torowisk tramwajowych, przebudowy ulic oraz budowy układu komunikacyjnego dla obsługi Szpitala Uniwersyteckiego w Prokocimiu, budowy kładki pieszo-rowerowej Grzegórzki-Zabłocie, a także programu modernizacji dróg i chodników oraz programu budowy ścieżek rowerowych. Wykaz inwestycji infrastrukturalnych nie był zmieniany.

Wykaz inwestycji sportowych obejmował początkowo 12 zadań polegających na budowie lub przebudowie albo remoncie obiektów sportowych, realizowane przez:

- gminę miejską Kraków: *Budowa toru do kajakarstwa klasycznego oraz Przebudowa toru do kajakarstwa górskiego* (oba zadania na terenie Ośrodka Sportu i Rekreacji „Kolna”), a także *Budowa boiska do koszykówki 3x3 w Hali Cracovia Centrum Sportu Niepełnosprawnych oraz Remont Stadionu Miejskiego im. Henryka Reymana* (łącznie cztery zadania),
- Akademię Wychowania Fizycznego w Krakowie (AWF): *Przebudowa i rozbudowa Hali Gier Sportowych AWF oraz Wymiana nawierzchni bieżni stadionu lekkoatletycznego AWF* (dwa zadania),
- miasto Tarnów: *Przebudowa obiektu Tarnowskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji (TOSiR) oraz Budowa piaskowych boisk treningowych Teren basenów otwartych* (dwa zadania),
- Akademię Nauk Stosowanych w Tarnowie³¹: *Remont instalacji klimatyzacji areny sportowej ANS* (jedno zadanie),
- gminę Krynica-Zdrój: *Remont Hali Lodowej* (jedno zadanie),
- gminę Zakopane: *Budowa infrastruktury do BMX* (jedno zadanie),
- Województwo Śląskie: *Budowa Hali Łukowej na Narodowym Stadionie Lekkoatletycznym w Chorzowie* (jedno zadanie).

Po zmianie rozporządzenia ws. wykazu przedsięwzięć z 23 sierpnia 2022 r.³² w wykazie ujęto dodatkowo trzy inwestycje sportowe realizowane przez:

- miasto Tarnów: *Przebudowa obiektu TOSiR – przebudowa ciągu komunikacyjnego*,
- gminę Krynica-Zdrój: *Budowa infrastruktury do kolarstwa MTB (Dual Track)*;
- miasto Wrocław: *Przebudowa Strzelnicy Sportowej*.

Zmieniono także lokalizację dwóch inwestycji:

- *Budowa toru do kajakarstwa klasycznego*, która miała być zrealizowana w Kryspinowie (gmina Liszki), a pierwotnie był to OSiR „Kolna” w Krakowie,
- *Budowa infrastruktury do BMX*, która miała być zrealizowana w Krzeszowicach, a pierwotnie było to Zakopane.

(akta kontroli str. 12-657, 1300-1307, 1880-1890)

Oprócz wskazanych wyżej zadań inwestycyjnych, które uwzględniono w rozporządzeniu ws. wykazu przedsięwzięć, było zgłoszonych 46 innych inwestycji infrastrukturalnych oraz 12 innych inwestycji sportowych.

Propozycję inwestycji infrastrukturalnych zgłosiły krakowskie uczelnie: AWF, Akademia Górniczo-Hutnicza oraz Uniwersytet Ekonomiczny, które wnioskowały

³¹ Wcześniej Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Tarnowie. W rozporządzeniu zmieniającym rozporządzenie ws. wykazu przedsięwzięć zmieniono nazwę na Akademię Nauk Stosowanych. Aktualna nazwa to Akademia Tarnowska.

³² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 sierpnia 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wykazu przedsięwzięć III Igrzysk Europejskich w 2023 roku (Dz.U. poz. 1820).

głównie o dofinansowanie przebudowy akademików. Miasto Kraków wnioskowało dodatkowo o ujęcie w wykazie rozbudowy kolejnych dróg i węzłów (4 inwestycje) oraz zakup 60 tramwajów typu *Lajkonik*. Miasto Tarnów proponowało również przebudowy i rozbudowy dróg, skrzyżowań i parkingów (13 inwestycji), a także remont zajezdni autobusowej w Mościcach oraz budowę dworca autobusowego przy ul. Do Huty. Gmina Zakopane zgłaszała przebudowy i rozbudowy dróg i parkingów (6 inwestycji), modernizację toalet publicznych oraz zakup autobusów elektrycznych. Gmina Krynica-Zdrój wnioskowała o ujęcie w wykazie remontów obiektów zabytkowych (3 inwestycje), przebudowy dróg i budowę parkingów (4 inwestycje), budowę zbiornika wody przy ul. Jastrzębiej i modernizację zbiornika wody „AS” oraz rozbudowę oczyszczalni ścieków i modernizację hydroforni sieciowych, a także zakup agregatów prądotwórczych i UPS dla spółki Uzdrowisko Krynica-Żegiestów S.A.

W zakresie inwestycji sportowych Miasto Kraków zaproponowało budowę strzelnicy na terenie OSiR „Kolna”, budowę nowej hali widowiskowej oraz budowę basenu olimpijskiego w Centrum Sportu i Rekreacji przy ul. Monte Cassino. Miasto Tarnów proponowało inwestycje na terenie Areny Jaskółka (rozbudowa sieci teleinformatycznej strefy sportowej oraz rozbudowa parkingu), remont hali sportowej TOSiR i postawienie nowej ścianki wspinaczkowej treningowej, a na terenie basenów otwartych: budowę krytego boiska o nawierzchni syntetycznej, budowę budynku zaplecza gastronomiczno-techniczno-sanitarnego, budowę nowej infrastruktury sportowo-rekreacyjno-treningowej dla dyscyplin sportowych rozgrywanych na piasku, treningu, rehabilitacji i rekreacji wodnej, w tym boiska piaskowe, basen, kryte boisko oraz zaplecze techniczne, administracyjne i gastronomiczne. Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Tarnowie³³ proponowała remont hali sportowej oraz modernizację oświetlenia areny i widowni hali, a także postawienie nowej ścianki wspinaczkowej. Gmina Zakopane zgłosiła budowę hali lodowej, natomiast Gmina Krynica-Zdrój wykonanie ciągów pieszo-jezdnych wraz z oświetleniem (przy trasach biegowych i rowerowych) i infrastrukturą (ławki, kosze itp.) oraz budowę amfiteatru plenerowego na terenie Góry Parkowej.

(akta kontroli str. 12-657, 1880-1890)

Wprowadzone do rozporządzenia *ws. wykazu przedsięwzięć* tzw. inne przedsięwzięcia obejmowały katalog 11 zadań związanych z przygotowaniem i organizacją Igrzysk³⁴, które miała realizować Spółka. Przedsięwzięcia te ujęto w rozporządzeniu *ws. wykazu przedsięwzięć* na wniosek Spółki. Uzasadniano to chęcią objęcia tych zadań dyspozycją z art. 5 ust. 1 w związku z art. 6 ustawy o *wspieraniu przygotowania Igrzysk*, tj. wyłączeniem spod stosowania ustawy z dnia 11 września 2019 r. *Prawo zamówień publicznych*³⁵. Według wnioskodawców było to niezbędne dla zapewnienia sprawnej organizacji i przebiegu Igrzysk oraz kluczowe dla uniknięcia ewentualnych opóźnień z tym związanych³⁶.

³³ 1 marca 2022 r. uczelnia zmieniła status oraz nazwę i przez ponad rok działała jako Akademia Nauk Stosowanych, a od 1 czerwca 2023 r. zmieniła nazwę na Akademię Tarnowską.

³⁴ 1) Usługi ochrony fizycznej obiektów i terenów, na których będą przeprowadzane III Igrzyska Europejskie w 2023 roku; 2) Organizacja Ceremonii Otwarcia i Zamknięcia III Igrzysk Europejskich w 2023 roku oraz innych ceremoniałów wynikających z regulaminu i protokołu sportowego Igrzysk Europejskich; 3) Zakup strojów oficjalnych na potrzeby przeprowadzenia III Igrzysk Europejskich w 2023 roku; 4) Usługi świadczone dla uczestników oraz osób zaangażowanych w organizację i przeprowadzenie III Igrzysk Europejskich w 2023 roku; 5) Budowa i wyposażenie tymczasowych aren sportowych oraz usługi wynajmu i magazynowania elementów zabudowy tymczasowej na potrzeby organizacji i przeprowadzenia III Igrzysk Europejskich w 2023 roku; 6) Usługi porządkowe, sprzątanie i odbiór odpadów w związku z przeprowadzaniem III Igrzysk Europejskich w 2023 roku; 7) Zakup lub wynajem sprzętu IT, technicznego i sportowego na potrzeby organizacji i przeprowadzenia III Igrzysk Europejskich w 2023 roku; 8) Promocja III Igrzysk Europejskich w 2023 roku; 9) Organizacja zawodów i wydarzeń sportowych podczas III Igrzysk Europejskich w 2023 roku; 10) Zapewnienie opieki medycznej w związku z organizacją i przeprowadzeniem III Igrzysk Europejskich w 2023 roku; 11) Produkcja sygnału telewizyjnego, obsługa techniczna mediów w związku z organizacją i przeprowadzeniem III Igrzysk Europejskich w 2023 roku.

³⁵ Dz.U. z 2023 r. poz.1605, ze zm., dalej: *pzp*.

³⁶ Artykuł 5 ustawy o *wspieraniu przygotowania Igrzysk* przewidywał, że do zamówień związanych z przygotowaniem i realizacją przedsięwzięć nie stosuje się przepisów *pzp*, jeżeli wartość zamówienia jest niższa niż progi unijne w rozumieniu art. 3 tej ustawy. W ustawie zawarto minimalne wymogi, jakie zamawiający winien zastosować, w przypadku zamówień wyłączonych spod reżimu *pzp*.

Oprócz ujętych w rozporządzeniu ws. wykazu przedsięwzięć zadań zostały zgłoszone trzy inne zadania, z tego dwa przez Spółkę (*Usługa zapewnienia bezpieczeństwa przetwarzania danych (RODO)* oraz *Ubezpieczenie wydarzeń*) oraz jedno przez MSiT dot. organizacji programu kontroli antydopingowej podczas Igrzysk w związku z pismem Polskiej Agencji Antydopingowej, wskazującym na konieczność ustalenia zasad finansowania takiego programu. Analizowano także potrzebę ujęcia w rozporządzeniu ws. wykazu przedsięwzięć opłaty licencyjnej, jednak po uznaniu, że jest ona wyłączona spod reżimu pzp, zdecydowano o jej nieujmowaniu w nim.

(akta kontroli str. 12-657, 1880-1890)

W toku kontroli nie udało się ustalić jednoznacznego uzasadnienia dla nieujęcia w rozporządzeniu ws. wykazu przedsięwzięć wskazanych powyżej inwestycji sportowych, infrastrukturalnych i tzw. innych przedsięwzięć. W korespondencji prowadzonej w ramach konsultacji pojawiały się komentarze nt. braku zasadności np. budowy hali widowiskowo-sportowej w Krakowie, zwracano uwagę na trudności w pozyskaniu przez poszczególne samorządy środków własnych na realizację zgłaszanych inwestycji, a także braku planów i projektów ich dotyczących. Kolejne wersje wykazów inwestycji proponowanych do ujęcia w rozporządzeniu ws. wykazu przedsięwzięć były przygotowywane przez Koordynatora Zespołu Ekspertów i przekazywane do BKI. Ostateczna lista została przedstawiona Radzie Ministrów przez MAP 10 stycznia 2022 r. w projekcie rozporządzenia ws. wykazu przedsięwzięć oraz 12 sierpnia 2022 r. w projekcie nowelizacji tego rozporządzenia. W Ocenie skutków regulacji projektu rozporządzenia ws. wykazu przedsięwzięć wskazano, że odstąpiono od przeprowadzenia konsultacji publicznych projektu z uwagi na charakter zmian zaproponowanych w projekcie, w tym wąski i ściśle ograniczony krąg podmiotów, na które oddziałuje projektowana nowelizacja oraz biorąc pod uwagę przeprowadzone wcześniej konsultacje ze Spółką, gospodarzami Igrzysk, MI oraz MSiT. BKI nie dysponowało dokumentem potwierdzającym ostateczną zgodę MSiT oraz MI na ujęcie danej inwestycji w wykazie. Dopiero w przypadku uchwalenia zmiany rozporządzenia ws. wykazu przedsięwzięć MSiT oraz MI zaakceptowały wykazy przedsięwzięć, nie zgłaszając uwag (MSiT 30 czerwca i 11 sierpnia 2022 r., a MI 9 maja 2022 r.).

Z ustaleń kontroli NIK przeprowadzonej w MSiT wynikało, że *prezentowany przez DIS głos wskazujący na niedoszacowanie inwestycji, czy też kwestionujący pewne rozwiązania, nie był przyjmowany*. Dyrektor Generalny MSiT wskazał na występujący chaos informacyjny oraz brak koordynacji, skutkujące niemożnością wskazania konkretnych podmiotów, lub osób, odpowiedzialnych za oszacowanie kosztów przedsięwzięć. W opinii DIS, bardzo dużo decyzji, tak w zakresie samych propozycji zadań inwestycyjnych, jak również ich kosztów, zapadało na poziomie kierownictw ministerstw – Sportu i Turystyki oraz Aktywów Państwowych, zapewne przy czynnym udziale władz zainteresowanych samorządów. DIS nie posiada informacji, kto ostatecznie ustalił brzmienie przedmiotowej listy inwestycji. Proces uzgodnień był chaotyczny i cechował się brakiem koordynacji. Rola DIS była wtórna, bowiem wszelkie decyzje zapadały poza tą komórką organizacyjną. Dodatkowo wskazać należy, że uzgodnienia toczyły się w różnych grupach i wariantach składów osobowych, nierzadko równolegle, co nie pozwala odtworzyć po czasie przebiegu tego procesu.

(akta kontroli str. 12-657, 1205-1210, 1880-1890)

1.12. Zgodnie z § 3 uchwały RM nr 124/2020 organy administracji rządowej oraz jednostki im podległe i przez nie nadzorowane były zobowiązane do współdziałania i udzielania pomocy Pełnomocnikowi, w szczególności przez udostępnianie informacji i dokumentów niezbędnych do realizacji jego zadań, oraz, na wniosek Pełnomocnika, do udzielania mu wsparcia merytorycznego w zakresie ich właściwości.

Sposób i okoliczności wywiązywania się z tych zadań zostały zaprezentowane we wcześniejszej części wystąpienia pokontrolnego dotyczącej w szczególności prac

Zespołu Zadaniowego, uzgadniania przedsięwzięć niezbędnych do realizacji na potrzeby Igrzysk, czy też ustalania limitu wydatków z budżetu państwa.

Ówczesna Dyrektor BKI wskazała, że zwracała się do MSiT oraz do MI, wysyłając im wykazy przedsięwzięć z prośbą o zajęcie stanowiska w tych sprawach. Wyjaśniła, że od MI uzyskiwała na bieżąco niezbędne stanowiska i opinie. MKDNIŚ początkowo nie wykazywało zaangażowania, nie przekazywało opinii i stanowisk, o jakie Dyrektor BKI występowała, jednak po utworzeniu MSiT współpraca układała się pomyślnie. Dyrektor dodała, że ostatecznie powstała ustawa i rozporządzenie. Inwestycje zostały zrealizowane na poziomie 90%. To był sukces. Nie było takich inwestycji, które później nie byłyby wykorzystywane.

(akta kontroli str. 12-382, 1205-1210, 1300-1307)

1.13. Projekt pn. *III Igrzyska Europejskie – Kraków, Małopolska 2023* został włączony do portfela projektów strategicznych na podstawie uchwały nr 1/12/2020 Rady Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych (RMPPS) z 15 grudnia 2020 r. w sprawie aktualizacji portfela projektów strategicznych. Projekt ten został zaliczony do kategorii B *pozostałe projekty (inne niż projekty o najwyższym priorytecie pod względem ważności lub pilności) włączone do portfela i monitorowane przez RMPPS*, a podmiotem odpowiedzialnym za jego realizację oraz zobowiązanym do monitorowania, na podstawie dokumentu *Proces monitorowania projektów z portfela RMPPS*, było MAP.

Dla tego projektu został przygotowany formularz zbierania danych, który 9 grudnia 2020 r. został przekazany do opinii członków RMPPS przez Sekretarza RMPPS. Wskazane w nim były: data rozpoczęcia projektu – 11 listopada 2020 r., podmiot wiodący – MAP, opis projektu oraz słowny opis stanu realizacji projektu do sprawozdania SOR³⁷, w którym podano informacje o trwających rozmowach dotyczących kontraktów przedstawicieli EOC z przedstawicielami Europejskich Federacji Sportowych, które miały wziąć udział w Igrzyskach, a także o oczekiwaniu na podpisanie umowy HCRC pomiędzy organizatorami Igrzysk a EOC. Wskazano również, że wszelkie kwestie finansowe, w tym związane z dotowaniem Igrzysk będą mogły być ustalone dopiero po finalnym uzgodnieniu przez organizatorów programu sportowego imprezy i przyjęciu go przez EOC (szczegółowy kontrakt miał zostać podpisany w 2020 r.). BKI było w trakcie tworzenia zarządzenia o powołaniu stałego Zespołu Zadaniowego, złożonego z przedstawicieli organów administracji rządowej, który miał przewodniczyć pracom nad organizacją Igrzysk.

Monitoring projektu *III Igrzyska Europejskie – Kraków, Małopolska 2023* odbywał się na podstawie dokumentu *Proces monitorowania projektów strategicznych*³⁸ obowiązującego do 8 sierpnia 2022 r., a następnie na podstawie dokumentu *Proces monitorowania projektów z portfela RMPPS*³⁹.

Dyrektor Generalna MAP wyjaśniła, że w dokumencie „Proces monitorowania projektów strategicznych” nie przewidziano dokumentów powołujących Komitet Sterujący, Lidera projektu czy zespół projektu, ani dokumentów sporządzanych dla projektu, np. karty projektu, planu projektu, rejestru ryzyka, itp. W związku z powyższym nie zostały one przygotowane. Dla projektu przygotowany został formularz zbierania danych, który 9 grudnia 2020 r. został przekazany do opinii członków Rady Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych przez Sekretarza Rady.

Dane na temat realizacji projektu BKI przedstawiało RMPPS za pośrednictwem Departamentu Analiz i Sprawozdawczości MAP. W okresie realizacji projektu

³⁷ SOR – Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) przyjęta uchwałą nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. (M. P. poz. 260).

³⁸ Uchwała nr 4/06/2018 Rady Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych z dnia 12 czerwca 2018 r. w sprawie przyjęcia zasad monitorowania portfela projektów strategicznych.

³⁹ Uchwała nr 5/2022 Rady Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych z dnia 9 sierpnia 2022 r. w sprawie uchylenia uchwały 4/06/2018 Rady Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych z dnia 12 czerwca 2018 r. i przyjęcia procesu monitorowania projektów z portfela Rady Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych.

(od 1 listopada 2020 r. do 2 lipca 2023 r.) BKI przekazało do Departamentu Analiz i Sprawozdawczości MAP następujące dane:

- 24 września 2021 r. przedstawiono zaktualizowaną informację na temat postępów w realizacji projektu, w której wskazano m.in., że po podpisaniu umowy HCRC miały zostać podjęte działania w celu powołania struktury zarządczej projektu zgodnej z metodyką zarządzania projektami strategicznymi, czyli powołania zespołu projektowego, lidera projektu oraz jego sponsora, oraz że po powołaniu lidera projektu informacje dotyczące projektu zostaną wprowadzone przez lidera projektu do systemu MonAliZa;
- 30 listopada 2021 r. przekazano kolejną aktualizację danych dotyczących projektu i realizowanych w działań; podobnie jak w informacji z września 2021 r. wskazano, że po podpisaniu umowy HCRC miały zostać podjęte działania w celu powołania struktury zarządczej projektu zgodnej z metodyką zarządzania projektami strategicznymi, czyli powołania zespołu projektowego, lidera projektu oraz jego sponsora, oraz że po powołaniu lidera projektu informacje dotyczące projektu zostaną wprowadzone przez lidera projektu do systemu MonAliZa;
- 15 kwietnia 2022 r. zaktualizowano status realizacji projektu strategicznego – zweryfikowano i zaktualizowano informacje dotyczące *kamieni milowych określonych w Planie działalności MAP* i postępów w ich realizacji; w przesłanym formularzu wskazano siedem kamieni milowych:
 - *Uchwalenie ustawy o wsparciu przygotowania III Igrzysk Europejskich w 2023 r.* – termin do 31 grudnia 2021 r. – zrealizowany,
 - *Uchwalenie rozporządzenia RM w sprawie wykazu przedsięwzięć Igrzysk* – termin do 31 stycznia 2022 r. – zrealizowany,
 - *Powołanie Zespołu Zadaniowego do spraw koordynacji działań przygotowawczych do organizacji III Igrzysk Europejskich w 2023 r.* – termin do 30 czerwca 2021 r. – zrealizowany,
 - *Przygotowanie i uchwalenie Ustawy o zmianie ustawy o wsparciu przygotowania III Igrzysk Europejskich w 2023 r.* – termin do 31 marca 2022 r. – w trakcie realizacji,
 - *Przygotowanie i uchwalenie Projektu Rozporządzenia Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie w sprawie wykazu przedsięwzięć III Igrzysk Europejskich w 2023 r.* (planowany termin: II kwartał 2022 r.) – termin do 31 maja 2022 r. – nierozpoczęty,
 - *Przygotowanie projektu ustawy ws. działań zabezpieczających III IE 2023* – termin do 31 grudnia 2022 r. – nierozpoczęty,
 - *Uchwalenie ustawy ws. działań zabezpieczających III IE 2023* – termin do 31 stycznia 2023 r. – nierozpoczęty;
- 12 sierpnia 2022 r. potwierdzono aktualność danych dotyczących projektu strategicznego i nie wprowadzono żadnych zmian;
- 15 czerwca 2023 r. przekazano informacje dotyczące projektu strategicznego otrzymane od Spółki, o które BKI wystąpiło 14 czerwca 2023 r., tj. informacje ogólne (wskazanie struktury zarządczej projektu, opis stanu realizacji), cele (określenie celów i wskaźników), korzyści (określenie korzyści i wskaźników), produkty (wskazanie produktów), harmonogram (wskazanie działań projektu), podmioty (wskazanie podmiotu wiodącego i podmiotów współrealizujących projekt), budżet (wskazanie pozycji kosztowych), ryzyka (określenie ryzyk). Wystąpiono także o podanie przewidzianego terminu zakończenia projektu. W przekazanych informacjach Spółka przedstawiła raport na temat postępów prac związanych z przygotowaniem Igrzysk, wskazała, że terminem zakończenia projektu będzie data zaakceptowania ostatniego raportu dla instytucji finansującej (złożenie sprawozdania końcowego dla Miasta Krakowa zaplanowano na 31 stycznia 2024 r.), a odnośnie do celów, wskaźników i ryzyka podano dane dotyczące działalności operacyjnej Spółki, które zostały podzielone na

17 obszarów funkcjonalnych, i dalej na działania, projekty, zadania, których sekwencyjne wykonanie miało zakończyć się osiągnięciem kamienia lub kamieni milowych (odmienne od wskazanych dla MAP). Wskazano także określone przez Spółkę korzyści i produkty Igrzysk (m.in. bilety na wydarzenia sportowe oraz wyprodukowany sygnał telewizyjny z wydarzeń sportowych).

Niezbędne dane dotyczące projektu strategicznego, w szczególności cele, wskaźniki, korzyści, kamienie milowe, zostały wprowadzone do systemu MonAliZa.

Według raportu zamknięcia projektu *III Igrzyska Europejskie – Kraków, Małopolska 2023* z 24 października 2023 r. sporządzonego w związku ze zrealizowaniem planowanego zakresu Sponsorem/Przewodniczącym Komitetu Sterującego w tym projekcie był wyznaczony Sekretarz Stanu w MAP, a Liderem Projektu – Dyrektor BKI. Projekt miał zdefiniowane trzy cele, tj.:

- 1) *Wdrożenie niezbędnych działań mających na celu umożliwienie organizatorom organizacji Igrzysk*, którego wskaźnikiem realizacji było *Przygotowanie aktów prawnych umożliwiających realizację III Igrzysk Europejskich 2023* z wartością docelową 100% w 2022 r.;
- 2) *Zapewnienie wsparcia eksperckiego i obsługi Ministra Aktywów Państwowych, Pełnomocnika do spraw koordynacji Igrzysk oraz obsługi Zespołu Zadaniowego*, którego wskaźnikiem realizacji były *Przygotowane analizy, wdrożone działania i monitoring realizacji projektu*, z wartością docelową 100% w 2023 r.;
- 3) *Koordynacja realizacji zadań wykonywanych przez organizatorów związanych z organizacją i przeprowadzeniem Igrzysk oraz nadzór nad prawidłowością realizacji tych zadań*, którego wskaźnikiem realizacji była *Zrealizowana współpraca, zweryfikowane lub opracowane materiały i sprawozdania, zgromadzone informacje*, z wartością docelową 100% w 2023 r.

Jako korzyść z projektu wskazano *Umożliwienie organizatorom przygotowania i przeprowadzenia III Igrzysk Europejskich – Kraków, Małopolska 2023*, ze wskaźnikiem: *Przeprowadzenie Igrzysk* i wartością docelową 100% w 2023 r. Głównymi produktami projektu realizowanego przez MAP było przygotowanie i wydanie następujących aktów prawnych: zarządzenie z 2 czerwca 2021 r., ustawa o wsparciu przygotowania Igrzysk oraz jej pierwsza nowelizacja, a także rozporządzenie ws. wykazu przedsięwzięć i jego zmiana.

W planie działalności MAP na 2021 r., o którym mowa w art. 70 *ufp*⁴⁰ ujęto dwa cele związane z Igrzyskami:

- 1) *Koordynacja działań przygotowawczych do organizacji Igrzysk*, dla którego ustalono dwa mierniki, tj. terminowa realizacja prac nad ustawą (do osiągnięcia na poziomie 80%) oraz terminowa realizacja prac nad deklaracją i zobowiązaniami (do osiągnięcia na poziomie 100%). Najważniejszymi zadaniami do osiągnięcia tego celu były prace nad ustawą regulującą przygotowania do Igrzysk, przekazanie deklaracji i zobowiązań dotyczących wdrożenia niezbędnych działań mających na celu uruchomienie realizacji przedsięwzięcia, tj. kontrola organizatorów w zakresie podpisania umowy HCRC, oraz współpraca z jst, organami administracji rządowej, związkami, samorządami i organizacjami pozarządowymi w zakresie przygotowania i organizacji Igrzysk;
- 2) *Zapewnienie wsparcia eksperckiego i obsługi Pełnomocnika ds. koordynacji oraz Zespołu Zadaniowego*, dla którego ustalono dwa mierniki, tj. przyjęcie regulacji (do osiągnięcia poziom 1 – przyjęcie regulacji) oraz terminowa realizacja w zakresie opracowań i sprawozdawczości organów administracji rządowej w sprawie realizacji zadań w zakresie przygotowań do Igrzysk. Najważniejszymi zadaniami do osiągnięcia tego celu były powołanie Zespołu Zadaniowego

⁴⁰ Zgodnie z art. 70 ust. 1 *ufp* minister kierujący działem sporządza, do końca listopada każdego roku, plan działalności na rok następny dla kierowanych przez niego działów administracji rządowej. Plan działalności zawiera w szczególności określenie celów w ramach poszczególnych zadań budżetowych wraz ze wskazaniem podzadań służących osiągnięciu celów oraz mierniki określające stopień realizacji celu i ich planowane wartości (art. 70 ust. 2 *ufp*).

złożonego z przedstawicieli organów administracji rządowej, w tym przyjęcie przez Ministra zarządzenia o jego powołaniu, obsługa Zespołu Zadaniowego, a także weryfikacja, opracowanie materiałów i sprawozdań przekazywanych do biura przez organy administracji rządowej w sprawie realizacji zadań w zakresie przygotowań do Igrzysk.

W sprawozdaniu z wykonania planu działalności MAP za 2021 r. podano, że wszystkie mierniki do obu celów zostały zrealizowane na poziomie 100%. Najważniejszymi podjętymi zadaniami służącymi realizacji celu dotyczącego koordynacji działań przygotowawczych były: podpisanie 17 grudnia 2021 r. przez Prezydenta RP ustawy o *wspierciu przygotowania Igrzysk*, wejście w życie 22 stycznia 2022 r. rozporządzenia ws. *wykazu przedsięwzięć*, podpisanie 18 stycznia 2022 r. listu intencyjnego w sprawie współpracy przy organizacji Igrzysk pomiędzy przedstawicielami Rządu RP oraz władzami Krakowa i Małopolski, w którym zawarta była deklaracja dotycząca sposobu finansowania wydatków na organizację Igrzysk (400 mln zł). Najważniejszymi podjętymi zadaniami służącymi realizacji celu dotyczącego wsparcia eksperckiego były: wspólne wypracowanie i omówienie najważniejszych kwestii dotyczących przygotowania i przeprowadzenia Igrzysk podczas posiedzenia Zespołu Zadaniowego 14 października 2021 r., a także przygotowanie materiałów merytorycznych do odpowiedzi na pisma, wystąpienia, w tym interpelacje i zapytania dziennikarskie, dla komisji sejmowych i senackich, na briefingi kierownictwa MAP, dla departamentów zaangażowanych przy realizacji Igrzysk.

W planie działalności MAP na 2022 r. ujęto jeden cel związany z Igrzyskami – *Koordinacja działań przygotowawczych do organizacji Igrzysk*, dla którego określono trzy mierniki określające stopień realizacji celu, tj.:

- opracowanie projektu regulacji (planowana wartość 1) z zadaniem polegającym na pracy nad opracowaniem regulacji dotyczącej bezpieczeństwa podczas Igrzysk,
- stopień rozpatrzonych spraw (planowana wartość 100%), do którego przyporządkowano dwa zadania służące jego realizacji, tj. nadzór nad działaniami mającymi na celu uruchomienie realizacji przedsięwzięcia, tj. kontrola organizatorów w zakresie podpisania umowy HCRC, nadzór nad realizacją inwestycji i przygotowań do Igrzysk oraz współpraca z jst, organami administracji rządowej, związkami, samorządami i organizacjami pozarządowymi w zakresie przygotowania i organizacji Igrzysk,
- analiza realizacji programu wieloletniego w zakresie dotyczącym MAP (planowana wartość 1), do którego przyporządkowano zadanie polegające na podjęciu działań przygotowujących do realizacji programu wieloletniego pn. *Nowe kierunki rozwoju i promocji Polski w dobie kryzysu spowodowanego Covid-19 w kontekście organizacji Europejskich Igrzysk 2023*.

W sprawozdaniu z wykonania planu działalności MAP za 2022 r. podano, że najważniejszymi podjętymi zadaniami służącymi realizacji celu były odpowiednio dla miernika dotyczącego:

- opracowania projektu regulacji – w toku prac nad opracowaniem regulacji dotyczących bezpieczeństwa podczas Igrzysk uzgodniono, że nie ma potrzeby tworzenia i uchwalania specjalnej ustawy regulującej te kwestie i odstąpiono od realizacji tego zadania,
- stopień rozpatrzonych spraw – monitorowano działania organizatorów, w tym Spółki, umowa HCRC została podpisana 17 maja 2022 r., prowadzono prace nad zmianą ustawy o *wspierciu przygotowania Igrzysk*, rozporządzeniem ws. *wykazu przedsięwzięć* i jego zmianą,
- analiza realizacji programu wieloletniego w zakresie dotyczącym MAP – przeprowadzono analizę programu wieloletniego pn. *Nowe kierunki rozwoju i promocji Polski w dobie kryzysu spowodowanego Covid-19 w kontekście*

organizacji Europejskich Igrzysk 2023, kwestie promocji zostały uregulowane w liście intencyjnym w sprawie zasad finansowania kosztów organizacji Igrzysk.

W planie działalności MAP na 2023 r. ujęto jeden cel związany z Igrzyskami – *Koordinacja działań przygotowawczych do organizacji Igrzysk*, dla którego określono dwa mierniki określające stopień realizacji celu, tj.:

- stopień zaawansowania współpracy w ramach realizacji przedsięwzięcia (planowana wartość 100%), do którego przyporządkowano zadanie polegające na współpracy z jst, organami administracji rządowej, związkami, samorządami i organizacjami pozarządowymi w zakresie przygotowania i organizacji Igrzysk,
- stopień zaawansowania monitorowania realizacji działań przygotowawczych (planowana wartość 100%), do którego przyporządkowano zadanie polegające na monitorowaniu przebiegu i realizacji przygotowań do Igrzysk poprzez gromadzenie i przekazywanie informacji na temat realizacji przedsięwzięć związanych z organizacją Igrzysk podczas posiedzeń Zespołu Zadaniowego.

W sprawozdaniu z wykonania planu działalności MAP za 2023 r.⁴¹ podano, że zadanie zostało zrealizowane i odpowiednio dla miernika dotyczącego:

- stopnia zaawansowania współpracy w ramach realizacji przedsięwzięcia – współpraca w zakresie przygotowania i organizacji Igrzysk została zakończona,
- stopnia zaawansowania monitorowania realizacji działań przygotowawczych – wszystkie zaplanowane posiedzenia Zespołu Zadaniowego odbyły się.

(akta kontroli str. 931-959, 1392-1413, 1430-1590)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Powołany przez Ministra Zespół Zadaniowy w ograniczonym zakresie był wykorzystywany do koordynacji działań przygotowawczych do organizacji Igrzysk. Zespół Zadaniowy rozpoczął faktyczne prace po upływie ponad roku od zobowiązania Ministra do jego powołania (4 września 2020 r.). Zespół Zadaniowy został powołany 2 czerwca 2021 r., natomiast pierwsze jego posiedzenie odbyło się 14 października 2021 r. Pięć, spośród 10 posiedzeń Zespołu Zadaniowego odbyło się po upływie ponad dwóch miesięcy od posiedzenia poprzedzającego, w tym dwa odpowiednio po upływie 70 i 134 dni. Było to niezgodne z § 5 ust. 2 zarządzenia z 2 czerwca 2021 r.

Zgodnie z § 2 ust. 1 uchwały RM nr 124/2020 w celu realizacji zadań, do których Rada Ministrów zobowiązała Ministra w § 2 ust. 2 tej uchwały, Pełnomocnik ds. koordynacji Igrzysk miał powołać stały Zespół Zadaniowy złożony z przedstawicieli organów administracji rządowej.

Zgodnie z zarządzeniem z 2 czerwca 2021 r.:

- do zadań Przewodniczącego należały: zwoływanie posiedzeń Zespołu z własnej inicjatywy lub na wniosek zastępcy Przewodniczącego, przewodniczenie posiedzeniom Zespołu, a także kierowanie pracami Zespołu i ich koordynowanie; w przypadku nieobecności Przewodniczącego zadania te miała wykonywać zastępca Przewodniczącego (§ 4);
- do udziału w pracach Zespołu Przewodniczący mógł zapraszać, z głosem doradczym, przedstawicieli organów jst oraz związków, stowarzyszeń i organizacji pozarządowych, których wiedza i doświadczenie mogły być przydatne do wykonywania zadań Zespołu (§ 2 ust. 2);
- w celu realizacji zadań Zespołu Przewodniczący mógł zlecać wykonanie ekspertyz, opinii, analiz i raportów (§ 5 ust. 1);
- Zespół miał podejmować rozstrzygnięcia na posiedzeniach w formie uchwał, w drodze uzgodnienia stanowisk, a w przypadku niejednomyslności Przewodniczący powinien zarządzić głosowanie; z przebiegu posiedzeń

⁴¹ <https://www.gov.pl/web/aktywa-panstwowe/kontrola-zarzadcza-w-2023-roku>.

Zespołu sekretarz miał sporządzić protokół, który miał zawierać m.in. ustalenia poczynione w trakcie posiedzenia (§ 6 ust. 2);

- Przewodniczący Zespołu z własnej inicjatywy lub na wniosek członka Zespołu mógł tworzyć grupy robocze złożone z osób wchodzących w skład Zespołu oraz zapraszanych przez Przewodniczącego z głosem doradczym, zajmujące się poszczególnymi zagadnieniami należącymi do zakresu działania Zespołu (§ 8).

Minister nie skorzystał (poza jednym przypadkiem) z możliwości zaproszenia na posiedzenia Zespołu Zadaniowego podmiotów najbardziej zainteresowanych organizacją Igrzysk, tj. gospodarzy. Nie skorzystano również z możliwości zlecenia wykonania ekspertyz, opinii, analiz lub raportów. Na posiedzeniach Zespołu, poza ustaleniem porządku obrad, nie podjęto żadnej uchwały, która wskazywałaby na wypracowanie stanowisk, rekomendacji czy decyzji dotyczących uzgodnienia stanowisk lub rozstrzygnięcia kwestii spornych w przygotowaniu Igrzysk (np. ustalenie programu sportowego, w tym w zakresie dodatkowych dyscyplin: lekkoatletyka, strzelectwo i sporty wodne, czy też zawarcie umowy HCRC). Przewodniczący Zespołu nie utworzył żadnych grup roboczych, które miałyby się zajmować zagadnieniami należącymi do zakresu działania Zespołu.

(akta kontroli str. 12-19, 383-421)

Dyrektor DKiA oświadczył, że Zespół Zadaniowy został powołany wtedy, kiedy pojawiła się rzeczywista potrzeba jego działania, a posiedzenia odbywały się wtedy, gdy istniały takie potrzeby.

W kwestii zapraszania przedstawicieli gospodarzy Igrzysk na posiedzenia Zespołu Dyrektor DKiA oświadczył, że Minister korzystał z uprawnienia wskazanego w § 2 ust. 2 zarządzenia z 2 czerwca 2021 r. kiedy była taka potrzeba. W posiedzeniach Zespołu uczestniczyli przedstawiciele Spółki, która reprezentowała gospodarzy Igrzysk. Ówczesna Dyrektor BKI wyjaśniła, że na posiedzeniach Zespołu Zadaniowego były prezentowane dane przygotowane przez przedstawicieli UMWM, w tym Koordynatora Zespołu Ekspertów działającego na zlecenie Marszałka Województwa Małopolskiego.

W sprawie zlecenia analiz i opinii, ówczesna Dyrektor BKI wyjaśniła, że materiały takie nie były zlecane w ramach prac Zespołu, ponieważ *Zespół Zadaniowy koordynował zadania związane z Igrzyskami, natomiast to Spółka była powołana do organizacji Igrzysk*. Wszelkie analizy, np. obiektów sportowych, na których miały się odbyć zawody, czy też analizy dla EOC były sporządzane przez Spółkę.

W sprawie wykorzystywania Zespołu Zadaniowego jedynie do wymiany informacji, a nie uzgadniania stanowisk czy rozstrzygania kwestii spornych Dyrektor DKiA oświadczył, że Rada Ministrów nie była organizatorem Igrzysk, a Minister w ramach swoich uprawnień wyłącznie koordynował działania członków Rady Ministrów. *Minister Aktywów Państwowych nie miał żadnych narzędzi formalnego wpływu na organizatorów i posiadał tylko takie informacje jakich udzielili mu organizatorzy, poza tymi otrzymywanymi z administracji rządowej*. Z kolei ówczesna Dyrektor BKI wyjaśniła, że w jej ocenie prace Zespołu Zadaniowego były bardzo ważne z uwagi na komunikację między resortami a organizatorami Igrzysk, zapewniona była *krótka ścieżka komunikacji*. Wskazała także, że prace Zespołu były bardzo potrzebne na etapie uwzględniania uwag zgłoszonych do projektu ustawy o *wspieraniu przygotowania Igrzysk*, gdyż konieczna była wiedza od przedstawicieli różnych resortów.

Odnosząc się do nietworzenia w ramach Zespołu Zadaniowego grup roboczych, ówczesna Dyrektor BKI wyjaśniła, że nie było takiej potrzeby. Wskazała także, że BKI kontaktowało się lub pomagało w nawiązaniu kontaktów Spółce z poszczególnymi przedstawicielami administracji rządowej i urzędów centralnych, np. kwestiach związanych z planem komunikacji i ruchem pasażerskim, tym ruchem lotniczym, z warunkami środowiskowymi koniecznymi

do uwzględnienia przy planowanych inwestycjach, z zapleczem medycznym i z bezpieczeństwem.

(akta kontroli str. 1205-1225, 1300-1307)

NIK nie podziela stanowiska przedstawionego w złożonych wyjaśnieniach, że nie było potrzeby wykorzystania wszystkich instrumentów i możliwości Zespołu Zadaniowego, które przewidział Minister w zarządzeniu z 2 czerwca 2021 r. w celu realizacji zadań tego Zespołu. Minister pełnił rolę koordynatora, tak więc powinien mieć całościową koncepcję uwzględniającą wszystkie niezbędne zadania. W ocenie NIK zaniechania we wskazanym zakresie skutkowały późnym uchwaleniem zarówno ustawy o *wspieraniu przygotowania Igrzysk*, jak i rozporządzenia ws. *wykazu przedsięwzięć* oraz koniecznością zmiany tych aktów prawnych odpowiednio 18 dni i 10 miesięcy przed rozpoczęciem Igrzysk. To z kolei przełożyło się na skrócenie okresu na wykonanie przedsięwzięć niezbędnych dla przeprowadzenia Igrzysk, opóźnienia w ich realizacji i wzrost kosztów. Uniemożliwiło to także skuteczne minimalizowanie ryzyk z tym związanych i wsparcie innych podmiotów uczestniczących w tym projekcie.

NIK zwraca również uwagę, że Minister wielokrotnie spotykał się z przedstawicielami podmiotów niewchodzących w skład Rady Ministrów (w tym z PKOl, EOC, jst) i omawiał kwestie związane z organizacją Igrzysk. Zawsze jednak odbywało się to poza Zespołem Zadaniowym. Jednocześnie Minister ani raz nie brał udziału w posiedzeniach Zespołu Zadaniowego, któremu miał przewodniczyć.

Należy zauważyć, że gospodarze Igrzysk, czyli Miasto Kraków i Województwo Małopolskie, wykonywali także inne zadania związane z organizacją Igrzysk, niż należące do właściwości Spółki. Spółka jest oddzielną osobą prawną, tak więc trudno jest uznać, że Spółka reprezentowała interesy gospodarzy Igrzysk.

(akta kontroli str. 1886-1890)

2. Minister jako Pełnomocnik ds. koordynacji Igrzysk nie przygotował analizy kosztów organizacji i korzyści przeprowadzenia Igrzysk, a także nie dookreślił spodziewanych celów i efektów Igrzysk ani parametrów pozwalających ocenić ich osiągnięcie, co było niegodne z § 1 pkt 1 i 4 uchwały RM nr 124/2020.

Zgodnie z § 1 pkt 1 i 4 uchwały RM nr 124/2020 Pełnomocnik ds. koordynacji Igrzysk był zobowiązany podjąć działania obejmujące analizę prawnych, technicznych i ekonomiczno-finansowych uwarunkowań przygotowania oraz realizacji Igrzysk, a także wykonywać inne zadania związane z przygotowaniem i realizacją Igrzysk powierzone przez Radę Ministrów lub przez Prezesa Rady Ministrów.

Pełnomocnik ds. koordynacji Igrzysk, wykonując swoje działania, w szczególności:

- nie ustalił planu kosztów oraz źródeł ich pokrycia dla całego przedsięwzięcia, w tym kosztów i źródeł finansowania po stronie pozostałych podmiotów zaangażowanych w realizację Igrzysk, np. jst, PKOl, czy związków sportowych,
- nie zweryfikował korzyści przeprowadzenia Igrzysk przedstawionych przez PKOl i gospodarzy Igrzysk, które stanowiły jeden z argumentów dla podjęcia decyzji o organizacji Igrzysk w Polsce, i które bez dodatkowego dookreślenia wskazywane były na różnych etapach prac przygotowawczych – powoływano się na nie m.in. w uzasadnieniu do uchwały RM nr 45/2019 oraz w uzasadnieniu do ustawy o *wspieraniu przygotowania Igrzysk*,
- nie ustalił celów w powiązaniu z przedstawianymi korzyściami Igrzysk ani wymiennych wskaźników pozwalających ocenić osiągnięcie celów i efektów Igrzysk, a także nie zdefiniował ryzyk, jakie mogły się pojawić na etapie przygotowania i organizacji tego przedsięwzięcia.

(akta kontroli str. 12-657, 1300-1307, 1392-1590)

Dyrektor DKiA oświadczył, że Minister przejął koordynację Igrzysk na zaawansowanym etapie prac, w związku z czym MAP nie przeprowadzało analiz i opomiarowań celów Igrzysk. Podkreślił przy tym, że badania i analizy przeprowadzały inne podmioty zaangażowane w proces. Dyrektor DKiA podał również, że zakres kompetencji Pełnomocnika ds. koordynacji Igrzysk nie obejmował oszacowania całości kosztów organizacji Igrzysk. Na etapie opracowania projektu ustawy o *wspierciu przygotowania Igrzysk* oszacowanie pełnych kosztów nie było możliwe ze względu na niepodpisanie umowy HCRC. Ponadto oszacowanie wysokości środków niezbędnych dla optymalnego finansowania Igrzysk należało do organizatorów. Minister wraz z Radą Ministrów nie byli organizatorami Igrzysk, a jedynie wspierali organizatorów w takim zakresie, w jakim było to konieczne.

(akta kontroli str. 1211-1225, 1300-1307, 1710-1856)

NIK zwraca uwagę, że koordynowanie oznacza harmonizowanie działań prowadzonych wspólnie przez wiele osób w celu uzyskania efektu tych działań w jak najkrótszym czasie, przy jak najmniejszym nakładzie, przy optymalnym wykorzystaniu możliwości⁴². NIK zwraca również uwagę na, wskazany w piśmie uzyskanym z KPRM, cel powołania Pełnomocnika ds. koordynacji Igrzysk, tj. konieczność właściwego skoordynowania i zintegrowania procesów, które ze względu na swoją skalę i złożoność, wymagały prac prowadzonych równolegle w MAP, MSiT, MI oraz w jst.

Zauważyć również należy, że we wrześniu 2020 r. wiele istotnych kwestii związanych z organizacją Igrzysk nie zostało rozstrzygniętych (w tym program sportowy, wykaz niezbędnych inwestycji, ustawa wspierająca przygotowanie Igrzysk, umowa HCRC) i właśnie w takich okolicznościach Rada Ministrów zobowiązała Pełnomocnika ds. koordynacji Igrzysk do wykonania zadań związanych z Igrzyskami, do których należało podjęcie działań obejmujących analizę prawnych, technicznych i ekonomiczno-finansowych uwarunkowań przygotowania i realizacji Igrzysk.

NIK zwraca uwagę, że analiza kosztów i korzyści jest często wykorzystywana jako metoda oceny projektów. Polega na zestawieniu ze sobą oczekiwanych (potencjalnych) korzyści danej sytuacji decyzyjnej oraz niezbędnych nakładów, związanych z danym wyborem. Zestawienie to opiera się na ogólnej zasadzie optymalizacji, która pozwala na znalezienie rozwiązań optymalnych, suboptymalnych lub akceptowanych (dopuszczalnych) i wyeliminowanie rozwiązań niespełniających warunków kryterialnych. Pozwala zidentyfikować ryzyka oraz opracować strategię w celu ich minimalizacji. Należy także zauważyć, że w organizację tego przedsięwzięcia zostały zaangażowane środki publiczne zarówno z budżetu państwa, jak i z budżetów jst. Stosownie do art. 44 ust. 3 pkt 1 *ufp* 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.

3. Minister jako Pełnomocnik ds. koordynacji Igrzysk nie ustalił planu działania, tj. harmonogramu i podziału ról/zadań, pomiędzy organami administracji rządowej oraz jednostkami im podległymi i przez nie nadzorowanymi, które zapewniłyby efektywne i terminowe realizowanie działań, do których był zobowiązany. Było to niezgodne z § 1 pkt 2 w związku z § 3 ust. 1 uchwały RM nr 124/2020.

Zgodnie z § 1 pkt 2 uchwały RM nr 124/2020 Pełnomocnik ds. koordynacji Igrzysk był zobowiązany do wdrożenia niezbędnych działań mających na celu uruchomienie realizacji przedsięwzięcia, jakim były Igrzyska. Organy

⁴² Według Słownika Języka Polskiego PWN *koordynacja* oznacza: 1) organizowanie działań wykonywanych wspólnie przez wiele osób; 2) harmonijny przebieg lub funkcjonowanie czegoś (źródło: [koordynacja – Słownik języka polskiego PWN](#)).

administracji rządowej oraz jednostki im podległe i przez nie nadzorowane były zobowiązane do współdziałania i udzielania pomocy Pełnomocnikowi, w szczególności przez udostępnianie informacji i dokumentów niezbędnych do realizacji jego zadań, oraz, na wniosek Pełnomocnika, do udzielania mu wsparcia merytorycznego w zakresie ich właściwości (§ 3 uchwały RM nr 124/2020).

Poza kierowaniem zapytań o stan zaawansowania prac, Minister nie podejmował innych działań z zakresu koordynacji. Pewne działania (często nieudokumentowane) związane z koordynacją realizacji zadań przez organizatorów i współorganizatorów związanych z Igrzyskami wykonywała ówczesna Dyrektor BKI, która wskazała, że starała się uświadomić MSiT, że Igrzyska to impreza Polski o charakterze sportowym i należy wesprzeć w tym zakresie organizatorów przez resorty merytoryczne. Ówczesna Dyrektor BKI wyjaśniła, że przekazywała do MSiT różne opracowania otrzymane od Spółki w celu uzyskania stanowiska tego resortu odnośnie do inwestycji sportowych. Wskazała, że przedstawiciele MSiT (wówczas MKDNiS) na początku nie wykazywali zainteresowania Igrzyskami. Zwróciła się m.in. do ówczesnej dyrektorki Departamentu Sportu Wyczynowego MSiT ws. opłaty dla EOC, lecz nie uzyskała wówczas żadnej aprobaty ani wsparcia. Po otrzymaniu listy sportów i inwestycji skontaktowała się z zastępcą dyrektora Departamentu Infrastruktury Sportowej MSiT, który wykazywał zainteresowanie sprawą. W ocenie ówczesnej Dyrektorki BKI współpraca z Departamentem Igrzysk Europejskich MSiT przebiegała płynnie i sprawnie.

Dyrektor DKiA oświadczył, że Pełnomocnik nie odpowiadał za koordynację przygotowania Igrzysk – była to rola organizatorów. Pełnomocnik koordynował wyłącznie działania członków Rady Ministrów w zakresie potrzeb zgłaszanych przez organizatorów, ponieważ tylko taki był zakres jego kompetencji.

(akta kontroli str. 884-888, 1205-1210, 1565-1587, 1880-1890)

NIK nie podziela stanowiska przedłożonego w oświadczeniu. To Minister, a nie organizatorzy, został zobowiązany do podjęcia działań w celu koordynacji działań przygotowawczych do organizacji Igrzysk. Zdaniem NIK Minister dysponował wystarczającymi narzędziami umożliwiającymi skuteczne ustalenie zasad i realizowanie współpracy. Kandydatura Ministra – Wiceprezesa Rady Ministrów na Pełnomocnika Rządu ds. koordynacji Igrzysk została wystosowana przez PKOl, przy poparciu zarówno ówczesnej Minister Sportu, jak i władz zaangażowanych samorządów. Bez zastrzeżeń została zaakceptowana przez Radę Ministrów, która była gwarantem wykonania umowy HCRC i w największym stopniu finansowała przedsięwzięcia związane z Igrzyskami. Żaden z pozostałych uczestników prac związanych z przygotowaniem i organizacją Igrzysk nie posiadał silniejszego mandatu do koordynowania tych działań.

NIK zwraca również uwagę, że zgodnie z art. 7 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów⁴³ członek Rady Ministrów realizuje politykę ustaloną przez Radę Ministrów, w szczególności współdziała z innymi członkami Rady Ministrów, nadzoruje działalność terenowych organów administracji rządowej, prowadzi konsultacje publiczne oraz współdziała z samorządem terytorialnym, organizacjami społecznymi i przedstawicielstwami środowisk zawodowych i twórczych, a także występuje do Prezesa Rady Ministrów o powołanie zespołów międzyresortowych do wykonywania zadań wykraczających poza zakres jego działania.

4. Założenia do projektu ustawy o wsparciu przygotowania Igrzysk oraz do projektu rozporządzenia ws. wykazu przedsięwzięć zostały przygotowane nierzetelnie, w szczególności w zakresie skutków finansowych dla budżetu państwa. I tak:

⁴³ Dz.U. z 2022 r. poz. 1188, ze zm., dalej: *ustawa o Radzie Ministrów*.

- w pierwotnym limicie wydatków z budżetu państwa ujętym w ustawie o wsparciu przygotowania Igrzysk uwzględniono jedynie koszt opłaty licencyjnej dla EOC (160 mln zł) i tylko ten podlegał ocenie skutków regulacji przy przyjmowaniu tej ustawy. W uzasadnieniu do ustawy o wsparciu przygotowania Igrzysk, za której projekt był odpowiedzialny Minister, wskazano, że w przypadku wsparcia finansowego w infrastrukturę sportową, transportową i lokalną organizatorzy Igrzysk będą mogli skorzystać z dofinansowania w ramach środków znajdujących się w dyspozycji ministerstw. Tymczasem przedstawiony wraz z projektem ustawy projekt aktu wykonawczego w wykazie przedsięwzięć obejmował jedynie inwestycje sportowe, a kwota limitu wydatków z budżetu państwa ujęta w projekcie ustawy o wsparciu przygotowania Igrzysk nie obejmowała środków na dofinansowanie takich inwestycji. Co więcej kwota szacowanych wydatków w wysokości 1091,8 mln zł była znana w MAP 2 grudnia 2021 r., tj. w dniu uchwalenia ustawy o wsparciu przygotowania Igrzysk, tymczasem pierwotny limit wydatków z budżetu państwa w niej ujęty został zwiększony do kwoty 960 mln zł dopiero w ramach pierwszej nowelizacji ustawy z 24 lutego 2022 r. Projekt ustawy zmieniającej Rada Ministrów uznała za pilny ze względu na konieczność zapewnienia optymalnego finansowania Igrzysk przez dodanie podstawy prawnej dla ministrów właściwych do udzielania dotacji celowej;
- w MAP nie ustalono całkowitego kosztu inwestycji sportowych oraz infrastrukturalnych, w tym poziomu ich dofinansowania z budżetu państwa. W art. 8 ustawy o wsparciu przygotowania Igrzysk wskazano jedynie, że do dotacji celowych na przygotowanie i realizację przedsięwzięć przez JST nie będzie miał zastosowania limit kwoty dotacji, o którym mowa w art. 128 ust. 2 *ufp*⁴⁴. Poziom dofinansowania i wkładu własnego określono dopiero w programach wsparcia ogłoszonych przez Ministra Infrastruktury i Ministra Sportu i Turystyki po pierwszej nowelizacji ustawy o wsparciu przygotowania Igrzysk. Co więcej ustalając kwotę wydatków na inwestycje MAP nie żądało doprecyzowania ani uzupełnienia przez wnioskodawców katalogu kosztów. W przypadku niektórych inwestycji informacje przedstawiane w propozycjach do wykazu przedsięwzięć były nieprecyzyjne. Przykładowo:
 - takie same kwoty przedstawiano raz jako koszt inwestycji ogółem, a raz jako kwotę dotacji z budżetu państwa, nie wskazując przy tym planowanej kwoty wkładu własnego wnioskodawcy (np. *Przebudowa toru do kajakarstwa górskiego OSiR „Kolna”, Przebudowa obiektu TOSiR, Budowa infrastruktury do BMX w Zakopanem*),
 - kwoty wskazane jako koszt dotacji w przekazanej MAP wycenione z 4 lutego 2022 r. były o od 5 do 500% wyższe niż wskazane 6 miesięcy wcześniej kwoty inwestycji ogółem, mimo braku istotnej zmiany w przedmiocie inwestycji (np. w zadaniu *Przebudowa toru do kajakarstwa górskiego OSiR „Kolna”* planowana kwota dotacji ustalona na początku lutego 2022 r. była o 5% wyższa niż kwota wskazana w wykazie inwestycji z lipca 2021 r.; w zadaniu *Budowa boiska do koszykówki 3x3 w Hali Cracovii* planowana kwota dotacji ustalona na początku lutego 2022 r. była o 500% wyższa niż koszt inwestycji ogółem wskazany w wykazie inwestycji z lipca 2021 r.; w zadaniu *Przebudowa obiektu TOSiR* planowana kwota dotacji ustalona na początku lutego 2022 r. była o 58% wyższa niż koszt inwestycji ogółem wskazany w lipcu 2021 r.; w zadaniu *Remont instalacji klimatyzacji areny sportowej ANS* planowana kwota dotacji ustalona na początku lutego 2022 r. była o 25% wyższa niż koszt inwestycji ogółem wskazany w lipcu 2021 r.),

⁴⁴ Zgodnie z tym przepisem kwota dotacji na dofinansowanie zadań własnych bieżących i inwestycyjnych nie może stanowić więcej niż 80% kosztów realizacji zadania, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej.

- kwoty zaproponowane przez wnioskodawców odbiegały od szacowanych przez Departament Infrastruktury Sportowej MSiT – dotyczyło to wymiany nawierzchni bieżni stadionu lekkoatletycznego Akademii Wychowania Fizycznego w Krakowie, remontu instalacji klimatyzacji areny sportowej Akademii Nauk Stosowanych, czy remontu Hali Lodowej;
- w MAP nie ustalono również kosztów inwestycji, które zostały włączone do wykazu na podstawie nowelizacji rozporządzenia ws. wykazu przedsięwzięć z 31 sierpnia 2022 r., ani nie zweryfikowano kwot przyjętych na realizację tzw. innych przedsięwzięć (zadania Spółki związane z przygotowaniem i organizacją Igrzysk). W wykazie przedsięwzięć finansowanych ze środków budżetu państwa ujęto zadania Spółki w odmienny sposób niż wskazane w przesłanych do MAP kalkulacjach. MAP nie żądało przedstawienia kwot poszczególnych innych przedsięwzięć, co pozwoliłoby zweryfikować ich koszt w porównaniu z przedstawionym przez Spółkę wcześniej budżetem.

Zgodnie z § 1 pkt 2 uchwały RM nr 124/2020 Pełnomocnik ds. koordynacji Igrzysk był zobowiązany do podjęcia działań obejmujących wdrożenie niezbędnych działań mających na celu uruchomienie realizacji przedsięwzięcia.

Zgodnie z § 34 pkt 3, 4 i 5 zarządzenia Ministra Aktywów Państwowych z 19 marca 2021 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego ministerstwa aktywów państwowych⁴⁵ do zadań BKI należały opracowanie i prowadzenie prac legislacyjnych w zakresie projektu ustawy w sprawie przygotowania Igrzysk, współpraca z jst, organami administracji rządowej, związkami, stowarzyszeniami i organizacjami pozarządowymi w zakresie przygotowania i organizacji Igrzysk, a także weryfikacja, opracowanie materiałów i sprawozdań przekazywanych do BKI przez organy administracji rządowej w sprawie realizacji zadań w zakresie przygotowania Igrzysk.

Zgodnie z art. 50 ust. 1 *ufp* przyjmowane przez Radę Ministrów projekty ustaw oraz akty prawne, których skutkiem finansowym może być zwiększenie wydatków jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów, zawierają w uzasadnieniu określenie wysokości tych skutków, wskazanie źródeł ich sfinansowania oraz opis celów nowych zadań i mierników określających stopień realizacji celów.

(akta kontroli str. 12-657, 1005-1133, 1217-1225, 1880-1890)

Dyrektor DKiA oświadczył, że w zakresie wydatków z budżetu państwa wynikających z ustawy o wsparciu przygotowania Igrzysk dysponentami środków były MSiT oraz MI, dlatego MAP przekazywał szacunkowe koszty organizacji Igrzysk do weryfikacji tym ministerstwom. BKI, przygotowując projekty ustawy oraz rozporządzenia, bazowało na analizach zestawień przekazywanych przez organizatorów, których dokonywało MSiT i MI w zakresie swoich kompetencji. Dyrektor DKiA wskazał również, że oszacowanie wysokości środków niezbędnych dla optymalnego finansowania Igrzysk należało do organizatorów. Minister wraz z Radą Ministrów nie byli organizatorami Igrzysk, natomiast wspierali organizatorów w takim zakresie jakim było to konieczne.

Ówczesna Dyrektor BKI wyjaśniła, że przygotowując ustawę trzeba było wiedzieć ile program wsparcia będzie zawierał dofinansowania. W DIS w MSiT funkcjonują normalnie dwa programy, tj. Sportowa Polska z 30% dofinansowania z budżetu państwa i Infrastruktura Strategiczna dla Sportu – chyba 70%. W związku z brakiem wiedzy o poziomie dofinansowania z budżetu państwa początkowo kwoty inwestycji w przekazywanych wykazach przez Koordynatora Zespołu Ekspertów były wykazywane jako pełna wartość inwestycji. Jak już była znana kwota budżetu na inwestycje sportowe (250 mln zł) i ogłoszony Program wsparcia przewidywał dofinansowanie na poziomie 90% wykaz został

⁴⁵ Dz. Urz. MAP poz. 7. W kolejnych regulaminach wprowadzonych 7 lipca 2022 r. i 5 grudnia 2022 regulacja ta była zawarta odpowiednio w § 33 i w § 32.

zweryfikowany i wartość inwestycji została podzielona na dofinansowanie z budżetu państwa i wkład własny.

(akta kontroli str. 1205-1225, 1300-1307)

NIK zwraca uwagę, że to do zadań MAP (BKI) należało opracowanie i prowadzenie prac legislacyjnych. Zgodnie z Oceną skutków regulacji dla projektu ustawy o *wsparciu przygotowania Igrzysk* ministerstwem wiodącym w pracach legislacyjnych było MAP, a osobą odpowiedzialną za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu był Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Aktywów Państwowych.

NIK zauważa również, że wprowadzenie limitu środków na dofinansowanie przedsięwzięć koniecznych do przeprowadzenia Igrzysk dopiero w ramach nowelizacji ustawy o *wsparciu przygotowania Igrzysk*, która weszła w życie 17 marca 2022 r., a następnie opracowanie na tej podstawie programów wsparcia skróciło czas na realizację inwestycji sportowych i infrastrukturalnych.

(akta kontroli str. 1274-1287, 1005-1133)

5. W MAP nie prowadzono prac legislacyjnych mających na celu zwiększenie maksymalnego limitu wydatków z budżetu państwa o 66 mln zł podczas trzeciej nowelizacji ustawy o *wsparciu przygotowania Igrzysk*.

Zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy o *Radzie Ministrów* członek Rady Ministrów jest obowiązany, w zakresie swojego działania, do inicjowania i opracowywania polityki Rządu, a także przedkładania inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów – na zasadach i w trybie określonych w regulaminie pracy Rady Ministrów.

Zgodnie z § 1 pkt 2 uchwały RM nr 124/2020 do zadań Pełnomocnika ds. koordynacji Igrzysk należało wdrożenie niezbędnych działań mających na celu uruchomienie realizacji przedsięwzięcia. Opracowanie i prowadzenie prac legislacyjnych w zakresie projektu ustawy o *wsparciu przygotowania Igrzysk* należało do zadań BKI (§ 34 pkt 3 zarządzenia Ministra Aktywów Państwowych z 19 marca 2021 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego ministerstwa aktywów państwowych).

W MAP znane były potrzeby zwiększenia środków na tzw. inne przedsięwzięcia zgłaszane przez Spółkę od stycznia 2023 r. Kwestia zabezpieczenia środków finansowych dla Spółki, w tym finansowania dodatkowych dyscyplin była przedmiotem spotkań w MSiT 8 i 9 marca 2023 r. W spotkaniach tych uczestniczyła Dyrektor BKI, która wypowiadała się w kwestii nowelizacji ustawy o *wsparciu przygotowania Igrzysk* i zwiększenia limitu wydatków z budżetu państwa. Spółka przedstawiła wykaz niezbędnych środków wraz z rodzajem działań wymagających zabezpieczenia finansowego. Pomimo tego nie przygotowano w MAP projektu zmiany ustawy o *wsparciu przygotowania Igrzysk* obejmującej tę sprawę.

Zwiększenie limitu związane z potrzebą zabezpieczenia dodatkowych środków dla Spółki (66 mln zł) zostało zgłoszone przez grupę posłów w II czytaniu projektu ustawy o *zmianie nazwy uczelni służb państwowych nadzorowanej przez ministra sprawiedliwości i o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw* (druki nr 3068 i 3105). Podczas posiedzeń Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka 13 kwietnia i 23 maja 2023 r., rozpatrującej odpowiednio wniosek i poprawki oraz uchwałę Senatu, podnoszono jako nieprawidłowe wprowadzenie zmian ustawy o *wsparciu przygotowania Igrzysk* w takim trybie. W obu ww. posiedzeniach Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka brali udział przedstawiciele MAP – wyznaczony Sekretarz Stanu oraz Dyrektor BKI. Senat w uzasadnieniu do uchwały o odrzuceniu procedowanej ustawy zakwestionował dopuszczalność wnoszonych poprawek, w tym w szczególności procedurę legislacyjną zastosowaną w celu znowelizowania ustawy o *wsparciu przygotowania Igrzysk*, która pociągała za sobą skutki finansowe dla budżetu państwa w wysokości 66 mln zł. Zdaniem Senatu,

skutkowało to naruszeniem art. 118 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym, wnioskodawcy, przedkładając Sejmowi projekt ustawy, obowiązani są przedstawić skutki finansowe jej wykonania. Uzasadnienie projektu ustawy ani załączony do niego OSR nie obejmowały swoim zakresem finansowych konsekwencji zmian ustawy o *wspierciu przygotowania Igrzysk*. Przywołano przy tym orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wskazujące m.in., że podstawowe treści, które znajdują się ostatecznie w ustawie powinny przebyć pełną drogę procedury trzech czytań, a więc muszą być od początku procedury legislacyjnej objęte materiały projektu przekazanego do Sejmu. Wnoszenie poprawek nie może przekształcać się w surogat prawa inicjatywy ustawodawczej, a dopuszczalny zakres poprawek nie powinien również wychodzić poza zakres przedmiotowy projektu, lecz generalnie go pogłębiać. W przypadku poprawki powodującej istotny wzrost kosztów wykonania ustawy należy uznać, że *propozycja taka nie ma charakteru jedynie poprawki, ale jest to propozycja mająca w istocie charakter nowej inicjatywy ustawodawczej* (art. 118 i art. 119 Konstytucji)⁴⁶.

(akta kontroli str. 1180-1210)

Zgodnie z oświadczeniami Dyrektora DKiA, uzupełnionymi wyjaśnieniami Dyrektor Generalnej MAP, Ministerstwo nie prowadziło prac legislacyjnych w zakresie trzeciej nowelizacji ustawy – projekt poprawki zgłoszony został przez grupę posłów. Dyrektor Generalna wskazała, że z informacji uzyskanych od byłego pracownika BKI wynikało, że z tego względu prowadzenie prac legislacyjnych przez BKI w zakresie projektu ustawy o *zmianie ustawy o wspierciu przygotowania Igrzysk* było już bezzasadne.

Wyjaśniając przyczyny takiego działania ówczesna Dyrektor BKI wskazała, że w jej opinii zmiana ustawy została wprowadzona poprawką poselską, mającą na względzie zbliżający się czas do rozpoczęcia Igrzysk. Wskazała przy tym, że wcześniej nie rozpatrywano zwiększenia środków dla Spółki, ponieważ nie były ustalone dodatkowe sporty, które wygenerowałyby większe koszty.

(akta kontroli str. 1300-1307, 1392-1396)

Odnosząc się do złożonych wyjaśnień Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że MAP był odpowiedzialny za wdrożenie niezbędnych działań mających na celu uruchomienie przedsięwzięcia, tak więc powinien przedłożyć Radzie Ministrów stosowny projekt ustawy. Zastosowany sposób dokonania zmiany do ustawy o *wspierciu przygotowania Igrzysk* nie przyczynił się do przyspieszenia wprowadzenia zmiany w życie, umożliwiającej przyznanie Spółce dodatkowych środków. Zauważyć należy, że ustawa o *zmianie nazwy uczelni służb państwowych nadzorowanej przez ministra sprawiedliwości i o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw*, którą wprowadzono zmianę w ustawie o *wspierciu przygotowania Igrzysk* została uchwalona 14 kwietnia 2023 r., jednak weszła w życie dopiero 3 czerwca 2023 r. Było to związane z długością procesu legislacyjnego tej ustawy, podczas którego kolejno: 11 maja 2023 r. Senat wniósł o odrzucenie tej ustawy, 26 maja 2023 r. na forum Sejmu odrzucono uchwałę Senatu, 31 maja 2023 r. Prezydent podpisał tę ustawę, a 2 czerwca 2023 r. została ona opublikowana.

(akta kontroli str. 1180-1204)

OCENA CZĄSTKOWA

Planowanie i przygotowanie do organizacji Igrzysk po stronie MAP nie przebiegało rzetelnie. Pomimo że Minister był zobowiązany do koordynowania działań przygotowawczych do organizacji Igrzysk, to późno powołał Zespół Zadaniowy oraz nie wykorzystał wszystkich instrumentów, które powierzyła mu Rada Ministrów. W efekcie późno przygotowano projekt ustawy o *wspierciu przygotowania Igrzysk*, nie oszacowano rzetelnie kosztów całego wydarzenia, w tym również po stronie budżetu państwa.

⁴⁶ Przywołano wyrok TK z 28 listopada 2007 r. – sygn. akt K 39/07, wyrok TK z 24 czerwca 1998 r. – sygn. K 3/98, a także sprawy: K 37/03, K 40/05 oraz K 45/05.

2. Nadzór nad organizacją i przebiegiem Igrzysk

2.1. Zgodnie z uchwałą RM nr 124/2020 Pełnomocnik ds. koordynacji Igrzysk został zobowiązany do monitorowania realizacji tego przedsięwzięcia. Działania realizowane przez MAP w tym zakresie prowadzono w ramach bieżących kontaktów z podmiotami zaangażowanymi w realizację zadań związanych z Igrzyskami, przy czym sprowadzały się one do gromadzenia informacji nt. działań realizowanych przez zaangażowane podmioty i wykorzystania tych informacji w procesie legislacji.

Do MAP wpływały informacje na temat problemów związanych z ustaleniem treści umowy HCRC oraz z zamknięciem listy dyscyplin sportowych. W kwietniu 2022 r. – wobec nieosiągnięcia porozumienia w kwestii organizacji dyscyplin: lekkoatletyka, strzelectwo, skoki do wody i pływanie artystyczne, tj. dyscyplin rozgrywanych poza Małopolską i Krakowem – UMWM zaproponował ich wprowadzenie do umowy HCRC po ostatecznym ustaleniu m.in. zasad ich finansowania. W umowie rozwiązanie to zostało przyjęte w pkt. 8.5. W przekazanym BKI 8 lipca 2022 r. raporcie nt. stanu przygotowań do Igrzysk na czerwiec 2022 r. Spółka informowała o braku umów współpracy ze Stadionem Śląskim w Chorzowie oraz ze Strzelnicą we Wrocławiu dotyczących organizacji zawodów wskazanych w pkt 8.5. umowy HCRC. Wynikało to z niezakończonych negocjacji nt. podziału obowiązków oraz kosztów organizacji zawodów. Wskazywano także, że nie zawarto umów zapewniających Spółce dofinansowanie działań w Chorzowie i we Wrocławiu. O zagrożeniu wskazanym w raporcie Dyrektor BKI poinformowała Podsekretarza Stanu w MAP 4 października 2022 r., tj. po 3 miesiącach, po otrzymaniu raportu przedstawionego BKI przez Spółkę. W międzyczasie (28 września 2022 r.) Spółka przekazała *Raport z przygotowań do III Igrzysk Europejskich 2023 Kraków, Małopolska 2023*, w którym informowała m.in. o prowadzonych rozmowach z Miastem Wrocławiem w sprawie organizacji zawodów w strzelectwie oraz z Urzędem Marszałkowskim Województwa Śląskiego i spółką Stadion Śląski Sp. z o. o. w sprawie organizacji zawodów w lekkoatletyce. W przedstawionej Podsekretarzowi Stanu w MAP informacji Dyrektor BKI wskazała, że rozmowy w tej sprawie prowadzili Marszałek Województwa Śląskiego, Minister Sportu i Turystyki oraz Prezes Spółki, który po spotkaniu zobowiązał się do przygotowania projektu umowy trójstronnej. W korespondencji z Prezesem Spółki z 10-11 października 2022 r. Dyrektor BKI ustaliła, że przedmiotem rozmów był podział zakresu obowiązków oraz przewidywanych kosztów organizacji zawodów. Ówczesna Dyrektor BKI wyjaśniła, że na bieżąco o wszystkich kwestiach, które mogły stanowić jakieś zagrożenie dla Igrzysk, informowała Podsekretarza Stanu w MAP, któremu bezpośrednio podlegało BKI. Wskazała, że w lipcu 2022 r. uczestniczyła w spotkaniu w sprawie organizacji zawodów w lekkiej atletyce w ramach Igrzysk, na którym przedstawiciele *European Athletics* z Prezesem Spółki rozstrzygali kwestie dot. zawarcia umowy współpracy w organizacji tych zawodów. *European Athletics* chciało zorganizowania Drużynowych Mistrzostw Europy w lekkoatletyce w trzech dywizjach, a to generowało wyższe koszty niż przeprowadzenie tych zawodów w jednej dywizji. Dyrektor BKI wskazała również, że według jej wiedzy odbyło się kilka spotkań w sprawie zawarcia porozumienia dot. organizacji zawodów w lekkoatletyce w ramach Igrzysk i w jej mniemaniu porozumienie w tej sprawie musiało być podpisane.

Problem finansowania i rozegrania zawodów z dyscyplin dodatkowych pojawił się ponownie pod koniec października 2022 r., kiedy Marszałek Województwa Śląskiego w liście przesłanym m.in. do Ministra poinformował o zagrożeniu przeprowadzenia Drużynowych Mistrzostw Europy w Lekkoatletyce (*DME w LA*) w ramach Igrzysk w związku z odmową zawarcia umowy na organizację tych zawodów przez EOC, PKOl i Komitet Organizacyjny. Zwrócił on m.in. uwagę, że chociaż działania podjęte przez Województwo Śląskie były nakierowane na dobro organizacji Igrzysk, Województwo Śląskie komunikowało, że nie wejdzie w skład Komitetu Organizacyjnego Igrzysk (Spółki), oraz że działania podjęte przez Województwo nie

mogą przekraczać granic wyznaczonych przez prawo, w tym w szczególności progów pomocy publicznej możliwej do udzielenia spółce Stadion Śląski Sp. z o.o. Marszałek Województwa Śląskiego nie widział możliwości pokrywania kosztów działań realizowanych w innym województwie. Nie widział także woli współpracy ze strony partnerów. Przypominał również określony wcześniej podział finansowania DME w LA: 15 mln zł ze środków Województwa Śląskiego, 15 mln zł ze środków Spółki i reszta pokryta przez EOC.

(akta kontroli str. 12-657, 884-888, 1333-1383, 1659-1663, 1880-1884)

Kwestia organizacji zawodów z lekkiej atletyki, strzelectwa i sportów wodnych była jedną z przyczyn ubiegania się przez Spółkę o dodatkowe środki z budżetu państwa, co najmniej od stycznia 2023 r. (wcześniej już w raporcie z czerwca 2022 r. sygnalizowano konieczność zapewnienia dodatkowych środków). Wobec braku możliwości sfinansowania zawodów ze środków własnych oraz środków samorządowych, Spółka zwróciła się o wsparcie do MSiT. O braku pełnego finansowania dyscyplin dodatkowych była również informowana przez Prezesa Spółki Dyrektor BKI. Gospodarze Igrzysk nie godzili się na finansowanie zawodów rozgrywanych poza Małopolską i Krakowem.

W styczniu 2023 r. prowadzone były także rozmowy dotyczące potencjalnych źródeł finansowania Igrzysk, a także reprezentacji Rządu w przygotowywanych porozumieniach w sprawie organizacji dodatkowych dyscyplin. W tych sprawach MSiT zwracało uwagę na możliwość ubiegania się o dodatkowe środki ze spółek Skarbu Państwa, a w kwestii reprezentacji wskazywało na Radę Ministrów lub Wiceprezesa Rady Ministrów, Ministra Aktywów Państwowych jako Pełnomocnika ds. koordynacji Igrzysk. Kwestia zabezpieczenia środków finansowych dla Spółki, w tym finansowania dodatkowych dyscyplin była przedmiotem spotkań w MSiT 8 i 9 marca 2023 r. Uczestniczyła w nich również Dyrektor BKI, która wypowiadała się w kwestii nowelizacji ustawy o *wspierciu przygotowania Igrzysk* i zwiększenia limitu wydatków z budżetu państwa.

Dodatkowe środki z budżetu państwa na zadania realizowane przez Spółkę zostały zapewnione w ramach trzeciej nowelizacji ustawy o *wspierciu przygotowania Igrzysk*. Zaangażowanie MAP było w tym zakresie ograniczone, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 12-382, 1205-1210, 1690-1709, 1880-1890)

2.2. Kolejną problematyczną sprawą, jaka pojawiła się na etapie przygotowania Igrzysk była kwestia uzyskania przez Spółkę przychodów z praw telewizyjnych. Jednym z głównych źródeł przychodów wskazywanych przez EOC i gospodarzy Igrzysk wśród korzyści z organizacji tej imprezy były przychody z tytułu praw medialnych, przy czym zyski w tym zakresie nie zostały oszacowane przez żaden z podmiotów zaangażowanych po stronie polskiej. W liście przekazanym przez Prezesa PKOl Ministrowi 1 marca 2021 r. władze EOC zapewniały, że EOC zachowa tylko międzynarodowe prawa telewizyjne, pozostawiając prawa do telewizji krajowej Komitetowi Organizacyjnemu (tj. Spółce).

W styczniu 2023 r. Spółka dowiedziała się, że mimo postanowień umowy HCRC oraz wcześniejszych zapewnień ze strony EOC, prawa do nadawania w Polsce nie należą do EOC i jako takie nie mogą być przeniesione na Spółkę, ponieważ wcześniej zostały odrębną umową przekazane przez EOC w całości EBU. W rezultacie, uznając że krajowe prawa telewizyjne należne Komitetowi Organizacyjnemu są mniejsze niż oczekiwano, 19 czerwca 2023 r. strony umowy HCRC zawarły aneks potwierdzający obniżenie opłaty dla EOC o 350 tys. euro, tj. do kwoty 33 650 tys. euro i jej pełne zrealizowanie z dniem 2 maja 2023 r.

Ówczesna Dyrektor BKI wyjaśniała, że nic nie wie na ten temat. Z kolei Główna specjalista w BKI wyjaśniła, że w związku z tym, iż Pełnomocnik nie był stroną umowy HCRC, MAP nie posiada dokumentacji związanej z ustaleniem kwoty (wyceny praw do nadawania w Polsce), o jaką obniżono wysokość wynagrodzenia dla EOC na mocy aneksu do umowy HCRC z 19 czerwca 2023 r.

(akta kontroli str. 1205-1210, 1300-1307, 1880-1890)

Zgodnie z umową HCRC zyski ze sprzedaży przez EBU telewizyjnych praw medialnych poza granicami Polski miały być podzielone po 50% pomiędzy EOC i PKOl. W przekazanym BKl 8 lipca 2022 raporcie nt. stanu przygotowań do Igrzysk na czerwiec 2022 r. Spółka informowała, że powinna zostać podpisana umowa pomiędzy Spółką a PKOl odnośnie do podziału potencjalnych zysków ze sprzedaży sygnału TV (50% wpływów z części PKOl miała otrzymać Spółka). Wynikało to z uzgodnienia dokonanego pomiędzy Prezydentem Miasta Krakowa, Marszałkiem Województwa Małopolskiego a Prezesem PKOl, zapisanego w notatce z 17 maja 2022 r., tj. w dniu podpisania umowy HCRC. W negocjowanym projekcie umowy HCRC aż do ostatniej zmiany, dokonanej tuż przed podpisaniem umowy HCRC, podmiotem uprawnionym do tych zysków po stronie polskiej była Spółka.

Z ustaleń NIK wynika, że do czasu zakończenia niniejszej kontroli, nie doszło do zawarcia pisemnego porozumienia potwierdzającego dokonane uzgodnienia, nie zostały również Spółce wypłacone żadne środki przez PKOl z tego tytułu. Główny specjalista w BKl wyjaśniła, że nie podejmowało działań czy uzgodnień w tym zakresie, ponieważ wychodziło to poza właściwość Pełnomocnika ds. koordynacji Igrzysk.

(akta kontroli str. 1205-1210, 1300-1383, 1880-1890)

2.3. W obszarze inwestycji koniecznych na potrzeby Igrzysk głównym problemem były opóźnienia w ich realizacji spowodowane m.in. nierozstrzygniętymi na czas przetargami. Z informacji pozyskanych przez BKl na przełomie września i października 2022 r. wynikało, że w przypadku inwestycji sportowych, z limitu wydatków na 2022 r. wynoszącego 113 mln zł wykorzystano jedynie 1,5 mln zł (1,4%). Główny specjalista w BKl wyjaśniła, że po zgłoszeniu przez Dyrektora BKl zagrożenia w realizacji inwestycji sportowych odbyło się spotkanie Podsekretarza Stanu z Prezesem Spółki (w MAP nie było żadnych informacji z tego spotkania). Ostatecznie w 2022 r. na inwestycje sportowe wykorzystano 32,6 mln zł, tj. 33,2% limitu na 2022 r. W związku z brakiem pełnego wykorzystania środków w 2022 r. zwiększono limit środków na 2023 r. o kwotę 79,2 mln zł (druga nowelizacja ustawy o wsparciu przygotowania Igrzysk z 1 grudnia 2022 r.).

W przypadku wykorzystania środków na inwestycje infrastrukturalne na koniec października 2022 r. MI przekazało Miastu Krakowowi środki w wysokości 78 mln zł, tj. 31,9% kwoty przewidzianej na 2022 r. (244,6 mln zł). Ostatecznie na inwestycje infrastrukturalne w 2022 r. wydatkowano 231,9 mln zł, tj. 95% limitu na 2022 r.

(akta kontroli str. 1661-1663)

Wśród tematów podnoszonych podczas posiedzeń Zespołu Zadaniowego przedstawiciele Spółki 16 lutego 2023 r. zgłosili problem dot. interpretacji postanowień ustawy o wsparciu przygotowania Igrzysk w zakresie rozbieżności stanowisk odnośnie do ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego (budowa tymczasowych aren sportowych) pomiędzy Małopolskim Urzędem Wojewódzkim a Urzędem Miasta Krakowa. Sprawa ta została także później przekazana w piśmie do BKl, które przekazało Spółce opinię Departamentu Prawnego MAP na ten temat.

(akta kontroli str. 1886-1890)

2.4. Minister, wypełniając postanowienia art. 10 ust. 3 ustawy o wsparciu przygotowania Igrzysk⁴⁷, 3 sierpnia 2022 r. wskazał ówczesną Dyrektora BKl w skład Rady Nadzorczej Spółki. Dyrektora Generalna MAP podała, że celem tego działania było sprawowanie stałego nadzoru nad działalnością Spółki przez członka Rady Nadzorczej.

⁴⁷ Zgodnie z art. 10 ust. 3 ustawy o wsparciu przygotowania Igrzysk do rady nadzorczej spółki celowej miały wchodzić: 2 osoby wskazane przez ministra właściwego do spraw kultury fizycznej, 2 osoby wskazane przez Zarząd Województwa Małopolskiego, osoba wskazana przez ministra właściwego do spraw aktywów państwowych, osoba wskazana przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz osoba wskazana przez Prezydenta Miasta Krakowa.

W związku z nieskutecznymi prośbami o dodatkowe środki na realizację przygotowania i organizacji Igrzysk Spółka, 23 czerwca 2023 r., wystąpiła do Rady Nadzorczej, informując o *krytycznie zagrożonej płynności finansowej Spółki*. Ówczesna Dyrektor BKI wyjaśniła, że zgłaszała Podsekretarzowi Stanu w MAP tę sprawę. Wówczas spotkał się on z Prezesem Spółki, który zapewniał, że po otrzymaniu środków z MSiT ureguluje płatności dla wykonawców. Dyrektor BKI podała także, że Podsekretarz Stanu w MAP kontaktował się w tej sprawie także z Ministrem Sportu i Turystyki.

W piśmie z 4 października 2022 r., o którym była mowa we wcześniejszej części wystąpienia, Dyrektor BKI poinformowała Podsekretarza Stanu, że 24 sierpnia 2022 r. rozpoczęła się druga kadencja Rady Nadzorczej Spółki, oraz że od tamtego czasu nie odbyło się żadne jej posiedzenie.

(akta kontroli str. 1205-1210, 1661-1664, 1880-1885)

2.5. Poza dokumentami składanymi w ramach prac legislacyjnych Minister jako Pełnomocnik ds. koordynacji Igrzysk nie przedkładał Radzie Ministrów informacji z prowadzonych prac, w tym analiz, ocen czy wniosków związanych z przygotowaniem i realizacją Igrzysk, o których mowa w § 4 uchwały RM nr 124/2020. Minister nie informował również Prezesa Rady Ministrów o zagrożeniach w realizacji powierzonych mu zadań. Szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1211-1225, 1392-1396)

16 listopada 2021 r. podczas posiedzenia Komisji Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej dotyczącego prac nad ustawą o *wsparciu przygotowania Igrzysk* pojawiła się propozycja zobowiązania ministra właściwego ds. kultury fizycznej do składania w latach 2022–2023 cztery razy do roku Radzie Ministrów, a dwa razy do roku Sejmowi informacji związanej z organizacją Igrzysk oraz przygotowaniem i realizacją przedsięwzięć. Propozycja ta nie została jednak pozytywnie zaopiniowana przez Komisję. W trakcie dyskusji zarówno przedstawiciel MSiT, jak i MAP twierdzili, że nie są organizatorami Igrzysk, jakkolwiek Minister Sportu i Turystyki zwracał uwagę, że Minister Aktywów Państwowych jest pełnomocnikiem Rządu ds. koordynacji Igrzysk.

(akta kontroli str. 1080-1086)

2.6. 24 października 2023 r. MAP sporządziło Raport zamknięcia projektu *III Igrzyska Europejskie – Kraków, Małopolska 2023* w związku ze zrealizowaniem planowanego zakresu. Na podstawie uchwały RMPPS nr 9/2023 z dnia 5 grudnia 2023 w sprawie *aktualizacji portfela projektów strategicznych* wyłączono z portfela projektów strategicznych projekt *III Igrzyska Europejskie – Kraków, Małopolska 2023*.

W Raporcie zamknięcia projektu przedstawiono informację na temat osiągnięcia celów i korzyści projektu oraz zrealizowanych produktów. Wskazano, że realizacja projektu umożliwiła organizację Igrzysk – najważniejszego rezultatu projektu, a przyjęte dla projektu cele zrealizowano w całości w następujący sposób:

- 1) w ramach wdrożenia niezbędnych działań mających na celu umożliwienie organizatorom przeprowadzenie Igrzysk powołano Zespół Zadaniowy i realizowano jego obsługę przez BKI, a także przygotowano i uchwalono ustawę o *wsparciu przygotowania Igrzysk*, rozporządzenie ws. *wykazu przedsięwzięć* oraz zmiany tych aktów (odpowiednio ustawą z 24 lutego 2022 r. i rozporządzeniem z 23 sierpnia 2022 r.);
- 2) zapewnienie wsparcia eksperckiego i obsługi Ministra/Pełnomocnika ds. koordynacji Igrzysk oraz obsługi Zespołu Zadaniowego zrealizowano poprzez koordynowanie analizy prawnych, technicznych i ekonomiczno-finansowych uwarunkowań przygotowania oraz realizacji Igrzysk, wdrożenie niezbędnych działań mających na celu uruchomienie realizacji Igrzysk oraz monitorowanie realizacji Igrzysk. Wśród zrealizowanych produktów projektu wskazano analizy, wdrożone działania i monitoring, bez dalszego ich

doprecyzowania. Dyrektor DKiA oświadczył, że *Rada Ministrów nie była organizatorem Igrzysk, a jedynie wspierała samorządy w takim zakresie w jakim strony uznały za zasadne*;

- 3) koordynacja realizacji zadań wykonywanych przez organizatorów związanych z organizacją i przeprowadzeniem Igrzysk oraz nadzór nad prawidłowością realizacji tych zadań zostały zrealizowane poprzez współpracę z komórkami organizacyjnymi MAP oraz z podmiotami zewnętrznymi (jst, organami administracji rządowej oraz związkami, stowarzyszeniami i organizacjami pozarządowymi). Cel osiągnięto także poprzez gromadzenie informacji na temat przebiegu i realizacji przygotowań do Igrzysk oraz poprzez weryfikację i opracowywanie materiałów i sprawozdań przekazywanych przez organy administracji rządowej w sprawie realizacji zadań. Działania te zostały wskazane jako produkty projektu.

W raporcie zamknięcia projektu podano również, że realizacja projektu pomogła Spółce osiągnąć efekty w obszarze promocyjnym, w tym wzrost świadomości o wydarzeniu, dyscyplinach sportowych/olimpijskich oraz zdrowym trybie życia, budowa marki *European Games* oraz Polski jako regionu otwartego dla sportowców i turystów, także w kontekście zdolności organizacyjnych wydarzeń międzynarodowych oraz zwiększenie popularności wolontariatu i zjednoczenie różnych grup wiekowych i społecznych.

W ramach najważniejszych doświadczeń z realizacji projektu wyróżniono koordynację działań przygotowawczych do organizacji Igrzysk oraz przygotowanie i uchwalenie aktów normatywnych. Podano, że oba doświadczenia przebiegły prawidłowo i nie wskazano żadnych problemów ani rekomendacji. W raporcie nie wskazano również harmonogramu wdrożenia produktów, czy przeglądu korzyści po zamknięciu projektu. Nie podano również informacji nt. zaplanowanego i wydatkowanego rzeczywiście budżetu. W komentarzu podano jedynie, że *wydatkowane środki na organizację wydarzenia pochodziły z umów dotacyjnych z Urzędu Marszałkowskiego Woj. Małopolskiego, Urzędu Gminy Miejskiej Kraków i MSiT oraz kapitału zakładowego*.

(akta kontroli str. 936-943, 1392-1590, 1880-1885)

MAP nie gromadziło informacji na temat innych efektów przeprowadzenia Igrzysk, w tym danych dotyczących liczby osób oglądających zawody sportowe, a także liczby zawodników, którzy wzięli udział w Igrzyskach. Nie ustalono również liczby osób, które odwiedziły Polskę w związku z tym wydarzeniem, ani liczby obiektów zmodernizowanych (wybudowanych) na potrzeby Igrzysk. Dyrektor DKiA oświadczył, że kwestie takie wykraczały poza zakres właściwości *Ministra Aktywów Państwowych obejmującej koordynowanie działań członków Rady Ministrów*. W związku z powyższym, *MAP nie posiada całościowej wiedzy na ten temat – w tym zakresie niezbędnych informacji powinni udzielić organizatorzy*.

(akta kontroli str. 1300-1307)

MAP nie ustaliło także faktycznego ogólnego kosztu organizacji Igrzysk (na szczeblu rządowym i samorządowym). Dyrektor DKiA oświadczył, że ostateczny koszt Igrzysk po stronie Rządu nie jest znany, ponieważ nie wszystkie dotacje zostały rozliczone.

Wydatki z budżetu państwa z tytułu organizacji Igrzysk wyniosły 986 mln zł, z czego 164,1 mln zł stanowiły wydatki na opłatę dla EOC, 335,8 mln zł wydatki na realizację inwestycji infrastrukturalnych, 209,2 mln zł na realizację inwestycji sportowych, a 276,8 mln zł wydatki na realizację tzw. innych przedsięwzięć⁴⁸.

⁴⁸ Według kwoty wynikającej ze złożonych przez beneficjentów i zatwierdzonych przez dotacjodawców rozliczeń końcowych – z zastrzeżeniem, że rozliczenie złożone przez Spółkę w zakresie realizacji innych przedsięwzięć, na dzień zakończenia czynności kontrolnych nie zostało zatwierdzone przez MSiT.

Koszty związane z realizacją w MAP zadań dotyczących przygotowania i organizacji Igrzysk wyniosły 1,4 mln zł⁴⁹, w tym 1,2 mln zł stanowiły wynagrodzenia czterech pracowników BKI w okresie funkcjonowania Biura, tj. od 21 października 2020 r. do 8 grudnia 2023 r. Pozostałe wydatki dotyczyły przede wszystkim kosztów podróży służbowych odbywanych w związku z planowanymi Igrzyskami, wydatków na cele reprezentacyjne i promocyjne MAP (upominki dla Przewodniczącego Komisji Koordynacyjnej EOC) oraz kosztów tłumaczeń.

(akta kontroli str. 1300-1307, 1880-1890)

MAP nie przeprowadzało także ewaluacji działań koordynacyjnych związanych z organizacją Igrzysk, ponieważ, jak podał Dyrektor DKiA, MAP nie było organizatorem Igrzysk i nie posiadało wszystkich niezbędnych danych wymaganych do całościowej oceny, było to zadanie poza kompetencjami MAP.

(akta kontroli str. 1300-1307)

NIK zwraca uwagę, że MAP było odpowiedzialne za koordynację działań przygotowawczych do organizacji Igrzysk. W ramach powierzonych zadań Pełnomocnik mógł współpracować z organami jst, państwowymi osobami prawnymi, osobami prawnymi z udziałem Skarbu Państwa oraz organizacjami pozarządowymi. W ocenie NIK Pełnomocnik ds. koordynacji Igrzysk mógł pozyskać stosowne dane także od innych podmiotów zaangażowanych w organizację Igrzysk dla przeprowadzenia ewaluacji w celu wykorzystania w przyszłości zdobytych doświadczeń.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Działania MAP w zakresie współpracy z innymi interesariuszami były niewystarczające, przez co nie zapewniono rzetelnego wypełnienia obowiązków w zakresie koordynacji działań na poziomie administracji rządowej. Koordynacja miała zapewnić sprawne i terminowe realizowanie zadań, a w rezultacie celowe i efektywne wydatkowanie środków publicznych z budżetu państwa.

Działania MAP w zakresie koordynacji zadań związanych z przygotowaniem Igrzysk sprowadzały się głównie do przygotowania projektu ustawy o *wspieraniu przygotowania Igrzysk* i rozporządzenia ws. *wykazu przedsięwzięć* oraz zmian do tych aktów prawnych. Najistotniejsze kwestie były finalizowane w 2022 r. (gwarancje finansowe i wykaz przedsięwzięć objętych dofinansowaniem z budżetu państwa, umowa HCRC), a nawet w 2023 r. (program sportowy). Podejmowane działania nie miały także istotnego wpływu na rozwiązywanie problemów pojawiających się w toku przygotowania i organizacji Igrzysk. Pomimo informacji od kwietnia 2022 r. o nierozstrzygniętej kwestii organizacji i finansowania zawodów z lekkiej atletyki, strzelectwa i sportów wodnych, nie podjęto skutecznych działań zmierzających do osiągnięcia porozumienia przez wszystkie zaangażowane jednostki. Dodatkowo BKI nie zweryfikowało potrzeb Spółki w zakresie dodatkowych środków, które to Spółka przedstawiła MAP w styczniu 2023 r.

Stosownie do § 3 ust. 2 uchwały RM nr 124/2020 w ramach powierzonych zadań Pełnomocnik ds. koordynacji Igrzysk mógł współpracować z organami jst, państwowymi osobami prawnymi, osobami prawnymi z udziałem Skarbu Państwa oraz organizacjami pozarządowymi.

Zgodnie z § 34 pkt 1 zarządzenia Ministra Aktywów Państwowych z 19 marca 2021 r. *w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego ministerstwa aktywów państwowych* do zadań BKI należała koordynacja realizacji zadań wykonywanych przez organizatorów i współorganizatorów związanych z organizacją i przeprowadzeniem Igrzysk.

⁴⁹ Nie licząc kosztów wyposażenia (MAP nie dokonywało zakupów wyposażenia dedykowanego wyłącznie realizacji zadań związanych z przygotowaniem i organizacją Igrzysk Europejskich 2023 r. oraz wyposażenia niezbędnego do funkcjonowania BKI).

Odnosząc się do pytania o podejmowanie przez Ministra działań umożliwiających skuteczne prowadzenie prac związanych z przygotowaniem Igrzysk, Dyrektor DKiA oświadczył, że Rada Ministrów nie była organizatorem III Igrzysk Europejskich. Po raz kolejny należy zwrócić uwagę, że Minister Aktywów Państwowych wyłącznie koordynował działania członków Rady Ministrów, ponieważ miał tylko takie uprawnienie. Minister Aktywów Państwowych nie miał żadnych narzędzi formalnego wpływu na organizatorów i posiadał tylko takie informacje jakich udzielili mu organizatorzy, poza tymi otrzymywanymi z administracji rządowej.

(akta kontroli str. 1300-1307, 1392-1590, 1880-1890)

NIK zwraca uwagę, że uchwała RM nr 124/2020 została podjęta w celu konieczności rozpoczęcia i koordynacji działań przygotowawczych do organizacji Igrzysk. Koordynowanie oznacza harmonizowanie działań prowadzonych wspólnie przez wiele osób w celu uzyskania efektu tych działań w jak najkrótszym czasie, a nie formalny wpływ.

2. Minister jako Pełnomocnik ds. koordynacji Igrzysk na etapie przygotowania do Igrzysk nie informował Prezesa Rady Ministrów o wszystkich zagrożeniach związanych z przygotowaniem i realizacją Igrzysk, co było niezgodne z § 4 ust. 2 uchwały RM nr 124/2020.

W szczególności Pełnomocnik ds. koordynacji Igrzysk nie powiadomił Prezesa Rady Ministrów o opóźnieniach w pracach legislacyjnych nad projektem ustawy o wsparciu przygotowania Igrzysk i rozporządzenia ws. wykazu przedsięwzięć i nowelizacji tych przepisów, przedłużającym się procesie uzgadniania programu sportowego i umowy HCRC, problemach z wprowadzeniem do programu sportowego Igrzysk dodatkowych sportów, których koszty nie były w pełni ujęte w limicie wydatków z budżetu państwa, o braku chęci współpracy przy przygotowaniu Igrzysk ze strony funkcjonującego wówczas MKDniS, a także o problemach finansowych Spółki, które mogły doprowadzić do jej niewypłacalności i zagrożeniu związanym z nieuzyskaniem przez Spółkę przychodów z praw medialnych, które były jednym z argumentów przedstawianych przez gospodarzy Igrzysk na etapie ubiegania się o prawo do organizacji Igrzysk.

Zgodnie z § 4 ust. 2 uchwały RM nr 124/2020 Pełnomocnik ds. koordynacji Igrzysk był zobowiązany do informowania Prezesa Rady Ministrów o zagrożeniach dla realizacji powierzonych mu zadań. Na podstawie § 4 ust. 1 tej uchwały mógł przedstawiać Radzie Ministrów analizy, oceny i wnioski związane z przygotowaniem i realizacją przedsięwzięcia, z czego nie skorzystał.

Dyrektor DKiA oświadczył, że Rada Ministrów nie zobowiązała Pełnomocnika do przedkładania takich informacji/raportów.

(akta kontroli str. 884-888, 1211-1225)

NIK ponownie wskazuje, że zobowiązanie do informowania Prezesa Rady Ministrów o zagrożeniach dla realizacji powierzonych Pełnomocnikowi zadań wynikało wprost z § 4 ust. 2 uchwały RM nr 124/2020 i takie problemy w trakcie realizacji przedsięwzięcia występowały.

OCENA CZĄSTKOWA

MAP monitorowało działania przygotowawcze do organizacji Igrzysk, jednakże nie przełożyło się to na adekwatne reagowanie Pełnomocnika ds. koordynacji Igrzysk na zagrożenia pojawiające się w toku przygotowania Igrzysk, w tym uchwalenie z odpowiednim wyprzedzeniem koniecznych aktów prawnych zapewniających finansowanie przedsięwzięcia. W przypadku zidentyfikowanych problemów przedstawiciele MAP bądź nie angażowali się w ich rozwiązanie, bądź ich udział nie miał istotnego znaczenia. W efekcie przełożyło się to na wzrost kosztów organizacji Igrzysk, a także problemy z płynnością finansową Spółki. MAP nie informowało także Prezesa Rady Ministrów o bieżących problemach.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujący wniosek:

Wnioski

Zapewnienie, zgodnie z art. 68 ust. 2 w zw. z art. 69 ust. 1 pkt 1 ufp, skutecznych i adekwatnych mechanizmów kontroli zarządczej w celu zagwarantowania:

- w przypadku powierzenia Ministrowi zadań związanych z koordynacją przedsięwzięcia – wykonywania analiz kosztów organizacji, korzyści i opłacalności takiego przedsięwzięcia we współpracy z wszystkimi zaangażowanymi podmiotami oraz ustalania i wykorzystywania wskaźników i mierników, pozwalających na rzetelną ocenę wyników organizacji, stopnia realizacji celów czy efektów takich imprez;
- uwzględniania skutków finansowych dla budżetu państwa w przygotowywanych założeniach do projektów ustaw.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, lipca 2024 r.

Prezes
Najwyższa Izba Kontroli
Marian Banaś

.....
podpis