

**Tadeusz Kocowski, Natalia  
Miłostan**

---

**Nadzór nad spółką celową powołaną  
do realizacji przedsięwzięć EURO  
2012**

---

Kwartalnik Prawa Publicznego 11/3/4, 123-145

---

2011

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Tadeusz Kocowski\*, Natalia Miłostan\*\*

## NADZÓR NAD SPÓŁKĄ CELOWĄ POWOŁANĄ DO REALIZACJI PRZEDSIĘWZIĘĆ EURO 2012

### 1. Wprowadzenie

W 2007 r. UEFA przyznała Rzeczypospolitej Polskiej we współpracy z Republiką Ukrainy organizację finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (dalej: EURO 2012). To ogromne wydarzenie sportowe, a także medialne, wymagało od obu krajów-organizatorów zrealizowania w przyspieszonym tempie wielu inwestycji sportowych (budowa stadionów spełniających wymogi związane z organizowaniem dużych imprez sportowych) oraz infrastrukturalnych (lotniska, autostrady, drogi szybkiego ruchu, połączenia kolejowe, baza hotelowa). Czas przeznaczony na zaplanowanie i realizację tak wielkiego przedsięwzięcia był bardzo ograniczony, co wymagało sprawnego podejmowania i realizowania decyzji.

Większość inwestycji sportowych i infrastrukturalnych przypadających na stronę polską miało zostać sfinansowane ze środków publicznych. Proces finansowania inwestycji za pomocą tych środków wymaga stosowania przepisów ustawy z 29.1.2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>1</sup>. Procedury zlecania zamówień na realizację poszczególnych zadań inwestycyjnych, w oparciu

---

\* Dr hab. Tadeusz Kocowski – Adiunkt, Zakład Publicznego Prawa Gospodarczego, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski.

\*\* Mgr Natalia Miłostan – Doktorant, Zakład Publicznego Prawa Gospodarczego, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski.

<sup>1</sup> T.j.: Dz.U. z 2010 r. Nr 113 poz. 759 ze zm.

o przepisy o zamówieniach publicznych były i w dalszym ciągu są niezmiernie czasochłonne i niegwarantujące szybkiego wyłonienia wykonawcy, a tym samym szybkiej jej realizacji. Celem umożliwienia sprawnej realizacji postanowiono, iż kluczowe zadania związane z realizacją przedsięwzięć EURO 2012 poddane zostaną reżimowi prawnemu ustawy specjalnej<sup>2</sup>. Ustawa ta miała, między innymi na celu, wyłączenie zlecenia zamówień na realizację poszczególnych zadań inwestycyjnych spod reżimu przepisów ustawy o zamówieniach publicznych, ze względu na bardzo szeroki zakres przedmiotowy zobowiązań w celu realizacji EURO 2012 oraz krótki okres, w którym mają być one zrealizowane. Z tego też względu, niezbędnym stało się wprowadzenie do polskiego systemu prawnego specjalnego aktu normatywnego, który umożliwi realizację tych zadań zgodnie z przyjętym harmonogramem<sup>3</sup>.

Następny problem dotyczył kwestii podmiotów, które przejąć mają ciężar bezpośrednich działań związanych z realizacją poszczególnych zadań inwestycyjnych. Tego typu zadaniami inwestycyjnymi nie można wszakże było obciążyć organów administracji publicznej, jako że współcześnie bezpośrednio prowadzenie działalności gospodarczej nie należy do jej zadań. Nadto, istniała obawa, że powołane przede wszystkim dla realizacji innych zadań publicznych organy administracji, mogłyby nie poradzić sobie z takim nagromadzeniem zadań inwestycyjnych, a ich terminowa realizacja jest podstawowym kluczem do sukcesu przedsięwzięcia EURO 2012.

Należało więc wskazać podmioty, które przejęłyby ciężar działań wykonawczych związanych z zlecaniem poszczególnych zadań inwestycyjnych i nadzorowanie ich realizacji. Podmiotami odpowiedzialnymi za wykonanie niektórych przedsięwzięć EURO 2012<sup>4</sup> uczyniono powołane specjalnie w tym

---

<sup>2</sup> Ustawa z 7.9.2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012, Dz.U. Nr 173, poz. 1219, z 2008 r. Nr 171, poz. 1058 oraz z 2009 r. Nr 19, poz. 100. Przedsięwzięcia Euro 2012 mogą być także realizowane zgodnie z: 1) ustawą z 10.4.2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, t.j.: Dz.U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194 ze zm. – w zakresie przygotowania i wykonania inwestycji dotyczących dróg publicznych; 2) ustawą z 12.2.2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego, Dz.U. Nr 42, poz. 340 – w zakresie przygotowania i wykonania inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego w rozumieniu tej ustawy.

<sup>3</sup> Uzasadnienie przyjęcia ustawy o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA Euro 2012, <http://kprm.gov.pl/bip/070910u4uz.pdf>.

<sup>4</sup> Za przedsięwzięcia zostały uznane wszelkie inwestycje wymienione w załączniku Nr 1 do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 8.7.2008 r., Dz.U. Nr 127, poz. 818, zmieniające Rozporządzenie Ministra Sportu z 12.10.2007 r. w sprawie wykazu przedsięwzięć Euro 2012 (Dz.U. Nr 192, poz. 1385).

celu spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, tzw. „spółki celowe”, działające w oparciu o przepisy ustawy z 15.9.2000 r. Kodeks spółek handlowych<sup>5</sup>, o ile ustawa specjalna nie stanowi inaczej. Tym samym spółki te stały się podstawowymi podmiotami powołanymi do realizacji inwestycji celu publicznego związanych EURO 2012.

## 2. Spółka celowa jako podmiot realizujący przedsięwzięcia EURO 2012

Realizację części przedsięwzięć EURO 2012 powierzono spółkom celowym utworzonym przez Skarb Państwa w oparciu o przepisy ustawy z 7.9.2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012<sup>6</sup>. Przepisy ustawy określają przede wszystkim warunki realizacji stadionów i innych obiektów budowlanych niezbędnych do przeprowadzenia turnieju. Przedsięwzięcia te zostały potraktowane jako cele publiczne i inwestycje celu publicznego w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami oraz przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Szczegółowe wyliczenie przedsięwzięć nie nastąpiło w ustawie. Ustawa upoważniła Radę Ministrów do określenia ich w drodze rozporządzenia co wywołało niezadowolenie, ale w toku pracy ustawodawczej, wnioskodawca (z ramienia Rady Ministrów Minister kultury fizycznej i sportu), tłumaczył że całkowite określenie wykazu przedsięwzięć nie jest na tym etapie prac możliwe<sup>7</sup>.

Zgodnie z przepisem art. 7 ustawy celem przygotowania i wykonania przedsięwzięć Euro 2012 Skarb Państwa tworzy spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, określone mianem „spółek celowych”. Spółka celowa może być tworzona również w celu koordynacji i kontroli przygotowywania lub wykonywania przedsięwzięć Euro 2012 oraz innych przygotowań do finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012. Współcześnie niemal wszystkie duże imprezy sportowe na świecie organizowane są za pomocą specjalnych spółek powoływanych na czas organizacji i przebiegu danej imprezy<sup>8</sup>. Wybrano więc sprawdzoną metodę.

<sup>5</sup> Ustawa z 15.9.2000 r. Kodeks spółek handlowych, Dz.U. Nr 94, poz. 1037 ze zm.

<sup>6</sup> Dz.U. Nr 173, poz. 1219, z 2008 r. Nr 171, poz. 1058 oraz z 2009 r. Nr 19, poz. 100.

<sup>7</sup> Był to okres przed wyborami i w perspektywie także ewentualne formowanie nowego rządu, co mogło dodatkowo te prace opóźnić.

<sup>8</sup> A. Osiecki, *Ustawa dla EURO 2012*, „Wspólnota. Pismo Samorządu Terytorialnego” 2007, z. 39, s. 12.

Pierwotnie zakładano, że spółki celowe w imieniu Skarbu Państwa tworzyć będzie jedynie minister właściwy do spraw kultury fizycznej i sportu. Samorządowcom udało się jednak przekonać ministerstwo sportu, aby spółki tego typu mogły je zakładać również miasta gospodarze EURO 2012 (Gdańsk; Kraków Poznań; m.st. Warszawa, Wrocław), oraz województwo śląskie, optowały za tym m.in. władze Gdańska<sup>9</sup>. Także i w tym przypadku tworzone spółki miały mieć formę prawną, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Zgodnie z przepisem art. 16 ustawy, w sprawach nieuregulowanych w ustawie, do spółki celowej stosuje się przepisy ustawy z 15.9.2000 r. – Kodeks spółek handlowych. Oznacza to, że ustawa przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012, stanowi dla tych spółek swoiste *lex specialis*<sup>10</sup>.

Uprawnienia do tworzenia lub przystępowania do spółek celowych realizujących inwestycje celu publicznego przeznaczone do organizacji mistrzostw przyznano Skarbowi Państwa oraz wymienionym w ustawie jednostkom samorządu terytorialnego, głównie miastom-gospodarzom turnieju. Podkreślić wszakże należy, iż Skarb Państwa zobligowany został do powołania spółek celowych do zrealizowania przedsięwzięć uznanych za kluczowe dla realizacji turnieju Euro 2012. Wymienione zaś w przepisach ustawy jednostki samorządu terytorialnego, spółki celowe powołać mogą (fakultatywność powołania spółek celowych), co zdaje się wyraźnie świadczyć o respektowaniu, w tym przypadku, zasady samodzielności tych jednostek.

Z formalnego punktu widzenia, założenie spółki celowej, wymaga złożenia oświadczenia woli, które w imieniu Skarbu Państwa składa nie minister właściwy ds. Skarbu Państwa lecz minister właściwy do spraw kultury fizycznej<sup>11</sup>. Oświadczenie woli musi przybrać formę aktu notarialnego, który jednocześnie stanowi akt założycielski tej spółki. Oświadczenie woli w imieniu jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z przepisami ustaw o ustroju tych jednostek, składane jest przez ich organy wykonawcze (prezydenci miast oraz zarząd województwa śląskiego<sup>12</sup>), z tym, iż poprzedzone ono być musi stosownymi uchwałami organów stanowiących tych jednostek<sup>13</sup>.

<sup>9</sup> Ibidem, s. 13.

<sup>10</sup> M. Biliński, *Spółka celowa – forma organizacyjna realizacji celu publicznego w ramach „Przedsięwzięć EURO 2012”* [w:] *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, red. B. Popowska, K. Kokocińska, Poznań 2009, s. 467.

<sup>11</sup> Zob. art. 7 ust. 2 ustawy z 7.9.2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012, Dz.U. Nr 173, poz. 1219; z 2008 r., Nr 171, poz. 1058 oraz z 2009 r. Nr 19, poz. 100.

<sup>12</sup> W stosunku do województwa śląskiego, które wspólnie z miastami należącymi do aglomeracji będzie realizowało przedsięwzięcie EURO 2012, ustanowiono specyficzną regulację, bo-

Sytuacja spółki celowej jako podmiotu realizacji inwestycji celu publicznego została określona pewnymi specyficznymi regulacjami, zawartymi w przepisach ustawy o EURO 2012. Najważniejszym elementem postanowień nadającym spółkom celowym specyficznego charakteru jest odgórnie narzucona forma prawna tej spółki, a mianowicie spółki z organiczną odpowiedzialnością. Z przepisów KSH wynika, iż spółka handlowa o takiej formie prawnej, może być powołana w każdym prawnie dopuszczonym celu. W przypadku spółki celowej, specyficzna regulacja będąca przedmiotem treści ustawy o EURO 2012, zawiera ograniczenia wspomnianej zasady. Spółka celowa, obok realizacji powierzonych jej zadań nie może prowadzić działalności niezwiązanej z realizacją przedsięwzięć Euro 2012, natomiast powierzenie konkretnych zadań spółce następuje w drodze umowy zawartej pomiędzy ministrem właściwym do spraw kultury fizycznej a konkretną spółką celową (z odpowiednią sytuacją mamy do czynienia w przypadku jednostek samorządu terytorialnego).

W stosunku do spółki celowej wprowadzono także odmienne rozwiązania dotyczące kapitału zakładowego spółki poprzez podwyższenie wysokości minimalnego kapitału zakładowego ponad pułap minimalny przewidziany w Kodeksie spółek handlowych. W przypadku spółki celowej EURO 2012 wynosi co najmniej 2 000 000 zł<sup>14</sup>, przy czym jedynie maksymalnie 50% kapitału zakładowego może zostać pokryte aportem, natomiast reszta musi zostać wniesiona w postaci pieniężnej. Spółka celowa nie może tworzyć innych podmiotów, a także nabywać akcji, udziałów lub innych tytułów uczestnictwa w innych podmiotach. Nie można także ogłosić upadłości takiej spółki ani również prowadzić na jej majątku postępowania naprawczego. Spółka celowa może być jedynie rozwiązana. Oświadczenie woli o rozwiązaniu spółki celowej za-

---

wiem czynności w zakresie nadzoru właścicielskiego będzie wykonywał Zarząd województwa jako organ wykonawczy. Rozwiązanie to wprowadzono dopiero nowelizacją ustawy z 3.4.2009 r. o zmianie ustawy o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (Dz.U. Nr 68, poz. 575), która weszła w życie z 21.5.2009 r., bowiem wcześniej nie przewidywano możliwości tworzenia spółek celowych Euro 2012 przez miasta gospodarzy.

<sup>13</sup> Rozwiązanie wynikające z ustawy EURO 2012 zostało zastosowane przez miasto gospodarza Turnieju Wrocław w Uchwale Nr XIII/295/07 RADY MIEJSKIEJ WROCŁAWIA z 25.10.2007 r. w sprawie utworzenia spółki celowej pod nazwą „Wrocław 2012” Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością dla przygotowania finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012, wydanej na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. f) ustawy z 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) oraz art. 7 ust. 6 i 7 ustawy z 7.9.2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012, która ustanawia spółkę celową EURO 2012.

<sup>14</sup> Zgodnie z art. 154 § 1 KSH minimalny kapitał zakładowy wyznaczony został na poziomie 5.000 zł.

stępuje uchwałą zgromadzenia wspólników o rozwiązaniu spółki. Założyciel spółki (Skarb Państwa, lub odpowiednia jednostka samorządu terytorialnego) może rozwiązać spółkę celową jedynie:

- 1) po zrealizowaniu wszystkich przedsięwzięć Euro 2012 powierzonych spółce celowej w umowie, o której mowa w art. 17 ust. 1, albo
- 2) w przypadku niewykonywania lub nienależytego wykonywania, w całości lub części, przedsięwzięć Euro 2012 powierzonych spółce celowej w umowie.

Wyłącznie minister właściwy do spraw kultury fizycznej wykonuje w stosunku do spółki celowej uprawnienia ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa określone w przepisach ustawy z 8.8.1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa<sup>15</sup>, co oznacza, że w przypadku spółki jednoosobowej wykonuje on wszystkie uprawnienia zgromadzenia wspólników. Analogicznie uprawnienia takie w stosunku do spółki celowej utworzonej przez miasta, wykonuje wyłącznie prezydent miasta, a w stosunku do spółki celowej utworzonej przez województwo śląskie uprawnienia te wykonuje wyłącznie zarząd województwa śląskiego.

W razie zbycia przez Skarb Państwa, reprezentowany przez ministra właściwego do spraw kultury fizycznej, całego udziału albo wszystkich udziałów w spółce celowej, do spółki celowej nie stosuje się przepisów ustawy. W takim przypadku spółka traci swój status spółki celowej. Reguła ta odnosi się także do spółek celowych tworzonych przez wskazane samorządy.

Pomimo, iż założycielem spółki jest Skarb Państwa lub tzw. miastogospodarz, którzy korzystają ze środków publicznych, w spółce celowej nie znajdują zastosowania przepisy ustawy z 1.12.1995 r. o wpłatach z zysku przez jednoosobowe spółki Skarbu Państwa<sup>16</sup>. Oznacza to, że cały ewentualny zysk wypracowany przez spółki przeznaczony być powinien na realizację przedsięwzięć EURO 2012.

Ustawodawca, zawarł w przepisach ustawy także dalsze rozwiązania szczegółowe odbiegające od ogólnych regulacji dotyczących spółek, które w jego zamyśle miały doprowadzić do stworzenia ze spółki podmiotu realizującego w sposób, jak najbardziej efektywny powierzone jej zadania. Odmiennie od postanowień KSH dotyczących spółki z ograniczoną odpowiedzialnością uregulowano powołanie i skład organów nadzorczych i wykonawczych spółki.

---

<sup>15</sup> Ustawa z 8.8.1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, Dz.U. Nr 106, poz. 493 ze zm.

<sup>16</sup> Dz. U. Nr 154, poz. 792 oraz z 2006 r. Nr 183, poz. 1353.

Regulacje ustawowe stanowią, iż zarząd spółki celowej składa się z nie więcej niż 3 osób a rada nadzorcza spółki celowej składa się z nie więcej niż 5 osób, nadto ustawodawca postanowił, że w skład rady nadzorczej spółki celowej utworzonej przez ministra, wchodzi osoba zgłoszona przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, osoba zgłoszona przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego oraz osoba zgłoszona przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa. Natomiast w skład rady nadzorczej spółki celowej utworzonej przez miasta-gospodarzy wchodzi osoba zgłoszona przez zarząd województwa, osoba zgłoszona przez wojewodę i trzy osoby zgłoszone przez prezydenta miasta. Ze względu, iż spółkę celową może powołać także województwo śląskie, w skład rady nadzorczej spółki celowej utworzonej przez to województwo, wchodzi osoba zgłoszona przez prezydenta miasta Chorzowa, osoba zgłoszona przez wojewodę i trzy osoby zgłoszone przez zarząd województwa.

Na gruncie rozwiązań ustawy o EURO 2012 nie wprowadzono odmiennych rozwiązań w zakresie obowiązków organów spółki celowej niż te przewidziane ustawą Kodeks spółek handlowych<sup>17</sup>, w związku z czym radzie nadzorczej spółki przyznano uprawnienia do monitorowania i kontroli istotnych dla spółki decyzji zarządu, ocena sytuacji ekonomiczno-finansowej spółki oraz efektów pracy zarządu, szczegółowe zadania organów. Zarząd spółki musi przede wszystkim wykonywać sprawy spółki i ją reprezentować, tutaj pojawia się dosyć duża rozbieżność w zakresie zadań poszczególnych spółek celowych, bowiem ich zadania są szczegółowo określone w umowach zawartych z organami założycielskimi. Umowy te stanowią *lex specialis* w stosunku do ustawy o EURO 2012, która w art. 13 określa jedynie podstawowy zakres działalności spółki, natomiast art. 18 ustanawia podstawą prawną do określenia poszczególnych zadań powierzonych spółce celowej EURO 2012.

Na gruncie spec ustawy uznano spółkę celową powołaną do realizacji przedsięwzięć EURO 2012 za przedsiębiorcę publicznego. Termin przedsiębiorca publiczny, zgodnie z dyrektywami unijnymi<sup>18</sup>, oznacza każde przedsię-

---

<sup>17</sup> Ustawa z 15.9.2000 r. Kodeks spółek handlowych, t.j.: Dz.U. z 2001 r. Nr 102, poz. 1117 ze zm.

<sup>18</sup> Dyrektywa Komisji Nr 80/723/EEC z 25.6.1980 r. w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między Państwami Członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi (Dz.Urz.EWG 1980 Nr 195/35), Dyrektywa Komisji Nr 85/413/EEC z 24.7.1985 r. zmieniająca dyrektywę 80/723/EEG w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między Państwami Członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi, Dz.Urz.EWG 1985 Nr L 229/20, Dyrektywa Komisji Nr 93/84/EEG z 30.9.1993 r. zmieniająca dyrektywę 80/723/EEG w sprawie przejrzystości stosunków



biorstwo, na które władze publiczne mogą, bezpośrednio lub pośrednio, wywierać dominujący wpływ, z racji bycia jego właścicielem, posiadania udziału kapitałowego lub ze względu na zasady, które nim rządzą<sup>19</sup>. Zgodnie z przepisami ustawy o przejrzystości stosunków finansowych<sup>20</sup>, przez pojęcie przedsiębiorcy publicznego należy rozumieć każdy podmiot prowadzący działalność gospodarczą, bez względu na sposób działania oraz formę organizacyjno-prawną, w szczególności spółkę handlową, spółdzielnię, przedsiębiorstwo państwowe, towarzystwo ubezpieczeń wzajemnych oraz bank państwowy, na którego działalność organ publiczny wywiera decydujący wpływ, niezależnie od wpływu wywieranego na niego przez inne podmioty. Nadanie charakteru przedsiębiorcy publicznego spółce celowej powoduje pewną zależność organizacyjną od organów administracji publicznej. Zależność ta będzie miała szczególny wpływ na kształtowanie się wzajemnych relacji pomiędzy spółką a organami administracji publicznej, które z formalnego punktu widzenia przypominają relacje określane w literaturze przedmiotu mianem nadzoru.

### 3. Zadania spółki celowej

Spółki celowe Euro 2012 zostały powołane w celu realizacji zadań, zwanych „przedsięwzięciami Euro 2012”. W ustawie regulującej przygotowanie Euro 2012 znajdujemy informację, iż przedsięwzięcia Euro 2012 to przede wszystkim projektowanie, budowa, przebudowa lub remont stadionów lub innych obiektów budowlanych niezbędnych do przeprowadzenia turnieju Mistrzostw Europy UEFA 2012 w Piłce Nożnej. Szczegółowy zakres zadań powierzonych spółkom celowym powołanym w tym zakresie, został ustanowiony rozporządzeniem Rady Ministrów z 12.10.2007 r. w sprawie wykazu

---

finansowych między Państwami Członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi, Dz.Urz.WE 1993 Nr L 254/16, Dyrektywa Komisji Nr 2000/52/WE z 26.7.2000 r. zmieniająca dyrektywę 80/723/EWG w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między Państwami Członkowskim i przedsiębiorstwami publicznymi, Dz.Urz.WE 2000 Nr 193/75-78, Dyrektywa Komisji 2006/111/WE z 16.11.2006 r. w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między państwami członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi, a także w sprawie przejrzystości finansowej wewnątrz określonych przedsiębiorstw, Dz.Urz.UE L 318.

<sup>19</sup> M. Szydło, *Swobody rynku wewnętrznego a reguły konkurencji. Między konwergencją a dywergencją*, Toruń 2006, s. 296.

<sup>20</sup> Ustawa z 22.9.2006 r. o przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorcami publicznymi oraz o przejrzystości finansowej niektórych przedsiębiorców, Dz.U. Nr 191, poz. 1411 (dalej ustawa o przejrzystości stosunków finansowych).

przedsięwzięć Euro 2012<sup>21</sup>, w załączniku do tego rozporządzenia wymieniono szczegółowo wszelkie przedsięwzięcia uznane za kluczowe do realizacji Mistrzostw w Polsce. Załącznik do tego rozporządzenia zawiera 136 pozycji zlokalizowanych na terenie całego kraju, które obejmują zarówno budowę stadionów, jak budowę centrów pobytowych, rozbudowę lub modernizację linii kolejowych, tramwajowych, sieci dróg oraz rozbudowę portów lotniczych oraz inne przedsięwzięcia infrastrukturalne. Do katalogu inwestycji, niezbędnych do przeprowadzenia finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 należą zarówno wszystkie stadiony miast gospodarzy EURO 2012, stadiony alternatywne w Chorzowie i Krakowie, przedsięwzięcia mające na celu ułatwienia komunikacyjne i inne wymienione w ww. wykazie przedsięwzięć Euro 2012.

W treści art. 13 ustawy o Euro2012 stwierdzono, iż cel działalności spółek celowych związany jest z przygotowaniem lub wykonywaniem przedsięwzięć Euro 2012 lub koordynowaniem i kontrolą przedsięwzięć Euro 2012<sup>22</sup>. Przedmiotem działalności spółek celowych jest w szczególności zastępcze wykonywanie zadań inwestora i zadań nadzoru inwestorskiego w rozumieniu przepisów ustawy z 7.7.1994 r. Prawo budowlane<sup>23</sup>. Uznanie spółek celowych za inwestorów zastępczych w procesie budowania infrastruktury do realizacji turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej Euro 2012 powoduje, iż stają się one odpowiedzialne za powierzone im zadania oraz są podmiotem kontroli lub nadzoru ze strony podmiotów powierzających im te zadania.

Ponadto przedmiotem ich działalności uczyniono także sprawy związane z pozyskiwaniem i przygotowaniem dokumentacji wymaganej do złożenia wniosku o wydanie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia, o ustale-

---

<sup>21</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 8.7.2008 r., Dz.U. Nr 127, poz. 818 zmieniające Rozporządzenie Ministra Sportu z 12.10.2007 r. w sprawie wykazu przedsięwzięć Euro 2012, Dz.U. Nr 192, poz. 1385.

<sup>22</sup> Zgodnie z art. 7 ustawy z 7.9.2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 Minister Sportu i Kultury Fizycznej powołał spółkę PL 2012 sp. z o.o., której przedmiotem działalności spółki jest prowadzenie, koordynowanie i nadzorowanie przedsięwzięć w zakresie projektowania stadionów i innych obiektów budowlanych na terytorium RP niezbędnych do przeprowadzenia turnieju finałowego Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA Euro 2012 oraz w zakresie budowy, przebudowy lub remontu stadionów i innych obiektów budowlanych na terytorium RP niezbędnych do przeprowadzenia turnieju finałowego Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA Euro 2012 i innych przedsięwzięć niezbędnych do przeprowadzenia turnieju finałowego Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA Euro 2012.

<sup>23</sup> Ustawa z 7.7.1994 r. Prawo budowlane, t.j.: Dz.U. z 2006 r., Nr 156, poz. 1118 ze zm.

niu lokalizacji inwestycji celu publicznego, o pozwoleniu na budowę oraz innych pozwoleń, uzgodnień i opinii wymaganych odrębnymi przepisami do przygotowania lub wykonania przedsięwzięć Euro 2012. Spółki celowe uprawnione zostały także do nabywania własności lub innych praw do nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, uczestniczenia w postępowaniach wywłaszczeniowych, oraz zawierania i nadzorowania wszystkich umów niezbędnych do przygotowania i realizacji przedsięwzięć Euro 2012.

Przedsięwzięciom EURO 2012 nadano specyficzny charakter, w związku z czym uznawane są one za priorytetowe i podlegają wyłączeniom od powszechnie obowiązujących przepisów np. dotyczących sposobów wydatkowania środków publicznych. Przedsięwzięcia Euro 2012 zostały bowiem uznane za inwestycje celu publicznego w rozumieniu przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>24</sup>. Pozwala to na stosowanie konkretnych ułatwień i uproszczeń obowiązujących procedur, w szczególności administracyjnych. Uproszczenia te odnoszą się jedynie do przedsięwzięć wymienionych w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie wykazu przedsięwzięć Euro 2012.

Pojęcie inwestycji celu publicznego zostało zdefiniowane w ustawie z 27.3.2003 r., o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z art. 2 pkt 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przez pojęcie „inwestycji celu publicznego” należy rozumieć „działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy z 21.8.1997 r. o gospodarce nieruchomościami”<sup>25</sup>. Przepis ten zawiera otwarty katalog działań, które można uznać za cel publiczny, jednak brak definicji legalnej powoduje spory nad uznaniem pewnych inwestycji za inwestycje celu publicznego. W związku z wieloma wątpliwościami w tym zakresie, wielokrotnie wypowiadał się o nich sąd administracyjny. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7.3.2007 r., zostało stwierdzone, iż „pojęcie celu publicznego, oznacza cel dotyczący ogółu ludzi, służący ogółowi, przeznaczony (dostępny) dla wszystkich. Zastosowanie zasad i trybu przewidzianego dla lokalizacji inwestycji celu publicznego zależy więc od tego, czy zamierzenia inwestycyjne,

---

<sup>24</sup> Na gruncie art. 3 ustawy o EURO 2012 ustanowiono, iż przedsięwzięcia EURO 2012 są celami publicznymi i inwestycjami celu publicznego w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami oraz przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

<sup>25</sup> Ustawa z 21.8.1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. z 2004 r., Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.

wymagające uzyskania stosownej decyzji, posiadają „pierwiastek publiczny”<sup>26</sup>. W kontekście kwalifikacji katalogu celów publicznych z art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami warto wskazać również na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w wyroku z 15.5.2008 r., stwierdził, że „[i]stotą dla wyjaśnienia pojęcia inwestycji celu publicznego jest wskazanie listy celów publicznych, które decydują o zakwalifikowaniu danej inwestycji do tej kategorii. Stanowi ją w sposób normatywny przepis art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Interpretacja pojęcia celu publicznego w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami, które przeniesione zostaje także na regulację ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, prowadzi do wniosku, iż mamy tutaj do czynienia z katalogiem zamkniętym. Oznacza to, iż art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami zawiera listę celów publicznych, która nie może zostać poszerzona na drodze wykładni. W katalogu tym znajdują się, co prawda pewne «furtki» interpretacyjne, takie jak klauzula obronności państwa czy bezpieczeństwa publicznego, jednak i one muszą być tłumaczone w sposób zwięzający, opierając się na przepisach innych ustaw, zgodnie z *ratio legis* art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, którym jest stworzenie wyraźnie oznaczonej liczby przypadków stosowania terminu «celu publicznego»”<sup>27</sup>.

Tworząc spółki celowe EURO 2012 organy założycielskie przekazały na mocy umów z nimi zawartych przedsięwzięcia do realizacji, które wynikają z oferty na organizację Turnieju EURO 2012, przedstawionej przez Polskę dla UEFA. Zobowiązania umowne wynikają przede wszystkim z umowy organizacyjnej w sprawie EURO 2012, sygnatariuszami tej umowy jest UEFA i organizatorzy EURO 2012, tj. Krajowe Federacje Piłkarski, gwarantem umowy ze strony Polski został Skarb Państwa reprezentowany przez Prezesa Rady Ministrów. Umowa będzie obowiązywać do 30.6.2013 r., w ramach tej umowy UEFA zawarła także szereg gwarancyjnych umów jak Umowy Miast Gospodarzy (*Host City Agreements*) pomiędzy UEFA a Miastami Gospodarzami, Umowy Stadionowe (*Stadium Agreements*) pomiędzy UEFA a właścicielami stadionów/podmiotami odpowiedzialnymi za ich wybudowanie, umowy Lotniskowe (*Airport Agreements*) pomiędzy UEFA a odpowiednimi portami lotniczymi. W tych umowach strona Polska przedstawiła, iż jest w stanie zapewnić obiekty, które umożliwią przeprowadzenie wydarzeń Turnieju na poziomie wymaganym przez UEFA. W ustawie o EURO 2012 określono obowiązki,

<sup>26</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 7.3.2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 2037/06.

<sup>27</sup> Wyrok NSA z 15.3.2008 r., sygn. akt II/OSK 548/07.

które musi zrealizować Polska w celu wywiązania się z umowy o organizację Turnieju, wraz z wykazem obowiązków wskazano podmioty, które będą realizowały te obowiązki. Jako główny podmiot realizujący przedsięwzięcia EURO 2012 wskazano spółkę celową utworzoną przez Skarb Państwa wraz z obowiązkami przekazano spółce celowej określone środki na realizację zadań<sup>28</sup>, należy pamiętać, iż wszystkie działania związane z EURO 2012 są to zobowiązania administracji publicznej. Organy administracji przekazując zadania musiały zagwarantować sobie jednak określone instrumenty prawne pozwalające na ocenę realizacji zadań, ze względu na fakt, iż udzieliły one gwarancji realizacji umowy. Charakter instrumentów prawnych, które mogą wykorzystywać organy administracji publicznej przy przedsięwzięciach EURO 2012 może budzić wątpliwości, bowiem mają one niejednolity charakter, bowiem nie ma jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o relację kontroli lub nadzoru między organami administracji publicznej a spółkami celowymi.

#### 4. Istota kontroli i nadzoru

Pojęcia kontrola i nadzór, charakterystyczne dla sfery prawa publicznego, nie mają ściśle określonego znaczenia tak w języku prawnym, prawniczym jak i w mowie potocznej. Pojęcia te są nadużywane, często używane zamiennie, tym samym powodując chaos terminologiczny. Związane są one wszakże z relacjami, jakie zachodzą pomiędzy organami administracji publicznej, innymi organami państwa, lub innymi jednostkami, a podmiotami prawa administracyjnego (niekiedy powiązanymi organizacyjnie z organami administracji), które zapewniają możliwość wpływu organów administracji, za pomocą rozmaitych, prawem przyznanych środków na prawidłowe funkcjonowanie tych podmiotów.

Kontrola w języku codziennym oznacza przede wszystkim „sprawdzanie, czy stan rzeczywisty czegoś zgadza się ze stanem pożądanym, oraz ustalenie ewentualnych odstępstw”<sup>29</sup>. Termin ten pochodzi z języka francuskiego i pierwotnie oznaczał czynności sprawdzające, weryfikacyjne. Łączenie z czynnościami kontroli także elementów władztwa, to podobno wpływ języka angielskiego na terminologię francuską w okresie wojen francusko-angielskich<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Zgodnie z art. 2 ustawy przygotowanie i wykonanie przedsięwzięć Euro 2012 finansowane będzie z budżetu państwa, budżetów JST oraz pieniędzy z budżetu Unii Europejskiej.

<sup>29</sup> Por. B. Dunaj (red.), *Popularny słownik języka polskiego*, Warszawa 1999, s. 241.

<sup>30</sup> S. Jędrzejewski, H. Nowicki, *Kontrola administracji publicznej. Kontrola a nadzór, struktura systemu, instytucje*, Toruń 1995, s. 27.

Szczególną rolę w kształtowaniu pojęcia kontrola i odróżnienia tego pojęcia od nadzoru, odegrała doktryna prawa administracyjnego w okresie międzywojennym. Termin „nadzór” używano ówczasie dla określenia układu stosunków w systemie organów administracji publicznej, przy czym jego treść była kształtowana przez odpowiednie przepisy prawa. Dla oznaczenia funkcji administracji, skierowanej na korygowanie działalności podmiotów wewnątrz administracji, posługiwano się terminem policja, a kontroli pozostawiono jej właściwe zadania, czyli ocena zgodności działania określonych jednostek z ustalonymi wzorcami<sup>31</sup>.

W literaturze przedmiotu kontrolą określano działania polegające na obserwowaniu, ustalanie, czy wykrywaniu stanu faktycznego – porównywanie rzeczywistości z zamierzeniami, występowaniu przeciwko zjawiskom niekorzystnym i sygnalizowanie kompetentnym jednostkom o dokonanych sprzecznościach<sup>32</sup>. Wskazywano, iż kontrola to działanie polegające na zbadaniu istniejącego stanu rzeczy, zestawieniu tego co istnieje, co przewidują odpowiednie wzorce czy normy postępowania – i sformułowaniu na tej podstawie odpowiedniej oceny, w przypadku istnienia rozbieżności między stanem istniejącym a pożądanym, na ustaleniu przyczyn tych rozbieżności oraz sformułowaniu zaleceń mających na celu ukazanie sposobu usunięcia niepożądanych zjawisk ujawnionych przez kontrolę<sup>33</sup>. W opracowaniach o kontroli, często mówiono przy rozważaniach nad nadzorem, w szczególności w związku z kojarzeniem tych dwóch różnych pojęć<sup>34</sup>. Szczególną rolę pojęcie kontroli odgrywa w aktach prawa powszechnie obowiązującego, gdzie często różne działania podmiotów uznawane są za działania kontrolne, co powoduje, że pojęcie to jest nader często nadużywane. Wskazał na to zjawisko W. Lang, stwierdzając, iż pojęcie kontrola występuje w aktach prawnych co najmniej w trzech znaczeniach: 1) oznacza funkcję korygującą w całokształcie działalności danego organu, więc łącznie z funkcją władczą, 2) oznacza taki rodzaj działań korygujących, które polegają wyłącznie na badaniu i ocenianiu działalności jednostki kontrolowanej, zbieraniu informacji o stanie faktycznym związanym z tą działalnością, w szczególności o popełnionych odchyleniach od zale-

---

<sup>31</sup> Zob. T. Bigo, *Stanowisko związków publiczno-prawnych w polskim systemie administracyjnym*, Lwów 1928, s. 99 oraz J. Staryszak, *Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce*, Warszawa 1931, s. 94.

<sup>32</sup> J. Starościak, *Elementy nauki w administracji*, Warszawa 1957, s. 137.

<sup>33</sup> W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970, s. 34.

<sup>34</sup> S. Jędrzejewski, H. Nowicki, op.cit., s. 58.

canych wzorów postępowania oraz na wydawaniu wiążących zaleceń, bez możliwości podejmowania aktów władczych zmierzających do korektury zaistniałych dewiacji, 3) oznacza kontrolę prawną w zakresie pierwszym lub drugim, sprawowaną przez wyodrębnione i specjalnie do tego powołane instytucje, oraz organy sądowe i quasi-sądowe<sup>35</sup>. Stanowi instytucję prawną o szerokim i niejednorodnym znaczeniu pojęciowym.

Także i współcześnie działania podejmowane przez organy administracji w ramach wykonywania tzw. „kontroli czystej” to działania faktyczne, nie wpływające bezpośrednio na działania kontrolowanego, a sama kontrola przynależna jest wszelkim przejawom działań zorganizowanych, bez względu na to, kto jest ich organizatorem<sup>36</sup>. Z funkcjonalnego punktu widzenia kontrola polega na obserwowaniu i rozpoznawaniu określonej działalności lub stanu rzeczy, dokonywaniu oceny ich prawidłowości pod kątem ich zgodności z wstępnymi założeniami i oczekiwanymi rezultatami, stawianiu diagnozy co do przyczyn nieprawidłowości oraz formułowaniu wniosków dotyczących przyszłości. Podstawowym kryterium kontroli dokonywanej w stosunku do przedsiębiorców jest legalność, pozostałymi kryteriami zaś celowość, rzetelność, gospodarność czy sprawność organizacji.

Pomimo, że nadzór jest pojęciem języka prawnego, obowiązujące ustawodawstwo nie zawiera w istocie jego definicji<sup>37</sup>. Nadzór to instytucja zawierająca zarówno element kontroli, jak i element władztwa. Podmiot nadzorujący ma możliwość dokonania władczej ingerencji w stosunku do już zaistniałego stanu prawnego lub sytuacji faktycznej w przypadku nieprawidłowego postępowania podmiotu nadzorowanego<sup>38</sup>, niezależnie od pozycji prawnej, jaką zajmował podmiot nadzorowany w stosunku do podmiotu nadzorującego.

W rozważaniach nad pojęciem i istotą nadzoru, czynionych w okresie scentralizowanej administracji i zarządzanej centralnie, uspołecznionej gospodarki podnoszono, iż „tam gdzie w grę wchodzi prawo wydania polecenia, wiążącej dyrektywy o zmianie kierunku działania, gdzie w grę wchodzi kierowanie organami podległymi – mówić będziemy o nadzorze, a nie o kontroli. Nadzór nie ogranicza się zatem do obserwacji, a łączy z czynnikiem kierowania za pośrednictwem sformułowanych dyrektyw. [...] Organ nadzorujący nie

<sup>35</sup> W. Lang, *Struktura kontroli prawnej organów państwowych PRL*, Kraków 1963, s. 39.

<sup>36</sup> Por. J. Boć (red.), *Prawo Administracyjne*, Kolonia Limited 2000, s. 367.

<sup>37</sup> Zob. M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1995, s. 13, R. Sowiński, *Wolność i ustawowa swoboda działalności gospodarczej*, Wrocław 2007, s. 579.

<sup>38</sup> Por. T. Rabska, *Nadzór nad samorządem robotniczym*, „*Studia Prawnicze*” 1974, z. 4, s. 123.

tylko spostrzega i ocenia. On również w pewnym sensie współadministruje – odpowiada za wynik działalności organizatorskiej organów podległych nadzorowi<sup>39</sup>. Wskazywano, iż pod pojęciem nadzoru należy rozumieć właściwość organu nadrzędnego do wywierania wpływu na działalność organu podporządkowanego<sup>40</sup>. Nadzór stanowił zespół takich kompetencji, których wpływ na działalność organów podporządkowanych jest bardziej intensywny, bezpośredni, a które mają na celu usunięcie nieprawidłowości i zapobieganie im w przyszłości<sup>41</sup>. Podkreślano, iż nadzór to kompetencja (uprawnienie, obowiązek) nadrzędnych organów państwowych, która zapewnia możliwość wpływu za pomocą rozmaitych środków na prawidłowe funkcjonowanie organów podporządkowanych<sup>42</sup>. Element podporządkowania jako istotny warunek występowania nadzoru przestał być koniecznym warunkiem występowania stosunku nadzoru, co nie wyłącza możliwości występowania tych relacji, także w tym układzie. Stąd też przyjmujemy, za użyteczne pojęcie nadzoru, jakie używane jest w przepisach o charakterze materialnoprawnym, przez które rozumieć można zespół relacji prawnych, które:

- 1) administracja jest upoważniona nawiązywać z podmiotami, które przynajmniej w zakresie tych relacji nie mają statusu podmiotów administracji,
- 2) mają być nawiązane zasadniczo dla odsuwania zagrożeń dla normalnego toku życia zbiorowego, przeciwdziałaniu ich wypieraniu oraz usuwaniu skutków tych zagrożeń,
- 3) mogą podlegać nawiązaniu, modyfikacji i ustaniu nie tylko w ramach procedur uregulowanych w kodeksie postępowania administracyjnego, ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji czy ewentualnie w przepisach szczególnych, lecz także poza procedurami. Dotyczy to zwłaszcza upoważnień administracji do podejmowania czynności kontrolnych oraz innych niż decyzje aktów administracyjnych, zwłaszcza tych, które są niezbędne dla przeprowadzenia czynności kontrolnych<sup>43</sup>.

Nadzór, to ingerencyjna działalność organów administracji publicznej, podejmowana w interesie publicznym w stosunku do podmiotów uczestniczących w rynku – przedsiębiorców, swobodnie działających w przestrzeni

---

<sup>39</sup> J. Starościak, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1971, s. 212.

<sup>40</sup> W. Dawidowicz, op.cit., s. 34.

<sup>41</sup> T. Bigo, *Z problemów kontroli nad administracją terenową*, „Kontrola Państwowa” 1964, nr 5, s. 2.

<sup>42</sup> K. Siarkiewicz, *Nadzór nad radami narodowymi i ich organami*, Warszawa 1968, s. 8.

<sup>43</sup> Por. M. Szewczyk, op.cit., s. 44.



wyznaczonej im przez wolności i prawa podmiotowe, w sferze określonej mianem działalności gospodarczej<sup>44</sup>.

Pojęcie i zakres przedmiotowy kontroli nie budzi w doktrynie prawa publicznego tak wielu wątpliwości, jakie dostrzegamy w przypadku instytucji nadzoru. Najwięcej wątpliwości w tym zakresie będzie pojawiało się w sytuacji porównania obu instytucji i rozważań, które z nich lepiej oddaje istotę relacji zachodzących w administracji publicznej. Zważmy też, iż kontrola, jako funkcja samodzielna, nie była przedmiotem większego zainteresowania w doktrynie.

Podsumowując rozważania nad zakresem pojęciowym kontroli i nadzoru, należy podkreślić, iż nadzór jest pojęciem szerszym od kontroli. Obejmuje on kontrolę uzupełnioną uprawnieniem organu nadzorującego do skorygowania działalności organu nadzorowanego. Wykonywanie nadzoru składa się w istocie z dwu faz. Fazy kontroli, która stwierdza ewentualne rozbieżności pomiędzy stanem faktycznym a stanem zakładanym. Ta rozbieżność pozwala na wdrożenie drugiej fazy, czyli nadzoru *sensu stricto* polegającego na podejmowaniu określonych działań korygujących przez organy nadzorujące<sup>45</sup>. Uprawnienie wyłącznie kontrole mają organy, które nie ponoszą odpowiedzialności za organ kontrolowany. Uprawnienie do nadzoru przysługuje organom, które ponoszą odpowiedzialność za działania jednostki nadzorowanej<sup>46</sup>, choć dodajmy, że współcześnie odpowiedzialność ta dotyczy bardziej nadzoru funkcjonalnego niż nadzoru instytucjonalnego<sup>47</sup>.

## 5. Podmioty kontrolujące działania spółek celowych

Spółka celowa może być zarówno jednostką kontrolującą, jak i kontrolowaną. Zauważmy, iż część podejmowanych w stosunku do nich działań kon-

---

<sup>44</sup> Por. R. Sowiński, *O definiowaniu „nadzoru” w prawie administracyjnym i prawie gospodarczym publicznym* [w:] *Księga jubileuszowa z okazji 15-lecia Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego*, red. Z. Ofiarski, Szczecin 2004, s. 477 i n.; K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2007, s. 154, oraz przywołana tam literatura.

<sup>45</sup> Por. A. Chełmoński, *Nadzór policyjny i reglamentacyjny w administracyjnym prawie gospodarczym* [w:] A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, M. Szydło, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2009, s. 526.

<sup>46</sup> E. Iserzon, *Prawo Administracyjne: podstawowe instytucje*, Warszawa 1968, s. 33.

<sup>47</sup> Na temat nadzoru funkcjonalnego i instytucjonalnego zob.: P. Rączka *Nadzór nad samorządem zawodowym*, UMK Toruń 1999, s. 80 i n., zob. także J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2007, s. 18 i n., także m.in. D. Wacinkiewicz, *Kontrola i nadzór w prawie komunalnym*, Warszawa 2007, s. 193 i n.

tronalnych wykonywana jest nie w ramach działalności nadzorczej, ale w ramach realizacji kontroli jako funkcji samodzielnej. Kontroli tego rodzaju dokonują przede wszystkim podmioty, nie będące organami administracji publicznej.

Kontrola spółek celowych powołanych do organizacji finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012, może zostać podjęta z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli (dalej: NIK), przez tę Izbę. Bowiem NIK jako naczelny organ kontroli państwowej, podlegająca bezpośrednio sejmowi, która kontroluje działalność organów administracji rządowej, samorządowej, a także inne jednostki i podmioty (także niepubliczne) w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki budżetowe (państwowe lub komunalne) ma prawo dokonać kontroli. Bowiem należy podkreślić, iż przygotowanie i wykonanie przedsięwzięć Euro 2012, finansuje się w szczególności ze środków budżetu państwa ustalonych w ustawach budżetowych, w tym w ramach limitu wydatków na programy wieloletnie, budżetów jednostek samorządu terytorialnego ustalonych w uchwałach budżetowych, w tym w ramach limitu wydatków na programy wieloletnie lub środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) oraz innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, niepodlegających zwrotowi. Taka kwalifikacja środków pozwala na dokonanie kontroli ich wykorzystania oraz zasad działania podmiotów nimi dysponujących przez organ kontroli państwowej, jakim jest NIK.

Z wnioskiem o przeprowadzenie kontroli w spółce celowej zwrócić się może do Prezesa NIK również Prezes Rady Ministrów. Celem kontroli może być ocena realizacji, koordynacji, nadzorowania i finansowania zadań związanych z przygotowaniem Polski do organizacji EURO 2012, realizowanych przez właściwe organy administracji publicznej oraz inne jednostki działające na zlecenie tych organów, w tym w szczególności: 1) działań podjętych przez Rząd RP i właściwych ministrów oraz samorządy miast-gospodarzy EURO 2012, a także spółki celowe powołane do przygotowania EURO 2012, 2) budowy lub modernizacji stadionów oraz infrastruktury: lotniczej, drogowej, kolejowej, hotelowej i komunikacji w miastach-gospodarzach EURO 2012, 3) bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz zabezpieczenia medycznego, a także promocji Polski i miast-gospodarzy EURO 2012.

Kontrolę przeprowadza się na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>48</sup>, z uwzględnieniem kryteriów:

---

<sup>48</sup> Ustawa z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, t.j.: Dz.U. z 2007 r., Nr 231, poz. 1701.

legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Przygotowania do organizacji EURO 2012 są jednym z najważniejszych przedsięwzięć realizowanych przez administrację rządową i samorządową w ostatnim okresie oraz planowanych do realizacji na kolejne lata, przy zaangażowaniu znacznych środków finansowych z budżetu państwa, funduszy europejskich oraz środków samorządowych. W badaniach kontrolnych, obejmujących przygotowanie do organizacji EURO 2012 realizowanych przez NIK następuje zapoznanie się ze stanem faktycznym badanych zjawisk, skonfrontowanie stanu faktycznego ze stanem określonym w normach prawnych, technicznych i innych aktach, stwierdzenie ewentualnych nieprawidłowości, określenie przyczyn tych błędów (subiektywne nieprawidłowości są zależne od funkcjonowania jednostki kontrolowanej, obiektywne są niezależne od jej funkcjonowania), określenie osoby odpowiedzialnej za nieprawidłowości, wyciągnięcie wniosków i sformułowanie postulatów zmierzających do usunięcia nieprawidłowości i zwiększenia efektywności. Organ ten nie może stosować żadnych środków prawnych ingerencji w podmiot, u którego wykryto nieprawidłowości w działaniu.

Na mocy umowy o organizację Turnieju szczególnym podmiotem uprawnionym do kontroli realizacji zobowiązań wynikających z umowy jest przedstawiciel UEFA. UEFA odpowiada za organizację finałów Mistrzostw Europy w imieniu swoich 53 federacji członkowskich, które tworzą związek, w związku z czym konieczne jest nadzorowanie działań krajów, którym powierzono organizację Turnieju. Kraje, które organizują Turniej podpisują z UEFA umowy gwarancyjne, w których zobowiązują się do realizacji pewnych działań, które umożliwią realizację turnieju na odpowiednim standardzie. Należy podkreślić, iż przedmiotem kontroli są działania spółki celowej Euro2012, która jest finansowana przez UEFA, jak również miast gospodarzy, które podpisały umowy z UEFA. W przypadku kontroli przedstawicieli UEFA mamy do czynienia z kontrolą rozumianą jako porównywanie rzeczywistości z zamierzeniami, występowanie przeciwko zjawiskom niekorzystnym i sygnalizowanie kompetentnym jednostkom o dokonanych spostrzeżeniach, bowiem przedstawiciele nie mają żadnych uprawnień wpływania na zachowania spółek celowych.

## 6. Podmioty nadzorujące działania spółek celowych

Podczas analizy regulacji dotyczących spółek celowych powołanych do realizacji przedsięwzięć EURO 2012 możemy zauważyć, iż ustawodawca zawarł w przepisach kwestię tzw. nadzoru właścicielskiego Skarbu Państwa. W literaturze określany jest on jako całokształt działań ingerencyj-

nych organów państwowych reprezentujących Skarb Państwa wobec czynności prawnych wykonywania własności państwowej przez upoważnione podmioty prawa (spółki z udziałem Skarbu Państwa) na podstawie odrębnych przepisów prawa o randze ustawowej w celu zapewnienia ich zgodności z obowiązującymi przepisami prawa oraz przyjętymi kryteriami (efektywności) racjonalności gospodarowania mieniem państwowym<sup>49</sup> (odpowiednio odnieść to można do jednostek samorządu terytorialnego).

Analiza przepisów ustawy o EURO 2012 doprowadza do wniosku, iż ustawa ta w zasadzie nie przyznaje żadnych specjalnych środków nadzorczych, które miałyby być wykonywane w stosunku do spółek celowych w ramach tzw. nadzoru właścicielskiego. Wskazaliśmy powyżej, zew stosunku do spółek celowych uprawnienia „właścicielskie” ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa określone w przepisach ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa wykonuje wyłącznie minister właściwy do spraw kultury fizycznej i sportu. On to, podobnie jak wskazane w ustawie organy jednostek samorządu terytorialnego.

Ustawa o EURO ogranicza w istocie swobodę założycieli w kształtowaniu aktu założycielskiego spółki, ustalania wysokości kapitału, składu zarządu i rady nadzorczej, czy w kwestii podziału zysku, czy też w kwestii nakazu rozwiązania spółki, z tym, iż ograniczenia te dotyczą w istocie uprawnień jakie posiadają wszyscy wspólnicy w takiej spółce kapitałowej, jaką jest spółka z ograniczoną odpowiedzialnością.

Na gruncie uszczegóławiania zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami celowymi EURO 2012 Minister Sportu i Turystyki wydał zarządzenie Nr 23 z 25.7.2008 r. w sprawie wprowadzenia zasad i trybu wykonywania nadzoru właścicielskiego przez ministra właściwego ds. kultury fizycznej i sportu w spółkach celowych tworzonych przez Skarb Państwa w trybie i na zasadach określonych w ustawie z 7.9.2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012. Analizując wspomniane przepisy, można odnieść wrażenie, że organ stanowiący ten akt, nie jest przekonany do realnego istnienia stosunku nadzoru właścicielskiego. Co prawda w tytule zarządzenia ono występuje, jednakże w jego treści pojawia się słowo monitoring, który ma na celu zastąpienie zarówno słowa kontrola, jak i słowa nadzór. Trudno rozstrzygać o celu oraz istocie tego instrumentu prawnego, jednakże po szczegółowej analizie zapisów zarządzenia wynika, iż monitoring jest tożsamy z kontrolą – nie ma bowiem w zarządzeniu mowy

---

<sup>49</sup> K. Strzyczkowski, op.cit., s. 172.

o jakichkolwiek środkach nadzoru nad działalnością, spółek, jedynie wskazuje się na obowiązki informacyjne organów spółki w stosunku do ministra.

Regulacje prawne dotyczące nadzoru zawierają przepisy ustawy o przejrzystości stosunków finansowych, stanowiące w treści przepisu art. 2, że w rozumieniu jej przepisów organem nadzorującym w przypadku przedsiębiorców publicznych, na których działalność organy publiczne wywierają decydujący wpływ<sup>50</sup> w sposób bezpośredni, jest w stosunku do: a) spółek z udziałem Skarbu Państwa – organ publiczny wykonujący prawa z akcji lub z udziałów należących do Skarbu Państwa, b) spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków – organ publiczny wykonujący prawa z akcji lub z udziałów należących do jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków.

Zgodnie z przepisem art. 4 tej ustawy, przedsiębiorca publiczny, w terminie 30 dni od dnia zatwierdzenia sprawozdania finansowego, przekazuje właściwemu organowi nadzorującemu dokumenty i materiały dotyczące przysporzeń ze środków publicznych i ich wykorzystania oraz powiązań organizacyjnych i finansowych z organami publicznymi wraz z informacją zawierającą szczegółowe dane dotyczące przedsiębiorcy, opis tych powiązań, a także zestawienie oraz opis tych przysporzeń i sposobu ich wykorzystania.

Organ nadzorujący dokonuje, w ramach swojej właściwości, weryfikacji i oceny działalności przedsiębiorcy publicznego w zakresie, prowadzenia ksiąg rachunkowych i dokumentacji dotyczącej jego sytuacji prawnej oraz ekonomiczno-finansowej, w sposób przedstawiający rzetelnie i jasno:

- 1) dokonane na jego rzecz przysporzenia ze środków publicznych;
- 2) rzeczywisty sposób wykorzystania przysporzenia ze środków publicznych;
- 3) bezpośrednie lub pośrednie powiązania organizacyjne i finansowe pomiędzy nim a organami publicznymi.

W razie stwierdzenia, że przedsiębiorca publiczny nie wykonuje lub nienależyście wykonuje obowiązki, o których mowa powyżej organ nadzorują-

---

<sup>50</sup> Pod pojęciem „decydujący wpływ” należy rozumieć bezpośrednie lub pośrednie oddziaływanie na działalność danego przedsiębiorcy, polegające na: a) dysponowaniu większością głosów w organach przedsiębiorcy (zależnego), także na podstawie porozumień z innymi podmiotami, lub b) uprawnieniu do powoływania lub odwoływania większości członków organów przedsiębiorcy (zależnego), także na podstawie porozumień z innymi podmiotami, lub c) sytuacji, w której więcej niż połowa członków zarządu drugiego przedsiębiorcy (zależnego) jest jednocześnie członkami zarządu, prokurentami lub osobami pełniącymi funkcje kierownicze pierwszego przedsiębiorcy bądź innego przedsiębiorcy pozostającego z tym pierwszym w stosunku zależności, lub d) zdolności do decydowania w inny sposób o kierunkach działalności przedsiębiorcy (zależnego), w szczególności na podstawie umowy przewidującej zarządzanie tym przedsiębiorcą.

cy może, w drodze decyzji, zobowiązać tego przedsiębiorcę do podjęcia, w wyznaczonym terminie, określonych działań niezbędnych do wykonania lub należytego wykonania tych obowiązków. W przypadku niewykonania decyzji, w wyznaczonym terminie, stosuje się przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji dotyczące obowiązków o charakterze niepieniężnym.

Wskazane powyżej uprawnienia realizowane w ramach tzw. nadzoru właścicielskiego, w istocie poza ostatnim uprawnieniem trudno uznać za klasyczne, przewidziane w przepisach publicznego prawa gospodarczego, uprawnienia nadzorcze wykonywane w stosunku do przedsiębiorców. Omawiane uprawnienia wynikają bardziej z relacji przez te organy funkcji *dominium* niż funkcji *imperium*. Stąd być może zamiast o nadzorze właścicielskim należałoby mówić raczej o wykonywaniu uprawnień właścicielskich. Wspólnicy jako właściciele udziałów są w sposób bezpośredni zainteresowani działalnością spółki i w tym sensie odpowiadają także za jej działalność.

Jeżeli jednak będziemy chcieli trzymać się zaproponowanego terminu nadzór właścicielski, to nie ulega wątpliwości, iż kwalifikować go powinniśmy do kategorii nadzoru funkcjonalnego. Działalność spółek poddana wszakże będzie także nadzorowi instytucjonalnemu wykonywanemu przez wyspecjalizowane organy i jednostki organizacyjne takie jak, Państwowa Inspekcja Sanitarna, inspektorat nadzoru budowlanego czy Państwowa Inspekcja Pracy. Organy te powołane są wyłącznie do wykonywania określonych im przez przepisy prawa zadań nadzorczych.

W świetle znowelizowanej ustawy z 7.9.2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 spółka celowa PL2012 jako podmiot koordynujący wszystkie działania związane z Turniejem, będzie prowadziła operacyjną kontrolę w projekcie przygotowań przez pozostałe spółki celowe przedsięwzięć EURO 2012, nie prowadząc w tym zakresie kontroli administracyjno-prawnej, do której wyznaczone są inne instytucje państwowe. W ramach przykładów obecnie planowanych przez PL2012 działań kontrolnych należy wymienić przeprowadzenie audytu formalno-prawnego i projektowo-wykonawczego w miastach-gospodarzach w zakresie analizy i oceny przedsięwzięć stadionowych w ramach przygotowań do organizacji turnieju finałowego Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA Euro 2012<sup>51</sup>.

---

<sup>51</sup> Odpowiedź Ministra Sportu i Turystyki na interpelację nr 8433 w sprawie działalności spółki celowej PL2012, Warszawa 9.4.2009 r.

## 7. Podsumowanie

We współczesnej gospodarce państwo, choćby ze względu na konstytucyjną zasadę subsydiarności, stara się odchodzić od roli przedsiębiorcy. Niekiedy wszakże przed państwem pojawiają się zadania, których relacja niemożliwa jest bez podjęcia działalności określanej mianem gospodarczej. Z taką sytuacją mamy do czynienia w przypadku konieczności realizacji przedsięwzięć Euro 2012, czyli finansowanych ze środków publicznych zadań inwestycyjnych. Państwo stanęło wobec dylematu wyboru formy organizacyjno-prawnej, jednostek realizatorów zadań niezbędnych dla przeprowadzenia turnieju o mistrzostwo Europy z jednej strony, z drugiej zaś opracowania instrumentów, za pomocą których organy państwa będą mogły wpływać na działalność tych podmiotów, skoro to one przede wszystkim ponoszą odpowiedzialność za realizację wspomnianych zadań inwestycyjnych.

Formą organizacyjno-prawną jaką wybrano celem realizacji przedsięwzięć związanych z przeprowadzeniem Euro 2012 jest spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, a więc podmiot znajdujący się w tzw. zarządzie prywatnoprawnym. Nie zdecydowano się na podmiot będący w zarządzie publicznoprawnym (np. jednostkę o statusie podobnym do przedsiębiorstwa państwowego). Tym samym powstał problem określenia instrumentów prawnych, za pomocą których organy państwowe odpowiedzialne formalnie za wykonanie zadań publicznych – mogą i w jakim zakresie – wpływać na zachowania podmiotów prawa, formalnie od nich niezależnych, a praktycznie wykonujących wspomniane zadania.

Możliwości prawne owego wpływu wynikają przede wszystkim z uprawnień, jakie związane są z wykonywaniem przez te organy funkcji dominium, czyli uprawnień właścicielskich wynikających z faktu, iż Skarbu Państwa jest właścicielem majątku wnoszonego jako wkłady do spółek kapitałowych, za co otrzymał udziały w kapitale założycielskim spółki. Związane są więc one z wykonywaniem praw majątkowych i korporacyjnych z udziałów jakie przysługują w zasadzie każdemu wspólnikowi spółki z ograniczoną odpowiedzialnością niezależnie od posiadanego przez niego statusu prawnego. Powstaje w związku z tym pytanie, czy właściwe jest określanie wykonywania tych właśnie uprawnień mianem nadzoru, nawet z przymiotnikiem założycielski. Pojęcie nadzór używane jest tu jedynie z tego powodu, że uprawnienia te realizuje organ administracji publicznej. W zasadzie nie znajduje ono zastosowania w sytuacjach, gdy tego rodzaju uprawnienia wykonywane są w stosunku do spółek przez osoby fizyczne, będące jej udziałowcami.

Nadzór kojarzony był zawsze jako instytucja prawa publicznego, związana z wykonywaniem przez organy państwa funkcji *imperium*. Określany był początkowo jako zespół takich kompetencji, (uprawnień i obowiązków) nadrzędnych organów państwowych, która zapewniała im możliwość wpływu za pomocą rozmaitych środków, najczęściej władczych, na prawidłowe funkcjonowanie organów podporządkowanych. Współcześnie zaś określa się tym pojęciem ingerencyjną działalność organów administracji publicznej, podejmowaną w interesie publicznym w stosunku do podmiotów uczestniczących w rynku – przedsiębiorców, swobodnie działających w przestrzeni wyznaczonej im przez wolności i prawa podmiotowe, w sferze określanej mianem działalności gospodarczej. Klasycznym przykładem jest działalność Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Państwowej Inspekcji Pracy czy Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Mamy tu do czynienia z nadzorem wykonywanym przez wyspecjalizowane jednostki, a więc wykonywaniem nadzoru instytucjonalnego. Przyjmując, iż tzw. nadzór założycielski określić można mianem tzw. nadzoru funkcjonalnego, to wydaje się zasadne szczegółowe zbadanie relacji zachodzących w ramach takiego układu oraz ustalenie czy rzeczywiście relacje te powinny być określane mianem nadzoru.