



Nr ewid. 146/2014/P/13/176/LWA

Informacja o wynikach kontroli

BUDOWA I WYKORZYSTANIE STADIONU NARODOWEGO W WARSZAWIE

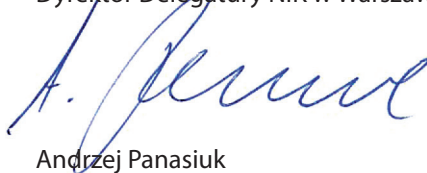
MISJA

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

WIZJA

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

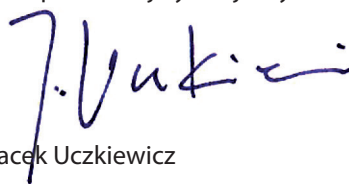
Dyrektor Delegatury NIK w Warszawie:



Andrzej Panasiuk

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Jacek Uczkiewicz

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 21.07.2014r.

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

www.nik.gov.pl

Spis treści

1. WPROWADZENIE.....	5
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	7
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	7
2.2. Synteza wyników kontroli.....	8
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	13
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	16
3.1. Charakterystyka uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	16
3.1.1. Chronologia zdarzeń	16
3.1.2. Finansowanie budowy Stadionu.....	17
3.1.3. Wyniki poprzednich kontroli NIK	18
3.2. Istotne ustalenia kontroli	19
3.2.1. Planowanie zadania budowy Stadionu Narodowego	19
3.2.2. Projektowanie inwestycji	21
3.2.3. Generalny Wykonawca	25
3.2.4. Nadzór inwestorski NCS nad realizacją inwestycji	28
3.2.5. Finansowanie inwestycji.....	31
3.2.6. Nadzór Ministra nad realizacją zadań przez NCS	34
3.2.7. Zarządzanie stadionem	39
4. INFORMACJE DODATKOWE	41
4.1. Przygotowanie kontroli	41
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	41
5. ZAŁĄCZNIKI	43

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

BAS/BMS	(ang. Building Automation Systems, Building Management Systems) – Systemy Automatyki i Zarządzania Budynkami
COS	Centralny Ośrodek Sportu w Warszawie
CWZ	zgodnie z umową: Całkowite Wykonanie Zadania przez Generalnego Wykonawcę
dokumentacja budowy	pozwolenie na budowę wraz z załączonym projektem budowlanym, dziennik budowy, protokoły odbiorów częściowych i końcowych, w miarę potrzeby, rysunki i opisy służące realizacji obiektu, operaty geodezyjne i książkę obmiarów, a w przypadku realizacji obiektów metodą montażu – także dziennik montażu – art. 3 pkt 13 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane ¹
dokumentacja powykonawcza	dokumentacja budowy z naniesionymi zmianami dokonanymi w toku wykonywania robót oraz geodezyjnymi pomiarami powykonawczymi – art. 3 pkt 14 ustawy prawo budowlane
Generalny Wykonawca (GW)	tu: Konsorcjum w składzie: Alpine Bau Deutschland AG, Alpine Bau GmbH oraz Alpine Construction Polska sp. z o.o., Hydrobudowa Polska S.A. i PBG S.A.
Konsorcjum JSK	projektant: Konsorcjum firm JSK Architekti sp. z o.o., GMP International GmbH i SBP GmbH
kosztorys inwestorski	obliczenie wartości kosztorysowej robót objętych przedmiarem robót jako sumy iloczynów ilości jednostek przedmiarowych robót podstawowych i ich cen jednostkowych bez podatku od towarów i usług; wartość kosztorysowa robót obejmuje wartość wszystkich materiałów, urządzeń i konstrukcji potrzebnych do zrealizowania przedmiotu zamówienia
kosztorys powykonawczy	dokument określający rzeczywiste koszty wykonania robót, znajdujący potwierdzenie w dokumentacji technicznej, książce obmiarów, dzienniku budowy
Ministerstwo	Ministerstwo Sportu i Turystyki
NCS	Narodowe Centrum Sportu sp. z o.o. w Warszawie – inwestor zastępczy przy budowie SN
obiekt budowlany	a) budynek wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi, b) budowla stanowiąca całość techniczno-użytkową wraz z instalacjami i urządzeniami, c) obiekt małej architektury – art. 3 pkt 1 ustawy prawo budowlane
roboty budowlane	budowa, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego – art. 3 pkt 7 ustawy prawo budowlane
SN	Stadion Narodowy
teren budowy	przestrzeń, w której prowadzone są roboty budowlane wraz z przestrzenią zajmowaną przez urządzenia zaplecza budowy – art. 3 pkt 10 ustawy prawo budowlane
UEFA	(ang. <i>Union of European Football Associations</i>) Unia Europejskich Związków Piłkarskich
ZW	Zgromadzenie Wspólników spółki z o.o. Narodowe Centrum Sportu

¹ Dz.U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm. Dalej ustawa prawo budowlane.

Temat kontroli

Kontrola Nr P/13/176 „Budowa i wykorzystanie Stadionu Narodowego w Warszawie” – przeprowadzona w ramach planu pracy NIK na 2013 r. na zlecenie Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej z 8 listopada 2012 r. Komisja, wnioskując o przeprowadzenie kontroli uznała, że z uwagi na znaczenie Stadionu Narodowego w życiu publicznym i społecznym Polski oraz koszt inwestycji (około 2 mld zł), uzasadnionym jest przeprowadzenie kompleksowej kontroli sprawdzającej prawidłowość realizacji tej inwestycji.

W latach 2008–2011 NIK przeprowadzała corocznie kontrole planowe pt. Przygotowanie Polski do organizacji finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012. Głównym ich celem była ocena działań organów administracji rządowej, jednostek samorządu terytorialnego i spółek celowych oraz innych jednostek organizacyjnych zaangażowanych w przygotowanie do organizacji EURO 2012 w poszczególnych obszarach, objętych zobowiązaniami i gwarancjami oraz stosownymi umowami zawartymi z UEFA. Budowę Stadionu Narodowego w ramach tych kontroli badano głównie pod kątem stopnia realizacji tego zadania inwestycyjnego².

Cel główny kontroli

Celem głównym niniejszej kontroli było dokonanie oceny prawidłowości realizacji zadania polegającego na budowie Stadionu Narodowego w Warszawie oraz wykorzystanie Stadionu w 2012 r.

Cel częściowy kontroli

Cele częściowe kontroli to ocena:

- 1) etapu przygotowawczego (ustalenie zakresu rzeczowego inwestycji, oszacowanie kosztów i wybór lokalizacji),
- 2) zamówienia i odbioru prac projektowych,
- 3) wyboru wykonawców robót budowlanych i usług oraz dostawców,
- 4) nadzoru Ministra Sportu i Turystyki nad realizacją zadania,
- 5) nadzoru inwestorskiego,
- 6) odbioru zadania inwestycyjnego,
- 7) funkcjonowania Stadionu Narodowego po oddaniu do użytku (do końca 2012 r.),
- 8) realizacji wniosków pokontrolnych NIK po kontroli Przygotowanie Polski do organizacji finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 przeprowadzonej w 2011 r.

Organizacja kontroli

Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 12 lutego do 30 sierpnia 2013 r., na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 tej ustawy, tj. pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Kontrolą objęto Ministerstwo Sportu i Turystyki oraz Narodowe Centrum

² Wyniki tych kontroli przedstawiono w pkt 3.1.3. na str. 17 Informacji.

³ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm. Dalej: *ustawa o NIK*.

Sportu sp. z o.o.⁴, w którym 100% udziałów posiada Skarb Państwa. Kontrolą objęto lata 2007–2012. Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK uzyskano informacje dotyczące budowy SN od:

- PBG S.A., członka Konsorcjum GW,
- Alpine Polska Sp. z o.o., członka Konsorcjum GW,
- Hydrobudowy Polska S.A., członka Konsorcjum GW,
- JSK Architekci sp. z o.o., członka Konsorcjum JSK,
- Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla m.st. Warszawy,
- Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych,
- Biura Rachunkowego sp. z o.o. w Łodzi prowadzącego obsługę księgową NCS.

⁴ Od dnia 1 stycznia 2013 r. spółka nosi nazwę NCS-Rozliczenia sp. z o.o.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia prawidłowość przygotowania i realizacji zadania polegającego na budowie Stadionu Narodowego oraz jego wykorzystanie w 2012 r., po przeprowadzenie finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce nożnej UEFA EURO 2012. Na negatywną ocenę wykonania tego zadania miały wpływ następujące ustalenia kontrolne:

1. Niezdefiniowanie przez Ministra Sportu i Turystyki, na etapie planowania i przygotowania zadania budowy Stadionu Narodowego, celów i spodziewanych rezultatów tego zadania. W latach 2006–2008 planowany zakres rzeczowy zadania ulegał ograniczeniu, przy jednoczesnym wzroście środków planowanych w programach wieloletnich na jego realizację z 655 mln zł⁵ do 1 220 mln zł⁶.
2. Niedokonanie, przed podjęciem budowy Stadionu Narodowego (SN), analiz ekonomiczno-finansowych pod kątem potrzeb, lokalizacji, kosztów budowy i utrzymania oraz możliwości wykorzystania, a także niezidentyfikowanie ryzyk związanych z inwestycją i sposobów zarządzania nimi. W rezultacie zadanie nie zostało zakończone w terminie, a ostatecznie zaplanowane w budżecie państwa koszty budowy SN (1 915 mln zł)⁷ zostały przekroczone o co najmniej 268,8 mln zł.
3. Przekroczenie przez Ministra Sportu i Turystyki uprawnień poprzez wyrażenie zgody na zawarcie z Generalnym Wykonawcą SN (GW)⁸ umowy o wartości przekraczającej o ponad 308 mln zł kwotę środków przeznaczonych na inwestycję w budżecie państwa.
4. Nienależyty nadzór Ministra Sportu i Turystyki nad realizacją zadań przez inwestora zastępczego Narodowe Centrum Sportu sp. z o.o.⁹, co przy przyjętym sposobie finansowania inwestycji, polegającym na tym, że zobowiązania zaciągała Spółka, a płatności dokonywało Ministerstwo, nie gwarantowało efektywnej, oszczędnej i terminowej realizacji zadania.
5. Ustalenie warunków wynagrodzenia członków Zarządu NCS w oderwaniu od terminu zrealizowania podstawowego zadania Spółki, tj. budowy SN, a także od oceny realizacji tego zadania pod kątem oszczędności, efektywności i wydajności oraz w konsekwencji wypłacenie im pełnego wynagrodzenia w kwocie ogółem ponad 5 mln zł mimo niezakończenia zadania.
6. Nierzetelne, niegospodarne i naruszające przepisy prawa działania NCS (inwestora zastępczego) w toku realizacji inwestycji m.in.: odbiór od projektanta niekompletnej dokumentacji projektowej i nienaliczenie kar umownych za nieterminowe usunięcie zawartych w niej błędów (9,4 mln zł), nierzetelne odbiory i rozliczanie robót budowlanych, zlecenie wykonania umów na roboty dodatkowe z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁰ (o wartości 124 348,3 tys. zł brutto), zawieranie aneksów i ugód niezabezpieczających w pełni interesu Skarbu Państwa.

⁵ Uchwała Rady Ministrów (RM) nr 196/2006 z 21 listopada 2006 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pn. „Budowa Narodowego Centrum Sportu”. Stadion Narodowy był jednym z planowanych obiektów NCS.

⁶ Uchwała RM nr 143/2008 z 24 czerwca 2008 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pn. „Przygotowanie i wykonanie przedsięwzięć Euro 2012”.

⁷ W uchwale RM Nr 191/2009 z 27 października 2009 r., zmieniającej uchwałę nr 143/2008, przewidywano na budowę SN kwotę 1 915 mln zł, natomiast wydatki do 31 grudnia 2012 r. wyniosły 2 182 mln zł.

⁸ NCS zawarło 4 maja 2009 r. z konsorcjum wykonawców w składzie: ALPINE Bau Deutschland AG, ALPINE Bau GmbH, ALPINE Construction Polska sp. z o.o., HYDROBUDOWA Polska S.A., PBG S.A. (zwanym dalej „Generalnym Wykonawcą” lub „GW”) umowę na budowę wielofunkcyjnego Stadionu Narodowego w Warszawie wraz z infrastrukturą towarzyszącą (etap II) o wartości brutto 1 528 361 tys. zł z terminem realizacji do 4 maja 2011 r. – dalej *umowa podstawowa*.

⁹ Dalej też NCS lub Spółka.

¹⁰ Dz.U. z 2013 r., poz. 907 ze zm. – dalej *ustawa Pzp*.

7. Niezgodne z przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹¹ przeznaczenie przez Ministra Sportu i Turystyki rezerwy celowej na sfinansowanie m.in. kampanii reklamowej, zakup biletów i praw marketingowych do koncertu Madonny, zamiast na dofinansowanie zadań związanych z EURO 2012 oraz na upowszechnianie sportu wśród dzieci i młodzieży w zakresie piłki siatkowej. Poniesione z budżetu państwa koszty związane z koncertem wyniosły 5 863,9 tys. zł, podczas gdy dochód z tytułu realizacji praw marketingowych 1 216,1 tys. zł, co oznacza niegospodarne wydatkowanie kwoty 4 647,8 tys. zł¹². NCS nie rozliczyło sprzedaży 1 193 biletów na ten koncert i rozdysponowania pozostałych 2 844 biletów o wartości 1 174,6 tys. zł¹³.

2.2 Synteza wyników kontroli

1. Minister Sportu i Turystyki, planując budowę stadionu narodowego, nie zdefiniował celów i spodziewanych rezultatów tego zadania. W latach 2006–2008 planowany zakres rzeczowy zadania był zmieniany: od budowy stadionu narodowego, jako jednego z obiektów Narodowego Centrum Sportu¹⁴ (stadion narodowy, hala sportowo-widowiskowa, kryta pływalnia), poprzez budowę tzw. Stadion City (stadion narodowy oraz zagospodarowanie biznesowe terenu wokół) do budowy, w związku z EURO 2012¹⁵, Narodowego Centrum Sportu ograniczonego tylko do Stadionu Narodowego. Planowane środki na realizację zadania wzrastały przy jednoczesnym zmniejszaniu jego zakresu rzeczowego: z 1 225 mln zł na budowę Narodowego Centrum Sportu – w tym stadionu narodowego za kwotę 655 mln zł¹⁶ – do 1 220 mln zł na budowę samego Stadionu Narodowego.

[str. 19–20 Informacji]

2. Minister zdecydował o budowie Stadionu, jako obiektu sportowo-komercyjnego, nie poprzedzając tej decyzji analizami pod kątem potrzeb, lokalizacji i możliwości późniejszego wykorzystania obiektu, a także kosztów budowy i utrzymania. Planując funkcje komercyjne, nie przeprowadzono analiz biznesowych (uzasadnienie biznesowe i korzyści biznesowe). Nie wykonano też analiz porównawczych, dotyczących kosztów budowy i utrzymania oraz wykorzystania stadionów budowanych na wcześniej organizowane Mistrzostwa Europy w Piłce Nożnej. W rezultacie o tym, jaki obiekt powstanie i za jaką cenę zdecydowali *de facto*: projektant, któremu nie postawiono żadnych ograniczeń dotyczących kosztów inwestycji oraz w konsekwencji generalny wykonawca, oferujący wysoką cenę realizacji kosztownego projektu¹⁷. Stadion został zaprojektowany i wybudowany jako obiekt sportowo-komercyjny¹⁸, którego realizacja

¹¹ Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm. (dalej: ustawa o finansach publicznych).

¹² Ustalenia kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2012 r. w cz. 25 - Kultura fizyczna* (Nr kontroli P/13/063; KNO-4100-03-01/2013), przeprowadzonej w Ministerstwie Sportu i Turystyki w I kw. 2013 r.

¹³ Na koncert Madonny NCS zakupiło 4 037 (w tym: 3 737 biletów w cenie po 413 zł i 300 biletów w cenie 275 zł), za które Ministerstwo zapłaciło 1 625,9 tys. zł.

¹⁴ Patrz przypis 5.

¹⁵ Patrz przypis 6.

¹⁶ Patrz przypis 5.

¹⁷ Trudno porównywać stadiony, zwłaszcza gdy różnią się od siebie, jednakże można porównywać efektywność gospodarowania środkami finansowymi i czasem. Otóż zbudowany w Solnej pod Sztokholmem (**od grudnia 2009 r. do października 2012 r.**) wielofunkcyjny stadion Friends Arena mogący pomieścić 65 tys. widzów podczas koncertów i 50 tys. na meczach piłkarskich kosztował 2,8 mld SEK (**ok. 1,3 mld zł**). Za tę cenę w Solnej powstał pierwszy w pełni klimatyzowany stadion obiekt piłkarski świata. Ma rozsuwany dach i kurtyny, za którymi można schować najwyższy poziom trybun, gdy nie jest potrzebny. A to tylko niektóre z funkcji. Jeszcze przed otwarciem zakontraktowano wielkie wydarzenia nie tylko w piłce nożnej, ale też koncerty, zawody jeździeckie, turniej żużlowy czy mecze hokejowe. <http://www.essma.eu/en/news/item/136-stadium-in-the-picture-friends-arena-stockholm-sweden> (dostęp 2 czerwca 2014 r.)

¹⁸ Funkcja sportowa ograniczona została do możliwości przeprowadzania rozgrywek na boisku do piłki nożnej.

wymagała poniesienia nakładów o co najmniej 1 mld zł wyższych od pierwotnie planowanych. Nakłady na budowę SN poniesione do 31 grudnia 2012 r. wyniosły 2,2 mld zł wobec 1,2 mld zł przewidzianych pierwotnie na ten cel w programie wieloletnim „Przygotowanie i wykonanie przedsięwzięć Euro 2012” i 1,9 mld zł po zmianie tego programu¹⁹, przy czym wydatki poniesione do końca roku 2012 nie są ostateczne, ponieważ zadanie nie zostało zakończone i rozliczone do dnia zakończenia kontroli NIK.

[str. 21–23, 31–32 Informacji]

3. Minister nie dokonał identyfikacji i oceny ryzyk związanych z budową Stadionu i jego wykorzystaniem oraz sposobów zarządzania tymi ryzykami. Oceniając negatywnie ten zakres działalności Ministra, jako wyznacznik NIK przyjęła dobrą praktykę²⁰, zgodnie z którą podjęcie przez organizację realizacji projektu/zadania winno być poprzedzone wstępną identyfikacją ryzyk, ich oceną i ustaleniem sposobów zarządzania nimi. Od 1 stycznia 2010 r., tj. z dniem wejścia w ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²¹, w szczególności przepisów dotyczących funkcjonowania kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych, zasady te uzyskały charakter normatywny²². Nie identyfikując ryzyk, nie ustalono tym samym wariantów postępowania w przypadku zaistnienia sytuacji zagrażających realizacji inwestycji²³ w zakładanych ramach czasowych i finansowych. W przypadku pojawienia się problemów NCS i Ministerstwo podejmowali działania doraźne, np. zawieranie aneksów do umów i ugód przedłużających termin wykonania zadania i zmieniających warunki płatności z korzyścią dla projektanta i GW, bezpośrednia zapłata wynagrodzenia części podwykonawców ze środków przeznaczonych na zabezpieczenie należytego wykonania umowy. W efekcie zarówno termin, jak koszty budowy Stadionu nie zostały dotrzymane. Ministerstwo pozostaje w sporze z GW o zapłatę kar umownych (wartość przedmiotu sporu wynosi ponad 461 mln zł) i na drodze sądowej dochodzi wypłaty wystawionej przez ubezpieczyciela GW gwarancji w kwocie ponad 150 mln zł.

Nie zidentyfikowano też ryzyka związanego z wykorzystaniem Stadionu, w tym jego części komercyjnej. Do końca 2012 r. nie wybrano operatora SN, a działania NCS w celu wynajęcia powierzchni komercyjnych i sprzedaży praw marketingowych nie przyniosły rezultatu. Autorzy²⁴ raportu rynkowego z grudnia 2009 r., którego wykonanie NCS zleciło już po przyjęciu

¹⁹ Uchwała RM Nr 191/2009 z 27 października 2009 r. zmieniająca uchwałę nr 143/2008.

²⁰ Patrz np.: *Ryzyka, innowacje i decyzje gospodarcze*, Wacław Grzybowski – Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1984; *Inwestor. Inwestycje rzeczowe*, Włodzimierz Flak (red.) – Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2000; *Podstawy metodyki PRINCE2®*, K.Bradley – Centrum Rozwiązań Menedżerskich S.A., Warszawa 2003.

²¹ Patrz także: *Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym* http://www.mf.gov.pl/documents/764034/3349878/20130307_3_zarządzanie_ryzykiem_w_sektorze_publicznym.pdf – (dostęp 29 stycznia 2014 r.) oraz *Zestaw narzędzi do analizy ryzyka w Urzędach* (http://saksap.ksap.gov.pl/wp-content/uploads/2012/07/Podrecznik_zarządzanie_ryzykiem-1.pdf – dostęp 29 stycznia 2014 r.).

²² Stosownie do art. 68 ust. 1 przywołanej ustawy kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Zgodnie z ust. 2 cytowanego przepisu celem kontroli zarządczej jest m.in. zarządzanie ryzykiem. Zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy, zgodnie z art. 69 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, do obowiązków ministra w kierowanych przez niego działach administracji rządowej. Na gruncie ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.), analiza obszarów ryzyka w zakresie gromadzenia środków publicznych i dysponowania nimi, zgodnie art. 53 ust. 4 pkt 1 stanowiła element planu audytu wewnętrznego.

²³ Np. konieczność nanoszenia poprawek w projektach budowlanych, spór z Generalnym Wykonawcą, ogłoszenie przez niego upadłości, konieczność bezpośredniej zapłaty wynagrodzenia podwykonawcom itd.

²⁴ Firma O.

i zatwierdzeniu dokumentacji projektowej rekomendowali zmniejszenie o ok. połowę powierzchni biurowej, restauracyjnej i konferencyjnej.

[str. 22–23 Informacji]

4. Minister Sportu i Turystyki jako wykonawcę projektu SN wskazał Konsorcjum firm²⁵, które nie uzyskało najwyższej oceny punktowej w przeprowadzonym postępowaniu. Zlecając wykonanie projektu, NCS nie określiło budżetu inwestycji w ramach kwoty przewidzianej w programie wieloletnim na to zadanie. Umowa zawarta przez NCS z projektantem 17 grudnia 2007 r. (na kwotę 49 654,0 tys. zł brutto) przewidywała zaprojektowanie stadionu jako „obiektu o nowoczesnej architekturze, wysokiej jakości na światowym poziomie, który jako budowla przede wszystkim o przeznaczeniu sportowym będzie zaprojektowana w sposób pozwalający na jej możliwie jak najbardziej efektywne wykorzystanie komercyjne oraz oszczędną eksploatację”. W efekcie Konsorcjum JSK opracowało kosztowny w realizacji projekt, zawierający rozwiązania, które nie były niezbędne w takiej skali dla prawidłowego funkcjonowania SN jako obiektu sportowego (np. parkingi podziemne, powierzchnie pod wynajem) oraz нефunkcjonalne (dach mobilny), co spowodowało zwiększenie kosztów realizacji inwestycji oraz kosztów eksploatacji.

W toku realizacji inwestycji NCS zawarło z Konsorcjum JSK 13 dodatkowych umów na prace projektowe (i sporządzenie trzech opinii) na łączną kwotę 14 001,9 tys. zł brutto m.in. na projekt zamienny płyty boiska w związku ze zmianą przez NCS koncepcji wykonania płyty z tradycyjnej murawy na płytę panelową²⁶, co zwiększyło koszty inwestycji o 43,3 mln zł²⁷, przy czym decyzja o zmianie koncepcji budowy płyty nie została poprzedzona analizą kosztów przygotowania i utrzymania płyty boiska w obu wariantach.

[str. 21–22, 24–25 Informacji]

5. Przyjęty sposób realizacji i finansowania inwestycji, w ocenie NIK, nie gwarantował efektywnej, oszczędnej i terminowej realizacji zadania.

Do wykonania zadania powołana została, na podstawie ustawy z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012²⁸, spółka NCS (ze 100% udziałem Skarbu Państwa), której Minister powierzył²⁹ funkcję inwestora zastępczego. NCS zawierając umowy z projektantem i wykonawcami SN, zaciągało zobowiązania w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa, natomiast płatności z tego tytułu dokonywało Ministerstwo. NCS zawarło umowę z GW na kwotę o 308 361,1 tys. zł wyższą od kwoty ujętej na całe zdanie w budżecie państwa, wynikającej z obowiązującej wówczas uchwały RM nr 143/2008. Nienależyty nadzór Ministra nad realizacją zadań przez NCS skutkowało tym, że Ministerstwo finansowało wydatki na pokrycie zobowiązań wynikających z umów i ugód zawartych przez NCS z naruszeniem

²⁵ JSK Architekci sp. z o.o., GMP International GmbH i SBP GmbH (Konsorcjum JSK).

²⁶ Na płycie żelbetowej miały być ustawiane palety z warstwami murawy, przywożonymi z miejsc składowania i pielęgnacji murawy. Rozgrywanie meczów piłkarskich wymaga każdorazowo ułożenia na płycie żelbetowej murawy na warstwach podbudowy z humusu, piasku, tkanin technicznych i folii kubełkowej (zapewniającej drenaż).

²⁷ Jednocześnie koszty te uległy zmniejszeniu o 14,5 mln zł w związku z zaniechaniem przedmiotowych robót w ramach umowy podstawowej.

²⁸ Dz.U. z 2010 r. Nr 26, poz. 133, ze zm. Dalej także *ustawa o EURO 2012*.

²⁹ Minister Sportu i Turystyki zawarł 23 grudnia 2008 r. z NCS umowę o powierzeniu spółce celowej zadań związanych z przygotowaniem i wykonaniem przedsięwzięcia EURO 2012, w postaci budowy Stadionu Narodowego w Warszawie, która spowodowała rozwiązanie umowy o powierzeniu z 15 listopada 2007 r. Dalej *umowa o powierzeniu*. Umowa ta była zmieniana czterema aneksami, tj.: nr 1 z 5 sierpnia 2010 r., nr 2 z 21 marca 2011 r., nr 3 z 13 czerwca 2011 r. i nr 4 z 21 grudnia 2011 r., na podstawie którego przedłużono termin obowiązywania umowy o powierzeniu do 31 grudnia 2013 r.

przepisów prawa lub na warunkach niedostatecznie zabezpieczających interes Skarbu Państwa, np.: aneksy i ugody wydłużające termin zakończenia inwestycji i gwarantujące GW wypłatę 100% wynagrodzenia przed zakończeniem zadania, sześć umów na roboty dodatkowe (na kwotę 124 348,3 tys. zł brutto) zawartych z GW z naruszeniem przepisów ustawy Pzp. Ze środków budżetu państwa Ministerstwo sfinansowało wydatki na roboty, które nie wchodziły w zakres inwestycji (wykończenie i wyposażenie pomieszczeń gastronomicznych zgodnie z życzeniem najemcy – 36 272,2 tys. zł, remont budynku przy ul. Zielenieckiej, w którym siedzibę miała Spółka – 12 763,3 tys. zł, przebudowa ul. Wybrzeże Szczecińskie – 4 192,2 tys. zł).

Weryfikacji dokumentów przedstawianych przez NCS i będących podstawą decyzji o sfinansowaniu wydatków na budowę SN dokonywała *de facto* jedna osoba zatrudniona w Ministerstwie na podstawie umowy zlecenia, niemająca doświadczenia w nadzorowaniu budowy dużych obiektów sportowych (wynagrodzenie łączne 192,4 tys. zł). Działania NCS jako inwestora zastępczego zostały skontrolowane przez Ministra tylko raz, na pięć dni przed terminem zakończenia inwestycji. Minister nie analizował rzetelnie miesięcznych sprawozdań składanych przez NCS, które nie przedstawiały faktycznego stanu prac i sytuacji na budowie Stadionu Narodowego.

Do 31 grudnia 2012 r. wydatki na budowę SN wyniosły 2 182 205,2 tys. zł i przewyższały o 267 574,2 tys. zł ostatecznie zaplanowaną kwotę na to zadanie w programie wieloletnim pn. „Przygotowanie i wykonanie przedsięwzięć EURO 2012” ustanowionym przez RM uchwałą Nr 191/2009 z 27 października 2009 r.

W Ministerstwie nie funkcjonował efektywny system nadzoru właścicielskiego, o czym świadczy niewystarczający sposób zabezpieczenia interesu Skarbu Państwa w umowach zawartych w 2012 r. przez NCS z Polskim Związkiem Piłki Nożnej (PZPN) i Ekstraklasą S.A.³⁰, których przedmiotem było oddanie w najem SN. Wysokość kar umownych przewidzianych dla oddającego w najem była niewspółmierna do świadczenia kontrahentów Spółki i przewyższała od blisko trzech do czterech razy wartość umownego czynszu³¹.

[str. 25–27, 31–32, 34–37 Informacji]

6. NCS jako inwestor zastępczy zapewniło, zgodnie z art. 25 i 26 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³² nadzór inwestorski nad realizacją robót budowlanych i instalacyjnych pod kątem ich zgodności z projektem i jakości. Spółka natomiast nierzetelnie dokonywała rozliczeń częściowych realizowanych przez wykonawców robót:

- ♦ na podstawie faktur potwierdzonych przez Spółkę Ministerstwo wypłaciło GW do 30 kwietnia 2012 r. 100% wynagrodzenia określonego w umowie podstawowej w kwocie 1 510 355 136,30 zł (brutto) mimo niezakończenia zadania;
- ♦ odbiory robót częściowych odbywały się bez sprawdzenia dokumentów przygotowanych przez GW, które miały potwierdzać prawidłowość wykonania przez niego stosownej części robót budowlanych (m.in.: protokołów pomiarów, prób i instalacji, oświadczeń Kierownika Budowy o stopniu zaawansowania robót budowlanych);

³⁰ Na organizację meczu pomiędzy Polską a Portugalią i o Superpuchar Polski.

³¹ Ustalenia kontroli przeprowadzonej przez NIK w IV kwartale 2013 r. w Ministerstwie Sportu i Turystyki na temat „Ochrona interesu Skarbu Państwa przez Ministra Sportu i Turystyki w umowach zawieranych przez spółkę Narodowe Centrum Sportu”, które zostały ujęte w wystąpieniu pokontrolnym z 28 lutego 2014 r. (sygn. KNO – 4112-001-01/2013, S/13/009).

³² Dz.U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm. Dalej *ustawa prawo budowlane*.

- ♦ NCS już w październiku 2010 r. potwierdziło wykonanie robót, w zakresie konstrukcji stalowej dachu nad Stadionem, pomimo że ich wykonanie trwało do kwietnia 2011 r. Umożliwiło to wypłacenie GW kwoty 80 033,9 tys. zł (brutto) 6 miesięcy przed wykonaniem tych prac;
- ♦ wynagrodzenie wypłacone GW za realizację umowy dodatkowej³³ zostało zawyżone o 17 733,6 tys. zł (brutto), ponieważ rozliczenia dokonano na podstawie oszacowania, a nie kosztorysu powykonawczego.

[str. 22–23, 28–29 Informacji]

7. NCS nie wywiązało się z zadań określonych w umowie o powierzeniu, tj.:

- ♦ nie wyegzekwowało od Konsorcjum JSK w terminie umownym prawidłowej dokumentacji projektowej, spełniającej wymogi określone w § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego³⁴ i nie naliczyło projektantowi kar umownych za zwłokę w kwocie 9,4 mln zł,
- ♦ nie zakończyło budowy SN w terminie określonym w umowie o powierzeniu na 31 grudnia 2011 r.³⁵,
- ♦ nie wyegzekwowało od GW kwoty 4 350,0 tys. zł z tytułu odwołania wcześniej zaplanowanych przez NCS imprez oraz kary w kwocie 350,0 tys. zł za opóźnienia w naprawie schodów kaskadowych,
- ♦ nie naliczyło firmie A. kary umownej, w wysokości 112 850 zł za zwłokę w uzgodnieniu dokumentacji projektowej aranżacji pomieszczenia sklepu kibica,
- ♦ nie wyegzekwowało od GW działań i dokumentów niezbędnych do prawidłowej eksploatacji Stadionu i jego utrzymania w należytym stanie technicznym zapewniającym bezpieczeństwo przebywających na nim osób, m.in.: usunięcia wad zrealizowanych robót i wykonania kompletnego systemu zarządzania i monitorowania instalacji i urządzeń technicznych (BAS/BMS³⁶) oraz przekazania kompletnej dokumentacji powykonawczej,
- ♦ nie rozliczyło budowy SN, ponieważ zadanie nie zostało zakończone.

[str. 22–24, 30–32 Informacji]

8. NIK negatywnie oceniła ustalone w kontraktach menadżerskich warunki wynagrodzenia członków Zarządu NCS.

Za pełnienie funkcji inwestora zastępczego Ministerstwo w latach 2007-2012 zapłaciło NCS kwotę 65,8 mln zł w 2012 r. Środki te wydatkowano głównie na wypłatę wynagrodzeń, które wraz z pochodnymi wynosiły³⁷: w 2009 r. – 5,4 mln zł (58,0% kosztów ogółem), w 2010 r. – 8 mln zł (64,3%), w 2011 r. – 12,4 mln zł (60,1%) i w 2012 r. – 13,66 mln zł (61,4%).

Kontrakty gwarantowały członkom Zarządu wypłatę wynagrodzenia dodatkowego i nagrody rocznej niezależnie od efektywności, oszczędności i terminowości realizacji zadania budowy Stadionu Narodowego. Nagroda roczna przysługiwała każdemu członkowi Zarządu,

³³ Umowa „G” na budowę płyty boiska i wykończenie kiosków gastronomicznych.

³⁴ Dz.U. z 2013 r., poz. 1129.

³⁵ Termin ustalony aneksem nr 3 do umowy o powierzeniu.

³⁶ BAS/BMS (ang. Building Automation Systems, Building Management Systems) – Systemy Automatyki i Zarządzania Budynkami to zaawansowane rozwiązania techniczne, których celem jest efektywne sterowanie instalacjami znajdującymi się w obiekcie (budynku/budowli) takimi jak: instalacje elektryczne, wentylacyjne, grzewcze czy chłodnicze i dostosowanie ich pracy do zmieniających się warunków otoczenia., w tym: SAP – system sygnalizacji alarmowo pożarowej, DSO – dźwiękowy system ostrzegawczy, KD – kontrola dostępu, SSWIN – system sygnalizacji włamania i napadu.

³⁷ Za pierwszy rok obrotowy, który obejmował okres od 1 listopada 2007 r. do 31 grudnia 2008 r. brak danych, ponieważ Spółka nie posiadała ksiąg rachunkowych za ten okres.

a wynagrodzenie dodatkowe miało być wypłacone po uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie (3/5 wynagrodzenia) i po zakończeniu rozgrywek Euro 2012 (2/5 wynagrodzenia), niezależnie od terminu uzyskania pozwolenia i miejsca odbycia rozgrywek. Wynagrodzenia łącznie z nagrodami i premiami (w kwocie ogółem ponad 5 mln zł) zostały wypłacone wszystkim członkom Zarządu³⁸, mimo iż zadanie nie zostało zakończone i rozliczone, a koszt budowy SN przekroczył co najmniej o 1 mld zł kwotę jaka była przewidziana w umowie o powierzeniu.

[str. 33–34 Informacji]

9. NIK negatywnie oceniła zarządzanie Stadionem Narodowym przez NCS w 2012 r.

NCS po turnieju EURO 2012 pełniło funkcję operatora SN bez podstawy prawnej, bowiem Ministerstwo powierzyło Spółce zarządzanie nieruchomością tylko w zakresie związanym z przygotowaniem i przeprowadzeniem turnieju³⁹. Spółka nie uzyskiwała przychodów z eksploatacji SN, ani nie ponosiła kosztów jego utrzymania. Umowy zawierała w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa i pożytki z nich były ujmowane w ewidencji księgowej Ministerstwa, podobnie jak i koszty eksploatacji Stadionu.

W okresie od 9-16 grudnia 2011 r. NCS wynajęło lub użyczyło części SN czterem instytucjom, bez wymaganej art. 43 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁴⁰ zgody Ministra Sportu i Turystyki.

Po turnieju EURO 2012 na SN odbyło się 8 imprez, w tym m.in. koncert Madonny, z którego NCS nie rozliczyło 2 844 biletów (z 4 037 zakupionych) o wartości 1 176,4 tys. zł. Koncert Madonny przyniósł stratę w wysokości 4 647,8 tys. zł.

Spółka pełniąc funkcje operatora podejmowała działania w celu wynajęcia powierzchni komercyjnych m.in. prowadzono rozmowy/negocjacje z trzema firmami, jednak działania te były nieskuteczne.

NCS, jako zarządzający Stadionem, nierzetelnie sporządziło deklarację na podatek od nieruchomości za 2012 r., nie wykazując budowli (m.in.: jezdni, parkingów, chodników).

Spółka nie potrafiła określić jakie obiekty budowlane powstały w wyniku realizacji SN jako przedsięwzięcia Euro 2012 i jaka była ich wartość.

[str. 39–40 Informacji]

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

1. Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴¹, 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. Dochowanie tej zasady wymaga dobrego przygotowania przez jednostki sektora finansów publicznych zadań do realizacji, przede wszystkim zdefiniowania celów i spodziewanych rezultatów zadania. W przypadku zadań inwestycyjnych niezbędne jest dokonanie analiz ekonomiczno-finansowych pod kątem potrzeb, lokalizacji, kosztów budowy i utrzymania w celu wyboru najbardziej oszczędnego, wydajnego i skutecznego sposobu realizacji

³⁸ Do dnia zakończenia kontroli Prezesowi Spółki nie wypłacono wynagrodzenia dodatkowego oraz nagrody rocznej za 2012 r. Prezes dochodził swojego wynagrodzenia w drodze postępowania sądowego.

³⁹ Aneks nr 2 z 21 marca 2011 r. do umowy o powierzeniu.

⁴⁰ Dz.U. z 2014 r., poz. 518. Dalej *ustawa o gospodarce nieruchomościami*.

⁴¹ Uprzednio art. 35 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm. – obowiązywała do 31 grudnia 2009 r.).

zadania. Ponadto na etapie przygotowania zadania należy zidentyfikować ryzyka związane z realizacją inwestycji oraz ustalić sposób zarządzania nimi.

Wyniki kontroli wskazują, że zadanie budowy SN nie zostało przez Ministra Sportu i Turystyki właściwie przygotowane do realizacji, co skutkowało przekroczeniem zarówno zaplanowanych środków na inwestycję, jak i terminu wykonania zadania, a także nieprawidłowościami w toku realizacji inwestycji.

W związku z powyższym wnioski pokontrolne skierowane do Ministra Sportu i Turystyki dotyczyły przede wszystkim zakończenia i rozliczenia zadania budowy Stadionu Narodowego oraz co do przyszłych zadań:

- ♦ definiowania celów i rezultatów planowanych zadań,
- ♦ przeprowadzania – przed podjęciem zadań inwestycyjnych – analiz ekonomiczno-finansowych pod kątem potrzeb, lokalizacji, kosztów budowy i utrzymania oraz możliwości wykorzystania, w celu wyboru najbardziej oszczędnego, wydajnego i skutecznego sposobu realizacji zadania,
- ♦ wprowadzenia praktyki zarządzania ryzykiem (identyfikowanie ryzyk przed podjęciem decyzji i systematyczny monitoring).

Do spółki NCS-Rozliczenia NIK wnioskowała o:

- ♦ kontynuowanie działań zmierzających do usunięcia stwierdzonych w budowie SN wad i uzyskania kompletnej dokumentacji projektowej powykonawczej,
- ♦ kontynuowanie rozliczenia budowy SN zgodnie z umową o powierzeniu,
- ♦ ustalenie wartości powstałych w wyniku realizacji inwestycji środków trwałych w tym budowli, co jest niezbędne do prawidłowego sporządzania deklaracji podatkowych przez właściciela SN,
- ♦ skorygowanie deklaracji podatkowej za 2012 r. o niewykazane w niej budowle,
- ♦ dokonanie rozliczenia biletów zakupionych na koncert Madonny i przekazanie go do Ministerstwa Sportu i Turystyki.

2. W kontroli ustalono, że NCS w deklaracji na podatek od nieruchomości za 2012 r. przyjęło, iż obiekt Stadionu Narodowego to budynek. Jednocześnie w deklaracji tej nie wykazano żadnych budowli. Takie określenie przedmiotu opodatkowania w przypadku SN może budzić wątpliwości, jednak obowiązujące przepisy prawa nie pozwalają na jednoznaczną klasyfikację dla celów podatkowych takich wielofunkcyjnych obiektów jak SN, a także innych powstałych w ostatnich latach nowoczesnych stadionów.

W art. 1a ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁴² określono:

- ♦ budynek jako obiekt budowlany w rozumieniu przepisów prawa budowlanego, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach;
- ♦ budowlę jako obiekt budowlany w rozumieniu przepisów prawa budowlanego niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury a także urządzenie budowlane w rozumieniu przepisów prawa budowlanego związane z obiektem budowlanym, które zapewnia możliwość użytkowania obiektu zgodnie z przeznaczeniem.

⁴² Dz.U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 ze zm. Dalej *ustawa o podatkach lokalnych*.

W art. 3 pkt 2 ustawy prawo budowlane budynek zdefiniowano tak jak w ustawie o podatkach lokalnych, natomiast w art. 3 pkt 3 za budowlę uznano obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, zaliczając do tej kategorii m.in. budowle sportowe. W załączniku do ustawy prawo budowlane do V kategorii obiektów budowlanych zaliczono obiekty sportu i rekreacji m.in. stadiony.

Aby obiekt budowlany uznać za budynek, należy wykazać, że spełnia on cztery ww. warunki. W przypadku SN nie ma wątpliwości co do pierwszego warunku, tj. trwałego związania z gruntem. Posiada on również fundamenty, ponieważ pod trybunami i płytą boiska znajdują się pomieszczenia i miejsca postojowe. Natomiast spełnianie pozostałych warunków jest już dyskusyjne. Nie bardzo wiadomo co uznać za przegrody budowlane wydzielające SN z przestrzeni. W przypadku pomieszczeń znajdujących się pod trybunami takie przegrody istnieją, ale otwartą kwestią pozostaje płyta boiska. Podobnie, jeżeli chodzi o dach. Nie jest jasne, czy płytę boiska i trybuny można uznać za dach dla zlokalizowanych pod nimi pomieszczeń.

Klasyfikacja obiektu budowlanego jako budynku lub budowli ma istotne znaczenie dla ustalenia wysokości podatku od nieruchomości. Zgodnie z art. 4 ust.1 ustawy o podatkach lokalnych podstawę opodatkowania dla budynków stanowi ich powierzchnia użytkowa, natomiast dla budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej generalnie ich wartość rynkowa. W przypadku SN podatek od nieruchomości w 2014 r. może wynosić:

- ♦ przy przyjęciu, że stadion jest budynkiem – 2 911 384 zł (126 417 m² pow. użytk. x 23,03 zł⁴³),
- ♦ przy przyjęciu, że stadion jest budowlą – ok. 40 mln zł (2 mld zł koszty budowy/wartość x 2%).

Tak duże dysproporcje w wymiarze podatku w zależności od zakwalifikowaniu SN do kategorii budynków lub budowli wskazują, że niezbędne jest jednoznaczne zdefiniowanie w przepisach prawa budowlanego jak i w konsekwencji podatkowego, jakimi obiektami budowlanymi są nowoczesne, wielofunkcyjne stadiony, w tym SN.

⁴³ Stawka podatku od budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej – uchwała Nr LXX/1830/2013 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 7 listopada 2013 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości na 2014 r. (Dz.Urz. Woj. Mazow. z 26 listopada 2013 r., poz. 12260).

3.1 Charakterystyka uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

3.1.1. Chronologia zdarzeń

1. Unia Europejskich Związków Piłkarskich (UEFA)⁴⁴ 16 grudnia 2004 r. rozesłała do wszystkich ówczesnych członków (52 federacji krajowych) oficjalne zaproszenie do składania ofert i udziału w postępowaniu konkursowym na wybór gospodarza finałów Mistrzostw Europy w 2012 r. Termin składania oficjalnych ofert ustalono na 31 stycznia 2005 r., zaś do 21 lipca 2005 r. zakwalifikowani, w tym Polska wespół z Ukrainą, zobowiązani byli złożyć dokumentację potwierdzającą organizacyjne możliwości wymagane na pierwszym etapie konkursu⁴⁵.

2. W 2006 r. w Ministerstwie Sportu przyjęto koncepcję realizacji Narodowego Centrum Sportu, w ramach którego miały powstać zarówno stadion (na 70 tys. widzów), jak i cały kompleks obiektów sportowych w otoczeniu stadionu (hala sportowo-widowiskowa, kryta pływalnia o parametrach olimpijskich), a także infrastruktura towarzysząca, niezbędna dla organizacji dużych imprez sportowo-widowiskowych. Program wieloletni z 21 listopada 2006 r. pn. „Budowa Narodowego Centrum Sportu” zakładał koszt realizacji tej inwestycji na kwotę 1,225 mld zł. Ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej miało być przeznaczone na tę inwestycję 825 mln zł⁴⁶, natomiast z budżetu państwa 160 mln zł. Pozostałe koszty realizacji inwestycji w kwocie 240 mln zł miało ponieść m.st. Warszawa.

3. Komitet Wykonawczy UEFA podjął 18 kwietnia 2007 r. decyzję o przyznaniu Polsce oraz Ukrainie prawa organizacji EURO 2012, zaś 2 maja 2007 r. zawarta została umowa w sprawie organizacji Turnieju Finałowego Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA 2010/12 pomiędzy UEFA a PZPN i Ukraińską Federacją Piłki Nożnej oraz umowy z miastami-gospodarzami EURO 2012 i innymi jednostkami odpowiedzialnymi za przygotowania mistrzostw (m.in. tzw. umowa stadionowa⁴⁷). W umowach tych określono wymagania względem organizatorów, dotyczące zorganizowania Mistrzostw zgodnie z wymogami zawartymi w regulaminie UEFA oraz oświadczeniami, zobowiązaniami i gwarancjami organów państwowych i samorządowych, popierających ofertę PZPN, stanowiącymi załącznik do umowy.

4. Prezydent Warszawy Hanna Gronkiewicz-Waltz 26 kwietnia 2007 r. wydała decyzję o warunkach zabudowy dla inwestycji polegającej na realizacji Narodowego Centrum Sportu planowanego na terenie Stadionu Dziesięciolecia z przyległościami w Warszawie⁴⁸. W maju 2007 r. Centralny Ośrodek Sportu (COS), który zarządzał terenami pod budowę Narodowego Centrum Sportu (własność Skarbu Państwa), ogłosił konkurs na opracowanie koncepcji urbanistyczno-architektonicznej Narodowego Centrum Sportu w Warszawie, a w sierpniu konkurs został unieważniony.

⁴⁴ <http://www.uefa.com/newsfiles/270075.pdf> – dostęp 22 grudnia 2013 r.

⁴⁵ Gwarancja rządowa nr 6 została podpisana 17 czerwca 2005 r. przez Ministra Edukacji Narodowej i Sportu Mirosława Sawickiego oraz 23 maja 2006 r. przez Prezesa Rady Ministrów Kazimierza Marcinkiewicza. Gwarancja dotyczyła poniesienia kosztów związanych z budową/rozbudową Stadionu Narodowego w Warszawie (także innych stadionów w: Chorzowie, Gdańsku, Krakowie, Poznaniu i Wrocławiu).

⁴⁶ Od 1 stycznia 2010 r. obowiązuje ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz.U. Nr 201, poz. 1540 ze zm.). Tworzenia Funduszu dotyczy art. 86. W okresie, o którym mowa Fundusz był utworzony ustawą z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych (Dz.U. z 2004 r. Nr 4, poz. 27 ze zm.) – art. 47d. Minister Skarbu Państwa przekazał 15 maja 2007 r. do uzgodnień projekt ustawy o finansowaniu budowy obiektów sportowych Narodowego Centrum Sportu oraz o zmianie ustawy o grach i zakładach wzajemnych. Inwestorem NCS miał być Totalizator Sportowy.

⁴⁷ Wraz z aneksem zaakceptowanym przez UEFA 26 października 2010 r.

⁴⁸ Decyzja Nr 191/PRD/07 o warunkach zabudowy. Wniósł ją 29 marca 2007 r. Centralny Ośrodek Sportu.

5. Sejm uchwalił 7 września 2007 r. ustawę o przygotowaniu finałowego turnieju ME w piłce nożnej UEFA EURO 2012, w której znalazły się przepisy dotyczące realizacji przedsięwzięć niezbędnych dla organizacji turnieju w Polsce.
6. Minister Sportu i Turystyki Elżbieta Jakubiak⁴⁹ poinformowała 14 września 2007 r., że Stadion zostanie wybudowany na błoniach Stadionu Dziesięciolecia⁵⁰, a 4 października 2007 r. – na podstawie ustawy o EURO 2012 – powołała spółkę Narodowe Centrum Sportu sp. z o.o. (NCS), której zadaniem, jako inwestora zastępczego, miała być budowa stadionu w Warszawie. Umowa o powierzeniu tej spółce celowej zadań związanych z przygotowaniem i wykonywaniem przedsięwzięć EURO 2012 zawarta została 15 listopada 2007 r. (23 grudnia 2008 r. zastąpiono ją nową umową o powierzeniu – czterokrotnie aneksowaną). W międzyczasie (16 października 2007 r.) Prezes Zarządu NCS Michał Borowski rozesłał zaproszenia do rozmów o zaprojektowaniu warszawskiego Stadionu Narodowego do 20 pracowni architektonicznych z całego świata.
7. Minister Sportu i Turystyki Mirosław Drzewiecki⁵¹ 29 listopada 2007 r. podczas konferencji prasowej na Torwarze poinformował, że konkurs na zaprojektowanie Stadionu Narodowego w Warszawie wygrało niemieckie konsorcjum⁵², a koncepcję budowy obiektu w niecce Stadionu Dziesięciolecia zatwierdził 17 grudnia 2007 r., tj. w dniu podpisania umowy z projektantem.
8. Projekt budowlany i dokumenty wymagane do wydania pozwolenia na budowę Stadionu NCS złożyło u wojewody mazowieckiego 18 czerwca 2008 r. Pozytywną decyzję wojewoda Jacek Kozłowski wydał 22 lipca 2008 r. Budowa Stadionu ruszyła 7 października 2008 r. (I etap: palowanie i rozbiórka części korony starego obiektu)⁵³. Wbijanie pali zakończono 9 marca, a 4 maja 2009 r. NCS zawarło z Generalnym Wykonawcą umowę na budowę Stadionu za kwotę 1 235 mln zł (netto) w terminie 24 miesięcy.
9. Prace budowlane oficjalnie zakończono 29 listopada 2011 r.⁵⁴ Protokół odbioru końcowego zawierał ok. 23 tys. różnego rodzaju usterek, których termin usunięcia ustalono na 30 kwietnia 2012 r.

3.1.2. Finansowanie budowy Stadionu Narodowego

W ustawie budżetowej na 2008 r. w części 25 (Kultura fizyczna i sport), dziale 926 (Kultura fizyczna i sport), rozdziale 92695 (pozostała działalność) zaplanowano wydatki w kwocie 60 mln zł, która to kwota ujęta została również w załączniku nr 12 do ustawy (Wykaz programów wieloletnich w 2008 r.) jako kwota nakładów w 2008 r. na realizację ustanowionego uchwałą Nr 196/2006 Rady Ministrów z 21 listopada 2006 r. programu wieloletniego pn. „Budowa Narodowego Centrum Sportu”. Zgodnie z programem nakłady ogółem na realizację tego zadania miały wynieść 1 225 mln zł, w tym

⁴⁹ Od 23 lipca 2007 r. do 15 listopada 2007 r.

⁵⁰ Minister Sportu i Turystyki Mirosław Drzewiecki 17 grudnia 2007 r., tj. w dniu podpisania umowy z projektantem, zatwierdził koncepcję budowy obiektu w niecce Stadionu Dziesięciolecia.

⁵¹ Od 16 listopada 2007 r. do 13 października 2009 r.

⁵² Konsorcjum firm JSK Architekci sp. z o.o., GMP International GmbH i SBP GmbH. JSK Architekci sp. z o.o., to warszawski oddział założonej w 1963 r. przez Helmuta W. Joosa pracowni JSK Architekten.

⁵³ Wiedząc, iż Stadion Dziesięciolecia był budowany z gruzów lewobrzeżnej Warszawy, a także znajdował się w starorzeczcu Wisły, architekci konsorcjum zlecieli zbadanie podłoża za pomocą próbnego palowania. Pierwsze roboty budowlane rozpoczęły się 15 maja 2008 r. od próbnego palowania (126 betonowymi palami) niecki, skarpy trybun i korony starego obiektu.

⁵⁴ Montaż wszelkich instalacji grzewczych i nawadniających oraz instalację murawy na obiekcie zakończono 10 lutego 2012 r.

z budżetu państwa 160 mln zł. Pozostałe środki miały pochodzić z Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej - 825 mln zł i z budżetu Miasta Stołecznego Warszawy – 240 mln zł.

W uchwale Nr 143/2008 Rady Ministrów z 24 czerwca 2008 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pn. *"Przygotowanie i wykonanie przedsięwzięć EURO 2012"* na realizację programu przewidziano z budżetu państwa kwotę 1 752,9 mln zł, w tym na budowę Stadionu Narodowego – 1 220 mln zł (finansowanie wyłącznie z budżetu państwa). W poszczególnych latach 2009–2012 przewidywano wydatkowanie kwot odpowiednio: 500 mln zł, 912,9 mln zł⁵⁵, 260 mln zł i 20 mln zł (z części 83 rezerwy celowe).

Uchwałą Nr 191/2009 Rady Ministrów z 27 października 2009 r. zmieniającą ww. uchwałę Nr 143/2008 zwiększono kwotę środków z budżetu państwa przeznaczoną na cały program do 2 483 531 tys. zł, w tym na budowę Stadionu Narodowego – 1 914 631 tys. zł.

3.1.3. Wyniki poprzednich kontroli NIK

W latach 2008-2011 NIK przeprowadzała corocznie kontrole planowe pt. *Przygotowanie Polski do organizacji finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012*⁵⁶. Głównym ich celem była ocena działań organów administracji rządowej, jednostek samorządu terytorialnego i spółek celowych oraz innych jednostek organizacyjnych zaangażowanych w przygotowanie do organizacji EURO 2012 w poszczególnych obszarach, objętych zobowiązaniami i gwarancjami oraz stosownymi umowami zawartymi z UEFA.

Badając, w ramach powyższych kontroli, stopień realizacji zadania pn. *„Budowa Stadionu Narodowego w Warszawie”* stwierdzono m.in., że;

- ♦ NCS, wykonujący zadania inwestora zastępczego oraz nadzoru inwestorskiego dbało o jakość stosowanych materiałów i wykonywanych robót, na co wskazywał zarówno Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla m. st. Warszawy, jak i przedstawiciele UEFA w raportach po przeprowadzonych kontrolach,
- ♦ w związku z nieprawidłowym wykonaniem robót przez generalnego wykonawcę, skutkującym koniecznością przedłużenia terminu zakończenia umowy oraz realizacją programu naprawczego, a także ze względu na wprowadzenie istotnych zmian w dokumentacji projektowej dotyczącej wykonania murawy i kiosków gastronomicznych, 14 czerwca 2011 r. zawarto z generalnym wykonawcą ugodę, na podstawie której zmieniono dotychczasowego lidera konsorcjum wykonawców⁵⁷ oraz określono nowy harmonogram robót budowlanych i termin zakończenia budowy,
- ♦ opóźnienia w realizacji umowy przez generalnego wykonawcę spowodowały niedotrzymanie terminów zakończenia prac wykonywanych przez innych wykonawców w zakresie instalacji i montażu urządzeń zaliczanych do tzw. słaboprądowych (np. nagłośnienie, telewizja przemysłowa, kołowroty, zintegrowany system zarządzania),

⁵⁵ W 2010 r. wydatki zwiększono o kwotę 441 800 tys. zł.

⁵⁶ Kontrola przeprowadzona: w IV kwartale 2008 r. (informacja nr ewid. 6/2009/P/08/175KNO), w IV kwartale 2009 r. (informacja nr ewid. 14/2010/P/09/073/KNO), w IV kwartale 2010 r. (informacja nr ewid. 122/2011/P10/072/KNO) oraz w IV kwartale 2011 r.

⁵⁷ Dotychczasowego lidera grupę spółek Alpine zastąpiła spółką Hydrobudowa Polska S.A.

- ♦ NCS w kwietniu 2011 r. podjęło decyzję o zmianie koncepcji położenia murawy Stadionu Narodowego. W konsekwencji murawa po zakończeniu turnieju EURO 2012 miała zostać zastąpiona nową murawą panelową, co oznaczało wzrost kosztów jej położenia wraz z wykonaniem podłoża (płyta żelbetowa z instalacjami) o kwotę około 34,8 mln zł,
- ♦ protokół odbioru końcowego zadania z 29 listopada 2011 r. zawierał około 23 tys. różnego rodzaju usterek, których termin usunięcia ustalono do 30 kwietnia 2012 r.,
- ♦ inwestor w dniu 16 grudnia 2011 r. uzyskał zgodę na częściowe użytkowanie obiektu, natomiast nie zostały zakończone m.in. roboty związane z zagospodarowaniem terenu wokół Stadionu Narodowego,
- ♦ w Ministerstwie Sportu i Turystyki nie został nakreślony plan wykorzystania Stadionu Narodowego. Do 30 grudnia 2011 r. Minister nie zawarł umowy z NCS o powierzenie zarządzania Stadionem, pomimo przygotowania projektów umów w tym zakresie.

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Planowanie zadania budowy Stadionu Narodowego

1. Budowa stadionu narodowego została ujęta po raz pierwszy w programie wieloletnim pn. „Budowa Narodowego Centrum Sportu”, przyjętego uchwałą Rady Ministrów (RM) nr 196/2006 z 21 listopada 2006 r. Program zakładał budowę na terenie Stadionu X-lecia całego kompleksu obiektów sportowych:
 - ♦ stadionu narodowego na ok. 70 tys. widzów; jedyny tego typu w Polsce (szacunkowy koszt budowy – 655 mln zł), na którym będzie mógł być rozegrany mecz otwarcia, mecze grupowe, ćwierćfinał i półfinał EURO 2012, w razie wybrania polsko-ukraińskiej oferty;
 - ♦ wielofunkcyjnej hali sportowo-widowiskowej dla ponad 15 tys. widzów; jedyna tego typu w Warszawie (szacunkowy koszt budowy – 140 mln zł), w której będą mogły rozgrywać się siatkarskie mistrzostwa Europy kobiet w 2009 roku;
 - ♦ wielofunkcyjnej krytej pływalni o parametrach olimpijskich z trybunami na ok. 4 tys. widzów (szacunkowy koszt budowy – 280 mln zł), która umożliwi przygotowania naszym zawodnikom, należącym do światowej czołówki;
 - ♦ niezbędnej dla organizacji dużych imprez sportowo-widowiskowych, infrastruktury towarzyszącej (koszt budowy – 150 mln zł).

Według założeń uchwały Program o łącznej wartości 1 225,0 mln zł miał być realizowany przez COS. Ujęta w uzasadnieniu do uchwały kwota 655 mln zł, którą planowano przeznaczyć na budowę Stadionu Narodowego nie była efektem analiz czy szacunków kosztów budowy, lecz stanowiła wynik przeliczenia na złote kwoty 256 mln franków szwajcarskich⁵⁸, wskazanej we wspólnej ofercie Polski i Ukrainy w pierwszej fazie zgłoszeń do UEFA. Jednak Polska oferta, przygotowana w lipcu 2005 r. przez PZPN w porozumieniu z potencjalnymi miastami-gospodarzami, dotyczyła modernizacji stadionu zlokalizowanego w Warszawie przy ul. Łazienkowskiej 1/3, tj. obecnego Stadionu Legii, który wraz z przyległymi, istniejącymi obiektami miał stanowić centrum sportowe.

⁵⁸ Według miesięcznego średnioważonego kursu NBP za październik 2006 r. (1 CHF = 2,4547 PLN) kwota ta wynosiła 628 403 200 PLN. W dokumentacji roboczej powstającej na poszczególnych etapach legislacji w uzasadnieniu do projektu uchwały RM dotyczącej ustalenia programu wieloletniego „Budowy Narodowego Centrum Sportu” sporządzonym 27 października 2006 r. po raz pierwszy pojawia się rozbieżność łącznych kosztów budowy NCS na jego poszczególne elementy, w tym Stadion Narodowy – 655 mln zł.

Na podstawie uchwały RM nr 196/2006 COS ogłosił 30 maja 2007 r. konkurs na opracowanie koncepcji urbanistyczno-architektonicznej zagospodarowania terenu obecnego Stadionu X-lecia z przeznaczeniem na budowę Narodowego Centrum Sportu w Warszawie. Konkurs został unieważniony w sierpniu 2007 r. przez Dyrektora Naczelnego COS.

2. Uchwałą RM nr 143/2008 z 24 czerwca 2008 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pn. „Przygotowanie i wykonanie przedsięwzięć Euro 2012” zmieniono zarówno założenia, jak i wysokość środków planowanych na budowę Narodowego Centrum Sportu, w tym SN. Zadanie podzielono na 2 etapy. Budowa SN miała być realizowana przez Ministerstwo i sfinansowana w całości ze środków budżetu państwa w kwocie 1 220,0 mln zł. Pozostałe obiekty zostały wyłączone z programu wieloletniego i miały być realizowane jako odrębne zadania inwestycyjne Ministerstwa Sportu i Turystyki.

Również kwota 1 220,0 mln zł ujęta w ww. programie wieloletnim nie była wynikiem analiz dotyczących zakresu rzeczowego i kosztów budowy Stadionu. Stanowiła ona deklarację ówczesnego Ministra Finansów, co do możliwości zabezpieczenia środków budżetowych na finansowanie inwestycji.

3. NCS zawarło 4 maja 2009 r. umowę o roboty budowlane z Generalnym Wykonawcą (GW) o wartości 1 528 361 tys. zł, tj. przewyższającej kwotę zagwarantowaną wówczas w budżecie państwa na budowę SN. Minister Sportu i Turystyki Mirosław Drzewiecki przekroczył uprawnienia, wyrażając zgodę na jej zawarcie, poprzez umieszczenie na wniosku komisji przetargowej z 15 kwietnia 2009 r. adnotacji o treści „Zapewniam finansowanie.” Dopiero po upływie blisko pół roku uchwałą RM Nr 191/2009 z 27 października 2009 r., zmieniającą uchwałę RM nr 143/2008, zwiększono kwotę środków z budżetu państwa na budowę SN do 1 914 631 tys. zł⁵⁹.
4. W lutym 2008 r. NCS ogłosiło konkurs na opracowanie koncepcji przewidzianego w programie zagospodarowania przestrzennego terenu otoczenia Stadionu Narodowego w Warszawie, tzw. „Stadion City”. Konkurs, prowadzony we współpracy z Urzędem m.st. Warszawy oraz PKP PLK S.A. Oddział Regionalny w Warszawie został rozstrzygnięty 5 czerwca 2008 r. Laureatom i autorom wyróżnionych prac Ministerstwo wypłaciło nagrody na łączną kwotę 300,0 tys. zł. W I połowie 2009 r. Minister Mirosław Drzewiecki zdecydował o odstąpieniu od zagospodarowania terenów wokół Stadionu Narodowego, jednak nie wydał w tym zakresie pisemnej decyzji, natomiast na stronach internetowych Ministerstwa 30 września 2009 r. pojawiła się informacja, iż w związku z Mistrzostwami EURO 2012 w otoczeniu SN powstaną tereny z małą architekturą przystosowane do spełnienia wytycznych UEFA oraz niezbędna infrastruktura komunikacyjna – drogi, przystanek PKP i terminal tramwajowy, natomiast teren wokół Stadionu zostanie zagospodarowany po roku 2012⁶⁰.

⁵⁹ Kwota ta została ustalona w oparciu o szczegółowe kosztorysy po rozstrzygnięciu przetargu na realizację II etapu budowy i stanowiła sumę: kosztów dokumentacji technicznej i nadzoru autorskiego – 60 402,0 tys. zł, zakończonego i rozliczonego już I etapu budowy – 125 416,0 tys. zł, robót międzyetapowych – 6 700,0 tys. zł, II etapu budowy Stadionu – 1 528 361 tys. zł (kwota wynagrodzenia wynikająca z najkorzystniejszej oferty złożonej w przetargu na Generalnego Wykonawcę II etapu), ekspertyz i opinii – 6 210,0 tys. zł oraz kwoty zabezpieczenia niezbędnych dodatkowych robót – 37 542,0 tys. zł.

⁶⁰ <http://www.2012.org.pl/component/content/article/9001-komunikat-msit.html> (dostęp 22 grudnia 2013 r.).

3.2.2. Projektowanie inwestycji

Wybór projektanta i zawarcie umowy

Postępowanie w sprawie wyłonienia kandydata na projektanta Stadionu Narodowego prowadził zespół, powołany przez ówczesnego Prezesa Zarządu NCS Michała Borowskiego⁶¹, w którego skład, poza nim, wchodził także: współpracujący z Ministerstwem Sportu i Turystyki konsultant ds. koordynacji poszczególnych obszarów przygotowań Polski do EURO 2012 Paweł Szymajda oraz ekspert w zakresie przygotowania inwestycji Janusz Kubicki⁶².

Procedurę wszczęto 16 października 2007 r., kierując do 20 pracowni projektowych zaproszenie/zapytanie dotyczące podjęcia współpracy w charakterze wykonawcy projektu wielobranżowego dla wielofunkcyjnego obiektu Stadionu Narodowego w Warszawie. W zaproszeniu skierowanym do biur projektowych przekazano podstawowe założenia projektowe: stadion ma umożliwiać organizowanie meczów piłki nożnej o randze międzynarodowej i innych imprez masowych; spełniać wymogi UEFA, tj. m.in. posiadać zadaszenie (ale nie wymagano zadaszenia płyty boiska), boisko o wymiarach wg standardów UEFA z podgrzewaną płytą (wg wymagań PZPN), 55 000 miejsc siedzących na trybunach. Ponadto, zgodnie z zaproszeniem, przyjęte w projekcie rozwiązania architektoniczno-budowlane powinny umożliwiać oddanie Stadionu do użytkowania w terminie 30 miesięcy od dnia rozpoczęcia robót. Z przedstawicielami 15 biur projektowych, które odpowiedziały na zaproszenie Zespół przeprowadził spotkania. W wyniku szczegółowej punktowej oceny prezentacji i potencjału poszczególnych pracowni zespół rekomendował Ministrowi Mirosławowi Drzewieckiemu trzech wykonawców projektu: Konsorcjum A. (I miejsce), Konsorcjum JSK (II miejsce), Konsorcjum J. (III miejsce). Decydującymi obszarami branżowymi pod uwagę zarówno przy ocenie zgłoszeń, jak i podczas spotkań z biurami projektowymi, oprócz ceny wykonania projektu, były ich doświadczenie oraz potencjał kadrowy i materialny, który umożliwiłby sporządzenie projektu we wskazanym terminie (do połowy 2008 r.). Ani w zaproszeniu, ani też podczas spotkań nie informowano biur projektowych o maksymalnej kwocie, jaka może zostać przeznaczona na budowę Stadionu.

Mimo zastosowania konkurencyjnej procedury, Minister Sportu i Turystyki Mirosław Drzewiecki podjął 29 listopada 2007 r. decyzję o wyborze na wykonawcę projektu Stadionu Konsorcjum JSK, które nie zdobyło najwyższej oceny punktowej. Michał Borowski, były prezes NCS zeznał, iż wybór pracowni projektowej A., która uzyskała najwyższą ocenę punktową, obarczony był dużym ryzykiem niewykonania projektu w zakładanym terminie, ponieważ, jak wynikało z nieformalnie pozyskanych przez Zespół informacji, przeciw tej pracowni toczyło się postępowanie sądowe dotyczące rozliczeń podatkowych.

Po przeprowadzeniu negocjacji NCS 17 grudnia 2007 r. zawarło z Konsorcjum JSK umowę o wartości 49 654,0 tys. zł brutto, której przedmiotem było wykonanie wielobranżowego projektu stadionu wielofunkcyjnego wraz z najbliższym otoczeniem i towarzyszącą infrastrukturą oraz świadczenie

⁶¹ Prezes Zarządu NCS w okresie od 4 października 2007 r. do 6 sierpnia 2008 r., a wcześniej od 31 lipca 2007 r. pełnił w Ministerstwie Sportu i Turystyki funkcję koordynatora ds. stadionów i centrów pobytowych Euro 2012 i był odpowiedzialny m.in. za przygotowanie budowy SN.

⁶² Później w okresie od 24 września 2008 r. do 31 grudnia 2012 r. Członek Zarządu NCS – Dyrektor ds. Realizacji, a w okresie od 1 stycznia do 31 lipca 2013 r. Dyrektor ds. Rozliczeń w NCS-R.

usług dotyczących stadionu i nieruchomości⁶³, w tym m.in. wykonywanie nadzoru autorskiego podczas realizacji robót budowlanych⁶⁴.

Załącznikami do umowy były m.in.:

- ♦ wymogi organizacji piłkarskich, tj. UEFA oraz PZPN załącznik nr 6);
- ♦ opis przedmiotu zamówienia „Opracowanie dokumentacji projektowej” opracowany na zlecenie Ministerstwa, przez firmę MGI Magdalena Gutowska, Szymon Baranowski w październiku 2007 r. (załącznik nr 7.1.);
- ♦ „Program komercyjno-sportowy” opracowany, na zlecenie NCS na podstawie umowy z 10 grudnia 2007 r., przez holenderską firmę The Stadium Consulting BV (załącznik nr 7.2.).

Dwa ostatnie dokumenty zawierały wytyczne projektowe.

Zakres rzeczowy inwestycji

W umowie z JSK z 17 grudnia 2007 r. w pkt 3.4.2 zapisano, że wg NCS „Stadion ma być obiektem o nowoczesnej architekturze wysokiej jakości na światowym poziomie, który jako budowla przede wszystkim o przeznaczeniu sportowym będzie zaprojektowana w sposób pozwalający na jej możliwie jak najbardziej efektywne wykorzystanie komercyjne oraz oszczędną eksploatację”.

Przed podjęciem realizacji budowy SN nie dokonano analiz w zakresie potrzeb, kosztów budowy i eksploatacji. Nie określono budżetu inwestycji w ramach kwoty przewidzianej w programie wieloletnim na zadanie. Wskutek tego Konsorcjum JSK opracowało kosztowny w realizacji projekt, zawierający rozwiązania, które nie były niezbędne w takiej skali dla prawidłowego funkcjonowania SN jako obiektu sportowego (np. parkingi podziemne, powierzchnie pod wynajem) oraz niefunkcjonalne (dach mobilny), co spowodowało zwiększenie kosztów realizacji inwestycji oraz kosztów eksploatacji.

Zgodnie z wymogami UEFA niezbędne było wybudowanie parkingów wewnątrz lub na zewnątrz Stadionu na 1 750 miejsc dla samochodów osobowych oraz 225 dla autobusów, jednak nie musiał to być parking podziemny. Wręcz przeciwnie, w swoich dwóch raportach z 18 grudnia 2008 r. i 11 marca 2009 r. UEFA zgłaszała uwagi dotyczące m.in. opracowania alternatywy dla parkingu podziemnego, którego wykorzystanie może okazać się niemożliwe ze względów bezpieczeństwa. Faktycznie zaprojektowano i wybudowano 1 765 miejsc parkingowych w podziemiach SN oraz zagospodarowano teren w bezpośrednim sąsiedztwie SN o pow. 81 441 m², będący w zarządzie NCS do końca 2012 r., na którym może (wg informacji NCS) parkować ok. 1 300 samochodów osobowych i 250 autobusów, samochodów ciężarowych i vanów.

UEFA nie wymagała zadaszenia boiska, tymczasem NCS przyjęło i zatwierdziło dokumentację projektową dotyczącą dachu ruchomego (koszt wykonania ok. 80 mln zł), nie analizując funkcjonalności tego rozwiązania. Dopiero w grudniu 2012 r. zostało wykonane⁶⁵ na zlecenie NCS opracowanie określające warunki sezonowego użytkowania zadaszenia SN ze szczególnym

⁶³ Zgodnie z definicją zawartą w umowie chodzi o nieruchomość położoną w Warszawie przy ul. Zielenieckiej na działce o numerze ewidencyjnym 12 z obrębu 3-01-01 o łącznej powierzchni 387 990 m².

⁶⁴ W zakresie określonym w załączniku nr 8 do ww. umowy – Nadzór Autorski pn. „Zasady pełnienia i rozliczania nadzoru autorskiego w okresie realizacji robót wynikających z umowy zawartej przez Zamawiającego z Projektantem robót na budowę Stadionu wraz z najbliższym otoczeniem i infrastrukturą towarzyszącą”.

⁶⁵ Opracowanie z 10 grudnia 2012 r. wykonał zespół autorski pod kierownictwem prof. dr hab. inż. Pawła Kłosowskiego z Wydziału Inżynierii Lądowej i Środowiska Politechniki Gdańskiej.

uwzględnieniem części ruchomej. W opracowaniu tym wskazano m.in. na ograniczenia wynikające z warunków atmosferycznych określonych przez dostawcę konstrukcji i urządzeń dachu ruchomego, tj.:

- dach może być otwierany i składany jedynie przy wietrze o prędkości do 30 km/h (8,34 m/s),
- uruchomienie systemu napędowego dachu ruchomego jest niemożliwe w razie deszczu oraz gdy znajduje się na nim śnieg lub lód,
- dach nie może być przemieszczany przy temperaturze poniżej 5° C i powyżej 40° C.

W opracowaniu wskazano też, że w przypadku SN nie ma technicznie skutecznej metody usunięcia śniegu z dachu, gdy zadaszenie ruchome jest rozłożone i dlatego na okres zimowy dach powinien być złożony, aby zapewnić także skuteczne odśnieżanie pozostałej połaci zadaszenia.

Ministerstwo planując budowę obiektu sportowo-komercyjnego nie przeprowadziło analiz biznesowych, (uzasadnienie biznesowe i korzyści biznesowe). Już po przyjęciu i zatwierdzeniu dokumentacji projektowej NCS zleciło wykonanie raportu rynkowego pn. „Stadion Narodowy – weryfikacja założeń projektowych części komercyjnej”⁶⁶, co było działaniem niecelowym i niegospodarnym (koszt opracowania 5 tys. euro). W raporcie zawarto m.in. rekomendacje zmniejszenia powierzchni biurowej do poziomu 4 000-5 000 m² (z 9 842 m²), zmniejszenie powierzchni restauracyjnej do poziomu 500-600 m² (z 1 000 m²), zmniejszenie powierzchni konferencyjnej do 1 500-2 000 m² (z 4 082 m²). W opracowaniu tym podano również, że SN będzie w stanie przyciągnąć jedynie najemców związanych z obsługą szeroko rozumianego sektora sportowego. W analizie SWOT ww. raportu, jako jedno z zagrożeń powodzenia komercjalizacji powierzchni komercyjnych podano m.in., że lokalizacja SN w strefie niekojarzonej jako biznesowa powodować może trudności z wynajmem powierzchni biurowych i konferencyjnych oraz podkreślono ryzyko związane z konfliktami pomiędzy najemcami części komercyjnej, a podmiotem zarządzającym stadionem związane ze specyficznym charakterem obiektu oraz jego potencjalną niedostępnością dla najemców w czasie imprez sportowych.

Na SN wybudowano 53 301 m² powierzchni przeznaczonych do wynajęcia, z których 37 336 m² zostało wykończonych i wyposażonych przez NCS do końca 2012 r. ze środków Ministerstwa.

Odbiór dokumentacji projektowej

NCS nie wyegzekwowało od Projektanta sporządzenia w terminie prawidłowej dokumentacji projektowej oraz nie naliczyło kar umownych za zwłokę.

Zarząd NCS (Janusz Kubicki i Rafał Kapler⁶⁷) zatwierdził 29 kwietnia 2009 r. dokumentację projektową wykonawczą wraz z dokumentacją przetargową sporządzoną przez Konsorcjum JSK, mimo że nie spełniała wymogów określonych w § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego⁶⁸, tj. nie była kompletna, zawierała wady w szczególności we wszystkich branżach instalacyjnych i była nieskoordynowana międzybranżowo⁶⁹. Niekompletna i wadliwa dokumentacja została przekazana Generalnemu Wykonawcy po podpisaniu z nim umowy 4 maja 2007 r.

⁶⁶ Raport z grudnia 2009 r.

⁶⁷ W okresie od 6 sierpnia 2008 r. do 14 lutego 2012 r. pełnił funkcję Prezesa Zarządu – Dyrektora Generalnego NCS.

⁶⁸ Dz.U. z 2013 r., poz. 1129.

⁶⁹ Zostało to potwierdzone przez inspektorów nadzoru i Zarząd NCS, który w zawiadomieniu JSK do próby ugodowej skierowanym do Sądu Rejonowego Warszawa-Mokotów z 25 marca 2011 r. stwierdził, że wady w dokumentacji projektowej wykonawczej wszystkich branż instalacyjnych nie zostały poprawione.

W umowie z 17 grudnia 2007 r. termin dostarczenia przez Konsorcjum JSK dokumentacji projektowej wykonawczej i przetargowej ustalony został na 10 grudnia 2008 r. Mimo że Projektant nie wywiązał się z tego obowiązku, NCS zawarło z nim 25 marca 2009 r. porozumienie, w którym ustalono m.in., że Konsorcjum JSK otrzyma tytułem zaliczki 50% wynagrodzenia przewidzianego w umowie (ustalonego na kwotę 19 861,6 tys. zł brutto). W dacie zawarcia porozumienia Projektant był w zwłoce zarówno co do wykonania umowy, jak i usunięcia wad dokumentacji, co uprawniało Spółkę do naliczenia kar umownych w kwocie 9,4 mln zł. W związku z porozumieniem, Ministerstwo 21 kwietnia 2009 r. wypłaciło Konsorcjum JSK kwotę 9 930,8 tys. zł. Drugą połowę wynagrodzenia Konsorcjum JSK otrzymało 27 maja 2009 r. (po dokonaniu odbioru dokumentacji), przy czym, jak wskazano wyżej, była ona wadliwa i niekompletna.

NCS wystąpiło do Sądu 25 marca 2011 r. z wnioskiem o wezwanie do próby ugodowej w sprawie o usunięcie wad w dokumentacji projektowej oraz o zapłatę kar umownych wynikających z opóźnień w usunięciu wad, a także o usunięcie następnych szkód wyrządzonych Skarbowi Państwa nienależytym wykonaniem umowy przez JSK. Do dnia zakończenia kontroli sprawa była w toku.

Zmiany projektu

W projekcie budowlanym dokonano dwóch zmian istotnych, w rozumieniu art. 36a ust. 5 pkt 1 i 5 ustawy prawo budowlane, które wymagały zmiany decyzji o pozwoleniu na budowę SN. Dotyczyły one projektu zagospodarowania terenu oraz zapewnienia warunków niezbędnych do korzystania z obiektu przez osoby niepełnosprawne w związku z opiniami UEFA⁷⁰. Zrezygnowano z pawilonów wejściowych wraz z ich uzbrojeniem w instalacje i urządzenia, co zmniejszyło koszty inwestycji o 8 278,7 tys. zł.

Brak stosownych analiz przedinwestycyjnych spowodował, że zmiany projektu dokonywane były również z inicjatywy NCS w trakcie realizacji inwestycji. Zmieniano zakres prac i rozwiązania technologiczne, co pociągało za sobą dodatkowe wydatki. Najistotniejsza zmiana dotyczyła płyty boiska i polegała na zastąpieniu płyty z tradycyjnej murawy z warstwami mineralnymi zawierającymi instalacje ogrzewania, nawodnienia i odwodnienia na panelową. Nowy projekt, całkowicie zmieniający koncepcję wykorzystania płyty boiska, przewidywał poza warstwami spadkowymi i izolacyjnymi oraz nowymi otworami płyty konstrukcyjnej nad garażami, płytę żelbetową o grubości 25 cm na całym obszarze boiska zawierającą nowo zaprojektowane instalacje, która miała być podstawą do ustawiania palet (2,40x2,40 m) z warstwami murawy. Palety te miały być przywożone z miejsc składowania i pielęgnacji murawy, co wymagało terenu o pow. ponad 1 ha⁷¹. Jednak po wykonaniu płyty żelbetowej Spółka odstąpiła od realizacji płyty panelowej z uwagi na nieprzyznanie środków na ten cel przez Ministerstwo. Rozgrywanie meczów piłki nożnej na płycie wiąże się każdorazowo z koniecznością ułożenia murawy na warstwach podbudowy z humusu, piasku, tkanin technicznych i folii kubełkowej (zapewniającej drenaż). Na tak przygotowanej nawierzchni można przeprowadzić co najwyżej dwa mecze pod warunkiem, że odbędą się one w bliskim, kilkutygodniowym odstępie czasu. Rozwiązanie to wiąże się z koniecznością ponoszenia

⁷⁰ W pierwotnej wersji linią dostępu było ogrodzenie obiektu wraz z pawilonami wejściowymi i kasowymi, która to linia była linią kontroli biletów na bramkach wejściowych. UEFA zmieniła tę zasadę wprowadzając bramki wejściowe (kołowroty) na linii elewacji Stadionu, a w miejscach bram w ogrodzeniu odbywa się tylko kontrola wstępna bez użycia stałych urządzeń.

⁷¹ Na okres mistrzostw Europy na ww. płycie żelbetowej była ułożona tradycyjna murawa, ponieważ UEFA nie dopuszcza do rozgrywania meczów na murawie „paletowej”.

kosztów zakupu i ułożenia murawy wynoszących jednorazowo powyżej 500 tys. zł.⁷² Zmiana w zakresie budowy płyty boiska skutkowałą koniecznością poniesienia dodatkowych wydatków w kwocie 43,3 mln zł (brutto), przy czym jednocześnie koszty te uległy zmniejszeniu o 14,5 mln zł w związku z zaniechaniem przedmiotowych robót w ramach umowy podstawowej.

Zmieniono również zakres wykończenia i wyposażenia 30 kiosków gastronomicznych (na dolnej i górnej promenadzie), co spowodowało konieczność modyfikacji dokumentacji technologicznej, a co za tym idzie także instalacji sanitarnych, mechanicznych i elektrycznych (częściowo także dokumentacji części budowlanej). Zmiana ta dokonana została na żądanie najemcy – firmy S. i spowodowała dodatkowe wydatki w kwocie 13 mln zł oraz konieczność demontażu wcześniej wykonanych prac (głównie instalacyjnych) o wartości ok. 1 mln zł.

Oprócz umowy podstawowej z 17 grudnia 2007 r. NCS zawarło z Konsorcjum JSK 13 umów na wykonanie nowych prac projektowych.

3.2.3. Generalny Wykonawca

Umowa podstawowa z GW

Po przeprowadzeniu postępowania w trybie przetargu ograniczonego Zarząd NCS zawarł 4 maja 2009 r. z konsorcjum w składzie: ALPINE Bau Deutschland AG, ALPINE Bau GmbH, ALPINE Construction Polska sp. z o.o., HYDROBUDOWA Polska S.A., PBG S.A. (GW) umowę na wykonanie II etapu inwestycji⁷³ pn. Budowa wielofunkcyjnego Stadionu Narodowego w Warszawie wraz z infrastrukturą towarzyszącą za cenę 1 528 361 tys. zł z terminem realizacji do 4 maja 2011 r. (umowa podstawowa).

Umowa została zawarta, mimo że jej wartość była wyższa o 308 361,1 tys. zł od kwoty zaplanowanej w uchwale Rady Ministrów nr 143/2008 z 24 czerwca 2008 r. ustalającej program wieloletni pn. „Przygotowanie i wykonanie przedsięwzięć Euro 2012” (1 220 mln zł). Jednocześnie kwota ta o 502 150,3 tys. zł (o 47%) przekraczała kwotę, jaką Spółka zamierzała przeznaczyć na sfinansowanie ww. zamówienia, tj. 1 040 000,0 tys. zł, o której poinformowała oferentów bezpośrednio przed otwarciem ofert 9 kwietnia 2009 r. Na wniosku komisji przetargowej z 15 kwietnia 2009 r. Minister Sportu i Turystyki Mirosław Drzewiecki umieścił adnotację o treści „Zapewniam finansowanie”, pomimo że nie miał do tego uprawnień.

Przedmiotem umowy było wykonanie wszystkich czynności niezbędnych do przygotowania, zorganizowania oraz zrealizowania budowy i oddania do eksploatacji SN wraz z przyłączami i sieciami instalacyjnymi, wewnętrznym układem drogowym, zagospodarowaniem terenu, ogrodzeniem, infrastrukturą oświetleniową, obiektami małej infrastruktury, drobnymi obiektami towarzyszącymi, zielenią, schodami terenowymi oraz ciągami pieszymi, szczegółowo określonymi w dokumentacji projektowej wykonawczej i specyfikacjach technicznych opracowanych przez Konsorcjum JSK.

⁷² Np. umowa nr 64/NCS/2012 z 16 sierpnia 2012 r. z firmą Zielona Architektura A. i M. Wypychowscy sp. j. – 551 040 zł, umowa nr 53/SN/2012 z 11 października 2012 r. z konsorcjum Dropservice sp. j. i Zielona Architektura (j.w.) – 722 010 zł (kwoty brutto).

⁷³ Pierwszy etap obejmował rozbiórkę Stadionu X-lecia i palowanie terenu.

Zmiany umowy podstawowej

W umowie podstawowej zawarto postanowienia mające zabezpieczyć interes Skarbu Państwa m.in. zobowiązano GW do przedkładania Spółce zawieranych przez niego umów z podwykonawcami oraz do przekazywania dowodów bankowych dokonywanych na rzecz podwykonawców płatności lub oświadczeń tych podwykonawców o niezaleganiu przez GW z płatnościami na ich rzecz oraz ustalono, że raty wynagrodzenia wypłacane GW przed zakończeniem zadania⁷⁴ nie mogą przekroczyć kwoty równej 90% wynagrodzenia.

W trakcie realizacji umowy podstawowej NCS zawarło z GW trzy aneksy oraz trzy ugody (w tym jedną sądową)⁷⁵, którymi zmieniono m.in. ww. postanowienia umowy podstawowej w sposób korzystny dla GW, osłabiając tym samym pozycję Skarbu Państwa:

- ♦ Aneksem nr 2 z 21 października 2010 r. wprowadzono w treści załącznika nr 14 do umowy zmianę sposobu obliczania poziomu zaawansowania robót⁷⁶, co skutkowało zmianą warunków dokonywania płatności na korzyść GW. W rezultacie Ministerstwo wypłaciło 29 października 2010 r. GW kwotę 80 033,9 tys. zł brutto za wykonanie konstrukcji stalowej dachu nad stadionem, tymczasem prace te zostały wykonane w kwietniu 2011 r. Jednocześnie nastąpiła obniżka wynagrodzenia GW z 1 528 361 110 zł brutto do 1 526 933 710 zł, tj. o 1 427 400 zł. W ocenie NIK, było to „kredytowanie” wykonawcy przez sześć miesięcy na korzystnych dla niego warunkach, bowiem obniżka wynagrodzenia GW stanowiła 1,8% kwoty wypłaconej mu „zaliczki”⁷⁷. Spółka przed podpisaniem ww. aneksu nie uzyskała zgody Zgromadzenia Wspólników NCS na jego zawarcie wymaganej w § 6 pkt 2 umowy o powierzeniu.
- ♦ Ugodą z 14 czerwca 2011 r. m.in. zwiększono procentową wysokość wynagrodzenia GW, jakie można było wypłacić wykonawcy przed zakończeniem zadania z 90% do 95%, co było niekorzystne dla Skarbu Państwa z uwagi na solidarną odpowiedzialność Inwestora (Ministerstwo) za zapłatę wynagrodzenia na rzecz podwykonawców, w przypadku ich nieuregulowania przez GW. Jednoczesne zwiększenie o 5 pkt procentowych kwoty zabezpieczenia należytego wykonania umowy (w postaci gwarancji ubezpieczeniowej), w ocenie NIK, nie zabezpieczało należycie interesu Skarbu Państwa, ponieważ inwestor zobowiązany był do przekazania wykonawcy większej ilości środków finansowych, a wykonawca przedstawiał gwarancję bankową lub ubezpieczeniową, zatem wykonawca otrzymywał gotówkę (najbardziej płynne aktywa), natomiast inwestor mógł mieć trudności z wyegzekwowaniem środków od gwaranta. W przypadku budowy SN wykonawca

⁷⁴ Zgodnie z umową podstawową: nieosiągnięcia Całkowitego Zakończenia Wykonania Zadania (CZW).

⁷⁵ Aneksem z 9 czerwca 2010 r. przedłużono termin osiągnięcia CZW z 4 maja 2011 r. do 30 czerwca 2011 r. W aneksie z 21 października 2010 r. m.in. obniżono wartość umowy do 1 526 933 710,54 zł brutto oraz zmieniono załącznik nr 14 do umowy określający procentowe wartości poszczególnych rodzajów robót, zaś aneksem z 29 października 2010 r. zmniejszono wartość umowy do 1 524 792 752,76 zł brutto. Ugodą z 14 czerwca 2011 r. przedłużono termin budowy SN, w tym termin osiągnięcia CZW z 30 czerwca 2011 r. na 29 listopada 2011 r., zwiększono z 90% do 95% wysokość wypłacanych rat wynagrodzenia, zmieniono lidera Konsorcjum (Hydrobudowa zamiast Alpine) oraz wprowadzono program naprawczy. Kolejnymi dwoma ugodami z 6 i 18 kwietnia 2012 r. (sądowa) obniżono wartość umowy do kwoty 1 510 355,1 tys. zł brutto w wyniku zmiany zakresu przedmiotu umowy (wyłączono z umowy wykonanie robót w zakresie kiosków gastronomicznych oraz płyty boiska wraz z instalacjami i murawą).

⁷⁶ Zmienione zostały procentowe udziały poszczególnych robót w całej inwestycji, które służyły do obliczania ich stanu zaawansowania. Przy ryczałtowym wynagrodzeniu oznacza to zmianę wyceny danej roboty. Na przykład udział konstrukcji stalowej dachu nad stadionem wraz ze ścianą elewacyjną i zabezpieczeniem antykorozyjnym wzrósł z 10,58% do 18,46%.

⁷⁷ Stanowiącą składową oprocentowania kredytów bankowych (oprócz marży) stopa referencyjna NBP zawierała się w tamtym okresie w przedziale 3,50% 4,00% – http://nbp.pl/home.aspx?f=/dzienne/stopy_archiwum.htm. W raporcie Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego o sytuacji banków w 2010 r. podano, iż poziom oprocentowania nowo udzielanych kredytów wynosił około 8% w końcu 2010 r. – https://www.knf.gov.pl/Images/Banki_2010_tcm75-26414.pdf (dostęp 31 grudnia 2013 r.).

otrzymał całość wynagrodzenia, mimo niezakończenia zadania, natomiast gwarant⁷⁸ odmówił wypłaty środków z udzielonej Gwarancji Zabezpieczenia Należytego Wykonania Umowy i obecnie toczy się postępowanie sądowe w tej sprawie.⁷⁹

- ♦ Uгода z 6 kwietnia 2012 r. pozwalała na wypłacenie GW ostatniej raty wynagrodzenia (5%) z przeznaczeniem na uregulowanie płatności z podwykonawcami. W efekcie Ministerstwo wypłaciło GW całość wynagrodzenia określonego w umowie podstawowej na kwotę 1 510 355 136,30 zł (brutto), mimo niezakończenia przez niego zadania, osłabiając tym samym pozycję Skarbu Państwa wobec GW w przypadku potencjalnego sporu. Wypłacona GW na podstawie ugody rata wynagrodzenia pozwoliła na uregulowanie zobowiązań tylko wobec części podwykonawców, bowiem do 31 lipca 2013 r. Ministerstwo dodatkowo wypłaciło innym podwykonawcom 28 882,5 tys. zł. Należy zaznaczyć, że przy wcześniejszych wypłatach rat wynagrodzeń dla GW, NCS nie wyegzekwowało od GW obowiązku dostarczenia dowodów zapłaty podwykonawcom.

Ponadto na podstawie ww. aneksów i ugód m.in. przedłużono o ponad sześć miesięcy termin zakończenia budowy SN: z 4 maja do 29 listopada 2011 r., który to termin i tak nie został dotrzymany. Do dnia zakończenia kontroli NIK (30 sierpnia 2013 r.) zadanie budowy SN nie zostało zakończone. Konieczność zawarcia ugód i aneksów do umowy podstawowej wynikała m.in. z faktu, iż NCS nie potrafiło wyegzekwować od GW terminowej realizacji robót, a także dowodów zapłaty podwykonawcom. Ministerstwo wypłacało GW kolejne raty wynagrodzenia mimo niewywiązywania się GW z obowiązków umownych.

Umowy dodatkowe

W trakcie realizacji inwestycji NCS zleciło GW roboty dodatkowe, zawierając siedem oddzielnych umów o łącznej wartości brutto 129 693,6 tys. zł (umowy od „A” do „G”). W przypadku sześciu zamówień (o wartości 124 348,3 tys. zł brutto) udzielonych w trybie z wolnej ręki naruszono art. 67 ust. 1 pkt 3 i pkt 5 lit. a) (umowa „G”) oraz b) (umowy: „B”, „C”, „D”, „E” i „F”) ustawy Pzp, ponieważ nie zachodziły przesłanki udzielenia zamówień w tym trybie, tj.:

- ♦ nie wystąpiła wyjątkowa sytuacja, niewynikająca z przyczyn leżących po stronie zamawiającego, której nie mógł on przewidzieć i wymagane było natychmiastowe wykonanie zamówienia (art. 67 ust. 1 pkt 3 Pzp),
- ♦ nie istniały przyczyny techniczne lub gospodarcze, dla których oddzielenie zamówienia dodatkowego od zamówienia podstawowego wymagałoby poniesienia niewspółmiernie wysokich kosztów (art. 67 ust. 1 pkt 5 lit. a),
- ♦ wykonanie zamówienia podstawowego, tj. zbudowanie stadionu, nie było uzależnione od wykonania robót zleconych tymi umowami (art. 67 ust. 1 pkt 5 lit. b).

Roboty dodatkowe to m.in.: wykonanie dodatkowych słupków parkingowych antyterrorystycznych (umowa „B”); wykonanie nowego oświetlenia i zamiany grzejników (umowa „C”); wykonanie Systemu Alarmu Pożaru (umowa „D”); wykonanie dodatkowej instalacji oświetlenia wewnętrznego (umowa „E”); zamiana nawierzchni z płyt betonowych na nawierzchnię bitumiczną na parkingach

⁷⁸ Gwarancja ubezpieczeniowa (zabezpieczenia należytego wykonania umowy) wystawiona na kwotę 152 479 275,28 zł.

⁷⁹ Pozew o zapłatę z tytułu gwarancji złożony przez NCS 28 lutego 2013 r. przeciwko Gwarantowi.

dla wozów transmisyjnych i agregatów prądotwórczych (umowa „F”) oraz wykonanie nowej płyty boiska wraz z instalacjami i murawą (umowa „G”).

Minister zaakceptował zawarcie ww. umów i GW otrzymał wynagrodzenie za ich wykonanie.

3.2.4. Nadzór inwestorski NCS nad realizacją inwestycji

Nadzór nad robotami i koordynacja procesu budowy

NCS jako inwestor zastępczy zapewniło sprawowanie nadzoru inwestorskiego nad budową SN, zgodnie z wymogami określonymi w art. 25 i 26 ustawy prawo budowlane (m.in. kontrola wykonywanych przez GW robót budowlanych i instalacyjnych pod względem zgodności z projektem, sprawdzanie jakości robót i stosowanych wyrobów budowlanych⁸⁰). NCS zapewniło również sprawowanie przez Konsorcjum JSK nadzoru autorskiego nad budową, zawierając 17 grudnia 2007 r. z projektantem umowę w tym zakresie⁸¹. W ramach działań koordynacyjno-nadzorczych Spółka organizowała w trakcie budowy SN cotygodniowe narady (spotkania) koordynacyjne z udziałem przedstawicieli GW i konsorcjum JSK. Na ww. naradach m.in. omawiano bieżące problemy dotyczące organizacji prac na budowie SN, w tym strony zgłaszały względem siebie uwagi dotyczące wzajemnej współpracy. NCS zgłaszało np. takie problemy wynikające z działań lub ich braku ze strony GW jak: niewystarczający stan zatrudnienia na budowie, brak oznaczeń wewnętrznych dróg ewakuacyjnych na placu budowy, nieusuwanie na bieżąco odpadów z dróg transportowych i niezabezpieczanie krawędzi głębokich wykopów, niewywiązywanie się z obowiązku przedkładania kompletu oświadczeń o niezaleganiu GW z zapłatami na rzecz podwykonawców. Inspektorzy nadzoru z NCS, jak również upoważnieni przedstawiciele GW, zgłaszali uwagi dotyczące kompletności przekazywanej przez JSK dokumentacji oraz problem braku odpowiedniej szczegółowości rozwiązań zawartych w tej dokumentacji. GW zgłaszał też przypadki zahamowania robót z powodu błędnej koordynacji robót zleconych przez NCS innym podmiotom niż GW, czego skutkiem, według GW, były przypadki niszczenia wykonanych prac przez GW przez firmy podwykonawcze zatrudnione przez NCS.

Odbiory i rozliczenia częściowe z wykonawcami

Do zadań Spółki zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 10 umowy o powierzeniu należało przeprowadzanie odbiorów i rozliczeń częściowych. Faktury od wykonawców przedsięwzięcia po dokonaniu kontroli merytorycznej przez Spółkę⁸² były przesyłane do Ministerstwa.

W art. 17.1.1. umowy podstawowej zawartej z GW ustalono, że strony umowy (GW i NCS) dokonują odbioru częściowego robót budowlanych należycie wykonanych od dnia podpisania poprzedniego protokołu odbioru częściowego. Na potrzeby odbioru częściowego GW zobowiązany był przygotować dokumenty potwierdzające prawidłowość wykonania odpowiedniej części robót budowlanych (protokoły pomiarów, prób i instalacji, oświadczenie Kierownika Budowy o stopniu

⁸⁰ Na przykład w dzienniku budowy pod datą 23 maja 2011 r. Główny Inspektor Nadzoru z NCS stwierdził wadliwe wykonanie schodów kaskadowych pełniących m.in. rolę drogi ewakuacji dla 30 tys. widzów z górnego pierścienia trybun SN i polecił usunięcie stwierdzonych wad.

⁸¹ Oprócz umowy podstawowej Spółka podpisała z JSK dodatkowo cztery inne umowy na świadczenie usług w zakresie nadzoru autorskiego na łączną kwotę 1 416,0 tys. zł netto.

⁸² Zgodnie z § 4 pkt 9 Zasad postępowania przy rozliczaniu płatności ze spółką Narodowe Centrum Sportu sp. z o.o. kontrola merytoryczna dokonywana przez Spółkę miała polegać na zbadaniu prawidłowości i celowości operacji potwierdzonej odpowiednimi dokumentami. Kontrola merytoryczna potwierdzała rzetelność danych a także stwierdzała, że dowody zostały wystawione zgodnie z istniejącym stanem prawnym.

zaawansowania robót budowlanych, protokoły badań niezbędne dla określenia prawidłowości wykonanych elementów robót budowlanych). Faktury wraz z protokołami odbiorów częściowych oraz ww. dokumentami dodatkowymi były podstawą do wypłacenia przez Ministerstwo wynagrodzenia wykonawcy.

NCS nierzetelnie dokonywało odbiorów i rozliczeń częściowych robót realizowanych przez wykonawców, a mianowicie:

- ♦ odbiorów dokonywano bez sprawdzenia ww. dokumentów dodatkowych, które miały potwierdzać prawidłowość wykonania części robót budowlanych, a zaawansowanie robót było ustalane w sposób uproszczony i szacunkowy. Do żadnej z 31 wystawionych przez GW i przekazanych wraz z protokołami odbiorów do Ministerstwa faktur GW nie dołączył tych dokumentów;
- ♦ rozliczenia prac objętych umową „G” (budowa płyty boiska, wykończenie i wyposażenie kiosków gastronomicznych) dokonano na podstawie oszacowania zaawansowania robót, co było niezgodne z umową, bowiem podstawą dokonania rozliczenia i zapłaty na rzecz wykonawcy powinny być: kosztorys powykonawczy wymagany pkt. 2.2. umowy oraz protokół odbioru robót określony w pkt. 3.3. umowy. Weryfikacja sporządzonego po zapłacie kosztorysu powykonawczego wykazała nadpłatę za zrealizowane prace w wysokości 17 733,6 tys. zł brutto. Do dnia zakończenia kontroli NIK kwota ta nie została odzyskana⁸³;
- ♦ prace związane z budową płyty boiska oraz wykończeniem i wyposażeniem kiosków gastronomicznych wyłączono z umowy podstawowej z GW i realizowane one były w ramach umowy „G”. W związku z tym obniżono⁸⁴ wynagrodzenie GW w umowie podstawowej o 14 500,0 tys. zł netto (płyta boiska o 8 200,0 tys. zł i kioski gastronomiczne o 6 300,0 tys. zł). Natomiast za prace wykonane w ramach umowy „G” zapłacono GW 56 097,0 tys. zł netto (68 999,3 tys. zł brutto). Kwota obniżenia wynagrodzenia GW w umowie podstawowej została ustalona w drodze negocjacji z GW, a nie na podstawie kosztorysu;
- ♦ w październiku 2010 r. NCS potwierdziło wykonanie a Ministerstwo wypłaciło kwotę 80 033,9 tys. zł brutto za wykonanie konstrukcji stalowej dachu nad Stadionem, tymczasem wykonanie tych prac trwało do kwietnia 2011 r.

Odbiór końcowy robót

W dniu umownego terminu zakończenia budowy SN, tj. 29 listopada 2011 r. przedstawiciele GW i NCS podpisali protokół odbioru końcowego robót, do którego załącznikiem było zestawienie stwierdzonych wad (ok. 23 tys.), których termin usunięcia ustalono na 30 kwietnia 2012 r. Protokół ten nie został zatwierdzony przez Zarząd NCS, który oświadczył⁸⁵ m.in., że Stadion nie był należycie ukończony, a stwierdzone braki w ocenie NCS nie mogły być uznane za drobne wady.

Ponowne przystąpienie do odbioru końcowego robót przez NCS nastąpiło 25 czerwca 2012 r., ale bez udziału GW. W sporządzonym protokole odbioru końcowego robót NCS potwierdziło jednostronnie osiągnięcie na 30 kwietnia 2012 r. „stanu całkowitego fizycznego ukończenia robót budowlanych w sposób zgodny z dokumentacją projektową, pozwalający na natychmiastowe rozpoczęcie – z technicznego punktu widzenia – eksploatacji SN”, mimo że nie wszystkie wady

⁸³ W związku z ogłoszeniem upadłości firmy H kwota ta ujęta została w zgłoszeniu wierzytelności z 21 września 2013 r.

⁸⁴ Ugoda z 6 kwietnia 2012 r.

⁸⁵ W piśmie do GW z 21 grudnia 2011 r., (L.dz. 8398/2011/R/KR/KJ).

stwierdzone wcześniej zostały usunięte. Sporządzenie ww. protokołu było niezbędne, aby formalnie stwierdzić zakończenie robót budowlanych na SN przed przekazaniem Stadionu UEFA przed finałowym turniejem EURO 2012.

Terminowość realizacji inwestycji

NCS nie wywiązało się z zadania określonego w umowie o powierzeniu zakończenia przedsięwzięcia budowy SN w ostatecznym terminie 31 grudnia 2011 r.⁸⁶ (pierwotny termin to 30 kwietnia 2011 r.⁸⁷). Działania Spółki w zakresie wyegzekwowania od GW terminowego zakończenia inwestycji oraz usunięcia wad i usterek były nieskuteczne. Inwestor (Ministerstwo i NCS) nie zidentyfikował na etapie przygotowania zadania ryzyka związanego z opóźnieniami w realizacji inwestycji i nie ustalił sposobu wyeliminowania lub minimalizacji tego ryzyka. Efektywne prowadzenie kontroli postępu prac podczas budowy SN było, w ocenie NIK, niemożliwe, ponieważ NCS nie wyegzekwowało od GW projektu organizacji robót budowlanych wraz ze szczegółowym ich harmonogramem.

Wpływ na niedotrzymanie umownego terminu zakończenia przedsięwzięcia miały również: awaria połączeń prefabrykatów żelbetowych 15 biegów schodów kaskadowych, a także zbyt późne podjęcie decyzji przez NCS o zmianie koncepcji budowy płyty boiska i zakresu wykończenia i wyposażenia kiosków gastronomicznych oraz opóźnienie wykonania przez Konsorcjum JSK projektów zamiennych w tym zakresie. Projekty te miały być przekazane GW do 30 lipca i do 30 czerwca 2011 r., a faktycznie nastąpiło to 26 października 2011 r. (87 dni po terminie) i 23 września 2011 r. (85 dni po terminie). Opóźnienie wykonania płyty boiska m.in. skutkowało niedotrzymaniem terminu budowy SN na rok przed EURO 2012⁸⁸ i w związku z tym odwołaniem zaplanowanych wcześniej imprez masowych.

Do dnia zakończenia kontroli NIK (31 sierpnia 2013 r.) NCS nie wyegzekwowało od GW działań i dokumentów niezbędnych do prawidłowej eksploatacji Stadionu i jego utrzymania w należytym stanie technicznym, zapewniającym bezpieczeństwo przebywających na nim osób, a mianowicie:

- ♦ przeprowadzenia 72 godzinnego próbnego rozruchu ciągłego wszystkich urządzeń i instalacji, sprawdzającego prawidłową eksploatację Stadionu Narodowego, mimo obowiązku przeprowadzenia takiego rozruchu przez GW, wynikającego ze specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót stanowiących część dokumentacji projektowej wykonawczej;
- ♦ usunięcia większości wad w wykonywanych przez GW robotach, stwierdzonych w trakcie odbioru końcowego budowy SN, które zgodnie z protokołem końcowego odbioru robót spisany 29 listopada 2011 r. powinny być usunięte w terminie do 30 kwietnia 2012 r.;
- ♦ przekazania kompletnej dokumentacji projektowej powykonawczej;
- ♦ wykonania kompletnego systemu BMS.

⁸⁶ Termin ustalony aneksem Nr 3 z 13 czerwca 2011 r. do umowy o powierzeniu.

⁸⁷ Ustalony w aneksie nr 2 do z 21 marca 2011 r. do umowy o powierzeniu.

⁸⁸ Termin określony w punkcie 4.1 Umowy Stadionowej, gdzie ustalono, że „stadion będzie gotowy i w pełni funkcjonalny nie później niż rok przed pierwszym Meczem EURO 2012, który ma się odbyć na Stadionie” oraz w punkcie pkt 4.6 „nie później niż sześć miesięcy przed rozpoczęciem turnieju na stadionie mają zostać rozegrane, co najmniej dwa oficjalne mecze międzynarodowe lub cały sezon meczów najwyższej ligi krajowej”.

W związku z niezakończeniem zadania (zwłoka w osiągnięciu Całkowitego Zakończenia Wykonania) NCS naliczyło GW kary umowne w kwocie 308 832 531,30 zł. Wobec odmowy przez GW zapłaty tych kar⁸⁹ wierzytelność z tego tytułu została zgłoszona 21 września 2012 r. do masy upadłości GW. NCS do dnia zakończenia kontroli nie wyegzekwowało od GW zapłaty także innych należności: kary umownej w kwocie 350,0 tys. zł związanej z nieosiągnięciem Celu Kluczowego (art. 4 Ugody z 14 czerwca 2011 r.) oraz rekompensaty w kwocie 4 000,0 tys. zł (art. 5 ww. Ugody) w związku z odwołaniem imprez masowych Red Bull X-Fighters oraz meczu reprezentacji Polski z reprezentacją Niemiec. Wierzytelności z ww. tytułów zostały również zgłoszone do masy upadłości GW.

NCS nie naliczyło kary umownej w wysokości 112 850 zł firmie A., która realizując umowę z 13 marca 2012 r., z opóźnieniem 37 dni uzgodniła dokumentację projektu koncepcji aranżacji oraz uzupełniającego wielobranżowego projektu wykonawczego aranżacji pomieszczenia sklepu kibica na SN. Zgodnie z umową firma miała przedstawić dokumentację do uzgodnienia do dnia 4 kwietnia 2012 r. Firma A. przekazała 2 kwietnia 2012 r. projekt architektoniczny, jednak bez projektów branżowych, natomiast 11 kwietnia 2012 r. przekazała projekty branżowe, jednak bez wersji elektronicznej.

3.2.5. Finansowanie inwestycji

Wydatki na zadanie „Budowa Stadionu Narodowego”

Wydatki poniesione przez Ministerstwo na realizację inwestycji do 31 grudnia 2012 r. przewyższały o 267 574,2 tys. zł kwotę zaplanowaną na budowę Stadionu w Programie wieloletnim pn. „Przygotowanie i wykonanie przedsięwzięć Euro 2012” ustanowionym przez Radę Ministrów uchwałą Nr 143/2008 z 24 czerwca 2008 r., zmienioną uchwałą Rady Ministrów Nr 191/2009 z 27 października 2009 r. (1 914 631 tys. zł).

Według ewidencji księgowej Ministerstwa wydatki te wynosiły 2 182 205,2 tys. zł⁹⁰ i zostały poniesione na:

- ♦ wykonanie robót rozbiórkowych i palowanie – 132 191,3 tys. zł (I etap inwestycji),
- ♦ projekt wykonawczy stadionu i nadzór autorski – 66 846,4 tys. zł,
- ♦ realizację inwestycji – 1 669 274,9 tys. zł⁹¹,
- ♦ zagospodarowanie terenu dookoła Stadionu Narodowego – 46 781,3 tys. zł,
- ♦ analizy, ekspertyzy i konsultacje – 69 914,3 tys. zł,
- ♦ wyposażenie Stadionu – 108 571,5 tys. zł,
- ♦ wynagrodzenie inwestora zastępczego – 65 762,6 tys. zł,
- ♦ zapłata podwykonawcom – 22 862,9 tys. zł.

Wymieniona kwota ogółem nie obejmuje:

- ♦ wydatków na zarządzanie Stadionem i ubezpieczenie – 58 327,8 tys. zł⁹²,

⁸⁹ Pozew o ustalenie, że nie są należne NCS kary umowne od GW złożony w Sądzie Okręgowym w Warszawie 31 lipca 2012 r. (poprawiony złożony 1 marca 2013 r.), został doręczony Spółce 23 kwietnia 2013 r.

⁹⁰ Bez zobowiązań, które na koniec 2012 r. wyniosły 1 113,6 tys. zł.

⁹¹ Umowa podstawowa z aneksami, ugodami oraz umowy o prace dodatkowe.

⁹² Bez zobowiązań w wysokości 1 050,1 tys. zł.

- ♦ wydatków niezrealizowanych, tj. niewypłaconego GW wynagrodzenia za prace dodatkowe – 30 483,1 tys. zł (na dzień zawarcia ugody sądowej z 18 kwietnia 2012 r.) i oraz zaplanowanych w budżecie NCS na 2013 r. wydatków na usunięcie wad w kwocie 26 212,2 tys. zł⁹³.

Wydatki dotyczące inwestycji budowa Stadionu Narodowego były ewidencjonowane w Ministerstwie odrębnie na koncie 080 Inwestycje (środki trwałe w budowie). Do konta 080 nie prowadzono szczegółowej analityki umożliwiającej określenie wysokości wydatków poniesionych na realizację poszczególnych elementów w ramach realizowanej inwestycji (np. dachu, czy płyty boiska) oraz w celu uzyskania przejrzystości ponoszonych wydatków w tym zakresie.

Jako wydatki na budowę SN na koncie 080 zaewidencjonowano również wydatki w łącznej kwocie 53 277,7 tys. zł związane z wyposażeniem pomieszczeń oraz zagospodarowaniem terenu wokół Stadionu Narodowego, mimo że nie powinny być one finansowane ze środków przeznaczonych na tę inwestycję. Wydatki te dotyczyły:

- ♦ wykończenia i wyposażenia powierzchni gastronomicznych dla najemcy firmy S. w kwocie 36 272,2 tys. zł. Ostateczne koszty wykończenia i wyposażenia powierzchni gastronomicznych nie wynikały z pierwotnego projektu budowy Stadionu, a zakres prac ustalony został w wyniku umowy najmu zawartej z firmą S., zatem nie były to koszty pierwszego wyposażenia obiektu budowlanego w rozumieniu § 3 pkt 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa⁹⁴, niezbędnego do funkcjonowania SN;
- ♦ budynku przy ul. Zielenieckiej w Warszawie (wykorzystywany na potrzeby UEFA w trakcie turnieju i dla potrzeb zarządzającego SN) w kwocie 12 763,3 tys. zł. Stosownie do postanowień § 6 ust. 2 pkt 5 i 6 ww. rozporządzenia Rady Ministrów wartość kosztorysową inwestycji budowlanej określa się za pomocą wskaźników cenowych lub na podstawie kosztorysów inwestorskich w układzie następujących grup kosztów: zagospodarowania terenu i budowy obiektów pomocniczych, wyposażenia. Budynek przy ul. Zielenieckiej nie wchodził w zakres rzeczowy inwestycji „budowa SN” określony w projekcie i nie był obiektem pomocniczym;
- ♦ przebudowy ul. Wybrzeże Szczecińskie w kwocie 4 192,2 tys. zł. Przebudowy ulicy położonej poza Stadionem nie można uznać za zagospodarowanie terenu inwestycji; ponadto przebudowa ulicy jest zadaniem zarządcy drogi.

Całkowite wydatki jakie zostaną poniesione przez Ministerstwo na zadanie Budowa Stadionu Narodowego nie są możliwe do określenia, bowiem inwestycja nie została zakończona ani rozliczona. Do dnia zakończenia kontroli NIK trwało usuwanie wad i usterek stwierdzonych podczas odbioru prac (w ilości kilkudziesięciu tysięcy), których termin usunięcia określono na 31 grudnia 2012 r., a także roboty wykończeniowe części powierzchni biurowych (pow. 8 619 m²), centrum fitness z recepcją (2 298 m²), Muzeum Sportu z pracowniami (2 158 m²), restauracja z zapleczem na poziomie P04 (1 282 m²), kantyna z zapleczem kuchennym na poziomie P01 (1 054 m²), część powierzchni przy kuchniach (554 m²). Na wykończenie tych powierzchni w budżecie na 2013 r. przewidziano kwotę 17 448,4 tys. zł.

Ponadto wzajemne roszczenia pomiędzy Skarbem Państwa a GW są przedmiotem sporu sądowego. Na dzień zakończenia kontroli Prokuratura Generalna Skarbu Państwa przygotowywała odpowiedź

⁹³ Bez zobowiązań z lat ubiegłych w wysokości 3 587,8 tys. zł.

⁹⁴ Dz.U. Nr 238, poz. 1579.

na pozew złożony przez GW z 1 marca 2013 r. przeciwko Skarbowi Państwa o wartości przedmiotu sporu – 461 311,8 tys. zł. NCS złożyło 28 lutego 2013 r. pozew przeciwko Gwarantowi, o wypłatę środków z tytułu wystawionej gwarancji w wysokości 152 479,3 tys. zł.

Wynagrodzenie członków Zarządu NCS

Warunki wynagrodzenia członków Zarządu NCS zostały ustalone w oderwaniu od terminu zrealizowania podstawowego zadania Spółki, tj. budowy SN, a także od oceny realizacji tego zadania pod kątem oszczędności, efektywności i wydajności.

Ministerstwo w latach 2007–2012 wypłaciło Spółce, na podstawie umów powierzenia z 15 listopada 2007 r. i 23 grudnia 2008 r., wynagrodzenie za pełnienie funkcji inwestora zastępczego w łącznej wysokości 65 762,6 tys. zł⁹⁵. Środki te wydatkowano głównie na wypłatę wynagrodzeń⁹⁶, które wraz z pochodnymi wynosiły⁹⁷: w 2009 r. – 5 397 tys. zł (58,0% kosztów ogółem), w 2010 r. – 7 980 tys. zł (64,3%), w 2011 r. – 12 424 tys. zł (60,1%) i w 2012 r. – 13 566 tys. zł (61,4%).

Na wynagrodzenia miesięczne i roczne oraz premie, nagrody i odprawy dla członków Zarządu NCS sp. z o.o. od dnia powstania Spółki do 31 marca 2013 r. wypłacono łącznie 5 270,1 tys. zł. Do członków Zarządu i Rady Nadzorczej NCS sp. z o.o., na podstawie postanowień art. 14 ust. 1 ustawy o EURO 2012, nie miały zastosowania przepisy ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi⁹⁸, ustalającej limity wynagrodzeń przyznawanych tym osobom.

Do końca 2012 r., tj. w ramach pierwszej kadencji Zarządu NCS sp. z o.o. funkcję jego członków pełniło łącznie pięć osób. Powołanie członków Zarządu pierwszej kadencji nie zostało poprzedzone żadnym postępowaniem kwalifikacyjnym.

Z Michałem Borowskim, pierwszym Prezesem Zarządu Spółki powołanym 4 października 2007 r., zawarto umowę o pracę. Po odwołaniu go z funkcji Prezesa 6 sierpnia 2008 r., Zgromadzenie Wspólników (ZW) powołało nowy Zarząd i Spółka zawarła z jego członkami kontrakty menadżerskie. Rafała Kaplera powołano na stanowisko Prezesa Zarządu 6 sierpnia 2008 r., a Roberta Wojtasia i Janusza Kubickiego na członków Zarządu Spółki 24 września 2008 r. Po odwołaniu 14 lutego 2012 r., Rafała Kaplera Prezesem został Robert Wojtaś, który pełnił tę funkcję do 29 października 2012 r. Prezesem Zarządu drugiej kadencji od 1 listopada 2012 r. został Michał Prymas.

W kontraktach menadżerskich zawartych 1 października 2008 r. z członkami Zarządu NCS pierwszej kadencji postanowiono, że przysługuje im wynagrodzenie miesięczne, a niezależnie od niego Premia za Postęp przyznawana po uzyskaniu wydanej przez Radę Nadzorczą (RN) pozytywnej oceny realizacji zadań w danym półroczu oraz Premia za Sukces Końcowy uzależniona od terminowego uzyskania przez Spółkę ostatecznej lub prawomocnej decyzji zezwalającej na użytkowanie obiektu. Na podstawie tych kontraktów w 2009 r. wypłacono trzem członkom Zarządu Premie za Postęp za II półrocze 2008 r. w łącznej kwocie 73,4 tys. zł.

Na podstawie uchwał ZW z 25 sierpnia 2009 r., 8 lutego 2010 r. i 28 maja 2010 r. oraz uchwał RN z 16 września 2009 r. i 22 lutego 2010 r. aneksami nr 3 dokonano zmiany kontraktów menadżerskich.

⁹⁵ Z tego: 900,0 tys. zł w 2007 r., 7 700,0 tys. zł w 2008 r., 9 120,2 tys. zł w 2009 r., 13 556,4 tys. zł w 2010 r., 15 051,2 tys. zł w 2011 r.

⁹⁶ Średnioroczne zatrudnienie (w etatach) w Spółce wynosiło 10,86 w 2008 r. i co roku było wyższe: 29,81 w 2009 r., 40,32 w 2010 r., 54,77 w 2011 r. i 55,01 w 2012 r.

⁹⁷ Za pierwszy rok obrotowy, który obejmował okres od 1 listopada 2007 r. do 31 grudnia 2008 r., Spółka nie posiadała danych, ponieważ nie posiadała ksiąg rachunkowych za ten okres.

⁹⁸ Dz.U. z 2013 r., poz. 254 ze zm.

W wyniku tych zmian ustalono, iż członkowie Zarządu będą otrzymywali miesięczne wynagrodzenie podstawowe, nagrodę roczną, która przysługiwała z tytułu pełnienia funkcji członka Zarządu, bez konieczności spełnienia jakichkolwiek dodatkowych warunków oraz wynagrodzenie dodatkowe płatne w dwóch transzach, tj. 3/5 wynagrodzenia dodatkowego płatne w terminie 14 dni od uzyskania przez Spółkę pozwolenia na użytkowanie Stadionu Narodowego w Warszawie oraz 2/5 wynagrodzenia dodatkowego płatne w terminie 14 dni od zakończenia rozgrywek turnieju Mistrzostw Europy Euro 2012. W przypadku wygaśnięcia mandatu członka Zarządu przed zakończeniem rozgrywek turnieju EURO 2012 wynagrodzenie dodatkowe przysługiwało w wysokości 1/48 za każdy pełny miesiąc sprawowania funkcji począwszy od 1 stycznia 2009 r. w terminie 14 dni od dnia wygaśnięcia mandatu.

W latach 2009–2012 wypłacono członkom Zarządu nagrody roczne w łącznej kwocie 330,3 tys. zł. Dwóch członków Zarządu otrzymało wynagrodzenie dodatkowe w kwocie 825,0 tys. zł. Prezesowi Zarządu Rafałowi Kaplerowi, odwołanemu ze stanowiska 14 lutego 2012 r., nie wypłacono wynagrodzenia dodatkowego oraz nagrody rocznej za 2012 r. Prezesowi nie wypłacono również wynagrodzenia, które zgodnie z postanowieniami § 9 ust. 4 Kontraktu Menadżerskiego miało przysługiwać Dyrektorowi Generalnemu w przypadku wygaśnięcia mandatu członka Zarządu przed zakończeniem rozgrywek turnieju EURO 2012. Z wnioskiem o wstrzymanie wypłaty wynagrodzenia dodatkowego Prezesowi Zarządu NCS, wystąpiła do RN Spółki Minister Joanna Mucha. Jednocześnie Minister zleciła wykonanie dwóch ekspertyz prawnych dotyczących postanowień kontraktów menadżerskich, których celem było ustalenie ewentualnych skutków tego działania.

Należy zaznaczyć, że Minister Mirosław Drzewiecki, który akceptował postanowienia kontraktów menadżerskich, nie zlecił analizy prawnej przed ich zatwierdzeniem kolejnymi uchwałami ZW. Nie dokonywano również takich analiz w czasie obowiązywania tych kontraktów.

Prezes Rafał Kapler dochodził swojego wynagrodzenia w drodze postępowania sądowego. Do czasu zakończenia kontroli NIK postępowanie było w toku. Sąd przyznał 21 sierpnia 2013 r. byłemu Prezesowi wynagrodzenia wraz z odsetkami od lutego 2012 r.⁹⁹.

3.2.6. Nadzór Ministra nad realizacją zadań przez NCS

1. Nadzór Ministra Sportu i Turystyki nad spółką NCS, w której pełnił funkcję Zgromadzenia Wspólników realizowany był na podstawie przepisów Kodeksu spółek handlowych oraz na podstawie umowy o powierzeniu.

W ocenie NIK Minister nie zapewnił rzetelnego nadzoru nad realizacją zadań przez NCS, co przy przyjętym sposobie finansowania inwestycji, polegającym na tym, że zobowiązania zaciągała Spółka, a płatności dokonywało Ministerstwo, nie gwarantowało efektywnej, oszczędnej i terminowej realizacji zadania.

Minister, działając jako Zgromadzenie Wspólników (ZW) spółki NCS:

- ♦ wyraził zgodę na zawarcie przez NCS umowy z GW, mimo że jej wartość była wyższa o 308 361,1 tys. zł od kwoty ujętej w uchwale RM nr 143/2008 ustalającej Program wieloletni pn. „Przygotowanie i wykonanie przedsięwzięć Euro 2012” (1 220 mln zł), obowiązującej w dniu zawarcia umowy, co w ocenie NIK stanowiło, przekroczenie uprawnień;

⁹⁹ Narodowe Centrum Sportu musi zapłacić swojemu byłemu szefowi 571 tysięcy złotych – <http://wiadomosci.onet.pl/kraj/rafal-kapler-wygral-proces-z-narodowym-centrum-sportu/c1h90> (dostęp 22 grudnia 2013 r.).

- ♦ ustalił zasady i wysokość wynagrodzenia członków Zarządu w oderwaniu od terminowości, efektywności i oszczędności realizacji zadania budowy SN i w efekcie wszyscy członkowie Zarządu otrzymali pełne wynagrodzenie, mimo że inwestycja nie została zakończona i rozliczona;
- ♦ udzielił NCS zgody na zawarcie z firmą S. umowy najmu znajdujących się na Stadionie kiosków gastronomicznych, kantyny pracowniczej, restauracji VIP oraz kuchni. Zgodnie z pkt 5.3 umowy zawartej 20 grudnia 2011 r. NCS miało zapewnić na koszt Skarbu Państwa wykończenie i wyposażenie wynajmowanych pomieszczeń według zweryfikowanych i zmodyfikowanych przez S. projektów oraz w pełni wyposażać i zapewnić sprzęt kuchenny do kuchni głównych i pozostałych wynajmowanych pomieszczeń, mimo iż nie były to koszty pierwszego wyposażenia obiektu budowlanego w rozumieniu § 3 pkt 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa, które mogły zostać sfinansowane z budżetu państwa.

Ponadto firmie S. zapewniono wyłączność na świadczenie usług gastronomicznych na Stadionie. W przypadku powstania w obrębie Stadionu Narodowego nowych powierzchni gastronomicznych i miejsc sprzedaży produktów spożywczych, firmie przysługiwało pierwszeństwo ich wynajęcia, a w przypadku zawarcia przez NCS umów najmu łóż VIP, warunkiem zawarcia takiej umowy był zakup od S. pakietu cateringowego przez najemców tych łóż.

Wydatki poniesione na wyposażenie i wykończenie powierzchni gastronomicznych Stadionu wynajętych firmie S. wyniosły 36 272,2 tys. zł¹⁰⁰, natomiast przychody Ministerstwa uzyskane w okresie kwiecień–grudzień 2012 r. z tytułu czynszu i opłat eksploatacyjnych – 58,7 tys. zł (zgodnie z pkt. 7.16 umowy z firmą S. przez 13,5 miesięcy od daty udostępnienia danego pomieszczenia stawka czynszu najmu będzie wynosiła jedynie 20% ustalonej miesięcznej stawki podstawowej w kwocie 83,3 tys. zł).

NCS, za zgodą Ministra i akceptacją właściwych komórek organizacyjnych Ministerstwa, zawierał umowy lub ugody, które niedostatecznie zabezpieczały interes Skarbu Państwa lub naruszały przepisy prawa (patrz pkt 3.2.3. Informacji).

2. Realizacja zadań Ministra wynikających z ustawy o EURO 2012 oraz bieżąca współpraca ze spółkami celowymi należała do zadań Biura do Spraw Euro 2012, utworzonego w strukturze Ministerstwa 1 lutego 2008 r.¹⁰¹

Zgodnie z zasadami postępowania przy rozliczaniu płatności ze spółką NCS¹⁰² faktury wystawiane przez wykonawców budowy SN, po dokonaniu kontroli merytorycznej przez Spółkę¹⁰³, były przesyłane do Ministerstwa. Zawierały one m.in.: opis merytoryczny dokumentu; potwierdzenie wykonania pracy zgodnie z zawartymi umowami, potwierdzenie sprawdzenia pod względem merytorycznym, podpisane przez przedstawicieli NCS. Na tej podstawie Dyrektor Biura

¹⁰⁰ Na podstawie umów zawartych z wykonawcą – firmą Henpol sp. z o.o.

¹⁰¹ Statut nadany zarządzeniem Nr 8 Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 lutego 2008 r. (M.P. Nr 11, poz. 119).

¹⁰² Zarządzenie Nr 15 Dyrektora Generalnego Ministerstwa sportu i Turystyki z 4 sierpnia 2008 r. w sprawie wprowadzenia zasad postępowania przy rozliczaniu płatności ze spółką celową NCS (zmienionym zarządzeniem Nr 40 Dyrektora Generalnego MSiT z 17 grudnia 2009 r.) zgłoszenie zadania do realizacji odbywa się poprzez wniosek o zaangażowanie. We wniosku należało podać m.in.: przewidywaną wartość umowy, przedmiot umowy, uzasadnienie celowości przedmiotu zamówienia oraz przewidywany termin realizacji.

¹⁰³ Kontrola merytoryczna dokonywana przez Spółkę miała polegać na zbadaniu prawidłowości i celowości operacji potwierdzonej odpowiednimi dokumentami. Kontrola merytoryczna potwierdzała rzetelność danych a także stwierdzała, że dowody zostały wystawione zgodnie z istniejącym stanem prawnym (§ 4 pkt 9 ww. Zasad).

ds. Euro 2012 dokonywał potwierdzenia pod względem merytorycznym i przekazywał do Departamentu Ekonomiczno-Finansowego w celu dokonania płatności. Wbrew klauzulom zamieszczanym na fakturach nie były objęte nadzorem merytorycznym, na przykład: dokumentacja załączona do faktury dotyczącej realizacji umowy „G” na wykończenie i wyposażenie kiosków gastronomicznych i budowę płyty boiska¹⁰⁴ na kwotę 48 976 500,12 zł nie zawierała zestawień wartości wykonanych robót (protokół częściowego odbioru robót określał procent zaawansowania na poziomie 66,98%) ani kosztorysów powykonawczych (obmiarowych) wymaganych pkt. 2.1. umowy, a mimo to Dyrektor Biura ds. Euro 2012 dokonał potwierdzenia pod kątem merytorycznym, a Departament Ekonomiczno-Finansowy dokonał płatności. W przypadku ostatniej faktury¹⁰⁵ Ministerstwo również dokonało płatności na rzecz wykonawcy umowy „G”, mimo braku protokołu końcowego odbioru robót i kosztorysu powykonawczego (pkt 2.1. i 3.3. umowy), co skutkowało zapłatą zawyżonego o 17 733,6 tys. zł (brutto) wynagrodzenia.

Przed dokonaniem płatności na rzecz GW Ministerstwo nie weryfikowało dokumentów dostarczanych przez NCS pod kątem wywiązania się GW z obowiązku zapłaty podwykonawcom¹⁰⁶. W efekcie Ministerstwo wypłaciło całość wynagrodzenia GW, tj. kwotę 1 510 355 136,30 zł (brutto) i dodatkowo 22 862,9 tys. zł 41 podwykonawcom¹⁰⁷.

Biuro ds. Euro 2012 nie weryfikowało rzetelnie raportów NCS z realizacji inwestycji, przedstawiających rzeczowy i finansowy stan zaawansowania prac oraz terminowość i przyczyny ewentualnych opóźnień. Kontrola wykazała, że informacje zawarte w sprawozdaniach składanych przez NCS nie przedstawiały faktycznego stanu prac i sytuacji na budowie Stadionu Narodowego, np.: do stycznia 2011 r. NCS informowało Ministerstwo, że roboty budowlano-montażowe realizowane są zgodnie z harmonogramem, natomiast w sprawozdaniach za kolejne miesiące (luty, marzec 2011 r.) Spółka poinformowała, że osłabione tempo robót budowlanych w ostatnich miesiącach doprowadziło do sytuacji zagrażającej terminowi osiągnięcia zakończenia zadania (CZW).

3. Bieżącą konsultację w ramach prowadzonego przez Ministerstwo monitoringu budowy Stadionu Narodowego, w tym doradztwo przy weryfikacji zobowiązań zaciąganych przez NCS oraz zasadność i celowość podejmowanych działań zlecono p. A.G., niebędącej pracownikiem Ministerstwa, która posiadała uprawnienia budowlane w zakresie nadzorowania i kierowania budowlami, nie miała jednak doświadczenia w nadzorowaniu budowy dużych obiektów sportowych. Miesięczne raporty z wykonywanych czynności i podejmowanych działań, do składania których była ona zobowiązana na podstawie umów zlecenia, ograniczały się do wykazu zweryfikowanych wniosków o zaangażowanie środków finansowych i faktur. Osoba ta nie przedstawiała szczegółowych analiz dotyczących weryfikacji dokumentów, a jedynie przysyłała krótkie maile, w których informowała, że akceptuje dany wniosek NCS o zaangażowanie środków finansowych bądź prosi o bardziej szczegółowe informacje.

¹⁰⁴ Nr 101112051 z 29 grudnia 2011 r.

¹⁰⁵ Z 29 lutego 2012 r. na kwotę 4 826 151,00 zł.

¹⁰⁶ Zgodnie z postanowieniami art. 15.8 umowy podstawowej GW był zobowiązany do przedstawiania Spółce potwierdzeń dokonania zapłaty przez właściwy bank lub oświadczeń od podwykonawców potwierdzających fakt otrzymania płatności przez tych podwykonawców, a także przedstawiania dostarczonych przez ww. podwykonawców analogicznych potwierdzeń dokonania płatności na rzecz dalszych podwykonawców niezwłocznie po ich otrzymaniu. GW nie wywiązywał się z tego obowiązku.

¹⁰⁷ Do 31 grudnia 2012 r.

W okresie od 13 maja 2008 r. do 31 grudnia 2012 r. wypłacono p. A.G. z tytułu zawartych umów zleceń wynagrodzenie w kwocie 192,4 tys. zł.

4. W umowie o powierzeniu Minister zapewnił sobie prawo przeprowadzenia kontroli działań NCS. Minister przeprowadził tylko jedną kontrolę w NCS, a decyzja o jej przeprowadzeniu podjęta została na pięć dni przed terminem zakończenia inwestycji, ustalonym na 29 listopada 2011 r.¹⁰⁸. Kontrolerzy z Wydziału Kontroli i Audytu Ministerstwa w Sprawozdaniu z kontroli (bez daty) stwierdzili m.in., że Spółka zawierała umowy na kwoty przekraczające wartości wskazane we wnioskach kierowanych do Ministerstwa o zaangażowanie środków finansowych, uchwałach Zarządu lub Rady Nadzorczej. Dotyczyło to m.in.: umowy na wybudowanie systemu łączności bezprzewodowej wraz z systemem łączności dla policji, która o 109,5 tys. zł przewyższała kwotę wskazaną w uchwale Rady Nadzorczej, umowy na wykonanie łoża pokazowej, która o 141,2 tys. zł brutto przewyższała kwotę wskazaną w uchwale Zarządu, umowa na zakup klucza masterkey, która o 114,7 tys. zł brutto przewyższała kwotę wskazaną w uchwale Zarządu. Ponadto kontrolerzy z Ministerstwa wskazali na brak w Spółce dokumentacji zawierającej szczegółowe informacje potwierdzające konieczność i zasadność udzielania niektórych zamówień oraz szacowania ich wartości (np.: dostawa mebli biurowych do sali konferencyjnej, biznes klubu, fun klubu; dostawa mebli do pomieszczeń zawodniczych i technicznych; dostawa mebli do biznes klubu, galerii, pomieszczeń dla gwiazd, stref foyer).

5. W Ministerstwie nie funkcjonował efektywny system nadzoru właścicielskiego nad spółkami celowymi. Minister nie zapewnił skutecznej ochrony interesu Skarbu Państwa w umowach zawieranych przez NCS, których przedmiotem było oddanie SN do korzystania¹⁰⁹.

Minister Sportu i Turystyki zawarł z NCS 21 marca 2011 r. umowę użyczenia, w której w § 6 ust. 1 zobowiązywał Spółkę 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. Dyrektor Generalna Ministerstwa Monika Rolnik zatwierdziła 24 października 2011 r. *Procedurę obiegu dokumentów, związanych z umowami najmu, dzierżawy i użyczenia zawieranymi 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)*¹¹⁰, na podstawie której, przed przekazaniem wniosku o wyrażenie zgody na zawarcie umowy przez Ministra Skarbu Państwa, NCS miało 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

¹⁰⁸ W ugodzie z GW z 14 czerwca 2011 r.

¹⁰⁹ Ten punkt *Informacji* zawiera ustalenia kontroli przeprowadzonej przez NIK w IV kwartale 2013 r. w Ministerstwie Sportu i Turystyki na temat „Ochrona interesu Skarbu Państwa przez Ministra Sportu i Turystyki w umowach zawieranych przez spółkę Narodowe Centrum Sportu”, które zostały ujęte w wystąpieniu pokontrolnym z 28 lutego 2014 r. (sygn. KNO-4112-001-01/2013, S/13/009).

¹¹⁰ Zgodnie z art. 43 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2014 r., poz. 518 ze zm. – dalej *ustawa o gospodarce nieruchomościami*), nieruchomości oddane w trwałą zarząd m.in. ministerstwowi, mogły być oddawane w najem, dzierżawę lub użyczenie, za zgodą ministra właściwego ds. Skarbu Państwa.

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 3 listopada 2011 r.¹¹¹.

W ocenie NIK ustalone we wzorze umowy zapisy nie zabezpieczały interesu Skarbu Państwa w sposób wystarczający, ponieważ nie określono maksymalnej wysokości kary umownej, do której zapłacenia mógł być zobowiązany Skarb Państwa.

Minister i osoby zastępujące Dyrektora Generalnego Ministerstwa¹¹² wyraziły zgodę na zawarcie przez NCS umów z PZPN (24 stycznia 2012 r.¹¹³ i 12 października 2012 r.¹¹⁴) i Ekstraklasą S.A. (29 stycznia 2012 r.¹¹⁵) i oddanie w najem SN, pomimo że:

- ♦ ustalone w umowach kary umowne były niewspółmierne do świadczenia kontrahentów Spółki, tj. ich wysokość od blisko trzech do czterech razy przewyższała wartość umownego czynszu (dotyczy umów ze stycznia 2012 r.),
- ♦ w dacie zawarcia umów NCS nie dysponowało pozwoleniem na użytkowanie płyty boiska oraz drogi pożarowej, co stwarzało znaczące ryzyko zapłaty kary umownej w wysokości 1 500 tys. zł i zawarło je bez przestrzegania *Procedury* (dotyczy umów ze stycznia 2012 r.),
- ♦ umowy nie zawierały wszystkich zapisów dotyczących zabezpieczenia interesu Skarbu Państwa wskazanych we wzorze umowy, tj. zapisów dotyczących własności intelektualnej i możliwości wypowiedzenia umowy przez zarządcę nieruchomości.

Minister Sportu i Turystyki wyraziła zgodę na zawarcie przez NCS umowy użyczenia¹¹⁶ (umowa z 5 czerwca 2012 r.) podmiotowi zewnętrznemu do bezpłatnego używania pomieszczenia SN w celu organizacji koncertu Madonny. Jednocześnie z tym samym podmiotem NCS zawarło 16 marca 2012 r. umowę zakupu praw marketingowych, na podstawie której Skarb Państwa, jako sponsor koncertu, w zamian za świadczenia ze strony kontrahenta, zobowiązany był m.in. do uiszczenia opłaty sponsorskiej w wysokości 600 000 euro (netto). Z rozliczenia ww. umów wynika, że dochód Skarbu Państwa z tytułu realizacji praw marketingowych wyniósł 1 216,1 tys. zł, podczas gdy poniesione z budżetu państwa koszty związane z koncertem – 5 863,9 tys. zł, a tym samym kwota 4 647,8 tys. zł została wydatkowana niegospodarnie¹¹⁷.

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 świadczy o tym, że w Ministerstwie nie funkcjonował efektywny system nadzoru właścicielskiego.

¹¹¹ Pismo dyrektor Biura Administracyjnego Ministerstwa z 3 listopada 2011 r. (nr BA/201/2011/IW/20933).

¹¹² Maciej Pielą od 17 sierpnia 2009 r. do 27 kwietnia 2012 r., Lucyna Długosz-Nowicka od 28 kwietnia 2012 r. do 11 października 2012 r., Monika Rolnik od 12 października 2012 r.

¹¹³ Na organizację meczu z Portugalią.

¹¹⁴ Na organizację meczu z Anglią.

¹¹⁵ Na organizację meczu o Superpuchar Polski.

¹¹⁶ Umowa z 5 czerwca 2012 r.

¹¹⁷ Ustalenia kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2012 r. w cz.25 – Kultura fizyczna* (Nr kontroli P/13/063; KNO-4100-03-01/2013), przeprowadzonej w Ministerstwie Sportu i Turystyki w I kw. 2013 r.

3.2.7. Zarządzanie stadionem

1. Aneksem nr 2 z 21 marca 2011 r. do umowy o powierzeniu Ministerstwo zleciło Spółce do realizacji zadanie związane z zarządzaniem nieruchomością, w rozumieniu przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa, zgodnie z art. 13 ust. 2 pkt 5) i 6) ustawy o Euro 2012, tj. w zakresie związanym z przygotowaniem i przeprowadzeniem turnieju EURO 2012. Po turnieju NCS pełniło funkcję operatora (zarządzającego) SN bez podstawy prawnej. Dopiero w grudniu 2012 r., Minister Sportu i Turystyki ustanowił operatora obiektu, powierzając zarządzanie Stadionem spółce PL.2012+.

2. NCS w okresie od 26 lipca do 16 grudnia 2011 r. zorganizowało 10 imprez, w których udział wzięło ponad 211 tys. osób w tym m.in.: 26 lipca 2011 r. „Niedzielnny spacer po SN” (70 tys. osób), Big Light Show 27 sierpnia 2011 r. oraz „Wielki dzień otwarty” 2 października 2011 r. (140 tys. osób). W związku z organizowanymi imprezami Spółka w okresie od 9-16 grudnia 2011 r. wynajęła lub użyczyła część SN dla czterech instytucji, bez wymaganej art. 43 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgody Ministra Sportu i Turystyki.

3. W 2012 r. na SN odbyło się 14 imprez całostadionowych, w tym:

- ♦ pięć imprez testowych (m.in. impreza otwarcia „Oto jestem” 29 stycznia 2012 r.), w związku z którymi Ministerstwo poniosło koszty w łącznej wysokości 5 253,3 tys. zł, a z jednej, tj. meczu Polska – Portugalia (29 lutego 2012 r.) osiągnęło przychód w wysokości 719,6 tys. zł.
- ♦ turniej UEFA EURO 2012 – pięć meczów,
- ♦ po turnieju EURO 2012, osiem imprez w tym m.in. koncert Madonny (1 sierpnia 2012 r.) i zespołu Coldplay (19 września 2012 r.) oraz mecze Polska – RPA (12 grudnia 2012 r.) i Polska – Anglia (15-16 października 2012 r.).

Kampania reklamowa, zakup biletów i praw marketingowych do koncertu Madonny, zorganizowanie koncertu zespołu Coldplay oraz przeprowadzenie meczu Polska – Anglia zostały sfinansowane w kwocie 6 204,5 tys. zł przez Ministerstwo z rezerwy celowej (poz. 40), mimo że była ona utworzona na dofinansowanie zadań związanych z EURO 2012 oraz na upowszechnianie sportu wśród dzieci i młodzieży w zakresie piłki siatkowej. Było to niezgodne z art. 154 ust. 7 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, iż rezerwy celowe mogą być przeznaczone na wyłącznie na cel, na jaki zostały utworzone oraz wykorzystane zgodnie z klasyfikacją wydatków¹¹⁸.

Na koncert Madonny NCS zakupiło 4 037 (w tym: 3 737 biletów w cenie po 413 zł i 300 biletów w cenie 275 zł), za które Ministerstwo zapłaciło 1 625,9 tys. zł. Sprzedano 1 193 bilety, z których część po preferencyjnej cenie 100 zł zakupili m.in. pracownicy Ministerstwa, NCS i spółki PL.2012. NCS nie przedstawiło kontrolującemu rozliczenia ze sprzedaży ww. biletów ani dokumentów informujących o liczbie sprzedanych, niesprzedanych i przekazanych nieodpłatnie biletów. Prezes Zarządu NCS poinformował, że nie ma wiedzy na temat rozdysponowania pozostałych 2 844 biletów o łącznej wartości 1 174,6 tys. zł.

Na SN wybudowano 53 301 m² powierzchni przeznaczonych do wynajęcia, których część o łącznej powierzchni 37 336 m² została wykończona i wyposażona przez NCS do końca 2012 r. ze środków Ministerstwa. W 2012 r. Zarząd NCS podejmował działania w celu wynajęcia powierzchni

¹¹⁸ Patrz przypis 117.

komercyjnych SN m.in. prowadzono rozmowy/negocjacje z 3 firmami (najem powierzchni biurowych i sprzedaż praw marketingowych). Działania te były nieskuteczne.

4. NCS, do dnia zakończenia kontroli NIK nie było w stanie określić, jakie obiekty budowlane powstały w wyniku realizacji przedsięwzięcia Euro 2012 i jaka była ich wartość.

Sporządzając deklarację na podatek od nieruchomości NCS przyjęło, że SN jest budynkiem. We wszystkich decyzjach Wojewody Mazowieckiego zezwalających na budowę SN, tj. Nr 222/08 z 22 lipca 2008 r., 13 grudnia 2010 r., 4 listopada 2011 r. oraz we wszystkich decyzjach Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla m.st. Warszawy z 15 grudnia 2011 r., 25 stycznia 2012 r. i 9 lutego 2012 r., którymi udzielono pozwolenia na użytkowanie Stadionu Narodowego w Warszawie wraz z infrastrukturą towarzyszącą stwierdzono, że SN jest klasyfikowany jako obiekt kategorii V – wg ustawy prawo budowlane. W załączniku do ustawy prawo budowlane do V kategorii obiektów budowlanych zaliczono obiekty sportu i rekreacji, w tym m.in. stadiony.

W deklaracji podatkowej za 2012 r. NCS nie wykazało budowli (m.in.: jezdni, parkingów, chodników).

4.1 Przygotowanie kontroli

Kontrola poprzedzona została analizą: ustaleń przeprowadzonych przez NIK w latach 2008–2011 kontroli planowych pt. *Przygotowanie Polski do organizacji finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012*, stanu prawnego oraz opracowań dotyczących procesu planowania i realizacji inwestycji a także zarządzania ryzykiem.

Kontrole w poszczególnych jednostkach przeprowadzone zostały metodą bezpośrednich badań.

Kontrola zrealizowana została zgodnie z obowiązującymi w NIK standardami kontroli.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Kontrolę przeprowadziły dwa zespoły kontrolne z Delegatury NIK w Warszawie

Wyniki kontroli przedstawione zostały w wystąpieniach pokontrolnych, skierowanych do Ministra Sportu i Turystyki oraz do Prezesa spółki Narodowe Centrum Sportu-Rozliczenia sp. z o.o.

Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych zgłosili kierownicy obu jednostek kontrolowanych.

Minister w 4 złożonych zastrzeżeniach zakwestionował:

- ♦ zasadność zarzutu o niezidentyfikowaniu ryzyk związanych z niezakończeniem budowy Stadionu Narodowego,
- ♦ uznania za nieprawidłowość sfinansowania przez Skarb Państwa wykończenia i wyposażenia kiosków gastronomicznych na SN,
- ♦ uznania za niekorzystne dla Skarbu Państwa postanowień ugód zawartych z Generalnym Wykonawcą w zakresie: gwarancji jako środka zabezpieczenia wiarygodności oraz wypłaty GW ostatniej części wynagrodzenia z przeznaczeniem jej na pokrycie wynagrodzeń podwykonawców,
- ♦ negatywną ocenę ogólną realizacji zadania pn. „Budowa Stadionu Narodowego”.

Kolegium NIK na posiedzeniu 26 marca 2014 r. uwzględniło w części zastrzeżenie dotyczące gwarancji, usuwając ze zwrotu „niepewna gwarancja” wyraz „niepewna.” W pozostałym zakresie zastrzeżenia zostały oddalone.

Prezes Zarządu spółki NCS-Rozliczenia zgłosił 64 zastrzeżenia, kwestionując prawie wszystkie ustalenia, oceny, uwagi i wnioski zawarte w wystąpieniu pokontrolnym, w tym negatywną ocenę ogólną budowy i wykorzystania w 2012 r. SN.

Komisja Rozstrzygająca NIK uchwala z 15 kwietnia 2014 r.:

- ♦ 6 zastrzeżeń uwzględniła w całości,
- ♦ 18 zastrzeżeń uwzględniła w części,
- ♦ 40 zastrzeżeń oddaliła.

W wyniku uwzględnienia zastrzeżeń zmodyfikowany został w wystąpieniu pokontrolnym opis stanu faktycznego oraz treść uwag i wniosków, natomiast nie uległy zmianie oceny cząstkowe poszczególnych kontrolowanych obszarów, ani też ocena ogólna.

Minister Sportu i Turystyki w odpowiedzi z 6 maja 2014 r. na wystąpienie pokontrolne poinformował NIK o realizacji dwóch wniosków (definiowanie celów i rezultatów planowanych zadań oraz zarządzanie ryzykiem) i przyjęciu do realizacji drugiego wniosku (rozliczenie budowy SN oraz dokonywanie analiz ekonomiczno-finansowych w przypadku podejmowania zadań inwestycyjnych) oraz braku możliwości realizacji jednego wniosku (wyegzekwowanie od NCS rozliczenia biletów na koncert Madonny z uwagi na brak w NCS informacji w tym zakresie).

Prezes Zarządu spółki NCS-Rozliczenia w odpowiedzi z 23 czerwca 2014 r. na wystąpienie pokontrolne poinformował o przyjęciu do realizacji wszystkich wniosków pokontrolnych, przy czym proces ich realizacji będzie zależny m.in. od wyników postępowań toczących się w sądzie i prokuraturze¹¹⁹. Prezes poinformował, że operator SN spółka PL.2012+ w porozumieniu z Ministerstwem Sportu i Turystyki zleci wykonanie niezbędnych ekspertyz technicznych wyjaśniających kwestię kwalifikacji obiektu budowlanego SN wraz z infrastrukturą towarzyszącą. Finansowy wymiar nieprawidłowości ujawnionych w wyniku kontroli wyniósł 558 019,5 tys. zł, w tym:

- ♦ uszczuplenie środków w kwocie 19 022,9 tys. zł dotyczące wypłaty zawyżonego wynagrodzenia dla wykonawcy, nierozliczonych biletów na koncert Madonny oraz nienaliczonych kar umownych za zwłokę w wykonaniu projektu jednego z pomieszczeń SN;
- ♦ wydatkowanie środków z naruszeniem prawa w kwocie 445 150,2 tys. zł, tj. wydatki ponad kwotę środków zaplanowanych w programie wieloletnim na inwestycję, wydatki na wyposażenie i wykończenie pomieszczeń gastronomicznych dla najemcy, remont budynku i przebudowę ulicy oraz wynagrodzenie za 6 umów zawartych z naruszeniem ustawy Pzp;
- ♦ kwota 80 054,4 tys. zł wydatkowana z naruszeniem zasady należytego zarządzania finansami publicznymi, tj. wynagrodzenie wypłacone przed wykonaniem prac oraz wynagrodzenie za opracowanie, dotyczące weryfikacji założeń projektowych, którego zlecenie po zatwierdzeniu dokumentacji projektowej było niecelowe;
- ♦ potencjalne nieprawidłowości finansowe – 13 792 tys. zł – dotyczące nienaliczonych kar umownych projektantowi oraz niewyegzekwowanych od GW rekompensaty za odwołane imprezy i kary za opóźnienie w naprawie schodów kaskadowych (zawezwanie projektanta do próby ugodowej i zgłoszenie wierzytelności do masy upadłości członków konsorcjum GW).

¹¹⁹ Prokuratura prowadzi postępowanie przygotowawcze w związku z organizacją koncertu Madonny.

5.1. Analiza stanu prawnego

Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012¹²⁰ (ustawa o EURO 2012) wprowadziła szczególne przyspieszone i uproszczone warunki realizacji „przedsięwzięć EURO 2012”, tj. przedsięwzięć w zakresie projektowania, budowy, przebudowy lub remontu stadionów i innych obiektów budowlanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej niezbędnych do przeprowadzenia EURO 2012 a także innych przedsięwzięć niezbędnych do przeprowadzenia Turnieju (art. 1 ust. 2 ustawy).

W celu przygotowania i wykonania przedsięwzięć EURO 2012 Skarb Państwa musiał, a miasta-gospodarze EURO 2012 mogły tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością – spółki celowe (art. 7 ust. 1 i 6 ww. ustawy). Zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy o EURO 2012 przedmiotem działalności tych spółek było w szczególności zastępcze wykonywanie zadań inwestora i zadań nadzoru inwestorskiego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹²¹, a także m.in.: pozyskiwanie i przygotowywanie dokumentacji i występowanie z wnioskami o wydanie odpowiednich decyzji, pozwoleń, uzgodnień i opinii i uczestniczenie w odpowiednich postępowaniach, nabywanie własności lub innych praw do nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego oraz uczestniczenie w postępowaniach związanych z wywłaszczeniem nieruchomości i innych postępowaniach dotyczących tych nieruchomości, dysponowanie na cele budowlane nieruchomościami, zawieranie i nadzorowanie wykonywania umów na dostawy, usługi i roboty budowlane.

Zgodnie z art. 17 ustawy spółki celowe realizowały zadania w zakresie przygotowania lub wykonania przedsięwzięć EURO 2012 na podstawie umowy o powierzeniu zawartej z ministrem właściwym ds. kultury fizycznej¹²² lub jednostką samorządu terytorialnego, innym organem administracji rządowej reprezentującym Skarb Państwa lub przedsiębiorcą prowadzącym działalność gospodarczą w zakresie transportu publicznego.

Narodowe Centrum Sportu Spółka z o.o. (NCS) zostało powołane 4 października 2007 r. i 15 listopada 2007 r. Minister Sportu i Turystyki, w imieniu Skarbu Państwa, zawarł umowę o powierzeniu zadań związanych z przygotowaniem i wykonaniem EURO 2012. W ramach umowy NCS zobowiązało się do zastępczego wykonywania zadań inwestora i zadań nadzoru inwestorskiego w zakresie budowy Narodowego Centrum Sportu, w tym Stadionu Narodowego w Warszawie i obiektów towarzyszących, z infrastrukturą techniczną i komunikacyjną niezbędną do realizacji przedsięwzięcia oraz budowy Centrum Handlowego przy ul. Radzymińskiej w Warszawie. Minister Sportu i Turystyki zawarł ze Spółką 23 grudnia 2008 r. nową umowę o powierzeniu¹²³, w której jako przedmiot umowy określono budowę Stadionu Narodowego w Warszawie i towarzyszących obiektów określonych w projekcie budowlanym, z infrastrukturą techniczną i komunikacyjną niezbędną do realizacji przedsięwzięcia. Na mocy aneksu nr 1 z 5 sierpnia 2010 r. dotychczasowe zadania w zakresie

¹²⁰ Dz. U z 2010 r., Nr 26, poz. 133, ze zm.; weszła w życie 21 września 2007 r.

¹²¹ Dz.U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

¹²² Art. 17 ust. 1 ustawy zmienionej przez art. 79 pkt 7 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz.U. z 2014 r., poz. 715), która weszła w życie 16 października 2010 r.

¹²³ Umowa ta była zmieniana czterema aneksami, tj.: nr 1 z 5 sierpnia 2010 r., nr 2 z 21 marca 2011 r., nr 3 z 13 czerwca 2011 r. i nr 4 z 21 grudnia 2011 r., na podstawie którego przedłużono termin obowiązywania umowy o powierzeniu do 31 grudnia 2013 r.

budowy Stadionu Narodowego zostały rozszerzone o zadania dotyczące przygotowania Stadionu do organizacji EURO 2012 oraz zarządzania nieruchomością w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa.

Szczegółowa problematyka dotycząca umów o powierzenie przedsięwzięć EURO 2012 zawarta została w rozdziale 3 ustawy o EURO 2012.

W zakresie organizacji i zasad działania spółek celowych wprowadzono m.in. zasady dotyczące: maksymalnej liczby osób wchodzących do zarządu i rady nadzorczej (art. 9 ust. 1 i 2), reprezentowania Skarbu Państwa i miast-gospodarzy EURO 2012 w składzie rady nadzorczej (art. 9 ust. 3-5), zakazów prowadzenia określonych działań, braku możliwości ogłoszenia upadłości i wszczęcia postępowania naprawczego (art. 10), szczególnych przypadków rozwiązania spółki celowej (art. 11).

W art. 14 ustawy o EURO 2012 określono, że do członków zarządu i rady nadzorczej spółki celowej nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi¹²⁴, a w przypadku odwołania członka zarządu i rady nadzorczej odprawa nie może być większa niż wartość jednomiesięcznego wynagrodzenia.

W celu zachowania jak największej kontroli nad zawieraniem umów przez spółki celowe z podmiotami trzecimi wprowadzono obowiązek uzyskania zgody rady nadzorczej, jeżeli wartość zobowiązania przekracza 500 tys. zł bez podatku od towarów i usług (art. 20 ustawy o EURO 2012). Przy takim uregulowaniu tego problemu, dodatkowo zastosowanie miał art. 17 § 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych¹²⁵, zgodnie z którym czynność prawna dokonana bez tej zgody będzie nieważna.

W sprawach nieuregulowanych w ustawie o EURO 2012, do spółek celowych stosuje się przepisy ustawy Kodeks spółek handlowych (art. 16 ustawy o EURO 2012).

Skarb Państwa, reprezentowany przez ministra właściwego do spraw kultury fizycznej albo inny organ administracji rządowej, jednostka samorządu terytorialnego albo przedsiębiorca prowadzący działalność gospodarczą w zakresie transportu publicznego udziela spółce celowej pełnomocnictw niezbędnych do przygotowania lub wykonania zadań powierzonych spółce celowej w umowie, o której mowa w art. 17 ust. 1 (art. 19 ustawy).

Artykuł 21 ustawy o EURO 2012 pozwalał spółce celowej na skorzystanie przy zawieraniu umów z art. 5 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹²⁶ (pozwalającego na udzielanie zamówień w trybie zamówienia z wolnej ręki bez zachowania przesłanek zastosowania trybu oraz na stosowanie kryteriów oceny ofert odnoszących się do właściwości wykonawcy) pod warunkiem, że umowy zostaną zawarte przed zakończeniem finałowego turnieju Euro, a termin ich wygaśnięcia upłynie do 31 grudnia 2012 r. Art. 21 został uchylony z dniem 24 października 2008 r. na mocy ustawy z dnia 4 września 2008 r. o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw¹²⁷. W uzasadnieniu tej zmiany podano, że szeroka interpretacja przepisu art. 21 może prowadzić do stosowania art. 5 ustawy – Prawo zamówień publicznych do udzielania przez spółki celowe również zamówień na roboty budowlane, dostawy oraz pozostałe usługi, co jest niezgodne z prawem Unii Europejskiej.

¹²⁴ Dz.U. z 2013 r., poz. 254 ze zm.

¹²⁵ Dz.U. z 2013 r., poz. 1030 ze zm.

¹²⁶ Dz.U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

¹²⁷ Dz.U. Nr 171, poz. 1058.

Ustawa o EURO 2012 umożliwiała spółce celowej wypowiedzenie ze skutkiem natychmiastowym umów zawartych na mocy art. 18 ust. 1 pkt 7 (art. 22 ust. 1). Wypowiedzenie oparte na tym przepisie mogło być dokonane jedynie w sytuacji opóźnienia lub nienależytego wykonania tych umów, co ponadto musi skutkować ryzykiem utrudnienia lub uniemożliwienia rozpoczęcia lub przeprowadzenia EURO 2012. W takiej sytuacji spółka celowa po dokonaniu wypowiedzenia była uprawniona do powierzenia wykonania umowy innemu przedsiębiorcy (art. 22 ust. 2 ustawy o EURO 2012).

Ustawa przyznała Ministrowi Sportu i Turystyki kompetencje w zakresie wykonywania uprawnień ministra właściwego ds. Skarbu Państwa wobec spółek celowych, określone w ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa¹²⁸. Ważnym elementem ustawy o EURO 2012 jest katalog przepisów zawierających uproszczenia obowiązujących procedur administracyjnych (rozdział 6 ustawy o EURO 2012). Jednym z ważniejszych rozwiązań mających na celu skrócenie procedury administracyjnej jest nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności wszelkim decyzjom administracyjnym wydawanym w związku z realizacją przedsięwzięć EURO 2012 (art. 34 ust. 1 ustawy o EURO 2012).

W ustawie o EURO 2012 zawarto trzy delegacje ustawowe dla Rady Ministrów: w art. 4 ust. 1 do określenia, w drodze rozporządzenia, wykazu przedsięwzięć Euro 2012 realizowanych na zasadach określonych w ustawie, w art. 5 ust. 1 do ustanowienia programu wieloletniego w celu przygotowania i wykonania przedsięwzięć Euro 2012 oraz w art. 11 ust. 4 do określenia, w drodze rozporządzenia, warunków powierzenia spółce celowej, utworzonej przez Skarb Państwa, zarządzania obiektami budowlanymi powstałymi w wyniku realizacji przedsięwzięć Euro 2012, w sposób zapewniający należyte wykorzystanie tych obiektów, z uwzględnieniem przepisów dotyczących pomocy publicznej.

W załączniku do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 października 2007 r. w sprawie wykazu przedsięwzięć Euro 2012¹²⁹, które obowiązywało do 2 lutego 2010 r., pod poz. 3 figurowało przedsięwzięcie pod nazwą „Budowa Narodowego Centrum Sportu – Stadion Narodowy”. Od 3 lutego 2010 r. zaczęło obowiązywać rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 grudnia 2009 r. w sprawie wykazu przedsięwzięć Euro 2012¹³⁰ i pod poz. 3 wykazu ujęto przedsięwzięcie „Budowa Stadionu Narodowego”.

Od 23 kwietnia 2011 r. obowiązuje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r. w sprawie warunków powierzenia spółce celowej, utworzonej przez Skarb Państwa, zarządzania obiektami budowlanymi powstałymi w wyniku realizacji przedsięwzięć Euro 2012¹³¹.

Na podstawie art. 117 ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 2005 r. o finansach publicznych¹³², w związku z art. 5 ustawy o EURO 2012 Rada Ministrów uchwałą nr 143/2008 z dnia 24 czerwca 2008 r. ustanowiła program wieloletni pod nazwą *Przygotowanie i wykonanie przedsięwzięć Euro 2012*. Podstawowym celem programu była koordynacja i przyspieszenie prac związanych z realizacją inwestycji stadionowych niezbędnych do przeprowadzenia Mistrzostw poprzez ich dofinansowanie (lub sfinansowanie) z budżetu państwa.

¹²⁸ Dz.U. z 2012 r., poz. 1224.

¹²⁹ Dz.U. Nr 192, poz. 1385 ze zm.

¹³⁰ Dz.U. z 2013 r., poz. 1345.

¹³¹ Dz.U. Nr 75, poz. 399.

¹³² Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

Rada Ministrów podjęła 27 października 2009 r. uchwałę Nr 191/2009 zmieniającą uchwałę (Nr 143/2008 z dnia 24 czerwca 2008 r.) w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pn. *Przygotowanie i wykonanie przedsięwzięć Euro 2012*. Zmiana uchwały w sprawie ustanowienia programu wieloletniego wynikała z konieczności zabezpieczenia zwiększonych kosztów budowy Stadionu Narodowego w Warszawie.

Podstawowe zasady dotyczące projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych oraz zasady działania organów administracji publicznej w tych dziedzinach określa ustawa prawo budowlane. Szczegółowe kwestie ujęte zostały w aktach wykonawczych do tej ustawy: w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia¹³³; w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego¹³⁴; rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie¹³⁵; w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego¹³⁶.

Zaprojektowanie i/lub wykonanie robót budowlanych wymaga przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie i na zasadach określonych w ustawie Prawo zamówień publicznych. Szczegółowe kwestie związane z robotami budowlanymi ujęte zostały w aktach wykonawczych do tej ustawy: w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym¹³⁷ oraz w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego¹³⁸.

Zasady wydatkowania środków publicznych określone zostały w ustawie o finansach publicznych: z dnia 30 czerwca 2005 r. (obowiązującej do dnia 31 grudnia 2009 r.) i z dnia 27 sierpnia 2009 r.¹³⁹ Rozporządzeniem z dnia 2 grudnia 2010 r. Rada Ministrów ustaliła szczegółowy sposób i tryb finansowania inwestycji z budżetu państwa¹⁴⁰.

¹³³ Dz.U. Nr 108, poz. 953, ze zm.

¹³⁴ Dz.U. Nr 120, poz. 1133, ze zm. Obowiązywało do 28 kwietnia 2012 r.

¹³⁵ Dz.U. Nr 75, poz. 690, ze zm.

¹³⁶ Dz.U. Nr 138, poz. 1554.

¹³⁷ Dz.U. Nr 130, poz. 1389.

¹³⁸ Dz.U. z 2013 r., poz. 1129.

¹³⁹ Dz.U. Nr z 2013 r., poz. 885 ze zm.

¹⁴⁰ Dz.U. Nr 238, poz. 1579 – obowiązuje od 1 stycznia 2011 r. Rozporządzenie to było poprzedzone rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz.U. Nr 120, poz. 831).

5.2. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (Dz.U. z 2010 r. Nr 26, poz. 133 ze zm.)
2. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.)
3. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.)
4. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2013 r., poz. 1030 ze zm.)
5. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.)
6. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.)
7. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.)
8. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz.U. z 2012 r., poz. 1224)
9. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz.U. Nr 120, poz. 1133 ze zm.) – obowiązywało do 28 kwietnia 2012 r.
10. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego (Dz.U. z 2013 r., poz. 1129)
11. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz.U. Nr 120, poz. 831) – obowiązywało do 31 grudnia 2010 r.
12. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz.U. Nr 238, poz. 1579)
13. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 października 2007 r. w sprawie wykazu przedsięwzięć Euro 2012 (Dz.U. Nr 192, poz. 1385 ze zm.) – obowiązywało do 2 lutego 2010 r.
14. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 grudnia 2009 r. w sprawie wykazu przedsięwzięć Euro 2012 (Dz.U. z 2013 r., poz. 1345)
15. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r. w sprawie warunków powierzania spółce celowej, utworzonej przez Skarb Państwa, zarządzania obiektami budowlanymi powstałymi w wyniku realizacji przedsięwzięć Euro 2012 (Dz.U. Nr 75, poz. 399)

5.3. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz osób kierujących tymi podmiotami

1. Ministerstwo Sportu i Turystyki – Minister Sportu i Turystyki:
 - Tomasz Lipiec od 31 października 2005 r. do 9 lipca 2007 r.
 - Elżbieta Jakubiak od 23 lipca do 15 listopada 2007 r.
 - Mirosław Drzewiecki od 16 listopada 2007 r. do 13 października 2009 r.
 - Adam Giersz od 14 października 2009 r. do 17 listopada 2011 r.
 - Joanna Mucha od 18 listopada 2011 r. do 26 listopada 2013 r.
 - Andrzej Biernat od 27 listopada 2013 r.
2. Narodowe Centrum Sportu sp. z o.o. – Zarząd w składzie:
 - Michał Borowski – Prezes Zarządu od 4 października 2007 r. do 6 sierpnia 2008 r.
 - Rafał Kapler – Prezes Zarządu od 6 sierpnia 2008 r. do 14 lutego 2012 r.
 - Robert Wojtaś – Prezes Zarządu od 14 lutego 2012 r. do 29 października 2012 r.
 - Michał Prymas – Prezes Zarządu od 1 listopada 2012 r. do 31 grudnia 2012 r.
 - Robert Wojtaś – członek Zarządu od 24 września 2008 r. do 13 lutego 2012 r.
 - Janusz Kubicki – członek Zarządu od 24 września 2008 r. do 31 grudnia 2012 r.

5.4. Wykaz organów i osób, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
8. Komisja Finansów Publicznych Sejmu
9. Komisja Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki Sejmu RP
10. Komisja Skarbu Państwa Sejmu RP
11. Komisja Ustawodawczej Sejmu RP
12. Komisja Budżetu i Finansów Publicznych Senatu RP
13. Komisja Nauki, Edukacji i Sportu Senatu RP
14. Komisja Ustawodawcza Senatu RP
15. Szef Kancelarii Prezydenta
16. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
17. Szef Kancelarii Sejmu RP
18. Szef Kancelarii Senatu RP
19. Minister Sportu i Turystyki
20. Minister Skarbu Państwa
21. Minister Finansów



**MINISTER
SPORTU I TURYSTYKI**

Warszawa, dnia 7 sierpnia 2014 r.

**Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli**

Szanowny Panie Prezecie,

w nawiązaniu do pisma nr LWA-4101-03-01/2013 P/13/176 z dnia 24 lipca 2014 r., przekazującego Informację o wynikach kontroli pt.: *Budowa i wykorzystanie Stadionu Narodowego w Warszawie*, poniżej przedstawiam stanowisko Ministra Sportu i Turystyki w przedmiotowym zakresie.

Odnosząc się do ogólnej oceny zamieszczonej w podsumowaniu wyników kontroli, pragnę wskazać, że nie podzielam poglądu wyrażonego w Informacji, jakoby całość procesu dotyczącego budowy i wykorzystania Stadionu Narodowego w Warszawie zasługiwała na negatywną ocenę.

Na wstępie należy podkreślić, że budowa Stadionu Narodowego w Warszawie była jednym z elementów przygotowań Polski do organizacji Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012. Decyzja Komitetu Wykonawczego Europejskiej Unii Piłkarskiej (UEFA), która zapadła w kwietniu 2007 r., wymagała podjęcia szybkich i zdecydowanych kroków, zmierzających do zapewnienia skutecznej realizacji stadionu piłkarskiego w Warszawie, który spełniałby wszystkie wymagania UEFA względem stadionów, na których mogą być rozgrywane tzw. mecze otwarcia. Inwestycja budowy Stadionu Narodowego w Warszawie, ze względu na wielofunkcyjny charakter obiektu i czas realizacji, była przedsięwzięciem w takim samym stopniu innowacyjnym, co bezprecedensowym.

Od momentu ogłoszenia decyzji o organizacji ww. imprezy przez Polskę i Ukrainę do czasu rozpoczęcia pierwszych robót rozbiórkowych na terenie dawnego Stadionu Dziesięciolecia minęło zaledwie 1,5 roku. Biorąc pod uwagę, że w tym okresie należało określić zasady i tryb przygotowań do Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (co nastąpiło w ustawie z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012), a także doprowadzić do utworzenia spółki celowej odpowiedzialnej za realizację inwestycji budowy Stadionu Narodowego oraz przygotować inwestycję (przygotowanie projektu inwestycyjnego, przeprowadzenie postępowań w przedmiocie udzielenia zamówienia publicznego), należy stwierdzić, że proces ten

przebiegał sprawnie i efektywnie. Podczas przygotowań zostały wykorzystane całkowicie nowe, unikatowe narzędzia i struktury, które mogą wyznaczać nowe standardy projektowe w organizacji imprez tej rangi.

Należy wskazać, że realizowany zakres inwestycji istotnie różnił się od zakresu planowanego. W 2006 r. planowano bowiem realizację Narodowego Centrum Sportu, w ramach którego Stadion Narodowy był jednym z elementów. W 2008 r. natomiast podjęto decyzję o wybudowaniu tylko Stadionu Narodowego w Warszawie. Zmiana pierwotnych planów była wynikiem braku środków na pokrycie kosztów planowanego przedsięwzięcia.

Od momentu podjęcia decyzji o budowie Stadionu Narodowego podjęto działania mające na celu oszacowanie w sposób właściwy kosztów budowy tego Stadionu. W tym celu został sporządzony kosztorys inwestorski. Oszacowana na podstawie kosztorysu inwestorskiego, wykonanego w oparciu o projekt wykonawczy opracowany przez zespół projektantów jesienią 2008 r., wartość inwestycji budowy Stadionu Narodowego została wskazana w wysokości 2.310.000 tys. zł. Informacja ta nie została podana do szerszej publicznej wiadomości, gdyż mogłaby wpłynąć na wysokość ofert składanych przez uczestników przetargu na wyłonienie wykonawcy I etapu i generalnego wykonawcy II etapu budowy. Biorąc pod uwagę oszacowaną wartość inwestycji, wynikającą z kosztorysu inwestorskiego, a wartość nakładów na inwestycję obejmującą: Stadion Narodowy wraz z wyposażeniem, remont budynku administracyjno-biurowego, przygotowanie placu parkingowego, ciągów pieszych oraz zieleni, a także przebudowę Wybrzeża Szczecińskiego (2.189.095.181,49 zł), należy stwierdzić, że koszty realizacji inwestycji zostały oszacowane w sposób prawidłowy.

Mając na uwadze informację na temat szacowanych kosztów inwestycji, jednocześnie będąc świadomym tego, że kwoty wskazane w uchwałach Rady Ministrów nr 196/2006 z dnia 21 listopada 2006 r. i nr 143/2008 z dnia 24 czerwca 2008 r. były nieaktualne, Minister Sportu i Turystyki podjął działania zmierzające do zmiany ww. uchwał. Przygotowano projekt nowelizacji uchwały o programie wieloletnim. Założona pierwotnie kwota nie była bowiem aktualizowana przez ponad 1,5 roku mimo zmian w cenach materiałów, urządzeń, pracy, kursu euro i dolara. Ponadto, kwota pierwotnie planowana siłą rzeczy nie uwzględniała danych z coraz bardziej uszczegółowionych projektów, opracowywanych na podstawie wymagań zarówno inwestora, jak i UEFA.

W związku z koniecznością zachowania właściwego przebiegu i tempa prac zmierzających do rozpoczęcia budowy Stadionu Narodowego, Minister Sportu i Turystyki wyraził zgodę na zawarcie umowy z konsorcjum generalnego wykonawcy na realizację inwestycji budowa Stadionu Narodowego w Warszawie. Należy zauważyć, że terminowa realizacja ww. inwestycji była kluczowa dla przebiegu całego procesu przygotowań do finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012. Opóźnienia w wyłonieniu generalnego wykonawcy inwestycji i rozpoczęcia prac budowlanych mogły w znaczący sposób zagrozić organizacji całego turnieju.

Kwota wydatków na budowę Stadionu Narodowego została wyznaczona przez cechy projektowanego obiektu, który z założenia miał być obiektem wielofunkcyjnym, jak również z uwagi na konieczność spełnienia wymogów UEFA i potrzebę zapewnienia jego funkcjonalności w długim okresie. W związku z tym, że kwota niezbędnych wydatków

została ustalona w oparciu o kosztorys inwestorski prac, opracowany z uwzględnieniem wymogów, o których mowa powyżej, należy uznać, że była ona proporcjonalna do zakresu prac niezbędnych do wykonania. Stadion Narodowy został zaprojektowany jako arena piłkarska, na której mogą również być organizowane innego rodzaju imprezy. Takie rozwiązanie pozwala na zapewnienie dostępności do imprez sportowych najpopularniejszej dyscypliny sportu w Polsce – rozgrywek piłki nożnej – z zachowaniem wysokiego standardu jakościowego i bezpieczeństwa, a także innego typu imprez.

Decyzja Skarbu Państwa o budowie w Warszawie stadionu była konsekwencją wyboru w dniu 17 kwietnia 2007 r. przez Komitet Wykonawczy UEFA polsko-ukraińskiej oferty na organizację turnieju UEFA EURO 2012. Stolica Polski, będąca jednym z miejsc rozgrywek turniejowych, nie dysponowała żadnym obiektem, który spełniałby standardy umożliwiające przeprowadzenie meczów w randze UEFA EURO. Decyzja o ubieganiu się o organizację turnieju oraz wybór oferty polsko – ukraińskiej automatycznie więc wymuszały podjęcie takiej decyzji.

Stadion Narodowy został wzniesiony w niecce dawnego Stadionu Dziesięciolecia. Decyzja o lokalizacji tej inwestycji była pokłosiem przyjętej w 2006 r. koncepcji Narodowe Centrum Sportu, mającej na celu rewitalizację rozległych terenów wokół dawnego Stadionu Dziesięciolecia, które, choć położone w centrum miasta, były obszarem zaniedbanym i przez to wyłączonym z tkanki miejskiej. Budowa Stadionu Narodowego miała umożliwić rozwój tych terenów i w ten sposób zapewnić ich wykorzystanie. Stadion Dziesięciolecia, ze względu na przestarzałą konstrukcję i brak możliwości modernizacji – dostosowania do współcześnie niezbędnych funkcji, nie mógł zostać w żaden sposób wykorzystany do organizacji turnieju UEFA EURO 2012. W związku z tym poddano go praktycznie w całości rozbiórce, tak aby można było przygotować grunt pod wzniesienie nowego obiektu. Z tego też względu budowę Stadionu Narodowego podzielono na dwa etapy. W I etapie zostały wykonane roboty rozbiórkowe starego Stadionu Dziesięciolecia, roboty ziemne, wzmocnienie gruntu poprzez palowanie oraz przygotowanie platform roboczych, które pozwoliłyby na operowanie ciężkim sprzętem. Natomiast II etap budowy obejmował wykonanie pozostałych robót budowlanych i instalacyjnych, pozwalających na uzyskanie obiektu gotowego do eksploatacji.

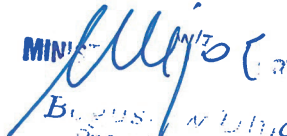
Sposób działania spółki Narodowe Centrum Sportu sp. z o.o. oraz sposób nadzoru nad tą spółką wynikał z rozwiązań dotyczących funkcjonowania tej spółki, nałożonych przez ustawę z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (dalej „ustawa o EURO”). W art. 13 ust. 2 ustawy o EURO ustawodawca przesądził bowiem, że przedmiotem działalności spółek celowych realizujących przedsięwzięcia Euro 2012 jest w szczególności zastępcze wykonywanie zadań inwestora i zadań nadzoru inwestorskiego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.). Zadania te, zgodnie z art. 17 ust. 3 ustawy o EURO, spółka celowa utworzona przez Skarb Państwa wykonuje w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa. W ten sposób ustawodawca zdecydował, że administracja państwowa w procesie realizacji przedsięwzięć Euro 2012 będzie zastępowana przez specjalnie do tego powołane profesjonalne podmioty, których zadaniem jest zapewnienie pełnej obsługi ekonomiczno-techniczno-nadzorczej w odniesieniu do inwestycji. Należy więc podkreślić, że z przepisów ustawy o EURO wynikał taki sposób

działania spółki Narodowe Centrum Sportu sp. z o.o., w którym spółka ta zaciągała zobowiązania w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa, za które Skarb Państwa – jako podmiot zobowiązany – był zobligowany zapłacić.

Ministerstwo Sportu i Turystyki nie zgadza się również z oceną działalności spółki Narodowe Centrum Sportu sp. z o.o., przedstawioną w pkt 6 Informacji. Stanowisko wyrażone w tym zakresie przez Najwyższą Izbę Kontroli zmierza do oceny prawidłowości realizacji zobowiązań Skarbu Państwa względem członków konsorcjum generalnego wykonawcy. Z uwagi na skomplikowany i sporny charakter sprawy, w tym zgłaszane przez obydwie strony roszczenia co do sposobu wykonania wzajemnych zobowiązań, przesądzanie przez Najwyższą Izbę Kontroli na tym etapie o nienależytej realizacji zobowiązań inwestora zastępczego należy uznać za zbyt daleko idące. Okoliczności wymienione w informacji NIK, dotyczące sposobu realizacji inwestycji, oparte zostały w zasadniczej mierze na twierdzeniach, jakie podnoszoną w sporze ze Skarbem Państwa członkowie konsorcjum generalnego wykonawcy. Skarb Państwa nie uznaje zasadności tych twierdzeń, kwestionuje roszczenia członków konsorcjum generalnego wykonawcy w prowadzonych postępowaniach sądowych, dodatkowo podnosząc własne roszczenia w zakresie nienależytego wykonania umowy przez członków konsorcjum generalnego wykonawcy. Zasadność roszczeń podnoszonych w tym zakresie przez Skarb Państwa oraz członków konsorcjum generalnego wykonawcy będzie przedmiotem szczegółowego badania i oceny sądów, przed którymi zawisły spory, po ustaleniu całokształtu okoliczności sprawy.

Podsumowując, pragnę wskazać, że jakkolwiek proces wybudowania Stadionu Narodowego nie był wolny od pewnych nieprawidłowości, to jednak nie zasługuje na ocenę negatywną z uwagi na osiągnięty efekt. Stadion Narodowy, zaprojektowany w oparciu o najwyższe standardy UEFA, jest jednym z najnowocześniejszych obiektów wielofunkcyjnych w Europie i spełnia normy obowiązujące dla tego typu obiektów. Dzięki charakterowi obiektu możliwe jest organizowanie różnorodnych imprez z wykorzystaniem potencjału Stadionu Narodowego. Stadion Narodowy nie tylko służył w sposób właściwy w okresie rozgrywek finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012, ale jest wykorzystywany po ich zakończeniu (organizowane są również koncerty, spotkania biznesowe czy konferencje).

Z pozdrowieniami


MINISTERSTWO SPORTU I TURYSTYKI
Bogusław Dłujasz
Podsekretarz Stanu