



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Jacek Uczkiewicz

KNO – 4112-001-01/2013
S/13/009

**WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE**

Tekst ujednolicony
zgodnie z uchwałą Nr 16/2014 Kolegium Najwyższej Izbie Kontroli
z dnia 30 kwietnia 2014 r.

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	S/13/009 – Ochrona interesu Skarbu Państwa przez Ministra Sportu i Turystyki w umowach zawieranych przez spółkę Narodowe Centrum Sportu
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Kontroler	1. Iwona Sekuła – specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85798 z dnia 2 grudnia 2013 r. 2. Iwona Nowacka – starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85797 z dnia 19 listopada 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Sportu i Turystyki, ul. Senatorska 14, 00-082 Warszawa, zwane dalej <i>Ministerstwem</i> lub <i>MSiT</i>
Kierownik jednostki kontrolowanej	Od 27 listopada 2013 r. Ministrem Sportu i Turystyki (<i>Minister</i>) jest Pan Andrzej Biernat. W okresie od 18 listopada 2011 r. do 26 listopada 2013 r. Ministrem była Pani Joanna Mucha. W okresie od 17 sierpnia 2009 r. do 27 kwietnia 2012 r. osobą wyznaczoną do zastępowania Dyrektora Generalnego Ministerstwa (<i>Dyrektor Generalny</i>) Pani Moniki Rolnik ¹ był Pan Maciej Piel. Od dnia 28 kwietnia 2012 r. do 11 października 2012 r. do zastępowania Dyrektora Generalnego MSiT, do czasu obsadzenia stanowiska, wyznaczono Panią Lucynę Długosz-Nowicką, a od 12 października 2012 r. – Panią Monikę Rolnik. (dowód: akta kontroli str. 927-930)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie² Najwyższej Izby Kontroli ochrona interesu Skarbu Państwa przez Ministra Sportu i Turystyki w umowach zawieranych w latach 2011-2012 przez Narodowe Centrum Sportu Sp. z o.o. w Warszawie³ (*NCS Sp. z o.o., Spółka*), była niewystarczająca.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę uzasadniają następujące nieprawidłowości:

- Osoba zastępująca Dyrektora Generalnego Ministerstwa akceptowała podpisane umowy na oddanie w najem Stadionu Narodowego Polskiemu Związkowi Piłki Nożnej (umowa z dnia 24 stycznia 2012 r. na organizację meczu pomiędzy Polską a Portugalią) oraz Ekstraklasie S.A. (umowa z dnia 29 stycznia 2012 r. na organizację meczu o Superpuchar Polski), pomimo że w dacie ich zawarcia Spółka nie dysponowała pozwoleniem na użytkowanie płyty boiska oraz drogi pożarowej, co stwarzało znaczące ryzyko zapłaty kary umownej w wysokości 1.500 tys. zł. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, kary umowne przewidziane w umowie z Polskim Związkiem Piłki Nożnej (PZPN) z dnia 24 stycznia 2012 r. oraz z Ekstraklasą z dnia 29 stycznia 2012 r. były niewspółmierne do świadczenia kontrahentów Spółki ponieważ ich wysokość od blisko trzech do czterech razy przewyższała wartość umownego czynszu (585 tys. zł i 350 tys. zł).
- Osoba zastępująca Dyrektora Generalnego Ministerstwa wyraziła zgodę na oddanie w najem Stadionu Narodowego pomimo nieprzestrzegania przez NCS Sp. z o.o.

¹ Z dniem 25 kwietnia 2012 r. Monika Rolnik została przeniesiona na stanowisko radcy generalnego w Ministerstwie.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

³ Od dnia 29 kwietnia 2013 r., tj. od dnia wpisania do Krajowego Rejestru Sądowego uchwały Zgromadzenia Wspólników z dnia 16 listopada 2012 r., Spółka działa pod firmą Narodowe Centrum Sportu-Rozliczenia Spółka z o.o.

zatwierdzonej przez Dyrektora Generalnego Ministerstwa w dniu 24 października 2011 r., *Procedury obiegu dokumentów, związanych z umowami najmu, dzierżawy i użyczenia zawieranych przez NCS Sp. z o.o. działającą w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa – Ministerstwa Sportu i Turystyki (art. 43 ust. 3 Ustawy o gospodarce nieruchomościami)*. Na podstawie ww. *Procedury* Spółka była zobowiązana przed podpisaniem umowy w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa, przedstawić w Ministerstwie projekt tej umowy do zaopiniowania przez departamenty merytoryczne Ministerstwa. Konsekwencją nieprzestrzegania *Procedury* było wyrażenie przez Ministra formalnej zgody na zawarcie umów wcześniej zawartych, w których nie było możliwości zmiany zapisów, w tym zapisów dotyczących wysokości kary umownej z tytułu niedotrzymania umowy ze strony wynajmującego, czyli Spółki (umowa z Polskim Związkiem Piłki Nożnej z dnia 24 stycznia 2012 r. oraz Ekstraklasą S.A. z dnia 29 stycznia 2012 r.). Konieczność wypełnienia zobowiązań wobec UEFA o przeprowadzeniu dwóch meczów testowych przed Mistrzostwami Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012, nie uzasadniała, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, ominięcia obowiązującej procedury dotyczącej zawierania umów najmu.

3. Pomimo określenia przez Spółkę, w uzgodnieniu z departamentami merytorycznymi Ministerstwa, wzoru umowy najmu powierzchni Stadionu Narodowego, w której zawarto niepodlegające modyfikacji zapisy mające na celu zabezpieczenie interesu Skarbu Państwa, osoby zastępujące Dyrektora Generalnego MSiT⁴ wyrażały zgodę na zawarcie umów, w których brak było tych zapisów (umowy z Polskim Związkiem Piłki Nożnej z 24 stycznia 2012 r. i 12 października 2012 r. oraz z Ekstraklasą S.A. z 29 stycznia 2012 r.). Ponadto, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, ustalone we wzorze umowy zapisy nie zabezpieczały tego interesu w sposób wystarczający, ponieważ nie określono maksymalnej wysokości kary umownej, do której zapłacenia mógł być zobowiązany Skarb Państwa.

4. Nadzór właścicielski Ministra nad NCS Sp. z o.o.⁵ nie był skuteczny. Pomimo formalnego powierzenia prowadzenia spraw nadzoru właścicielskiego różnym komórkom organizacyjnym MSiT, a także wykonywania zadań z zakresu nadzoru nad Spółką również przez Biuro ds. Euro, w Ministerstwie nie funkcjonował efektywny system nadzoru właścicielskiego. Świadczy o tym niewystarczający sposób zabezpieczenia interesu Skarbu Państwa w umowach zawieranych przez Spółkę w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa, których przedmiotem było oddanie do korzystania Stadionu Narodowego, a także nieprzestrzeganie wewnętrznej procedury dotyczącej zawierania umów najmu, dzierżawy i użyczenia Stadionu Narodowego.

Minister nie zapewnił właściwego funkcjonowania – w okresie od 18 marca 2011 r. do 24 kwietnia 2012 r. – adekwatnej i efektywnej kontroli zarządczej. Skutkiem tego, pomimo wprowadzenia z dniem 18 marca 2011 r. *Polityki zarządzania ryzykiem* i systemu samooceny kontroli zarządczej w Ministerstwie Sportu i Turystyki (*Polityka zarządzania ryzykiem*) nie zostały określone ryzyka w zakresie sprawowania nadzoru nad spółkami celowymi, m.in. nad NCS Sp. z o.o., w tym nie zidentyfikowano wystąpienia ryzyka związanego z nienależytym zabezpieczeniem interesu Skarbu Państwa w umowach zawieranych przez Spółkę w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa, mimo obowiązku wynikającego z art. 69 ust. 1 pkt 1 oraz art. 68 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶. Mapa ryzyk określona dla poszczególnych departamentów merytorycznych Ministerstwa została zatwierdzona dopiero 24 kwietnia 2012 r., tj. ponad rok od wprowadzenia *Polityki zarządzania ryzykiem* oraz po podpisanych umowach z PZPN (24 stycznia 2012 r.) oraz Ekstraklasą S.A. (29 stycznia 2012 r.).

⁴ Zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz. U. z 2012 r., poz. 1224), kierownicy urzędów państwowych, w rozumieniu przepisów o pracownikach urzędów państwowych, w szczególności dyrektorzy generalni urzędów, reprezentują Skarb Państwa w odniesieniu do powierzonego im mienia i w zakresie zadań ich urzędów, określonych w odrębnych przepisach.

⁵ Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (*ustawa o przygotowaniu finałowego turnieju Euro 2012*, Dz. U. z 2010 r. Nr 26, poz. 133 ze zm.) uprawnienia ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa określone w przepisach ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa w stosunku do spółki celowej wykonuje wyłącznie minister właściwy do spraw kultury fizycznej. Ustawa obowiązywała do dnia 31 grudnia 2012 r.

⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

5. W latach 2011-2013 nie przeprowadzono w Ministerstwie audytu wewnętrznego dotyczącego nadzoru właścicielskiego nad spółkami celowymi, w tym nad NCS Sp. z o.o. oraz nie przeprowadzono kontroli w Spółce, mimo potrzeb w tym zakresie zgłaszanych przez Biuro ds. EURO 2012 MSiT (*Biuro ds. Euro*) oraz audytora wewnętrznego.

Uwaga Najwyższej Izby Kontroli dotyczy nieokreślenia w Ministerstwie wewnętrznej procedury regulującej sposób dochodzenia od Skarbu Państwa, reprezentowanego przez Ministra Sportu i Turystyki, roszczeń wynikających z zawartych umów, zapewniającej otrzymywanie przez Ministra od Spółki pełnych informacji o wszystkich okolicznościach istotnych z punktu widzenia interesu Skarbu Państwa. Efektem tego był brak informacji ze strony organów NCS Sp. z o.o. o rozwiązaniu w trybie natychmiastowym umowy zawartej w dniu 29 stycznia 2012 r. pomiędzy Spółką, działającą w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa a Ekstraklasą S.A. oraz o realnym zagrożeniu zapłaty przez Skarb Państwa kary umownej wynikającej z tej umowy w wysokości 1.500 tys. zł.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zabezpieczenie interesu Skarbu Państwa w umowach zawieranych przez Narodowe Centrum Sportu Sp. z o.o. w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa – Ministra Sportu i Turystyki, w tym w umowie z dnia 29 stycznia 2012 r. zawartej pomiędzy Narodowym Centrum Sportu Sp. z o.o. a Ekstraklasą S.A.

Opis stanu faktycznego

1.1. NCS Sp. z o.o. w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa – Ministra Sportu i Turystyki, zawarła w latach 2011-2012 łącznie 381 umów, tj.: na dostawy, usługi, roboty budowlane – 202 umowy, w ramach zarządzania Stadionem Narodowym – 85 umów, na zagospodarowanie terenu Stadionu Narodowego – 15 umów, najem powierzchni na Stadionie Narodowym – 79 umów.

(dowód: akta kontroli, str. 203-239)

Jak wynika z umów zawartych przez Spółkę w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa, pomoc prawną na rzecz NCS Sp. z o.o. świadczyły trzy podmioty:

- 1) Linklaters S.K. – usługi prawne w zakresie bieżącego doradztwa, w tym dochodzenia roszczeń przez kontrahentów przeciwko Skarbowi Państwa. W okresie 2011-2013 na realizację umowy wydatkowano 3.999,9 tys. zł;
- 2) Kancelaria Prawna M. Martyński, usługi prawne dotyczące weryfikacji dokumentacji przekazanych do Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa, koszty poniesione na obsługę w latach 2012-2013 wyniosły 126,9 tys. zł;
- 3) Ł. Matusiak – Doradztwo Prawne - doradztwo prawne w zakresie prowadzonych sporów z podwykonawcami oraz analiza i weryfikacja roszczeń, w tym dokumentacji budowlanej przedkładanej przez podwykonawców – poniesiony koszt 2,3 tys. zł.

Ponadto pomoc prawną na rzecz NCS Sp. z o.o. oraz w zakresie zastępstwa procesowego świadczyła, na podstawie umów zawartych przez Spółkę, Kancelaria Adwokacka Tomasz Kopoczyńskiego w Gdyni⁷. Łącznie z tytułu tych umów poniesiono koszty w wysokości 1.401,6 tys. zł, w tym w 2011 r. – 661,8 tys. zł, w 2012 r. – 558,7 tys. zł, w 2013 r. – 181,1 tys. zł. Umowy z Kancelarią Adwokacką Tomasz Kopoczyńskiego nie były zawarte w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa – Ministra Sportu i Turystyki.

(dowód: akta kontroli, str. 200-202, 897-905)

Przed zawarciem w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa umów z zakresu doradztwa prawnego Spółka występowała do Ministerstwa z wnioskiem o zaangażowanie środków, zgodnie z procedurą określoną w zarządzeniu Dyrektora Generalnego Ministerstwa z dnia 17 grudnia 2009 r. w sprawie wprowadzenia zasad postępowania przy rozliczaniu płatności

⁷ Umowa z dnia 18 stycznia 2010 r., z dnia 15 grudnia 2011 r., z dnia 2 stycznia 2013 r. oraz z dnia 5 kwietnia 2013 r.

ze spółką celową Narodowe Centrum Sportu⁸. Po akceptacji przez Ministerstwo wniosku o zaangażowanie środków Spółka przeprowadzała postępowanie mające na celu wybór kontrahenta oraz zawarcie umowy, która następnie była przekazywana do Ministerstwa.

(dowód: akta kontroli, str. 84-95)

W dniu 27 grudnia 2012 r. decyzją Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy (nr 937/GK/SP/2010) oddano Ministerstwu Sportu i Turystyki w trwały zarząd nieruchomości, na której wybudowano Stadion Narodowy. Zgodnie z § 1 ust. 1 pkt 2 w związku z § 3 ust. 2 umowy o powierzeniu spółce celowej zadań związanych z przygotowaniem i wykonaniem przedsięwzięć Euro 2012, zawartej w dniu 23 grudnia 2008 r. pomiędzy NCS Sp. z o.o. a Skarbem Państwa reprezentowanym przez Ministra Sportu i Turystyki, Spółka mogła działać w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa. Natomiast na podstawie § 6 ust. 1 umowy użyczenia nr 1/DP/2011 z dnia 21 marca 2011 r., zawartej pomiędzy Skarbem Państwa – Ministerstwem Sportu i Turystyki (użyczający) a NCS Sp. z o.o. (biorący do użytkowania), Spółka zobowiązana była do uzgadniania wzorów umów zawieranych w imieniu i na rzecz użyczającego, mających za przedmiot oddanie przedmiotu użyczenia (Stadion Narodowy) lub jego części w najem, dzierżawę lub użyczenie, w tym ustalenia niezbędnych klauzul umieszczanych w tych umowach, gwarantujących w szczególności zabezpieczenie interesu Skarbu Państwa oraz należyte wykorzystanie nieruchomości.

W dniu 24 października 2011 r. Dyrektor Generalna Ministerstwa Monika Rolnik zatwierdziła *Procedurę obiegu dokumentów, związanych z umowami najmu, dzierżawy i użyczenia zawieranych przez NCS Sp. z o.o. działającą w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa – Ministerstwa Sportu i Turystyki (art. 43 ust. 3 Ustawy o gospodarce nieruchomościami)*⁹, na podstawie której, przed przekazaniem wniosku o wyrażenie zgody na zawarcie umowy przez Ministra Skarbu Państwa, NCS Sp. z o.o. miała obowiązek uzgodnić projekt umowy z właściwymi komórkami organizacyjnymi Ministerstwa, tj. Biurem ds. Euro, Departamentem Prawnym oraz Departamentem Ekonomiczno-Finansowym. Po uzyskaniu zgody ministra właściwego ds. Skarbu Państwa na zawarcie umowy, Dyrektor Generalny, na podstawie § 5 ust. 3 umowy użyczenia, wyrażał zgodę na oddanie Stadionu Narodowego m.in. w najem. Zgody te były podstawą do zawarcia umowy przez Spółkę.

W okresie wrzesień-październik 2011 r. Spółka uzgodniła z właściwymi komórkami organizacyjnymi Ministerstwa wzór umowy najmu pomieszczeń i powierzchni Stadionu Narodowego w Warszawie. Ostateczny wzór umowy, po weryfikacji przez Departament Prawny (brak uwag Departamentu), został zaakceptowany przez Ministerstwo w dniu 3 listopada 2011 r.¹⁰. Jako zapisy zabezpieczające interes Skarbu Państwa (zapisy nienaruszalne i nie podlegające jakimkolwiek zmianom), wskazano cztery punkty umowy, tj.: § 2, 19, 20 oraz 21, dotyczące odpowiednio oświadczeń stron umowy, informacji poufnych, własności intelektualnej i postanowień dodatkowych¹¹. Pozostałe zapisy wzoru umowy najmu były zapisami do negocjacji i uzgodnienia z najemcami. Ponadto NCS Sp. z o.o. zobowiązała się do właściwego ustalenia treści umowy dotyczącego najmu, mając na uwadze interes własny, realizację założonego biznesplanu oraz interes Skarbu Państwa.

Zdaniem Dyrektora Departamentu Prawnego Ministerstwa Piotra Kudelskiego, wzór umowy najmu należyście zabezpieczał interes Skarbu Państwa.

W przypadku innych umów, niż mające za przedmiot oddanie do korzystania Stadionu Narodowego, zawieranych przez NCS Sp. z o.o. w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa, nie została wprowadzona procedura ich zawierania, jak również określone klauzule mające na celu zabezpieczenie interesu Skarbu Państwa.

(dowód: akta kontroli str. 33-83, 98-101, 648-663, 984, 987)

⁸ Zarządzenie niepublikowane.

⁹ Zgodnie z art. 43 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651 ze zm.), nieruchomości oddane w trwały zarząd m.in. ministerstwu, mogły być oddawane w najem, dzierżawę lub użyczenie, za zgodą ministra właściwego ds. Skarbu Państwa.

¹⁰ Pismo dyrektor Biura Administracyjnego Ministerstwa z dnia 3 listopada 2011 r. (nr BA/201/2011/IW/20933).

¹¹ Pismo NCS Sp. z o.o. z dnia 5 października 2011 r. (nr OOW/060/33/6976/11).

NCS Sp. z o.o. w 2012 r. zawarła trzy umowy na organizację meczów piłkarskich na Stadionie Narodowym z: PZPN na organizację meczu pomiędzy Polską i Portugalią w dniu 29 lutego 2012 r. (umowa z dnia 24 stycznia 2012 r.), Ekstraklasą S.A. na organizację meczu o Superpuchar Polski w dniu 11 lutego 2012 r. (umowa z dnia 29 stycznia 2012 r.) oraz PZPN na organizację meczu pomiędzy Polską i Anglią w dniu 16 października 2012 r. (umowa z dnia 12 października 2012 r.). Przyniosły one łącznie dochód z tytułu czynszu w wysokości 1.270 tys. zł netto (1.562,1 tys. zł brutto).

W dniu 13 stycznia 2012 r. Rada Nadzorcza Spółki wyraziła zgodę na zawarcie umowy z PZPN na organizację meczu w dniu 29 lutego 2012 r. (uchwała nr 142/II/2012), na podstawie wniosku Zarządu Spółki z dnia 9 stycznia 2012 r. (uchwała Zarządu nr 267/II/2012). W uchwale Zarządu NCS Sp. z o.o. wskazano szacowaną wysokość czynszu, tj. 600 tys. zł.

Zarząd NCS Sp. z o.o. nie przedstawił Radzie Nadzorczej Spółki projektu umowy. Jej założenia zostały przedstawione w trakcie posiedzenia Rady¹².

O akceptację umowy z Polskim Związkiem Piłki Nożnej zawartej przez NCS Sp. z o.o. w dniu 24 stycznia 2012 r., Spółka wystąpiła do Ministerstwa w dniu 31 stycznia 2012 r., uzasadniając tryb wystąpienia o zgodę koniecznością podjęcia decyzji przez Zarząd PZPN w dniu 31 stycznia 2012 r. oraz zbliżającym się terminem złożenia przez Polski Związek Piłki Nożnej wniosku o organizację meczu. Umowa została zawarta pod warunkiem zawieszającym, tj. pod warunkiem uzyskania zgody Ministra Skarbu Państwa na jej zawarcie (§ 1 ust. 3 oraz § 15 ust. 1 umowy).

W dniu 2 lutego 2012 r. Maciej Piela, zastępujący Dyrektora Generalnego zwrócił się do Ministra Skarbu Państwa z wnioskiem o wyrażenie zgody na oddanie w najem Stadionu Narodowego Polskiemu Związkowi Piłki Nożnej, w terminie od 28 lutego 2012 r. do 1 marca 2012 r. co, jak uzasadniono, wiązało się z realizacją wymagań określonych w umowie¹³ zawartej między Polskim Związkiem Piłki Nożnej a Ministerstwem Sportu i Turystyki w dniu 12 stycznia 2007 r. Przedmiotową zgodę Minister Skarbu Państwa wydał w dniu 7 lutego 2012 r. (decyzja nr 07/Z/12).

W dniu 16 lutego 2012 r. Maciej Piela, zastępujący Dyrektora Generalnego przekazał NCS Sp. z o.o. informację o uzyskaniu zgody od Ministra Skarbu Państwa na oddanie w najem Stadionu Narodowego, jednocześnie wyrażając zgodę na oddanie w najem Stadionu, zgodnie z § 5 ust. 3 umowy użyczenia.

(dowód: akta kontroli str. 6-7, 140-171, 175-178, 392-403, 577-591, 651)

W dniu 24 września 2012 r. Spółka zwróciła się do Ministerstwa z prośbą o wyrażenie zgody na zawarcie umowy najmu z Polskim Związkiem Piłki Nożnej na organizację meczu pomiędzy reprezentacjami Polski i Anglii w dniu 16 października 2012 r. Złożony przez NCS Sp. z o.o. projekt umowy został przekazany do właściwych komórek organizacyjnych, celem wydania przez nie opinii. Uwagi zgłoszone do projektu umowy, oprócz kwestii formalnych, dotyczyły również obowiązków Spółki zapisanych w § 4 umowy, które należały de facto do organizatora imprezy, czyli Polskiego Związku Piłki Nożnej.

W dniu 11 października 2012 r. Lucyna Długosz-Nowicka zastępująca Dyrektora Generalnego MSiT, zwróciła się do Ministra z wnioskiem o wyrażenie zgody na zawarcie umowy najmu pomieszczeń i powierzchni Stadionu Narodowego, w terminie od 15 października 2012 r. od godz. 11.00 do 17 października 2012 r. do godz. 12.00. Przedmiotową zgodę Ministra uzyskano 11 października 2012 r. Wydana zgoda była podstawą wyrażenia, w tym samym dniu, zgody przez Dyrektora Generalnego na oddanie w najem Stadionu Narodowego, zgodnie z § 5 ust. 3 umowy użyczenia. Obie zgody przekazano do NCS Sp. z o.o. w dniu 12 października 2012 r.

Umowa z Polskim Związkiem Piłki Nożnej została zawarta 12 października 2012 r.

¹² Z protokołu posiedzenia Rady Nadzorczej Spółki z dnia 13 stycznia 2012 r. oraz wniosku – uchwały Zarządu z dnia 9 stycznia 2012 r. wynika, że założenia umowy, w tym przychody i koszty z niej wynikające, zostały przedstawione w trakcie posiedzenia przez Dyrektora ds. Marketingu i sprzedaży Spółki Piotra Kwietnia.

¹³ Dotyczącej stadionu na finałowy turniej Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012.

(dowód: akta kontroli str. 104-108, 404-479, 651)

W obu umowach zawartych z PZPN (z dnia 24 stycznia 2012 r. i 12 października 2012 r.) znalazł się zapis o karze umownej, która skutkowałaby roszczeniem PZPN wobec Skarbu Państwa – Ministra Sportu i Turystyki. Kara umowna była przewidziana za nienależyte wykonanie bądź niewykonanie któregokolwiek z obowiązków wskazanych w § 4 umowy, w wysokości 100 tys. zł za każdy przypadek pojedynczego nienależytego wykonania lub niewykonania obowiązku (§ 14 ust. 3 umowy z 24 stycznia 2012 r. oraz § 14 ust. 1 umowy z 12 października 2012 r.). Ponadto w umowie z 24 stycznia 2012 r. określono wysokość kary umownej w przypadku, gdyby Stadion Narodowy nie był gotowy do organizacji meczu Polska-Portugalia w dniu 29 lutego 2012 r. (§ 14 ust. 1 umowy), tj. w wysokości 1.500 tys. zł. Mecz odbył się w terminie określonym w umowie.

(dowód: akta kontroli str. 146-157, 404-478)

1.2. W dniu 13 stycznia 2012 r., na podstawie wniosku Zarządu NCS Sp. z o.o. z dnia 9 stycznia 2012 r.¹⁴, Rada Nadzorcza Spółki jednogłośnie wyraziła zgodę na zawarcie z Ekstraklasą S.A. umowy najmu Stadionu Narodowego w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa. W trakcie posiedzenia Rady omówiono założenia projektu umowy oraz przychody i koszty z niej wynikające, tj. m.in. szacowaną wysokość czynszu najmu, w wysokości 450 tys. zł netto. Ponadto członkowie Zarządu Spółki – Janusz Kubicki i Robert Wojtaś poinformowali o występującym ryzyku związanym z zakończeniem inwestycji¹⁵. O ryzykach nieodbycia się meczu nie poinformowano Ministerstwa. NCS Sp. z o.o. nie przeprowadziła dodatkowych analiz ryzyka dotyczących nieodbycia się meczu o Superpuchar Polski na Stadionie Narodowym.

Projekt umowy z Ekstraklasą S.A. został przygotowany przez Ekstraklasę S.A.¹⁶, a zapisy umowy, w tym wysokość kary umownej, jak zeznał Rafał Kapler, były Prezes Zarządu NCS Sp. z o.o., były przedmiotem negocjacji. Nie udostępniono tekstu projektu umowy, uzasadniając to nie posiadaniem pierwotnego wzoru umowy, przesłanego przez Ekstraklasę¹⁷.

Do projektu umowy z Ekstraklasą S.A. nie sporządzono pisemnej opinii prawnej. Uwagi adwokata świadczącego pomoc prawną na rzecz NCS Sp. z o.o. do zapisów projektu, były przekazywane ustnie, a umowa poprawiana na bieżąco. Ostateczna wersja umowy została zaopiniowana pod względem formalno-prawnym przez adwokata z Kancelarii Adwokackiej Tomasza Kopoczyńskiego¹⁸.

W dniu 29 stycznia 2012 r. zawarto umowę pomiędzy NCS Sp. z o.o. a Ekstraklasą S.A., na podstawie której wynajęto Ekstraklasie S.A. Stadion Narodowy na okres od 10 lutego 2012 r. (od godziny 14.00) do 12 lutego 2012 r. (do godziny 16.00), celem zorganizowania meczu o Superpuchar Polski w piłce nożnej w dniu 11 lutego 2012 r. Umowa została zawarta pod warunkiem zawieszającym, tj. wyrażenia zgody na jej zawarcie przez ministra właściwego ds. Skarbu Państwa w trybie art. 43 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami (§ 1 ust. 3 i § 15 ust. 1 umowy). Za wynajęcie Stadionu Narodowego Ekstraklasa S.A. miała zapłacić czynsz w wysokości 350 tys. zł netto.

¹⁴ Wniosek stanowił uchwałę Zarządu Spółki z dnia 9 stycznia 2012 r. w sprawie zwrócenia się do Rady Nadzorczej Spółki z wnioskiem o podjęcie uchwały w przedmiocie wyrażenia zgody na zawarcie, w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa, przez NCS Sp. z o.o. umów na wynajem Stadionu Narodowego, m.in. z Ekstraklasą S.A. (uchwała nr 267/II/2012). Za przyjęciem uchwały głosowało dwóch członków Zarządu – Janusz Kubicki oraz Robert Wojtaś (żadnych głosów przeciwko przyjęciu uchwały i wstrzymujących się). W uzasadnieniu uchwały stwierdzono, że mecz o Superpuchar Polski, organizowany przez Ekstraklasę S.A. miał być imprezą testową infrastruktury stadionu, systemów dostępu oraz sprawności służb informacyjnych i testowych. Załącznikiem do uchwały Zarządu był projekt uchwały Rady Nadzorczej NCS Sp. z o.o.

¹⁵ W trakcie posiedzenia poinformowali, że „(...) występują ryzyka związane z zakończeniem realizacji murawy, w szczególności powodowane niemożliwą do przewidzenia pogodą, a tym samym zachodzi ryzyko niedotrzymania przewidywanego terminu odbioru murawy przez Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego. Rada Nadzorcza zaleciła by Zarząd przedsięwziął wszelkie niezbędne kroki, by ryzyka zminimalizować.” (Protokół z posiedzenia Rady Nadzorczej NCS Sp. z o.o. z dnia 13 stycznia 2012 r.).

¹⁶ Informacja uzyskana od Kancelarii Adwokackiej Tomasza Kopoczyńskiego w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f i art. 40 ust. 7 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

¹⁷ Odpowiedź Prezesa Zarządu NCS-Rozliczenia Sp. z o.o. Michała Prymasa, udzielona w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f i art. 40 ust. 7 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

¹⁸ Pod podpisaną umową znajduje się podpis adwokata Aleksandra Rynkiewicza zatrudnionego (wykonującego zawód) w Kancelarii Adwokackiej Tomasza Kopoczyńskiego (<http://www.kopoczynski.pl/adwokaci/aleksander-rynkiewicz>).

(dowód: akta kontroli str. 6-7, 14-23, 109-122, 157, 193-194, 492-493, 499, 577-591, 745-746, 907-908)

W dniu 31 stycznia 2012 r. Ekstraklasa S.A. poinformowała NCS Sp. z o.o. o negatywnych opiniach, dotyczących zabezpieczenia meczu, wydanych przez odpowiednie służby. Z opinii Policji z dnia 27 stycznia 2012 r. (nr WOS-169/12) wynikało m.in., że jednym z przewidywanych zagrożeń było wystąpienie „wybryków chuligańskich, bójek, kradzieży, aktów wandalizmu lub innego miejscowego zagrożenia”. Zgodnie z art. 3 pkt 5 ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych¹⁹ przez imprezę masową podwyższonego ryzyka należy rozumieć imprezę masową, w czasie której, zgodnie z informacją o przewidywanych zagrożeniach lub dotychczasowymi doświadczeniami dotyczącymi zachowania osób uczestniczących, istnieje obawa wystąpienia aktów przemocy lub agresji. Pomimo tego w dniu 2 lutego 2012 r. NCS Sp. z o.o. zwróciła się z prośbą do MSiT o akceptację umowy z Ekstraklasą S.A. Złożony wniosek stał się podstawą do wystąpienia, przez zastępującego Dyrektora Generalnego MSiT, tego samego dnia z wnioskiem do Ministra Skarbu Państwa o wyrażenie zgody na oddanie w najem Ekstraklasie S.A. Stadionu Narodowego. Zgodę Ministra Skarbu Państwa uzyskano w dniu 7 lutego 2012 r. (decyzja nr 07/Z/12). O powyższym fakcie oraz o zgodzie na oddanie w najem Stadionu Narodowego, Dyrektor Generalny Ministerstwa poinformował NCS Sp. z o.o. w dniu 8 lutego 2012 r.

O zgodzie trwałego zarządcy na oddanie w najem powierzchni Stadionu Narodowego Ekstraklasie S.A., poinformowano również odpowiednie komórki organizacyjne Ministerstwa, tj. Departament Ekonomiczno-Finansowy, Biuro ds. Euro oraz Departament Prawny, co było zgodne z procedurą obiegu dokumentów dotyczących umów najmu.

(dowód: akta kontroli str. 96-101, 125-178)

Organizatorem meczu o Superpuchar Polski w rozumieniu ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, zgodnie z § 1 ust. 4 umowy, była Ekstraklasa S.A., która wystąpiła w dniu 11 stycznia 2012 r., tj. w terminie określonym w art. 25 ust. 1 ww. ustawy, do Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z wnioskiem o wydanie zezwolenia na przeprowadzenie w dniu 11 lutego 2012 r. meczu piłkarskiego. Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy decyzją z dnia 3 lutego 2012 r. (nr ZK/5310/M/9/2012) odmówił wydania zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej, uzasadniając swoją decyzję negatywnymi opiniami uzyskanymi od odpowiednich służb²⁰.

Decyzję Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy odmawiającą wydania zezwolenia na przeprowadzenie w dniu 11 lutego 2012 r. meczu, otrzymało również NCS Sp. z o.o. Decyzja natomiast nie została przekazana do Ministerstwa Sportu i Turystyki, ponieważ, jak z upoważnienia Ministra wyjaśnił Grzegorz Mroczek, Zastępca Dyrektora Biura Ministra, Ministerstwo nie było stroną postępowania administracyjnego wszczętego na wniosek Ekstraklasy S.A. i w związku z powyższym nie dostarczono mu decyzji o odmowie wydania zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej.

W dniu 7 lutego 2012 r. Ekstraklasa S.A. złożyła odwołanie od decyzji odmawiającej wydania zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej.

(dowód: akta kontroli str. 22-23, 110, 492-502, 523-532, 747-789)

Za bezpieczeństwo meczu, który zgodnie z § 1 ust. 3 umowy był imprezą podwyższonego ryzyka, odpowiedzialny był, na podstawie § 4 ust. 5 umowy, wynajmujący – NCS Sp. z o.o. Spółka była więc zobowiązana do sporządzenia, wspólnie z Policją oraz innymi służbami,

¹⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 611 ze zm.; dalej: ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych.

²⁰ Tj: Komendanta Rejonowego Policji Warszawa VII (opinia z 27 stycznia 2012 r.), Komendanta Miejskiego Państwowej Straży Pożarnej (opinia z 23 stycznia 2012 r.), Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w m.st. Warszawie (opinia z 27 stycznia 2012 r.). W związku z usunięciem wskazanych w opinii z dnia 23 stycznia 2012 r. nieprawidłowości w zakresie zabezpieczenia przeciwpożarowego meczu mającego się odbyć w dniu 11 lutego 2012 r., Komendant Miejski Państwowej Straży Pożarnej w dniu 3 lutego 2012 r. wydał pozytywną opinię w zakresie bezpieczeństwa przeciwpożarowego. W dniu 7 lutego 2012 r. na Stadionie Narodowym Policja ponownie przeprowadziła testy łączności, jednakże zastosowane rozwiązania nie przyczyniły się do poprawy zasięgów systemów łączności w stopniu umożliwiającym bezproblemowe i pewne nawiązanie oraz prowadzenie korespondencji radiowej, która gwarantowałaby sprawne dowodzenie oraz kierowanie siłami policyjnymi na terenie obiektu.

planu zabezpieczenia meczu, na podstawie którego miała zapewnić m.in. udział służb porządkowych, służb informacyjnych oraz kierującego tymi służbami kierownika do spraw bezpieczeństwa, wyznaczenie dróg ewakuacyjnych oraz dróg umożliwiających dojazd pojazdom służb ratowniczych i Policji, warunki do zorganizowania łączności pomiędzy podmiotami biorącymi udział w zabezpieczeniu imprezy masowej, wydzielenia pomieszczenia dla służb kierujących zabezpieczeniem imprezy masowej (art. 6 ust. 1 pkt 2, 5, 6, 8 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych). Plan zabezpieczenia meczu, który stanowił, na podstawie art. 25 ust. 2 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, załącznik do wniosku o wydanie zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej, został sporządzony przez pracownika NCS Sp. z o.o. w ramach obowiązków służbowych.

(dowód: akta kontroli str. 15, 18, 151, 523-532)

W dniu 8 lutego 2012 r., odbyło się spotkanie przedstawicieli Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy, Komendy Stołecznej Policji, NCS Sp. z o.o., Ekstraklasy S.A. z Wojewodą Mazowieckim Jackiem Kozłowskim. W trakcie spotkania Wojewoda poinformował, że „(...) nawet w przypadku uwzględnienia odwołania od decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 3 lutego 2012 roku i uzyskania przez ESA zezwolenia na przeprowadzenie Meczu o Superpuchar 2011, w związku z negatywnymi opiniami dotyczącymi zapewnienia bezpieczeństwa imprezy masowej, na podstawie art. 34 u.b.i.m. zakaże przeprowadzenia tej imprezy masowej.”²¹.

Decyzją z dnia 9 lutego 2012 r. (nr KOC/695/Ni/11) Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie utrzymało w mocy decyzję wydaną przez Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy odmawiającą wydania zezwolenia na przeprowadzenie meczu w dniu 11 lutego 2012 r., uzasadniając to brakiem uzyskania pozytywnych opinii właściwych służb dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa podczas imprezy masowej.

W dniu 9 lutego 2012 r. Ekstraklasa S.A. złożyła NCS Sp. z o.o. oświadczenie woli o wypowiedzeniu umowy w trybie natychmiastowym (otrzymanie wypowiedzenia zostało potwierdzone własnoręcznym podpisem Prezesa Zarządu Spółki Rafała Kaplera), natomiast w dniu 6 marca 2012 r. wezwała Spółkę do zapłaty kary umownej w wysokości 1.500 tys. zł, wynikającej z umowy z dnia 29 stycznia 2012 r. w terminie do dnia 19 marca 2012 r.

Informacja o rozwiązaniu umowy przez Ekstraklasę S.A., nie wpłynęła do Ministerstwa. Dopiero w dniu 22 października 2012 r. Minister otrzymał, od ww. Spółki, informację o przyczynach podjęcia decyzji o odwołaniu meczu oraz o żądaniach, jakie wystosowała wobec NCS Sp. z o.o.

O rozwiązaniu umowy przez Ekstraklasę S.A. Prezes Zarządu Spółki Robert Wojtaś poinformował Radę Nadzorczą NCS Sp. z o.o. w dniu 23 lutego 2012 r. Rada Nadzorcza Spółki zaleciła Zarządowi m.in. zamieszczanie w przyszłych umowach postanowień dotyczących minimalizacji ryzyka odpowiedzialności wynajmującego z tytułu negatywnych opinii co do imprezy właściwych organów, w tym m.in. Policji czy Państwowej Straży Pożarnej.

(dowód: akta kontroli str. 492-493, 499, 514-515, 523-534, 566, 745-789, 790-796)

W § 14 ust. 1 umowy z Ekstraklasą S.A., zawarto zapis, że w przypadku nie odbycia się meczu z winy wynajmującego w ustalonym terminie, tj. 11 lutego 2012 r. lub niemożności odbycia się imprezy masowej z przyczyn leżących po stronie wynajmującego, wynajmujący zapłaci Ekstraklasie S.A. karę umowną w wysokości 1.500 tys. zł. Kara ta czterokrotnie przewyższała wartość umownego czynszu (350 tys. zł netto). Według Rafała Kaplera – byłego Prezesa Zarządu NCS Sp. z o.o., wysokość kary, wynegocjowana w trakcie rozmów, była racjonalna i nie pokrywała całości potencjalnych strat kontrahenta.

W § 15 ust. 5 umowy zamieszczono klauzulę zobowiązującą strony do polubownego rozwiązywania wszelkich sporów powstałych w związku z zawarciem, interpretacją i wykonywaniem postanowień umowy. Nie określono jednak trybu polubownego rozwiązania sporów.

²¹ Informacja podana we wniosku z dnia 13 sierpnia 2012 r. o zawezwanie do próby ugodowej złożonym przez Ekstraklasę S.A. w Sądzie Rejonowym dla Warszawy Pragi-Południe.

(dowód: akta kontroli str. 146-157, 179, 181-182, 193-194)

Ekstraklasa S.A. dwukrotnie składała w sądzie *wniosek o zawezwanie do próby ugodowej* w zakresie zapłaty kary umownej wraz z odsetkami, tj. wobec NCS Sp. z o.o. (13 sierpnia 2012 r. – Sąd Rejonowy dla Warszawy Praga-Południe, sygn. akt II Co 1726/12),) oraz Ministra Sportu i Turystyki (25 marca 2013 r. – Sąd Rejonowy dla Warszawy-Śródmieścia, sygn. akt I Co 1200/13). Posiedzenie pojednawcze z dnia 21 września 2012 r. nie doprowadziło do zawarcia ugody. Ugody nie zawarto również na posiedzeniu pojednawczym w dniu 10 września 2013 r., na którym Skarb Państwa – Ministra Sportu i Turystyki reprezentowała Prokuratura Generalna Skarbu Państwa²². Na posiedzeniu tym przedstawiono stanowisko Skarbu Państwa, tj., że Skarb Państwa nie widzi możliwości zawarcia ugody na warunkach określonych w zawezwaniu, ale nie wyklucza możliwości zawarcia ugody, po uprzednim przeprowadzeniu rokowań ugodowych oraz wykazaniu przez Ekstraklasę S.A. faktycznie poniesionej szkody. Sąd odroczył posiedzenie do dnia 10 stycznia 2014 r., zobowiązując strony do przedłożenia do dnia 3 stycznia 2014 r. ewentualnego projektu ugody.

Dodatkowo, w dniu 12 listopada 2012 r., Ekstraklasa S.A. wniosła do Sądu Okręgowego w Warszawie przeciwko NCS Sp. z o.o. pozew o wydanie nakazu zapłaty w postępowaniu upominawczym (sygn. akt XXVI GC 368/13). W dniu 20 marca 2013 r. odbyło się spotkanie przedstawicieli NCS Sp. z o.o.²³ z przedstawicielami Ekstraklasy S.A., którego celem było ustalenie, czy istnieje możliwość zawarcia ugody z Ekstraklasą S.A. oraz wysokości kwoty do zapłacenia przez Spółkę. Ekstraklasa S.A. przedstawiła dokumenty potwierdzające poniesione koszty w związku z organizacją meczu o Superpuchar Polski, w wysokości 692,3 tys. zł.

W dniu 11 kwietnia 2013 r. Sąd Okręgowy w Warszawie wydał nakaz zapłaty w postępowaniu upominawczym, od którego Spółka wniosła sprzeciw, podnosząc brak legitymacji procesowej bierniej, tj. brak możliwości występowania w procesie w charakterze pozwanego. W dniu 6 listopada 2013 r. Sąd Okręgowy w Warszawie, na podstawie pisma procesowego Ekstraklasy S.A. z dnia 21 czerwca 2013 r., postanowił wezwać do udziału w sprawie w charakterze pozwanego Skarb Państwa – Ministerstwo Sportu i Turystyki. Dostarczone do Ministerstwa postanowienie Sądu zwrócono w dniu 21 listopada 2013 r. do nadawcy, celem prawidłowego doręczenia (zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przez Prokuraturę Generalną Skarbu Państwa). Do dnia zakończenia kontroli (23 grudnia 2013 r.) postępowanie sądowe nie zostało zakończone.

(dowód: akta kontroli str. 493, 499-576, 748-789, 797-798)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Pomimo niezyskania przez Spółkę pozwolenia na użytkowanie boiska oraz drogi pożarowej, Maciej Piela zastępujący Dyrektora Generalnego Ministerstwa wyraził zgodę na zawarcie przez NCS Sp. z o.o. umów, których przedmiotem było oddanie do korzystania Stadionu Narodowego, zawierających zapisy, które mogły narazić Skarb Państwa na wypłatę kary umownej z tytułu nieodbycia się meczu w wysokości niewspółmiernej do świadczenia Spółki.

W § 1 ust. 3 umowy zawartej w dniu 24 stycznia 2012 r. z PZPN oraz w dniu 29 stycznia 2012 r. z Ekstraklasą S.A.²⁴ znalazło się oświadczenie Spółki, że nie istnieją żadne przeszkody natury prawnej i faktycznej, które utrudniłyby lub uniemożliwiłyby Ekstraklasie S.A. zorganizowanie meczu na Stadionie Narodowym. Ponadto w umowie z Ekstraklasą

²² *Wniosek o zawezwanie do próby ugodowej* Ministra Sportu i Turystyki (Sygn. akt I Co 1200/13), został przekazany w dniu 25 lipca 2013 r. do Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa, jako jednostki organizacyjnej właściwej do występowania w powyższej sprawie. Wiceprezes Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa Piotr Rodkiewicz, pismem z dnia 13 sierpnia 2013 r. (nr KR-41-2414/13/AWO, W/25782/13) poinformował o przyjęciu do prowadzenia sprawy.

²³ NCS Sp. z o.o. w dniu 4 marca 2013 r. zwróciła się do Ministra z prośbą o akceptację podjętych przez Spółkę rozmów z Ekstraklasą S.A., na co uzyskała zgodę Ministra w dniu 8 marca 2013 r. Jednocześnie Minister zobowiązał NCS Sp. z o.o. do przekazywania informacji dotyczących przebiegu negocjacji oraz sposobu ich zakończenia.

²⁴ Umowa na organizację meczu pomiędzy reprezentacją Polski i Portugalii w dniu 29 lutego 2012 r. oraz meczu o Superpuchar Polski w piłce nożnej w dniu 11 lutego 2012 r.

S.A. znalazło się zapewnienie NCS Sp. z o.o., że Stadion Narodowy spełnia wszelkie wymogi bezpieczeństwa dla obiektów na których organizowana jest impreza masowa podwyższonego ryzyka (§ 1 ust. 3 umowy).

Na dzień podpisania obu umów, tj. 24 stycznia 2012 r. i 29 stycznia 2012 r., Spółka posiadała częściowe pozwolenie na użytkowanie Stadionu Narodowego, uzyskane w dniu 15 grudnia 2011 r., z wyłączeniem płyty boiska wraz z instalacją i murawą, wewnętrzną instalacją gazową, pomieszczeniem aresztu i częścią instalacji elektrycznej, które uzyskała odpowiednio w dniu 25 stycznia 2012 r. (pozwolenia na użytkowanie powierzchni boiska) oraz w dniu 9 lutego 2012 r. (w zakresie drogi pożarowej i płyty boiska).

Ponadto z oświadczenia zawartego w § 1 ust. 3 umowy z Ekstraklasą S.A. również wynika, że w dniu podpisania umowy Stadion spełniał wymagania dotyczące zapewnienia bezpieczeństwa podczas imprez o podwyższonym ryzyku, co nie zostało potwierdzone przez Policję, która w opinii z dnia 27 stycznia 2012 r., tj. dwa dni przed podpisaniem umowy stwierdziła, że Stadion Narodowy nie spełnia tych wymagań.

Pan Rafał Kapler – były Prezes NCS Sp. z o.o. zeznał, że terminy odbioru poszczególnych elementów były określone w harmonogramie prac, w związku z tym, w jego opinii, wiadomym było, że droga pożarowa oraz płyta boiska zostaną odebrane przed meczem. Natomiast Grzegorz Mroczek, Zastępca Dyrektora Biura Ministra, z upoważnienia Ministra wyjaśnił, że kierownictwo NCS Sp. z o.o. nie informowało Ministerstwa o możliwych ryzykach nieodbycia się meczu o Superpuchar Polski w dniu 11 lutego 2012 r. oraz nie przekazano do Ministerstwa decyzji Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 3 lutego 2012 r., odmawiającej wydania zezwolenia na przeprowadzenie meczu. O rozwiązaniu umowy przez Ekstraklasę S.A., Ministerstwo dowiedziało się z pisma tej Spółki z dnia 22 października 2012 r., w którym zwracała ona uwagę na roszczenia wynikające z zawartej umowy.

Na podstawie zawartych umów z PZPN i Ekstraklasą S.A., NCS Sp. z o.o. przejęła na siebie obowiązki, które na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych²⁵, spoczywały na organizatorze imprezy masowej. Organizatorem imprezy masowej, jak wynika z § 1 ust. 4 umowy z dnia 24 stycznia 2012 r. oraz § 1 ust. 5 umowy z dnia 12 października 2012 r., był Polski Związek Piłki Nożnej, a na podstawie § 1 ust. 4 umowy z dnia 29 stycznia 2012 r. – Ekstraklasa S.A.

Zobowiązania Spółki dotyczyły m.in. udostępnienia Stadionu w stanie umożliwiającym przeprowadzenie na nim meczu, w tym w zakresie wymogów określonych w art. 5 ust. 2 pkt 4 ww. ustawy, tj. zapewnienia odpowiedniego stanu technicznego obiektów budowlanych wraz ze służącymi tym obiektom instalacjami i urządzeniami technicznymi, w szczególności przeciwpożarowymi i sanitarnymi.

Na kwestię zapisu § 4 projektu umowy z PZPN, która ostatecznie podpisana została w dniu 12 października 2012 r.²⁶, zwracał uwagę Departament Prawny Ministerstwa wskazując, że na podstawie takiego zapisu umowy NCS Sp. z o.o. przejęła liczne obowiązki, spoczywające na organizatorze imprezy masowej, co w konsekwencji mogło skutkować odpowiedzialnością wynajmującego, m.in. w postaci obowiązku zapłaty kar umownych. Kwestionowany zapis ostatecznie został zawarty w podpisanej umowie, co było efektem przeprowadzonych negocjacji pomiędzy stronami umowy, w trakcie których wynajmujący przejął część obowiązków organizatora imprezy, jako lepiej znający obiekt.

(dowód: akta kontroli str. 193, 378-388, 394-396, 398, 400, 485-489, 492-493, 497-499, 773, 768-777)

2. Maciej Pielą zastępujący Dyrektora Generalnego Ministerstwa wyraził zgodę na oddanie przez Spółkę w najem Stadionu Narodowego Polskiemu Związkowi Piłki Nożnej, celem odbycia się w dniu 29 lutego 2012 r. meczu pomiędzy reprezentacjami Polski i Portugalii oraz Ekstraklasie S.A. celem odbycia się meczu o Superpuchar Polski w dniu 11 lutego 2012 r., mimo że umowy zostały zawarte z pominięciem procedury obowiązującej NCS Sp.

²⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 611 ze zm.; dalej: ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych.

²⁶ Na organizację meczu pomiędzy reprezentacją Polski i Anglii w dniu 16 października 2012 r.

z o.o. przy obiegu dokumentów związanych z umowami najmu, dzierżawy, użyczenia zawieranymi w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa.

Zgodnie z procedurą obiegu dokumentów dotyczących m.in. umowy najmu, przed podpisaniem umowy NCS Sp. z o.o. zobowiązana była do przedstawienia Ministerstwu do zaopiniowania projektu umowy.

Umowa z Ekstraklasą S.A. oraz PZPN zostały przekazane do Ministerstwa już po podpisaniu. W piśmie Dyrektora Biura Administracyjnego Marioli Chojnackiej do Dyrektora Departamentu Prawnego Piotra Kudelskiego z dnia 2 lutego 2012 r. wskazano, że złożenie wniosku do Ministra Skarbu Państwa odbędzie się z pominięciem procedury z dnia 24 października 2011 r.

Przyczyną podpisania umów z pominięciem procedury, była konieczność podpisania ich w bardzo krótkim czasie, co spowodowane było terminami posiedzeń zarządu oraz zbliżającym się terminami składania wniosku o pozwolenie na imprezę masową. Ponadto istniało realne zagrożenie przeniesienia imprezy na inny stadion z powodu przeciągania się negocjacji²⁷.

W powyższej sprawie Grzegorz Mroczek Zastępca Dyrektora Biura Ministra, z upoważnienia Ministra wyjaśnił, że był to efekt przedłużających się negocjacji oraz konieczności wypełnienia zobowiązań wobec UEFA o przeprowadzeniu dwóch meczów testowych. Ponadto z chwilą zawarcia umowy, stała się ona wiążąca dla stron, a zobowiązania w niej określone zostały zaciągnięte z chwilą podpisania. Powody te potwierdził również Maciej Piela, zastępujący Dyrektora Generalnego Ministerstwa w danym okresie.

Pani Joanna Mucha, była Minister wyjaśniła, że procedura obiegu dokumentów miała charakter aktu wewnętrznego i niezastosowanie tej procedury nie miało wpływu na ważność zaciągniętego zobowiązania przez NCS Sp. z o.o., która działała w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa. Z chwilą podpisania z PZPN umowy (24 stycznia 2012 r.), umowa była ważna i zostało zaciągnięte zobowiązanie. Takie umowy, w jej opinii, dla swojej ważności nie wymagały zatwierdzenia przez Ministra Sportu i Turystyki, ani przez jakiegokolwiek inny podmiot. Ponadto wyrażenie zgody przez Ministra Skarbu Państwa na oddanie Stadionu Narodowego w najem oraz wynikająca z tej zgody zgoda Macieja Pieli, nie odnosiły się do ważności umowy lecz do jej skutku rzeczowego, tj. możliwości władania Stadionem Narodowym, będącym częścią nieruchomości, na której się on znajdował.

W ocenie NIK akty wewnętrzne dotyczące zaciąganych zobowiązań przez NCS Sp. z o.o., ustanowione przez Dyrektora Generalnego Ministerstwa, powinny być przestrzegane, bez względu na ocenę ich wpływu na ważność zaciągniętego zobowiązania. Ponadto konieczność wypełnienia zobowiązań wobec UEFA o przeprowadzeniu dwóch meczów testowych przed Mistrzostwami Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012, nie uzasadniała braku dochowania ustalonej wcześniej procedury dotyczącej zawierania umów najmu.

(dowód: akta kontroli str. 96-101, 119, 140, 142, 492, 496-497, 511-512, 651, 736-738, 998-999, 1004-1005)

3. Osoby wyznaczone do zastępowania Dyrektora Generalnego Ministerstwa²⁸, wyraziły zgodę na oddanie przez NCS Sp. z o.o. do korzystania pomieszczeń i powierzchni Stadionu Narodowego Polskiemu Związkowi Piłki Nożnej oraz Ekstraklasie S.A., mimo że umowy z 24 stycznia 2012 r., 12 października 2012 r. oraz 29 stycznia 2012 r. nie zawierały wszystkich zapisów dotyczących zabezpieczenia interesu Skarbu Państwa wskazanych we wzorze umowy najmu, tj. zapisu dotyczącego własności intelektualnej (§ 20 wzoru umowy) oraz postanowień dodatkowych, obejmujących możliwość wypowiedzenia umowy przez trwałego zarządcę nieruchomości (§ 21 wzoru umowy), która wynikała z art. 43 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

²⁷ Uzasadnienie przedstawienia podpisanej umowy przedstawił Dyrektor ds. Sprzedaży i Marketingu NCS Sp. z o.o. Piotr Kwiecień (pismo z dnia 2 lutego 2012 r. nr 515/12, data wpływu do Ministerstwa – 3 luty 2012 r.).

²⁸ Maciej Piela zastępujący Dyrektora Generalnego Ministerstwa (umowa z dnia 24 stycznia 2012 r. i 29 stycznia 2012 r.) oraz Lucyna Długosz-Nowicka zastępująca Dyrektora Generalnego do czasu obsadzenia stanowiska (umowa z dnia 12 października 2012 r.).

W umowie podpisanej w dniu 24 stycznia 2012 r. oraz 29 stycznia 2012 r. zawarto tylko jeden zapis uzgodnionego wzoru umowy w zakresie przysługującego Ministerstwu trwałego zarządu względem nieruchomości, na której znajduje się Stadion Narodowy. Ponadto jeden zapis z opracowanego wspólnie z Ministerstwem wzoru umowy, dotyczący poufności umowy, został zmodyfikowany. Brak było zapisu dotyczącego własności intelektualnej (§ 20 wzoru umowy) oraz postanowień dodatkowych, obejmujących możliwość wypowiedzenia umowy przez trwałego zarządcę nieruchomości (§ 21 wzoru umowy).

Podobna sytuacja wystąpiła w przypadku umowy zawartej w dniu 12 października 2012 r., mimo że jej projekt był wcześniej opiniowany m.in. przez Departament Prawny Ministerstwa. Jednakże, jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Prawnego Piotr Kudelski, zastrzeżenia w zakresie niewykorzystania dotychczasowego wzoru były nieuzasadnione i bezcelowe, a klauzule określone we wzorze umowy, znalazły się w projekcie umowy w takim zakresie, w jakim było to uzasadnione.

W sprawie umów, które nie zawierały uzgodnionych we wzorze umowy zapisów, Grzegorz Mroczek, Zastępca Dyrektora Biura Ministra z upoważnienia Ministra wyjaśnił, że przesłanie już podpisanych umów zamknęło Ministerstwu drogę do jakichkolwiek negocjacji. Podobnej treści wyjaśnienia złożył Maciej Piel, zastępujący Dyrektora Generalnego Ministerstwa w danym okresie.

(dowód: akta kontroli str. 37-53, 146-166, 458-479, 492, 496-497, 736-744, 984-985, 987-988)

4. Zamieszczone w uzgodnionym pomiędzy Ministerstwem i NCS Sp. z o.o. wzorze umowy najmu pomieszczeń i powierzchni Stadionu Narodowego w Warszawie klauzule, mające na celu zabezpieczenie interesu Skarbu Państwa, dotyczące oświadczeń stron umowy, informacji poufnych, własności intelektualnej i postanowień dodatkowych w niewystarczający sposób zabezpieczały ten interes.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela poglądu Dyrektora Departamentu Prawnego Ministerstwa Piotra Kudelskiego, że wzór umowy najmu należy zabezpieczać interes Skarbu Państwa. Zdaniem NIK, oprócz wskazanych wyżej zapisów, celowe było zamieszczenie we wzorze umowy najmu dodatkowych klauzul, służących zminimalizowaniu ryzyka narażenia interesu Skarbu Państwa, w szczególności regulujących maksymalną wysokość kary umownej w powiązaniu z wysokością czynszu, do której zapłacenia mógł być zobowiązany Skarb Państwa oraz określających w sposób precyzyjny sposób polubownego załatwienia ewentualnych sporów, w tym np. w trybie postępowania mediacyjnego.

Ponadto, zdaniem NIK, kary umowne przewidziane w umowie z PZPN z dnia 24 stycznia 2012 r. oraz z Ekstraklasą S.A. z dnia 29 stycznia 2012 r. były niewspółmierne do świadczenia strony wynajmującej, tj. czynszu w wysokości odpowiednio 585 tys. zł oraz 350 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 33-83, 984, 987)

5. Mecz pomiędzy reprezentacją Polski i Anglii w dniu 17 października 2012 r. o godzinie 17.00²⁹, odbył się na Stadionie Narodowym po terminie obowiązywania umowy z dnia 12 października 2012 r., zawartej pomiędzy Spółką a PZPN.

Zgodnie z § 2 ust. 1 ww. umowy, mecz pomiędzy Polską i Anglią miał rozpocząć się 16 października 2012 r. o godz. 21.00, natomiast Stadion Narodowy został oddany PZPN w okresie od 15 października 2012 r. od godz. 11.00, do dnia 17 października 2012 r. do godz. 12.00 (§ 4 ust. 1 umowy). Mecz odbył się bez podpisania przez obie strony umowy aneksu w zakresie zmiany pierwotnego terminu udostępnienia Stadionu Narodowego i rozegrania meczu³⁰.

²⁹ <http://mistrzostwaeuropy.com/brazylia2014/mecz-polska-anglia-16-pazdziernika-2012.html>.

³⁰ Z protokołu posiedzenia Rady Nadzorczej NCS Sp. z o.o. z dnia 16 i 18 października 2012 r. wynika, że przedmiotowy aneks został uzgodniony z pracownikami Ministerstwa oraz jednostronnie podpisany przez NCS Sp. z o.o. Aneks nie został podpisany ze strony PZPN.

W sprawie przesunięcia terminu meczu z 16 października na 17 października 2012 r., Michał Prymas, Prezes Zarządu NCS-Rozliczenia Sp. z o.o. poinformował³¹, że był to wynik działania siły wyższej, w postaci wyjątkowo obfitych opadów deszczu. Spółka przygotowała Stadion Narodowy do ponownego rozegrania meczu oraz ustaliła z PZPN warunki przedłużenia najmu obiektu. Stosowny aneks przedstawiono PZPN, w tym treść aneksu zreferowano telefonicznie sekretarzowi PZPN Waldemarowi Baryle. PZPN, jak poinformował Pan Michał Prymas Prezes Zarządu NCS Sp. z o.o., odmówił podpisania aneksu.

Ponadto Prezes Zarządu NCS Sp. z o.o. podkreślił, że mecz Polska-Anglia był jednym ze spotkań eliminacyjnych do Mistrzostw Świata w Brazylii w 2014 r., i dlatego jego przełożenie na inny termin nie wchodziło w rachubę, w związku z obowiązującym terminarzem rozgrywek i dostępnością zawodników poszczególnych drużyn.

W sprawie odbycia się meczu po terminie obowiązywania umowy, Joanna Mucha, była Minister wyjaśniła, że „Stadion Narodowy został udostępniony PZPN w dniu 17.10.2012 r. na podstawie umowy zawartej ustnie. Strony, tj. PZPN oraz spółka Narodowe Centrum Sportu Sp. z o.o., (...), postanowiły, że okres najmu zostanie wydłużony na czas potrzebny do rozegrania meczu w dniu 17.10.2012 r. o godz.17.00.”

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że zgodnie z § 15 ust. 1 umowy z dnia 12 października 2012 r., jakiegokolwiek uzupełnienia lub zmiany umowy wymagały formy pisemnej pod rygorem nieważności. Nie było więc możliwości skutecznego przedłużenia obowiązywania umowy w formie ustnej.

(dowód: akta kontroli str. 459-460, 463, 465, 592-609, 650, 655, 735, 916-917, 999, 1005)

Ocena cząstkowa

Minister nie zapewnił skutecznej ochrony interesu Skarbu Państwa w umowach zawieranych przez Narodowe Centrum Sportu Sp. z o.o. w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa – Ministra Sportu i Turystyki, których przedmiotem było oddanie do korzystania Stadionu Narodowego.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na wyrażeniu zgody przez Dyrektora Generalnego Ministerstwa na oddanie w najem Stadionu Narodowego, mimo że umowy zawierały zapisy o zapłacie kar umownych w wysokościach niewspółmiernych do świadczenia Spółki. Ponadto zostały zawarte pomimo nieuzyskania przez NCS Sp. z o.o. pozwolenia na użytkowanie boiska oraz drogi pożarowej oraz z pominięciem obowiązującej procedury obiegu dokumentów. Umowy nie zawierały wszystkich zapisów zabezpieczających interes Skarbu Państwa ustalonych w uzgodnionym wzorze umowy najmu pomieszczeń i powierzchni Stadionu Narodowego w Warszawie. W ocenie NIK klauzule zamieszczone we wzorze umowy najmu pomieszczeń i powierzchni Stadionu Narodowego w Warszawie, mające na celu zabezpieczenie interesu Skarbu Państwa, zabezpieczały ten interes w sposób niewystarczający. W umowie zawartej w dniu 29 stycznia 2012 r. pomiędzy NCS Sp. z o.o. działającą w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa – Ministra Sportu i Turystyki a Ekstraklasą S.A., brak odpowiednich klauzul zabezpieczających interes Skarbu Państwa skutkowało wystąpieniem przez Ekstraklasę S.A. o zapłatę kary umownej w wysokości 1.500 tys. zł. Ponadto Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na udostępnienie Stadionu Narodowego PZPN bez obowiązującej pisemnej umowy.

2. Nadzór właścicielski Ministra Sportu i Turystyki nad Narodowym Centrum Sportu Sp. z o.o.

Opis stanu faktycznego

Do dnia 10 lutego 2013 r. nadzór właścicielski nad NCS Sp. z o.o., na podstawie § 22 Regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Sportu i Turystyki z 2010 r.³², sprawował Departament Ekonomiczno-Finansowy, w ramach którego wyodrębniono jednoosobowe

³¹ W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f i art. 40 ust. 7 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.).

³² Regulamin organizacyjny stanowił załącznik do zarządzenia nr 35 Ministra Sportu i Turystyki z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Sportu i Turystyki, zmieniony zarządzeniem nr 8 Ministra Sportu i Turystyki z dnia 24 lutego 2011 r., zarządzeniem nr 9 Ministra Sportu i Turystyki z dnia 26 lipca 2012 r. oraz zarządzeniem nr 1 Ministra Sportu i Turystyki z dnia 14 stycznia 2013 r. Zarządzenia niepublikowane.

stanowisko zajmujące się nadzorem właścicielskim, kierowane i nadzorowane przez Dyrektora Departamentu Ekonomiczno-Finansowego.

Bezpośredni nadzór nad Departamentem Ekonomiczno-Finansowym w okresie od 16 grudnia 2010 r. do 10 stycznia 2012 r. sprawował Dyrektor Generalny MSiT, na podstawie § 9 zarządzenia Ministra Sportu i Turystyki nr 36 z dnia 16 grudnia 2010 r. w sprawie zakresów czynności Ministra, Sekretarza Stanu, Podsekretarza Stanu i Dyrektora Generalnego w Ministerstwie Sportu i Turystyki (*zarządzenie w sprawie zakresów czynności Ministra z 2010 r.*)³³, a od 11 stycznia 2012 r., na podstawie § 3 ust. 2 pkt 1 zarządzenia Ministra Sportu i Turystyki nr 1 z dnia 11 stycznia 2011 r. w tej samej sprawie³⁴ – Minister Sportu i Turystyki.

Od 11 lutego 2013 r., zgodnie z § 31 ust. 1 Regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Sportu i Turystyki z 2013 r.³⁵, za całość spraw związanych z nadzorem właścicielskim wobec spółek celowych, w tym NCS Sp. z o.o., odpowiada nowo powołana komórka organizacyjna – Biuro Ministra, w którym wyodrębniono Wydział Nadzoru Właścicielskiego, kierowany przez Naczelnika, nadzorowana bezpośrednio przez Dyrektora Biura Ministra. Nadzór nad Biurem Ministra, na podstawie § 3 ust. 1 pkt. 1 zarządzenia w sprawie regulaminu organizacyjnego z 2013 r., sprawuje Minister.

(dowód: akta kontroli, str. 319, 345-346, 931-946)

Do Wydziału Nadzoru Właścicielskiego, na stanowisko Naczelnika tego Wydziału, został przeniesiony pracownik zatrudniony do 10 lutego 2013 r. na stanowisku nadzoru właścicielskiego³⁶. Dodatkowo do ww. Wydziału przeniesiono trzech pracowników Ministerstwa (specjalista, główny specjalista, ekspert), pracujących wcześniej w Biurze ds. Euro (dwóch) i w Biurze Administracyjnym (jeden). Pracownicy wykonujący zadania z zakresu nadzoru właścicielskiego nie uczestniczyli w szkoleniach związanych z nadzorem właścicielskim, brali natomiast udział w szkoleniu dotyczącym m.in. promocji partnerstwa publiczno-prywatnego (trzydniowe zrealizowane w 2011 r.), budżetowania zadaniowego i systemu kontroli zarządczej w MSiT.

(dowód: akta kontroli, str. 319-331, 872-873)

Departament Ekonomiczno-Finansowy, a następnie Biuro Ministra, w sprawach dotyczących m.in. opiniowania aneksów do umowy o powierzenie spółce celowej zadań, umowy o zarządzanie Stadionem Narodowym, współpracowało z Departamentem Prawnym Ministerstwa.

(dowód: akta kontroli, str. 99-101, 347-352)

Zadania związane z nadzorem nad spółkami celowymi wykonywane były do dnia 10 lutego 2013 r., zgodnie z § 31 Regulaminu organizacyjnego MSiT z 2010 r., również przez Biuro ds. Euro³⁷, które odpowiadało za całość spraw dotyczących przygotowań do organizacji Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012. Nadzór merytoryczny nad Biurem ds. Euro sprawowany był przez Ministra, zgodnie z § 3 ust. 2 pkt 2 zarządzenia w sprawie zakresów czynności Ministra z 2010 r. i 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 289-318, 931-946)

W dniu 18 marca 2011 r. weszło w życie zarządzenie nr 11 Ministra z tego samego dnia, w sprawie wprowadzenia Polityki zarządzania ryzykiem i systemu samooceny kontroli

³³ Zarządzenie niepublikowane.

³⁴ Zarządzenie nr 1 zmieniono zarządzeniami Ministra nr 10 z dnia 16 lipca 2012 r. oraz nr 26 z dnia 13 grudnia 2012 r. Zarządzenia niepublikowane.

³⁵ Regulamin organizacyjny stanowi załącznik do zarządzenia nr 3 Ministra Sportu i Turystyki z dnia 11 lutego 2013 r. w sprawie ustalenia Regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Sportu i Turystyki (Dz. Urz. MSiT z 2013 r. poz. 3).

³⁶ Do 19 października 2011 r. - stanowisko ds. nadzoru właścicielskiego, od 20 października 2011 r. - samodzielne stanowisko ds. nadzoru właścicielskiego.

³⁷ Do zakresu działań Biura ds. Euro należało m.in.: monitorowanie realizacji programu wieloletniego pod nazwą *Przygotowanie i wykonanie przedsięwzięć EURO 2012*, koordynowanie przygotowań w ramach finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012, współpraca bieżąca ze spółkami celowymi związana z organizacją turnieju, realizacja zadań Ministra wynikających z ustawy o przygotowaniu turnieju finałowego Euro 2012.

zarządczej w Ministerstwie Sportu i Turystyki³⁸ (*Polityka zarządzania ryzykiem*), która stanowiła – według uzasadnienia do zarządzenia – wypełnienie wymogu ustawy o finansach publicznych w zakresie prowadzenia kontroli zarządczej oraz komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych³⁹ (komunikat w sprawie kontroli zarządczej). Wynikiem wprowadzenia Polityki zarządzania ryzykiem było sporządzenie w Ministerstwie w 2012 r. m.in. mapy ryzyka⁴⁰ na poziomie operacyjno-zadaniowym, za które odpowiadali dyrektorzy komórek organizacyjnych. Ponadto na poziomie strategicznym Ministerstwa opracowany został dokument pn. *Rejestr ryzyk i planowanych działań zaradczych Ministerstwa Sportu i Turystyki*.

(dowód: akta kontroli, str. 183-185, 799-847)

W ramach zadań związanych ze sprawowaniem nadzoru właścicielskiego nad spółkami celowymi powołanymi przez ministra właściwego ds. kultury fizycznej, w Departamencie Ekonomiczno-Finansowym określono w mapie ryzyka, zatwierdzonej w dniu 24 kwietnia 2012 r., trzy ryzyka, tj.:

1. nieterminowy wpływ dokumentów, błędne wypełnianie, nieprecyzyjnie opisane,
2. nieznamość przepisów (kategoria ryzyka – przepisy prawne i umowy), dotycząca osób odpowiedzialnych za wykonywanie zadań związanych z nadzorem właścicielskim,
3. awarie informatyczne (kategoria ryzyka – współpraca zewnętrzna i wewnętrzna oraz przepływ informacji).

Natomiast w Biurze ds. Euro, zgodnie z mapą ryzyka, zidentyfikowano 31 ryzyk, w tym w stosunku do 26 wskazano, w ramach mechanizmu kontrolnego, współpracę z nadzorem właścicielskim i ze spółkami celowymi. Ponadto w ramach identyfikacji poziomu ryzyka, określonego w rozdziale IV i V Polityki zarządzania ryzykiem, w tym w szczególności w § 17 nie stwierdzono, aby mogły wystąpić ryzyka bardzo wysokie ani ryzyka wysokie. Wyodrębniono ryzyka niskie (do 25%) - akceptowalne i średnie (od 25% do 50%), które mogły wywierać wpływ na kluczową działalność. Jako średnie ryzyko Biuro ds. Euro zidentyfikowało m.in. nieuzasadnione przekraczanie terminów (kategoria ryzyka – przepisy prawne i umowy), słaba komunikacja (czynnik ryzyka – brak informacji o zagrożeniach dotyczących procesu przygotowań), słabe przygotowanie i planowanie (czynniki ryzyka: niewłaściwe przygotowanie, wykonywanie zadań przez pracowników spółek).

Na 2013 r. w Biurze Ministra wyodrębniono dwa ryzyka w ramach działania nadzoru właścicielskiego, wynikające z przyjęcia w Ministerstwie definicji nadzoru właścicielskiego obejmującej nadzór nad wykonywaniem zadań powierzonych spółkom celowym:

1. brak aktualnej informacji na temat bieżącej działalności nadzorowanych spółek (kategoria ryzyka – współpraca wewnętrzna i zewnętrzna oraz przepływ informacji),
2. niewłaściwe wykonywanie powierzonych zadań przez nadzorowane spółki (kategoria ryzyka – przepisy prawne i umowy).

(dowód: akta kontroli, str. 9-13, 184-189)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W Ministerstwie, pomimo formalnego powierzenia prowadzenia spraw nadzoru właścicielskiego nad NCS Sp. z o.o. różnym komórkom organizacyjnym MSiT, a także wykonywania zadań z zakresu nadzoru nad Spółką również przez Biuro ds. Euro, nie funkcjonował efektywny system nadzoru właścicielskiego. Świadczy o tym zawarcie przez NCS Sp. z o.o. w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa – Ministra Sportu i Turystyki, umów których przedmiotem było oddanie do korzystania Stadionu Narodowego i nie

³⁸ Polityka zarządzania ryzykiem stanowiła załącznik do tego zarządzenia. Zarządzenie niepublikowane.

³⁹ Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84.

⁴⁰ Dokument odzwierciedlający ocenę skutków i prawdopodobieństwo zaistnienia ryzyka, zgodnie z definicją wskazaną w Polityce zarządzania ryzykiem.

zabezpieczających interesu Skarbu Państwa w sposób wystarczający oraz zawierających zapisy narażające Skarb Państwa na zapłatę kary umownej w wysokości niewspółmiernej do świadczenia Spółki, o czym była mowa w pkt. 1 niniejszego wystąpienia.

Skuteczny nadzór właścicielski Ministra nad NCS Sp. z o.o. był niemożliwy z powodu niefunkcjonowania adekwatnej i efektywnej kontroli zarządczej. Nie zidentyfikowano bowiem ryzyka związanego z zawieraniem przez Spółkę umów w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa, w tym narażenia jego interesu, co uniemożliwiło zarządzanie tym ryzykiem, do czego Minister był zobowiązany zgodnie z art. 69 ust. 1 pkt 1 oraz art. 68 ust. 2 pkt 7 ustawy o finansach publicznych.

Mapa ryzyk, określona dla poszczególnych departamentów merytorycznych MSiT, została zatwierdzona dopiero w dniu 24 kwietnia 2012 r., tj. ponad rok od wprowadzenia Polityki zarządzania ryzykiem. Na podstawie pkt. 7 części II. *Standardy kontroli zarządczej* komunikatu w sprawie kontroli zarządczej, nie rzadziej niż raz w roku jednostki sektora finansów publicznych powinny dokonać identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań, a w przypadku działu administracji rządowej, należy uwzględnić, iż cele i zadania są realizowane także przez jednostki im podległe lub nadzorowane.

Dyrektor Generalna MSiT Monika Rolnik wyjaśniła, że wpływ na późniejszą identyfikację i analizę ryzyk miał długotrwały i wieloetapowy proces wdrażania kontroli zarządczej oraz zmiany organizacyjne i fluktuacja kadr w Biurze Kontroli i Audytu Wewnętrznego, które zgodnie z Regulaminem organizacyjnym zajmowało się wówczas koordynacją w zakresie kontroli zarządczej w Ministerstwie.

Pani Joanna Mucha – była Minister wyjaśniła, że *ryzyko narażenia na szwank interesu Skarbu Państwa* zawierało się pośrednio w ryzykach określonych przez Biuro ds. Euro, które odpowiadało za nadzór nad wykonywaniem przez spółki celowe powierzonych im zadań. Ponadto „*Biuro ds. Euro zidentyfikowało szereg ryzyk, np. nieprecyzyjne przygotowanie umowy czy niedostateczne i nadmierne wydatki. W ten sposób zostało zrealizowane zalecenie ze standardów kontroli zarządczej, by identyfikować ryzyka w odniesieniu do celów i zadań niezależnie od tego, że standardy kontroli zarządczej nie mają charakteru przepisów prawa powszechnie obowiązującego*”. Zdaniem Joanny Muchy sprawowana kontrola zarządcza była skuteczna i efektywna oraz zgodna z mechanizmami kontrolnymi określonymi dla danego ryzyka.

(dowód: akta kontroli, str. 9-13, 183-189, 352-374, 921-926, 997, 1002-1003)

2. W latach 2011-2013 sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad spółkami celowymi nie było przedmiotem audytu wewnętrznego, a też kontroli ze strony departamentów merytorycznych Ministerstwa.

W 2011 r. zostało przeprowadzone jedno zadanie zapewniające pn. *Bieżąca współpraca ze spółkami celowymi powołanymi w zakresie realizacji zadań związanych z organizacją finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012*, w którym poruszono kwestię sprawowania nadzoru właścicielskiego wobec spółek celowych powołanych przez Ministra Sportu i Turystyki. Informacje dotyczące nadzoru właścicielskiego odnosiły się do stwierdzenia, że w ramach nadzoru właścicielskiego nie mieści się sprawowanie kontroli wykonywania zadań powierzonych spółce celowej, i że Departament Ekonomiczno-Finansowy nie przeprowadzał kontroli spółek celowych, bo nie jest do tego uprawniony.

W badanym okresie 2011-2013 poszczególne departamenty merytoryczne Ministerstwa, również nie przeprowadzały kontroli w NCS Sp. z o.o., pomimo zgłoszeń w tym zakresie kierowanych przez Dyrektora Biura ds. Euro oraz zaleceń audytora wewnętrznego.

W sprawie braku przeprowadzenia audytu wewnętrznego dotyczącego nadzoru właścicielskiego, Joanna Mucha, była Minister wyjaśniła, że nadzór właścicielski był przedmiotem bieżącej współpracy Departamentu Ekonomiczno-Finansowego oraz Ministra Sportu i Turystyki. Ponadto zagadnienia te były przedmiotem bieżących analiz i decyzji Ministra, wobec czego, w jej opinii, nie istniała potrzeba przeprowadzenia audytu wewnętrznego dotyczącego nadzoru właścicielskiego.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że bieżąca współpraca pomiędzy Ministrem Sportu i Turystyki a komórką organizacyjną Ministerstwa odpowiedzialną za wykonanie zadań z zakresu nadzoru właścicielskiego nie jest w stanie zastąpić audytu wewnętrznego, którego celem jest wspieranie ministra kierującego działem w realizacji celów i zadań przez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze.

(dowód: akta kontroli, str. 240-288, 492-502, 997-998, 1004)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W Ministerstwie nie określono wewnętrznej procedury regulującej sposób dochodzenia od Skarbu Państwa, reprezentowanego przez Ministra Sportu i Turystyki roszczeń wynikających z umów zawartych przez Spółkę w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa. Efektem braku tej procedury było nieuzyskanie przez Ministra od Spółki informacji o rozwiązaniu umowy z Ekstraklasą S.A. i będącym tego bezpośrednią konsekwencją zagrożeniu wynikającym z odwołania meczu, który miał odbyć się w dniu 11 lutego 2012 r.⁴¹, w postaci zapłaty kary umownej przez Skarb Państwa.

Zgodnie z § 11 ust. 5 aktu założycielskiego NCS Sp. z o.o. z dnia 14 października 2007 r., stały nadzór nad działalnością Spółki we wszystkich dziedzinach jej działalności, sprawowała Rada Nadzorcza, która powinna informować komórkę Ministerstwa realizującą zadania z tytułu nadzoru właścicielskiego o zaistniałych w Spółce zagrożeniach i nieprawidłowości w działaniach Zarządu, zgodnie z § 45 załącznika nr 1 do zarządzenia nr 23 Ministra Sportu i Turystyki z dnia 25 lipca 2008 r. w sprawie wprowadzenia zasad i trybu wykonywania nadzoru właścicielskiego przez ministra właściwego ds. kultury fizycznej i sportu w spółkach celowych tworzonych przez Skarb Państwa w trybie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012⁴². W 2012 r. w skład Rady Nadzorczej NCS Sp. z o.o. wchodziło dwóch przedstawicieli Ministra Sportu i Turystyki, tj. Jan Maciejewicz (Przewodniczący) oraz Krzysztof Grabczuk.

Rada Nadzorcza NCS Sp. z o.o. już w dniu 23 lutego 2012 r. została poinformowana przez Prezesa Zarządu Spółki, o wypowiedzeniu umowy zawartej w dniu 29 stycznia 2012 r. przez Ekstraklasę S.A. z winy wynajmującego, co mogło wiązać się z koniecznością zapłaty kary umownej wynikającej z umowy w wysokości 1.500 tys. zł. W posiedzeniu uczestniczyli obaj przedstawiciele Ministra Sportu i Turystyki.

Pan Jan Maciejewicz, Przewodniczący Rady Nadzorczej Spółki poinformował, że Rada Nadzorcza informowała właściwą komórkę Ministerstwa realizującą nadzór właścicielski, o sprawach wynikających z bieżącej pracy Zarządu Spółki, np. w kwestii jej finansowania, natomiast Rada Nadzorcza nie informowała o zagrożeniu związanym z zawarciem umowy z Ekstraklasą S.A., „(...) ponieważ Zarząd przedstawiał sprawę tak, że nie ma żadnego zagrożenia związanego z tą umową (...)”.

Pani Joanna Mucha, była Minister wyjaśniła, że sprawując nadzór nad spółkami celowymi, osobiście kontaktowała się z ich przedstawicielami oraz pozostawała w kontakcie z przewodniczącymi rad nadzorczych tych spółek, którzy przekazywali informacje ustnie.

Do Ministerstwa nie wpłynęła od NCS Sp. z o.o. pisemna informacja o wypowiedzeniu umowy przez Ekstraklasę S.A. Pisemną informację o rozwiązaniu umowy z dnia 29 stycznia 2012 r. Ministerstwo otrzymało dopiero w dniu 22 października 2012 r. od Ekstraklasy S.A., która jednocześnie wskazała na wystąpienie przesłanki zapłaty kary umownej wynikającej z ww. umowy oraz brak porozumienia z NCS Sp. z o.o.

Przyczyną braku procedury, jak wyjaśniła zastępująca Dyrektora Generalnego Monika Rolnik, były zasady działania w odniesieniu do roszczeń kierowanych pod adresem Skarbu Państwa, które zostały określone w przepisach powszechnie obowiązujących, w tym m.in. ustawie z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa⁴³ oraz ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego⁴⁴.

⁴¹ Umowa zawarta w dniu 29 stycznia 2012 r. z Ekstraklasą S.A. została opisana w pkt. 1.1. niniejszego wystąpienia.

⁴² Zarządzenie nieopublikowane.

⁴³ Dz. U. z 2013 r., poz. 1150.

⁴⁴ Dz. U. z 2014 r., poz. 101.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że przepisy przywołanych wyżej ustaw regulują m.in. postępowanie sądowe w sprawach ze stosunków z zakresu prawa cywilnego i zastępstwo procesowe Skarbu Państwa, nie przewidują natomiast przekazywania przez Spółkę Ministrowi pełnych informacji o wszystkich okolicznościach istotnych z punktu widzenia interesu Skarbu Państwa przed wystąpieniem przeciwko Skarbowi Państwa na drogę postępowania sądowego.

W celu zapewnienia otrzymywania przez Ministra od Spółki pełnych informacji o wszystkich okolicznościach istotnych z punktu widzenia interesu Skarbu Państwa, zasadne jest opracowanie regulującej tę kwestię wewnętrznej procedury na wypadek dochodzenia roszczeń od Skarbu Państwa wynikających z umów zawartych w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa.

(dowód: akta kontroli str. 24-28, 195-199, 492-493, 497-499, 514-515, 610, 616, 857, 790-796, 878-896, 984-987, 996-997, 1001-1002)

Ocena cząstkowa

Nadzór właścicielski Ministra Sportu i Turystyki nad Narodowym Centrum Sportu Sp. z o.o., w ocenie Najwyższej Izby Kontroli miał głównie charakter formalny i nie zapewniał skutecznej ochrony interesu Skarbu Państwa w umowach zawieranych przez NCS Sp. z o.o. w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa – Ministra Sportu i Turystyki opisanych w pkt. 1 wystąpienia pokontrolnego.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły braku skutecznego systemu nadzoru właścicielskiego nad NCS Sp. z o.o., czego przyczyną było niezapewnienie w 2011 r. i do 24 kwietnia 2012 r. funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w związku ze sprawowaniem nadzoru właścicielskiego nad NCS Sp. z o.o. Ponadto nie przeprowadzono audytu wewnętrznego, którego przedmiotem był nadzór właścicielski nad NCS Sp. z o.o. ani kontroli przez departamenty merytoryczne Ministerstwa.

Uwaga NIK dotyczyła braku wewnętrznej procedury określającej sposób postępowania przy dochodzeniu roszczeń od Skarbu Państwa, wynikających z zawartych przez Spółkę umów w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

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

- 1) zapewnienie funkcjonowania skutecznego systemu nadzoru właścicielskiego nad spółkami celowymi, w stosunku do których uprawnienia ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa wykonuje Minister Sportu i Turystyki;
- 2) podjęcie działań mających na celu zapewnienie przestrzegania wewnętrznych procedur dotyczących zawierania przez spółkę celową umów w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa, których przedmiotem jest oddanie do korzystania Stadionu Narodowego oraz zamieszczanie w tych umowach klauzul zapewniających należyte zabezpieczenia interesu Skarbu Państwa;
- 3) rozważenie opracowania wewnętrznej procedury, która zapewni otrzymywanie przez Ministra od spółki celowej działającej w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa pełnych informacji o wszystkich okolicznościach istotnych z punktu widzenia interesu Skarbu Państwa.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 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 Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, dnia 28 lutego 2014 r.

Departament Nauki, Oświaty
i Dziedzictwa Narodowego

Dyrektor
Piotr Prokopczyk

