



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR-4101-09-01/2013

P/13/187

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst ujednolicony zgodnie z treścią uchwały nr KPK/KPO-415-143/2014 Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 22 lipca 2014 r.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław

T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50

lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/13/187 – Realizacja budowy oraz wykorzystanie stadionu miejskiego we Wrocławiu

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Kontrolerzy

1. Andrzej Skupiński, doradca ekonomiczny, na podstawie art. 30 ust. 2, w związku z art. 66a pkt 4 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ – legitymacja służbowa nr 315,
2. Radosław Kujawiński, doradca prawny, na podstawie art. 30 ust. 2, w związku z art. 66a pkt 4 ustawy o NIK – legitymacja służbowa nr 13091,
3. Renata Połatajko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86977 z 10 czerwca 2013 r. oraz nr 87064 z 23 października 2013 r.

(Dowody: akta kontroli str. 1-4)

4. Edward Klatka, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87012 z 5 sierpnia 2013 r.

(Dowód: akta kontroli str. 5-6)

Jednostka
kontrolowana

Urząd Miejski Wrocławia, pl. Nowy Targ 1-8; 50-141 Wrocław (dalej: UM lub Urząd)

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Rafał Dutkiewicz, Prezydent Wrocławia

(Dowód: akta kontroli str. 10-11)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie² działalność Urzędu w latach 2007-2014 (do dnia zakończenia kontroli) w zakresie realizacji budowy oraz wykorzystania stadionu miejskiego we Wrocławiu przy ul. Drzymały (dalej: Stadion).

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Na powyższą ocenę wpływ miały skala, waga i charakter stwierdzonych w wyniku kontroli nieprawidłowości, które polegały m.in. na:

- zaniżeniu o 51.090 tys. zł wartości aportu – udziału 40/100 w prawie własności nieruchomości wraz z rozpoczętą budową Stadionu – w związku z jego wniesieniem w dniu 23 sierpnia 2011 r. przez Gminę Wrocław (dalej: Gmina) do spółki Wrocław 2012 sp. z o.o. (dalej: Wrocław 2012 sp. z o.o. lub Spółka);
- nie ujęciu w księgach rachunkowych Urzędu i niewykazywaniu przez ponad 45 miesięcy w sprawozdaniach budżetowych należności od konsorcjum Max Bögl³ (dalej: Max Bögl lub generalny wykonawca) w kwocie 1.916,9 tys. zł z tytułu sprzedaży w dniu 18 lutego 2010 r. elementów infrastruktury technicznej znajdującej się na terenie budowy Stadionu, co skutkowało zapłatą w dniu 31 stycznia 2014 r. podatku od towarów i usług w kwocie 345,7 tys. zł wraz z odsetkami od zaległości podatkowej w wysokości 118,6 tys. zł;
- nierzetelnym sporządzeniu końcowego rozliczenia inwestycji;

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ W skład konsorcjum wchodziły: Max Bögl Bauunternehmung GmbH & Co. KG oraz Max Bögl Polska sp. z o.o. (lider konsorcjum).

- niezwróceniu na rachunek Ministerstwa Sportu i Turystyki części dochodu z tytułu kar umownych (co najmniej 2.714 tys. zł), tj. dochodu od dofinansowania uzyskanego na podstawie umowy dotacji na budowę Stadionu, co było niezgodne z § 3 ust. 9 umowy dotacji;
- udzieleniu w dniu 31 maja 2010 r.⁴ zamówienia publicznego o wartości 2.715,6 tys. zł netto (3.313 tys. zł brutto) na „produkcję i koprodukcję materiałów programowych przeznaczonych do emisji na Portalu internetowym www.wroclove2012.com zgodnie z koncepcją” wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w Prawie zamówień publicznych⁵ (dalej: p.z.p.), mimo podstaw do zastosowania tej ustawy, w wyniku czego doszło do niezgodnego z prawem wydatkowania środków publicznych w kwocie 2.574,7 tys. zł (1.520,3 tys. zł – Gmina; 1.054,4 tys. zł – Spółka);
- zobowiązaniu się Gminy do pokrycia nakładów w kwocie 18.104,0 tys. zł netto, poniesionych na przygotowanie nieruchomości pod inwestycję budowy Centrum Handlowo-Usługowego na Maślicach we Wrocławiu (dalej: Centrum) przez użytkownika tych nieruchomości⁶, mimo że w świetle zawartej przez Gminę umowy użytkownika nakłady powinny obciążać użytkownika, a nie Gminę;
- opieszalych, a przez to nierzetelnych, działaniach związanych z określeniem Spółce podatku od nieruchomości za 2012 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie budowy Stadionu pod względem dokumentacyjno-organizacyjnym

Opis stanu faktycznego

1.1. W dniu 3 grudnia 2007 r. Gmina utworzyła Wrocław 2012 sp. z o.o., obejmując w niej 100% udziałów. Celem działania Spółki miało być przygotowanie i wykonanie oraz koordynowanie i nadzorowanie przedsięwzięć⁷ finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (dalej: EURO 2012) na warunkach określonych przepisami ustawy o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012⁸ (dalej: specustawa).

Na podstawie umowy z dnia 21 maja 2008 r. Miasto Wrocław⁹ powierzyło Spółce: [1] wykonanie w imieniu i na rzecz Miasta jego praw i obowiązków, wynikających z umowy zawartej przez Miasto z Projektantem Stadionu¹⁰ [2] przygotowanie i przeprowadzenie postępowania zmierzającego do wyłonienia Wykonawcy, który dokona wybudowania Stadionu, a także do zawarcia w imieniu i na rzecz Miasta umowy o roboty budowlane z tak wyłonionym Wykonawcą, [3] wykonywanie obowiązków inwestora zastępczego w procesie inwestycyjnym budowy Stadionu w tym reprezentowanie Miasta w ewentualnych sporach sądowych powstałych na tle wykonywania tych obowiązków, [4] uczestnictwo w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego organizowanego przez Miasto, przedmiotem którego będzie wybór operatora stadionu, w zakresie powierzonych Spółce zadań związanych z przygotowaniem EURO 2012, [5] reprezentowanie Miasta przed

⁴ Razem ze Spółką.

⁵ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r., Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

⁶ Nieruchomości oznaczone jako działki gruntu nr 4/2, 8/5 i 54/11, AM-3, obręb Pilczyce.

⁷ Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 12 października 2007 r. w sprawie wykazu przedsięwzięć EURO 2012 (Dz. U. Nr 192, poz. 1385 ze zm.), budowa Stadionu stanowiła przedsięwzięcie Euro 2012 zawarte w ofercie przyjętej przez Unię Europejskich Związków Piłkarskich (UEFA) oraz objęte zobowiązaniami i gwarancjami Rządu Rzeczypospolitej Polskiej lub jednostek samorządu terytorialnego.

⁸ Ustawa z dnia 7 września 2007 r., Dz. U. z 2010 r. Nr 26, poz. 133 ze zm.

⁹ Zgodnie z nomenklaturą użytą w umowie ze względu na fakt przyznania Miastu Wrocław statusu Miasta-Gospodarza Euro 2012.

¹⁰ W umowie Stadion określany jest jako „Przedsięwzięcie Euro 2012”.

podmiotami krajowymi i zagranicznymi, w szczególności UEFA w zakresie informowania o przebiegu realizacji budowy stadionu, [6] wykonywanie prac związanych ze zorganizowaniem nadzoru nad realizowaniem budowy Stadionu we współpracy z operatorem stadionu celem prawidłowej organizacji EURO 2012.

(Dowody: akta kontroli str. 2289-2298, 2990-3004)

Działania Urzędu mające związek z przygotowaniem do EURO 2012 koordynowało Biuro ds. Euro 2012, podlegające Departamentowi Spraw Społecznych Urzędu.

W dniu 22 grudnia 2012 r. Prezydent Wrocławia powierzył Dyrektorowi Departamentu Spraw Społecznych Urzędu – Michałowi Janickiemu¹¹ – funkcję Pełnomocnika ds. EURO 2012 (dalej: „Pełnomocnik”). Do zadań Pełnomocnika należało m.in.: [1] koordynowanie wszelkich prac związanych z przygotowaniem Wrocławia do organizacji EURO 2012, [2] sprawowanie nadzoru nad realizacją umowy nr 2199/1809 z dnia 28 października 2009 r. na dofinansowanie realizacji inwestycji stadionowych niezbędnych do przeprowadzenia EURO 2012 zawartej pomiędzy Ministrem Sportu i Turystyki a Prezydentem Wrocławia, [3] od dnia 8 sierpnia 2011 r. - składanie w imieniu Prezydenta Wrocławia oświadczeń woli wobec podmiotów krajowych i zagranicznych zaangażowanych w organizację EURO 2012, w szczególności wynikających ze współpracy z UEFA, sponsorami, organizacjami sportowymi oraz instytucjami odpowiedzialnymi za przeprowadzenie projektów operacyjnych, infrastrukturalnych i promocyjno-informacyjnych niezbędnych do organizacji EURO 2012 we Wrocławiu. Pełnomocnik pełnił swą funkcję do dnia 31 lipca 2012 r.

(Dowody: akta kontroli str. 7-9; 3513-3516; 3517)

1.2. Teren pod budowę Stadionu był objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego uchwalonym przez Radę Miejską Wrocławia w lutym 2009 r.

(Dowody: akta kontroli str. 3422-3476)

W dniu 10 lipca 2008 r. na potrzeby przygotowania placu budowy oraz budowy Stadionu, Gmina udostępniła Spółce nieodpłatnie na okres do dnia 31 grudnia 2012 r. nieruchomości oznaczone jako działki nr: 5/4, 7/5, 12/1, 31/3, 32/1, 35/8, 35/19, 35/20, 35/21, 35/23, 35/24, 35/25, 35/26, 35/27, 35/28 oraz 49/8, AM-3, a także nieruchomości oznaczone jako działki nr 4/3, 5/3, 6/3, 32/1 oraz 32/2, AM-14. Łączna powierzchnia tych nieruchomości wyniosła 26,3610 ha.

W toku prac związanych z budową Stadionu, jedna z ww. nieruchomości, oznaczona jako działka nr 35/23, została podzielona na dwie nieruchomości oznaczone jako działki nr 35/29 i 35/30. Nieruchomość oznaczona jako działka nr 35/28 została podzielona na nieruchomości oznaczone jako działki nr 35/33 i 35/34.

Ponadto, dla celów budowy Stadionu Gmina nabyła nieruchomości oznaczone jako działki nr 102/4, 102/5, 102/6, o łącznej powierzchni 3,0811 ha. Nieruchomości oznaczone jako działki nr 102/4 i 102/5 zostały podzielone na nieruchomości oznaczone jako działki nr 102/7, 102/8, 102/9, 102/10 i 102/11. Pod budowę Stadionu przeznaczono nieruchomości oznaczone jako działki nr 102/6, 102/7, 102/8 i 102/10 o łącznej powierzchni 1,0882 ha.

(Dowody: akta kontroli str. 3477-3478; 3479-3507; 3508; 3509)

W latach 2010-2011 Gmina wniosła aportem¹² do Spółki prawo własności nieruchomości – oznaczonych jako działki nr 34/1, 34/2, 35/24, 35/25, 35/26, 35/27, 35/29, 35/33, 54/2, 54/3, 102/6, 102/7, 102/8, 102/10 o łącznej powierzchni 16,4149 ha wraz z rozpoczęciem budową Stadionu, w tym:

¹¹ Od dnia 14 listopada 2011 r. do dnia 3 października 2012 r. Wiceprezydent Wrocławia.

¹² Wkład niepieniężny do spółki, w zamian za który wspólnik obejmuje udziały w spółce.

- w dniu 23 kwietnia 2010 r. – udział 60/100 części w prawie własności ww. nieruchomości wraz z rozpoczętą budową Stadionu,
- w dniu 23 sierpnia 2011 r. – udział 40/100 części w prawie własności ww. nieruchomości wraz z rozpoczętą budową Stadionu.

W związku z powyższym od dnia 23 sierpnia 2011 r. Spółka stała się jedynym właścicielem ww. nieruchomości wraz z rozpoczętą budową Stadionu. Było to zgodne ze specustawą w brzmieniu obowiązującym od dnia 21 maja 2009 r.,¹³. Jej znowelizowane przepisy umożliwiły spółkom takim jak Wrocław 2012 Sp. z o.o. realizację przedsięwzięć Euro 2012 jako zadań własnych.

Aportem z dnia 11 września 2013 r. Gmina wniosła do Wrocław 2012 sp. z o.o. prawo własności nieruchomości oznaczonej jako działka gruntu nr 54/14 o powierzchni 0,0021 ha AM-3, obręb Pilczyce, powstałej z podziału działki nr 54/11.

(Dowody: akta kontroli str. 988-996; 1053-1060; 1075; 1099-1105; 1114)

W 2013 r. nieruchomość oznaczona jako działki: nr 54/3 (na której posadowiony jest Stadion oraz położony przy nim parking wielopoziomowy), oraz nieruchomości oznaczone jako działki nr 4/2, 8/5 i 54/11 (położone na terenach przyległych do terenów Stadionu, na których miało powstać Centrum Handlowo-Usługowe) na wniosek wywłaszczonych z nich podmiotów, zostały objęte postępowaniami administracyjnymi o zwrot wywłaszczonych nieruchomości.

(Dowody: akta kontroli str. 3499-3504)

1.3. W dniu 6 grudnia 2007 r. Gmina zawarła z JSK Architekci sp. z o.o. umowę o świadczenie architektonicznych i inżynierskich usług projektowych za wynagrodzeniem 39.711 tys. zł¹⁴. Odbioru dokumentów (pokonkursowego opracowania koncepcyjnego wraz z Masterplanem, pokonkursowego opracowania koncepcyjnego pełnego, projektu budowlanego i projektu przetargowego) dokonano w okresie od 11 stycznia do 4 grudnia 2008 r. Dokumentacja została uznana za prawidłową.

Po dniu 11 stycznia 2008 r. pracownicy Urzędu nie uczestniczyli w odbiorze dokumentacji projektowo-technicznej Stadionu.

(Dowody: akta kontroli str. 2226-2258)

1.4. Do dnia 31 grudnia 2013 r. na inwestycję budowy Stadionu przeznaczono 856.390.451,31 zł w tym:

- a) 110.000.000 zł z dotacji z budżetu państwa przyznanej Gminie Wrocław przez Ministra Sportu i Turystyki¹⁵ na dofinansowanie realizacji inwestycji stadionowych niezbędnych do przeprowadzenia finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012™;
- b) 2.600.000 zł ze środków Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej¹⁶ z przeznaczeniem na zadanie „Wykonanie systemu wykorzystania czystej wody deszczowej do podlewania murawy stadionu i do celów gospodarczych na stadionie EURO 2012 – przy ul. Drzymały we Wrocławiu”;
- c) 310.365.451,31 zł¹⁷ z budżetu Gminy Wrocław¹⁸;
- d) 4.000.000 zł z budżetu Gminy Wrocław¹⁹ ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska²⁰;

¹³ Ustawa z dnia 3 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (Dz. U. Nr 68, poz. 575).

¹⁴ W tym wynagrodzenie projektanta w kwocie 37.088 tys. zł oraz sprawowanie nadzoru autorskiego w kwocie 2.623 tys. zł.

¹⁵ Na podstawie umowy nr 2199/1809 z dnia 28 października 2009 r.

¹⁶ Na podstawie decyzji Wiceprezydenta Wrocławia z dnia 23 lutego 2009 r.

¹⁷ Z uwzględnieniem wydatków faktycznie poniesionych w zakresie wydatków niewygasających.

¹⁸ Wydatki sklasyfikowano w rozdziale 92601 (Obiekty sportowe) w § 6050 (wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych), w tym 54.511.954,29 zł w 2008 r., 78.471.009,75 zł w 2009 r., 112.461.516,67 zł w 2010 r. i 64.920.970,60 zł w 2011 r.

e) 429.425.000 zł z kredytu pozyskanego przez Wrocław 2012 sp. z o.o.

Jednym z warunków pozyskania ww. kredytu było zobowiązanie się Gminy, za zgodą Rady Miejskiej Wrocławia, do udzielenia Wrocław 2012 sp. z o.o. wsparcia finansowego w formie dopłat lub podwyższenia kapitału zakładowego przez okres 15 lat, od 2010 r. do 2024 r. Ich łączna wysokość nie mogła przekroczyć 663.308.000 zł (w tym z przeznaczeniem na spłatę kapitału – 409.425.000 zł; a na odsetki i prowizje – 253.883.000 zł).

(Dowody: akta kontroli str. 2829-2844; 2845-2989; 3068-3216, 3287-3306, 3409-3421, 3876)

Do dnia 24 stycznia 2014 r. Prezydent Wrocławia, działający na podstawie art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej²¹ jako Zgromadzenie Wspólników, podwyższył kapitał zakładowy Spółki od kwoty 3.000.000 zł do kwoty 503.576.000 zł, tj. o 500.576.000 zł. Pokrycie podwyższonego kapitału nastąpiło poprzez wniesienie wkładów pieniężnych w łącznej w kwocie 166.671.000 zł oraz trzech wkładów niepieniężnych (aportów) o łącznej wartości 333.905.000 zł.

(Dowody: akta kontroli str. 1108; 2289-2312; 3518-3519; 3857-3863)

W okresie od 1 maja 2011 r. do 30 czerwca 2013 r. Gmina na wniosek Wrocław 2012 sp. z o.o. wniosła do Spółki dopłaty²² w łącznej kwocie 42.819 tys. zł, w tym: 32.500 tys. zł na organizację na Stadionie pięciu imprez masowych²³, 3.829 tys. zł na płatności na rzecz Generalnego Wykonawcy Stadionu²⁴, 2.500 tys. zł na płatności na rzecz podwykonawcy Generalnego wykonawcy Stadionu²⁵, 3.500 tys. zł na spłatę kredytu na sfinansowanie budowy Stadionu, 490 tys. zł z tytułu zakupu biletów na Euro 2012.

Z ww. łącznej kwoty dopłat Wrocław 2012 sp. z o.o. zwróciła Gminie 14.535,8 tys. zł. Kwota 10.783,2 tys. zł została przeznaczona na pokrycie części straty poniesionej przez Spółkę w 2012 r.²⁶ Termin zwrotu dopłaty w kwocie 3.500 tys. zł przypadał na wrzesień 2013 r. Dopłaty w kwocie 14.000 tys. zł, dotyczące organizacji dwóch z pięciu²⁷ imprez nie zostały uwzględnione we wniosku Zarządu Wrocław 2012 Sp. z o.o. o pokrycie straty z dopłat z uwagi na spór z organizatorem tych wydarzeń.

(Dowody: akta kontroli str. 2402-2403; 2437-2593; 2594-2601)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Wnosząc w dniu 23 sierpnia 2011 r. do Spółki aport w postaci udziału 40/100 w prawie własności nieruchomości gruntowej wraz z realizowaną budową Stadionu (dalej: aport), Gmina zaniżyła wartość tego aportu o 51.090.000 zł. Gmina przyjęła bowiem w Zarządzeniu Prezydenta Wrocławia²⁸, określającym wartość aportu na potrzeby transakcji, że wartość aportu wynosiła 186.488.000 zł, mimo że jego

¹⁹ Rozdział 92601 (Obiekty sportowe), § 6230 (Dotacje celowe z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych).

²⁰ Na podstawie Umowy nr WSR/GW/6/2011 z dnia 18 lipca 2011 r. zawartej pomiędzy Gminą Wrocław, a Wrocław 2012 Sp. z o.o.

²¹ Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236.

²² Zgodnie z art. 177 Kodeksu spółek handlowych (ustawa z dnia 15 września 2000 r., Dz. U. z 2013 r., poz. 1030 ze zm., dalej: „k.s.h.”), wspólnicy mogą zobowiązani do dokonywania dopłat na rzecz spółki. Dopłaty mogą być wnoszone w związku z czasowymi trudnościami finansowymi spółki, potrzebą jej dokapitalizowania, koniecznością poniesienia dodatkowych nakładów inwestycyjnych. Jest to forma wewnętrznej przymusowej pożyczki wspólników na rzecz spółki (A. Kidyba, Komentarz aktualizowany do art. 177 Kodeksu spółek handlowych, LEX/el.).

²³ 15.000 tys. zł na organizację walki bokserskiej Adamek-Kliczko oraz koncertu Georga Michaela, 14.000 tys. zł na organizację imprezy „Rock in Wrocław” oraz turnieju piłkarskiego „Polish Masters”, 3.500 tys. zł na organizację meczu Brazylia-Japonia.

²⁴ Za prace wykonane na przełomie 2011 r. i 2012 r.

²⁵ Z tytułu roszczeń za wykonane prace przy budowie Stadionu.

²⁶ Strata wyniosła 48.099 tys. zł.

²⁷ „Rock in Wrocław” oraz „Polish Masters”.

²⁸ Nr 2231/11 z dnia 19 sierpnia 2011 r.

rzeczywista wartość, która została określona przez rzeczoznawcę majątkowego, opiewała na 237.578.000 zł. Zaniżenie wartości aportu było niezgodne z art. 29 ust. 1 ustawy o podatku od towarów i usług²⁹, w myśl którego podstawą opodatkowania jest obrót. Obrotem jest kwota należna z tytułu sprzedaży, pomniejszona o kwotę należnego podatku. Kwota należna obejmuje całość świadczenia należnego od nabywcy lub osoby trzeciej. Dokonując aportu³⁰, Gmina (sprzedawca i podatnik podatku od towarów i usług) wystawiła na rzecz Spółki (nabywcy) fakturę, w której do przyjętej wartości aportu, tj. kwoty 186.488.000 zł (obróty), doliczyła 23% podatku od towarów i usług, tj. 42.892.240 zł. Gmina uwzględniła podatek w tej wysokości w rozliczeniu podatku od towarów i usług za sierpień 2011 r. W związku z powyższym Gmina zaniżyła w sierpniu 2011 r. podstawę opodatkowania o kwotę 51.090.000 zł i należny podatek od towarów i usług o kwotę 11.750.700 zł³¹. Według stanu na dzień 3 marca 2014 r. Gmina nie skorygowała rozliczenia podatku od towarów i usług za sierpień 2011 r., a odsetki podatkowe od powstałej w związku z powyższym zaległości podatkowej wynosiły 3.585,7 tys. zł.

Zastępca Wydziału Nabywania i Sprzedaży Nieruchomości Urzędu wyjaśniła, że Zarządzenie Prezydenta Wrocławia, w którym określono wartość aportu dla celów transakcji pomiędzy Gminą a Spółką, przygotowano w uzgodnieniu z Zarządem Wrocław 2012 sp. z o.o. oraz Departamentem Finansów Publicznych Urzędu. Określona wartość aportu była zgodna z wnioskiem Zarządu z dnia 19 sierpnia 2011 r. Sformułowane przez rzeczoznawcę majątkowego w wycenie niektóre z zapisów – zestawienie wartości nakładów poniesionych na budowę stadionu przez Gminę i Spółkę – w sposób błędny przedstawiały podział nakładów faktycznie poniesionych przez strony na realizację inwestycji, w wyniku czego zarówno rzeczoznawca majątkowy w dokonanej wycenie, jak również strony w zawartej w dniu 23 sierpnia 2011 r. umowie pomniejszyły wartość nakładów poniesionych przez Gminę o kwotę 51.090.000 zł, za którą Gmina objęła udziały w umowie z dnia 23 kwietnia 2010 r. W ocenie NIK wyjaśnienia te nie zasługują na uwzględnienie, bowiem sporządzony przez rzeczoznawcę majątkowego operat szacunkowy precyzyjnie wskazywał wartości nakładów poniesionych na inwestycję przez Gminę i Spółkę, a rzeczoznawca majątkowy działał prawidłowo.

NIK zwraca uwagę, że: **[1]** od września 2011 r. wszystkie uzyskiwane z tytułu użytkowania Stadionu przychody przypadały w udziale Wrocław 2012 sp. z o.o. jako jednemu właścicielowi nieruchomości; **[2]** w dniu 30 września 2011 r. z ksiąg rachunkowych Urzędu³² wyksięgowano nakłady inwestycyjne o wartości 158.215.600 zł w związku z wniesieniem aportu, a pomimo tego w księgach rachunkowych³³ pozostała wartość nakładów w kwocie 51.089.984,49 zł; **[3]** w dniu 31 października 2011 r. Wydział Księgowości Urzędu wystawił dokument księgowy³⁴ tytułem „inwestycja bez efektu powstała w wyniku różnic wyceny kosztów inwestycji a wartością wyceny aportu”, na podstawie którego z ksiąg rachunkowych Urzędu³⁵ wyksięgowano wartość 51.089.984,49 zł; **[4]** w dniu 9 września 2013 r.

²⁹ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r., Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 ze zm. Przepis ten obowiązywał do 31 grudnia 2013 r.

³⁰ W świetle ustawy o podatku od towarów i usług, wniesienie do spółki aportu stanowi dostawę towaru lub świadczenie usługi, czego ekwiwalentem jest objęcie (pozyskanie) określonej w umowie ilości udziałów o określonej wartości nominalnej. Wnoszący aport wspólnik jest dostawcą towaru (lub usługodawcą), a spółka nabywcą, który wynagradza wspólnika za aport udziałami o określonej wartości. Zob. wyrok NSA z dnia 14 sierpnia 2012 r., sygn. akt I FSK 1405/11, opubl. < <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>>.

³¹ Zgodnie z ustaleniami kontroli podatkowej przeprowadzonej przez Dolnośląski Urząd Skarbowy we Wrocławiu na zlecenie NIK w trybie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK.

³² Konto 080.

³³ Konto 080.

³⁴ Pk.

³⁵ Konto 080.

w bezpośrednim związku przyczynowym z działaniami NIK³⁶, Wydział Księgowości Urzędu zaksięgował w księgach rachunkowych wartość nakładów w kwocie 51.089.984,49 zł tytułem korekty wyceny rzeczoznawcy po zmianie operatu szacunkowego dotyczącego aportu; [5] w dniu 11 września 2013 r. w drodze aktu notarialnego Gmina skorygowała zapisy aktu notarialnego z dnia 23 sierpnia 2013 r., na podstawie którego dokonano aportu, w zakresie wysokości nakładów poniesionych na budowę Stadionu przez Gminę (260.395.584,52 zł, wcześniej było 209.305.584,52 zł) oraz Wrocław 2012 sp. z o.o. (349.043.648,03 zł, wcześniej było 400.133.648,03 zł). Korekta wynikała z uwzględnienia nakładów poniesionych przez Gminę od początku realizacji inwestycji (tj. z uwzględnieniem nakładów wyksięgowanych z tytułu wniesionego w dniu 23 kwietnia 2010 r. aportu), zamiast nakładów rzeczywiście ujętych w księgach rachunkowych Urzędu według stanu na dzień 30 czerwca 2011 r.; [6] w dniu 11 września 2013 r. Gmina wniosła do Spółki aport w postaci nakładów inwestycyjnych (rzeczowych) poniesionych przez Gminę do dnia 30 czerwca 2011 r. w związku z realizowaną budową Stadionu, obejmując w zamian 51.090 udziałów o wartości nominalnej; [7] w dniu 16 września 2013 r. kwotę 51.089.984,49 zł wyksięgowano na podstawie wystawionej w dniu 11 września 2013 r. faktury sprzedaży³⁷ m.in. nakładów inwestycyjnych, bez określenia ich lokalizacji; [8] w dniu 16 września 2013 r. Zastępca Dyrektora Wydziału Nabywania i Sprzedaży Nieruchomości Agnieszka Habuda wyjaśniła, że w dniu 11 września 2013 r. podpisany został aneks do oświadczenia o objęciu udziałów oraz umowy przeniesienia z dnia 23 sierpnia 2011 r., w którym sprostowano wartość nakładów poniesionych na budowę stadionu przez Gminę i Spółkę. Nakłady inwestycyjne (nakłady rzeczowe) w wysokości 51.090.000 zł, poniesione przez Gminę w związku z realizowaną budową Stadionu, zostały przeniesione aportem na rzecz Wrocław 2012 sp. z o.o. w dniu 11 września 2013 r. Dyrektor Wydziału Księgowości Urzędu wyjaśniła, że po dokonanych w 2011 r. aporcach na koncie inwestycyjnym pozostała kwota 51.089.984,49 zł. Ponieważ niektóre zapisy operatu szacunkowego z dnia 12 sierpnia 2011 r. mogły prowadzić do błędnej interpretacji, że do Spółki wniesiono wszystkie nakłady inwestycyjne wycenione przez rzeczoznawcę, osoba wówczas odpowiedzialna za prowadzenie ksiąg rachunkowych oraz za sporządzanie sprawozdań finansowych Gminy podjęła decyzję o odpisie aktualizującym związanym z trwałą utratą wartości nakładów, pozostałych na saldzie konta. Podstawą takiej decyzji była zasada ostrożnej wyceny, będąca jedną z nadrzędnych zasad rachunkowości.

W dniu 11 września 2013 r. Gmina wystawiła na rzecz Spółki fakturę ujmującą nakłady w kwocie 51.090.000 zł. W związku z powyższym Gmina nie skorygowała faktury z dnia 23 sierpnia 2011 r. oraz rozliczenia podatku od towarów i usług z sierpień 2011 r. W ocenie NIK działania te podjęte zostały w celu naprawienia oczywistego błędu rachunkowego popełnionego przez Urząd przy ustalaniu wartości nakładów inwestycyjnych wniesionych przez Gminę do Wrocław 2012 sp. z o.o. aportem z dnia 23 sierpnia 2011 r.

Wiceprezydent Wrocławia Maciej Bluj wyjaśnił, że aportem z dnia 23 sierpnia 2011 r. przeniesiono część nakładów inwestycyjnych poniesionych przez Gminę, a Gmina uzyskała od Spółki ekwiwalentną ilość i wartość udziałów w stosunku do wniesionej wartości nakładów inwestycyjnych. O fakcie niewniesienia wszystkich nakładów inwestycyjnych do Spółki pracownicy Urzędu mieli wiedzę od czasu prac nad zamknięciem 2011 r. i sporządzeniem sprawozdania finansowego za ten rok.

³⁶ Wezwanie do złożenia wyjaśnień z dnia 29 sierpnia 2013 r. skierowane do Dyrektora Wydziału Nabywania i Sprzedaży Nieruchomości Urzędu.

³⁷ Nr 0013/09/2013/WNS.

Podjęto wówczas decyzję o wstrzymaniu przeniesienia reszty nakładów inwestycyjnych do czasu pełnego rozliczenia przez Wrocław 2012 sp. z o.o. inwestycji budowy Stadionu i ustalenia przez Spółkę wartości początkowej – wyodrębnionych z tych nakładów oraz z nakładów poczynionych przez Spółkę – środków trwałych. Do czasu rozliczenia inwestycji przez Spółkę odpisano w księgach rachunkowych Urzędu nakłady inwestycyjne niewniesione aportem z 2011 r. – jako czasowo nieprzynoszące efektu gospodarczego. Po rozliczeniu inwestycji przez Spółkę i poinformowaniu Gminy, że suma wartości początkowej środków trwałych wyodrębnionych z nakładów inwestycyjnych przewyższa o 51.090.000 zł nakłady inwestycyjne zaewidencjonowane w księgach rachunkowych Spółki oraz po sporządzeniu aneksu do operatu szacunkowego, podjęto decyzję o wniesieniu tych nakładów do kapitału Spółki. W ocenie NIK w świetle przedstawionych powyżej ustaleń kontroli wyjaśnienia te nie zasługują na uwzględnienie. W szczególności należy podkreślić, że w ocenie NIK decyzje podejmowane w 2013 r. pozostają w bezpośrednim związku przyczynowym z tokiem czynności kontrolnych w Urzędzie.

(Dowody: akta kontroli: 970-1126, 1130-1138, 1191-1250, 3520-3528)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Urzędu w zakresie przygotowania budowy stadionu pod względem dokumentacyjno-organizacyjnym.

2. Przebieg, jakość, i rozliczenie robót oraz innych prac związanych z budową Stadionu

Opis stanu faktycznego

2.1. W dniu 14 kwietnia 2009 r. Gmina zawarła z konsorcjum, którego liderem był Mostostal Warszawa S.A.³⁸, umowę dotyczącą budowy Stadionu³⁹. W umowie tej określono, że inwestycja zostanie zrealizowana do dnia 14 stycznia 2011 r.⁴⁰. W związku z kilkumiesięcznym opóźnieniem występującym w postępie prac w stosunku do przyjętego harmonogramu w dniu 30 grudnia 2009 r. Gmina wypowiedziała ww. umowę. Pierwotny termin zrealizowania inwestycji nie mógł być zatem dotrzymany.

W dniu 16 stycznia 2010 r. Gmina i Wrocław 2012 sp. z o.o. zawarły z Max Bögl umowę dotyczącą kontynuowania budowy Stadionu⁴¹. W umowie tej określono, że do dnia 30 czerwca 2011 r., tj. o pięć i pół miesiąca później, niż zakładano w pierwotnej umowie na budowę Stadionu, wykonawca zrealizuje inwestycję w zakresie umożliwiającym organizację imprez masowych zgodnie z obowiązującymi przepisami, wymogami UEFA i Ekstraklasy S.A.⁴².

Termin ten nie został dotrzymany. Warunkowe pozwolenie na użytkowanie Stadionu zostało bowiem wydane przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla Miasta Wrocławia (dalej: PINB) w dniu 8 września 2011 r.

Nie został również dotrzymany przez generalnego wykonawcę termin uzupełnienia do dnia 20 października 2011 r. koniecznych działań niezbędnych do uzyskania ostatecznego pozwolenia na użytkowanie. Ostateczne pozwolenie na użytkowanie uzyskano bowiem dopiero 26 kwietnia 2012 r.

Pomimo braku zakończenia prac budowlanych, w okresie od 10 września 2011 r. do 31 grudnia 2011 r. na Stadionie odbyło się sześć imprez masowych, w tym trzy mecze piłkarskie, jeden koncert, walka bokserska i zawody Monster Trucków.

³⁸ W skład konsorcjum wchodził ponadto: J&P Avax S.A., WPBP nr 2 „Wrobis” S.A. oraz Modern Construction Design sp. z o.o.

³⁹ Zakres umowy obejmował wykonanie projektów wykonawczych dla Stadionu oraz jego budowę.

⁴⁰ 21 miesięcy od dnia podpisania umowy.

⁴¹ Zakres umowy obejmował również wykonanie projektów wykonawczych.

⁴² Spółka, której głównym zadaniem jest prowadzenie krajowych rozgrywek o Mistrzostwo Polski w piłkę nożną mężczyzn i zarządzanie nimi.

Wnioskowany przez generalnego wykonawcę w piśmie z dnia 19 października 2011 r. nowy termin zakończenia budowy został określony na dzień 31 marca 2012 r., tj. wydłużony o dziewięć miesięcy w stosunku do określonego w umowie z dnia 16 stycznia 2010 r.

W trzecim kwartale 2012 r. nastąpiło wstrzymanie prac budowlanych wynikające z przedłużających się negocjacji Spółki z generalnym wykonawcą. W dniu 3 października 2012 r. Gmina i Spółka złożyły Max Bögl oświadczenie o odstąpieniu od umowy z dnia 16 stycznia 2010 r., znosząc umowę w zakresie w jakim nie została wykonana do dnia doręczenia oświadczenia do generalnego wykonawcy.

Według stanu na koniec czerwca 2013 r. Generalny Wykonawca nie zakończył wszystkich prac przewidzianych umową i nie przedłożył wszystkich dokumentów umożliwiających przeprowadzenie odbioru końcowego Stadionu. Do zakończenia czynności kontrolnych stan ten nie uległ zmianie.

Prezydent Wrocławia posiadał wiedzę o zakłóceniach zaistniałych w terminowej realizacji projektu pn. „Budowa stadionu piłkarskiego we Wrocławiu”, co zostało potwierdzone m.in. w oświadczeniach składanych do banków finansujących inwestycję (np. z dnia 12 stycznia 2012 r.).

(Dowody: akta kontroli str. 3225; 3529-3601; 3602-3623; 3624-3737; 3738-3766; 3767-3770)

2.2. Na realizację budowy Stadionu Gmina zaplanowała przeznaczyć środki publiczne w wysokości 521.100 tys. zł. Najtańsza oferta złożona w ogłoszonym przez Urząd (zamawiającego) postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na budowę Stadionu, tj. oferta konsorcjum, którego liderem był Mostostal Warszawa S.A., opiewała na 729,7 mln zł, a zatem była wyższa od zakładanej przez zamawiającego o ponad 208 mln zł. W związku z wynikiem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, zakładane koszty realizacji budowy Stadionu zostały zwiększone do kwoty 853.423 tys. zł.

Kwota ta ulegała dalszym zwiększeniom m.in. z powodu: **[1]** zmiany od 1 stycznia 2011 r. stawki podatku VAT z 22% na 23%, co skutkowało wzrostem wynagrodzenia generalnego wykonawcy Stadionu o 3.150.679 zł, **[2]** zawarciem porozumienia z generalnym wykonawcą Stadionu, w wyniku którego otrzymał on kwotę 24.680.650 zł, **[3]** zwiększenia wynagrodzenia generalnego wykonawcy z tytułu rozszerzenia robót objętych przedmiotem zamówienia na kwotę 5.983.950 zł.

(Dowody: akta kontroli str. 720-724; 3217-3224; 3708-3709; 3730-3737; 3772-3777; 3778-3791)

W badanym okresie kwota kosztów faktycznie poniesionych w związku z budową Stadionu wyniosła 891.714.000 zł. Według informacji podanej we wniosku o wypłatę z dnia 16 grudnia 2013 r., planowane koszty Projektu wzrosły z kwoty 857.466.954 zł brutto do kwoty 904.224.804 zł, przy czym zostały wykonane w kwocie 900.495.242 zł, w tym z kredytu sfinansowano kwotę 465.800.107 zł, w ramach leasingu pozyskano sprzęt o wartości 24.293.582 zł, zaś z pozostałych źródeł – 410.401.553 zł.

(Dowody: akta kontroli str. 2845-2891; 3307-3317; 3346-3375; 3376-3408; 3409-3421)

Do dnia 30 czerwca 2011 r. poniesione przez Gminę na budowę Stadionu nakłady inwestycyjne wyniosły 260.395.585 zł netto. Po tym dniu Gmina nie ponosiła już nakładów inwestycyjnych na budowę Stadionu, w szczególności, że od dnia 23 sierpnia 2011 r. jedynym właścicielem budowanego Stadionu stała się Wrocław 2012 sp. z o.o.⁴³.

⁴³ Do dnia 31 grudnia 2013 r. Wrocław 2012 sp. z o.o. poniosła w związku z budową Stadionu nakłady w kwocie 471.649.547,90 zł.

Od dnia 1 lipca 2011 r. udział Gminy Wrocław w finansowanie budowy Stadionu odbywał się poprzez podwyższanie kapitału zakładowego Wrocław 2012 sp. z o.o. oraz dokonywanie dopłat do Spółki.

(Dowody: akta kontroli str. 1061-1073; 3771)

2.3. W okresie objętym kontrolą sprawowanie w imieniu Prezydenta Wrocławia nadzoru właścicielskiego nad działalnością Wrocław 2012 sp. z o.o. należało do zadań BNW.

Zgodnie z art. 9 ust. 2 i 5 specustawy, bezpośredni nadzór nad Spółką sprawowała rada nadzorcza złożona z pięciu osób, w tym trzech przedstawicieli Prezydenta Wrocławia, przedstawiciela Wojewody Dolnośląskiego oraz Marszałka Województwa Dolnośląskiego.

(Dowody: akta kontroli str. 1274-1285)

W okresie objętym kontrolą Zgromadzenie Wspólników Wrocław 2012 sp. z o.o. (Prezydent Wrocławia) nie zatwierdzało⁴⁴ sporządzanych przez Spółkę planów finansowych i planów działalności na 2011 r., 2012 r. i 2013 r. Było to spowodowane negatywnym opiniowaniem projektów tych planów przez Skarbnika Wrocławia oraz zbyt późnym przedkładaniem przez Spółkę projektów planów po zmianach. Przedkładane pod koniec roku plany po zmianach odnosiły się do zaistniałych już zdarzeń gospodarczych. Dyrektor BNW wyjaśniła, że: opiniowaniu przez BNW oraz wydziały merytoryczne Urzędu podlega przede wszystkim zawartość merytoryczna planów, w tym szczególnie zapisy dotyczące ewentualnych obciążeń budżetu Gminy Wrocław oraz planowane w danym roku przychody i koszty.

(Dowody: akta kontroli str. 1358-1360; 2153)

W okresie objętym kontrolą Zgromadzenie Wspólników Spółki (Prezydent Wrocławia) dwukrotnie korzystało z określonych w art. 212 §1 k.s.h. uprawnień do kontroli Spółki. Jedna z kontroli, przeprowadzona w 2009 r., była związana z zamówieniem publicznym na leasing operacyjny samochodów dla Spółki. Druga, która odbyła się w 2011 r., dotyczyła przeprowadzonych przez Spółkę w okresie od 1 stycznia 2008 r. do 6 grudnia 2011 r. przetargów na usługi i dostawy, procedury wyłonienia SMG jako operatora Stadionu i realizacji umowy zawartej w tym zakresie, wydatków poniesionych przez Spółkę w związku z organizacją i przeprowadzeniem imprez związanych z otwarciem Stadionu, poziomu dochodów uzyskanych przez Spółkę z realizacji usług cateringowych świadczonych na imprezach stadionowych oraz finansowania, organizacji i rozliczenia imprez „Polish Masters” oraz „Rock Festiwal”.

W okresie 2007-2013 Gmina⁴⁵ nie korzystała z uprawnień kontrolnych wobec Spółki określonych w umowie z dnia 21 maja 2008 r.

(Dowody: akta kontroli str. 1398-1416; 1709-1950)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W okresie od 18 lutego 2010 r. do 31 listopada 2013 r., tj. przez ponad 45 miesięcy, w księgach rachunkowych Urzędu nie ujęto i nie wykazywano w sprawozdaniach budżetowych⁴⁶, należności od Max Bögl w kwocie 1.916,9 tys. zł z tytułu sprzedaży 18 lutego 2010 r. elementów infrastruktury technicznej znajdującej się na terenie budowy Stadionu⁴⁷. Było tak pomimo faktu, że w dniu 21 kwietnia 2011 r. Max Bögl uznał ww. należność za bezsporną i wymagalną.

⁴⁴ Kompetencja ta wynikała z § 17 pkt 2 aktu założycielskiego Wrocław 2012 sp. z o.o.

⁴⁵ Zgodnie z nomenklaturą użytą w umowie z dnia 21 maja 2008 r. ze względu na fakt przyznania Miastu Wrocław statusu Miasta-Gospodarza Euro 2012.

⁴⁶ Rb-N – kwartalnych sprawozdaniach o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych za poszczególne kwartały 2010 r., 2011 r., 2012 r. oraz za I-III kwartał 2013 r.

⁴⁷ Infrastruktura ta została nabyta przez Gminę od konsorcjum, którego liderem był Mostostal Warszawa S.A.

Dokumentująca sprzedaż faktura, opiewająca na 1.916,9 tys. zł brutto (1.571,2 tys. zł netto oraz 345,7 tys. zł podatku VAT przy stawce 22%), została wystawiona przez Gminę na rzecz Max Bögl dopiero w dniu 30 stycznia 2014 r. Skutkowało to koniecznością skorygowania przez Gminę rozliczenia podatku VAT za luty 2010 r. i zapłatą należnego podatku VAT w wysokości 345,7 tys. zł wraz z odsetkami od zaległości podatkowej w wysokości 118.6 tys. zł.

(Dowody: akta kontroli str. 725-910; 946-969)

Ponadto, z uwagi na fakt braku ujęcia w księgach rachunkowych Urzędu zobowiązania Max Bögl wobec Gminy w kwocie 1.916,9 tys. zł z tytułu sprzedaży w dniu 18 lutego 2010 r. elementów infrastruktury technicznej znajdującej się na terenie budowy Stadionu, mimo że w dniu 12 maja 2011 r. Wrocław 2012 sp. z o.o. skierowała do Prezydenta Wrocławia wniosek o podwyższenie kapitału zakładowego Spółki i pokrycie go m.in. aportem w postaci ww. wierzytelności, BNW nie przygotowało projektu uchwały Zgromadzenia Wspólników w sprawie podwyższenia kapitału zakładowego Spółki i Zgromadzenie Wspólników nie podjęło takiej uchwały.

(Dowody: akta kontroli str. 725-910, 946, 813-830)

2. W sierpniu 2013 r. Gmina i Wrocław 2012 sp. z o.o. przekazały do Ministra Sportu i Turystyki nierzetelne rozliczenie końcowe w związku z otrzymaną na budowę Stadionu dotacją. Wbrew obowiązkowi wynikającemu z § 16 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa⁴⁸ w rozliczeniu nie zawarto informacji dotyczącej podatku od towarów i usług zapłaconego i zwróconego zgodnie z przepisami o podatku od towarów i usług. Prezydent Wrocławia wyjaśnił, że w rozliczeniu końcowym nie ujęto informacji dotyczącej podatku VAT ze względu na okoliczność, że dofinansowanie dotyczyło kosztów inwestycji powstałych w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 31 grudnia 2010 r. NIK nie podzieliła tych wyjaśnień, bowiem zgodnie z § 16 ust. 1 pkt 4 ww. rozporządzenia, obowiązek ten nie był uzależniony od okresu, w którym dofinansowana była inwestycja.

(Dowody akta kontroli str. 3209-3216; 3317-3342; 3357-3360; 3371-3375; 3376-3408; 4703-4754; 4956-4966; 5929-5966)

3. Gmina nie zwróciła na rachunek Ministerstwa Sportu i Turystyki części dochodu w postaci kar umownych, którymi obciążyła Mostostal Warszawa S.A. Zgodnie z § 3 ust. 9 umowy dotacji z dnia 28 października 2009 r. na dofinansowanie realizacji inwestycji stadionowych niezbędnych do przeprowadzenia finałowego turnieju EURO 2012, inwestor zobowiązał się, przy osiągnięciu dochodu od przekazanego dofinansowania (w tym w szczególności kar umownych), którego nie można było przewidzieć przy podpisywaniu umowy, do jego zwrotu na rachunek bankowy Ministerstwa Sportu i Turystyki, proporcjonalnie do udziału w kosztach inwestycji, w terminie 7 dni od dnia wpływu na rachunek inwestora. Gmina, pomimo obciążenia Mostostalu Warszawa S.A. karami umownymi ustalonymi ostatecznie na kwotę 20.482 tys. zł, rozliczonymi poprzez dokonanie potrącenia tych kar w kwocie 20.100 tys. zł z zobowiązaniami wobec tego wykonawcy z tytułu robót budowlanych oraz udostępnienia i sprzedaży infrastruktury budowy, a w pozostałej kwocie – 382 tys. zł uregulowanymi przez wykonawcę, nie odprowadziła na rachunek Ministerstwa Sportu i Turystyki kwoty co najmniej 2.714 tys. zł⁴⁹. Prezydent Wrocławia wyjaśnił,

⁴⁸ Dz. U. z 2006 r. Nr 120, poz. 831. Rozporządzenie to zgodnie z art. 110 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1241 ze zm.), znalazło zastosowanie do sporządzenia rozliczenia końcowego przedmiotowej inwestycji, w związku z jej realizacją w ramach programu wieloletniego ustanowionego na podstawie ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.).

⁴⁹ Do dnia ostatecznego ustalenia wysokości kar umownych, tj. do dnia 8 lutego 2010 r., Gmina Wrocław uzyskała środki z dotacji z budżetu państwa w wysokości 25.000.000,00 zł, które wpłynęły w dniu 23.11.2009 r. Środki te stanowiły 13,25%

że faktury przedkładane przez wykonawcę były przez inwestora zastępczego weryfikowane i zatwierdzane, a ewentualne kary umowne rozliczane były w formie bieżących potrąceń z faktur. Taki sposób rozliczeń spowodował, że faktury przedkładane do Ministerstwa Sportu i Turystyki rozliczane były już w wartościach po potrąceniach, czyli w wysokości rzeczywistych płatności za niesporne i wykonane prace oraz w wartościach netto, w związku z czym z kwoty przekazanego dofinansowania nie dochodzono dalszych kar umownych od wykonawcy. W ocenie NIK wyjaśnienia te nie zasługują na uwzględnienie. Kary umowne zostały uzyskane w tytule opóźnień w realizacji inwestycji dofinansowanej środkami dotacji z budżetu państwa, a zatem w części stanowiły dochód uzyskany od przekazanego dofinansowania. Sposób rozliczenia kar umownych (przypisania do potrącenia z konkretnych faktur) i przedłożenia określonych faktur do rozliczenia dotacji był jedynie czynnością techniczną i nie może stanowić uzasadnienia dla zaniechania zwrotu części dochodu uzyskanego przez inwestora od dofinansowania inwestycji środkami dotacji z budżetu państwa.

(Dowody: akta kontroli str. 732-744; 970-973, 3209-3408; 4483-4498; 4967-4998; 5001-5007; 5680-5681; 5722-5727)

4. Gmina nie wypełniła obowiązków związanych z wnioskowaniem o płatność dotacji, bowiem w myśl § 4 ust.5 pkt 7 umowy dotacyjnej, do przedstawionych do rozliczenia faktur lub rachunków powinny być załączone kopie protokołów odbioru, częściowego lub całkowitego. Tymczasem umowy z generalnymi wykonawcami nie przewidywały odbiorów częściowych, za wyjątkiem odbioru projektów wykonawczych. W związku z tym dotacja była uzyskiwana przez Gminę, pomimo, że roboty nie zostały odebrane. Załączane do faktur zatwierdzone przez Zamawiającego protokoły zaawansowania robót, nie stanowiły bowiem potwierdzenia odbioru wykonanych prac. Dyrektor Departamentu Spraw Społecznych w Urzędzie Michał Janicki, udzielając w tej kwestii wyjaśnień dla Dyrektora Biura do Spraw Euro 2012 w Ministerstwie Sportu i Turystyki, wyjaśnił, w ocenie NIK sprzecznie ze stanem faktycznym, że ww. protokoły zatwierdzone przez inspektora nadzoru inwestorskiego, stanowiące dla wykonawcy podstawę do wystawienia faktury, były tożsame z protokołami odbioru częściowego prac. Prezydent Wrocławia wyjaśnił, że protokoły stanowiły „odbioru częściowe” w takim rozumieniu, że nie było innych dokumentów potwierdzających jakie prace budowlane zostały przez generalnego wykonawcę wykonane i zaakceptowane przez Zamawiającego, a umowa nie przewidywała odbiorów częściowych. Tylko w ten sposób inwestor mógł zatem spełnić wymóg określony w umowie dotacyjnej. W ocenie NIK w tych okolicznościach inwestor nie wypełnił jednak wymogów określonych w umowie dotacyjnej, bowiem nie zostały dokonane odbioru częściowe prac przedstawionych do rozliczenia, a przedkładane dokumenty nie miały charakteru protokołów odbioru częściowego, o czym wprost przesądzały zapisy umów z generalnymi wykonawcami.

(Dowody: akta kontroli str. 3298; 4483-4511, 5874-5892)

5. W dniu 31 maja 2010 r. Gmina i Wrocław 2012 sp. z o.o. (zamawiający), stosując zwolnienie, o którym mowa w art. 4 pkt 3 lit. g) p.z.p., udzieliły na rzecz Dynamicom sp. z o.o. (wykonawca) zamówienia publicznego o wartości 2.715,6 tys. zł netto (3.313 tys. zł brutto) na „produkcję i koprodukcję materiałów programowych przeznaczonych do emisji na Portalu internetowym www.wroclowe2012.com zgodnie z koncepcją” wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych. Było to niezgodne z art. 7 ust. 3 p.z.p., który przewiduje, że zamówienia udziela się wyłącznie wykonawcy wybranemu

zgodnie z przepisami ustawy. W przypadku ww. zamówienia nie zachodziły ustawowe przesłanki do wyłączenia stosowania przepisów p.z.p., a w szczególności nie zachodziły przesłanki, o których mowa w art. 4 pkt 3 lit. g) tej ustawy. Zamówienie obejmowało bowiem nie tylko zwolnione na podstawie ww. przepisu nabywanie, przygotowywanie, produkcję lub koprodukcję materiałów audiowizualnych, ale także inne treści przeznaczone do zamieszczenia w portalu internetowym, takie jak materiały tekstowe (artykuły) i gry. Ponadto przedmiotem zamówienia oprócz usług z szeroko pojętego zakresu wytwarzania treści, były również inne usługi, takie jak osiąganie określonych przychodów z działalności portalu oraz moderowanie portalu. Według Prezydenta Wrocławia, wyłączenie stosowania przepisów p.z.p. na podstawie art. 4 pkt 3 lit. g) cytowanej ustawy, znajdowało potwierdzenie w literaturze⁵⁰). W ocenie NIK komentarz nie stanowił podstawy do zwolnienia ze stosowania ustawy p.z.p. w przedmiotowym przypadku. W świetle ustaleń kontroli nie ulega wątpliwości, że zakres zamówienia był szerszy niż umożliwiający skorzystanie ze zwolnienia o którym mowa w art. 4 pkt 3 lit. g) p.z.p. Wskutek stwierdzonej nieprawidłowości zamawiający wydatkowali niezgodnie z prawem środki w łącznej kwocie 2.574,7 tys. zł brutto (1.520,3 tys. zł – Gmina; 1.054,4 tys. zł – Spółka).

(Dowody: akta kontroli str. 17-29; 31-260; 261-301, 4483-4498)

W związku z postępowaniem o udzielenie ww. zamówienia publicznego, wbrew obowiązkowi wynikającemu z § 8 Regulaminu Komisji Konkursowej, Komisja Konkursowa nie sporządziła protokołu z tego postępowania. Nie było go zarówno w dokumentacji znajdującej się w Urzędzie, jak i w Spółce. W ocenie NIK zaistniała sytuacja wskazuje na nierzetelne działanie Komisji Konkursowej i lekceważenie dokumentacji wewnętrznej⁵¹.

(Dowody: akta kontroli str. 17-29)

W trakcie realizacji ww. umowy z dnia 31 maja 2010 r. przedstawiciel Gminy (Michał Janicki) oraz przedstawiciele Spółki (Sławomir Wojtas i Monika Jaśkowska-Rokita) dokonali w niej niekorzystnych zmian, gdyż mających wpływ na zmniejszenie w 2010 r. oraz w 2011 r. wysokości przychodów Gminy i Spółki. Osoby te kolejnymi aneksami do umowy wprowadziły zmiany terminu osiągnięcia przez wykonawcę zamówienia przychodów z portalu www.wroclowe2012.com, co skutkowało zmianą umowy na korzyść wykonawcy, zwalniając go z zapłaty kar umownych za niewywiązywanie się z ustalonych terminów uzyskania przychodów z działalności portalu⁵².

Negatywny skutek podjętych decyzji co do wprowadzenia zmian do umowy z dnia 31 maja 2010 r. uwidocznił się również w związku z odstąpieniem w dniu 10 października 2012 r. wykonawcy zamówienia od umowy. W 2012 r. wykonawca nie uzyskał przychodów w kwocie 1.970,0 tys. zł bez VAT (1.122,9 tys. zł należnych Gminie oraz 847,1 tys. zł należnych Wrocław 2012 sp. z o.o.), zaś w dniu 10 października 2012 r. złożył oświadczenie o odstąpieniu od umowy z dnia 31 maja 2010 r.

Sławomir Wojtas wyjaśnił, że nie pamięta przyczyn wprowadzenia zmian dotyczących przychodów. Monika Jaśkowska-Rokita wyjaśniła, iż założenie było takie, że za pomocą Portalu będzie można oprócz wpływu od reklamodawców uzyskać również wpływy z tytułu sprzedaży internetowej gadżetów, które dostarczy

⁵⁰ M. Stachowiak, J. Jerzykowski, W. Dzierżoniowski. Prawo zamówień publicznych. Komentarz, LEX, 2010, wyd. IV. Stan prawny: 2010.08.01

⁵¹ Rozumiane jako sytuacja, w której mamy do czynienia z nieuzasadnianiem podjętych decyzji, wskutek czego utrudnione jest kontrolowanie procedur decyzyjnych (A. Hussein, Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych NIK przeprowadzonych w roku 2003, Warszawa 2004, str. 11).

⁵² § 7 ust. 5 umowy z 31 maja 2010 r.

Spółka i Miasto. Spółka nie dostarczyła wykonawcy zamówienia żadnych gadżetów, ponieważ jesienią 2010 r. musiano wypowiedzieć umowę dostawcy tych gadżetów wybranemu w trybie zamówienia publicznego.

(Dowody: akta kontroli str. 261-276; 277-284; 285-286; 287-298; 290-294; 295-301; 331-341; 652-719)

6. Pracownicy BNW oraz przedstawiciele Prezydenta w radzie nadzorczej Wrocław 2012 sp. z o.o. nie przestrzegali niektórych obowiązków wynikających z Zarządzenia nr 2077/04 Prezydenta Wrocławia z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie jednolitych zasad sprawowania nadzoru właścicielskiego wobec spółek prawa handlowego z udziałem Gminy Wrocław oraz Zarządzenia nr 4715/08 Prezydenta Wrocławia z dnia 6 listopada 2008 r. w sprawie zasad i trybu wnoszenia na pokrycie kapitału zakładowego spółek prawa handlowego z udziałem Gminy Wrocław wkładów pieniężnych i niepieniężnych oraz dopłat, bowiem:

- dwóch przedstawicieli Gminy w radzie nadzorczej Spółki nie przedłożyło do BNW raportów za II. półrocze 2010 r. , za I. i II. półrocze 2011 r. oraz za I. półrocze 2012 r. Jedne z przedstawicieli (przewodniczący rady nadzorczej) raporty za wszystkie te okresy przedłożył dopiero w dniu 4 września 2012 r.;
- BNW nie informowało Prezydenta Wrocławia o niezłożeniu przez przedstawicieli Gminy w radzie nadzorczej Spółki ww. raportów w terminie,
- BNW nie dopełniło obowiązku weryfikacji kompletności i kompleksowej analizy zasadności wniosku Wrocław 2012 sp. z o.o. z dnia 25 maja 2011 r. o dokonanie dopłaty do Spółki w wysokości 4.857 tys. zł na pokrycie kosztów organizacji koncertu Georga Michaela oraz o dopłatę 10.000 tys. zł na pokrycie kosztów walki bokserskiej Adamek-Kliczko. Jako przyczynę Dyrektor BNW Aleksandra Urban-Stromich wskazała zbyt krótki czas na przeanalizowanie wniosku, a jednocześnie konieczność pilnego przekazania dopłaty do Spółki. Pracownicy BNW nie dokonali również analizy wniosku Wrocław 2012 sp. z o.o. z dnia 22 marca 2012 r. o dokonanie do Spółki dopłaty w wysokości 15 mln zł na pokrycie kosztów organizacji imprez: Prince, turnieju Polish Masters, Rock Festival oraz mecz Brazylia-Japonia. Analiza zasadności wniosku nie została przeprowadzona w zakresie zgodności z planami rocznymi i wieloletnimi Spółki (Spółka nie posiadała zatwierdzonych planów), nie wskazywała czy aktualna sytuacja finansowa Spółki jest dobra czy zła, oraz nie zawierała planowanych efektów ekonomicznych związanych z wniesieniem wkładu pieniężnego. Nie można było też wskazać zgodności wniosku z decyzjami podjętymi wcześniej przez Prezydenta Wrocławia lub Kolegium Prezydenta (jak wskazano takich decyzji w zakresie wnioskowanej dopłaty nie było). Analiza wniosku o dopłatę 10.000,0 tys. zł nie wskazywała czy wniosek Wrocław 2012 sp. z o.o. jest zasadny czy nie.

(Dowody: akta kontroli str. 1274-1285; 1286-1356; 1356-1375, 2404-2408)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W dniu 24 czerwca 2013 r. Zgromadzenie Wspólników Wrocław 2012 sp. z o.o. nie wypowiedziało się w zakresie udzielenia absolutorium Przewodniczącemu Rady Nadzorczej – Michałowi Janickiemu za okres pełnienia tej funkcji w 2012 r.⁵³. Kwestia ta została usunięta z porządku obrad Zgromadzenia Wspólników, mimo że w myśl art. 231 § 2 pkt 3 w związku z art. 231 § 3 Kodeksu spółek handlowych⁵⁴ przedmiotem obrad zwyczajnego Zgromadzenia Wspólników powinno być udzielenie absolutorium wszystkim członkom rady nadzorczej, którzy pełnili funkcję w ostatnim roku obrotowym. Prezydent Wrocławia wyjaśnił, że wynikało to z toczących się procesów sądowych⁵⁵. Decyzja Wspólnika oparta została

⁵³ Tj. od 1 stycznia 2012 r. do 3 października 2012 r.

⁵⁴ Ustawa z dnia 15 września 2000 r., Dz. U. z 2013 r., poz. 1030 ze zm.

⁵⁵ Pomiędzy Michałem Janickim a Rafałem Dutkiewiczem o ochronę dóbr osobistych.

na ocenie sytuacji prawnej i faktycznej, dokonanej przez radcę prawnego, który uznał, że zdjęcie uchwały z porządku obrad jest w obecnej sytuacji wyrazem bezstronności co do oceny wykonywania obowiązków przez Przewodniczącego Rady Nadzorczej w 2012 r.

(Dowody: akta kontroli str. 1376-1397; 1989-2097; 2098-2149; 2150-2238)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Urzędu w zakresie przebiegu, jakości i rozliczenia robót oraz innych prac związanych z budową Stadionu.

3. Sposób zagospodarowania Stadionu wraz z przyległymi działkami nr 4/2, 8/5 i 54/11⁵⁶ oraz działania podejmowane dla zapewnienia jego samofinansowania

Opis stanu faktycznego

3.1. W dniu 16 lipca 2009 r. Gmina powierzyła Spółce zarządzanie obiektami budowlanymi powstałymi w wyniku realizacji przedsięwzięć EURO 2012.

W dniu 28 stycznia 2010 r. Gmina zawarła z SMG⁵⁷ umowę, w której zleciła temu podmiotowi: zarządzanie Stadionem; wykonywanie czynności pogotowania technicznego; doradztwo oraz promocję Stadionu i jego marki. Zarządzanie Stadionem rozumiane było jako dokonywanie czynności mających na celu w szczególności: zapewnienie właściwej gospodarki ekonomiczno-finansowej Stadionu, zapewnienie bezpieczeństwa użytkowania, właściwej eksploatacji i obsługi technicznej, zapewnienie właściwej gospodarki energetycznej w rozumieniu przepisów Prawa energetycznego⁵⁸, bieżące administrowanie Stadionem, jak również czynności zmierzające do utrzymania Stadionu w stanie niepogorszonym, z zastrzeżeniem normalnego zużycia. Inne niż wymienione w umowie czynności z zakresu zarządzania nieruchomością miała wykonywać Gmina lub podmiot, któremu Gmina powierzy zarządzanie obiektem zgodnie ze specustawą (tj. spółka lub jednostka organizacyjna Gminy). Umowa z SMG została zawarta na 12 lat. Łączne wynagrodzenie Operatora nie mogło przekroczyć 105.779.167 zł netto⁵⁹.

Od dnia 1 grudnia 2010 r. do umowy po stronie Gminy przystąpiła Wrocław 2012 sp. z o.o.

Na mocy porozumienia z dnia 29 marca 2012 r., od 1 kwietnia 2012 r. zakres usług świadczonych przez SMG został ograniczony do usług doradztwa w związku z imprezami organizowanymi na Stadionie, doradztwa przy promocji Stadionu, doradztwa przy sprzedaży, doradztwa w kwestiach administracyjnych oraz do wsparcia przy budowie strategii, polegającego na organizowaniu dwa razy do roku strategicznych sesji w celu przygotowania planów strategicznych dla Stadionu na przyszłość lub w innych celach dotyczących Stadionu, a objętych zakresem usług. Wynagrodzenie operatora ustalono na kwotę 439.394 zł netto miesięcznie w okresie od 1 kwietnia 2012 r. – 31 grudnia 2014 r. oraz 643.000 zł netto rocznie w okresie 1 stycznia 2015 r. – 28 stycznia 2022 r.

⁵⁶ Nieruchomości przeznaczone pod budowę Centrum.

⁵⁷ SMG z siedzibą w Filadelfii; SMG Europe Holdings Ltd. z siedzibą w Manchesterze; SMG Entertainment Deutschland GmbH z siedzibą w Oberhausen.

⁵⁸ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne, Dz. U. z 2012 r., poz. 1059 ze zm.

⁵⁹ Pierwsza faza doradztwa (12 miesięcy przed datą planowanego oddania Stadionu do zarządzania) – od 28 stycznia 2010 r. do 15 maja 2010 r. za wynagrodzeniem ryczałtowym w wysokości 1.028.120,69 zł netto miesięcznie. Druga faza doradztwa przed otwarciem – 16 maja 2010 r. do 15 maja 2011 r. lub do przejęcia Stadionu do zarządzania (w zależności co wcześniej) za wynagrodzeniem ryczałtowym w wysokości 842.129,75 zł netto miesięcznie. Trzecia faza doradztwa (po otwarciu) – od 16 maja 2011 r. (lub przejęcia Stadionu do zarządzania) do dnia zakończenia obowiązywania umowy, tj. do 28 stycznia 2022 r. za wynagrodzeniem ryczałtowym w wysokości 716.538,43 zł netto miesięcznie

Do dnia 31 marca 2012 r. w związku z realizacją umowy z dnia 28 stycznia 2010 r. poniesiono koszty w łącznej wysokości 22.543,3 tys. zł netto⁶⁰ (Gmina – 14.613,8 tys. zł, a Wrocław 2012 sp. z o.o. – 7.929,5 tys. zł).

W okresie od 1 kwietnia 2012 r. do 28 stycznia 2022 r. przewidziano poniesienie kosztów w wysokości 19.054.583 zł netto⁶¹.

Łączna wysokość kosztów zarządzania Stadionem (koszty poniesione wraz z kosztami planowanymi) powinna wynieść 41.597.926 zł, tj. o 64.181.241 zł mniej od maksymalnej kwoty kosztów zarządzania określonej w umowie z dnia 28 stycznia 2010 r. (105.779.167 zł netto).

(Dowody: akta kontroli str. 2299-2312, 2602-2660; 2661-2844)

3.2. Realizowanie działalności komercyjnej Stadionu – zawieranie umów najmu łóż VIP, najmu powierzchni biurowych, sprzedaży Miejsc Biznesowych, wynajmu Biznes Klubu, wynajem sal konferencyjnych – rozpoczęło w 2011 r. W związku z brakiem zakończenia w 2011 r. inwestycji oraz brakiem możliwości odbioru wszystkich powierzchni komercyjnych, ograniczona była możliwość uzyskiwania przychodów z ich najmu. Rozpoczęcie eksploatacji obiektu Stadionu mogło nastąpić w odniesieniu do powierzchni, które decyzją PINB z dnia 8 września 2011 r. otrzymały warunkowe pozwolenie na użytkowanie, tj. z wyłączeniem np. części obszarów najemcy na poziomie L1, części obszaru budynku północnego, południowego i wschodniego na poziomie L2 i L3, części klatek schodowych i szybów windowych, gabinetów pierwszej pomocy, pomieszczeń policji i służb ochrony. Przyjęto, że ww. służby mogą wykonywać swoje zadania w przystosowanych mobilnych punktach bądź w innych pomieszczeniach (np. biurowych) objętych decyzją z dnia 8 września 2011 r. Użytkowanie obiektu Stadionu po dniu 30 września 2011 r. w zakresie przewidzianym decyzją z dnia 8 września 2011 r. - uzależniono m.in. od uzyskania pozytywnego (nieograniczonego czasowo i rzeczowo) stanowiska Komendanta Miejskiego Państwowej Straży Pożarnej w trybie art. 56 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane. Wrocław 2012 sp. z o.o. uzyskała takie stanowisko w dniu 10 listopada 2011 r. z ograniczeniem czasowym do dnia 31 grudnia 2011 r. i w dniu 16 lutego 2012 r. z ograniczeniem czasowym do dnia 17 marca 2012 r. Ostateczną decyzję PINB udzielającą pozwolenia na użytkowanie wielofunkcyjnego Stadionu wraz z infrastrukturą techniczną i zagospodarowaniem terenu uzyskano dopiero w dniu 26 kwietnia 2012 r.

(Dowody: akta kontroli str. 2313-2399)

3.3. Według stanu na dzień 31 grudnia 2011 r. zawartych było dziewięć umów najmu łóż VIP z 30 dostępnych na trybunie wschodniej i zachodniej, 49 umów na sprzedaż 159 z 1521 dostępnych Miejsc Biznesowych, jedna umowa najmu powierzchni biurowych o powierzchni 442 m². Zgodnie z zapisami ksiąg rachunkowych Wrocław 2012 sp. z o.o., w 2011 r. osiągnęła ona przychód w kwocie 34.381.682 zł, w tym m.in. 338.431 zł z tytułu najmu łóż, 112.774 zł z tytułu sprzedaży Miejsc Biznesowych, 35.634 zł z najmu powierzchni biurowych.

Do dnia 31 grudnia 2013 r. nie zostały oddane w najem pomieszczenia Stadionu o powierzchni co najmniej 8.447 m² (633 m² - satelita wschodni poziom L1; 1.694 m² - satelita wschodni poziom L2; 1530 m² - satelita północny poziom L2; 1530 m² - satelita północny poziom L3; 1530 m² - satelita południowy poziom L2; 1.530 m² - satelita południowy poziom L3). Pomieszczenia o pow. 1.530 m² w satelicie

⁶⁰ 9.911.396,68 zł w 2010 r. (3x1.028.120,69 zł; 932.126,36 zł; 7x842.129,75 zł); 10.105.557 zł w 2011 r. (12x842.129,75 zł) i 2.526.389,25 zł w okresie 1.01-31.03.2012 r. (3x842.129,75 zł)

⁶¹ 14.499.999,69 (33 x 439.393,93) w okresie od 01.04.2012 r. – 31.12.2014 r. i 4.554.583,33 zł (7 x 643.000 zł + 53.583,33 zł) w okresie 01.01.2015 r. – 28.01.2022 r.

południowym poziom L2 wynajęte zostały na podstawie umowy najmu z dnia 29 kwietnia 2013 r., a przedmiot umowy został wydany najemcy w dniu 25 lutego 2014 r.

(Dowody: akta kontroli str. 2661-2828; 3380; 3827-3837; 3841; 3844)

3.4. W okresie do dnia 30 czerwca 2013 r. na Stadionie zorganizowano 44 imprezy, z czego w 31 przypadkach organizatorem był WKS Śląsk, w trzech przypadkach UEFA, po dwa przypadki dotyczyły PZPN, SMG, Dynamicom sp. z o.o., natomiast po jednym przypadku LIVE sp. z o.o., Wrocław 2012 sp. z o.o., Gmina i Wrocławskie Centrum Treningowe SPARTAN sp. z o.o.

(dowód: akta kontroli str. 2400-2401)

W związku z organizacją w latach 2011-2012 na Stadionie pięciu imprez masowych (Walka bokserska Adamek-Kliczko, koncert Georga Michaela; Rock in Wrocław; Turniej Piłkarski Polish Masters) Gmina wniosła do Spółki dopłaty w kwocie 32.500.000 zł⁶², z czego Spółka zwróciła 10.216.768 zł⁶³. Żadna z przedmiotowych imprez nie osiągnęła dodatniego wyniku finansowego.

Przyznawanie dopłat odbywało się w oparciu o Zarządzenie nr 4715/08 Prezydenta Wrocławia z dnia 6 listopada 2008 r. w sprawie zasad i trybu wnoszenia na pokrycie kapitału zakładowego spółek prawa handlowego z udziałem Gminy Wrocław wkładów pieniężnych i niepieniężnych oraz dopłat. Do przeprowadzenia weryfikacji kompletności wniosku o dopłatę oraz analizy jego zasadności w zakresie aktualnej sytuacji ekonomicznej Spółki, zgodności z planami rocznymi i wieloletnimi Spółki, planowanych efektów ekonomicznych związanych z wniesieniem wkładu pieniężnego i wkładu niepieniężnego, zgodności wniosku z decyzjami wcześniej podjętymi przez Prezydenta Wrocławia lub Kolegium Prezydenta - zobowiązane było zgodnie z § 5 przedmiotowego zarządzenia - Biuro Nadzoru Właścicielskiego Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 2404-2408)

3.5. Nieruchomości oznaczone jako działki gruntu nr 4/2, 8/5 i 54/11, AM-3 obręb Pilczyce, które przylegały do nieruchomości przeznaczonych pod budowę Stadionu, Gmina przeznaczyła pod budowę Centrum. W tym celu w dniu 8 kwietnia 2009 r. Gmina zawarła z WKS „Śląsk Wrocław” S.A. (dalej: WKS) oraz [...]i⁶⁴ umowę, w której zobowiązała się oddać ww. nieruchomości w użytkowanie WKS. [...]i zobowiązała się natomiast do zabezpieczenia uzyskania przez WKS środków finansowych na budowę Centrum. Intencją stron umowy było, aby budowa Centrum realizowana była równolegle z budową Stadionu, a oddanie Centrum do użytkowania nastąpiło wraz z oddaniem do użytkowania Stadionu, nie później jednak niż przed rozpoczęciem EURO 2012.

W dniu 3 grudnia 2010 r., w trybie bezprzetargowym, Gmina oddała na rzecz WKS nieruchomości przeznaczone pod budowę Centrum w odpłatne użytkowanie na 30 lat.

Umowa użytkowania została rozwiązana w dniu 8 lutego 2012 r., tj. przed upływem okresu na jaki została zawarta. W związku z tym, w dniu 10 lutego 2012 r. oddane w użytkowanie nieruchomości zostały odebrane przez Gminę⁶⁵.

W dniu 10 października 2013 r. pomiędzy Gminą, WKS, [...]i oraz [...]i⁶⁶ zostało zawarte porozumienie określające m.in. warunki: rozliczenia nakładów poniesionych w związku z użytkowaniem przez WKS nieruchomości stanowiącej własność Gminy.

⁶² 15 mln – walka bokserska i koncert Georga Michaela; 14 mln – Rock in Wrocław i Polish Masters; 3,5 mln – mecz Brazylia-Japonia.

⁶³ Walka bokserska i koncert Georga Michaela.

⁶⁴ [...].

⁶⁵ W imieniu i na rzecz gminy działał pełnomocnik – spółka Wrocławskie Inwestycje sp. z o.o.

⁶⁶ Na podstawie umowy z dnia 7 grudnia 2009 r. zawartej z WKS, Spółka ta miała być wykonawcą inwestycji budowy Centrum. Umowa ta wygasła z dnia 31 grudnia 2012 r. z uwagi na upływ czasu, na jaki została zawarta.

Gmina zobowiązała się do zwrotu na rzecz WKS nakładów poniesionych na użytkowaną nieruchomości w wysokości 18.104,0 tys. zł netto⁶⁷. Na mocy porozumienia kwota ta nie miała być jednak przekazana przez Gminę na rzecz WKS, ale na rzecz [...]’⁶⁸. W dniu 3 października 2012 r. WKS zobowiązał się bowiem, że po uzyskaniu od Gminy zwrotu nakładów, przekaże je na rzecz [...]’. Gmina zobowiązała się, że przekaże ww. kwotę na rzecz [...]’ niezwłocznie po sprzedaży nieruchomości⁶⁹, jednakże nie później niż do dnia 30 listopada 2014 r. Gmina miała dołożyć wszelkich starań, by sprzedaż nieruchomości nastąpiła w terminie sześciu miesięcy od daty podpisania porozumienia. W celu zabezpieczenia zwrotu nakładów Gmina i WKS złożyły na rzecz [...]’ oświadczenie o poddaniu się egzekucji.

(Dowody akta kontroli str. 1417-1467; 1468-1479; 1480-1491; 1492-1499; 1500-1508; 1647-1686)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W związku z koniecznością rozwiązania umowy użytkowania z dnia 3 grudnia 2010 r. Gmina w sposób rodzący negatywne skutki finansowe dla Gminy, podejmowała czynności w stosunku do WKS (użytkownika).

W dniu 21 listopada 2011 r., w związku z faktem, że cel dla potrzeb którego nieruchomość została oddana w użytkowanie⁷⁰, nie zostanie osiągnięty w terminie⁷¹, a także ze względu na nieopłacanie przez użytkownika należności za korzystanie z nieruchomości, Gmina skierowała do WKS wezwanie do złożenia oświadczenia w przedmiocie rozwiązania umowy⁷². Wezwanie to było dwukrotnie – w dniach 16 grudnia 2011 r. oraz 12 stycznia 2012 r. – ponaglane. Pomimo tego, w dniu 31 lutego 2012 r. podjęto decyzję o rozwiązaniu umowy użytkowania w drodze porozumienia stron. Wiceprezydent Wrocławia Maciej Bluj wyjaśnił, że rozwiązanie umowy użytkowania w innym trybie niż za porozumieniem stron byłoby czasochłonne i najprawdopodobniej wymagałoby skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego. W związku z tym uznał, że w interesie Gminy jest rozwiązanie tej umowy w drodze porozumienia stron, czyli w trybie określonym w § 10 ust. 2 umowy użytkowania.

W dniu 3 lutego 2012 r. Gmina oświadczyła, że jeżeli pomimo ogłoszonego przetargu, nieruchomości które były przedmiotem użytkowania nie zostaną sprzedane po cenie umożliwiającej zwrot poniesionych na nie przez WKS nakładów, zobowiązanie Gminy do zwrotu WKS tych nakładów wygaśnie. W porozumieniu z dnia 10 października 2013 r. Gmina zobowiązała się natomiast zwrócić nakłady poniesione na nieruchomość przez WKS niezależnie od tego, czy nieruchomość uda się sprzedać. Prezydent Wrocławia wyjaśnił, że użytkownikowi przysługiwało roszczenie o zwrot nakładów niezależnie od oświadczenia z dnia 3 lutego 2012 r. Przepisy k.c. (art. 260 i art. 263) przewidują zwrot nakładów poczynionych przez

⁶⁷ Na kwotę tę składały się nakłady w wysokości 25.137,6 tys. zł z tytułu: usunięcia i wywiezienia humusu wraz z pracami towarzyszącymi (2.398.546,57 zł); robót wyburzeniowych (2.029.286,51 zł); usunięcia i wywiezienia gruzu (14.042.090,13 zł); rozbioru nawierzchni utwardzonych (129.655,73 zł); odwodnienia terenu (569.612,87 zł); grodziec stalowych, berlinki (1.992.214,76 zł); dzierżawy larsenów (1.906.210,57 zł); wykonania przyłącza ciepłego (1.081.016 zł) oraz pozostałych prace ujęte w kosztorysie (988.974,54 zł), pomniejszone o 7.033,6 tys. zł z tytułu: kosztów przyłącza ciepłego zwróconego przez operatora przyłącza (1.081.016 zł), kosztów napraw zabezpieczenia wykopu (3.958.762,25 zł), 8% wartości nakładów w zakresie usunięcia i wywiezienia gruzu, grodziec stalowych, berlinki, dzierżawy larsenów – ponieważ w związku z wpływem czasu przyszły wykonawca będzie musiał ponieść koszty związane z przygotowaniem wykopu pod przyszłą inwestycję (1.435.241,24 zł), różnicy pomiędzy kosztem wywozu humusu przyjętym do rozliczenia, a kosztem faktycznym wynikającym z kosztorysu powykonawczego (558.546,57 zł).

⁶⁸ Porozumienie w tym zakresie opierało się na konstrukcji prawnej przekazu wierzytelności.

⁶⁹ W dniu 3 lutego 2012 r. Gmina oświadczyła, że niezwłocznie po rozwiązaniu umowy użytkowania ogłosi przetarg na sprzedaż nieruchomości.

⁷⁰ Tj. budowa Centrum.

⁷¹ Tj. do rozpoczęcia EURO 2012.

⁷² Na podstawie § 10 ust. 1 umowy.

użytkownika, nie uzależniając tego zwrotu od żadnych dodatkowych okoliczności, w szczególności terminu, warunku itp.

NIK zwraca uwagę, iż w świetle całokształtu umowy użytkowania z dnia 3 grudnia 2010 r. nie ulega wątpliwości, że intencją Gminy było długoterminowe zagospodarowanie nieruchomości należących do Gminy, wskutek którego Gmina będzie czerpała pożytki w postaci opłat za użytkowanie, a jednocześnie nie poniesienie kosztów związanych z zagospodarowywaniem nieruchomości. W szczególności też trzeba podkreślić, że Gmina nie miała możliwości sama zagospodarować nieruchomości w preferowany przez siebie sposób, tj. budując Centrum, nie pozwalają bowiem na to przepisy prawa regulujące zakres zadań wykonywanych przez gminy, a także przepisy wyznaczające dopuszczalne sfery działalności gospodarczej gmin – gmina nie może prowadzić działalności o charakterze ściśle komercyjnym, niezwiązanej z realizacją celów użyteczności publicznej⁷³. W związku z tym w ocenie NIK, zawierając umowę Gmina nie przewidywała pokrywania nakładów na nieruchomość. Jeżeli zatem przedsięwzięcie budowy Centrum nie powiodło się nie z winy Gminy, nakłady na nieruchomość powinien ponieść użytkownik, a nie Gmina.

(Dowody: akta kontroli str. 1492-1499, 1500-1502, 1503-1506, 1596-1598, 1599-1601, 1647-1686, 1687-1708)

2. Działając w charakterze organu podatkowego⁷⁴, Prezydent Wrocławia w sposób opieszale, a przez to nierzetelny, podejmował działania w zakresie ustalenia wysokości zobowiązania podatkowego Wrocław 2012 sp. z o.o. w podatku od nieruchomości za rok 2012 r.⁷⁵. Rozpoczęcie użytkowania stadionu nastąpiło w 2011 r.⁷⁶. W związku z tym, zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, od 1 stycznia 2012 r. budynki i budowle wchodzące w skład stadionu zostały objęte obowiązkiem podatkowym w podatku od nieruchomości. Mimo to, w złożonej deklaracji na podatek od nieruchomości na rok 2012 Spółka nie wykazała w danych dotyczących przedmiotu opodatkowania użytkowanych budynków i budowli, Prezydent Wrocławia przez ponad dwa lata⁷⁷ pozostawał wciąż na etapie prowadzenia czynności sprawdzających (*de facto* wymiany pism ze Spółką) oraz analizowania okoliczności sprawy. Postępowanie podatkowe w celu określenia zobowiązania podatkowego Spółki w podatku od nieruchomości za 2012 r. nie zostało wszczęte. Prezydent Wrocławia wyjaśnił, że było to spowodowane, m.in. skomplikowanym charakterem sprawy na gruncie przepisów prawa budowlanego, rozważaniem potrzeby powołania biegłego oraz ubieganiem się przez Spółkę o przyznanie pomocy publicznej w formie zwolnienia od podatku od nieruchomości. W ocenie NIK działania organu podatkowego w tej sprawie nie zasługują na aprobatę, a wyjaśnienia na uwzględnienie. Rozpoczęcie użytkowania Stadionu w 2011 r. nie powinno budzić wątpliwości, w szczególności ze względu na przeprowadzone imprezy masowe z udziałem wielotysięcznej publiczności. Kwestia ubiegania się Spółki o udzielenie pomocy publicznej również nie stanowi przekonywującego wytłumaczenia dla opieszaleści działań organu podatkowego, bowiem nie ulega wątpliwości, że Spółka nie posiada prawa do uzyskania pomocy publicznej – choćby tylko z tej przyczyny, że przed rozpoczęciem realizacji inwestycji budowy Stadionu nie został złożony przez Spółkę wniosek o przyznanie

⁷³ Wynika to przede wszystkim z art. 163 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., który wskazuje samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Ponadto dopuszczalne ramy działalności gminy określone są w ustawie o samorządzie gminnym i ustawie o gospodarce komunalnej.

⁷⁴ Art. 1c ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2010 r., Nr 95, poz. 613 ze zm.).

⁷⁵ Od budynków i budowli wchodzących w skład Stadionu.

⁷⁶ Na co w oczywisty sposób wskazuje w szczególności przeprowadzenie na nim kilku imprez masowych.

⁷⁷ Pierwsze pismo organu podatkowego w tej sprawie z dnia 21 marca 2012 r., skierowane na podstawie art. 274a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.), dotyczyło udzielenia wyjaśnień w sprawie terminu podjęcia użytkowania stadionu. Pismo to wpłynęło do Spółki w dniu 22 marca 2012 r.

takiej pomocy, wobec czego nie wystąpił tzw. efekt zachęty, który stanowi konieczny warunek udzielenia pomocy regionalnej na wspieranie nowych inwestycji⁷⁸. Ponadto charakter inwestycji przesądza o tym, że na jej podjęcie nie miała żadnego wpływu potencjalna możliwość uzyskania zwolnienia z podatku od nieruchomości. Innymi słowy ta doniosła społecznie inwestycja byłaby realizowana niezależnie od zwolnienia podatkowego. W ocenie NIK w zaistniałym w sprawie stanie faktycznym, który należy określić jako nieskomplikowany, działania organu podatkowego (Prezydenta Wrocławia) stały w sprzeczności z wyrażoną w art. 125 § 1 Ordynacji podatkowej zasadą szybkości postępowania podatkowego. Prowadzenie czynności sprawdzające w sposób polegający *de facto* na wymianie pism ze Spółką, co nie prowadziło do żadnej konkluzji, w ocenie NIK narusza wynikającą z art. 121 § 1 ww. ustawy zasadę prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych.

(Dowody akta kontroli str. 4042-4054, 4300-4322, 4483-4570, 4758-4761)

Uwaga dotycząca badanej działalności

Na mocy porozumienia z dnia 10 października 2013 r. Gmina miała dołożyć wszelkich starań, aby sprzedaż nieruchomości pierwotnie przeznaczonych pod budowę Centrum⁷⁹ nastąpiła w terminie sześciu miesięcy od dnia podpisania porozumienia, tj. do dnia 30 kwietnia 2014 r. Do tego czasu nieruchomości nie zostały jednak sprzedane. W okresie od 11 czerwca 2012 r. do 18 lutego 2014 r. Gmina podjęła cztery bezskuteczne próby sprzedaży nieruchomości⁸⁰. NIK zwraca uwagę, że jeżeli próby sprzedaży nieruchomości będą w dalszym ciągu bezskuteczne i sprzedaż nie powiedzie się do dnia 30 listopada 2014 r., Gmina będzie zmuszona do pokrycia ze środków publicznych należności w kwocie 18.104,0 tys. zł z tytułu zwrotu nakładów, bez możliwości wykorzystania w tym celu przychodów ze sprzedaży nieruchomości. Biorąc pod uwagę fakt, że sprzedaż jest zdarzeniem przyszłym i niepewnym, istnieje ryzyko, że należności z zwrotu nakładów na nieruchomość nie zostaną w ogóle odzyskane z przychodów ze sprzedaży, w związku z czym środki publiczne pozostaną ich finalnym źródłem sfinansowania. Należy przy tym zauważyć, że dokonana przez rzeczoznawcę majątkowego wartość nieruchomości została oszacowana na kwotę 54.400,0 tys. zł, a zatem Gmina, chcąc odzyskać nakłady w kwocie 18.104,0 tys. zł, musiałaby sprzedać nieruchomości za co najmniej 72.504,0 tys. zł, tj. w kwocie co najmniej o 7.504 tys. zł wyższej, niż cena wywoławcza w ostatnim z ww. czterech przetargów na sprzedaż nieruchomości.

(Dowody: akta kontroli str. 1649-1653; 3801-3826)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Urzędu w zakresie sposobu zagospodarowania Stadionu wraz z przyległymi działkami nr 4/2, 8/5 i 54/11 oraz działań podejmowanych dla zapewnienia jego samofinansowania.

⁷⁸ Efekt zachęty polega na tym, że pomoc publiczna jest zachętą do podjęcia realizacji danej inwestycji.

⁷⁹ tj. nieruchomości oznaczonych jako działki gruntu nr 4/2, 8/5 i 54/15, AM-3, obręb Pilczyce, przy czym działka 54/15 powstała z podziału działki nr 54/11 na działki nr 54/15 o pow. 50.547 m² i nr 54/14 o pow. 21 m².

⁸⁰ W czerwcu 2012 r. nieruchomości wystawiono na przetarg za cenę wywoławczą 80 mln zł, w grudniu 2012 r. – za cenę wywoławczą 80 mln zł, w maju 2013 r. – za cenę wywoławczą 68 mln zł, w listopadzie 2013 r. – za cenę wywoławczą 65 mln zł.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o NIK, wnosi o:

1. Uzupelnienie sporządzonego w sierpniu 2013 r. i przekazanego Ministrowi Sportu i Turystyki rozliczenia końcowego dotacji na budowę Stadionu w zakresie wymaganej informacji dotyczącej podatku od towarów i usług zapłaconego i zwróconego zgodnie z przepisami o podatku od towarów i usług.
2. Skorygowanie faktury Vat nr 21/08/2011/WNS z dnia 23 sierpnia 2011 r. o zaniżoną wartość 40/100 udziału w prawie własności nieruchomości wraz z rozpoczętą budową Stadionu oraz skorygowanie rozliczenia podatku od towarów i usług za sierpień 2011 r.
3. Przeprowadzenie postępowania podatkowego i określenie dla Wrocław 2012 sp. z o.o. zobowiązania podatkowego w podatku od nieruchomości za rok 2012.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu.

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

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

Wrocław, dnia 6 maja 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
Dyrektor

.....
Podpis

¹ Informacje wyłączone przez NIK z podania do publicznej wiadomości na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r., poz. 782) w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.).

Na podstawie art. 35c ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2012 r. poz. 82, ze zm.) w powyższym tekście dokonano sprostowania oczywistej omyłki pisarskiej poprzez zastąpienie użytego na str. 20 wystąpienia pokontrolnego w wierszu 21 od góry wyrazu „ustalenia” wyrazem „określenia”.

Wrocław, dnia 13 października 2014 r.

DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu

z up.

Zienkowi Florowski
Wicedyrektor

(podpis)

