

NIK 14.14.2014

P.2-ce Prez. K. Lewandowski



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

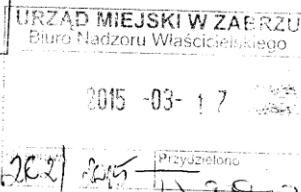
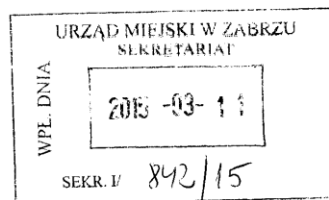
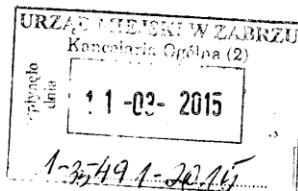
LKA - 4114-004-01/2014

1/14/012

Urząd Miejski w Zabrzu



005831515



Transakcja
zrehabilitacja
sk. Ksod
101 -> Ksod

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

J. P. A. T. S. A. S. A. S.

Prokur. opie. przesł. A.

1. Skarbinkowski

2. Spółka "Stadion"

3. N1

4. prot. Dolnickiemu
o następnie koordynacji

nasze wystąpienie

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach
ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice
T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30
lka@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	I/14/012 – Budowa i modernizacja wybranych stadionów sportowych, realizowana z wykorzystaniem środków publicznych.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	1. Michał Kapek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91690 z dnia 9 września 2014 r., 2. Witold Wilk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91692 z dnia 9 września 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1 – 4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski Zabrze, ul. Powstańców Śląskich 5 – 7, 41 – 800 Zabrze, regon 000 515 951. ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Małgorzata Mańka – Szulik, Prezydent Miasta Zabrze. ²

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie ³ działania Prezydenta Miasta w zakresie przygotowania do realizacji inwestycji modernizacji Stadionu Miejskiego w Zabrzu oraz zapewnienia jej finansowania ⁴ .
Uzasadnienie oceny ogólnej	Podejmowane przez Prezydenta Miasta działania na etapie przygotowania i zapewnienia finansowania inwestycji były nierzetelne, w szczególności w zakresie: – ustalenia wysokości nakładów finansowych niezbędnych dla realizacji planowanej inwestycji; – wyboru koncepcji architektoniczno-przestrzennej, wykonanej w celu określenia kształtu i zakresu modernizacji Stadionu Miejskiego im. Ernesta Pohla w Zabrzu⁵, która zawierała rozwiązania architektoniczne oraz funkcjonalne w części niezgodne z obowiązującymi przepisami prawa oraz wytycznymi FIFA i UEFA; – opisu przedmiotu zamówienia na etapie wyboru autora dokumentacji projektowej, ponieważ sporządzona w tym celu specyfikacja istotnych warunków zamówienia (SIWZ) zawierała opisy, które w części były z sobą sprzeczne i wzajemnie się wykluczały; – zastosowania modelu finansowania obciążonego ryzykiem niezapewnienia środków niezbędnych do realizacji całej inwestycji, które to ryzyko uległo urzeczywistnieniu;

¹ Zwany w dalszej części wystąpienia pokontrolnego „Urzędem”.

² Zwany w dalszej części wystąpienia pokontrolnego „Prezydentem Miasta”.

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

⁴ Realizacja inwestycji została powierzona spółce komunalnej „Stadion w Zabrzu” sp. z o.o.

⁵ Zwanego w dalszej części wystąpienia pokontrolnego „Stadionem”.

- przyjęcia w biznesplanie z 2009 r. zawyżonych założeń dotyczących liczby organizowanych przyszłych imprez na terenie zmodernizowanego Stadionu i ich frekwencji.

W wyniku powyższych działań, Stadion nie został zmodernizowany w zakładanych terminach, a ostateczny, faktyczny koszt modernizacji obiektu, do dnia kontroli NIK⁶, był niemożliwy do precyzyjnego określenia.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja i nadzór nad uczestnikami procesu inwestycyjnego.

1.1. Podmiot odpowiedzialny za prowadzenie inwestycji.

Opis stanu
faktycznego

Realizację i zarządzanie procesem modernizacji Stadionu Gmina powierzyła, uchwałą Rady Miejskiej w Zabrzu⁷ z dnia 15 października 2007 r.⁸, spółce komunalnej, działającej pod firmą „Stadion w Zabrzu” sp. z o.o.⁹.

(dowód: akta kontroli str. 5)

Spółka została zawiązana przez Miasto Zabrze 28 listopada 2007 r.¹⁰, a przedmiotem jej działalności było prowadzenie spraw związanych z przebudową i eksploatacją Stadionu. Pomimo tego, zadania związane z wyborem koncepcji modernizacji stadionu oraz wyborem autora dokumentacji projektowej, Miasto realizowało samodzielnie.

Kapitał zakładowy, ustalony wówczas w umowie Spółki wynosił 100,0 tys. zł i dzielił się na 2 000 udziałów po 50 zł każdy. Wszystkie udziały objęło Miasto Zabrze. Do dnia 28 listopada 2014 r. Zgromadzenie Wspólników dziewięciokrotnie podwyższało wartość kapitału zakładowego Spółki, poprzez objęcie kolejnych udziałów (po 50 zł każdy) w zamian za wkład pieniężny lub aport¹¹, zmieniając również jego strukturę¹². Po tych zmianach kapitał zakładowy wyniósł 148 527,15 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 6 – 108)

1.2. Wybór koncepcji modernizacji Stadionu.

Koncepcja, według której Miasto zamierzało zmodernizować Stadion, została wybrana przez, powołany w tym celu przez Prezydenta Miasta w 2007 r., *zespół do spraw modernizacji Stadionu Miejskiego im. Ernesta Pohla przy ul. Roosevelta w Zabrzu*¹³.

Zespół dokonał wyboru spośród trzech niżej wymienionych opracowań programowo-przestrzennych:

⁶ 28.11.2014 r.

⁷ Zwana w dalszej części wystąpienia pokontrolnego „Radą Miejską”.

⁸ Uchwała nr XV/188/07 Rady Miejskiej w Zabrzu z dnia 15 października 2007 r. w sprawie utworzenia jednoosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością Gminy Zabrze i wniesienia wkładu pieniężnego na jej kapitał zakładowy.

⁹ Zwanej w dalszej części wystąpienia pokontrolnego „Spółką”.

¹⁰ Spółka została wpisana 25 lutego 2008 r. do Krajowego Rejestru Sądowego pod nr 299960.

¹¹ Aport w kwocie 47 547,15 tys. zł, z tego nieruchomości w łącznej kwocie 43 377,2 tys. zł i prawa własności dokumentacji projektowej modernizacji Stadionu wraz z prawami z nią związanymi o wartości 4 170,0 tys. zł.

¹² Ostatnie dwa podwyższenia kapitału zakładowego Spółki, wpisane do KRS 17 listopada 2011 r. i 10 kwietnia 2012 r., nastąpiły m.in. poprzez objęcie udziałów przez SovereignFund Fundusz Inwestycyjny Zamknięty.

¹³ Zarządzenie Prezydenta Miasta Zabrza z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie powołania zespołu do spraw modernizacji Stadionu Miejskiego imienia Ernesta Pohla przy ul. Roosevelta w Zabrzu. Zwany w dalszej części wystąpienia „Zespołem”.

-
- a. koncepcji Zespołu Projektowego Architektura mgr inż. arch. A. W. oraz mgr inż. arch. M. W., sporządzonej na podstawie umowy o dzieło z 26 listopada 2007 r., zawartej pomiędzy Miastem Zabrze na kwotę 48 tys. zł;
 - b. koncepcji firmy BMB Projekt s.c., sporządzonej na podstawie umowy z 15 grudnia 2007 r., zawartej z Miastem Zabrze na kwotę 36,6 tys. zł;
 - c. koncepcji dr inż. arch. R. L. z zespołem, przekazanej Miastu bezpłatnie przez autora (z uwagi na planowane rozwiązania w zakresie zagospodarowania i użytkowania powierzchni w części komercyjnej).

(dowód: akta kontroli str. 1066 – 1082, 1184 – 1188)

Zespół dokonał oceny każdej z koncepcji wg kryteriów ustalonych w „Regulaminie wyboru koncepcji przebudowy stadionu miejskiego”:

- funkcji sportowych – ocena dokonana przez Zarząd Sportowej Spółki Akcyjnej Górnika Zabrze, Zarząd Towarzystwa Ubezpieczeniowego ALLIANZ¹⁴ oraz Stowarzyszenie „Klub Sympatyków Górnika Zabrze”,
- budowlano instalacyjnego – ocena dokonana przez Biuro Inżynierskie „HaS”,
- funkcji komercyjno-usługowych pod kątem pozyskiwania przychodów w okresie użytkowania – ocena dokonana przez firmę „Investment Support Doradztwo Gospodarcze”,
- urbanistyczno-architektonicznego – ocena dokonana przez zespół dziewięciu architektów i urbanistów (pracowników Wydziału Budownictwa, Zespołu Planowania Przestrzennego oraz Wydziału Strategii i Rozwoju Miasta),
- infrastruktury towarzyszącej – ocena dokonana przez zespół pracowników Wydziału Infrastruktury Komunalnej pod kierownictwem jego Naczelnika.

Zespół w swojej ocenie pominął natomiast jedno z kryteriów ustalonych w ww. regulaminie, tj. kryterium kosztów wybudowania obiektu. Zgodnie z zapisami sprawozdania ze spotkania Zespołu, które odbyło się w dniu 16 czerwca 2008 r., „nieudało się uzyskać obiektywnej oceny kosztów wykonania poszczególnych koncepcji z powodu zbyt ogólnego materiału pochodzącego od twórców koncepcji, niewystarczającego do przeprowadzenia dokładnych wyliczeń”.

Jako najkorzystniejszą zarekomendowano w dniu 16 czerwca 2008 r. koncepcję autorstwa Zespołu Projektowego Architektura mgr inż. arch. A. W. i mgr inż. arch. M. W.¹⁵. Koncepcja ta uzyskała największą liczbę punktów w kryteriach funkcji sportowych, funkcji komercyjno-usługowych, urbanistyczno-architektonicznym oraz infrastruktury towarzyszącej. W zakresie oceny budowlano-instalacyjnej wybrana koncepcja oceniona została najniżej.

(dowód: akta kontroli str. 1139 – 1183)

Zastosowane w wybranej koncepcji rozwiązania przewidywały w szczególności:

- budowę stadionu piłkarskiego o pojemności 31 259 widzów, spełniającego wymogi kategorii trzeciej UEFA¹⁶, w kształcie ośmiokątnej bryły (2 trybuny dłuższe, 2 krótsze i 4 narożniki);

¹⁴ Jednego z udziałowców spółki Górnika Zabrze Sportowa Spółka Akcyjna.

¹⁵ W dalszej części określana skrótem „Koncepcja Zespołu A. W.”.

¹⁶ Dostosowanie stadionu do trzeciej kategorii pozwala organizować mecze międzynarodowe oficjalne i towarzyskie, rozgrywki eliminacyjne EURO oraz rozgrywki pucharowe. Czwarta, najwyższa kategoria „ELITE”, oprócz wyżej wymienionych, dodatkowo umożliwia rozgrywanie meczów finałowych EURO i Ligi Mistrzów UEFA.

- osłonięcie elewacji oraz dachu przezroczystą lub półprzezroczystą powłoką, celem stworzenia obłego, jednorodnego kształtu budynku (w tym zadaszenie z wysokiej jakości powłoki membranowej na bazie poliestru powlekanego PCV);
- budowę zadaszonych trybun, w dwupoziomowym układzie (zaprojektowanym równoległe do linii autowych boiska z amfiteatralnie ustawionymi narożnikami), z zespołem trybuny honorowej, pomieszczeń dla prasy, łóż komercyjnych i VIP wraz z ich obsługą – umiejscowione pomiędzy tymi poziomami;
- utrzymanie istniejącej płyty boiska z możliwością nieprzerwanego jego użytkowania;
- ok. 9,4 tys. m² powierzchni komercyjnej, do rozdysponowania przez zarządcę stadionu – całość zlokalizowana na poziomie „0” w trybunach od strony południowej (od ul. Roosevelta), zachodniej (ul. Piłsudskiego) oraz północnej (ul. Olimpijska);
- dwa równorzędne zespoły szatniowe (goście i gospodarze) oraz szatnie sędziowskie wraz z pełnym węzłem sanitarnym i niezbędną infrastrukturą – pod trybuną główną – strona wschodnia (od ul. Damrota);
- kabiny dla stacji TV i sektory dla dziennikarzy (łącznie 150 miejsc) oraz miejsca pod platformę dla kamery głównej i 2 kamer na linii 16-go metra – w budynku trybuny głównej, strona wschodnia;
- ok. 1 tys. m² powierzchni na placu głównym dla zainstalowania wozów transmisyjnych – strona wschodnia;
- budowę podziemnego parkingu dwustrefowego (część ogólnodostępna oraz VIP, prasa i obsługa), łącznie na 870 miejsc parkingowych – strona wschodnia, pod głównym placem wejściowym;
- budowę wielopoziomowego parkingu, niezbędnego dla obsługi komunikacyjnej stadionu na 1 450 miejsc – po przeciwnej stronie ul. Roosevelta, w bezpośrednim otoczeniu Stadionu;
- ogólny, szacunkowy koszt realizacji inwestycji w kwocie 190,9 mln zł,¹⁷ ustalony został jedynie na podstawie porównania zrealizowanych podobnych inwestycji w Europie Zachodniej, w oparciu o koszt budowy tzw. „jednego miejsca”. W zależności od standardu wyposażenia poszczególnych stadionów, koszt ten wahał się od 2 tys. do 4 tys. euro. W odniesieniu do Zabrza autorzy wybranej koncepcji przyjęli obniżoną wartość (bez podania podstaw przyjęcia takiego założenia) – w kwocie 1,8 tys. euro za tzw. „jedno miejsce” – z uwagi na „(...) poprawkę na różnice kosztów budowy u nas i w Starej Unii (...)”. Innych szczegółowych wyliczeń na tym etapie nie sporządzono.

(dowód: akta kontroli str. 1077)

1.3. Wybór autora dokumentacji projektowej.

Wybrana koncepcja została przyjęta jako baza do sformułowania założeń projektowych modernizowanego Stadionu i dołączona do SIWZ, a przewidziane w niej założenia miały stanowić wytyczne dla wykonawcy dokumentacji projektowej.

(dowód: akta kontroli str. 1139, 1189 – 1196)

W wyniku postępowania przetargowego przeprowadzonego przez Prezydenta Miasta wyłoniony został autor dokumentacji projektowej – Konsorcjum Projektowe: GMT Sp. z o.o. z siedzibą w Mysłowicach (lider), Karpla Consulting Sp. z o.o.

¹⁷ Cena nie uwzględnienia kosztów budowy parkingu podziemnego pod placem wejściowym i częścią trybuny oraz remontu murawy.

z siedzibą w Krakowie oraz Zakład Remontowo-Budowlany Sar-Bud s.c. z siedzibą w Szczawnicy¹⁸. Zgodnie z umową z 2 kwietnia 2009 r. Wykonawca zobowiązany został do zaprojektowania przebudowy Stadionu, zgodnie z wymogami zawartymi w SIWZ, koncepcji, Specyfikacji Technicznej Wykonania i Odbioru Prac Projektowych opartymi o wytyczne FIFA, UEFA i Ekstraklasy.

W umowie określono m.in.:

- przedmiot umowy, w tym w szczególności - opracowanie projektu budowlanego wstępnego wraz z niezbędną infrastrukturą; opracowanie kompletnego, pełnobrańowego projektu budowlanego w sposób umożliwiający uzyskanie pozwolenia na budowę całości zamierzenia inwestycyjnego, przy założeniu realizacji etapami; opracowanie projektów wykonawczych; opracowanie specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych; sporządzenie przedmiarów robót i kosztorysów inwestorskich; zobowiązanie do pełnienia nadzoru autorskiego w zakresie stwierdzenia zgodności realizacji robót budowlanych z dokumentacją projektową w całym okresie realizacji przebudowy Stadionu;
- koszt budowy – maksymalny koszt brutto realizacji inwestycji w wysokości do 200 000,0 tys. zł, przy czym zamawiający dopuścił – w przypadku gdy całkowity koszt inwestycji wynikający z opracowanego przez Wykonawcę projektu wstępnego przekroczy ww. kwotę – możliwość odstąpienia od jej realizacji bez prawa do odszkodowania;
- obowiązki dotyczące pełnienia nadzoru autorskiego - w zakresie kontroli zgodności realizacji inwestycji z projektem w toku wykonywania robót budowlanych (§ 8); wynagrodzenie za te czynności – „(...) ustalone zostanie w drodze negocjacji na podstawie aktualnie obowiązujących Środowiskowych Zasad Wyceny Prac projektowych, w odrębnej umowie” (§ 10 pkt 4); oprócz przywołanego powyżej zapisu, umowa zawierała również inne regulacje w tym zakresie: „Wykonawca zobowiązany jest na mocy art. 20 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego do sprawowania nadzoru autorskiego. Zamawiający dopuszcza, w uzasadnionym przypadku, spisanie odrębnej umowy za wynagrodzeniem uzgodnionym z Zamawiającym i określonym na podstawie aktualnych Środowiskowych Zasad Wyceny Prac Projektowych”;
- terminy realizacji - termin złożenia wniosku o pozwolenie na budowę najpóźniej do 31 sierpnia 2009 r.;
- postanowienia dotyczące praw autorskich - wraz z odbiorem dokumentacji projektowej prawa majątkowe do niej przejmie Zamawiający;
- wynagrodzenie - 5 087,4 tys. zł brutto;
- postanowienia dot. gwarancji - 5 lat od dnia odbioru końcowego dokumentacji;
- kary umowne oraz sposób odstąpienia od umowy.

Załącznikami do ww. umowy były m.in. SIWZ oraz Koncepcja Zespołu A. W.

(dowód: akta kontroli str. 1077, 1083 – 1102, 1189 – 1196)

¹⁸ Zwane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego „Konsorcjum Projektowe”.

Na skutek zawarcia 15 marca 2010 r. (z mocą obowiązywania od 15 stycznia 2010 r.) aneksu do ww. umowy pierwotnie określony termin złożenia wniosku o pozwolenie na budowę (31 sierpnia 2009 r.) uległ wydłużeniu o prawie rok, tj. do 15 lipca 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 1083 – 1102)

W sprawie przyczyn wydłużenia terminu złożenia wniosku o pozwolenie na budowę Prezydent Miasta wyjaśniła, że w związku ze zmianą podziału dokumentacji projektowej na poszczególne części realizacyjne, Wykonawca zwrócił się do Zamawiającego o zmianę terminu realizacji poszczególnych części zadania. Po przeprowadzonych uzgodnieniach (Wydział Inwestycji oraz Biuro Prawne Urzędu, a także Spółka) podjęto decyzję o sporządzeniu protokołu konieczności (podpisanego 26 lutego 2010 r.) i aneksu do umowy (15 marca 2010 r.). Zdaniem Prezydenta, wyżej przedstawiony przebieg postępowania uzasadniał wystąpienie przez Wykonawcę o zawarcie aneksu do umowy w okresie jej obowiązywania, ze wskazaniem na obiektywne przesłanki. W związku z powyższym, Zamawiający uznając argumentację wykonawcy, zastosował procedurę zmierzającą do zawarcia aneksu.

Prezydent podkreśliła, że złożenie wniosku o pozwolenie na budowę musiało zostać poprzedzone przyjęciem projektu wstępnego przez Zamawiającego, co było związane z uzyskaniem do niego pozytywnej oceny autorów koreferatu.

Ponadto, Prezydent poinformowała, że w związku z wyżej opisaną sytuacją nie naliczono kar umownych, z powodu braku jednoznacznych przesłanek wskazujących, że przyczyna opóźnienia leży po stronie wykonawcy. Tym bardziej, że w trakcie projektowania okazało się, że niektóre elementy koncepcji nie mogły być zrealizowane z przyczyn technicznych i ekonomicznych.

(dowód: akta kontroli str. 1289 – 1315, 1364 – 1365)

26 lutego 2010 r. Miasto zawarło umowę ze Spółką, której przedmiotem było powierzenie jej funkcji inwestora zastępczego przy realizacji modernizacji Stadionu (pomimo faktu, że Spółka została powołana m.in. w celu prowadzenia tej inwestycji). Za sprawowanie tej funkcji wynagrodzenia nie przewidywano. Jednym z obowiązków nałożonych tą umową na Spółkę był nadzór i koordynacja wykonywania kolejnych etapów dokumentacji projektowej oraz przeprowadzanie odbiorów tej dokumentacji¹⁹.

(dowód: akta kontroli str. 137 – 144)

Prezydent Miasta wyjaśniła, że w początkowym okresie funkcjonowania Spółki jej możliwość uczestniczenia w procesie inwestycyjnym była ograniczona ze względów finansowych. Natomiast udział pracowników Urzędu wynikał z zapisów zawartych w Regulaminie organizacyjnym i uchwale budżetowej. Zdaniem Prezydenta Miasta, ograniczyło to koszty wykonania tego zadania poprzez uniknięcie dodatkowego zatrudnienia lub zlecenia tych zadań „na zewnątrz”.

(dowód: akta kontroli str. 1316 – 1363)

Przyjęta do realizacji ostateczna dokumentacja projektowa zawierała rozwiązania, które znacząco odbiegały od wymogów pierwotnie wymaganych, określonych w SIWZ i dołączonej do niej – Koncepcji Zespołu A. W. Dotyczy to m.in.: kształtu bryły Stadionu, materiału pokrycia dachu oraz lokalizacji niektórych funkcji Stadionu (m.in. bryła stadionu wg koncepcji miała mieć kształt ośmiokąta, dach i elewacja miały być pokryte półprzezroczystą powłoką z PCV, stanowiska dla mediów miały

¹⁹ Do tego momentu nadzór i koordynacja wykonywania kolejnych etapów dokumentacji projektowej oraz przeprowadzanie odbiorów tej dokumentacji były realizowane przez Miasto.

być na trybunie wschodniej. W projekcie bryła stadionu ma kształt owalny, ażurowa osłona elewacji jest wykonana z rur metalowych, a stanowiska dla mediów ulokowano na trybunie zachodniej).

Ponadto – z uwagi na koszt całej inwestycji, który przekroczy założony limit o co najmniej 137 000,0 tys. zł – w projekcie przyjęto etapowanie inwestycji tak, aby pierwszy etap zamknął się w kwocie określonej w SIWZ (200 000,0 tys. zł).

Odnosnie przyczyn zaakceptowania projektu pomimo niespełnienia niektórych założeń zawartych w SIWZ i koncepcji oraz przekroczenia zakładanego limitu kosztów realizacji inwestycji, Prezydent Miasta wyjaśniła, że zgodnie z zawartą umową, Zamawiający miał prawo do rezygnacji z realizacji przedmiotu umowy (bez konsekwencji), ale z tego prawa nie skorzystał, dlatego kontynuowano współpracę z Konsorcjum Projektowym.

Nie poddając w wątpliwość powyższego, NIK zwraca uwagę, że nieskorzystanie z prawa do odstąpienia przez Prezydenta Miasta od umowy z Konsorcjum Projektowym oznaczało zgodę na realizację inwestycji za kwotę wyższą niż przyjęta w pierwotnych założeniach o co najmniej 137 000,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1077, 1189 – 1196, 1289 – 1315, 1316 – 1317, 1321 – 1322, 1355 – 1363, 1398 – 1401)

1.4. Pomoc publiczna.

Jak wykazano w analizie wykonanej przez autorów dokumentacji projektowej na etapie Studium Wykonalności, projekt nosił znamiona pomocy publicznej, przede wszystkim z uwagi na planowane, preferencyjne udostępnienie wybudowanej infrastruktury stadionowej klubowi sportowemu Górnik Zabrze Sportowa Spółka Akcyjna, któremu na mocy porozumienia przypisano rolę głównego korzystającego²⁰.

W kontekście realizowanego modelu prowadzenia inwestycji (w oparciu o spółkę „Stadion w Zabrzu sp. z o.o.”), autorzy Studium wskazali, że „(...) projekt realizowany w przedmiotowym wariantie bez wsparcia ze środków publicznych (bez dokapitalizowania) miałby małą szansę na realizację. Dodatkowo, Spółka „Stadion w Zabrzu” sp. z o.o. w długim okresie czasu nie będzie w stanie odzyskać rentowności i stabilności finansowej. Z powyższych względów, takie dokapitalizowanie może zostać uznane za dokonane w warunkach korzystniejszych niż rynkowe, co może skutkować wystąpieniem pomocy publicznej i koniecznością jej notyfikacji do Komisji Europejskiej (...).”

(dowód: akta kontroli str. 1059 – 1065, 1430, 1437 – 1442)

Jak poinformowała Prezydent Miasta, w celu wyjaśnienia problematyki związanej z potencjalnym udzieleniem pomocy publicznej, zlecono opracowanie opinii prawnej, w której autorzy (Kancelaria Prawna CMS Cameron McKenna) jednoznacznie wykluczyli ewentualność udzielenia takiej pomocy.

W uzasadnieniu wskazano m.in., „(...) że pomoc publiczna nie powinna wystąpić w przypadku dużych i ryzykownych inwestycji, których charakter wskazuje, że jest mało prawdopodobne, aby ich realizacja była opłacalna dla inwestorów z ekonomicznego punktu widzenia (...)” oraz „(...) powstała w wyniku realizacji inwestycji infrastruktura nie może zapewniać korzyści dla selektywnie wybranych przedsiębiorców, tj. musi być udostępniana wszystkim podmiotom za odpowiednią

²⁰ Porozumienie zawarte w dniu 30 czerwca 2008 r. pomiędzy Miastem Zabrze, spółką „Stadion w Zabrzu sp. z o.o.”, Sportową Spółką Akcyjną Górnik Zabrze oraz Towarzystwem Ubezpieczeń Allianz Polska S.A.

rynkową cenę (...)" Zdaniem autorów przedmiotowej opinii, obydwa ww. kryteria mają niewątpliwe zastosowanie w przypadku modernizacji Stadionu.

Prezydent Miasta wyjaśniła, że budowa stadionu - szczególnie w warunkach polskich - nie jest przedsięwzięciem, które może zapewnić satysfakcjonujący zwrot kapitału w akceptowalnym okresie czasu. Jak zaznaczyła, zdaje sobie sprawę, że inwestycja w długim okresie czasu nie będzie rentowna. Celem raczej jest zbilansowanie przedsięwzięcia tj. pokrycie kosztów funkcjonowania z przychodów generowanych przez obiekt nie tylko poprzez organizację meczów Górnika ale także poprzez udostępnianie go innym podmiotom. Dotyczy to zarówno części handlowo-usługowej, która będzie wynajmowana po cenach rynkowych, jak i części sportowej. Prezydent podkreśliła, że zarówno Górnik Zabrze jak i ewentualnie inny podmiot, który wyrazi wolę korzystania z obiektu, będzie musiał zapłacić cenę rynkową.

(dowód: akta kontroli str. 1316 – 1354)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W Urzędzie nie dokonano rzetelnego ustalenia wielkości środków finansowych niezbędnych dla realizacji planowanej inwestycji, przed podjęciem decyzji o zleceniu opracowania dokumentacji projektowej. Przystępując do modernizacji Stadionu, Prezydent Miasta nie posiadał wiedzy o wysokości nakładów niezbędnych do przeprowadzenia inwestycji w oparciu o założenia wybranej koncepcji. Do dnia kontroli NIK Miasto Zabrze (inwestor) nie dysponowało dokumentacją pozwalającą rzetelnie ustalić ostateczny koszt modernizacji Stadionu. Przystępując do postępowania w sprawie wyboru wykonawcy dokumentacji projektowej, zamawiający nie znał nawet przybliżonej wartości planowanych nakładów finansowych. Zespół powołany przez Prezydent Miasta w celu wyboru koncepcji modernizacji Stadionu nie określił kosztów wykonania tego zadania, ponieważ dane zawarte w poszczególnych ocenianych opracowaniach były w szczególności niepozwalającej na ich dokładne wyliczenie. W związku z powyższym, przyjęty przez Zamawiającego na tym etapie maksymalny limit wydatków w kwocie 200 000,0 tys. zł (wskazany w SIWZ) podano jedynie na podstawie ogólnych szacunków porównawczych opartych na założeniu autorów wybranej koncepcji.

(dowód: akta kontroli str. 1077, 1139, 1157, 1160, 1164 – 1166, 1189 – 1196)

O tym, że przyjęty w wybranej koncepcji szacunkowy koszt realizacji przedmiotowej inwestycji był zaniżony o ponad 70%, zamawiający został poinformowany przez wykonawcę dokumentacji projektowej po upływie 7 tygodni od daty zawarcia umowy. Według przekazanej informacji, całkowity szacunkowy koszt modernizacji Stadionu, zgodnie z wytycznymi zawartymi w SIWZ i Koncepcji Zespołu A. W., przewyższał o ponad 153 489,5 tys. zł zakładany przez zamawiającego limit 200 000,0 tys. zł i wynosił 353 489,5 tys. zł²¹. Wskutek korekt wprowadzanych do kolejnych wersji projektu budowlanego, ww. kwota ulegała wielokrotnym zmianom (np. wg kosztorysu dołączonego do zaakceptowanego przez Zamawiającego projektu budowlanego wstępnego przekazanego Zamawiającemu 2 października 2009 r. wyniosła 362 192,7 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 1385 – 1397)

²¹ Informacja przekazana Zamawiającemu przez Lidera Konsorcjum Projektowego podczas spotkania w Urzędzie Miejskim 25 maja 2009 r.

Prezydent Miasta wyjaśniła, że zgodnie z kosztorysem inwestorskim sporządzonym w 2011 r. całkowity koszt (wg danych na 19 listopada 2014 r.) modernizacji Stadionu wyniesie 293 502,1 tys. zł, z czego 186 405,7 tys. zł to planowane nakłady na etap I inwestycji, a pozostała kwota - 107 096,3 tys. zł to nakłady na etap II i III.²²

(dowód: akta kontroli str. 1316 – 1317, 1321)

2. Prezydent Miasta przyjęła koncepcję modernizacji Stadionu sporządzoną z naruszeniem warunków określonych w umowie zawartej pomiędzy Miastem Zabrze a jej autorem.

Zgodnie z postanowieniami umowy zawartej z autorem koncepcji oraz w jej załączniku nr 1, opracowanie powinno być zgodne z obowiązującymi przepisami i normami, a modernizowany „obiekt” „(...) musi spełniać wszystkie normy PZPN, FIFA, UEFA”.

Pomimo to, wybrana koncepcja zawierała błędy oraz nie spełniała części wytycznych, w tym w szczególności w zakresie:

- umieszczenia strefy mediów oraz łoża honorowej (VIP) w części trybuny po stronie wschodniej, gdyż było to niezgodne z zasadami określonymi w wytycznych FIFA pt. „*Football Stadiums – Technical recommendations and requirements*” z 2007 r., wg których ww. funkcje powinny być zlokalizowane po stronie zachodniej;
- budowy wielopoziomowego parkingu na 1 450 miejsc parkingowych na działce przy ul. Roosevelta, która okazała się niemożliwa do zrealizowania w projektowanym kształcie ze względów formalno-prawnych (konieczność odsunięcia obiektu od granic działek sąsiadujących, co wynika z przepisów prawa budowlanego), a w przypadku jej dostosowania – nieopłacalna ekonomicznie (informacja lidera Konsorcjum Projektowego o powstaniu martwych stref w praktyce uniemożliwiających udostępnienie miejsc parkingowych)²³;
- całkowitego kosztu realizacji budowy Stadionu. Zgodnie z umową zawartą z autorem wybranej koncepcji, koszt realizacji budowy Stadionu nie powinien przekraczać 120 000,0 tys. zł. Tymczasem koszt inwestycji podany w koncepcji wynosił 190 900,0 tys. zł²⁴.

Załączenie takiej koncepcji do SIWZ przetargu na wybór projektu spowodowało jej wewnętrzną sprzeczność w części parametrów technicznych i ekonomicznych planowanej inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 1072 – 1077, 1204 – 1220, 1355 – 1363)

Prezydent Miasta wyjaśniła, że koncepcja jest opracowaniem wstępnym nie odnoszącym się do wielu zagadnień natury technicznej. Zawiera jedynie wstępne założenia do projektu i miała za zadanie zobrazować proces inwestycji i jej rozmiar. Część założeń ujętych w koncepcji nie mogła jednak zostać zrealizowana z przyczyn natury technicznej, a część z uwagi na aspekty ekonomiczne - niektóre rozwiązania niosły z sobą nieakceptowane koszty.

(dowód: akta kontroli str. 1289 – 1290, 1294 – 1295)

Zdaniem NIK, warunki wymagane przez Zamawiającego zostały ustalone w umowie zawartej z autorem koncepcji, który zobowiązał się do ich spełnienia. Jednak

²² Podane kwoty są kwotami netto.

²³ Informację o niezgodności zapisów dotyczących lokalizacji wielopoziomowego parkingu zawartego w Koncepcji mgr inż. „Koncepcja Zespołu A. W. z Miejscowym Planem Zagospodarowania Przestrzennego, Wykonawca dokumentacji projektowej przekazał do Urzędu pismem z 18 września 2009 r.

²⁴ Bez uwzględniania kosztów budowy parkingów podziemnych pod placem wejściowym i częścią trybun.

uzyskane opracowanie nie spełniło części z tych warunków, czego w Urzędzie nie zweryfikowano pomimo, iż wydatkowano na ten cel 48 tys. zł.

Sporządzona przez Naczelnika Wydziału Inwestycji na potrzeby ww. postępowania SIWZ (zatwierdzona przez Prezydenta Miasta) oraz dołączona do niej koncepcja zawierały opisy założeń, które były ze sobą częściowo sprzeczne, tj.:

- kategoria stadionu wg standaryzacji UEFA – w koncepcji wskazano kategorię trzecią a w SIWZ kategoria stadionu została określona jako ELITE²⁵,
- w koncepcji przewidziano ok. 2 400 miejsc parkingowych, w tym 1 450 na parkingu wielopoziomowym przy ul. Roosevelta i 200 wzdłuż przyległych do stadionu ulic, podczas gdy w SIWZ liczbę miejsc parkingowych ustalono na 7 750,
- w koncepcji wskazano że strefa mediów będzie się znajdować na trybunie wschodniej, tymczasem wg obowiązujących wytycznych FIFA²⁶ – z którymi wg SIWZ zmodernizowany Stadion miał być zgodny – strefa ta powinna znajdować się po stronie zachodniej.

(dowód: akta kontroli str. 1077, 1189 – 1196, 1204 – 1220)

Prezydent Miasta wyjaśniła, że dostosowanie zmodernizowanego Stadionu do najwyższej kategorii UEFA, było spowodowane tym, że Miasto Zabrze miało szansę na uwzględnienie swojego obiektu jako stadionu rozgrywkowego, bądź ośrodka treningowego w rozgrywkach Euro 2012. Stąd też podjęto decyzję o zmianie kategorii w stosunku do koncepcji. Jak zaznaczyła, zamawiana dokumentacja miała stanowić rozwinięcie koncepcji nie zmieniając jej istotnych założeń, w szczególności architektonicznych. Założeniem rozwinięcia koncepcji było także podwyższenie konkurencyjności stadionu w stosunku do innych obiektów.

NIK nie podziela stanowiska Prezydenta Miasta w części dotyczącej dostosowania obiektu do kategorii ELITE w związku z możliwością uznania Zabrza jako jednego z miast-baz przygotowawczych dla uczestników EURO 2012, ponieważ decyzje o lokalizacji bazy do przygotowań podejmowały poszczególne federacje piłkarskie indywidualnie i nie było to uzależnione wprost od kategorii stadionu. Jako przykład może posłużyć wybrany przez narodową drużynę Włoch stadion Cracovii Kraków – obiekt zakwalifikowany do trzeciej kategorii UEFA.

(dowód: akta kontroli str. 1289 – 1292)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania Prezydenta Miasta w zakresie przygotowania procesu inwestycyjnego.

2. Finansowanie procesu inwestycyjnego oraz planowane zagospodarowanie obiektu.

2.1. Finansowanie inwestycji.

Opis stanu faktycznego

W celu sfinansowania wydatków związanych z modernizacją Stadionu, Miasto Zabrze, Spółka, SovereignFund Fundusz Inwestycyjny Zamknięty²⁷ i Deutsche Bank PBC SA, zawarli 24 sierpnia 2011 r. 48 umów inwestycyjnych, w których zobowiązali się m.in. do:

²⁵ Stadion kategorii ELITE musi być wyposażony m.in. w większą ilość miejsc siedzących (stadion kat. III m.in. 3 tys., ELITE – min. 30.000); większą liczbę miejsc dla VIP: III kat. min. 700, ELITE 1500; boksy dla komentatorów: m.in. III kat. 25, ELITE – 40).

²⁶ Football Stadiums Technical Recommendations and Requirements, Edition 2007.

²⁷ Zwany w dalszej części wystąpienia pokontrolnego „Funduszem”.

- Fundusz – udzielenia Spółce wsparcia finansowego poprzez objęcie, w zamian za wkład pieniężny, udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym Spółki,
- Miasto Zabrze – do zapewnienia przeprowadzenia procedury podwyższenia kapitału zakładowego Spółki,
- Spółka – do zgłoszenia do sądu rejestrowego podwyższenia kapitału zakładowego w drodze utworzenia nowych udziałów,
- Deutsche Bank PBC SA – prowadzenia rachunku zablokowanego, służącego do wpłat przez Fundusz wkładów pieniężnych.

Łączna kwota wkładów pieniężnych Funduszu w zamian za objęcie udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym Spółki, wynikająca z 48 umów inwestycyjnych, wyniosła 162 490,0 tys. zł (3 249 800 nowych udziałów o wartości nominalnej 50 zł każdy). Realizację umów zaplanowano sukcesywnie do stycznia 2013 r.

Ponadto, Miasto Zabrze i Fundusz zobowiązali się do zawarcia umów, na podstawie których, po zarejestrowaniu podwyższenia kapitału zakładowego Spółki, Fundusz sprzeda Gminie swoje udziały w Spółce.

Szacunkowe koszty finansowe odkupienia przez Gminę wszystkich udziałów, ustalone na 9 czerwca 2011 r., wyniosły 117 164,4 tys. zł (pierwsza rata spłaty we wrześniu 2014 r., a ostatnia – w czerwcu 2026 r.).²⁸ Na koszty te składały się odsetki obliczane wg wartości stopy referencyjnej WIBOR 6M oraz marża (1,79%), liczone od kwoty podstawowej.

Zobowiązanie Funduszu do udzielenia wsparcia finansowego poprzez objęcie, w zamian za wkład pieniężny, udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym Spółki miało charakter warunkowy, gdyż uzależnione było m.in. od skutecznej emisji przez Fundusz certyfikatów inwestycyjnych. Strony postanowiły w przedmiotowych umowach inwestycyjnych, że warunkiem zawieszającym jest objęcie przez inwestorów certyfikatów inwestycyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 145 – 497, 800 – 802)

W sprawie wyboru sposobu finansowania modernizacji Stadionu Prezydent Miasta wyjaśniła, że przy określaniu granicznych parametrów montażu finansowego przyjęto, że w całym okresie spłaty obciążenie budżetu Miasta Zabrze powinno być w miarę równomierne, a termin pierwszej spłaty w 2014 r. Spółka nie posiadała wystarczającego majątku, jak również „historii finansowej”, która umożliwiałaby emisję obligacji własnych. Dla Miasta korzystne było dostosowanie wysokości kolejnych transz podwyższania kapitału zakładowego do rzeczywistych potrzeb Spółki w zakresie finansowania inwestycji oraz nie ponoszenie kosztów gotowości podmiotu finansującego do postawienia środków do dyspozycji. Pozwalało to – wg Prezydenta Miasta – na ścisłe powiązanie wysokości pozyskanych środków z zaawansowaniem inwestycji oraz ograniczało koszty ponoszone przez Miasto do niezbędnych. Jak wskazała dalej, kolejną istotną przesłanką był charakter wydatków związanych z odkupywaniem udziałów w kapitale zakładowym Spółki, które traktowane były jako wydatki majątkowe i nie miały wpływu na wskaźniki zadłużenia Miasta. Pozyskanie środków finansowych bezpośrednio przez Gminę powodowałoby zaliczenie kosztów obsługi długu do wydatków bieżących i miałooby negatywny wpływ na zdolność do zaciągania zobowiązań.

NIK zwraca uwagę, że jakkolwiek wydatki związane z odkupieniem udziałów w kapitale zakładowym Spółki są wydatkami majątkowymi, których nie uwzględnia

²⁸ Krzysztof Lewandowski Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, że w wyliczeniu kosztów finansowania modernizacji Stadionu uwzględniono stopę WIBOR 6M na 9 czerwca 2011 r. Dodał, że obecnie rozpoczęta zapłata zobowiązań wskazuje na istotnie niższy koszt finansowania niż pierwotnie założono.

się przy obliczaniu wskaźników zadłużenia Gminy²⁹, to jednak ich wykupienie z odroczonej spłatą stanowi zobowiązanie Miasta, obciążające jego budżet.

(dowód: akta kontroli str. 498 – 652)

Zgromadzenie Wspólników Spółki dokonało pierwszego podwyższenia kapitału zakładowego z udziałem Funduszu 17 listopada 2011 r.³⁰ W zamian za wniesiony wkład pieniężny Miasto Zabrze objęło 6 000 udziałów o łącznej wartości nominalnej 300,0 tys. zł i Fundusz 771 200 udziałów o łącznej wartości nominalnej 38 560,0 tys. zł. Wkład pieniężny Funduszu wpłynął 9 grudnia 2011 r. z rachunku zablokowanego prowadzonego przez Deutsche Bank PBC SA na rachunek Spółki. W dniu 2 grudnia 2011 r. Fundusz zawarł z Miastem Zabrze 7 umów sprzedaży, na podstawie których sprzedał Gminie 771 200 udziałów o łącznej wartości nominalnej 38 560,0 tys. zł. Terminy płatności wynikające z ww. umów sprzedaży przypadły od 27 września 2014 r. do 27 marca 2016 r.³¹ Do dnia kontroli NIK (28 listopada 2014 r.) zapadał termin płatności wynikający z pierwszej umowy. Gmina dokonała zapłaty w terminie, tj. 26 września 2014 r., w łącznej kwocie 11 881,8 tys. zł (kapitał 10 000,0 tys. zł). Koszty finansowe odkupienia od Funduszu 200 000 udziałów o wartości nominalnej 10 000,0 tys. zł były niższe o 434,4 tys. zł w porównaniu z szacunkowymi kosztami ustalonymi 9 czerwca 2011 r., co wynikało z niższej wartości stopy WIBOR 6M³².

(dowód: akta kontroli str. 44 – 108, 135, 653 – 704, 800 – 806)

W okresie od 17 listopada do 2 grudnia 2011 r. Fundusz posiadał większą część udziałów w kapitale zakładowym Spółki, tj. 87,3% a Gmina 12,7%. W dniu 24 sierpnia 2011 r. przedstawiciele Funduszu złożyli oświadczenie, że nie będą wykonywać w jakikolwiek sposób uprawnień wynikających z posiadanych udziałów, za wyjątkiem sytuacji, gdy takie działania będą konieczne ze względu na obowiązujące przepisy prawne lub ważny interes Spółki. Zgodnie ze złożonym oświadczeniem, w takiej sytuacji Fundusz będzie wykonywał prawa wynikające z posiadanych udziałów jedynie w sposób zgodny z zamierzeniami Miasta Zabrze.

(dowód: akta kontroli str. 13, 798 – 799)

Kolejne podwyższenie kapitału zakładowego Spółki z udziałem Funduszu nastąpiło 10 kwietnia 2012 r. Kapitał zakładowy został zwiększony poprzez objęcie przez Miasto Zabrze 950 943 udziałów o łącznej wartości nominalnej 47 547,15 tys. zł w zamian za wniesiony aport³³ i przez Fundusz 1 136 400 udziałów o łącznej wartości nominalnej 56 820,0 tys. zł w zamian za wniesiony wkład pieniężny. Środki Funduszu wpłynęły 1 czerwca 2012 r. z rachunku zablokowanego prowadzonego przez Deutsche Bank PBC SA na rachunek Spółki.

²⁹ O których mowa w art. 242 – 244 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

³⁰ Rada Miejska wyraziła zgodę na objęcie udziałów w kapitale zakładowym Spółki przez podmiot zewnętrzny do wysokości 170 000,0 tys. zł (uchwały nr IX/81/11 i IX/82/11 z dnia 16 maja 2011 r.).

³¹ Terminy płatności wynikające z siedmiu umów sprzedaży udziałów: 27 września 2014 r. 200 000 udziałów o wartości nominalnej 10 000,0 tys. zł, 27 grudnia 2014 r. 140 800 udziałów o wartości nominalnej 7 040,0 tys. zł, 27 marca 2015 r. 89 000 udziałów o wartości nominalnej 4 450,0 tys. zł, 27 czerwca 2015 r. 90 000 udziałów o wartości nominalnej 4 500,0 tys. zł, 27 września 2015 r. 80 000 udziałów o wartości nominalnej 4 000,0 tys. zł, 27 grudnia 2015 r. 71 400 udziałów o wartości nominalnej 3 570,0 tys. zł i 27 marca 2016 r. 100 000 udziałów o wartości nominalnej 5 000,0 tys. zł.

³² Na dzień 9 czerwca 2011 r. stopa WIBOR 6M wyniosła 4,7000, a na 25 września 2014 r. 2,3000.

³³ Aport stanowiły nieruchomości w łącznej kwocie 43 377,2 tys. zł i prawa własności dokumentacji projektowej modernizacji Stadionu wraz z prawami z nią związanymi o wartości 4 170,0 tys. zł.

W dniu 16 maja 2012 r. Fundusz zawarł z Miastem Zabrze 16 umów sprzedaży, na podstawie których sprzedał Gminie 1 136 400 udziałów o łącznej wartości nominalnej 56 820,0 tys. zł. Terminy płatności wynikające z ww. umów przypadały od 27 czerwca 2016 r. do 27 marca 2020 r.³⁴

(dowód: akta kontroli str. 44 – 108, 136, 705 – 797)

Finansowanie modernizacji Stadionu poprzez wniesienie wkładu pieniężnego w zamian za objęcie udziałów w kapitale zakładowym Spółki zostało wstrzymane. Pismami z 12 czerwca 2012 r., 15 i 29 stycznia 2013 r. zwrócono się do Funduszu o wpłacenie kolejnej kwoty, 57 590,0 tys. zł, tytułem objęcia udziałów w kapitale zakładowym Spółki. W odpowiedzi Fundusz poinformował, że otwart, w dniu 7 lipca 2012 r., emisję certyfikatów inwestycyjnych i prowadził negocjacje z inwestorami, którzy byli zainteresowani ich nabyciem, jednak żaden z nich nie złożył zapisu w ramach prowadzonej emisji. W związku z nieobjęciem certyfikatów inwestycyjnych, Fundusz nie wniósł wkładu pieniężnego na poczet kapitału zakładowego Spółki. Pozostałe 25 umów inwestycyjnych, na podstawie których Fundusz miał udzielić wsparcia finansowego, w kwocie 67 110,0 tys. zł, nie zostało zrealizowanych. W dniu 3 października 2013 r. przedstawiciele Funduszu złożyli oświadczenie o rozwiązaniu ww. umów.

(dowód: akta kontroli str. 145 – 496, 641 – 652, 807 – 812)

W związku z niezapewnieniem finansowania przedmiotowej inwestycji, poprzez wniesienie wkładów pieniężnych w zamian za objęcie nowych udziałów w kapitale zakładowym Spółki, koniecznym okazało się pozyskanie innego źródła finansowania. Spółka, w porozumieniu z Gminą, przeprowadziła postępowanie konkursowe (zaproszenia do złożenia oferty skierowano do pięciu podmiotów finansowych)³⁵, w wyniku którego zawarła 22 lipca 2014 r. z Bankiem Polska Kasa Opieki SA³⁶ umowę na obsługę i gwarantowanie emisji obligacji. Strony umowy postanowiły, że zobowiązanie Banku do nabywania w obrocie pierwotnym obligacji emitowanych przez Spółkę jest ograniczone do kwoty 92 000,0 tys. zł (obligacji transzy A na kwotę 85 000,0 tys. zł i transzy B na kwotę 7 000,0 tys. zł)³⁷. Spółka ustaliła szacunkowe koszty finansowania emisji obligacji na kwotę 36 439,8 tys. zł, na które składały się prowizja w kwocie 460,0 tys. zł i odsetki w kwocie 35 979,8 tys. zł. Wartość odsetek stanowiła marża (1,8% dla obligacji transzy A i 0,7% dla obligacji transzy B) i wysokość stopy referencyjnej (dla obligacji transzy A – WIBOR 6M, a dla transzy B – WIBOR 3M).

Pierwsza seria obligacji, na kwotę 26 790,0 tys. zł (obligacje transzy A na kwotę 23 960,0 tys. zł i transzy B na kwotę 2 830,0 tys. zł), została wyemitowana 14 października 2014 r., a wykup obligacji transzy B ustalono na 10 kwietnia 2015 r., a transzy A na 20 stycznia 2016 r. Termin wykupu ostatniej serii emisji obligacji przypadał na 20 grudnia 2026 r.

(dowód: akta kontroli str. 818 – 996)

³⁴ Terminy płatności wynikające z 16 umów sprzedaży udziałów: 27 czerwca 2016 r. 70 000 udziałów o wartości nominalnej 3 500,0 tys. zł, 27 września 2016 r. 70 000 udziałów o wartości nominalnej 3 500,0 tys. zł, 27 grudnia 2016 r. 61 600 udziałów o wartości nominalnej 3 080,0 tys. zł, 27 marca 2017 r. 112 000 udziałów o wartości nominalnej 5 600,0 tys. zł, 27 czerwca 2017 r. 62 000 udziałów o wartości nominalnej 3 100,0 tys. zł, 27 września 2017 r. 62 000 udziałów o wartości nominalnej 3 100,0 tys. zł, 27 grudnia 2017 r. 53 000 udziałów o wartości nominalnej 2 650,0 tys. zł, 27 marca 2018 r. 108 000 udziałów o wartości nominalnej 5 400,0 tys. zł, 27 czerwca 2018 r. 70 000 udziałów o wartości nominalnej 3 500,0 tys. zł, 27 września 2018 r. 56 000 udziałów o wartości nominalnej 2 800,0 tys. zł, 27 grudnia 2018 r. 48 000 udziałów o wartości nominalnej 2 400,0 tys. zł, 27 marca 2019 r. 102 000 udziałów o wartości nominalnej 5 100,0 tys. zł, 27 czerwca 2019 r. 68 000 udziałów o wartości nominalnej 3 400,00 zł, 27 września 2019 r. 52 000 udziałów o wartości nominalnej 2 600,0 tys. zł, 27 grudnia 2019 r. 43 800 udziałów o wartości nominalnej 2 190,0 tys. zł i 27 marca 2020 r. 98 000 udziałów o wartości nominalnej 4 900,0 tys. zł.

³⁵ W odpowiedzi na zaproszenie ofertę złożył tylko jeden podmiot finansowy.

³⁶ Zwanym w dalszej części wystąpienie pokontrolnego „Bankiem”.

³⁷ Okres zapadalności obligacji transzy A do 20 grudnia 2026 r. Okres zapadalności obligacji transzy B do 31 października 2015 r., przy czym nie dłuższy niż 180 dni od dnia emisji. Obligacje transzy B służyły do sfinansowania obrotów podatkowych związanych z zakupami robót budowlanych, towarów i usług.

Miasto Zabrze było bezpośrednio zaangażowane w proces pozyskiwania środków finansowych na modernizację Stadionu poprzez zawarcie 1 września 2014 r. ze Spółką i Bankiem umowy wsparcia, a 27 sierpnia 2014 r. ze Spółką umowy dotyczącej wykonywania zadań własnych gminy z zakresu tworzenia organizacyjnych warunków sprzyjających rozwojowi sportu.³⁸ Zawarcie przez Gminę ww. umów było jednym z warunków realizacji umowy z 22 lipca 2011 r. na obsługę i gwarantowanie emisji obligacji.

Zgodnie z postanowieniami zawartymi w umowie wsparcia, Gmina zobowiązała się m.in. do udzielenia Spółce wsparcia finansowego w formie dopłat przez okres 12 lat, tj. do 2026 r., w łącznej wysokości nieprzekraczającej 128 730,0 tys. zł z przeznaczeniem na pokrycie płatności z tytułu wykupu obligacji. Kwota dopłat oraz środki własne Spółki powinny być zgromadzone w wysokości wystarczającej do wykonania płatności z tytułu wykupu obligacji. Gmina mogła być zwolniona z wnieśienia dopłat w przypadku, gdy obejmie udziały w podwyższonym kapitale zakładowym Spółki i pokryje je wkładem pieniężnym w kwocie odpowiadającej płatności z tytułu wykupu obligacji. Ponadto w umowie wsparcia Gmina, w przypadku przekroczenia kosztów³⁹ przez Spółkę, zobowiązała się do udzielenia Spółce wsparcia finansowego w wysokości równej kwocie przekroczenia kosztów w okresie modernizacji Stadionu.

(dowód: akta kontroli str. 997 – 1046)

W ww. umowie wykonawczej z 27 sierpnia 2014 r. Gmina zobowiązała się natomiast m.in. do przekazywania Spółce, corocznie do 2026 r., rekompensaty eksploatacyjnej i rekompensaty inwestycyjnej. Rekompensata eksploatacyjna należała być Spółce w przypadku, gdy wartość kosztów działalności związanej ze świadczeniem usług publicznych przewyższała jej przychody w danym roku obrachunkowym, a rekompensata inwestycyjna – na obsługę dłużnych instrumentów finansowych i koszty emisji instrumentów dłużnych (wyplacana jako wkład pieniężny z tytułu objęcia udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym Spółki). Wysokość ww. rekompensat należało pomniejszyć o otrzymane dotacje i inne przysporzenia ze środków publicznych, w tym dopłaty i wkłady pieniężne wnoszone tytułem objęcia udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym Spółki.

(dowód: akta kontroli str. 1022 – 1046)

Koszty modernizacji Stadionu zostały uwzględnione w *Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta Zabrze na lata 2014 – 2028* w kwocie 279 914,0 tys. zł jako realizacja przedsięwzięcia pn. „Zapłata ceny za udziały w spółce Stadion w Zabrzu sp. z o.o. oraz objęcie udziałów w kapitale spółki Stadion w Zabrzu sp. z o.o. w zamian za wkład pieniężny oraz wsparcie spółki w formie rekompensaty”⁴⁰.

Niezależnie od przyjętego modelu finansowania modernizacji Stadionu realizowanej przez Spółkę, NIK zauważa, iż ryzyko finansowe związane z kosztami budowy oraz przyszłym utrzymaniem obiektu będzie miało znaczący wpływ na budżet Miasta Zabrze.

(dowód: akta kontroli str. 1047 – 1058)

³⁸ Zwana w dalszej części wystąpienia pokontrolnego „umową wykonawczą”. Przedmiotem umowy wykonawczej było określenie praw i obowiązków Gminy Zabrze i Spółki m.in. w zakresie: realizacji modernizacji Stadionu i sprawowania przez Spółkę zarządu nad Stadionem, monitorowania, sprawozdawczości i kontroli wydatków z tym związanych, zlecenia świadczenia przez Spółkę na rzecz Gminy usług publicznych świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym polegających na wykonywaniu zadań własnych Gminy z zakresu kultury fizycznej oraz tworzeniu organizacyjnych warunków sprzyjających rozwojowi sportu w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb mieszkańców Gminy w zakresie aktywnego spędzania wolnego czasu, promowania postaw służących poprawie zdrowia i sprawności fizycznej, płatności na rzecz Gminy rekompensaty eksploatacyjnej i inwestycyjnej, audytu rekompensat oraz ich kontroli w kontekście przepisów o pomocy publicznej.

³⁹ Przekroczenie kosztów to stan, w którym koszty i wydatki dotyczące modernizacji Stadionu przekroczą całkowitą kwotę kosztów i wydatków określonych w budżecie projektu.

⁴⁰ Uchwała nr LVIII/854/14 Rady Miasta Zabrze z 13 października 2014 r.

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Prezydent Miasta w sposób niewłaściwy (nierzetelny) zarządzała ryzykiem związanym z finansowaniem modernizacji Stadionu poprzez przyjęcie modelu uzależnionego od skuteczności działań Funduszu dotyczących pozyskania kapitału.

Miasto Zabrze, przygotowując do realizacji przedmiotową inwestycję, nie zachowało należytej staranności w zakresie zapewnienia pewnych źródeł jej finansowania. Przyjęty sposób finansowania modernizacji Stadionu poprzez wniesienie przez Fundusz wkładów pieniężnych w zamian za objęcie nowych udziałów w kapitale zakładowym Spółki, mimo spełnienia przez Miasto Zabrze i Spółkę wszystkich warunków określonych w umowach inwestycyjnych, nie zapewnił środków finansowych na realizację inwestycji. Warunkowy charakter wsparcia finansowego, polegający na uzależnieniu przekazywania wkładów pieniężnych od skutecznej emisji przez Fundusz certyfikatów inwestycyjnych spowodował, że Spółka nie otrzymała środków w kwocie 67 110,0 tys. zł.

Gmina zawierając umowy inwestycyjne na sfinansowanie modernizacji Stadionu nie zabezpieczyła się przed takim ryzykiem. W konsekwencji niezbędne okazało się pozyskanie środków z obligacji emitowanych przez Spółkę.

Prezydent Miasta wyjaśniła, że jednym z warunków postawionych przez podmiot finansujący był zapis o uzależnieniu podwyższenia kapitału zakładowego Spółki od skutecznej emisji certyfikatów inwestycyjnych. Jest to warunek typowy dla tego typu podmiotów, które dysponują środkami pozyskiwanymi od inwestorów z rynku kapitałowego. Instytucje takie, nie posiadające środków własnych w wysokości wystarczającej na zapewnienie finansowania, zabezpieczają się przed ryzykiem braku odpowiedzi rynku na próbę pozyskania środków. Dodała, że każdy z modeli finansowania inwestycji zawiera w sobie elementy ryzyka w postaci różnego rodzaju warunków zawieszających lub ograniczających przekazywanie środków przez instytucje finansowe.

(dowód: akta kontroli str. 145 – 496,498 – 504, 641 – 652, 807 – 812)

2.2. Planowane zagospodarowanie obiektu.

W kwietniu 2009 r. opracowany został dokument pn. „*Biznes Plan Inwestycji Przebudowa Stadionu Miejskiego im. Ernesta Pohla w Zabrzu*”⁴¹, zawierający m.in.: opis inwestycji, opis i analizę rynku, założenia marketingowe oraz analizy: SWOT i finansowo-ekonomiczną.

W części dotyczącej opisu inwestycji wskazano m.in., że obiekt będzie stadionem piłkarskim, spełniającym wymogi kategorii trzeciej (w czterostopniowej standaryzacji UEFA), pełniącym równocześnie funkcje kulturalne i rozrywkowe także o charakterze komercyjnym. Wskazany został również podmiot powołany do realizacji inwestycji – Spółka „*Stadion w Zabrzu*” sp. z o.o. oraz główny korzystający z obiektu – Górnik Zabrze Sportowa Spółka Akcyjna.

W części dotyczącej analizy rynku wskazano, że zmodernizowany Stadion będzie jednym z najnowocześniejszych obiektów, a pod względem liczby miejsc – zajmie ósme miejsce w Polsce.⁴² Jako konkurencję dla Stadionu wskazanych zostało

⁴¹ Autorem przedmiotowego opracowania był Tadeusz Dębicki, osoba powołana na stanowisko Prezesa Zarządu Spółki z dniem 1 grudnia 2009 r. Zgodnie z zawartą umową, za wykonanie Biznesplanu jego autor otrzymał wynagrodzenie w kwocie 15,0 tys. zł.

⁴² A drugim na Górnym Śląsku - po Stadionie Śląskim w Chorzowie.

13 innych obiektów, w tym m.in. stadiony w: Chorzowie, Katowicach, Częstochowie, Gliwicach, Bielsku-Białej oraz planowana do budowy hala „Podium” w Gliwicach. Jako uzasadnienie podjęcia inwestycji podano również, że Stadion mieszczący się w trzeciej kategorii wg standaryzacji UEFA, będzie jedynym tego typu obiektem w województwie śląskim (stadion w Chorzowie będzie posiadał kategorię najwyższą, tj. ELITE).

W przyjętej strategii działania wskazano szereg założeń, w tym dotyczących:

- liczby i rodzaju planowanych imprez – 4 mecze Górnika Zabrze (miesięcznie), 12 meczów z najmem płyty, a także 4 „duże” oraz 12 „małych” imprez komercyjnych⁴³ (rocznie),
- frekwencji – średnio 90% na meczach ligowych oraz 70% na pozostałych⁴⁴.

Jak wynika z prognozowanego rachunku zysków i strat, działalność prowadzona w zmodernizowanym obiekcie będzie generować straty, które osiągną wysokość nawet 15 911,0 tys. zł (w 2012 r.) Osiągnięcie rentowności przez Spółkę przewidziano po upływie 11 lat od planowanego terminu oddania Stadionu do użytkowania, tj. w 2023 r.

Zgodnie z przyjętymi w ww. biznesplanie założeniami, inwestycja finansowana miała być ze środków własnych inwestora (Miasta Zabrze) oraz kredytu, który miał pokryć zarówno nakłady inwestycyjne, jak i koszty funkcjonowania spółki celowej.

Według harmonogramu modernizacji Stadionu, rozpoczęcie inwestycji miało nastąpić 30 stycznia 2009 r., a zakończenie – 14 czerwca 2012 r.⁴⁵ Całkowity koszt miał wynieść 287 208,0 tys. zł brutto.

(dowód: akta kontroli str. 1103 – 1138, 1278 – 1284)

W 2014 r., w związku ze zmianami w realizacji inwestycji (zmiana źródła finansowania oraz rezygnacja z generalnego wykonawcy na rzecz indywidualnego zlecenia kolejnym podwykonawcom poszczególnych zakresów robót), Spółka zleciła opracowanie kolejnego biznesplanu, celem aktualizacji przyjętych założeń.

W przyjętej strategii działania założono m.in.:

- w odniesieniu do ilości i rodzaju planowanych imprez – 23 mecze Górnika Zabrze (rocznie), 1 imprezę sportową z wynajmem Stadionu (rocznie), 2 koncerty (rocznie), 10 imprez firmowych (wynajem klubu biznesowego), 8 konferencji i szkoleń, 20 imprez o charakterze weselnym i studniówkowym oraz 6 imprez sylwestrowo- andrzejkowo-karnawałowych,
- w odniesieniu do frekwencji na meczach Górnika Zabrze – średnio ok. 60%.

Jak wynika z prognozowanego rachunku zysków i strat, działalność prowadzona w zmodernizowanym obiekcie będzie generować straty, które mają osiągnąć maksymalną wartość 9 972,5 tys. zł w 2015 r. Do końca roku 2026, zawarta w przedmiotowym biznesplanie prognoza finansowa, nie przewiduje zbilansowania przychodów i kosztów działalności Spółki, a strata zakładana na ten rok w prognozie wynosiła 1,4 mln zł⁴⁶.

⁴³ Pod hasłem imprezy komercyjne duże i małe należało rozumieć kolejno: koncerty gwiazd światowego i mniejszego (lokalnego) formatu.

⁴⁴ Podano wartości średnie, na które zdaniem autora biznesplanu znaczący wpływ będzie miało wiele czynników, w tym w szczególności poziom sportowy klubu Górnik Zabrze.

⁴⁵ Dotyczy wszystkich etapów realizacji.

⁴⁶ Prognoza rachunku zysków i strat Spółki została przedstawiona do 2026 r.

Zgodnie z przyjętymi założeniami, dokończenie modernizacji Stadionu zostanie sfinansowane ze środków pochodzących z emisji obligacji na łączną kwotę 92 000,0 tys. zł, a planowane zakończenie prac budowlanych – zgodnie z zawartym w ww. biznesplanie harmonogramem – przewidziano na luty 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1402 – 1421)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W prognozie funkcjonowania zmodernizowanego Stadionu zawartej w biznesplanie z 2009 r. przyjęto zawyżone dane, w szczególności dotyczące frekwencji oraz liczby imprez organizowanych na Stadionie.

Niektóre z przyjętych w biznesplanie z 2009 r. założeń były znacznie zawyżone, co zostało skorygowane dopiero w roku 2014, w trakcie realizacji inwestycji (na etapie drugiego biznesplanu, sporządzonego na zlecenie Spółki w związku ze zmianą sposobu finansowania inwestycji). Dotyczy to w szczególności liczby meczów rozgrywanych na zmodernizowanym obiekcie przez drużynę Górnika Zabrze (zmniejszono prawie dwukrotnie – z ok. 40 do 23⁴⁷), średniej frekwencji kibiców (zmniejszono o 1/3 z 90% do 60%), liczby meczów organizowanych z odpłatnym najmem płyty boiska (z 12 do 1), ilości planowanych koncertów (z 16 do 2 rocznie).

W sprawie przyczyn rozbieżności założeń przyjętych w biznesplanach, Prezes Zarządu Spółki (autor biznesplanu z 2009 r.) wyjaśnił, że dopiero po 2012 r. poszerzyła się baza obiektów stadionowych, których obserwacja mogła dostarczyć praktycznej wiedzy w zakresie zasad ich funkcjonowania. Ponadto wskazał, że założenia biznesowe przyjęte w 2009 r. oparte zostały w dużej mierze o Koncepcję Zespołu A. W.

NIK zwraca uwagę, że już na etapie opracowywania dokumentacji projektowej niektóre założenia przyjęte w wybranej koncepcji okazały się błędne lub nieopłacalne w realizacji (zostały na tym etapie zweryfikowane). W związku z powyższym, założenia biznesowe przyjęte w 2009 r., w dużej mierze oparte – jak wyjaśnił Prezes Zarządu Spółki – o przedmiotową koncepcję, musiały się również okazać nierealne. Nie mniej jednak, weryfikację założeń biznesplanu dokonano dopiero w 2014 r., z powodu wymogów związanych ze zmianą sposobu finansowania inwestycji.

Należy przy tym podkreślić, że nawet obniżone w biznesplanie z 2014 r. dane dotyczące frekwencji były zawyżone w porównaniu do realnej sytuacji, występującej w polskiej ekstraklasie piłkarskiej. Jak wynika z informacji przekazanych przez innych operatorów stadionów, na których notowana jest najwyższa liczba widzów w meczach Ekstraklasy – w latach 2012 – 2014 (do 30 czerwca) frekwencja kibiców nieznacznie, ale ciągle spadała. Tylko rozgrywająca na co dzień swoje mecze w stolicy Polski – Legia Warszawa (aktualny mistrz Polski oraz uczestnik rozgrywek

⁴⁷ W biznesplanie z 2009 r. przyjęto rozegranie 4 meczy miesięcznie, co przy założeniu, że sezon rozgrywek ligowych trwa prawie 10 miesięcy, wskazywałoby na liczbę ok. 40 meczów rocznie. Podane w biznesplanie z 2014 r. w tym zakresie dane zbliżone są do stanu rzeczywistego przy następujących założeniach: rozgrywki Ekstraklasy SA - ok 15 meczów w sezonie, udział w spotkaniach o Puchar Polski oraz ew. eliminacjach i rozgrywkach w ramach ligi europejskiej lub Champions League.

w ramach ligi europejskiej UEFA) w ww. okresie nieznacznie przekroczyła średni poziom 60% wypełnienia trybun (61% w 2012 r., 60% w roku 2013 i 73% w pierwszej połowie 2014 r.)⁴⁸.

(dowód: akta kontroli str. 1103 – 1138, 1366 – 1384, 1402 – 1421, 1444 – 1448)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że wg założeń przyjętych w biznesplanach z 2009 r. i 2014 r., powołana w celu modernizacji i eksploatacji Stadionu Spółka, w okresie co najmniej 11 lat od planowanych terminów oddania obiektu do użytkowania, przynosić będzie starty w wysokości:

- od 15 911,0 tys. zł w 2012 r. do 450,2 tys. zł w roku 2022⁴⁹,
- od 9 972,5 tys. zł w 2015 r. do 1 398,8 tys. zł w roku 2026⁵⁰.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki stanowiącą o przystąpieniu do realizacji inwestycji, obejmującą

- niezapewnienie pewnego finansowania modernizacji Stadionu,
- przyjęcie zawyżonych założeń dotyczących planowanej frekwencji oraz liczby imprez na tym obiekcie.

IV. Uwagi i wnioski

Z uwagi na jednostkowy charakter kontrolowanego zadania oraz nieusuwalny charakter nieprawidłowości stwierdzonych w toku kontroli, NIK odstępuje od formułowania wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵¹, 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 w Katowicach.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag

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

⁴⁸ W latach 2012 – 2014 (do 30 czerwca), najwięcej kibiców zasiadło na trybunach stadionu warszawskiej Legii (średnio 61%, 60% i 73% – pojemność stadionu 31 103 os.), Cracovii Kraków (średnio 54%, 51% i 47% – pojemność stadionu 14 572 os.), Lecha Poznań (średnio 49,8%, 48% i 47% – pojemność stadionu 41 609 os.) oraz Śląska Wrocław (średnio 48,1%, 37,3%, 29,6% – pojemność stadionu 43 308 os.). Pojemność stadionów ustalono na podstawie www.stadiony.net

⁴⁹ Biznes Plan Inwestycji „Przebudowa Stadionu Miejskiego im. Ernesta Pohla w Zabrze” z 2009 r. – pkt 7.5.6. „Rachunek zysków i strat”.

⁵⁰ Biznesplan dla projektu dokonienia budowy Stadionu im. Ernesta Pohla w Zabrzu z 2014 r. – tabela pkt 3 „Wyniki”.

⁵¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm., zwanej w dalszej części wystąpienia pokontrolnego „ustawą o NIK”.

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.

Katowice, dnia 6 marca 2015 r.

Kontrolerzy
Michał Kapek
Gł. specjalista kontroli państwowej



Witold Wilk
Specjalista kontroli państwowej



Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach



Piotr Miłan