

Ochrona prawna interesu Skarbu Państwa

Organizacja meczów piłkarskich na Stadionie Narodowym

ŁUKASZ RÓG

Narodowe Centrum Sportu w 2012 r. zawarło w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa sześć umów dotyczących organizacji meczów piłkarskich na Stadionie Narodowym. NIK zbadała te, w których przewidziano obowiązek zapłaty przez Skarb Państwa znacznych kar umownych: z Polskim Związkiem Piłki Nożnej na organizację 29 lutego 2012 r. meczu pomiędzy Polską i Portugalią; z Ekstraklasą SA na organizację 11 lutego 2012 r. meczu o Superpuchar Polski oraz z PZPN na organizację meczu pomiędzy Polską i Anglią 16 października 2012 r. W przypadku każdej z tych umów stwierdzono nieprawidłowości, przy czym najpoważniejsze negatywne konsekwencje z punktu widzenia interesu Skarbu Państwa może mieć umowa z Ekstraklasą SA.

Wprowadzenie

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w Ministerstwie Sportu i Turystyki (dalej: „Ministerstwo”, „MSiT”) kontrolę pn. „Ochrona interesu Skarbu Państwa przez Ministra Sportu i Turystyki w umowach zawieranych przez spółkę Narodowe Centrum Sportu”¹. Ustalenia stanu faktycznego i ocena kontrolowanej działalności, a także uwagi i wnioski w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości

zostały zawarte w wystąpieniu pokontrolnym do Ministra Sportu i Turystyki z 28 lutego 2014 roku².

Celem kontroli była ocena zapewnienia należytej ochrony prawnej interesu Skarbu Państwa w umowach zawieranych w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa – Ministra Sportu i Turystyki przez spółkę celową Narodowe Centrum Sportu sp. z o.o. w Warszawie³ (dalej: „NCS”, „Spółka”).

¹ Artykuł został opracowany na podstawie wyników kontroli: *Ochrona interesu Skarbu Państwa przez Ministra Sportu i Turystyki w umowach zawieranych przez spółkę Narodowe Centrum Sportu*, nr ewid. S/13/009/KNO.

² Nr KNO-4112-001-01/2013.

³ NCS to spółka celowa Skarbu Państwa, utworzona na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy z 7.09.2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (DzU z 2010 r., nr 26, poz. 133 ze zm.) – dalej: „ustawa o EURO 2012”. Ogólny przedmiot działalności



Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że ochrona interesu Skarbu Państwa przez Ministra Sportu i Turystyki w umowach zawieranych w latach 2011–2012 przez Narodowe Centrum Sportu Sp. z o.o. w Warszawie była niewystarczająca. W Ministerstwie nie funkcjonował efektywny system nadzoru właścicielskiego⁴, o czym świadczy niepełne zabezpieczenie 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.

Budowa Stadionu Narodowego mieściła się w wykazie przedsięwzięć EURO 2012, zawartych w ofercie przyjętej przez Unię Europejskich Związków Piłkarskich (UEFA) oraz objętych zobowiązaniami i gwarancjami Rządu Rzeczypospolitej

Polskiej lub jednostek samorządu terytorialnego, a także innych, niezbędnych do przeprowadzenia finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012, stanowiącym załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z 29 grudnia 2009 r. w sprawie wykazu przedsięwzięć EURO 2012⁵.

W tak zwanej umowie stadionowej⁶ Minister Sportu i Turystyki – reprezentujący Skarb Państwa – przyjął zobowiązanie, że stadiony, na których będą rozgrywane mecze w ramach EURO 2012, będą gotowe i w pełni funkcjonalne nie później niż rok przed pierwszym meczem turnieju. Wiązało się to z koniecznością przeprowadzenia na każdym z tych stadionów, w tym na Stadionie Narodowym, minimum dwóch meczów piłkarskich spełniających funkcję testową przed EURO 2012. Jednym z owych meczów testowych miał być mecz o Superpuchar Polski 2011, który zgodnie z zawartą umową, miał odbyć się 11 lutego 2012 r.

spółek celowych, w tym NCS, określał art. 13 ust. 1 ustawy o EURO 2012. Zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 1, przedmiotem działalności spółek celowych jest przygotowywanie lub wykonywanie przedsięwzięć EURO 2012. Przedmiot działalności NSC został szczegółowo określony w art. 13 ust. 2. Zgodnie z tymi regulacjami, przedmiot działalności NCS obejmował m.in. wykonywanie innych czynności związanych bezpośrednio z przygotowaniem lub wykonaniem przedsięwzięć EURO 2012, wynikających z odrębnych przepisów albo z umowy, o której mowa w art. 17 ust. 1.

⁴ Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o EURO 2012, uprawnienia ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa określone w przepisach ustawy z 8.08.1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (DzU.2012.1224), w stosunku do spółki celowej wykonuje wyłącznie minister właściwy do spraw kultury fizycznej. Art. 17 ust. 1 ww. ustawy z 8.08. 1996 r. wskazuje, że kierownicy urzędów państwowych, w rozumieniu przepisów o pracownikach urzędów państwowych, w szczególności dyrektorzy generalni urzędów, reprezentują Skarb Państwa w odniesieniu do powierzonego im mienia i w zakresie zadań ich urzędów.

⁵ DzU.2013.1345.

⁶ Umowa pomiędzy Ministrem Sportu i Turystyki, reprezentującym Skarb Państwa a Polskim Związkiem Piłki Nożnej, obejmująca gwarancje związane z organizacją EURO 2012, stanowiąca załącznik nr 7 do umowy w sprawie organizacji turnieju finałowego mistrzostw Europy w piłce nożnej UEFA 2010/2012, zawartej 2.05.2007 r. między UEFA a Polskim Związkiem Piłki Nożnej i Federacją Piłkarską Ukrainy. Jedną z gwarancji było zobowiązanie właściciela stadionu, tj. Ministra Sportu i Turystyki, do przygotowania obiektu i terenu wokół niego zgodnie z wymaganiami UEFA oraz przekazania go na czas turnieju do dyspozycji UEFA.

W okresie objętym kontrolą, to jest w latach 2011–2012, NCS zawarło w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa sześć umów (wszystkie w 2012 r.) dotyczących organizacji meczów piłkarskich na Stadionie Narodowym. W trakcie przedmiotowej kontroli NIK zbadała trzy umowy na organizację meczów piłkarskich, w których przewidziano obowiązek zapłaty przez Skarb Państwa znacznych kar umownych: z Polskim Związkiem Piłki Nożnej (PZPN) na organizację 29 lutego 2012 r. meczu pomiędzy Polską i Portugalią⁷, z Ekstraklasą SA na organizację 11 lutego 2012 r. meczu o Superpuchar Polski⁸ oraz z PZPN na organizację meczu pomiędzy Polską i Anglią 16 października 2012 roku⁹.

W przypadku każdej z tych umów stwierdzono nieprawidłowości, które stanowiły podstawę do sformułowania wspomnianej wyżej oceny NIK, przy czym najpoważniejsze negatywne konsekwencje z punktu widzenia interesu Skarbu Państwa może mieć umowa z Ekstraklasą SA. W przypadku dwóch pozostałych umów nie wystąpiły negatywne następstwa dla Skarbu Państwa. Dlatego też okolicznościom, w jakich doszło do zawarcia i rozwiązania umowy z Ekstraklasą SA, a także ich skutkom,

została poświęcona największa część niniejszego artykułu.

Umowa z Ekstraklasą SA

Narodowe Centrum Sportu 29 stycznia 2012 r. zawarło z Ekstraklasą SA umowę, na podstawie której wynajęto Ekstraklasie SA Stadion Narodowy na okres od 10 lutego 2012 r. od godziny 14.00 do 12 lutego 2012 r. do godziny 16.00 celem zorganizowania 11 lutego 2012 r. meczu o Superpuchar Polski w piłce nożnej (dalej: „Umowa”). Umowa została zawarta w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa¹⁰.

W § 1 ust. 3 Umowy znalazło się oświadczenie Spółki, że nie istnieją żadne przeszkody natury prawnej i faktycznej, które utrudniłyby lub uniemożliwiły Ekstraklasie SA zorganizowanie meczu na Stadionie Narodowym, oraz że stadion ten spełnia wszelkie wymogi bezpieczeństwa dla obiektów, na których organizowana jest impreza masowa podwyższonego ryzyka, przewidziane w przepisach obowiązującego prawa. Umowa została zawarta pod warunkiem zawieszającym, to jest wyrażenia zgody na jej zawarcie przez ministra właściwego ds. Skarbu Państwa w trybie art. 43 ust. 3 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹¹.

⁷ Umowa z 24.01.2012 r.

⁸ Umowa z 29.01.2012 r.

⁹ Umowa z 12.12.2012 r.

¹⁰ Wynikało to z umowy użyczenia nr 1/DP/2011 z 21.03.2011 r. pomiędzy Skarbem Państwa – Ministerstwem Sportu i Turystyki, reprezentowanym przez dyrektora generalnego, a NCS (dalej: „umowa użyczenia”), na podstawie której Spółce została oddana do używania nieruchomość, na której posadowiony jest Stadion Narodowy (przedmiot użyczenia). Umowa została zawarta na czas oznaczony – do 31.12.2012 r. Zgodnie z § 5 ust. 2 tej umowy, użyczający (Skarb Państwa) upoważnił biorącego do używania (NCS) do zawierania w jego imieniu i na jego rzecz umów o oddanie do używania przedmiotu użyczenia lub jego części w najem, dzierżawę lub użyczenie.

¹¹ DzU.2014.518 ze zm.



Zgodnie z § 14 ust. 1 Umowy, w przypadku nieodbycia się meczu z winy wynajmującego (NCS) w ustalonym terminie lub niemożności odbycia się imprezy masowej z przyczyn leżących po stronie wynajmującego, wynajmujący zapłaci Ekstraklasie SA karę umowną w wysokości 1,5 mln zł.

W celu przeprowadzenia imprezy masowej konieczne było uzyskanie przez jej organizatora pozytywnych opinii właściwych organów Policji i Państwowej Straży Pożarnej. Komendant Miejski Państwowej Straży Pożarnej m.st. Warszawy w opinii z 23 stycznia 2012 r. negatywnie ocenił sposób zabezpieczenia przeciwpożarowego planowanej imprezy masowej, a Komendant Rejonowy Policji Warszawa VII w opinii z 27 stycznia 2012 r. wydał negatywną ocenę w zakresie spełniania warunków bezpieczeństwa imprezy masowej¹². W chwili zawarcia Umowy Spółka nie dysponowała również pozwoleniem na użytkowanie: płyty boiska wraz z instalacją i murawą, wewnętrznej instalacji gazowej i pomieszczeń aresztu oraz części instalacji elektrycznej¹³, jednak nie stanowiło to podstawy odmowy wydania zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej.

Jak z tego wynika, już w momencie zawierania Umowy istniały istotne czynniki ryzyka, które mogły spowodować, że w planowanym terminie mecz się nie odbędzie. Zatem istniało bardzo duże prawdopodobieństwo, że na skutek nieodbycia się meczu Skarb Państwa będzie zobowiązany do zapłaty na rzecz Ekstraklasy SA kary umownej w wysokości 1,5 mln zł. Odrębną kwestią jest, że – jak stwierdziła NIK – kara umowna przewidziana w Umowie była niewspółmierna do świadczenia kontrahenta Spółki, ponieważ jej wysokość ponadczterokrotnie przewyższała wartość umownego czynszu (350 tys. zł). Istniała jednak możliwość, że Umowa nie wejdzie w życie, bowiem została zawarta pod warunkiem zawieszającym, to jest wyrażenia zgody na jej zawarcie przez ministra właściwego ds. Skarbu Państwa.

Zatwierdzona 24 października 2011 r. przez dyrektora generalnego MSiT wewnętrzna procedura¹⁴ przewidywała obowiązek uzgodnienia projektu umowy z właściwymi komórkami organizacyjnymi Ministerstwa¹⁵. Po uzgodnieniu projektu umowy dyrektor generalny MSiT wystąpił o zgodę na jej zawarcie do Ministra Skarbu Państwa. Procedura zakładała,

¹² Pismami z 31.01.2012 r. (l.dz. 1194/11/12 oraz l.dz. 1195/11/12) dyrektor logistyki rozgrywek Ekstraklasy SA przekazał prezesowi Zarządu NCS opinię komendanta rejonowego Policji Warszawa VII z 27.01.2012 r. oraz opinię komendanta miejskiego Państwowej Straży Pożarnej m.st. Warszawy z 23.01.2012 r., prosząc jednocześnie o przekazanie wyjaśnień oraz informacji dotyczących kwestii, o których mowa w uzasadnieniu ww. opinii.

¹³ Stosownie do decyzji nr IVOT/387/U/2011 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla m.st. Warszawy z 15.12.2011 r., decyzja udzielająca pozwolenia na użytkowanie w zakresie drogi pożarowej i płyty boiska została wydana przez PINB 9.02.2012 r.

¹⁴ Procedura obiegu dokumentów związanych z umowami najmu, dzierżawy i użyczenia zawierany przez NCS sp. z o.o. działającą w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa – Ministerstwa Sportu i Turystyki (dalej: „procedura”).

¹⁵ Biurem ds. Euro, Departamentem Prawnym oraz Departamentem Ekonomiczno-Finansowym.

że po uzyskaniu zgody Ministra Skarbu Państwa wymagana była również zgoda dyrektora generalnego Ministerstwa.

Pismem z 1 lutego 2012 r. dyrektor ds. sprzedaży i marketingu NCS zwrócił się do dyrektora Biura Administracyjnego MSiT o akceptację już podpisanej umowy z Ekstraklasą SA, bez jej wcześniejszego uzgodnienia z właściwymi komórkami organizacyjnymi Ministerstwa.

Osoba zastępująca dyrektora generalnego MSiT, w piśmie z 2 lutego 2012 r., zwróciła się do Ministra Skarbu Państwa o wyrażenie zgody na zawarcie umowy z Ekstraklasą SA¹⁶. W uzasadnieniu pisma podano, że zawarcie umowy z Ekstraklasą SA wiąże się z realizacją wymagań określonych w umowie pomiędzy Polskim Związkiem Piłki Nożnej a Ministerstwem Sportu i Turystyki z 12 stycznia 2007 r. (tzw. umowy stadionowej)¹⁷.

Prezydent m.st. Warszawy odmówił 3 lutego 2012 r. wydania zezwolenia na przeprowadzenie 11 lutego 2012 r. na Stadionie Narodowym imprezy masowej – meczu o Superpuchar Polski 2011, uzasadniając to negatywnymi opiniami Policji i Państwowej Straży Pożarnej.

Minister Skarbu Państwa 7 lutego 2012 r. wyraził zgodę na oddanie w najem Ekstraklasie SA powierzchni Stadionu Narodowego¹⁸, a w piśmie z 8 lutego 2012 r.

skierowanym do wiceprezesa Zarządu NCS sp. z o.o. osoba zastępująca dyrektora generalnego MSiT również taką zgodę wyraziła. Należy wskazać, że zarówno brak uzgodnienia Umowy z właściwymi komórkami organizacyjnymi MSiT, jak i zgoda osoby zastępującej dyrektora generalnego MSiT nie miały decydującego znaczenia dla powstania skutków prawnych Umowy.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie 9 lutego 2012 r. utrzymało w mocy decyzję Prezydenta m.st. Warszawy z 3 lutego 2012 r. w sprawie odmowy zezwolenia na przeprowadzenie 11 lutego 2012 r. na Stadionie Narodowym imprezy masowej. Tego samego dnia, w piśmie skierowanym do Zarządu NCS, Ekstraklasa SA złożyła oświadczenie woli o wypowiedzeniu umowy w trybie natychmiastowym z powodu niemożności odbycia się meczu o Superpuchar z przyczyn leżących po stronie wynajmującego.

Pomimo że w Radzie Nadzorczej NCS zasiadała osoba zgłoszona przez ministra właściwego do spraw kultury fizycznej oraz po jednej osobie zgłoszonej przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego oraz ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa¹⁹, formalna informacja o rozwiązaniu umowy przez Ekstraklasę SA została przekazana

¹⁶ Stosownie do § 5 ust. 3 umowy użyczenia, zgody użyczającego wymagała czynność prawna, której przedmiotem było oddanie Stadionu Narodowego lub jego części w najem, dzierżawę lub użyczenie, jeżeli wartość rynkowa przedmiotu rozporządzenia przekracza równowartość w złotych kwoty 50 tys. euro, obliczonej na podstawie średniego kursu ogłoszonego przez Narodowy Bank Polski według stanu z dnia wystąpienia o zgodę.

¹⁷ Z umowy wynikał m.in. obowiązek rozegrania co najmniej dwóch meczów piłki nożnej przed pierwszym oficjalnym meczem Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012.

¹⁸ Decyzja nr 07/Z/12.

¹⁹ Stosownie do art. 9 ust. 2 i 3 ustawy o EURO 2012.



do Ministerstwa dopiero 22 października 2012 r. przez samą Ekstraklasę. Dodać należy, że w lutym 2012 r. ze stanowiska prezesa Zarządu NCS zrezygnował Rafał Kapler, który następnie wystąpił przeciwko Skarbowi Państwa z powództwem o zapłatę wynagrodzenia określonego w zawartym pomiędzy nim a Ministrem Sportu i Turystyki kontrakcie menedżerskim (571 187,50 zł)²⁰.

Po bezskutecznym wezwaniu do zapłaty kary umownej oraz bezskutecznych próbach ugodowych Ekstraklasa SA wystąpiła przeciwko NCS z pozwem o zasądzenie kwoty 1,5 mln zł w postępowaniu upominawczym. Sąd Okręgowy w Warszawie 11 kwietnia 2013 r. wydał nakaz zapłaty, w którym nakazał NCS, aby zaspokoiło roszczenie w całości wraz z kosztami. Od powyższego nakazu zapłaty Spółka wniosła sprzeciw, podnosząc w nim brak legitymacji procesowej biernej. Postanowieniem z 6 listopada 2013 r. Sąd Okręgowy w Warszawie wezwał do udziału w sprawie w charakterze pozwanego Skarb Państwa – Ministra Sportu i Turystyki, który powinien być stroną w postępowaniu sądowym. Na dzień zakończenia czynności kontrolnych (23 grudnia 2013 r.) postępowanie sądowe o zapłatę kwoty 1,5 mln zł z powództwa Ekstraklasy SA, toczące się już z udziałem Prokuraturii

Generalnej Skarbu Państwa, nie zostały prawomocnie zakończone. Należy mieć nadzieję, że ostateczny wynik tej sprawy nie będzie tak bardzo niekorzystny dla Skarbu Państwa²¹.

Umowy z PZPN

Jeszcze przed zawarciem umowy z Ekstraklasą SA, 24 stycznia 2012 r. została zawarta umowa z PZPN na organizację meczu pomiędzy Polską i Portugalią 29 lutego 2012 r. Także i ta umowa została zawarta pod warunkiem zawieszającym, to jest uzyskania zgody Ministra Skarbu Państwa. Również w przypadku tej umowy nie była przestrzegana procedura, zakładająca uzgodnienie projektu umowy z właściwymi komórkami organizacyjnymi Ministerstwa. O akceptację już zawartej umowy z PZPN Spółka wystąpiła do Ministerstwa 31 stycznia 2012 r.

Umowa ta, wraz z opisaną wyżej umową z Ekstraklasą SA, objęte były wnioskiem do Ministra Skarbu Państwa z 2 lutego 2012 r. o wyrażenie zgody na ich zawarcie, a decyzja Ministra Skarbu Państwa nr 07/Z/12 z 7 lutego 2012 r. zawierała również zgodę na oddanie PZPN w najem powierzchni Stadionu Narodowego w celu organizacji meczu 29 lutego 2012 r.

W przypadku powyższej umowy NIK także stwierdziła niewspółmierność kary

²⁰ Z informacji ogólnie dostępnych wynika, że w sąd pierwszej instancji uwzględnił w całości roszczenie powoda, a rozstrzygnięcie to nie zostało zaskarżone. Zob. <<http://sport.interia.pl/pilka-nozna/news-nie-będzie-apelacji-rafal-kapler-dostanie-ponad-pol-miliona.-nld,1036443>>.

²¹ Zgodnie z art. 484 § 2 ustawy z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (DzU.2014.121), jeżeli kara umowna jest rażąco wygórowana, dłużnik może żądać jej zmniejszenia. W wyroku z 19.04.2009 r., V CSK 34/06, Sąd Najwyższy sformułował tezę, że ocena, czy kara jest w konkretnych okolicznościach rażąco wygórowana, może uwzględniać szereg okoliczności, w tym także relację między wysokością kary umownej i wartością robót ustaloną w umowie, w której kara umowna została zastrzeżona.

umownej, przewidzianej w sytuacji gdyby Stadion Narodowy nie był gotowy do organizacji meczu Polska – Portugalia 29 lutego 2012 r., do świadczenia kontrahenta Spółki²².

Pomimo że omawiana umowa także została zawarta przy braku pozytywnych opinii właściwych organów Policji i Państwowej Straży Pożarnej, dłuższy czas na przygotowanie imprezy masowej umożliwił ostatecznie uzyskanie wszystkich wymaganych pozytywnych opinii oraz zezwolenia Prezydenta m.st. Warszawy i 29 lutego 2012 r. został rozegrany na Stadionie Narodowym inauguracyjny mecz pomiędzy reprezentacją Polski i Portugalii.

NCS zawarło z PZPN także umowę dotyczącą organizacji meczu pomiędzy reprezentacją Polski i Anglii w ramach eliminacji piłkarskich mistrzostw świata, który miał się odbyć 16 października 2012 r. Zgodnie z procedurą, 24 września 2012 r. projekt umowy został przez Spółkę przekazany do Ministerstwa wraz z wnioskiem o wyrażenie zgody na jej zawarcie.

W dniu 11 października 2012 r. osoba zastępująca dyrektora generalnego MSiT zwróciła się do Ministra Sportu i Turystyki²³ z wnioskiem o zgodę na zawarcie umowy najmu pomieszczeń i powierzchni Stadionu Narodowego.

Przedmiotową zgodę uzyskano 11 października 2012 r. i była ona podstawą wyrażenia, w tym samym dniu, zgody przez dyrektora generalnego na oddanie w najem Stadionu Narodowego, zgodnie z § 5 ust. 3 umowy użyczenia.

NCS 12 października 2012 r. zawarło z PZPN umowę najmu pomieszczeń i powierzchni Stadionu Narodowego na czas od 15 października 2012 r. od godz. 11.00 do 17 października 2012 r. do godz. 12.00, jednak mecz nie odbył się w zaplanowanym terminie. Stadion Narodowy jest wyposażony w składany dach, który nie został zamknięty, co w konsekwencji obfitych opadów deszczu spowodowało, że mecz nie mógł się odbyć²⁴.

Z punktu widzenia NIK bez znaczenia były okoliczności, w jakich doszło do niezamknięcia dachu Stadionu Narodowego. Istotne natomiast było to, że mecz rozegrany 17 października o godzinie 17.00 odbył się po terminie obowiązywania umowy. Zgodnie z § 2 ust. 1 oraz § 4 ust. 1 umowy z 12 października 2012 r., mecz pomiędzy Polską i Anglią miał rozpocząć się 16 października 2012 r. o godz. 21.00, natomiast Stadion Narodowy został oddany PZPN w okresie od 15 października 2012 r. od godz. 11.00 do 17 października 2012 r. do godz. 12.00. Trzeba zaznaczyć,

²² Kara umowna wynosiła 1,5 mln zł, podczas gdy umówiony czynsz wynosił 585 tys. zł.

²³ W wyniku stanowiska Ministerstwa Skarbu Państwa (wyrażonego w piśmie z 9.03.2012 r., znak MSP/DMSP-ZG-1179/12), z którego wynikało, że występowanie każdorazowo do ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa nie jest konieczne, nie występowano już o zgodę do Ministra Skarbu Państwa. W ww. piśmie powołując się na art. 8 ust. 1 ustawy o EURO 2012 wskazano, że rozpatrywanie wniosków Dyrektora Generalnego MSiT o zgodę na oddanie części nieruchomości w najem o charakterze okazjonalnym należy do Ministra Sportu i Turystyki.

²⁴ Odwołanie meczu było szeroko komentowane w Internecie oraz było przedmiotem licznych artykułów prasowych, funkcjonowało pojęcie „Basen Narodowy”. Zob. np.: <http://www.sport.pl/pl/pilka/1,65037,12683704,Basen_Narodowy_czyli_odwolany_mecz_Polska-Anglia.htm>.



że stosownie do § 15 ust. 1 wymienionej umowy, wszelkie jej zmiany wymagały formy pisemnej pod rygorem nieważności²⁵. Kontrola wykazała, że NCS przygotowało i przedłożyło PZPN stosowny aneks do umowy, jednak nie został on podpisany przez PZPN. W przypadku umowy z 12 października 2012 r. można mówić o dobrym zakończeniu, bowiem nie doszło do sytuacji, w której Skarb Państwa stał się stroną postępowania sądowego.

W 2011 r. Spółka uzgodniła z właściwymi komórkami organizacyjnymi Ministerstwa wzór umowy pomieszczeń i powierzchni Stadionu Narodowego w Warszawie²⁶, której treść miała gwarantować zabezpieczenie interesu Skarbu Państwa oraz należyte wykorzystanie nieruchomości. Jako zapisy zabezpieczające interes Skarbu Państwa (nienaruszalne i niepodlegające jakimkolwiek zmianom) wskazano cztery punkty, to jest §§ 2, 19, 20 oraz 21, dotyczące odpowiednio oświadczeń stron umowy, informacji poufnych, własności intelektualnej i postanowień dodatkowych. Pozostałe postanowienia były zapisami do negocjacji i uzgodnienia z najemcami²⁷.

Zarówno umowa z 24 stycznia 2012 r. jak i z 1 października 2012 r. nie zawierały wszystkich zapisów dotyczących zabezpieczenia interesu Skarbu Państwa wskazanych we wzorze umowy najmu²⁸. Umowy te zawierały tylko jeden zapis uzgodnionego wzoru, a jeden zapis – dotyczący poufności umowy, został zmodyfikowany. Brakowało zapisu dotyczącego własności intelektualnej (§ 20 wzoru) oraz postanowień dodatkowych, obejmujących możliwość wypowiedzenia umowy przez trwałego zarządcę nieruchomości (§ 21 wzoru).

Podsumowanie

Jak wynika z badań kontrolnych NIK, w okresie od 18 marca 2011 r. do 24 kwietnia 2012 r. Minister Sportu i Turystyki nie zapewnił funkcjonowania adekwatnej i efektywnej kontroli zarządczej. Pomimo wprowadzenia 18 marca 2011 r. „Polityki zarządzania ryzykiem i systemu samooceny kontroli zarządczej w Ministerstwie Sportu i Turystyki”, nie zostało określone ryzyko w zakresie sprawowania nadzoru nad spółkami celowymi, między innymi nad NCS, w tym możliwość wystąpienia ryzyka związanego z nienależytym zabezpieczeniem interesu Skarbu Państwa w umowach

²⁵ Minister Joanna Mucha wyjaśniła, że Stadion Narodowy został udostępniony PZPN 17.12.2012 r. na podstawie umowy zawartej ustnie.

²⁶ Obowiązek uzgodnienia wynikał z § 6 ust. 1 umowy użyczenia nr 1/DP/2011 z 21.03.2011 r., zawartej pomiędzy Skarbem Państwa – Ministerstwem Sportu i Turystyki a NCS.

²⁷ NIK oceniała, że ustalone we wzorze umowy zapisy nie zabezpieczały tego interesu w sposób wystarczający. Zdaniem NIK, oprócz wskazanych wyżej zapisów, celowe było zamieszczenie we wzorze umowy najmu dodatkowych klauzul, służących zminimalizowaniu ryzyka narażenia interesu Skarbu Państwa, w szczególności regulujących maksymalną wysokość kary umownej w powiązaniu z wysokością czynszu, do której zapłacenia mógł być zobowiązany Skarb Państwa, oraz precyzyjnie określających sposób polubownego załatwienia ewentualnych sporów, w tym np. w trybie postępowania medacyjnego.

²⁸ Wszystkich zapisów zawartych w uzgodnionym wzorze umowy nie zawierała również umowa z Ekstraklasą SA z 29.01.2012 r.

zawieranych przez Spółkę w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa.

Umowa z Ekstraklasą SA z 29 stycznia 2012 r. została zawarta w sytuacji istnienia realnego ryzyka nieodbycia się meczu 11 lutego 2012 r. z powodu negatywnych opinii Państwowej Straży Pożarnej (z 23 stycznia 2012 r.) i Policji (z 27 stycznia 2012 r.). W takich okolicznościach zawarcie Umowy przez NCS w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa, przewidującej w przypadku nieodbycia się meczu z winy wynajmującego w ustalonym terminie lub niemożności odbycia się imprezy masowej z przyczyn leżących po stronie wynajmującego – obowiązek zapłaty na rzecz Ekstraklasy SA kary umownej w wysokości 1,5 mln zł, w ogóle nie powinno mieć miejsca. Można założyć, że zlekceważenie tak istotnego ryzyka przez Zarząd NCS było możliwe dlatego, że Spółka zawierała umowy w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa, a ewentualne ryzyko finansowe nieprawidłowych działań obciążało Skarb Państwa.

Należy zaznaczyć, że z tytułu niedotrzymania zobowiązania wynikającego z umowy stadionowej, nie istniało realne zagrożenie interesu Skarbu Państwa z powodu niezorganizowania na Stadionie Narodowym dwóch meczów nie później niż rok przed pierwszym meczem w ramach EURO 2012.

Zatem gdyby mecz inauguracyjny zaplanowano nie na 11 lutego 2012 r., lecz kilkanaście dni później, z punktu widzenia interesu Skarbu Państwa nie miałyby to większego znaczenia. Jeżeli jednak doszło do podpisania Umowy, to nie powinna ona wejść w życie. Kluczowym momentem był etap po jej podpisaniu, przed wystąpieniem do Ministra Skarbu

Państwa (MSP) o zgodę na jej zawarcie, kiedy powinien zadziałać nadzór właścicielski. Podkreślić należy, że decydujące znacznie miało samo wystąpienie do MSP, ponieważ Umowa została zawarta pod warunkiem zawieszającym, to jest wyrażenia zgody na jej zawarcie przez Ministra Skarbu Państwa. Gdyby zatem nie wystąpiono do MSP z wnioskiem o zgodę na zawarcie umowy z Ekstraklasą SA, Umowa nie weszłaby w życie i nie istniałoby realne niebezpieczeństwo powstania szkody w postaci obowiązku zapłaty przez Skarb Państwa na rzecz Ekstraklasy SA kary umownej w wysokości 1,5 mln zł. Wystąpienie do MSP powinna poprzedzać dogłębna analiza wszystkich okoliczności istotnych z punktu widzenia interesu Skarbu Państwa, w szczególności ryzyka nieodbycia się meczu.

W celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości, w wystąpieniu pokontrolnym z 28 lutego 2014 r., skierowanym do Ministra Sportu i Turystyki, Najwyższa Izba Kontroli wniosła o:

- zapewnienie funkcjonowania skutecznego systemu nadzoru właścicielskiego nad spółkami celowymi, w stosunku do których uprawnienia ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa wykonuje Minister Sportu i Turystyki;
- podjęcie działań mających na celu zapewnienie przestrzegania wewnętrznych procedur dotyczących zawierania przez spółkę celową umów w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa, których przedmiotem jest oddanie do korzystania Stadionu Narodowego oraz zamieszczenie w tych umowach klauzul zapewniających należyte zabezpieczenie interesu Skarbu Państwa;



- rozważenie opracowania wewnętrznej procedury, która zapewni otrzymywanie przez ministra od spółki celowej działającej w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa pełnych informacji o wszystkich okolicznościach istotnych z punktu widzenia interesu Skarbu Państwa.

Wyniki kontroli mogą skłaniać do refleksji nad funkcjonowaniem nadzoru właścicielskiego nad spółkami Skarbu Państwa oraz czy rozwiązanie polegające na tym, że spółka

celowa Skarbu Państwa zawiera umowy w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa – na którym ciąży całe ryzyko finansowe określonego przedsięwzięcia, jest optymalne z punktu widzenia interesu Skarbu Państwa²⁹.

ŁUKASZ RÓG

Departament Nauki, Oświaty
i Dziedzictwa Narodowego NIK

²⁹ Obecnie operatorem Stadionu Narodowego jest spółka celowa PL.2012+ Sp. z o.o. w Warszawie, powstała w wyniku zmiany firmy PL.2012 Sp. z o.o. w Warszawie. W grudniu 2012 r. Minister Sportu i Turystyki, działając jako Walne Zgromadzenie Wspólników NCS, zmieniła także akt założycielski NCS, m.in. zmieniając jego firmę na Narodowe Centrum Sportu – Rozliczenia sp. z o.o. w Warszawie (NCS Rozliczenia). Przedmiotem działalności NCS Rozliczenia jest obecnie m.in. rozliczenie inwestycji budowy Stadionu Narodowego oraz „zarządzanie relacjami z generalnym wykonawcą i kwestiami prowadzonym przez Prokuratorię Generalną”.