



WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Małgorzata Motylow

KGP.410.006.01.2019

**Pani  
Jadwiga Emilewicz  
Minister Rozwoju**

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

*P/19/018 - Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa, przeznaczonymi na potrzeby państwowych jednostek organizacyjnych*

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa  
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93  
[nik@nik.gov.pl](mailto:nik@nik.gov.pl)

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju <sup>1</sup>
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jerzy Kwieciński, Minister Finansów, Inwestycji i Rozwoju <sup>2</sup> , od 23 stycznia 2018 r. do 15 listopada 2019 r. <sup>3</sup>
Zakres przedmiotowy kontroli	<ul style="list-style-type: none"><li>• Zmiany w stanie zasobów nieruchomości Skarbu Państwa (SP) i ich wykorzystanie pod potrzeby państwowych jednostek organizacyjnych.</li><li>• Wynajem powierzchni biurowych dla państwowych jednostek organizacyjnych na zasadach komercyjnych.</li></ul>
Okres objęty kontrolą	2015-2018
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>4</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	Agnieszka Kowalska-Frączyk, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/75/2019 z dnia 5 sierpnia 2019 r. Wioletta Kluczyk, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/87/2019 z dnia 3 września 2019 r. Jan Piróg, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KGP/86/2019 z dnia 3 września 2019 r.

(akta kontroli str.1-6)

## II. Ocena ogólna<sup>5</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa<sup>6</sup>, do którego należą m.in. sprawy gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa<sup>7</sup>, nie zrealizował ustawowego obowiązku opracowania polityki gospodarowania nieruchomościami SP (dalej: *Polityka*), wynikającego z art. 10a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>8</sup>. Dokument ten powinien zostać przygotowany i przedstawiony Radzie Ministrów do dnia 31 grudnia 2017 r. (art. 122 ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. *przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym*)<sup>9</sup>. Minister

<sup>1</sup> Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju (dalej: MiIR) zostało utworzone 9 stycznia 2018 r. Przed przejściem przez Ministra Inwestycji i Rozwoju właściwości w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa na potrzeby państwowych jednostek organizacyjnych w okresie objętym kontrolą, tj. od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2016 r. właściwym w tym zakresie był Minister Skarbu Państwa (dalej: Minister SP), a od dnia 1 stycznia 2017 r. do dnia 22 stycznia 2018 r. – Minister Infrastruktury i Budownictwa (dalej: Minister IiB).

<sup>2</sup> Dalej: Minister IiR.

<sup>3</sup> Funkcję ministra właściwego do spraw gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa na potrzeby państwowych jednostek organizacyjnych pełnili również w okresie: od 1 stycznia 2015 r. do 15 czerwca 2015 r. – Włodzimierz Karpiński, od 16 czerwca 2015 r. do 16 listopada 2015 r. – Andrzej Czerwiński, od 17 listopada 2015 r. do 15 września 2016 r. – Dawid Jackiewicz, od 16 września 2016 r. do 31 grudnia 2016 r. – Henryk Kowalczyk, od 1 stycznia 2017 r. do 22 stycznia 2018 r. – Andrzej Adamczyk.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., dalej: *ustawa o NIK*.

<sup>5</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>6</sup> Od dnia 1 stycznia 2017 r. do dnia 22 stycznia 2018 r. – Minister Infrastruktury i Budownictwa, od 23 stycznia 2018 r. – Minister Inwestycji i Rozwoju. Wcześniej, od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2016 r. właściwym w zakresie gospodarowania nieruchomościami SP był Minister Skarbu Państwa.

<sup>7</sup> Art. 9a ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 945, ze zm).

<sup>8</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 2204, ze zm. Dalej: *uogn*.

<sup>9</sup> Dz.U poz. 2260. Dalej: *ustawa wprowadzająca*.

nie prowadził także elektronicznej i jawnej ewidencji nieruchomości SP, do której został zobowiązany w art. 60b ust. 1 *uogn*. Zgodnie z art. 134 pkt 3 *ustawy wprowadzającej* ewidencja ta miała być prowadzona od dnia 1 stycznia 2018 r. Kolejni ministrowie nie zapewnili również prowadzenia ewidencji nieruchomości SP przeznaczonych na potrzeby państwowych jednostek organizacyjnych<sup>10</sup>, zgodnie z wymogami określonymi w art. 60 ust. 2 pkt 1 *uogn*. Rejestry nieruchomości SP były bowiem prowadzone w MliB, a następnie MliR, w formie papierowej, niezapewniającej zgodności z katastrzem nieruchomości. Kolejni ministrowie nie doprowadzili też do ustanowienia organu właściwego w zakresie gospodarowania nieruchomościami Komisji Nadzoru Finansowego<sup>11</sup>, w celu ich wprowadzenia do odpowiednich ewidencji i pobierania opłat za trwałe zarząd.

Ministrowie liB i liR, wykorzystując uprawnienia wynikające z *uogn*, podejmowali bieżące czynności zmierzające do zaspokojenia lokalowych potrzeb państwowych jednostek organizacyjnych określonych w art. 60 ust. 1 *uogn* (wystąpienia do zobowiązanych podmiotów w celu wskazania możliwej do przejęcia nieruchomości lub jej części). Działania te najczęściej były jednak nieskuteczne, zwłaszcza gdy dotyczyły pozyskania w stolicy dużych powierzchni biurowych dla potrzeb administracji rządowej lub innych organów państwowych.

Ministrowie właściwi do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa prawidłowo realizowali ustawowe obowiązki polegające na wyrażaniu zgód na wynajem/dzierżawę i użyczenie powierzchni biurowej będącej w trwałym zarządzie państwowych jednostek organizacyjnych (*pjo*). Od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia 31 lipca 2019 r. wydane zostały 502 takie zgody.

W latach 2015-2016 do kompetencji ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa należało nabywanie na własność lub w użytkowanie wieczyste nieruchomości na potrzeby *pjo* (art. 60a ust. 2 pkt 8 *uogn*<sup>12</sup>). W okresie tym transakcje tego typu nie były jednak przeprowadzane.

Od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia 31 lipca 2019 r. właściwi ministrowie wydali łącznie (na podstawie art. 135 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*<sup>13</sup>) 45 zgód na zakup lub budowę/rozbudowę nieruchomości, o które wnioskowały organy administracji rządowej, wymienione w art. 60 ust. 1 *uogn*. Nie było odmów udzielenia zgody w powyższym zakresie.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności<sup>14</sup>**

#### **1. Zmiany w stanie zasobów nieruchomości Skarbu Państwa<sup>15</sup> i ich wykorzystanie pod potrzeby państwowych jednostek organizacyjnych.**

##### **1.1 Wykonanie przez Ministra liR obowiązku opracowania projektu polityki gospodarowania nieruchomościami SP w kontekście realizacji zadań związanych z wyposażaniem *pjo* w nieruchomości niezbędne dla ich funkcjonowania.**

Opis stanu faktycznego

W latach 2009-2016 gospodarowanie nieruchomościami SP należało do kompetencji Ministra SP. Sprawy z zakresu gospodarowania nieruchomościami SP na potrzeby *pjo*, niezakończone przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa, przejął

<sup>10</sup> Dalej: *pjo*.

<sup>11</sup> Dalej: KNF.

<sup>12</sup> Przepis został uchylony ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym, która weszła w życie 1 stycznia 2017 r.

<sup>13</sup> Dz. U. z 2019 r., poz. 869. Dalej: *uofp*.

<sup>14</sup> Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>15</sup> Dalej: SP.

z dniem 1 stycznia 2017 r. minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa<sup>16</sup>, tj. Minister Inwestycji i Budownictwa. Po utworzeniu w dniu 9 stycznia 2018 r. MliR, w drodze przekształcenia dotychczasowego Ministerstwa Rozwoju<sup>17</sup>, od dnia 23 stycznia 2018 r. dział administracji rządowej budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo należy do kompetencji Ministra liR<sup>18</sup>. Zadania stanowiące przedmiot niniejszej kontroli zostały ujęte w zakresie działania - utworzonego w lipcu 2018 r. – Departamentu Gospodarki Nieruchomościami<sup>19</sup>.

Na podstawie art. 10a ust. 1 *uogn* minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa został zobowiązany do opracowania *Polityki*. Zgodnie z art. 122 ust. 1 *ustawy wprowadzającej* dokument ten powinien być opracowany i przedstawiony Radzie Ministrów do zatwierdzenia do dnia 31 grudnia 2017 r.

W ramach realizacji powyższego zadania, Minister liB zwracał się do:

- wojewodów<sup>20</sup> z prośbą o ocenę dotychczasowej praktyki i organizacji gospodarowania nieruchomościami SP, a także o przekazanie informacji dotyczących m.in. szacunkowej liczby i powierzchni nieruchomości znajdujących się w zasobach gospodarowanych przez starostów,
- *pjo* wskazanych w art. 60 ust. 1 *uogn*<sup>21</sup>, z zapytaniem o szczegółowe informacje na temat aktualnego stopnia zaspokojenia potrzeb lokalowych, wykorzystania posiadanych nieruchomości oraz o przewidywanych przyszłych potrzebach lokalowych,
- wojewodów<sup>22</sup> o przesłanie informacji na temat kosztów ponoszonych przez starostów związanych z gospodarowaniem zasobami nieruchomości SP oraz o zgłaszanie problemów związanych z tym gospodarowaniem,
- wojewodów<sup>23</sup> o przesłanie informacji od starostów na temat stopnia zagospodarowania nieruchomości z zasobu SP, a także określenia przyczyn, wskutek których nieruchomości pozostawały niezagospodarowane, bądź zostały nieodpłatnie udostępnione lub zbyte.

W dniu 27 grudnia 2017 r.<sup>24</sup> Minister liB przesłał Sekretarzowi Rady Ministrów w KPRM dokument pn. *Pierwsza polityka gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa*. Wnioskując o przyjęcie *Polityki* przez Radę Ministrów Minister liB informował równocześnie o konieczności uszczegółowienia i modyfikacji tego dokumentu, m.in. w związku z planowanym powołaniem w styczniu 2018 r. organów Krajowego Zasobu Nieruchomości. Rada Ministrów nie przyjęła wówczas tego dokumentu. W dniu 3 stycznia 2018 r. Sekretarz Rady Ministrów rozesłał do członków komitetu projekt *Polityki*, w celu zgłoszenia ewentualnych uwag. Uwagi zgłoszone przez ministerstwa i urzędy centralne ujęte zostały w stosownym stanowisku Ministra liB. Jednakże ze względu na reorganizację urzędów administracji centralnej nie zostało ono przekazane do Sekretarza Stałego Komitetu Rady Ministrów.

<sup>16</sup> Zgodnie z art. 100 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. poz. 2260).

<sup>17</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2018 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, które weszło w życie 12 stycznia 2018 r. z mocą od dnia 9 stycznia 2018 r. (Dz. U. poz. 103) oraz Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 stycznia 2018 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju (Dz.U. nr 193).

<sup>18</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 stycznia 2018 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Inwestycji i Rozwoju (Dz. U. poz. 175).

<sup>19</sup> Zarządzenie Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 2 lipca 2018 r. zmieniające zarządzenie w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju. Dalej: DGN.

<sup>20</sup> Pismo znak DGN.1.6730.002.2017.JL NK.81430/17 z dnia 24 maja 2017 r.

<sup>21</sup> Pismo znak DGN.1.6730.003.2017.JL NK.92407/17 z dnia 2 czerwca 2017 r.

<sup>22</sup> Pismo znak DGN.1.6730.004.2017.MD NK.99783/17 z dnia 27 czerwca 2017 r.

<sup>23</sup> Pismo znak DGN.1.6730.005.2017.MD NK.125690/17 z dnia 8 sierpnia 2017 r.

<sup>24</sup> Pismo znak DPPiGN.2.672.49.2017.MW NK:205550/17.

W związku z przekazaniem powyższych zagadnień nowo utworzonemu (w styczniu 2018 r.) MliR, Minister liR zwrócił się w lipcu 2018 r. z prośbą do Sekretarza Stałego Komitetu Rady Ministrów<sup>25</sup> o wstrzymanie prac nad dalszym procedowaniem *Polityki*. Prośbę tę Minister liR uzasadniał koniecznością przeprowadzenia pogłębionej analizy wielu zagadnień problemowych zidentyfikowanych przez MliR, a także wniosków i uwag członków Stałego Komitetu Rady Ministrów, zgłoszonych do projektu *Polityki*. Minister liR zwrócił także uwagę na prowadzone prace legislacyjne związane ze zmianami w strukturze własnościowej gruntów publicznych, w tym związanych z realizacją polityki mieszkaniowej rządu.

W okresie od lipca 2018 r. do czerwca 2019 r. prace nad opracowaniem projektu *Polityki* zostały zawieszono. Dyrektor DGN<sup>26</sup> wyjaśniła, iż zawieszenie tych prac było wynikiem skoncentrowania się MliR na pracach legislacyjnych związanych z tzw. specustawą mieszkaniową oraz przekształceniem użytkowania wieczystego we własność.

W czerwcu 2019 r. Sekretarz Stanu w MliR zwrócił się do wojewodów<sup>27</sup> o przesłanie aktualizacji danych dotyczących gospodarowania nieruchomościami SP, przekazywanych w latach 2017-2018.

Według informacji Zastępcy Dyrektora DGN<sup>28</sup> Sekretarz Stanu w MliR zaakceptował wstępny projekt *Polityki*, przekazany w dniu 28 czerwca 2019 r., wraz z zaleceniem prowadzenia dalszych prac nad jego treścią oraz przedłożeniem kolejnej wersji we wrześniu 2019 r. Do czasu zakończenia kontroli, tj. do dnia 30 października 2019 r. *Polityka gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa* w dalszym ciągu znajdowała się w fazie projektowej<sup>29</sup>.

(akta kontroli str. 36-62, 451-458, 1126-1133, 1170)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

Minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa nie zrealizował ustawowego obowiązku opracowania polityki gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, do którego został zobowiązany w art. 10a ust. 1 *uogn*<sup>30</sup>. Dokument ten miał zostać opracowany i przedstawiony Radzie Ministrów do zatwierdzenia do dnia 31 grudnia 2017 r. Pierwszy projekt dokumentu przekazany został Sekretarzowi Rady Ministrów dopiero w dniu 27 grudnia 2017 r. W wyniku reorganizacji urzędów administracji centralnej, tj. przejęcia od dnia 23 stycznia 2018 r. działu budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo przez Ministra liR prace nad *Polityką* zostały zawieszono do czasu ustalenia ostatecznego stanu prawnego związanego z gospodarką nieruchomościami. W czerwcu 2018 r. Sekretarz Stanu w MliR zaakceptował wstępny projekt *Polityki* wraz z zaleceniem prowadzenia dalszych prac nad jego treścią oraz przedłożenia kolejnej wersji we wrześniu 2019 r. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych w październiku 2019 r. *Polityka* znajdowała się w dalszym ciągu w fazie projektowej. Prowadzone w tym zakresie działania, a zwłaszcza kierowane do wojewodów kolejne pisma o przedstawienie problemów związanych z gospodarowaniem nieruchomościami SP, świadczą o braku kompleksowej wiedzy o problemach występujących w tym obszarze działalności Państwa, a tym samym o braku spójnej koncepcji działań, jakie powinny być realizowane w tym obszarze. NIK dostrzega, że działania MliR skoncentrowane były na pracach

<sup>25</sup> Pismo znak DPN-X.474.4.2018.EG z dnia 11 lipca 2018 r.

<sup>26</sup> Pismo z dnia 3 września 2019 r., znak DGN-IV.0810.1.2018.AJ.

<sup>27</sup> Pismo znak DGN-III.474.1.2019.AL z dnia 13 czerwca 2019 r. oraz znak DGN-III.474.1.2019.AL/EG.2 z dnia 27 czerwca 2019 r.

<sup>28</sup> Mail do kontrolera NIK z dnia 9 września 2019 r.

<sup>29</sup> Pismo Zastępcy Dyrektora DGN z dnia 5 listopada 2019 r., znak DGN-IV.0810.6.2018.MM.

<sup>30</sup> Obowiązek ten został wprowadzony nowelizacją *uogn*, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2017 r.

Uwagi dotyczące kontrolowanej działalności

legislacyjnych związanych z tzw. specustawą mieszkaniową oraz przekształceniem użytkownika wieczystego we własność. Nie może to jednak stanowić usprawiedliwienia dla niezrealizowania innych zadań w ustawowych terminach.

NIK zwraca uwagę, iż w związku ze zmianami w zakresie zapotrzebowania na powierzchnie nieruchomości, powstałymi w okresie trwania czynności kontrolnych NIK, zdezaktualizowały się dane zawarte w punkcie 8.4. projektu *Polityki pn. Analiza zapotrzebowania na nieruchomości*, dotyczące najmu powierzchni użytkowej przez *pjo*. Szczegółowe informacje w tym zakresie zawarto w dalszej części niniejszego wystąpienia

(akta kontroli str. 36-62, 451-458, 1126-1133, 1170)

## 1.2 Realizacja przez Ministra Inwestycji i Rozwoju zadań związanych z oddaniem nieruchomości SP w trwały zarząd *pjo*.

Opis stanu faktycznego

W MliR nie był prowadzony rejestr nowo powstałych jednostek organizacyjnych uwzględniający ich zapotrzebowania na nieruchomości<sup>31</sup>. W DGN jedyna sprawa prowadzona na rzecz nowopowstałej *pjo* dotyczyła Służby Ochrony Państwa<sup>32</sup>, która przejęła prawa i obowiązki byłego Biura Ochrony Rządu. Mienie SP będące w trwałym zarządzie b. BOR stało się z mocy prawa mieniem będącym w trwałym zarządzie SOP<sup>33</sup>. Po przejęciu dokumentacji nieruchomości od Prezydenta m.st. Warszawy Minister liR orzekł<sup>34</sup> o nieodpłatnym ustanowieniu na rzecz SOP trwałego zarządu części zabudowanej nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Podchorążych 38 oraz nieruchomości przy ul. Syreny 23<sup>35</sup>.

Z danych MliR wynika, że od 2015 r. do dnia zakończenia kontroli (30 października 2019 r.) dokonano likwidacji jedynie Ministerstwa Skarbu Państwa. Decyzją Ministra liB nr 01/17 z dnia 21 lutego 2017 r. orzeczono o wygaśnięciu trwałego zarządu MSP w likwidacji w stosunku do zabudowanej nieruchomości SP położonej w Warszawie przy ul. Kruczej 36/Wspólnej 6 oraz o ustanowieniu trwałego zarządu tej nieruchomości na rzecz KPRM.

W pozostałych przypadkach w okresie objętym kontrolą jednostki organizacyjne powstawały w wyniku przekształceń jednostek organizacyjnych dotychczas istniejących. Przejmowały one zadania dotychczasowej jednostki oraz majątek SP służący realizacji ich celów. Do takich jednostek należą m.in. powstałe:

- w 2015 r.: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwo Rozwoju, Ministerstwo Cyfryzacji, Ministerstwo Energii, Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa oraz Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej;
- w 2018 r.: Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii oraz Ministerstwo Infrastruktury.

W powyższych przypadkach przekształcenia państwowych jednostek organizacyjnych następowały w drodze decyzji właściwego organu o wygaśnięciu trwałego zarządu przysługującego dotychczasowej *pjo* wraz z równoczesnym ustanowieniem trwałego zarządu na rzecz nowej jednostki, stosownie do art. 49 ust. 2 *uogn*.

W okresie objętym kontrolą *pjo* zgłaszały właściwym ministrom zapotrzebowanie na powierzchnię biurową<sup>36</sup>. Na podstawie informacji własnych oraz organów gospoda-

<sup>31</sup> Pismo Zastępcy Dyrektora DGN z dnia 27 września 2019 r., znak DGN-IV.0810.2.2019.

<sup>32</sup> Dalej: SOP.

<sup>33</sup> Na podstawie art. 347 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 roku o Służbie Ochrony Państwa Dz. U. z 2018 r. poz. 138 ze zm.

<sup>34</sup> Decyzja nr 5/18 z dnia 14 lutego 2019 r.

<sup>35</sup> Decyzją Nr 35/18 z dnia 20 grudnia 2018 r.

<sup>36</sup> M.in. Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Praw Pacjenta, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Głównego Inspektora Pracy, Kancelaria Senatu, Biuro i Oddział Terenowego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w Warszawie oraz w Białymstoku, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwo Sprawiedliwości, Ministerstwo Zdrowia, Sąd Najwyższy, Urząd Transportu Kolejowego.

rujących nieruchomościami SP, tj. Prezydenta m.st. Warszawy, Wojewody Mazowieckiego, Prezesa Agencji Mienia Wojskowego i Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych, MliB i MliR stwierdzały najczęściej brak w zasobach SP niezagospodarowanych nieruchomości lub ich części, spełniających wymagania wnioskujących *pjo*. W dwóch przypadkach<sup>37</sup> wskazane nieruchomości nie spełniały warunków technicznych lub prawnych.

(akta kontroli str. 13-35, 154-169, 497-514, 563-779)

Ilustracją przebiegu procesu zaspokajania potrzeb lokalowych *pjo* jest sytuacja Państwowej Agencji Atomistyki (dalej: PAA), która utraciła siedzibę w wyniku wypowiedzenia umowy użyczenia po likwidacji MSP oraz Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (dalej: MGMIŻS).

### **Państwowa Agencja Atomistyki**

Do dnia 31 sierpnia 2017 r. siedzibą PAA były pomieszczenia w budynku oddanym w trwały zarząd MSP, użytkowane na zasadach użyczenia. Po likwidacji MSP i oddaniu nieruchomości zlokalizowanej w Warszawie przy ul. Kruczej 36/Wspólnej 6 w trwały zarząd KPRM, nowy zarządca uznał, że wygaśnięcie trwałego zarządu, m.in. na skutek likwidacji *pjo*, jest równoznaczne z wypowiedzeniem umów najmu, dzierżawy lub użyczenia z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia. Tym samym PAA pozbawiona została siedziby. Minister liB w piśmie z dnia 7 marca 2017 r. wyraził przekonanie, że KPRM ureguluje wkrótce zasady korzystania przez PAA z powierzchni użytkowej tego budynku, stanowiącego dotychczasową siedzibę. Jednocześnie zadeklarował, że wystąpi do innych organów gospodarujących zasobem nieruchomości SP z prośbą o wskazanie lokalizacji, która odpowiadałaby potrzebom Agencji i mogła docelowo stanowić jej samodzielną siedzibę. Zastępca Dyrektora DGN stwierdził<sup>38</sup>, że rozmowy z kierownictwem KPRM nie dały oczekiwanych rezultatów. W odpowiedzi na pisma wystosowane do Prezydenta m.st. Warszawy, Wojewody Mazowieckiego, Agencji Mienia Wojskowego<sup>39</sup> i Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa<sup>40</sup> uzyskano informacje o możliwości pozyskania nieruchomości na potrzeby PAA w Otwocku, w sąsiedztwie Narodowego Centrum Badań Jądrowych. Z możliwości tej Agencja nie skorzystała i PAA podjęła decyzję o najmie nieruchomości w Warszawie. Ma ona 2 037 m<sup>2</sup> powierzchni a czynsz wynosi 147 tys. zł miesięcznie (1 764,2 tys. zł rocznie)<sup>41</sup>.

(akta kontroli str. 154-169, 497-514, 556-572, 1100-1105)

### **Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej**

W listopadzie 2015 r. MGMIŻS zwróciło się do Ministra SP<sup>42</sup>, o uwzględnienie w treści decyzji ustanawiającej trwały zarząd nieruchomością zlokalizowaną w Warszawie, przy ul. Chałubińskiego na rzecz MliB, obowiązku zapewnienia Ministerstwu niezbędnej powierzchni<sup>43</sup>. Decyzją nr 5/16 z dnia 8 stycznia 2016 r. Minister SP ustanowił trwały zarząd do tej nieruchomości na rzecz MliB, jednak bez wprowadzenia dodatkowych obowiązków. MGMIŻS wystąpiło w związku z tym z wnioskiem<sup>44</sup>, o ustanowienie trwałego zarządu do nieruchomości zlokalizowanej w Warszawie przy ulicy Królewskiej 27. Minister SP odmówił, albowiem już wcześniej została ona rozdysponowana. W konsekwencji MGMIŻS podjęło decyzję o najmie nieruchomości w Warszawie o powierzchni 6 298,8 m<sup>2</sup>, ponosząc roczne koszty w wysokości

<sup>37</sup> Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Mazowiecki Urząd Wojewódzki.

<sup>38</sup> Pismo z dnia 27 września 2019 r., znak DGN-IV.0810.2.2019.

<sup>39</sup> Dalej: AMW.

<sup>40</sup> Dalej: KOWR.

<sup>41</sup> Pismo PAA z dnia 18 października 2019 r., znak DBO-WAD.203.4.2019.

<sup>42</sup> Pismo MGMIŻS z dnia 25 listopada 2015 r., znak MGMIŻS.DG.201.1.2015.

<sup>43</sup> Pismo Zastępcy Dyrektora DGN z dnia 24 października 2019 r., znak DGN-IV.0810.5.2019.MM.

<sup>44</sup> Pismo MGMIŻS z dnia 18 listopada 2015 r., znak BAVU206.110.2015.AW, ponowionym wnioskiem z dnia 9 grudnia 2015 r., znak MGMIŻS.DG.201.2.2015.

7 435 tys. zł<sup>45</sup>. Z uwagi na upływający w kwietniu 2020 r. termin umów najmu zawartych przez to ministerstwo, Minister GMiZŚ wystąpił ponownie do Ministra liR o wskazanie nieruchomości znajdującej się w zasobie SP, którą można byłoby przeznaczyć na potrzeby ministerstwa<sup>46</sup>. Po zasięgnięciu informacji od AMW i Prezydenta m.st. Warszawy, MliR poinformowało MGMiZŚ o braku możliwości wskazania odpowiedniej nieruchomości<sup>47</sup>.

(akta kontroli str. 154-169, 688-706, 888-899, 936-954, 1022-1023)

### **Wyrażanie zgód na zawieranie umów najmu, dzierżawy lub użyczenia nieruchomości w trwałym zarządzie pjo**

W okresie objętym kontrolą obowiązek uzyskania zgód na wynajem, oddanie w dzierżawę lub użyczenie użytkowanych nieruchomości dotyczył ministerstw, urzędów centralnych i urzędów wojewódzkich, a ponadto Rządowego Centrum Legislacji, Prokuraturii Generalnej RP (do końca 2016 r. – Prokuraturii Generalnej SP), Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad oraz - od 1 stycznia 2017 r. – KPRM.

Udostępnienie osobom trzecim powierzchni nieruchomości będącej w trwałym zarządzie powyższych jednostek następowało do końca 2016 r. na podstawie art. 43 ust. 3 *uogn* przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa. Od 1 stycznia 2017 r.<sup>48</sup> wyrażanie takich zgód należało do ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa na podstawie art. 60 ust. 2 pkt 12 *uogn*<sup>49</sup>.

Zgodnie z prowadzonymi rejestrami, w okresie od 2015 r. do 31 lipca 2019 r. wydano łącznie 502 zgody na wynajem, oddanie w dzierżawę lub użyczenie powierzchni będących w trwałym zarządzie pjo. W roku 2015 i 2016 Minister SP wydał odpowiednio 135 i 165 zgód. W latach 2017-2019 (do 31 lipca) Minister liB, a następnie Minister liR wydali odpowiednio: 69, 96 oraz 37 zgód. Dostępne rejestry zgód nie zawierały informacji o powierzchni przeznaczonej do wynajmu. Z analizy rejestrów oraz badania wybranej losowo do kontroli próby 11 udzielonych zgód wynika, że najczęściej udostępniane w tej formie były nieruchomości w mniejszych miejscowościach lub dawnych miastach wojewódzkich. W miastach i miejscowościach tych występowała nadwyżka powierzchni biurowej ponad realne potrzeby. Powierzchnie budynków biurowych będących w trwałym zarządzie pjo w Warszawie wynajmowane były najczęściej w celu zaspokajania potrzeb pracowników (stołówki, kioski, mieszkania, przychodnie) albo na potrzeby świadczenia usług przez inne podmioty (np. pocztę).

Szczególnym przypadkiem nadwyżki powierzchni biurowej ponad realne potrzeby był budynek przy ul. Wspólnej 30 w Warszawie, oddany w trwały zarząd Ministerstwu Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Całkowita powierzchnia użytkowa tego budynku wynosiła 28,9 tys. m<sup>2</sup>, z których 3,2 tys. m<sup>2</sup> wynajęte zostało przez MRiRW innym podmiotom. Największe powierzchnie zajęły Główny Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych oraz Główny Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa (odpowiednio: 1 137 m<sup>2</sup> oraz 1 153 m<sup>2</sup>).

Minister liR nie dokonywał analizy, czy przychody uzyskiwane przez jednostki organizacyjne z tytułu najmu powierzchni biurowych odpowiadają cenom rynkowym. Udostępnienie nieruchomości, po uzyskaniu zgody, w tym ustalenie ceny (czynszu) najmu oraz jej aktualizowanie należało do kompetencji dyrektorów generalnych pjo.

<sup>45</sup> Pismo z dnia 17 października 2019 r.

<sup>46</sup> Pismo z dnia 15 marca 2019 r., znak BA.WOA.2201.2.1.2019.KC z dnia 15 marca 2019 r.

<sup>47</sup> Pismo z dnia 17 maja 2019 r., DGN-IV.473.8.2019.KB(2).

<sup>48</sup> Po wejściu w życie nowelizacji *uogn*, wprowadzonej ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. poz. 2260).

<sup>49</sup> Obowiązek uzyskiwania zgód po powyższej nowelizacji *uogn* dotyczył umów zawieranych: na okres powyżej 90 dni i gdy przedmiotem umowy był wynajem metrażu przekraczającego 10% udostępnianej nieruchomości.



Byli oni zobowiązani do rzetelnego gospodarowania powierzonym im mieniem, zgodnie z przepisami i zasadami prawidłowej gospodarki.

W latach 2015-2016 zgody, o których mowa powyżej, wydawane były w formie decyzji administracyjnej i podlegały rejestracji, bez względu na wynik rozstrzygnięcia. Od 2017 r. zgody wydawane były w formie oświadczenia ministra, a sprawy, w których nie wydano oświadczenia wyrażającego zgodę, nie podlegały odnotowaniu w rejestrze. Taka procedura utrzymana została w MliR<sup>50</sup>. Z uwagi na tę praktykę rejestrową, w ramach czynności kontrolnych NIK, nie było możliwe ustalenie ogólnej liczby wniosków o wydanie zgody na wynajem, dzierżawę lub użyczenie powierzchni oddanej w trwały zarząd *pjo*.

W badanym okresie nie stwierdzono przypadków odmowy udzielenia zgody z przesłanek merytorycznych na udostępnienie powierzchni będących w trwałym zarządzie *pjo*.

(akta kontroli str. 7-35, 236-301, 453-454)

W DGN nie określono pisemnie zasad rozpatrywania wniosków o udzielanie zgód na udostępnienie powierzchni w nieruchomościach, będących w trwałym zarządzie *pjo*. Według wyjaśnień zastępcy Dyrektora DGN<sup>51</sup>, jednostki organizacyjne sprawujące trwały zarząd zostały zobowiązane do racjonalnego wykorzystywania powierzchni mając na uwadze w pierwszej kolejności zaspokojenie potrzeb jednostki. MSP w 2010 r. przekazało dyrektorom generalnym ministerstw, urzędów centralnych i wojewódzkich pismo zalecające ograniczenie do niezbędnego minimum liczby wniosków o wyrażenie zgody na użyczenie. Zalecono, aby użyczenie było stosowane wyłącznie w odniesieniu do jednostek administracji rządowej. Według tych samych wyjaśnień reguły te – co do zasady – są stosowane nadal. Pracownicy MliR udzielają pracownikom *pjo* stosownych informacji w formie telefonicznej lub elektronicznej.

(akta kontroli str. 452-455, 398-418)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

### **1.3 Realizacja przez Ministra liR niektórych zadań związanych z gospodarowaniem nieruchomościami SP.**

Opis stanu  
faktycznego

MliR nie posiadało pełnej informacji o zasobach nieruchomości SP na terenie kraju. W związku z tym, w przypadku potrzeb lokalowych zgłaszanych przez *pjo*, MliR zwracało się do właściwego miejscowo starosty lub prezydenta miasta na prawach powiatu, którzy wykonują zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, o ustalenie czy w zasobie SP znajdują się nieruchomości odpowiadające zapotrzebowaniu danej jednostki organizacyjnej. Od dnia 1 stycznia 2017 r. analogiczne pisma kierowane były również do właściwego miejscowo oddziału Agencji Mienia Wojskowego oraz Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, które gospodarują nieruchomościami SP na podstawie odrębnych przepisów i mogą przekazywać nieruchomości na potrzeby państwowych jednostek organizacyjnych<sup>52</sup>.

Według wyjaśnień Dyrektor DGN<sup>53</sup>, Minister nie posiada pełnej informacji o powierzchniach, które w okresie objętym kontrolą udostępnione zostały przez *pjo* innym podmiotom. Dokumentacja spraw zakończonych przed 2017 r. została przekazana do archiwum zakładowego MSP. Przy realizacji zadań z zakresu gospodarowania

<sup>50</sup> W MliB uznano, że Minister nie ma upoważnienia wynikającego z przepisów prawa materialnego do załatwienia wniosków o wyrażenie zgód na udostępnienie powierzchni oddanej w trwały zarząd *pjo* poprzez wydanie decyzji administracyjnej – zgodnie z doktryną możliwość wydania decyzji administracyjnej powinna znajdować umocowanie w przepisach prawa zarówno w ujęciu podmiotowym, jak i przedmiotowym.

<sup>51</sup> Pismo z dnia 16 października 2019 r., znak DGN-IV.0810.3.2019.MM.

<sup>52</sup> Pismo Dyrektora DGN z dnia 3 września 2019 r., znak DGN-IV.0810.1.2019.AJ.

<sup>53</sup> Pismo z dnia 3 września 2019 r., znak DGN-IV.0810.1.2018.AJ.

wania nieruchomościami SP wykorzystywane były jedynie dane z lat wcześniejszych, które pozostały w dyspozycji niektórych pracowników byłego MSP zatrudnionych w MliB. Miały one charakter roboczych zestawień, tabel, wykazów itp., sporządzonych w formie elektronicznej<sup>54</sup>.

W latach 2015-2016 Departament Nieruchomości Skarbu Państwa MSP prowadził ewidencję nieruchomości w tzw. systemie ZSI, do której pracownicy MliB, a następnie MliR (kontynuujący zadania z tego zakresu) nie uzyskali dostępu. Minister liR posiadał informacje o powierzchniach wynajmowanych oraz dzierżawionych i użyczonych tylko w zakresie zgód wydawanych od dnia 1 lutego 2017 r. Po nowelizacji *uogn*<sup>55</sup>, która weszła w życie z początkiem 2017 r., właściwy minister wydawał zgody tylko odniesieniu do powierzchni przekraczającej 10% powierzchni wynajmowanej, dzierżawionej lub użyczanej i gdy okres najmu przekraczał 90 dni - stosownie do art. 60 ust. 2 pkt 12 *uogn*. Obowiązek uzyskania zgody w powyższym zakresie dotyczył tylko *pjo* wskazanych w art. 60 ust. 1 pkt 2 i 3 *uogn*. Brak było natomiast informacji o powierzchniach wynajmowanych przez jednostki wskazane w art. 60 ust. 1 pkt 1<sup>56</sup>, gdyż nie były one zobligowane do uzyskiwania zgód ministra w powyższym zakresie.

Informacje o powierzchni udostępnionej przez *pjo* (wynajmowanej, użyczanej, wdzierżawionej) innym podmiotom znajdują się w dokumentacji źródłowej, tj. w poszczególnych zgodach wydanych na wniosek *pjo* oraz we wnioskach o wyrażenie zgody. W rejestrze zgód, który w kolejnych właściwych ministerstwach do sierpnia 2018 r. prowadzono w formie papierowej, nie ujmowano informacji o powierzchni udostępnionej. Od 2017 r. prowadzono w MliR w formie elektronicznej (arkusz Excel) rejestr wydanych zgód, który również nie zawiera informacji o powierzchni udostępnionej innym podmiotom.

MliR nie posiadał informacji o dochodach/przychodach uzyskiwanych z najmu przez *pjo* oraz o kosztach utrzymania wynajmowanych powierzchni w odniesieniu do całego okresu objętego kontrolą<sup>57</sup>. Minister nie prowadził również analiz porównawczych kosztów ponoszonych na utrzymanie powierzchni wynajmowanych przez jednostki organizacyjne w stosunku do przychodów uzyskiwanych z najmu komercyjnego. Dokonana przez NIK analiza 26 wniosków<sup>58</sup> o uzyskanie zgody na wynajem lub użyczenie powierzchni będącej w trwałym zarządzie ministerstw oraz dwóch urzędów wojewódzkich wykazała, że wnioski te nie zawierały informacji o warunkach finansowych planowanych umów najmu lub użyczenia powierzchni użytkowej (biurowej, pomocniczej lub mieszkalnej).

(akta kontroli str. 13-35, 154-169)

### **Nieruchomości Komisji Nadzoru Finansowego<sup>59</sup>**

Według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. w trwałym zarządzie KNF znajdowały się następujące nieruchomości:

- przy ul. Jasnej 8, która została ujęta w ewidencji prowadzonej przez Prezydenta m.st. Warszawy i dla której KNF ponosił roczne opłaty z tytułu trwałego zarządu;

<sup>54</sup> Pismo Dyrektora DGN z dnia 27 września 2019 r., znak DGN-IV.0810.2.2019.

<sup>55</sup> Nowelizacja została wprowadzona ustawą z 16 grudnia 2016 r. *Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym*; Dz.U. poz. 2260.

<sup>56</sup> Tj. Kancelaria Sejmu, Kancelaria Senatu, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Trybunał Konstytucyjny, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych, Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny i Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym. wojewódzkie sądy administracyjne, Najwyższa Izba Kontroli, Krajowa Rada Sądownictwa, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, Prokuratura Krajowej, Krajowe Biuro Wyborcze, Instytut Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz Państwowa Inspekcja Pracy.

<sup>57</sup> Pismo Dyrektora DGN z dnia 3 września 2019 r., znak DGN-IV.0810.1.2018.AJ.

<sup>58</sup> Dobór celowy kontrolera: 4 zgody z 2015 r., 14 z 2016 r., 3 z 2017 r., 5 z 2018 r.

<sup>59</sup> Przedmiot tej kontroli nie obejmował komercyjnego wynajmowania przez KNF pomieszczeń biurowych. Zagadnienia te były bowiem przedmiotem wcześniejszej kontroli NIK (P/19/001 Wykonanie budżetu państwa w 2018 r.).

- przy ul. Jasnej 12, której dokumentacja została przekazana przez Prezydenta m.st. Warszawy do MSP w dniu 8 grudnia 2010 r. Nieruchomość ta nie figurowała w ewidencji prowadzonej w MliR, a wcześniej w MSP (założonej w 1997 r. przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji<sup>60</sup>);
- przy ul. Niedźwiedziej 6E, której dokumentacja została przekazana do MSWiA przez Starostę Powiatu Warszawskiego w dniu 1 sierpnia 2002 r. Nieruchomość ta również nie figurowała w ewidencji prowadzonej w MliR, a wcześniej w MSP.

W MliR nie było dokumentacji dotyczącej ustanowienia trwałego zarządu dla nieruchomości przy ul. Jasnej 12. Był natomiast akt notarialny z dnia 24 listopada 2008 r. dotyczący zakupu przez KNF tej nieruchomości<sup>61</sup>. Na jego podstawie SP nabył prawo do użytkowania wieczystego tej nieruchomości. Z posiadanej dokumentacji wynika, że w dacie nabycia nieruchomości, tj. w 2008 r. ówczesne MSWiA stało na stanowisku, że KNF jest urzędem centralnym, a więc nieruchomością pozostającą w trwałym zarządzie Komisji powinien gospodarować minister właściwy do spraw administracji publicznej. Według zastępcy Dyrektora DGN<sup>62</sup> nieruchomość ta została zaewidencjonowana przez MSWiA w rejestrze nieruchomości<sup>63</sup> na podstawie wypisu aktu notarialnego przekazanego przez KNF. Protokołem z dnia 8 grudnia 2010 r. Prezydent m.st. Warszawy przekazał do Ministra SP dokumentację nieruchomości położonej przy ul. Jasnej 12. W opinii Zastępcy Dyrektora DGN, przejęcie przez MSP dokumentacji nieruchomości w celu prowadzenia ewidencji wskazuje, że MSP pierwotnie podtrzymało stanowisko MSWiA w kwestii przyznania KNF statusu urzędu centralnego. Poglądowi temu przeczą jednak inne okoliczności. Nieruchomość powyższa została wykreślona z rejestru nieruchomości, jak również nie została ujęta w elektronicznej ewidencji ZSI, funkcjonującej w MSP. Wskazuje to na zmianę stanowiska MSP w kwestii statusu KNF, jednak w trudnym do ustalenia okresie. Zastępca Dyrektora DGN stwierdził również, że w momencie przejmowania zadania gospodarowania nieruchomościami przez MliB nieruchomość nie była już zaewidencjonowana, a zatem nie przejęto jej do gospodarowania.

W MliR znajduje się dokumentacja dotycząca ustanowienia trwałego zarządu dla nieruchomości przy ul. Niedźwiedziej 6E, w tym wniosek o ustanowienie trwałego zarządu z dnia 6 grudnia 2006 r. oraz decyzja Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 25 stycznia 2007 r.<sup>64</sup>. Była tam również dokumentacja nieruchomości przekazana przez Starostę Powiatu Warszawskiego w dniu 1 sierpnia 2002 r. Według Zastępcy Dyrektora DGN nieruchomość ta została wykreślona z rejestru nieruchomości oraz nie została ujęta w elektronicznej ewidencji MSP.

Z akt sprawy prowadzonej dla KNF nie wynika, aby dokumentacja powyższych nieruchomości została przekazana do m.st. Warszawy.

W kwietniu 2017 r. MliB informowało KNF<sup>65</sup> o braku kompetencji do gospodarowania nieruchomościami przeznaczonymi na potrzeby KNF, z uwagi na to, że KNF nie znajduje się w katalogu podmiotów wymienionych w art. 60 ust. 1 *uogn*. Według oceny MliB, Przewodniczący KNF nie był centralnym organem administracji rządowej, a tym samym Urząd KNF nie posiadał statusu centralnego urzędu administracji rządowej<sup>66</sup>. MliB wskazało na zasadność znowelizowania przepisów o gospodarce nieruchomościami poprzez uzupełnienie katalogu podmiotów wymienionych w art. 60 ust. 1 pkt 1 *uogn* o Urząd KNF. Jednocześnie MliB poinformował KNF o

<sup>60</sup> Dalej: MSWiA.

<sup>61</sup> Rep. A. nr 9577/2008.

<sup>62</sup> Pismo z dnia 24 października 2019 r., znak DGN-IV.0810.5.2019.MM.

<sup>63</sup> AB-6/881/97 – Rejestr Spraw dot. nieruchomości Skarbu Państwa pod nr 977.

<sup>64</sup> Nr 3/07 znak DLI-II/8540-3218/06/07/MŻ.

<sup>65</sup> Pismo z dnia 18 kwietnia 2017 r. znak DGN.676.1.2017.MKoz oraz z dnia 21 kwietnia 2017 r. znak DGN.7.6748.001.2017.EZ(165/752).

<sup>66</sup> Pismo Dyrektora DGN z dnia 27 września 2019 r., znak DGN-IV.0810.2.2019.

konieczności powiadomienia Prezydenta m. st. Warszawy w celu dokonania aktualizacji ewidencji nieruchomości SP pozostających w jego gospodarowaniu. Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DGN<sup>67</sup>, od dnia 1 stycznia 2019 r. Urząd KNF jako państwowa osoba prawna<sup>68</sup> nie może mieć w trwałym zarządzie nieruchomości wchodzących w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. Z uwagi na rozpoczęte w 2018 r. prace nad zmianą statusu KNF zaniechano prac nad nowelizacją *uogn*.

(akta kontroli str. 497-514, 553-555, 888-935, 955-1008)

### **Ewidencje nieruchomości**

Przepisy *uogn* nakładają obowiązek prowadzenia przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa (obecnie Minister liR) dwóch ewidencji:

- ewidencji nieruchomości, prowadzonej zgodnie z katastrem nieruchomości, przeznaczonych na potrzeby *pjo* (art. 60 ust. 2 pkt 1 *uogn*)<sup>69</sup>, dalej: *mała ewidencja*;
- ewidencji nieruchomości SP, w tym wszystkich nieruchomości SP znajdujących się poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz nieruchomości na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przeznaczonych na potrzeby przedstawicielstw dyplomatycznych lub konsularnych państw obcych oraz innych przedstawicielstw i instytucji zrównanych z nimi w zakresie przywilejów i immunitetów na podstawie ustaw, umów międzynarodowych lub powszechnie obowiązujących zwyczajów międzynarodowych (art. 60b ust. 1 *uogn*), dalej: *duża ewidencja*.

### **Mała ewidencja**

Rejestry nieruchomości SP określone w art. 60 ust. 2 pkt 1 *uogn*, prowadzone były w MliB, a następnie MliR, w formie papierowej, wskutek czego nie zachowano pełnej ich zgodności z katastrem nieruchomości. Dostępne rejestry zawierały informacje o nieruchomościach w układzie chronologicznym oraz w układzie terytorialnym. Rejestracji podlegały informacje takie jak: adres nieruchomości, forma zagospodarowania, nazwa jednostki organizacyjnej, która sprawuje trwały zarząd, data wprowadzenia do ewidencji. Szczegółowe informacje o nieruchomościach przechowywane były w teczkach poszczególnych nieruchomości. Według wyjaśnień Dyrektora DGN<sup>70</sup>, weryfikacji zgodności posiadanych danych dokonuje się poprzez do akt poszczególnych nieruchomości – w wymagających tego przypadkach – aktualnych wypisów z rejestru gruntów i budynków oraz odpisów ksiąg wieczystych, informacji o przeznaczeniu nieruchomości w planie zagospodarowania przestrzennego (lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego), o stanie zagospodarowania nieruchomości oraz zgłoszonych roszczeniach. Powyższe dokumenty były pozyskiwane przez Ministerstwo lub nadsyłane przez jednostki organizacyjne sprawujące trwały zarząd w sytuacjach, w których dochodziło do zmian dotyczących nieruchomości (np.: podziały nieruchomości, wyłączenie części nieruchomości do osobnej księgi, zabudowa nieruchomości niezabudowanej itp.).

W latach 2015-2016 Departament Nieruchomości Skarbu Państwa MSP prowadził ewidencję nieruchomości (*małą ewidencję*) w systemie ZSI, która umożliwiała pozyskanie informacji o nieruchomościach, m.in. danych ewidencyjnych, tytule prawnym, budynkach, roszczeniach reprivatyzacyjnych, zawartych umowach. Dane do systemu wprowadzane były do grudnia 2016 r. W wyniku likwidacji MSP system ZSI

<sup>67</sup> Pismo z dnia 24 października 2019 r., znak DGN-IV.0810.5.2019.MM.

<sup>68</sup> Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem nadzoru nad rynkiem finansowym oraz ochrony inwestorów na tym rynku (Dz. U. poz. 2243).

<sup>69</sup> Do dnia 1 stycznia 2017 r. na podstawie art. 60a ust. 2 pkt 1 *uogn*.

<sup>70</sup> Pismo z dnia 3 września 2019 r., znak DGN-IV.0810.1.2019.AJ.

został przejęty przez KPRM i nie został przekazany do MliB, do którego z dniem 1 lutego 2017 r. przeniesieni zostali pracownicy realizujący m.in. niektóre zadania wynikające z art. 60 *uogn*. Od stycznia 2018 r. zadania te przejął Minister liR, który nie ma dostępu do systemu ZSI. Z końcem 2018 roku w DGN pracowało dziewięć osób, które wcześniej zatrudnione były Departamencie Mienia Skarbu Państwa MSP; w tym cztery osoby, które zajmowały się prowadzeniem spraw związanych z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa na potrzeby *pjo* oraz radca prawny. Zastępca Dyrektora DGN stwierdził<sup>71</sup>, że MliB podjęło rozmowy z KPRM w sprawie możliwości przejęcia od KPRM, części systemu tj. Modułu Nieruchomości Skarbu Państwa (NSP). Z powodu trudności natury informatycznej (brak samodzielności modułu) i prawnej (ochrona danych wrażliwych zawartych w bazie oraz brak uprawnień administratora danych) KPRM odmówił dostępu do tego systemu, a jedynie wskazał na możliwość uzyskania danych pochodzących z rejestru<sup>72</sup>. Próby zawarcia porozumienia dotyczącego dostępu do ZSI nie przyniosły rezultatu. W dniu 6 kwietnia 2017 r.<sup>73</sup> MliB wystąpił do KPRM o przekazanie danych pochodzących z rejestru nieruchomości Systemu ZSI w postaci zrzutu bazy danych lub danych wyeksportowanych. Pozyskane zostały jedynie same dane z modułu NSP w postaci kilkudziesięciu plików w formacie MS Excel, których wykorzystanie było utrudnione z uwagi na brak powiązania plików i arkuszy.

(akta kontroli str. 13-35, 515-552, 982-988)

### **Duża ewidencja**

Nowelizacją *uogn* z dnia 16 grudnia 2016 r. wprowadzono art. 60b zawierający przepisy, dotyczące elektronicznej ewidencji nieruchomości SP, które weszły w życie z dniem 1 stycznia 2018 r.<sup>74</sup> Minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa został zobowiązany do prowadzenia ewidencji nieruchomości SP, w tym wszystkich nieruchomości znajdujących się poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz nieruchomości na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przeznaczonych na potrzeby przedstawicielstw dyplomatycznych lub konsularnych państw obcych oraz innych przedstawicielstw i instytucji zrównanych z nimi w zakresie przywilejów i immunitetów na podstawie ustaw, umów międzynarodowych lub powszechnie obowiązujących zwyczajów międzynarodowych. Dodatkowo minister ten miał określić, w drodze rozporządzenia, zakres, tryb i terminy przekazywania informacji dotyczących nieruchomości. Ewidencja nieruchomości SP miała być prowadzona w formie elektronicznej i mieć charakter jawny. Sprawami opracowania tej ewidencji zajmował się Zespół powołany Zarządzeniem Nr 30 Ministra liB z dnia 22 czerwca 2017 r.<sup>75</sup>. W toku pracy Zespołu, rozszerzony został zakres jego działania o wdrożenie wraz z przygotowaniem oraz przeprowadzeniem przetargu na wykonanie *dużej ewidencji*. Zespół miał wdrożyć ewidencję w terminie ustawowym w ramach środków własnych DGN. Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DGN<sup>76</sup>, w ramach prac nad ustawą likwidującą dział administracji rządowej Skarb Państwa i wprowadzającą nowe zasady zarządzania mieniem państwowym nie zostały przewidziane żadne kwoty na wykonanie *dużej ewidencji*. Na wprowadzenie tego systemu przewidziano 12 miesięcy. Zgromadzone dane oraz doświadczenie członków zespołu (informatyków) wskazywały jednak, że system wykonany w tym terminie będzie musiał być znacząco ograniczony funkcjonalnie, bez możliwości m.in. współpracy z innymi systemami online, zaawansowa-

<sup>71</sup> Pismo z dnia 27 września 2019 r., znak DGN-IV.0810.2.2019.

<sup>72</sup> Pismo Zastępcy Dyrektora DGN z dnia 30 października 2019 r., znak DGN-IV.0810.2.2019.

<sup>73</sup> Pismo Biura Zarządzania Kryzysowego MliB, znak NK.56149/17, przekazane przy odpowiedzi KPRM z dnia 16 września 2019 r.

<sup>74</sup> Art. 134 pkt 3 ustawy z 16.12.2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. poz. 2260).

<sup>75</sup> Dz. Urz. MliB z dnia 23 czerwca 2017 r.

<sup>76</sup> Pismo z dnia 30 października 2019 r., znak DGN-IV.0810.2.2019.

nego raportowania itp. Wprowadzenie pełnego zintegrowanego systemu wykraczałoby poza założony okres i przewidywane koszty. W ramach analizy ofert złożonych na realizację systemu, wybrano firmę, która zadeklarowała wykonanie systemu za kwotę 55,4 tys. zł. Według Zastępcy Dyrektora DGN<sup>77</sup> zmiany organizacyjne w MIB dokonane we wrześniu 2017 r., tj. odwołanie całego kierownictwa DGN, a następnie likwidacja DGN i włączenie w struktury innego departamentu, zmiana zadań pracowników oraz liczne błędy w aplikacji wynikające z pośpiechu i krótkiego terminu na wykonanie pierwszego etapu prac (30 dni) spowodowały, że dopiero w dniu 7 grudnia 2017 r. odebrany został pierwszy etap (funkcjonalny), a kolejny był w fazie wykonywania. Jednocześnie ówczesne kierownictwo departamentu nie zgłosiło konieczności aneksowania umowy oraz legislacyjnej zmiany terminu na wdrożenie ewidencji. Od dnia 23 stycznia 2018 r. ministrem właściwym do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa został Minister liR. W MliR nie powołano nowego Zespołu, który zajmowałby się odbiorem i wdrożeniem ewidencji. Kolejne zmiany organizacyjne w styczniu 2018 r. spowodowały dalsze opóźnienie w testowaniu i wdrażaniu ewidencji. Odbiór drugiego etapu prac nastąpił dopiero po utworzeniu DGN, tj. w dniu 6 sierpnia 2018 r. Według Zastępcy Dyrektora DGN<sup>78</sup> przedłużenie odbioru końcowego spowodowane było: zmianami organizacyjnymi oraz zmianami w kierownictwie departamentu wdrażającego, jak również z problemami technicznymi związanymi z zakresem gromadzonych informacji o nieruchomościach oraz dużą ilością błędów w fazie testów. Przedłużenie procedury testowej po stronie ministerstwa (wymiana pracowników, ustalenie nowych zasad odbioru technicznego) spowodowała, że również wykonawca systemu nie miał możliwości wprowadzenia na bieżąco zmian (inne kontrakty, odejście programisty odpowiedzialnego za system). Według stanu na dzień 5 listopada 2019 r. nie dokonano jeszcze końcowego odbioru, ponieważ wykonawca nie odniósł się do zgłoszonych uwag dotyczących funkcjonowania systemu. Według Zastępcy Dyrektora DGN<sup>79</sup> końcowy odbiór ewidencji może nastąpić do 15 listopada 2019 r.

(akta kontroli str. 780-884, 1126-1133)

### **Dokonywanie wycen i aktualizacji wycen nieruchomości będących w zasobie MliR**

Minister właściwy do gospodarowania nieruchomościami SP na potrzeby *pjo* oddawał nieodpłatnie nieruchomości w trwałe zarząd. Z tego względu nie było konieczności zlecania/aktualizowania wycen nieruchomości, albowiem do gospodarowania zasobem nieruchomości ich wartość nie była potrzebna.

Z powyższych wyjaśnień wynika także, że w zasobie, którym gospodaruje Minister liR na podstawie art. 60 *uogn* nie było niezagospodarowanych nieruchomości. Z tego względu w ewidencji księgowej nie zostały ujęte żadne nieruchomości, nie było więc potrzeby ustalania wartości nieruchomości ujętych w ewidencji prowadzonej na podstawie art. 60 ust. 2 pkt 1 *uogn*, ani jej aktualizowania.

Wycenę nieruchomości oddanych w trwałe zarząd zlecają poszczególne *pjo* stosownie do potrzeb (np. dla celów ewidencji księgowej) zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 1 *ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym*<sup>80</sup> oraz § 6 *rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r.*<sup>81</sup>, zmienionego *rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 27 grudnia 2018 r.*<sup>82</sup>

<sup>77</sup> *Ibidem.*

<sup>78</sup> Pismo z dnia 24 października 2019 r., znak DGN-IV.0810.5.2019.MM.

<sup>79</sup> Pismo z dnia 5 listopada 2019 r., znak DGN-IV.0810.6.2018.MM.

<sup>80</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1182 ze zm. Dalej: *ustawa o zasadach zarządzania*.

<sup>81</sup> Dz. U. poz. 1911.

<sup>82</sup> Rozporządzenie w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 2471).

W 2015 r. Minister Skarbu Państwa zlecił pięć wycen w celu ustalenia sposobu zagospodarowania nieruchomości, w tym dla dwóch położonych w Warszawie i trzech poza stolicą. W trzech przypadkach celem wyceny było zbycie nieruchomości i wygaszenie trwałego zarządu. W odniesieniu do jednej nieruchomości (położonej w Warszawie), w MliR nie było dokumentów wskazujących cel wyceny i sposób zagospodarowania nieruchomości.

W okresie od 2017 r. do 31 lipca 2019 r. wyceny nie były zlecane w związku z brakiem planów w zakresie sprzedaży nieruchomości.

(akta kontroli str. 25-26, 193)

### **Sprzedaż, dzierżawa, użyczenie bądź przekazanie do starosty nieruchomości zbędnych dla *pjo***

W latach 2015-2016 nastąpiła sprzedaż udziału w nieruchomości położonej w Hrubieszowie o wartości szacunkowej: 18,6 tys. zł. W latach 2017-2018 oraz do 31 lipca 2019 r. nie dokonywano sprzedaży nieruchomości.

Nieruchomości, co do których nastąpiło wygaszenie trwałego zarządu przekazywano do starosty, nie były więc oddawane przez Ministra w dzierżawę lub użyczenie.

W latach 2015-2019 (do 31 lipca) do starosty przekazano, bez dokonywania wyceny, kolejno: 14, dziewięć, osiem, sześć oraz dziewięć nieruchomości/udziałów w nieruchomościach. Z przekazanych danych wynika, że były to przede wszystkim nieruchomości położone poza Warszawą, będące w trwałym zarządzie urzędów wojewódzkich.

(akta kontroli str. 26, 193, 384-390)

### **Współpraca z Prezydentem m.st. Warszawy w zakresie gospodarowania nieruchomościami SP na rzecz *pjo***

Na potrzeby *pjo* wskazanych w art. 60 *uogn* przeznaczane są nieruchomości z zasobu nieruchomości SP, którym gospodarują starostowie (prezydenci miast na prawach powiatu) stosownie do art. 23 *uogn*. Dyrektor DGN stwierdziła<sup>83</sup>, że realizacja zadań właściwego ministra polega na ścisłej współpracy z powyższymi organami, w tym z Prezydentem m. st. Warszawy.

MliB oraz MliR kierował do Prezydenta m.st. Warszawy zapytania, czy w zasobie mienia SP, którym gospodaruje Prezydent m. st. Warszawy, wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej na podstawie art. 23 *uogn*, znajdują się nieruchomości, które mogłyby zostać przeznaczone na potrzeby wnioskujących państwowych jednostek organizacyjnych. W przypadku zgłoszenia zapotrzebowania przez *pjo*, właściwy minister kierował do Urzędu m.st. Warszawy zapytanie w trybie art. 52 *uogn* w celu pozyskania nieruchomości z zasobu SP (która spełniałaby oczekiwania jednostki) lub występował o przekazanie dokumentacji konkretnej nieruchomości w trybie art. 60 ust. 5 *uogn*, w celu ustanowienia trwałego zarządu.

W latach 2017-2019 z MliB i MliR kierowano do Urzędu m.st. Warszawy wystąpienia w sprawie możliwości pozyskania nieruchomości m.in. dla PAA, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Prokuratury Krajowej RP, Kancelarii Senatu RP, Rzecznika Praw Pacjenta, Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, Oddziału Terenowego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w Warszawie, Ministerstwa Zdrowia, Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Z informacji przesyłanych przez Prezydenta m.st. Warszawy wynikało, że co do zasady na terenie Warszawy w badanym okresie nie było niezagospodarowanych nieruchomości biurowych, odpowiadających potrzebom powyższych *pjo*. Wyjątek stanowiło zapotrzebowanie Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego zgłoszone w październiku 2018 r. Na zapytania DGN skierowane w tej sprawie do Urzędu m.st. Warszawy

<sup>83</sup> Pismo z dnia 3 września 2019 r., znak DGN-IV.0810.1.2018.AJ.

w listopadzie 2018 r. i marcu 2019 r. uzyskano odpowiedź dopiero we wrześniu 2019 r. Urząd wskazał na możliwość zagospodarowania powierzchni biurowej części nieruchomości (o pow. 369,8 m<sup>2</sup>) przy ul. Świętokrzyskiej w Warszawie, na potrzeby jednego z departamentów ww. Ministerstwa. Do czasu zakończenia kontroli, MliR nie otrzymał odpowiedzi z Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, czy jest nadal jest zainteresowane powyższą nieruchomością w celu przejęcia jej w trwały zarząd (końcowy termin na udzielenie odpowiedzi wyznaczony został na 14 listopada 2019 r.)

(akta kontroli str. 26-28, 194-235, 391-397, 1126-1133)

Dyrektor DGN poinformowała, że od 2015 r. do 31 lipca 2019 r. Prezydent m. st. Warszawy przekazał dwie nieruchomości na potrzeby *pjo*: dla MSWiA – działkę o pow. 0,0083 ha przy ul. St. Batorego (2015 r.) oraz dla Agencji Wywiadu – działkę o pow. 0,0423 ha przy ul. Zawodzie (2016 r.).

(akta kontroli str. 28)

### **Współpraca z innymi podmiotami w zakresie związanym z gospodarowaniem nieruchomościami SP na rzecz *pjo***

Nowelizacją *uogn*, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2017 r.<sup>84</sup>, ustawodawca wprowadził nowe uprawnienia dla ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, umożliwiające pozyskiwanie nieruchomości na cele statutowe *pjo*. Właściwy minister uzyskał uprawnienie wynikające z art. 52 *uogn* do wnioskowania o wskazanie nieruchomości, nie tylko do starostów, ale również do dyrektorów oddziałów AMW w celu wyposażenia lub doposażenia *pjo*. Z kolei przepis art. 60 ust. 5 *uogn* w nowym brzmieniu umożliwił pozyskiwanie na jego wniosek dokumentacji nieruchomości SP nie tylko od starostów, ale również od wojewodów i AMW. W okresie od 1 stycznia 2017 r. do 26 czerwca 2019 r. właściwy minister wyposażony był w analogiczne uprawnienie wobec KOWR (wcześniej Agencja Nieruchomości Rolnych<sup>85</sup>), co wynikało z brzmienia wówczas obowiązującego art. 24a *ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarce nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*<sup>86</sup>.

Zarówno Minister liB jak i Minister liR korzystali z powyższych uprawnień w celu pozyskania informacji od właściwych podmiotów na temat dostępności nieruchomości na potrzeby realizacji zadań przede wszystkim przez centralne i naczelne organów państwa. Zapytania dotyczyły głównie możliwości pozyskania nieruchomości w Warszawie, m.in. dla następujących urzędów: Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Rzecznika Praw Dziecka., Prokuratury Krajowej RP, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Kancelarii Senatu RP, PAA, a także dla Urzędu Statystycznego w Szczecinie. Z przedstawionej korespondencji wynika, że powyższe podmioty nie posiadały nieruchomości położonych w Warszawie, odpowiadających zapotrzebowaniu jednostek co do wielkości powierzchni biurowej, dzielnicy, dostępności do parkingu, garaży itp.

Minister liB zwracał się również do Prezesa AMW oraz Dyrektora Oddziału Terenowego ANR/KOWR o ewentualne wskazanie nieruchomości niezabudowanej, położonej w reprezentacyjnej części stolicy w pobliżu siedzib innych instytucji państwowych o pow. 10 tys. m<sup>2</sup>, na której mogłaby zostać zrealizowana inwestycja w postaci pięciokondygnacyjnego budynku biurowego. Prezes AMW przekazał w lipcu 2017 r.

<sup>84</sup> Dz.U. poz. 2260.

<sup>85</sup> Dalej: ANR.

<sup>86</sup> Dz. U. z 2019 poz. 817. W okresie 1.01.2017-26.06.2019 art. 24a dawał ministrowi właściwemu do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa uprawnienie do wskazywania KOWR (wcześniej ANR), nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, które mogły być przeznaczone na wyposażenie lub doposażenie m.in. państwowej jednostki organizacyjnej, po uprzednim uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. KOWR (ANR) miał wówczas obowiązek przekazać wraz z dokumentacją nieruchomości wchodzące w skład Zasobu wniosek Ministra, w terminie 2 miesięcy od dnia złożenia wniosku.



Ministrowi liB informacje – po prowadzonej analizie przez Oddział Regionalny AMW w Warszawie – o dwóch nieruchomościach, potencjalnie przydatnych dla zaspokojenia potrzeb lokalowych *pjo*, położonych w stolicy w dzielnicach: Bemowo i Włochy. Nieruchomości te nie zostały oddane *pjo* w trwały zarząd, gdyż np. nieruchomość przy ul. Żwirki i Wigury, która mogłaby zostać zaadoptowana na cele biurowe, charakteryzowała się niewielką powierzchnią, brakiem parkingu oraz wymagała znacznego zakresu prac remontowych. Z kolei pod budowę budynku biurowego ANR wskazała działki położone w prawobrzeżnej części Warszawy (Targówek, Białołęka). Nie zostały one przekazane w trwały zarząd z uwagi na to, że *pjo* były zainteresowane lokalizacją swoich siedzib w centrum Warszawy, z dogodnym dostępem do komunikacji publicznej.

Wobec deficytu powierzchni biurowej na terenie m.st. Warszawy, Minister liB zwracał się na podstawie art. 55a *uogn* także do innych organów administracji rządowej w celu rozpoznania możliwości pozyskania na potrzeby *pjo* nieruchomości, którymi dysponują jednostki podległe i nadzorowane przez poszczególnych ministrów. O problemie lokalowym PAA – w związku z wypowiedzeniem od 1 września 2017 r. umowy użyczenia powierzchni biurowej przez Dyrektora Generalnego KPRM, który przejął budynek będący dotychczasową siedzibą PAA - Minister liB w czerwcu i wrześniu 2017 r. informował odpowiednio Ministra Środowiska<sup>87</sup> i Ministra Energii. Minister liB wnioskował wówczas o przekazanie do zasobu nieruchomości SP budynku niewykorzystywanego do prowadzenia działalności podstawowej lecz od dłuższego czasu przeznaczanego na wynajem przez nadzorowane jednostki - przede wszystkim wskazane instytuty badawcze.

Minister Środowiska w odpowiedzi wskazał, że podległe i nadzorowane przez niego jednostki organizacyjne nie dysponują wolną nieruchomością o powierzchni użytkowej 2 tys. m<sup>2</sup> Minister Energii poinformował z kolei, że nie ma możliwości niezwłocznego przejęcia nieruchomości w Warszawie, należącej do instytutu badawczego wskazanego przez MliB, bowiem powyższa nieruchomość stanowi jego istotne aktyw (uzyskiwane z niej korzyści pozwalają na regulowanie rat zaciągniętych przez Instytuty), a ponadto przejęcie na rzecz SP prawa do nieruchomości osoby prawnej może nastąpić jedynie za jej zgodą, stosownie do art. 55a *uogn*.

(akta kontroli str. 28-29, 302-383)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Ewidencja nieruchomości SP przeznaczonych na potrzeby *pjo* prowadzona w MliB oraz MliR na podstawie art. 60 ust. 2 pkt 1 *uogn* nie spełniała wymagań ustawowych w zakresie jej zgodności z katastrzem nieruchomości<sup>88</sup>. Rejestry nieruchomości SP określone w art. 60 ust. 2 pkt 1 *uogn*, były bowiem prowadzone w MliB, a następnie MliR, w formie papierowej oraz niezapewniającej pełnej ich zgodności z katastrzem nieruchomości. Rejestracji podlegały informacje takie jak:

<sup>87</sup> PAA jest centralnym organem administracji rządowej nadzorowanym przez Ministra Środowiska.

<sup>88</sup> Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2019 r. poz. 725) definiuje ewidencję gruntów i budynków (kataster nieruchomości) jako system informacyjny zapewniający gromadzenie, aktualizację oraz udostępnianie, w sposób jednolity dla kraju, informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych podmiotach władających lub gospodarujących tymi gruntami, budynkami lub lokalami – art. 2 pkt 8 w zw. z art. 20. Kataster nieruchomości obejmuje informacje dotyczące: gruntów - ich położenia, granic, powierzchni, rodzajów użytków gruntowych oraz ich klas bonitacyjnych, oznaczenia ksiąg wieczystych lub zbiorów dokumentów, jeżeli zostały założone dla nieruchomości, w skład której wchodzi grunty; budynków - ich położenia, przeznaczenia, funkcji użytkowych i ogólnych danych technicznych; lokali - ich położenia, funkcji użytkowych oraz powierzchni użytkowej, właścicieli nieruchomości, a w przypadku nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego - oprócz właścicieli inne podmioty, w których władaniu lub gospodarowaniu, w rozumieniu przepisów o gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa, znajdują się te nieruchomości, informację o wpisaniu do rejestru zabytków, informację, czy wyróżniony w ewidencji gruntów i budynków obszar gruntu, w całości lub w części, objęty jest formą ochrony przyrody wskazaną w art. 6 ust. 1 pkt 1-9 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2018 r. poz. 1614), wartość katastralną nieruchomości, informację dotyczącą umów dzierżawy, jeżeli od wykazania takich informacji w ewidencji gruntów i budynków uzależnione jest nabycie praw wynikających z przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników, a także z przepisów o rozwoju obszarów wiejskich.

adres nieruchomości, forma zagospodarowania, nazwa jednostki organizacyjnej, która sprawuje trwały zarząd, data wprowadzenia do ewidencji. Taka forma prowadzenia ewidencji była wynikiem nieskutecznych działań w celu uzyskania dostępu do Modułu Nieruchomości Skarbu Państwa prowadzonego w ZSI, który umożliwił pozyskanie wielu danych o nieruchomościach, m.in. danych ewidencyjnych, tytule prawnym, budynkach, roszczeniach reprivatyzacyjnych, zawartych umowach. O nieskuteczności takich działań świadczyć może pismo Sekretarza Stanu, Zastępcy Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów<sup>89</sup>, w którym stwierdził, że zapewnienie dostępu do modułu Nieruchomości Skarbu Państwa Systemu ZSI jest możliwe na zasadach dostępu zdalnego, pod warunkiem podpisania stosownego porozumienia pomiędzy KPRM i MliR. NIK zwraca również uwagę, że MSP na rozbudowę funkcjonalności istniejącego w MSP Zintegrowanego Systemu Informatycznego o moduł dodatkowy Nieruchomości Skarbu Państwa poniosło wydatki w kwocie 378,2 tys. zł<sup>90</sup>.

(akta kontroli str. 13-35, 515-552, 982-988)

2. Zarówno Minister liB jak i Minister liR nie prowadzili elektronicznej i jawnej ewidencji nieruchomości SP, do której byli zobowiązani przepisami art. 60b ust. 1 *uogn*. Zgodnie z art. 134 pkt 3 *ustawy wprowadzającej* ewidencja ta miała być prowadzona od dnia 1 stycznia 2018 r. W celu wykonania tej ewidencji w dniu 10 sierpnia 2017 r. pomiędzy MliB a Wykonawcą została zawarta umowa nr DGN-U-133/17 na zaprojektowanie, wykonanie, zainstalowanie, uruchomienie i wdrożenie systemu ewidencyjnego nieruchomości SP wraz z importem danych. Umowa określała, iż pierwszy etap miał się zakończyć 30 dni kalendarzowych od daty zawarcia umowy, drugi etap – 40 dni kalendarzowych od daty zawarcia umowy, a trzeci etap – 60 dni kalendarzowych od daty zawarcia umowy. W dniu 7 grudnia 2017 r. nastąpił odbiór pierwszego etapu prac, w dniu 6 sierpnia 2018 r. nastąpił odbiór drugiego etapu prac. Do odbioru pozostał trzeci etap prac, który na dzień 30 października 2019 r. był w trakcie realizacji, tj. trwały prace nad jego obiórem, pomimo, iż planowany termin odbioru końcowego powinien się odbyć w 2017 r., NIK nie kwestionuje faktu, iż względy techniczne oraz kolejne zmiany organizacyjne przedstawione w wyjaśnieniu Dyrektora DGN<sup>91</sup> miały znaczny wpływ na opóźnienie realizacji uruchomienia ewidencji. Jednakże, w ocenie NIK, wszystkie obowiązki ustawowe kolejnych Ministrów, jako członków organu władzy wykonawczej, jakim jest Rada Ministrów, powinny być realizowane w określonych w ustawach terminach lub powinny być podejmowane czynności w celu dostosowania tych terminów do realnych możliwości ich realizacji. Z tych samych względów przedstawione wyżej trudności nie w pełni tłumaczą niewydanie, stosownie do art. 60b ust. 3 *uogn*, rozporządzenia wykonawczego, które miało określić zakres, tryb i terminy przekazywania informacji dotyczących nieruchomości, w szczególności zasady ewidencjonowania nieruchomości, sposób wykazywania posiadania przez SP praw do nieruchomości, zakres informacji faktycznych i prawnych podlegających ujawnieniu w ewidencji.

(akta kontroli str. 780-884, 1126-1133)

3. Nieruchomości będące według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. w trwałym zarządzie KNF, położone w Warszawie przy ul. Jasnej 12 oraz ul. Niedźwiedzia E nie figurowały w ewidencji nieruchomości wchodzących w skład zasobu SP, którym gospodaruje Minister liR, a wcześniej Minister liB

<sup>89</sup> Pismo z dnia 26 września 2019 r., znak DSKP.WŁK.581.5.2019.BS.

<sup>90</sup> Ustalenie kontroli NIK P/13/057 – *Gospodarowanie wybranymi nieruchomościami Skarbu Państwa* przeprowadzonej w 2013 r. w MSP.

<sup>91</sup> Pismo z dnia 27 września 2019 r., znak DGN-IV.0810.2.2019.

oraz Minister SP. Według informacji pozyskanych z KNF<sup>92</sup>, Komisja nie ponosi rocznych opłat z tytułu trwałego zarządu<sup>93</sup>. W ocenie NIK, podawane przez MliB, a następnie przez MliR przyczyny nieujęcia tych nieruchomości w ewidencji, jako skutku zmian w interpretacji statusu KNF, a w konsekwencji wykreślenia tego mienia SP z rejestru prowadzonego przez MSP nie stanowią uzasadnionego powodu zaniechania działań mających na celu wyjaśnienia tej kwestii. Z dokumentacji zgromadzonej w MliR nie wynika bowiem, aby dokumentacja dotycząca obu nieruchomości została zwrócona do m. st. Warszawy. W ocenie NIK kolejni ministrowie powinni jednak podjąć wszelkie działania mające na celu wyjaśnienie właściwego organu w zakresie gospodarowania nieruchomościami KNF w celu wprowadzenia ich do odpowiednich ewidencji i pobierania opłat za trwały zarząd, wynikających z przepisów *uogn*.

(akta kontroli str. 497-514, 553-555, 888-935, 955-1008)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym zakresie.

Powyższa ocena wynika ze skali stwierdzonych nieprawidłowości w badanym obszarze, w tym braku realizacji obowiązków ustawowych w zakresie obowiązku opracowania polityki gospodarowania nieruchomościami SP, do którego został zobowiązany w art. 10a ust. 1 *uogn*, prowadzenia *dużej ewidencji* nieruchomości SP (art. 60b ust. 1 *uogn*) oraz sposób prowadzenia *małej ewidencji* nieruchomości przeznaczonych na potrzeby jednostek wskazanych w art. 60 ust. 1 *uogn*. Wpływ na tę ocenę miał również brak działań kolejnych ministrów w celu uporządkowania zawartości prowadzonej ewidencji nieruchomości przeznaczonych na potrzeby *pjo*.

#### OBSZAR

## 2. Nabywanie lub budowa nowych siedzib oraz najem powierzchni biurowych dla państwowych jednostek organizacyjnych na zasadach komercyjnych

### 2.1 Działania podejmowane przez Ministra liR zmierzające do zwiększania zasobów nieruchomościami SP dla zaspokojenia potrzeb *pjo*.

Opis stanu faktycznego

#### Nabywanie lub budowa nieruchomości na potrzeby *pjo*

W latach 2015-2016 minister właściwy do spraw Skarbu Państwa, a w latach 2017-2019 minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, nie podejmowali czynności dotyczących zakupu lub budowy nieruchomości na *pjo* wymienionych w art. 60 ust. 1 *uogn*, a jedynie wyrażał zgody na takie inwestycje (wobec organów administracji rządowej), stosownie do art. 135 ust. 1 *uofp*.

W latach 2015-2016 minister właściwy do spraw Skarbu Państwa posiadał zgodnie z art. 60a ust. 2 pkt 8 *uogn*<sup>94</sup> kompetencje do nabywania na własność lub w użytkowanie wieczyste nieruchomości na potrzeby *pjo*, ale tego typu transakcji nie realizował. W latach 2017-2019 minister właściwy do spraw budownictwa nie posiadał kompetencji do nabywania nieruchomości na potrzeby *pjo*, w związku z uchynieniem art. 60a *uogn*. W całym okresie objętym kontrolą decyzje o nabyciu

<sup>92</sup> Pismo Dyrektora Generalnego Urzędu KNF z dnia 21 października 2019 r.

<sup>93</sup> *Pjo* określonym w art. 60 ust. 1 *uogn*, zgodnie z art. 60 ust. 3 *uogn*, minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa oddaje nieruchomości w trwały zarząd nieodpłatnie, natomiast pozostałym *pjo* właściwy organ (w przypadku KNF – Prezydent m.st. Warszawy) ustala odpłatny trwały zarząd (art. 45 ust. 2 pkt 7 *uogn*).

<sup>94</sup> Przepis został uchylony ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym, która weszła w życie 1 stycznia 2017 r.

nieruchomości w imieniu i na rzecz SP podejmowały zatem poszczególne *pjo* na podstawie art. 17 *uogn*, uzyskując do nich trwały zarząd z mocy prawa. Dyrektor DGN stwierdziła, że powyższe działania były racjonalne z uwagi na możliwość wyboru nieruchomości stosownie do potrzeb urzędu, z uwzględnieniem konieczności przeprowadzenia ewentualnych remontów w celu dostosowania nabytej nieruchomości do zadań urzędu oraz kalkulacji kosztów jej utrzymania w okresie eksploatacji. Przykładem takiego nabycia był zakup nieruchomości przez Prokuraturę Krajową w grudniu 2017 r. oraz modernizacja obiektu przeprowadzona w 2018 r. Po przekazaniu właściwemu ministrowi przez poszczególne *pjo* informacji oraz dokumentów dotyczących nabycia nieruchomości do zasobu nieruchomości SP następowało włączanie ich do ewidencji, prowadzonej przez właściwych ministrów.

W badanym okresie łącznie zostało wyrażonych 45 zgód – na zakup lub budowę/rozbudowę nieruchomości – wnioskowanych przez organy administracji rządowej wymienione w art. 60 ust. 1 *uogn*. Ze sporządzonego przez DGN wykazu zgód wydanych na podstawie art. 135 *uofp* nie wynika, aby wystąpiły przypadki odmowy udzielenia zgody w powyższym zakresie.

Wydawanie powyższych zgód było poprzedzone analizą zasadności złożonego przez *pjo* wniosku pod względem możliwości pozyskania odpowiedniej nieruchomości z zasobu SP (przede wszystkim było wymagane oświadczenie właściwego miejscowo starosty, potwierdzającego brak możliwości pozyskania z zasobu Skarbu Państwa niezbędnej nieruchomości). Przeprowadzając analizę wniosków na zakup lub budowę/rozbudowę nieruchomości MliB i MliR stosowało wytyczne MSP, o których w 2010 r. zostały poinformowane ówczesne ministerstwa i urzędy wojewódzkie. Zasady dokonywania analizy wniosków zostały opracowane na podstawie stanowiska Ministerstwa Finansów przekazane do MSP w związku z wątpliwościami interpretacyjnymi dotyczącymi przepisu art. 135 *uofp*. Najwięcej – 14 zgód, uzyskały oddziały terenowe Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i dotyczyły one zakupu/budowy nieruchomości na terenie całej Polski. Ministerstwo Spraw Zagranicznych (MSZ) wystąpiło o 10 zgód na tego rodzaju inwestycje poza granicami Polski oraz o zgodę na budowę budynku przy ul. Armii Ludowej w Warszawie. Łącznie o wyrażenie zgody w sprawach o nabycie, budowę lub rozbudowę nieruchomości położonych w Warszawie wystąpiono w sześciu przypadkach (MSZ, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, MSWiA, Centralne Biuro Antykorupcyjne).

Dyrektor DGN poinformowała<sup>95</sup>, iż wydanie zgody na zakup lub budowę/rozbudowę nieruchomości nie oznacza jeszcze, że inwestycja zostanie zrealizowana (sfinalizowana transakcja) zwłaszcza, że uzyskanie zgody jest wstępnym etapem do starania się *pjo* o środki finansowe na ten cel. Jednocześnie w *uogn* brak jest przepisów, które zobowiązywałyby starostów lub państwowe jednostki organizacyjne do bieżącego informowania właściwego ministra o nieruchomościach zakupionych lub wybudowanych na rzecz SP.

(akta kontroli str. 30, 32, 34,285-301,419-447)

### **Przejmowanie od starosty nieruchomości na potrzeby *pjo***

W związku z przejęciem w 2017 r przez Ministra liB zadań związanych z gospodarowaniem nieruchomościami, w szczególności przeznaczonymi na potrzeby urzędów obsługujących organy państwowe wskazane w art. 60 ust. 1 pkt 1 *uogn* na podstawie art. 124 i 125 *ustawy wprowadzającej* starostowie zostali zobowiązani do protokolarnego przekazania do dnia 30 czerwca 2017 r. akt nieruchomości wykorzystywanych na potrzeby ww. *pjo*.

<sup>95</sup> Pismo z dnia 3 września 2019 r, znak DGN-IV.0810.1.2018.AJ.

W celu ustanowienia trwałego zarządu do nieruchomości niezbędnych na potrzeby *pjo* wskazanych w *uogn* przejęto od starostów oraz przekazano do starostów następujące nieruchomości (powierzchnia łączna, bez wykazania lokali):

- w 2015 r. przejęto 11 nieruchomości o pow. 1,36 ha, a przekazano 14 nieruchomości o pow. 15,08 ha, w tym zabytkowe forty w Krakowie o pow. 8,5 ha (zmniejszenie zasobu, którym gospodarował Minister SP o 13,71 ha);
- w 2016 r. przejęto 26 nieruchomości o pow. 25,6 ha (w tym siedem nieruchomości o pow. łącznej 20,9 ha stanowiące przejścia graniczne przejęte przez urzędy wojewódzkie), a przekazano dziewięć nieruchomości o pow. 1,80 ha (zwiększenie zasobu, którym gospodarował Minister SP o 23,8 ha);
- w 2017 r. przejęto 12 nieruchomości o pow. 4,32 ha, a przekazano osiem nieruchomości o pow. 1,12 ha (zwiększenie zasobu, którym gospodarował Minister liB o 3,2 ha);
- w 2018 r. przejęto 10 nieruchomości o pow. 2,11 ha, a przekazano sześć nieruchomości o pow. 1,06 ha (zwiększenie zasobu, którym gospodarował Minister liR o 1,05 ha);
- do 31 lipca 2019 r. przejęto dziewięć nieruchomości o pow. 5,53 ha i przekazano dziewięć nieruchomości o pow. 5,76 ha (zmniejszenie zasobu, którym gospodarował Minister liR o 0,24 ha).

Łącznie przejęto od starostów na potrzeby *pjo* 68 nieruchomości o łącznej powierzchni 38,9 ha, zaś do zasobu nieruchomości SP po wygaszeniu trwałego zarządu przekazano 46 nieruchomości o łącznej powierzchni 24,8 ha. W związku z powyższym w badanym okresie zasób nieruchomości przeznaczonych na potrzeby urzędów obsługujących naczelne i centralne organy administracji państwowej oraz urzędy wojewódzkie zwiększył się o ok. 14 ha<sup>96</sup>.

(akta kontroli str. 32-34, 384-390)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

## 2.2 Stosowanie zasad oszczędnego gospodarowania środkami budżetowymi przy najmowaniu nieruchomości.

Opis stanu faktycznego<sup>90</sup>

Minister liR nie posiadał uprawnień do najmowania nieruchomości na potrzeby *pjo*. Nie posiadał również informacji o trybie, w jakim *pjo* najmowały nieruchomości na rynku komercyjnym.

W przypadku braku możliwości realizacji zadań ustawowych z wykorzystaniem majątku SP, *pjo* (ich dyrektorzy generalni) podejmowały działania związane z najmem nieruchomości na rynku komercyjnym w celu pozyskania dodatkowej powierzchni użytkowej, w tym biurowej. Dyrektor DGN wyjaśniła, że regulacje prawne obowiązujące w latach 2015-2016 oraz (po nowelizacji) w okresie od 2017 r. do 30 września 2019 r. nie dawały w tym względzie właściwemu ministrowi żadnych uprawnień nadzorczych, ani kontrolnych<sup>97</sup>.

W 2015 r. zostały przeprowadzone w Ministerstwie Skarbu Państwa działania w celu pozyskanie informacji dotyczących wielkości powierzchni użytkowej najętej przez *pjo*

<sup>96</sup> W podanej liczbie nieruchomości znajdują się także części nieruchomości.

<sup>97</sup> Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym<sup>97</sup> kierownicy jednostek reprezentują Skarb Państwa w odniesieniu do nabytego i powierzonego tym jednostkom mienia Skarbu Państwa i w zakresie zadań ich urzędów, określonych w odrębnych przepisach. Z kolei art. 25 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej<sup>97</sup> stanowi, że dyrektor generalny urzędu wykonuje określone zadania kierownika urzędu, jeżeli odrębne przepisy tak stanowią, w tym zapewnia m. in. funkcjonowanie i ciągłość pracy urzędu, warunki jego działania, a także organizację pracy, w szczególności przez reprezentowanie Skarbu Państwa w zakresie i na zasadach określonych w ww. ustawie z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym.

wskazane w wówczas obowiązującym art. 60a *uogn* (ministerstwa, urzędy centralne i urzędy wojewódzkie oraz KPRM, RCL i Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa). W dniu 2 czerwca 2017 r. Minister liB wystąpił do *pjo* z zapytaniem o szczegółowe informacje na temat aktualnego stopnia zaspokojenia potrzeb lokalowych, wykorzystania posiadanych nieruchomości oraz przewidywanych przyszłych potrzebach lokalowych. Z uwagi na brak dostępu do systemu ZSI, w którym prowadzona była elektroniczna ewidencja nieruchomości przed 2017 r., informacje przekazane przez *pjo* zostały zgromadzone w arkuszu Excel<sup>98</sup>. Dyrektor DGN wyjaśniła<sup>99</sup>, że znaczące zmiany organizacyjne w ministerstwie, odejścia pracowników, zmiany kierownictwa departamentów, jakie miały miejsce na przełomie 2017 i 2018 wstrzymywały normalny tok pracy w wydziałach objętych tymi zmianami, przez co skoncentrowano się na najpilniejszych zadaniach, pozostawiając aktualizowanie danych o potrzebach lokalowych *pjo* na okres późniejszy. Zdaniem Zastępcy Dyrektora DGN<sup>100</sup>, braki kadrowe wywołane dużą fluktuacją pracowników i koniecznością przeprowadzania kolejnych naborów w warunkach kilkukrotnej reorganizacji komórki organizacyjnej, przesądziły również o tym, że kolejne działania w tym zakresie zostały podjęte w maju 2019 r. w celu ustalenia zapotrzebowania urzędów administracji państwowej na nieruchomości położone na terenie m.st. Warszawy, z uwagi na zgłaszane przez *pjo* mające siedzibę w stolicy problemy z pozyskaniem lokali biurowych. Na podstawie zgromadzonych informacji dokonano analizy zasobu przeznaczanego na potrzeby *pjo* przede wszystkim w odniesieniu do sytuacji urzędów, które zwracały się do Ministra liR o ustanowienie trwałego zarządu oraz w celu rozpoznania stanu zasobu nieruchomości na terenie m. st. Warszawy. Dane te były na bieżąco wykorzystywane w toku realizacji zadań, gdy rozpoznanie sprawy przedstawionej przez określoną jednostkę wymagało zaznajomienia się z jej sytuacją lokalową.

Według posiadanych przez DGN informacji, zasób nieruchomości SP uniemożliwiał pełne zaspokojenie potrzeb lokalowych administracji rządowej. Ten stan utrzymywał się, co najmniej od 2009 r. Po nowelizacji *uogn*, dokonanej w 2008 r. – zgodnie z którą zadania w zakresie gospodarowania nieruchomościami na potrzeby ministerstw, urzędów centralnych i urzędów wojewódzkich przejął Minister SP – pozyskano od ww. urzędów dane wskazujące na znaczący deficyt powierzchni użytkowej (w tym przede wszystkim biurowej), w szczególności na terenie m.st. Warszawy. MliR nie posiadało dokładnych danych w tym zakresie wskutek braku dostępu do ewidencji nieruchomości SP, prowadzonej w systemie ZSI.

Zapotrzebowanie na nieruchomości z zasobu SP było identyfikowane przez DGN również na podstawie bezpośrednich deklaracji zawartych w pismach urzędów, które składają zapotrzebowanie na nieruchomości oraz na podstawie wielkości najętej przez urząd na rynku komercyjnym z uwagi na brak możliwości pozyskania niezbędnej nieruchomości z zasobów SP.

Ze zgromadzonych przez DGN danych pochodzących z 76 jednostek organizacyjnych korzystających z powierzchni użytkowej na terenie Warszawy wynika, iż w 2018 r. *pjo* użytkowały 1 302 tys. m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej, w tym 1 043,9 tys. m<sup>2</sup> (80,2% całej użytkowanej powierzchni) w trwałym zarządzie, 92,4 tys. m<sup>2</sup> (7,1% całej użytkowanej powierzchni) pozyskanej bezpłatnie (użyczenie, udostępnienie na podstawie porozumień) oraz 165,8 tys. m<sup>2</sup> (12,7% całej użytkowanej powierzchni) to powierzchnia odpłatnie najmowana lub dzierżawiona od innych podmiotów, w tym od m.st. Warszawy. Dane te były korygowane w czasie prowadzonej kontroli w wyniku nieprawidłowego zakwalifikowania przez *pjo* podstaw prawnych użytkowanej powierzchni w danych przekazywanych do MliR.

<sup>98</sup> Pismo Dyrektora DGN z dnia 27 września 2019 r., znak DGN-IV.0810.2.2019.

<sup>99</sup> Pismo z dnia 27 września 2019 r., znak DGN-IV.0810.2.2019.

<sup>100</sup> Pismo z dnia 27 września 2019 r., znak DGN-IV.0810.2.1019.

### **Najem nieruchomości na potrzeby pjo.**

Na podstawie danych zgromadzonych przez MliR na temat potrzeb lokalowych pjo oraz wielkości najmowanej powierzchni biurowej ustalono, że w 2015 r. niezrealizowane z zasobów SP zapotrzebowanie pjo na nieruchomości było na poziomie 183 tys. m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej, w tym na terenie Warszawy 115,4 tys. m<sup>2</sup>. W 2018 r. niezrealizowane z zasobów SP zapotrzebowanie pjo na nieruchomości na terenie m.st. Warszawy kształtowało się na poziomie 264 tys. m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej. Część tego zapotrzebowania została zaspokojona poprzez najem i dzierżawę powierzchni użytkowej stanowiącej łącznie 165,8 tys. m<sup>2</sup>, zaś niezrealizowane zapotrzebowanie dotyczyło ok. 98,5 tys. m<sup>2</sup> takiej powierzchni. MliR nie posiadał danych w tym zakresie dotyczących lat 2016-2017.

Ze zgromadzonych przez DGN danych pochodzących z 76 jednostek organizacyjnych korzystających z powierzchni użytkowej na terenie Warszawy wynika, iż koszty związane z najmem i dzierżawą nieruchomości (lub ich części) na rynku komercyjnym wynosiły ogółem w 2015 r. – 120,5 mln zł (z czego 92,2 mln zł dotyczyło powierzchni w Warszawie), a w 2018 r. – 114,1 mln zł (dane za 2018 r. tylko dla terenu Warszawy), w tym koszty urzędów centralnych na kwotę 61,2 mln zł (53,6% ogólnych kosztów najmu), koszty ministerstw – kwota 25,4 mln zł, koszty urzędów państwowych<sup>101</sup> – kwota 27,5 mln zł. Najwyższe koszty najmu powierzchni na rynku komercyjnym wśród urzędów centralnych ponosiła Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad w kwocie ponad 14 mln zł rocznie za jedną nieruchomość. Spośród ministerstw najwyższe roczne koszty najmu powierzchni ponosiło Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej<sup>102</sup> w kwocie 7,4 mln zł. Dane te były korygowane w czasie prowadzonej kontroli wskutek nieprawidłowego zakwalifikowania podstaw prawnych użytkowanych powierzchni w informacjach przekazywanych przez pjo do MliR.

Według Dyrektora DGN<sup>103</sup>, Minister liR nie posiada, podobnie jak wcześniej Minister liB oraz Minister Skarbu Państwa, kompetencji pozwalających na ocenę decyzji dyrektorów generalnych dotyczących najmu powierzchni użytkowej (biurowej) pod kątem ekonomicznego uzasadnienia. Podkreśliła, że pozyskane informacje w tym zakresie służyły jedynie ustaleniu rozmiaru zapotrzebowania pjo na nieruchomości SP, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji na terenie Warszawy, która – ze względu na stołeczny charakter – jest siedzibą większości naczelnych i centralnych urzędów administracji rządowej i gdzie od lat występują problemy z pozyskaniem z zasobu nieruchomości SP obiektów o funkcji administracyjno-biurowej. W sytuacji niewystarczającej powierzchni nieruchomości w zasobie SP, urzędy były zmuszone uzupełniać braki powierzchni użytkowej (biurowej) o powierzchnię pozyskaną w użytkowanie (nieodpłatnie) od innych podmiotów publicznych lub o powierzchnię komercyjną (odpłatny najem) w celu prawidłowej realizacji zadań ustawowych. Oceny zapotrzebowania i sposobu pozyskania dodatkowej powierzchni dokonują pjo. Środki na pokrycie kosztów najmu były pozyskiwane przez poszczególne jednostki bezpośrednio z budżetu państwa w procedurze planowania wydatków budżetowych na dany rok.

(akta kontroli str. 13-35, 154-169)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

**OCENA CZĄSTKOWA**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym zakresie.

<sup>101</sup> Wskazanych w art. 60 ust. 1 pkt 1 *uogn*.

<sup>102</sup> Jednostka utworzona 8 grudnia 2015 r.

<sup>103</sup> Pismo z dnia 3 września 2019 r., znak DGN-IV.0810.1.2018.AJ.

#### IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 *ustawy o NIK*, przedstawia następujące uwagi i wnioski.

Uwagi W ostatniej wersji projektu *Polityki* (z dnia 28 czerwca 2019 r.) zawarty został wniosek o konieczności niezwłocznego nabycia lub budowy nowego centrum administracyjnego dla urzędów i instytucji państwowych, o powierzchni biurowej co najmniej 250 tys. m<sup>2</sup>, co zapewniłoby znaczące oszczędności w budżecie państwa. NIK zwraca jednak uwagę, że wniosek ten powinien być uargumentowany przynajmniej wstępną analizą opłacalności. W ministerstwie nie zostały też podjęte żadne działania ukierunkowane na wprowadzenie przepisów umożliwiających ministrowi gospodarującemu nieruchomościami SP zakup oraz/lub budowę nowych lokali na potrzeby *pjo*. NIK zwraca uwagę na tę kwestię, gdyż w trakcie kontroli członkowie kierownictwa ministerstwa sygnalizowali potrzebę wprowadzenia w tym zakresie stosownych zmian legislacyjnych.

- Wnioski
1. Bezzwłoczne przygotowanie ostatecznej wersji *Polityki gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa*.
  2. Zapewnienie zgodności ewidencji nieruchomości SP przeznaczonych na potrzeby *pjo* (prowadzonej na podstawie art. 60 ust. 2 pkt 1 *uogn*) z katastrzem nieruchomości.
  3. Niezwłoczne dokonanie odbioru końcowego i uruchomienie prowadzenia elektronicznej i jawnej ewidencji nieruchomości SP, o której mowa w art. 60b ust. 1 *uogn*.

#### 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 o NIK* kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 *ustawy o NIK*, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków Zgodnie z art. 62 *ustawy o NIK* należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, 29 listopada 2019 r.

Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
(-)Małgorzata Motylow

.....  
podpis



