



KGP-4101-04-00/2013
Nr ewid. 30/2014/P/13/057/KGP

Informacja o wynikach kontroli

GOSPODAROWANIE WYBRANYMI NIERUCHOMOŚCIAMI SKARBU PAŃSTWA

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

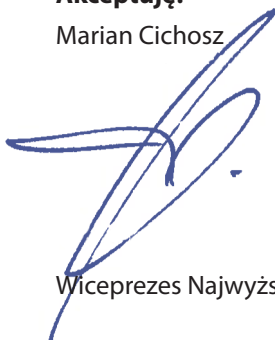
Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Departamentu Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji:
Sławomir Grzelak



Akceptuję:

Marian Cichosz



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 24 czerwca 2014r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

1. WPROWADZENIE.....	5
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	6
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	6
2.2. Synteza wyników kontroli.....	7
3. UWAGI KOŃCOWE I WNIOSKI.....	11
4. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	13
4.1. Uwarunkowania organizacyjne	13
4.2. Charakterystyka stanu prawnego.....	13
4.3. Istotne ustalenia kontroli	16
4.3.1. Ministerstwo Skarbu Państwa	16
4.3.1.1. Wyposażanie nowopowstałych jednostek administracji publicznej w majątek trwały oraz zagospodarowywanie majątku po podmiotach zlikwidowanych	16
4.3.1.2. Bieżące zarządzanie nieruchomościami.....	20
4.3.1.3. Działania wobec nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym.....	22
4.3.2. Urząd m.st. Warszawy	23
4.3.2.1. Zasób nieruchomości Skarbu Państwa na terenie m.st. Warszawy	23
4.3.2.2. Realizacja przez Prezydenta m.st. Warszawy zadań związanych z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa	24
4.3.2.3. Sporządzanie rocznych sprawozdań z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa	25
4.3.2.4. Wskazywanie i przekazywanie nieruchomości	27
4.3.2.5. Działania Urzędu m.st. Warszawy wobec nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym.....	29
4.3.3. Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu	30
4.3.3.1. Działania związane z pozyskaniem nieruchomości na cele statutowe IPN.....	30
4.3.3.2. Nakłady inwestycyjne IPN w nieruchomości przy ul. Towarowej 28 w Warszawie	38
4.3.3.3. Realizacja przez IPN zadań związanych z bieżącym zarządzaniem nieruchomościami.....	38

4.3.4. Utworzenie, działalność i prywatyzacja Polskiego Holdingu Nieruchomości SA	39
4.3.4.1. Cele utworzenia Polskiego Holdingu Nieruchomości SA.....	39
4.3.4.2. Utworzenie PHN SA, strategię działalności oraz ich realizacja	39
4.3.4.3. Restrukturyzacja podatkowa w celu zwiększenia wartości aktywów netto	43
4.3.4.4. Wynagrodzenia Zarządu PHN SA – realizacja <i>ustawy kominowej</i>	48
4.3.4.5. Prywatyzacja Polskiego Holdingu Nieruchomości SA.....	51
4.3.4.6. Ryzyka określone w prospekcie emisyjnym PHN SA.....	54
4.3.5. Warszawski Holding Nieruchomości SA	61
4.3.5.1. Utworzenie WHN i jego działalność wraz ze spółkami zależnymi.....	61
4.3.5.2. Spółki zależne.....	63
4.3.5.3. Wynagrodzenia Zarządu	64
4.4. Realizacja wniosków pokontrolnych z poprzednich kontroli	65
5. INFORMACJE DODATKOWE	68
5.1. Przygotowanie kontroli	68
5.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	68
6. ZAŁĄCZNIKI	70

Tytuł kontroli

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 2 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*¹, przeprowadziła z własnej inicjatywy planową kontrolę *gospodarowania wybranymi nieruchomościami Skarbu Państwa*².

Kryteria kontroli

Kontrolę przeprowadzono w:

- Ministerstwie Skarbu Państwa³, Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni Przeciwko Narodowi Polskiemu⁴ – z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności, celowości i rzetelności (art. 5 ust. 1 *ustawy o NIK*),
- w Urzędzie miasta stołecznego Warszawy⁵ – z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności i rzetelności (art. 5 ust. 2 *ustawy o NIK*),
- w Polskim Holdingu Nieruchomości SA i Warszawskim Holdingu Nieruchomości SA⁶ – z uwzględnieniem kryteriów legalności i gospodarności (art. 5 ust. 3 *ustawy o NIK*).

W niniejszej *Informacji* przedstawiono również wyniki kontroli doraźnej⁷ *prywatyzacji Polskiego Holdingu Nieruchomości SA*⁸, przeprowadzonej w Ministerstwie Skarbu Państwa.

Cel kontroli

Celem kontroli planowej była ocena sposobu i efektów gospodarowania wybranymi nieruchomościami przez Ministra Skarbu Państwa⁹ oraz Prezydenta m.st. Warszawy, ze szczególnym uwzględnieniem działań tych podmiotów związanych z wyposażaniem w majątek trwałe jednostek administracji publicznej. Celem kontroli doraźnej była natomiast ocena działań podejmowanych przez Ministra Skarbu Państwa oraz Zarząd PHN SA, związanych z przygotowaniem i realizacją procesu prywatyzacji tej spółki, z uwzględnieniem poniesionych kosztów prywatyzacji w relacji do osiągniętych korzyści.

Okres objęty kontrolą

Kontrolą objęto lata 2009–2013. Czynności kontrolne zostały przeprowadzone od dnia 5 sierpnia 2013 r. do dnia 31 stycznia 2014 r.

¹ Dz. U. z 2012 r. poz. 82 ze zm. Dalej: *ustawa o NIK*.

² Kontrola została ujęta w planie pracy NIK na 2013 r. pod numerem P/13/057.

³ Dalej: MSP, Ministerstwo.

⁴ Dalej: IPN, Instytut.

⁵ Dalej: Urząd.

⁶ Dalej: WHN SA, WHN.

⁷ Oznaczoną numerem S/13/004. Uzasadnienie podjęcia kontroli przedstawiono w pkt 5.1 Przygotowanie kontroli, na str. 68 *Informacji*.

⁸ Dalej: PHN SA, PHN.

⁹ Dalej: Minister SP.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli¹⁰ Minister Skarbu Państwa oraz Prezydent m.st. Warszawy rzetelnie gospodarowali właściwymi dla nich zasobami nieruchomości Skarbu Państwa. Minister Skarbu Państwa prawidłowo wykonywał obowiązki wynikające z *ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami*¹¹.

W działaniach Prezydenta m.st. Warszawy stwierdzono nieprawidłowości polegające m.in. na nieprowadzeniu ewidencji nieruchomości przeznaczonych na potrzeby podmiotów wymienionych w art. 60 ust. 1 *uogn* oraz niewłaściwym sporządzaniu planów wykorzystania zasobów.

Wykonywanie przez Ministra Skarbu Państwa oraz Prezydenta m.st. Warszawy zadania, polegającego na wyposażaniu jednostek administracji publicznej w nieruchomości niezbędne do prowadzenia przez nie działalności, ograniczone było uwarunkowaniami obiektywnymi, w tym zwłaszcza brakiem w zasobach, budynków o odpowiednich parametrach. W konsekwencji, z tytułu najmu powierzchni spoza zasobu Skarbu Państwa, ponoszone są corocznie wydatki budżetowe, które w 2012 r. wyniosły około 86 mln zł, w tym ok. 68 mln zł w Warszawie, gdzie występuje największy niedobór nieruchomości.

Brak w zasobach Skarbu Państwa nieruchomości o wymaganych parametrach był jedną z przyczyn sytuacji, która doprowadziła ostatecznie do konieczności opuszczenia przez Instytut Pamięci Narodowej Komisję Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu dotychczasowej siedziby przy ul. Towarowej 28 w Warszawie i przeniesienia do nowej siedziby. Przystosowanie nieruchomości przy ul. Towarowej 28 do potrzeb Instytutu kosztowało ponad 40 mln zł. Koncepcja zamiany tej nieruchomości, użytkowanej uprzednio i należącej do Spółki RUCH SA, na inną o ekwiwalentnej wartości, napotkała przeszkody wynikające m.in. z roszczeń do nieruchomości mającej być przedmiotem zamiany oraz sprzeciwu władz Spółki wobec innych przedstawianych jej propozycji. Położenie IPN dodatkowo skomplikowało nieprzyznanie tej jednostce środków budżetowych na wykupienie siedziby od Spółki RUCH SA. W ocenie NIK, uzasadnione było poniesienie przez IPN nakładów na niezbędne prace modernizacyjne i wyposażenie nieruchomości przy ul. Towarowej 28, mimo nieuregulowanego prawa do jej użytkowania, gdyż alternatywą byłoby nierozpoczęcie przez Instytut realizacji ustawowych zadań.

NIK oceniła pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, proces prywatyzacji Polskiego Holdingu Nieruchomości SA. Minister SP prawidłowo przeprowadził najważniejsze czynności w ramach tego procesu. Ostatecznie ustalony termin debiutu giełdowego umożliwił sprzedaż akcji Spółki w okresie wzrastającego trendu cen na giełdzie, czego wynikiem było uzyskanie pierwszych notowań przewyższających ustaloną cenę sprzedaży o 0,75 zł na jednej akcji. Jednakże konsekwencją braku rzetelnej współpracy pomiędzy właściwymi departamentami Ministerstwa Skarbu Państwa, odpowiedzialnymi za przygotowanie i przeprowadzenie prywatyzacji Spółki oraz za nadzór właścicielski nad nią, był brak reakcji Ministra na zidentyfikowane i przedstawione w prospekcie emisyjnym istotne ryzyka, zwłaszcza finansowe, związane z tą prywatyzacją.

¹⁰ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. W przypadku niniejszej *Informacji*, dla precyzyjnego przedstawienia obrazu kontrolowanej działalności, zastosowano ocenę opisową.

¹¹ Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm. Dalej także: *uogn*.

Władze Polskiego Holdingu Nieruchomości SA realizowały wprawdzie konsekwentnie założone strategie optymalizacji struktury portfela nieruchomości oraz poprawy efektywności zarządzania aktywami, a także przeprowadziły optymalizację podatkową, niemniej dopuściły do istotnych nieprawidłowości działalności Spółki. Nieprawidłowości te polegały m.in. na:

- **niepodjęciu działań w celu określenia liczby umów, które zostały zawarte przez spółki zależne od PHN bez wymaganej zgody Ministra SP,**
- **nieprzekazaniu Komisji Nadzoru Finansowego, Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie SA i do publicznej wiadomości informacji o wyniku przeprowadzonego przez jednego z akcjonariuszy audytu dotyczącego roszczeń Skarbu Państwa wobec spółki zależnej od PHN oraz**
- **zawarciu ze spółkami zależnymi umów o wsparcie i doradztwo, będących faktycznie umowami o zarządzanie, bez wymaganej uchwały Walnego Zgromadzenia Akcjonariuszy PHN, co czyni je nieważnymi z mocy prawa.**

Warszawski Holding Nieruchomości SA gospodarnie zarządzał portfelem posiadanych nieruchomości, w ramach ustalonego ładu korporacyjnego, poprzez ich wynajem, zbywanie i prowadzenie niezbędnych prac remontowych podnoszących wartość nieruchomości. Władze WHN SA, wbrew ustawowemu obowiązkowi, nie zgłosiły jednak Prezydentowi m.st. Warszawy zmiany sposobu użytkowania nieruchomości mieszkaniowych, wskutek czego zaniżono należne opłaty z tytułu wieczystego użytkowania tych nieruchomości o ponad 1,2 mln zł. Ponadto członkowie Zarządu WHN bezpodstawnie pobrali ponad 450 tys. zł z tytułu tzw. świadczeń dodatkowych, które mogą być przyznawane obok wynagrodzenia za pracę.

2.2 Synteza wyników kontroli

1. W prowadzonej przez Ministra SP ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa według stanu na dzień 24 września 2013 r. znajdowało się 778 nieruchomości o łącznej powierzchni gruntów ponad 1 114 ha i łącznej powierzchni użytkowej budynków ok. 1 935,3 tys. m². Ewidencja ta prowadzona była rzetelnie, niekompletność danych stwierdzono tylko w trzech spośród 21 zbadanych zapisów. [str. 20–22 *Informacji*]
2. Minister Skarbu Państwa rzetelnie i w sposób celowy gospodarował nieruchomościami wchodzącymi w skład zasobu Skarbu Państwa. Przede wszystkim konsekwentnie dokonywał oszacowań zapotrzebowania uprawnionych instytucji państwowych na nieruchomości oraz ustalał liczbę i rodzaje nieruchomości, które mogłyby zostać przeznaczone na zaspokojenie tych potrzeb poprzez ustanowienie trwałego zarządu. Wyniki szacunków ujawniały skalę istniejących niedoborów. W 2012 r. jednostki wymienione w art. 60a *uogn*¹² odpłatnie użytkowały nieruchomości spoza zasobu SP, o łącznej powierzchni ok. 130 tys. m², wydając na ten cel łączną kwotę ponad 86 mln zł. W okresie objętym kontrolą NIK utworzone zostały cztery nowe jednostki organizacyjne¹³, które powinny zostać wyposażone w nieruchomości z zasobu SP. Tylko dla jednej z nich Minister SP dysponował odpowiednią nieruchomością. [str. 16–18 *Informacji*]

¹² Patrz także: *charakterystyka stanu prawnego*, str. 13 *Informacji*.

¹³ Tj.: Prokuratura Generalna, Biuro Rzecznika Praw Pacjenta, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji oraz Biuro ds. Substancji Chemicznych.

3. Według stanu na dzień 31 października 2013 r., Prezydent m.st. Warszawy gospodarował zasobem nieruchomości Skarbu Państwa obejmującym grunty o łącznej powierzchni 4 423,1 ha oraz budynki o łącznej powierzchni 85,7 tys. m², w tym mieszkalnej 52,3 tys. m² i użytkowej 33,4 tys. m² (stan na dzień 30 czerwca 2013 r.). Do powierzchni użytkowej lokali mieszkalnych, wbrew postanowieniom *rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków*¹⁴ nie włączano powierzchni tzw. pomieszczeń przynależnych – z powodu braku danych, a tym samym nie pobierano od nich podatku od nieruchomości. NIK zwraca uwagę, że problem niepobierania podatku od nieruchomości od pomieszczeń przynależnych może dotyczyć również innych prezydentów miast na prawach powiatu i starostów oraz pozostałych zasobów nieruchomości (gminnych, powiatowych i wojewódzkich). [str. 23–24 *Informacji*]
4. Prezydent m.st. Warszawy sporządzał trzyletnie plany wykorzystania zasobu nieruchomości SP nie zamieszczając w nich wszystkich informacji wymaganych w art. 23 ust. 1 *uogn*. Ponadto, w Urzędzie m.st. Warszawy nie prowadzono ewidencji nieruchomości przeznaczonych na potrzeby jednostek państwowych wymienionych w art. 60 ust. 1 *uogn*. Było to konsekwencją – niewłaściwej, nie tylko zdaniem NIK – interpretacji Prezydenta m.st. Warszawy, w kwestii organu, który powinien prowadzić taką ewidencję. [str. 24–25 *Informacji*]
5. Prezydent m.st. Warszawy, zgodnie z art. 23 ust. 1a *uogn*, terminowo sporządzał i przekazywał Wojewodzie Mazowieckiemu roczne sprawozdania z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa, zwracając jednak Wojewodzie uwagę, że zakres żądanych przez niego informacji wykracza poza zakres planu wykorzystania zasobu. Pełne zadośćuczynienie tym żądaniom wymagałoby więc pozyskania dodatkowych danych. NIK, uznając za niedopuszczalne kwestionowanie uprawnień nadzorczych Wojewody przez organ samorządu, zwraca uwagę, że przepisy *uogn* nie określają wzoru ani nie wskazują danych jakie powinny znaleźć się w sprawozdaniu. Brak jednolitości postępowania wojewodów w tym zakresie potwierdziły informacje i wyjaśnienia zebrane przez NIK w trakcie niniejszej kontroli od Prezydentów Wrocławia i Poznania. [str. 25–27 *Informacji*]
6. Prezydent m.st. Warszawy opieszale przekazywał Ministrowi Skarbu Państwa nieruchomości do wykorzystania dla jednostek wymienionych w art. 60 ust. 1 i art. 60a *uogn*. NIK skontrolowała przebieg 24 procedur protokolarnego przekazania nieruchomości stwierdzając, że w 22 spośród nich nie dotrzymano ustawowego, dwumiesięcznego terminu zakończenia. Istotną przyczyną wydłużania tego terminu było rozproszenie dokumentów pomiędzy dzielnicami i komórkami organizacyjnymi Urzędu m.st. Warszawy utrudniające analizy stanów prawnych nieruchomości oraz gromadzenie lub aktualizację dokumentacji. [str. 27–28 *Informacji*]
7. Instytut Pamięci Narodowej, od rozpoczęcia działalności w 2000 r., podejmował wszelkie niezbędne działania w celu trwałego pozyskania nieruchomości na swoją siedzibę. Wielokrotne wystąpienia Prezesa IPN do Prezesa Rady Ministrów, Ministra Skarbu Państwa, Ministra Finansów, Prezydenta m.st. Warszawy oraz do Spółki RUCH SA (właściciela zajmowanej przez Instytut nieruchomości w Warszawie, przy ul. Towarowej 28) nie przyniosły pożądanych rezultatów. Nie została także zrealizowana koncepcja zamiany nieruchomości przy ul. Towarowej 28 na inną o ekwiwalentnej wartości, którą mogłaby przejąć Spółka RUCH SA. Zakup przez IPN

¹⁴ Dz.U. Nr 38, poz. 454 ze zm. Dalej: *rozporządzenie*.

nieruchomości przy ul. Towarowej 28 nie doszedł do skutku, ze względu na nie przyznanie Instytutowi środków budżetowych w wysokości 39 mln zł na wydatki majątkowe. Ostatecznie, IPN przeniósł swoją siedzibę do nieruchomości przy ul. Wołoskiej 7, uzyskanej od Agencji Rozwoju Przemysłu SA. [str. 30–38 *Informacji*]

8. Od dnia 20 kwietnia 2001 r., w którym IPN przejął użytkowanie od Spółki RUCH SA nieruchomości przy ul. Towarowej 28, Instytut poniósł koszty jej dostosowania i niezbędnego wyposażenia w łącznej kwocie 41,2 mln zł. W ocenie NIK, wydatki te były konieczne dla zapewnienia możliwości prowadzenia ustawowej działalności IPN. Kontrola nie wykazała nieprawidłowości przy ich dokonywaniu. W związku z przeniesieniem siedziby z ul. Towarowej 28 na ul. Wołoską 7, dodatkowe koszty IPN wyniosły 11,2 mln zł. [str. 38 *Informacji*]
9. NIK pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości oceniła proces prywatyzacji Polskiego Holdingu Nieruchomości SA. Procedury prywatyzacyjne zastosowane przez Ministerstwo Skarbu Państwa nie odbiegały od przyjętych w tym zakresie reguł. Cenę emisyjną jednej akcji PHN SA, ustalono w oparciu o niezależne wyceny renomowanych firm doradczych na poziomie 22 zł, przy księgowej wartości jednej akcji 40,34 zł, a więc z dyskontem w wysokości 40,5%, mieszczącym się w granicach przyjętych w okresie przeprowadzenia pierwszej oferty publicznej¹⁵ PHN SA, dla spółek sektora deweloperskiego, notowanych na GPW. Skarb Państwa uzyskał ze sprzedaży pakietu 25% akcji PHN SA przychody w wysokości 238 612 tys. zł, przy kosztach w wysokości 1 844,5 tys. zł (4,96% przychodów). Nieprawidłowości ujawnione w toku kontroli polegały na braku reakcji na ryzyka wymienione w prospekcie emisyjnym PHN SA oraz na nierzetelnej współpracy pomiędzy komórkami organizacyjnymi Ministerstwa. [str. 51–54, 60 *Informacji*]
10. NIK negatywnie oceniła zaniechanie ustalenia przez PHN SA oraz Ministra Skarbu Państwa pełnego zakresu skutków ryzyk opisanych w *Prospekcie emisyjnym Polskiego Holdingu Nieruchomości SA*, wynikających z nieważności części umów najmu zawartych bez zgody Ministra SP przez spółki grupy kapitałowej. Skala umów zawartych bez zgody Ministra SP jest trudna do oszacowania. Na zbadane przez NIK 14 takich umów, siedem, których przedmiotem były operacje o wartości 15 mln zł, było nieważnych z mocy prawa wskutek braku zgody. Nie zostały także uwzględnione potencjalne roszczenia Skarbu Państwa, z tytułu nieprawidłowego ustalenia liczby akcji dla pracowników spółek, w wyniku połączenia których powstał Warszawski Holding Nieruchomości SA. Efektem tego ryzyka są roszczenia SP, których kwota wynosi ponad 7,4 mln zł. [str. 54–60 *Informacji*]
11. PHN SA jako spółka Skarbu Państwa przeprowadziła procesy restrukturyzacji (optymalizacji) podatkowej, polegające na zwiększeniu, w drodze czynności cywilno-prawnych, wartości podatkowej nieruchomości w celu wyeliminowania różnicy pomiędzy ich wartością bilansową (księgową), a niższą wartością podatkową, opartą na koszcie historycznym. W efekcie restrukturyzacji PHN SA rozwiązał rezerwę z tytułu odroczonego podatku dochodowego w kwocie, utworzonej zgodnie z przepisami o rachunkowości. NIK nie kwestionuje legalności tych operacji, ale zwraca uwagę, że potencjalnym ich skutkiem może być zmniejszenie, w okresie kilku lub kilkunastu lat, wpływów podatkowych z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych co najmniej o kwotę rozwiązanej rezerwy (w przypadku sprzedaży

¹⁵ Dalej także: IPO – *Initial Public Offering*.

wszystkich nieruchomości objętych restrukturyzacją podatkową) czyli ok. 78 300 tys. zł. Ryzykiem przeprowadzenia restrukturyzacji jest możliwość jej uznania przez organy podatkowe za działanie pozorne, którego celem jest podniesienie wartości podatkowej wybranych nieruchomości, bez uiszczania podatku dochodowego. [str. 43–46 *Informacji*]

12. W spółkach grupy kapitałowej Polskiego Holdingu Nieruchomości SA nie przestrzegano uchwał organów spółek przy ustalaniu świadczeń dodatkowych osobom wchodzącym w skład organów tych spółek. NIK zwraca przy tym uwagę, iż w wyniku przekazania przez Skarb Państwa części swoich uprawnień właścicielskich osobom zatrudnionym w PHN SA, powstała sytuacja, w której osoby wchodzące w skład organów spółek grupy, podejmowały decyzje w swoich własnych sprawach, np. w związku z ustalaniem sobie wynagrodzeń. [str. 48–51 *Informacji*]
13. Warszawski Holding Nieruchomości SA nie dokonał zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania części nieruchomości, z mieszkalnego na biurowe, a tym samym korzystał z tych lokali w sposób niezgodny z przeznaczeniem. W konsekwencji Spółka zaniżyła wnoszone opłaty z tytułu użytkowania wieczystego gruntu, na którym posadowione są te nieruchomości o kwotę co najmniej 1,2 mln zł. [str. 62–63 *Informacji*]
14. Finansowe rezultaty kontroli wyniosły łącznie 28 891,5 tys. zł, w tym:
 - Uszczuplenie środków lub aktywów:
 - 5 875 tys. zł – utracone przez SP aktywa o równowartości 130 335 akcji przyznanych bezpodstawnie uprawnionym pracownikom WHN SA, wskutek błędu w oszacowaniu wartości Spółki [str. 57–64 *Informacji*];
 - 1 257,8 tys. zł – zaniżona wartość opłaty z tytułu wieczystego użytkowania gruntu, wskutek niezgłoszenia przez WHN SA zmiany sposobu użytkowania nieruchomości z mieszkalnych na biurowe [str. 62–63 *Informacji*].
 - Kwoty nienależnie uzyskane:
 - 6 300 tys. zł – uzyskane przez PHN SA przychody z tytułu realizacji umów o zarządzanie zawartych z podmiotami zależnymi bez wymaganej przepisem art. 393 pkt 7 *ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych*¹⁶ uchwały Walnego Zgromadzenia Spółki (umowy te z mocy prawa są nieważne) [str. 46–47 *Informacji*].
 - Kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa:
 - 458,7 tys. zł – kwota wypłacona bez stosownej podstawy członkom Zarządu Spółki WHN SA z tytułu świadczeń dodatkowych [str. 63–65 *Informacji*].
 - Kwoty wydatkowane w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa:
 - 15 043,8 tys. zł wartość przedmiotu umów zawartych z naruszeniem postanowień art. 5a *ust. 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa*¹⁷ (umowy te z mocy prawa są nieważne) [str. 54–57 *Informacji*].
 - Kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami:
 - 32,7 tys. zł. – tj. różnica kwoty najmu luksusowego samochodu terenowego i kosztu najmu innych samochodów w późniejszym okresie.

¹⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 1030 ze zm. Dalej: *ksh*.

¹⁷ Dz. U. z 2012 r. poz. 1224. Dalej: *ustawa o zasadach wykonywania uprawnień SP*.

Gospodarowanie zasobem nieruchomości Skarbu Państwa uwarunkowane jest kilkoma zasadniczymi czynnikami. Jednym z tych czynników jest znaczący deficyt nieruchomości, które mogą być przeznaczone na potrzeby jednostek organizacyjnych wymienionych w art. 60 ust. 1 i art. 60a ust. 1 *uogn*, skumulowany głównie w Warszawie. Deficyt ten, wobec braku budowy nowych siedzib na potrzeby instytucji państwowych, będzie się pogłębiał. MSP szacuje, że tylko do 2016 r. pojawi się zapotrzebowanie na 60 tys. m² nowej powierzchni, w tym w Warszawie na 55,9 tys. m². W zasobie SP znajdują się wprawdzie nieruchomości niewykorzystywane przez ww. jednostki, ale ich parametry nie odpowiadają zgłaszanym potrzebom. Ograniczenia w powstawaniu nowych powierzchni wynikają głównie z braku środków budżetowych, które mogłyby zostać przeznaczone na konieczne inwestycje. Jednocześnie budżet ponosi wydatki związane z wynajmem niezbędnych pomieszczeń na rynku komercyjnym, wydatkując ok. 86 mln zł rocznie¹⁸.

Znamienny w tym względzie jest przykład Instytutu Pamięci Narodowej, który nie otrzymał środków w kwocie 39 mln zł na wykupienie siedziby przy ul. Towarowej 28 w Warszawie. W konsekwencji IPN zmuszony był do zmiany siedziby. Przy ul. Towarowej 28 Instytut korzystał z budynków o łącznej powierzchni użytkowej wynoszącej 9 328,42 m², a roczny koszt wynajmu tej nieruchomości na warunkach komercyjnych wynosił ok. 5,4 mln zł, co oznacza, iż koszt zakupu tej nieruchomości, zwróciłby się Skarbowi Państwa po ok. siedmiu latach. Wartość budynku pozyskanego z Agencji Rozwoju Przemysłu SA przy ul. Wołoskiej 7 oszacowana została na kwotę 30,2 mln zł, przy czym łączna powierzchnia biurowa jest tam istotnie mniejsza – wynosi bowiem 6 813 m². Według szacunków NIK koszt budowy nieruchomości, zwróciłby się po ok. 10 latach, biorąc pod uwagę koszty najmu nieruchomości na rynku komercyjnym.

Zdaniem NIK celowe jest:

- rozważenie przez Ministra Skarbu Państwa podjęcia rozwiązań systemowych, polegających na budowie lub zakupie nowych powierzchni na rynku komercyjnym; wiąże się to wprawdzie z koniecznością poniesienia w krótkim okresie znacznych nakładów, lecz długookresowo byłoby to rozwiązanie ekonomicznie uzasadnione, ze względu na redukcję wydatków budżetu państwa.

Wyniki kontroli w Polskim Holdingu Nieruchomości SA oraz Warszawskim Holdingu Nieruchomości SA wskazują na potrzebę zwrócenia przez Ministra Skarbu Państwa uwagi – w ramach sprawowanego nadzoru właścicielskiego – na konsekwencje dopuszczenia do swoistej unii personalnej w grupie kapitałowej PHN SA, w wyniku której członkowie Zarządu PHN SA mieli faktycznie decydujący wpływ na decyzje w swoich sprawach dotyczące m.in. przysługujących wynagrodzeń i świadczeń dodatkowych z tytułu zasiadania w organach spółek zależnych PHN SA oraz udzielania absolutorium (wskutek osobistego reprezentowania Polskiego Holdingu Nieruchomości SA lub wyznaczania przedstawicieli PHN SA i udzielania im rekomendacji co do sposobu głosowania na Walnym Zgromadzeniu Warszawskiego Holdingu Nieruchomości SA)¹⁹.

¹⁸ Według szacunków MSP jednostki określone w art. 60a *uogn* wynajmowały w Warszawie ok. 82 tys. m² powierzchni użytkowej, za ok. 68 mln zł rocznie.

Przyjmując wartość 1m² powierzchni użytkowej w granicach 4,4 tys. zł-7,3 tys. zł, hipotetyczny koszt zakupu wynajmowanej w Warszawie powierzchni wynosi szacunkowo od ok. 328 mln zł do ok. 600 mln zł. Jest to równowartość wydatków ponoszonych na wynajem tej powierzchni w okresie od 5 do 9 lat.

¹⁹ Strukturę grupy kapitałowej i przykład powiązań personalnych przedstawiano w Załączniku nr 3 na str. 74 *Informacji*.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca również uwagę na możliwość unikania ograniczeń wynikających z ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi²⁰ poprzez pionową rozbudowę struktury holdingu. W odniesieniu do jednostek objętych niniejszą kontrolą, ustawa ta ma zastosowanie do Polskiego Holdingu Nieruchomości SA, który z dniem utworzenia był jednoosobową Spółką Skarbu Państwa, a po pierwszym etapie prywatyzacji jest Spółką z większościowym udziałem Skarbu Państwa (odpowiednio art. 1 pkt 4 i 5 ustawy kominowej). Ustawie kominowej podlega również Warszawski Holding Nieruchomości SA (jako tzw. spółka – córka), w którym PHN SA jest udziałowcem większościowym, a Skarb Państwa mniejszościowym (art. 1 pkt 7). Dlatego też w Spółkach tych wynagrodzenia członków organów podlegają ograniczeniom wynikającym z ustawy kominowej. Warszawski Holding Nieruchomości posiada wprawdzie 100% udziałów w Spółce Agro-man Sp. z o.o., ale w świetle ustawy kominowej Spółka ta (jako tzw. spółka – wnuczka) nie jest już traktowana jako Spółka z udziałem Skarbu Państwa, lecz jako podmiot w pełni prywatny, chociaż żaden prywatny inwestor nie wniósł do tej Spółki kapitałów, a cały jej majątek stanowi *de facto* majątek Skarbu Państwa.

Tak więc te same osoby, wchodząc w skład organów PHN SA i WHN SA podlegały ograniczeniom wynikającym z ustawy kominowej, a zasiadając w organach Spółki Agro-Man Sp. z o.o. tym ograniczeniom już nie podlegały i mogły dowolnie ustalać wysokość swoich wynagrodzeń. W ocenie NIK, sytuacja ta nie znajduje racjonalnego uzasadnienia.

Wyniki kontroli dotyczące przestrzegania art. 5a ustawy o zasadach wykonywania uprawnień SP, przez spółki wchodzące w skład grupy kapitałowej PHN SA wskazują, iż nadzór Ministra Skarbu Państwa jest w tym zakresie iluzoryczny. Minister Skarbu Państwa pomimo wiedzy o ignorowaniu tego przepisu nie podejmował żadnych czynności przeciwdziałających naruszaniu prawa.

²⁰ Dz. U z 2013 r., poz. 254 ze zm. Dalej: *ustawa kominowa*.

4.1 Uwarunkowania organizacyjne

Skarb Państwa posiada zasoby nieruchomości, które przeznaczone są m.in. na zaspokajanie potrzeb lokalowych nowotworzonych jednostek administracji publicznej. Przykład IPN, który od momentu utworzenia w 2000 r. wykorzystywał nieruchomość niebędącą własnością Skarbu Państwa i jednocześnie dokonywał znaczących wartościowo inwestycji w zajmowanym obiekcie, wskazywał na możliwość wystąpienia nieprawidłowości związanych z niewłaściwym gospodarowaniem nieruchomościami lokalowymi Skarbu Państwa. Instytucje odpowiedzialne za wyposażanie tej jednostki w majątek trwały niezbędny do prowadzenia działalności statutowej przez kilkanaście lat nie doprowadziły do uregulowania stanu prawnego nieruchomości wykorzystywanej przez IPN, a będącej własnością prywatyzowanej spółki RUCH SA.

Jednocześnie Skarb Państwa posiada liczne nieruchomości, które wykorzystywane są na cele komercyjne, za pośrednictwem podmiotów dysponujących majątkiem Skarbu Państwa, jak np. Polski Holding Nieruchomości SA. Majątek ten, w wyniku procesów prywatyzacyjnych, przestaje być własnością Skarbu Państwa.

Wyniki wcześniejszych kontroli NIK, w szczególności kontroli *Wykorzystania nieruchomości Skarbu Państwa położonych na terenie m.st. Warszawy na potrzeby ministerstw, urzędów centralnych i państwowych osób prawnych* wykazały szereg nieprawidłowości związanych z zarządzaniem nieruchomościami Skarbu Państwa, w szczególności związanych z brakiem współpracy w kontrolowanym obszarze, pomiędzy ówczesnym Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji, którego zadania w tym zakresie przejęło od 2009 r. MSP, a Urzędem m.st. Warszawy.

4.2 Charakterystyka stanu prawnego

Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa reguluje *ustawa o gospodarce nieruchomościami*. Zgodnie z art. 11 tej ustawy organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami jest starosta²¹, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej. W art. 21 *uogn* ustalono jakie nieruchomości wchodzą do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa.

Nieruchomościami wchodzącymi w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa²² przeznaczonymi na potrzeby statutowe jednostek wymienionych w art. 60 ust. 1 *uogn*²³ oraz w art. 60a ust. 1 *uogn*²⁴ gospodaruje Minister Skarbu Państwa (przed 2009 r. – Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji²⁵). Sposób gospodarowania nieruchomościami przez Ministra SP określają odpowiednio przepisy art. 60 ust. 2-4 oraz art. 60a ust. 2-4 *uogn*. M.in. oddaje on uprawnionym jednostkom nieruchomości Skarbu Państwa w trwały zarząd (w drodze decyzji, nieodpłatnie – art. 60 ust. 2 i art. 60a ust. 3 *uogn*).

²¹ W Warszawie zadania starosty wykonuje Prezydent m.st. Warszawy.

²² Obejmuje on nieruchomości, które stanowią przedmiot własności Skarbu Państwa oraz będące przedmiotem użytkowania wieczystego Skarbu Państwa (art. 4 pkt 2 *uogn*).

²³ W tym: Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i innych sądów administracyjnych, Najwyższej Izby Kontroli, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Prokuratury Generalnej, Krajowego Biura Wyborczego, Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz Państwowej Inspekcji Pracy.

²⁴ Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Rządowego Centrum Legislacji, Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa, ministerstw i urzędów centralnych oraz Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (z wyłączeniem rejonów).

²⁵ Dalej: Minister SWiA.

Instytucja trwałego zarządu określona jest w art. 43–50 ustawy *uogn*. Jednostka organizacyjna ma prawo korzystania z nieruchomości oddanej w trwały zarząd w celu prowadzenia działalności należącej do zakresu jej działania oraz, za zgodą organu nadzorującego, do zabudowy, odbudowy, rozbudowy, nadbudowy, przebudowy lub remontu obiektu budowlanego na nieruchomości. Nieruchomości lub ich części oddane w trwały zarząd ministerstwom i urzędom centralnym mogą być oddawane innym podmiotom w najem, dzierżawę lub użyczenie – za zgodą Ministra SP.

Trwały zarząd ustanawia się na czas nieoznaczony lub oznaczony. Z wnioskiem o jego ustanowienie występuje jednostka organizacyjna, wskazując w nim nieruchomość, której dotyczyć ma trwały zarząd. Trwały zarząd wygasa z upływem okresu, na który został ustanowiony albo na skutek wydania decyzji Ministra SP o jego wygaśnięciu.

Objęcie nieruchomości w trwały zarząd następuje na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego. Likwidacja jednostki organizacyjnej sprawującej trwały zarząd nieruchomości powoduje jego wygaśnięcie. Jeżeli likwidacja jednostki organizacyjnej następuje w wyniku przekształceń organizacyjnych, właściwy organ orzeka o wygaśnięciu trwałego zarządu przysługującego likwidowanej jednostce organizacyjnej albo o jego wygaśnięciu z równoczesnym ustanowieniem trwałego zarządu na rzecz jednostek organizacyjnych utworzonych w wyniku tych przekształceń lub na rzecz jednostek przejmujących zadania jednostki likwidowanej.

Przepisy dotyczące Prezydenta m.st. Warszawy w zakresie objętym kontrolą

Zgodnie z art. 12 *uogn* starosta jest zobowiązany do gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki²⁶.

Stosownie do treści art. 23 ust. 1 ustawy *uogn*, zasobem nieruchomości Skarbu Państwa gospodarują starostowie wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej²⁷. Czynności wchodzące w zakres gospodarowania przez starostów nieruchomościami, to m.in. ewidencjonowanie nieruchomości zgodnie z katastrzem nieruchomości; dokonywanie ich wyceny; sporządzanie planów wykorzystania zasobu; zbywanie i nabywanie, za zgodą wojewody, nieruchomości wchodzących w skład zasobu; ich wydzierżawianie, wynajem i użyczenie oraz podejmowanie czynności w postępowaniu sądowym w sprawach o własność lub inne prawa rzeczowe na nieruchomości, o roszczenia ze stosunku najmu lub dzierżawy, o stwierdzenie nabycia spadku, o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie oraz o wpis w księdze wieczystej lub o założenie księgi wieczystej.

*Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne*²⁸ reguluje między innymi sprawy ewidencji gruntów i budynków. Stosownie do art. 2 pkt 8 *pgik*, ewidencja gruntów i budynków jest to jednolity dla kraju, systematycznie aktualizowany zbiór informacji o gruntach, budynkach

²⁶ Pojęcie prawidłowej gospodarki (występujące również w przepisach innych aktów prawnych) nie zostało przez ustawodawcę zdefiniowane. Przy rozumieniu tego pojęcia należy posilkować się poglądami doktryny, tj. m.in.: *Treść pojęcia zasad prawidłowej gospodarki obejmuje czynności faktyczne i prawne. Do pierwszych należy zaliczyć czynności zabezpieczające nieruchomości przed uszkodzeniem lub zniszczeniem (...). Nieruchomości powinny przynosić pożytki przekraczające koszty utrzymania. Ma to być gospodarowanie efektywne z punktu widzenia oceny właściciela i z punktu widzenia interesu społecznego (...). Do zakresu prawidłowego gospodarowania można przykładowo zaliczyć czynności prawne zmierzające do ustalenia prawa własności, do ochrony własności nieruchomości w wypadkach jej naruszeń, rozgraniczenia nieruchomości, dokonywanie podziałów i scaleń oraz podziałów nieruchomości, jak również wyposażanie ich w niezbędne urządzenia infrastruktury technicznej.* (J. Szachułowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, *Gospodarka nieruchomościami Komentarz*, Warszawa 2003, str. 55).

²⁷ Z zastrzeżeniem art. 43 ust. 2 i 4, art. 57 ust. 1, art. 58–60 oraz art. 60a *uogn*.

²⁸ Dz.U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 ze zm. Dalej: *pgik*.

i lokalach, ich właścicielach oraz o innych osobach fizycznych lub prawnych władających tymi gruntami, budynkami i lokalami. Ewidencję gruntów i budynków prowadzą starostowie (art. 7d pkt 1, art. 22 ust. 1 *pgik*).

Na podstawie art. 26 ust. 2 *pgik*, Minister Rozwoju Regionalnego i Budownictwa w *rozporządzeniu w sprawie ewidencji gruntów i budynków* określił m.in. sposób zakładania ewidencji gruntów i budynków, prowadzenia ewidencji, szczegółowy zakres informacji objętych ewidencją, sposób i terminy sporządzania powiatowych, wojewódzkich i krajowych zestawień zbiorczych danych objętych ewidencją.

Starosta prowadząc ewidencję zobowiązany jest w szczególności do utrzymywania systemu informatycznego obsługującego bazy danych ewidencyjnych w ciągłej gotowości operacyjnej, utrzymania operatu ewidencyjnego w stanie aktualności, tj. zgodności z dostępnymi dla organu dokumentami i materiałami źródłowymi, archiwizacji wycofanych danych ewidencyjnych, udostępniania danych ewidencyjnych, okresowej weryfikacji danych ewidencyjnych oraz modernizacji ewidencji (§ 44).

Dane zawarte w ewidencji podlegają aktualizacji z urzędu lub na wniosek osób, organów i jednostek organizacyjnych, o których mowa w § 10 i 11 rozporządzenia (§ 46 ust. 1). Z urzędu wprowadza się zmiany wynikające z prawomocnych orzeczeń sądowych, aktów notarialnych, ostatecznych decyzji administracyjnych, aktów normatywnych, opracowań geodezyjnych i kartograficznych, przyjętych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, zawierających wykazy zmian danych ewidencyjnych, dokumentacji architektoniczno-budowlanej gromadzonej i przechowywanej przez organy administracji publicznej oraz ewidencji publicznych prowadzonych na podstawie innych przepisów (§ 46 ust. 2).

Ogólne zasady funkcjonowania spółek kapitałowych

Zasady funkcjonowania spółek kapitałowych regulują przepisy *ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych*. Zasady funkcjonowania spółki akcyjnej określone zostały od art. 301 do art. 490 *ksh*. PHN SA jako spółka notowana na Warszawskiej Giełdzie Papierów Wartościowych podlega również przepisom *ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi*²⁹.

Organami spółki akcyjnej są Zarząd, Rada Nadzorcza, Walne Zgromadzenie Akcjonariuszy.

Podstawowe zasady funkcjonowania spółki akcyjnej określa jej statut. Zgodnie ze Statutem Polskiego Holdingu Nieruchomości SA³⁰ Skarb Państwa, reprezentowany przez Ministra SP, jest uprawniony do powoływania członków rady nadzorczej na Walnym Zgromadzeniu (§ 32 pkt 2 Statutu). Spółka do momentu, gdy Skarb Państwa był jej jedynym akcjonariuszem podlegała przepisom *ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa*, w szczególności określonego w art. 5a ust. 1 obowiązku uzyskania zgody ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa na dokonanie czynności prawnej w zakresie rozporządzenia składnikami aktywów trwałych w rozumieniu przepisów o rachunkowości, jeżeli wartość rynkowa przedmiotu rozporządzenia przekracza równowartość w złotych kwoty 50 tys. euro, obliczonej na podstawie średniego kursu ogłoszonego przez Narodowy Bank Polski według stanu z dnia wystąpienia o zgodę. Czynność prawna dokonana z naruszeniem tego obowiązku,

²⁹ Dz. U. z 2014 r., poz. 94.

³⁰ W brzmieniu uchwalonym przez Nadzwyczajne Walne Zgromadzenie (NWZ) w dniu 24 maja 2012 r.

jest nieważna (art. 5a ust. 2 ustawy). Uznanie czynności prawnej za bezwzględnie nieważną następuje w drodze orzeczenia sądowego, które ma charakter stwierdzający, tzw. deklaratoryjny. PHN podlegał również przepisom ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi.

4.3 Istotne ustalenia kontroli

4.3.1. Ministerstwo Skarbu Państwa

4.3.1.1. Wyposażanie nowopowstałych jednostek administracji publicznej w majątek trwałe oraz zagospodarowywanie majątku po podmiotach zlikwidowanych

Zapotrzebowania jednostek organizacyjnych wymienionych w *uogn* na nieruchomości niezbędne do prowadzenia ich działalności statutowej

W ewidencji Ministra Skarbu Państwa, według stanu na dzień 24 września 2013 r., znajdowało się 778 nieruchomości o łącznej powierzchni gruntów ponad 1 114 ha i łącznej powierzchni użytkowej budynków ok. 1 935 260 m².

Według stanu na dzień 21 października 2013 r. 17 (spośród 75) jednostek, o których mowa w art. 60a ust. 1 *uogn*, nie miało w trwałym zarządzie żadnej nieruchomości z zasobu SP, natomiast spośród 30 jednostek wymienionych w art. 60 ust. 1 *uogn* tylko 19 ma w pełni zaspokojone potrzeby lokalowe, dzięki wykorzystaniu nieruchomości z zasobu SP.

W sporządzonym przez Ministra SP trzyletnim *Planie wykorzystania zasobu nieruchomości SP na lata 2013–2016* przewidziano brak możliwości pełnego zaspokojenia potrzeb zgłaszanych przez te jednostki, ze względu na brak w zasobach nieruchomości o określonych parametrach. Przewidywane zapotrzebowanie na dodatkową powierzchnię użytkową określono w *Planie* na ok. 63 tys. m², w tym na terenie Warszawy – ok. 56 tys. m².

Decyzje o wynajmie powierzchni na rynku komercyjnym leżą w gestii dyrektorów generalnych urzędów. Według szacunków MSP jednostki określone w art. 60a *uogn* wynajmowały w 2009 r. ok. 132 tys. m² powierzchni za ok. 45 mln zł rocznie. Powierzchnie wynajmowane w Warszawie to ponad 66% wynajmowanej powierzchni ogółem, a związane z tym koszty stanowiły blisko 78% łącznej kwoty czynszów najmu.

Do 2012 r. wielkości te zasadniczo się nie zmieniły, za wyjątkiem wzrostu kosztów. W 2012 r. jednostki określone w art. 60a *uogn* użytkowały spoza zasobu SP ok. 130 tys. m² powierzchni za ok. 86 mln zł rocznie. Ponad 63% powierzchni wynajmowanej było w Warszawie za 68 mln zł rocznie (79% łącznej kwoty).

W okresie od 1 stycznia 2009 r. do 31 sierpnia 2013 r. Minister SP, po rozpatrzeniu wniosków jednostek określonych w art. 60a ust. 1 *uogn*, wydał na podstawie art. 43 ust. 3 *uogn*, łącznie 723 decyzje w sprawie wyrażenia zgody na wynajem, dzierżawę lub użyczenie przez te jednostki części nieruchomości innym podmiotom, głównie w celu prowadzenia działalności gastronomicznej – stołówki, bufetu lub kiosku albo zgodę na użyczenie części nieruchomości innym jednostkom administracji rządowej. W pięciu przypadkach zostały wydane decyzje odmowne. Zgodnie z szacunkami MSP w 2009 r., urzędy określone w art. 60a *uogn* udostępniały podmiotom trzecim ok. 388 tys. m² powierzchni, osiągając wpływy w wysokości ok. 22 mln zł. MSP nie ma bieżących danych o skali tego zjawiska, gdyż *uogn* nie nakłada na Ministra SP obowiązku ewidencjonowania lub rejestrowania umów najmu lub użyczenia.

Oddawanie nieruchomości w trwały zarząd jednostek organizacyjnych wymienionych w art. 60 ust. 1 i art. 60a ust. 1 *uogn*

Od dnia 1 stycznia 2009 r. powstały: Prokuratura Generalna³¹, Biuro Rzecznika Praw Pacjenta³², Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji³³ oraz Biuro ds. Substancji Chemicznych³⁴. Jednostki te nie zostały wyposażone w nieruchomości z dniem ich utworzenia, pomimo iż zgodnie z art. 51 ust. 1 *uogn* państwowa osoba prawna oraz państwowa jednostka organizacyjna, z dniem ich utworzenia, powinna być wyposażana w nieruchomości niezbędne do ich działalności odpowiednio przez Ministra SP, organ założycielski lub przez organ nadzorujący. Jednostki, o których mowa, zgłosiły do MSP zapotrzebowanie na powierzchnię biurową.

1. Prokurator Generalny wystąpił do Ministra Skarbu Państwa z prośbą o udostępnienie siedziby (o powierzchni ok. 8 tys. m²). MSP zaproponowało PG przyłączenie się do wspólnej z innymi urzędami administracji rządowej procedury wynajęcia powierzchni biurowych na warszawskim rynku komercyjnym. PG nie skorzystała jednak z tej propozycji, ze względu na specyficzne wymagania w zakresie bezpieczeństwa. MSP zaproponowało więc rozważenie możliwości budowy przez PG nowego obiektu na gruncie należącym do zasobów SP, co umożliwiłoby spełnienie wszystkich warunków technicznych oraz pozwoliło na uniknięcie kosztów dostosowania obiektu wynajmowanego. MSP wskazało w tym celu nieruchomość o powierzchni 10,2 ha w Warszawie, przy ul. Raławickiej 132. Nieruchomość ta nie spełniła jednak oczekiwań PG. Ostatecznie ustanowiono trwały zarząd w stosunku do zabudowanej nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Krasińskiego, o powierzchni gruntu 1 378 m² i powierzchni użytkowej budynku 3 692 m², którą przekazało Ministerstwo Sprawiedliwości. PG dodatkowo wynajmuje 14 130 m² powierzchni biurowej i pomocniczej w Warszawie przy ul. Rakowieckiej.
2. Rzecznik Praw Pacjenta zgłosił zapotrzebowanie na ok. 1 000 m²–1 500 m² powierzchni biurowej w Warszawie. Biuro RPP wynajmuje na rynku komercyjnym ok. 840 m² powierzchni użytkowej w Warszawie, przy Al. Zjednoczenia (727 m²) oraz przy ul. Skalbmierskiej (114 m²).
3. Na rzecz Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji Minister SP ustanowił trwały zarząd w stosunku do nieruchomości w Warszawie przy ul. Królewskiej, o powierzchni gruntu 3 194 m² i powierzchni budynku ok. 11 000 m². Nieruchomość pozyskano do zasobu SP po rozwiązaniu umowy z dnia 13 sierpnia 1996 r. o odpłatne z niej korzystanie przez Biuro Projektów Budownictwa Ogólnego BUDOPOL SA.
4. Biuro ds. Substancji Chemicznych wynajmuje na rynku komercyjnym w Łodzi ok. 1 100 m² powierzchni użytkowej.

Brak możliwości pełnego zaspokojenia potrzeb PG oraz przekazania nieruchomości w trwały zarząd dla RPP i Biura ds. Substancji Chemicznych wynikał z braku w zasobie nieruchomości SP odpowiednich obiektów oraz z braku środków na zakup lub budowę nowych siedzib.

³¹ Wydzielona z Ministerstwa Sprawiedliwości. Dalej: Prokuratura lub PG.

³² Z przekształcenia Biura Praw Pacjenta przy Ministrze Zdrowia, ustawą z dnia 6 listopada 2008 r. *prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta* (Dz. U. z 2012 r., poz. 159 ze zm.). Dalej także: RPP.

³³ Wydzielenie z MSWiA i Ministerstwa Infrastruktury, rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji (Dz. U. Nr 250, poz. 1501). Dalej: MAC.

³⁴ Z przekształcenia Biura ds. Substancji i Preparatów Chemicznych.

W ocenie NIK, wynajmowanie powierzchni niezbędnej na statutowe cele jednostek określonych w art. 60 ust. 1 i 60a ust. 1 *uogn* powinno mieć wyłącznie charakter doraźny. Przemawia za tym wysokość stawek czynszu. Według szacunków NIK, ok. 10 letni okres wynajmowania nieruchomości na rynku komercyjnym, generuje koszty porównywalne do zakupu siedziby.

W okresie objętym kontrolą nie została zlikwidowana żadna jednostka organizacyjna wymieniona w art. 60 ust. 1 i art. 60a ust. 1 *uogn*. Utworzenie nowych jednostek tj. Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji oraz Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej³⁵ nastąpiło w drodze przekształcenia MSWiA oraz Ministerstwa Infrastruktury³⁶. Rada Ministrów dokonała też reorganizacji Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, który włączono w struktury Ministerstwa Spraw Zagranicznych, a MSP zlikwidowało swoje Delegatury. Nieruchomości, które były w trwałym zarządzie przekształconych jednostek są wykorzystywane przez nowe urzędy.

Nieruchomości w trwałym zarządzie zlikwidowanych Delegatur MSP w Toruniu i Poznaniu zostały przekazane w trwały zarząd Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad oraz Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

W związku z wystąpieniem Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, o przydzielenie nieruchomości na potrzeby Biura GIODO, Minister SP zauważył, że GIODO nie jest organem wymienionym w art. 60 ust. 1 *uogn* ani nie mieści się w zbiorze podmiotów, o których mowa w art. 60a ust. 1 *uogn*. W związku z tym Minister SP nie jest organem właściwym do wydania decyzji w sprawie ustanowienia na rzecz GIODO trwałego zarządu nieruchomości. Minister zwrócił także uwagę, że zasadnym byłoby dokonanie zmiany przepisu art. 60 ust. 1 *uogn* poprzez dopisanie GIODO do ustalonego w tym przepisie katalogu, gdyż status prawny tej jednostki oraz umiejscowienie w strukturze urzędów jest bliższe podmiotom wymienionym w tym artykule. W podobnej sytuacji był nowoutworzony urząd Prokuratury Generalnej RP, jednakże w tym przypadku dokonano zmiany *uogn* poprzez wprowadzenie PG do katalogu podmiotów wymienionych w art. 60 ust. 1 *uogn*.

■ Wydawanie decyzji o ustanowieniu i wygaśnięciu trwałego zarządu

W okresie od 1 stycznia 2009 r. do 31 sierpnia 2013 r. Minister SP wydał:

- 130 decyzji w sprawie ustanowienia trwałego zarządu;
- 145 decyzji w sprawie wygaśnięcia trwałego zarządu, na podstawie art. 46 *uogn*;
- 110 decyzji w sprawie wygaśnięcia trwałego zarządu, na podstawie art. 47 *uogn*;
- 54 inne decyzje, dotyczące np. przekazania trwałego zarządu, umorzenia postępowania w tym zakresie, utrzymania w mocy zaskarżonych decyzji dotyczących trwałego zarządu, zmiany wcześniej wydanych decyzji bądź odmowy ich zmiany.

Skontrolowano 16 decyzji dotyczących ustanowienia trwałego zarządu oraz 15 decyzji dotyczących wygaśnięcia trwałego zarządu. Stwierdzono, że:

³⁵ Następnie rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 27 listopada 2013 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju oraz zniesienia Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej włączono to ministerstwo i jego pracowników do Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 1390).

³⁶ Cztery rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2011 r. (Dz. U. z 2011 r. Nr 250, poz. 1500, 1501, 1502 i 1503).

- decyzje te zawierały wszystkie elementy wymagane dla decyzji o ustanowieniu trwałego zarządu, określone w art. 45 ust. 2 *uogn* oraz dla decyzji administracyjnej określone w art. 107 *ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego*³⁷;
- w 11 przypadkach zostały sporządzone protokoły zdawczo-odbiorcze przekazania nieruchomości, zgodnie z art. 45 ust. 3 *uogn*; pięć pozostałych nieruchomości znajdowało się już we władaniu podmiotu na rzecz którego ustanowiono trwały zarząd, w związku z czym sporządzanie protokołu nie było konieczne.

Minister SP może, w sytuacjach określonych w art. 46 ust. 2 pkt 2 *uogn*, wygasić trwały zarząd w odniesieniu do nieruchomości, która została udostępniona na zasadach komercyjnych bez uzyskania jego zgody. Art. 46 *uogn* nie daje jednak bezpośrednio uprawnień Ministrowi SP do kontroli wykonywania sposobu trwałego zarządu. Sposób wykonywania trwałego zarządu weryfikowano więc w MSP jedynie poprzez analizę informacji przekazywanych przez dyrektorów generalnych urzędów, wezwanie do uzupełnienia dokumentów lub do złożenia wyjaśnień. W przypadkach uchybień o charakterze ogólnym, stosowną informację o niej przekazywano dyrektorom generalnym wszystkich zainteresowanych jednostek. Art. 60 ust. 2a *uogn* nakłada bowiem na jednostki organizacyjne wykonujące trwały zarząd nieruchomości obowiązek współpracy z ministrem właściwym do spraw Skarbu Państwa oraz z innymi organami, które gospodarują nieruchomościami Skarbu Państwa.

Minister Skarbu Państwa wydał dwie decyzje w sprawie wygaśnięcia trwałego zarządu z urzędu, w przypadkach wskazanych w art. 46 ust. 2 *uogn*, w związku ze zgłoszeniem nieruchomości jako zbędne. Dotyczyło to nieruchomości Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz części nieruchomości Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

W okresie od 1 stycznia 2009 r. do 30 września 2013 r. do Ministra SP wpłynęło 117 wniosków o wydanie decyzji o wygaśnięciu trwałego zarządu na podstawie art. 47 ust. 1 *uogn* (gdy nieruchomość lub jej część stała się zbędna).

Do 2 października 2013 r. w MSP rozpatrzono 110 wniosków, wydając decyzje o wygaśnięciu trwałego zarządu. Tylko w przypadku jednej decyzji³⁸ przekroczono określony w art. 47 ust. 2 termin 18 miesięcy na wydanie decyzji o wygaśnięciu trwałego zarządu.

Nieruchomości uznane za nieprzydatne do zagospodarowania przez uprawnione jednostki przekazywane były do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, którym gospodarują starostowie – łącznie w okresie objętym kontrolą przekazano 110 nieruchomości.

W okresie od 1 stycznia 2009 r. do 30 września 2013 r. 19 nieruchomości położonych w Warszawie, w stosunku do których trwały zarząd uległ wygaśnięciu, zostało przekazanych do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, którym gospodaruje Prezydent m.st. Warszawy. Były to głównie lokale mieszkalne o powierzchni do 60 m². Nieruchomości przekazywano na podstawie protokołów zdawczo-odbiorczych, sporządzanych w terminach od 28 do 573 dni od daty wydania decyzji. Przyczynami opóźnień był m.in. brak współpracy po stronie trwałych zarządców bądź uchybienia w decyzjach, wymagające ich sprostowania lub zmiany.

Osiem nieruchomości znajdujących się w Warszawie, po wygaśnięciu trwałego zarządu, Minister SP ponownie przekazał w trwały zarząd innym podmiotom.

³⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm. Dalej: Kpa.

³⁸ Decyzja z dnia 20 maja 2013 r. Nr 28/13.

4.3.1.2. Bieżące zarządzanie nieruchomościami

Prowadzenie i weryfikacja ewidencji nieruchomości

MSP, w celu doprowadzenia bazy danych przejętej z MSWiA do zgodności z *uogn*, w dniu 21 lipca 2010 r. podpisało umowę na rozbudowę funkcjonalności istniejącego Zintegrowanego Systemu Informatycznego o dodatkowy moduł Nieruchomości Skarbu Państwa (ZSI NSP).

Zmodyfikowany system umożliwia prowadzenie ewidencji nieruchomości, o której mowa w art. 60a ust. 2 pkt 1 *uogn*. Gromadzone są w nim wszystkie dane dotyczące nieruchomości (art. 23 *uogn*), za wyjątkiem daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego lub opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu nieruchomości³⁹, gdyż jednostkom, o których mowa w art. 60 ust. 1 i art. 60a ust. 1 *uogn*, nieruchomości oddawane są w trwały zarząd nieodpłatnie. System daje także możliwość sporządzania planu wykorzystania zasobu SP, o którym mowa w art. 23 ust. 1 pkt 3 *uogn*.

Po przejęciu dokumentacji z MSWiA, w MSP podjęto działania zmierzające do weryfikacji i aktualizacji otrzymanych danych. Do jednostek wskazanych w art. 60a ust. 1 skierowano ankietę informacyjną dotyczącą wykorzystywanych nieruchomości oraz pisma z prośbą m.in. o informacje dotyczące przeznaczenia nieruchomości zgłoszonych do ewidencji Ministra SP w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz o wskazanie nieruchomości, które jednostka planuje do pozyskania w trwały zarząd.

W celu ewidencjonowania zgłoszonych roszczeń do nieruchomości ujętych w ewidencji oraz toczących się w związku z tym spraw sądowych lub administracyjnych, Minister SP wystosował pisma do starostów i prezydentów miast o przekazanie stosownych danych. Informacje od 200 adresatów wprowadzono do ZSI NSP. MSP nie jest stroną postępowań dotyczących zgłoszonych roszczeń, dlatego nie jest na bieżąco informowane o ich przebiegu.

Po opublikowaniu przez Urząd m.st. Warszawy „Wykazu nieruchomości zabudowanych objętych działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, co do których przed Prezydentem m.st. Warszawy toczą się postępowania administracyjne o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego” (stan na 4 grudnia 2012 r.) w ewidencji prowadzonej przez MSP dokonano stosownych uzupełnień.

Kontrola prawidłowości ujęcia w ZSI NSP informacji zgromadzonych w aktach 21 wybranych losowo nieruchomości wykazała, że dane trzech spośród nich nie zostały w pełni lub prawidłowo wykazane w systemie, pomimo że w aktach znajdowały się niezbędne informacje. Zapisy te zostały odpowiednio skorygowane jeszcze w trakcie kontroli NIK. Stwierdzone nieprawidłowości to :

- wbrew postanowieniom art. 23 ust. 1 c pkt 4 *uogn* do ZSI NSP nie zawsze wprowadzano dane o przeznaczeniu niektórych nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (*plan miejscowy*) lub w przypadku jego braku – w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (*studium*); stosowne zapisy zostały wprowadzone dla sześciu nieruchomości, dla 12 wprowadzono informację o braku *planu miejscowego*, nie podając jednak ich przeznaczenia wynikającego ze *studium*, a dla trzech – nie wprowadzono danych ze względu na nieprzekazanie ich przez trwałego zarządcę. W trakcie niniejszej kontroli NIK, od października 2013 r., MSP wysyłało prośby o aktualizację danych dotyczących przeznaczenia w *planie miejscowym* nieruchomości pozostających w trwałym zarządzie urzędów;

³⁹ Art. 23 ust. 1 c pkt 5 *uogn*.

- w księgach wieczystych prowadzonych dla czterech nieruchomości wpisane były nieprecyzyjne lub nieprawidłowe dane dotyczące właściciela – wskazano np. „Skarb Państwa”, bez określenia podmiotu, który działa w jego imieniu, natomiast w kolejnych dwóch wpisano niewłaściwy (nieaktualny) podmiot reprezentujący Skarb Państwa; zgodnie z art. 60a ust. 2 pkt 11 *uogn* wnioski o założenie księgi wieczystej dla nieruchomości Skarbu Państwa oraz o wpis w księdze wieczystej składa Minister SP.

Planowanie przedsięwzięć

Zamiary dotyczące nabywania albo przejmowania od starostów nieruchomości na potrzeby jednostek organizacyjnych wymienionych w art. 60a ust. 1 *uogn* oraz sprzedaży lub przekazywania starostom nieruchomości zbędnych ujęte są w trzyletnich planach wykorzystania zasobu, sporządzanych na podstawie art. 60a ust. 2 pkt 3 i art. 23 ust. 1d *uogn*.

MSP sporządziło dwa takie plany, obejmujące okresy: od 1 lipca 2010 r. do 30 czerwca 2013 r. oraz od 1 lipca 2013 r. do 30 czerwca 2016 r. (*Plany wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa przeznaczonego na potrzeby państwowych jednostek organizacyjnych*). Zawierały one wszystkie wymagane informacje – o aktualnym stanie zasobu, niedoborach powierzchni oraz o przewidywanych kierunkach działań dla pozyskania nieruchomości dla potrzeb administracji rządowej. Minister nie planował zakupu nieruchomości na potrzeby statutowe państwowych jednostek organizacyjnych, stwierdzając, że podstawowym sposobem pozyskiwania nieruchomości jest przejmowanie ich od starostów lub zakup nieruchomości lub ich budowa, po uzyskaniu zgody Ministra SP.

Wobec znacznego deficytu powierzchni biurowej przeznaczonej na potrzeby urzędów, w szczególności na terenie Warszawy, w planach nie przewidywano sprzedaży nieruchomości. Nieruchomości chwilowo niezagospodarowane planowano przekazywać starostom do zasobu SP, w celu ich wykorzystania w przyszłości. Wyjątkiem było zaplanowane zbycie nieruchomości służących działalności pozastatutowej, przede wszystkim ośrodków wypoczynkowych i wypoczynkowo-szkoleniowych (bez wskazania przewidywanych do uzyskania kwot).

Wycena nieruchomości

Na podstawie art. 60a ust. 2 pkt 3 *uogn* wycenę nieruchomości zapewnia Minister SP. Dokonywana ona była w sytuacjach wymagających ustalenia wartości nieruchomości np. przy jej sprzedaży, gdyż jednostkom wymienionym w art. 60 ust. 1 i 60a ust. 1 *uogn* nieruchomości oddawano w trwałą zarząd nieodpłatnie, nie zachodziła więc potrzeba ustalania ich wartości.

Sprzedaż, dzierżawa, użyczenie

W dniu 21 stycznia 2009 r. Minister SP wystąpił do dyrektorów generalnych urzędów z prośbą o przekazanie informacji o ośrodkach wypoczynkowych pozostających w trwałym zarządzie ich jednostek. Dane te zostały ujęte w *Planie na okres od 1 lipca 2010 r. do 30 czerwca 2013 r.* Określono procedurę sprzedaży tych ośrodków, w stosunku do których złożony został wniosek o wygaśnięcie trwałego zarządu. Ówczesnie, 12 jednostek zarządzało 28 ośrodkami. Wobec sześciu ośrodków złożono wnioski o wygaśnięcie trwałego zarządu, w celu ich sprzedaży.

MSP przeznaczyło do sprzedaży osiem nieruchomości, w tym pięć ośrodków wypoczynkowych. Sprzedano jedną nieruchomość i udziały w drugiej. Ponadto jedną nieruchomość wniesiono

aportem do firmy Budexpo Sp. z o.o. w Warszawie. Pozostałych pięć nie znalazło nabywców – cztery z nich przekazano starostom do zasobu SP, a jedną oddano w trwały zarząd. W okresie objętym kontrolą, MSP nie wydierżawiało i nie użyczało nieruchomości z zasobu SP. Według stanu na dzień 21 października 2013 r. nie było nieruchomości niezagospodarowanych.

MSP wynajmowało w okresie od 1 sierpnia 2009 r. do 30 czerwca 2011 r. jedną nieruchomość, uzyskując łącznie 350 tys. zł, bez ponoszenia kosztów wynajmu⁴⁰.

Współpraca z Prezydentem m.st. Warszawy w zakresie gospodarowania nieruchomościami

Współpraca ta polegała głównie na informowaniu o nieruchomościach SP znajdujących się w zasobie gospodarowanym przez Prezydenta m.st. Warszawy, które mogłyby zostać przeznaczone na potrzeby jednostek administracji rządowej oraz – w razie takiej potrzeby – przekazywaniu ich do zasobu nieruchomości SP gospodarowanego przez Ministra.

MSP w latach 2009–2011 występowało o udzielenie przez Urząd m.st. Warszawy informacji o toczących się postępowaniach sądowych lub administracyjnych oraz o zgłoszonych roszczeniach repriwatyzacyjnych w odniesieniu do 196 wskazanych nieruchomości z zasobu gospodarowanego przez Ministra SP. Do dnia 30 listopada 2013 r. MSP otrzymało informacje o 62 działkach (32% wskazanych), a w odniesieniu do pozostałych Urząd nie udzielił żadnej informacji (58 nieruchomości)⁴¹ lub przesłał do wiadomości MSP korespondencję wskazującą na prowadzenie weryfikacji zgłoszonych roszczeń (76 działek).

W latach 2009–2013 (do 30 września 2013 r.) MSP skierowało 26 wniosków do Prezydenta m.st. Warszawy o przekazanie nieruchomości w trybie art. 60a ust. 5 *uogn*. Do dnia 2 grudnia 2013 r. przekazane zostały 22 nieruchomości, a w stosunku do jednej wniosek został wycofany.

Inne działania

Minister Skarbu Państwa, mając na uwadze przypadki nieujmowania wartości gruntów w ewidencji księgowej jednostek administracji, wystosował w dniu 29 maja 2012 r. prośbę do kierowników i dyrektorów generalnych państwowych jednostek organizacyjnych o stosowne uzupełnienie ewidencji bilansowej.

Na podstawie przeprowadzonych analiz MSP – w ocenie NIK trafnie – uznało za ekonomicznie nieuzasadnione zlecanie podmiotom zewnętrznym zadań z zakresu zarządzania nieruchomościami oddanymi w trwały zarząd instytucjom państwowym. Oszacowano bowiem, że koszty zarządu zwiększyłyby się w przedziale od 2 590 tys. zł do 3 557 tys. zł⁴², a ponadto żadna z firm ówczynie działających na rynku nieruchomości nie świadczyła pełnego zakresu oczekiwanych usług.

4.3.1.3. Działania wobec nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym

Działania związane ze zgłoszonymi roszczeniami repriwatyzacyjnymi

Zgodnie z art. 60a ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 23 ust. 1c *uogn*, w prowadzonej ewidencji Minister SP ujmuje informacje o zgłoszonych roszczeniach repriwatyzacyjnych, ale w przeciwieństwie

⁴⁰ Zgodnie z zawartą umową wszystkie ciężary związane z utrzymaniem, ubezpieczeniem i bieżącą eksploatacją budynku pokrywał najemca.

⁴¹ Kwestia ta objęta została czynnościami kontrolnymi, przeprowadzonymi w ramach niniejszej kontroli w Urzędzie m.st. Warszawy. Por. pkt 4.3.2.5 *Informacji*.

⁴² Szacunkowe koszty zebrane od kilku firm świadczących usługi administrowania budynkami. Dane z 2009 r.

do starosty nie jest organem prowadzącym tego typu postępowania. Minister SP nie posiada szczególnych uprawnień odnośnie pozyskiwania informacji o roszczeniach reprivatyzacyjnych do nieruchomości oddanych w trwały zarząd jednostkom określonym w art. 60a *uogn* oraz nie jest, co do zasady, zawiadamiany z urzędu lub traktowany jako strona w takich postępowaniach. Minister SP wskazał, że podejmował działania niezbędne dla ochrony lub zabezpieczenia interesu SP (we współpracy z trwałymi zarządcami, Prokuratorią Generalną bądź Biurem Gospodarki Nieruchomościami Urzędu m.st. Warszawy). W latach 2009–2013 MSP brało udział w 18 postępowaniach reprivatyzacyjnych, w tym wobec 14 nieruchomości w trybie *dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy*⁴³, trzech na podstawie *dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej*⁴⁴ oraz wobec jednej na podstawie art. 136 ust. 3 *uogn*⁴⁵.

W celu ujęcia w prowadzonej ewidencji informacji o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości oraz o prowadzonych postępowaniach sądowych lub administracyjnych, MSP zwróciło się do prezydentów miast oraz starostów, na których terenie zlokalizowane są nieruchomości wchodzące w skład zasobu gospodarowanego przez Ministra SP, o udzielenie informacji w tym zakresie. Pozyskane dane zostały wprowadzone do ewidencji. Według posiadanych przez MSP informacji, roszczenia reprivatyzacyjne zgłoszono do 57 nieruchomości, w tym do 39 położonych na terenie Warszawy.

4.3.2. Urząd m.st. Warszawy

4.3.2.1. Zasób nieruchomości Skarbu Państwa na terenie m.st. Warszawy

W dniu 31 października 2013 r. łączna powierzchnia gruntów z zasobu SP, którymi gospodarował Prezydent m.st. Warszawy⁴⁶ wynosiła 4 423,1 ha. W Biurze Geodezji i Katastru Urzędu m.st. Warszawy⁴⁷ zaewidencjonowana powierzchnia gruntów wchodzących w skład zasobu, z wyłączeniem gruntów przekazanych w trwały zarząd, według stanu na dzień 1 stycznia 2013 r. wynosiła 2 687 ha. Według danych Zarządu Mienia Skarbu Państwa⁴⁸, łączna powierzchnia użytkowa budynków, pozostających w zarządzie i administrowaniu tej jednostki, w dniu 30 czerwca 2013 r. wyniosła 85,7 tys. m² (z tego powierzchnie mieszkalne 52,3 tys. m² i użytkowe 33,4 tys. m²). W zasobie SP na terenie m.st. Warszawy, wg stanu na 30 czerwca 2013 r., pozostawało niewykorzystywanych (nieudostępniionych) 326 działek i 128 lokali, w tym 66 mieszkalnych i 62 użytkowe.

Powierzchnia zasobu nieruchomości wykazana zarówno przez Biuro Gospodarowania Nieruchomościami⁴⁹ jak i BGK nie obejmuje gruntów przekazanych w trwały zarząd (tj. powierzchni nieruchomości, które zostały przekazane Ministrowi SP na potrzeby jednostek organizacyjnych wymienionych w art. 60 ust. 1 *uogn*). Przyjęto bowiem, że nieruchomości te wchodziły w skład zasobu, którym gospodaruje Minister SP, a więc nie muszą być ewidencjonowane w Urzędzie

⁴³ Dz. U. Nr 50, poz. 279. Dalej także: dekret.

⁴⁴ Dz. U. Nr 4, poz. 17.

⁴⁵ Zwrot wywłaszczonej nieruchomości.

⁴⁶ Łączne zasoby administrowane przez Biuro Gospodarowania Nieruchomościami Urzędu m.st. Warszawy i Zarząd Mienia Skarbu Państwa, będący jednostką organizacyjną m.st. Warszawy.

⁴⁷ Dalej: BGK.

⁴⁸ Dalej: ZSMP.

⁴⁹ Dalej: BGN.

m.st. Warszawy. W ocenie NIK, w obecnym stanie prawnym ewidencjonowanie nieruchomości, o których mowa w art. 60 *uogn* – zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 1 tej ustawy – należy do zadań Prezydenta m.st. Warszawy⁵⁰.

Zgodnie z § 63 ust. 1 pkt 15 *rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków*, danymi ewidencyjnymi dotyczącymi budynku są łączne pola powierzchni użytkowej wszystkich lokali w budynku i pomieszczeń przynależnych do lokali. Do wielkości powierzchni użytkowej lokali mieszkalnych pozostających w zarządzie ZMSP nie włączano jednak powierzchni pomieszczeń przynależnych – z powodu braku danych. Budynki bądź poszczególne lokale mieszkalne, przekazywane były do ZMSP bez dokumentacji dotyczącej lokali przynależnych. Przekazanie następowało głównie w związku z wygaszaniem trwałych zarządów, likwidacją przedsiębiorstw państwowych lub w drodze spadkobrania. Ze względów oszczędnościowych ZMSP zlecał inwentaryzację pomieszczeń przynależnych tylko w przypadkach zakwalifikowania tych lokali do sprzedaży na rzecz najemców. Według wyliczeń NIK, opartych o dane dotyczące sprzedaży lokali mieszkalnych od 2009 r. – z tytułu zaniechanego poboru podatku od nieruchomości utracono wpływy w wysokości ok. 1 tys. zł. Jest to wprawdzie kwota relatywnie niska, lecz NIK zwraca uwagę, że dotyczy ona tylko Urzędu m.st. Warszawy i tylko 60 sprzedanych lokali mieszkalnych (z pomieszczeniami przynależnymi), które znajdowały się w zasobie Skarbu Państwa (spośród 1 166, według stanu na 30 czerwca 2013 r.). Podobny problem niepobierania podatku od nieruchomości od pomieszczeń przynależnych może dotyczyć również innych starostów i pozostałych zasobów nieruchomości (gminnych, powiatowych i wojewódzkich).

4.3.2.2. Realizacja przez Prezydenta m.st. Warszawy zadań związanych z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa

W okresie objętym kontrolą (1 stycznia 2009 r. – 20 grudnia 2013 r.) Prezydent m.st. Warszawy dwukrotnie sporządził plany wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, o których mowa w art. 23 ust. 1, pkt 3 *uogn*. Zgodnie z art. 23 ust. 1d *uogn* plany powinny zawierać w szczególności:

- zestawienia powierzchni nieruchomości zasobu oraz nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste;
- prognozy:
 - udostępnienia nieruchomości zasobu oraz nabywania nieruchomości do zasobu oraz związanych z tym wydatków;
 - wpływów z opłat: z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste oraz z tytułu trwałego zarządu tymi nieruchomościami;
 - aktualizacji powyższych opłat;
- program zagospodarowania nieruchomości.

Plan wykorzystania zasobu Skarbu Państwa na lata 2008–2010 nie zawierał:

- zestawienia powierzchni nieruchomości zasobu, o którym mowa w art. 23 ust. 1d, pkt 1 *uogn*;
- prognozy nabywania nieruchomości do zasobu, o której mowa w art. 23 ust. 1d, pkt 2a.

Plan wykorzystania zasobu Skarbu Państwa na lata 2011–2013 nie zawierał:

- zestawienia powierzchni nieruchomości zasobu, o którym mowa w art. 23 ust. 1d, pkt 1 *uogn*;
- prognozy poziomu wydatków związanych z udostępnieniem nieruchomości zasobu oraz nabywaniem nieruchomości do zasobu;

⁵⁰ Szerzej w punkcie *Spór interpretacyjny pomiędzy Ministrem Skarbu Państwa a Prezydentem m.st. Warszawy* na str. 26 *Informacji*.

- pełnej prognozy wpływów z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste;
- programu zagospodarowania nieruchomości.

Plan wykorzystania zasobu Skarbu Państwa na lata 2008–2010 nie zawierał zestawienia powierzchni nieruchomości zasobu, ponieważ w Urzędzie uznano, że umieszczanie tej informacji nie było konieczne, a dane w tym zakresie znajdują się w ewidencji gruntów i budynków. Brak prognozy nabywania nieruchomości do zasobu, wynikał z faktu, iż ówczesnie nie planowano nabywania takich nieruchomości, w związku z czym stosowna pozycja w dokumencie pozostała niewypełniona.

Brak w planie wykorzystania zasobu Skarbu Państwa na lata 2011–2013 zestawienia powierzchni nieruchomości zasobu miał być niwelowany poprzez ich ewidencjonowanie w rejestrze gruntów i budynków oraz we wdrażanym Systemie Obsługi Mienia EGB2005-N.

Nie wykazano prognozy poziomu wydatków związanych z udostępnianiem nieruchomości oraz nabywaniem nieruchomości do zasobu, gdyż były one uwzględniane w corocznych założeniach do budżetu m.st. Warszawy, a następnie w uchwale budżetowej.

Jako *program zagospodarowania nieruchomości* (obligatoryjny element planu) potraktowano w *Planie* na lata 2011–2013 deklaracyjny opis ustawowych obowiązków związanych z gospodarowaniem nieruchomościami, niewskazujący konkretnych przedsięwzięć w odniesieniu do poszczególnych nieruchomości.

NIK podkreśla, że *uogn* jednoznacznie wskazuje zakres informacji, które powinny obligatoryjnie znajdować się w planach wykorzystania zasobu SP. Zakres ten nie może być dowolnie zmieniany ani modyfikowany przez organy zobowiązane do sporządzania planów.

4.3.2.3. Sporządzanie rocznych sprawozdań z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa

Zgodnie z art. 23 ust. 1a *uogn* starosta sporządza roczne sprawozdanie z gospodarowania nieruchomościami zasobu i przekazuje je wojewodzie w terminie do 30 kwietnia następnego roku. Prezydent m.st. Warszawy, w okresie objętym kontrolą, przekazywał wymagane sprawozdania Wojewodzie Mazowieckiemu w ustawowym terminie.

Przepisy *uogn* nie określają wzoru ani nie wskazują danych jakie powinny znaleźć się w sprawozdaniu z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, o którym mowa w art. 23 ust. 1a *uogn*. W dniu 10 stycznia 2013 r.⁵¹ Dyrektor Wydziału Skarbu Państwa i Nieruchomości w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim⁵², skierował do pięciu prezydentów miast (w tym Prezydenta m.st. Warszawy) i 37 starostów pismo dotyczące sprawozdań. Przekazał przy nim, ramowe wzory (szablony) tabel dotyczących ewidencjonowania zasobu nieruchomości SP, nieruchomości SP oddanych w użytkowanie wieczyste oraz ewidencji lokali stanowiących własność Skarbu Państwa, w celu wykorzystania przy sporządzaniu sprawozdania za rok 2012 i lata następne. W ocenie MUW, sprawozdanie stanowi informację opisowo-statystyczną z realizacji (wykonania) w danym roku zadań starosty określonych w art. 23 ust. 1 pkt 1 do 9 *uogn*. Zakres informacji dotyczących ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa powinien więc odpowiadać

⁵¹ Jak wyjaśnił w piśmie z dnia 18 września 2013 r. Wojewoda Mazowiecki, organ ten poza wymienionym pismem nie zwracał się o korektę przekazywanych sprawozdań, również nie wskazywał jakie elementy powinny one zawierać, nie występował także o przekazanie planów zasobu, o których mowa w art. 23 ust. 1 pkt 3 *uogn*.

⁵² Dalej: MUW.

wymogom określonym w ust. 1, natomiast plan wykorzystania nieruchomości zasobu w danym roku ma stanowić informację opisowo-statystyczną i zawierać treść określoną w art. 23 ust. 1d *uogn*. Sprawozdanie powinno również zawierać informację – w powiązaniu z art. 23 ust. 1, pkt. 8 i 9 – dotyczącą realizacji zadań w zakresie regulowania stanów prawnych nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa, w tym rozliczenie wydatkowanych środków. W przywołanym piśmie podkreślono, że przekazywane dotychczas sprawozdania roczne nie spełniają wymogów określonych przez ustawodawcę.

W piśmie z dnia 24 kwietnia 2013 r. Dyrektor BGN Urzędu m.st. Warszawy poinformował Wydział Skarbu Państwa i Nieruchomości MUW, że dyspozycje zawarte w piśmie z 10 stycznia 2013 r. (przy którym przekazano wzory tabel) nie korespondują z *Planem wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa przez Prezydenta m.st. Warszawy*, wobec czego nie jest możliwe sporządzenie sprawozdania w kształcie wynikającym z ww. pisma w oparciu o aktualnie obowiązujący plan.

NIK zwraca uwagę, że praktyka w zakresie treści sprawozdań z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa jest niejednolita. Wykazały to informacje i wyjaśnienia zebrane w trakcie niniejszej kontroli od Prezydentów Wrocławia i Poznania. Nadzór na działalnością organów samorządu terytorialnego prowadzony jest w oparciu o kryterium legalności, przez wojewodę. Podstawowym prawem organów nadzoru jest prawo żądania informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego, niezbędnych do wykonywania przysługujących im uprawnień nadzorczych. W tym zakresie nie można negować prawa wojewody do żądania informacji w zakresie i układzie adekwatnym do jego potrzeb.

Zdaniem NIK, skoro przepisy ustawowe nie regulują zawartości merytorycznej sprawozdań, o których mowa, celowym byłoby ustalenie ich zakresu w drodze zainicjowanego przez Urząd uzgodnienia, uwzględniającego potrzeby wojewody, ale także możliwości Urzędu.

Spór interpretacyjny pomiędzy Ministrem Skarbu Państwa a Prezydentem m.st. Warszawy

Kwestia ustalenia organu właściwego do prowadzenia ewidencji nieruchomości przeznaczonych na potrzeby jednostek określonych w art. 60 ust. 1 *uogn* była przedmiotem sporu interpretacyjnego pomiędzy Ministrem SP i Prezydentem m.st. Warszawy, który uznawał, że obowiązek ten należy do Ministra SP.

MSP argumentowało, że w odniesieniu do nieruchomości pozostających w trwałym zarządzie jednostek enumeratywnie wymienionych w art. 60 *uogn* Minister SP nie jest uprawniony do wykonywania czynności wymienionych w art. 60a ust. 2 *uogn* (w tym prowadzenia ewidencji).

W stosownej opinii prawnej wydanej w dniu 12 czerwca 2012 r. przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, stwierdzono, że zgodnie z art. 60a *uogn* Minister SP obowiązany jest jedynie do prowadzenia (zgodnie z katastrzem nieruchomości) ewidencji nieruchomości przeznaczonych na potrzeby jednostek organizacyjnych, o których mowa w art. 60a ust. 1. W tym przypadku, ustawodawca ustanowił katalog zamknięty, który nie obejmuje nieruchomości na potrzeby jednostek wymienionych w art. 60 ust. 1 *uogn*. W konkluzji opinii uznano, że prowadzenie ewidencji nieruchomości przeznaczonych na potrzeby jednostek wymienionych w ww. artykule należy, z mocy art. 23 ust. 1, pkt. 1 *uogn*, do obowiązków starosty wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej. Takie samo stanowisko w tej sprawie przedstawiło ówczesne Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej.

NIK podziela powyższą argumentację. Powierzenie Ministrowi SP gospodarowania, w określonym, niepodlegającym rozszerzeniu zakresie, nieruchomościami SP na potrzeby jednostek wymienionych w art. 60 ust. 1 *uogn* ma charakter wyjątku od zasady, że nieruchomościami gospodarują starostowie. Należy jednak zauważyć, że rozdzielenie kompetencji pomiędzy Ministra SP i starostę, według kryterium przeznaczenia nieruchomości na potrzeby jednostek wymienionych odpowiednio – w art. 60 ust. 1 i 60a ust. 1, wprawdzie mogło przyczynić się do poprawy gospodarowania zasobem nieruchomości, lecz skutkowało powstaniem rozbieżnych interpretacji.

4.3.2.4. Wskazywanie i przekazywanie nieruchomości

■ Wskazywanie nieruchomości dla podmiotów wymienionych w art. 60 ust. 1 i art. 60a ust. 1 *uogn*

W okresie od października 2008 r. do 30 czerwca 2013 r.⁵³, do Urzędu m.st. Warszawy wpłynęło łącznie 27 wniosków dotyczących zapotrzebowania na nieruchomości dla jednostek wymienionych w art. 60 ust. 1 i art. 60a *uogn* (odpowiednio: 2 i 25), z których 10 złożył Minister SP.

Jedynie w dwóch przypadkach Urząd przedstawił propozycje przekazania nieruchomości spełniających wymagania wnioskodawców. W odniesieniu do 23 wniosków Urząd nie był w stanie przedstawić propozycji, które spełniałyby wskazane kryteria (w trzech przypadkach wskazano jednak inne nieruchomości). Ponadto, na zapytanie Kancelarii Senatu o możliwość wynajęcia nieruchomości przy ul. Wiejskiej 11 udzielono odpowiedzi odmownej, a na wniosek Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 3 kwietnia 2012 r. nie udzielono odpowiedzi, co NIK uznaje za nierzetelność.

Informacji udzielano przeciętnie w terminie od jednego do dwóch miesięcy od daty wpływu wniosku, najszybciej w ciągu 11 dni, a najdłużej – 10 miesięcy.

W sprawie zapytania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 września 2008 r. pozyskania siedziby na potrzeby Wydziału Spraw Cudzoziemców, odpowiedzi udzielono dopiero w dniu 1 lipca 2009 r., pomimo iż było to możliwe już w październiku 2008 r.

■ Przekazywanie nieruchomości na potrzeby statutowe jednostek organizacyjnych wymienionych w art. 60a ust. 1 *uogn*

Zgodnie z art. 60a ust. 5 *uogn* starosta przekazuje wraz z dokumentacją nieruchomości należące do zasobu Skarbu Państwa w terminie dwóch miesięcy od dnia złożenia wniosku.

W latach 2009–2013 (do 30 czerwca 2013 r.) do Prezydenta m.st. Warszawy wpłynęło łącznie 25 wniosków Ministra SP o przekazanie nieruchomości. W ustawowym terminie, tj. dwóch miesięcy, Urząd przekazał Ministrowi tylko trzy nieruchomości. W terminie od dwóch do czterech miesięcy przekazano sześć nieruchomości, od czterech do sześciu miesięcy – cztery, od ośmiu do dziesięciu miesięcy – dwie, a od dziesięciu do dwunastu – jedną. Pozostałe dziewięć nieruchomości wraz z dokumentacją przekazywano w terminach od jednego roku do 10 lat.

⁵³ Badaniem kontrolnym objęto wnioski rozpatrywane przez Urząd w okresie objętym kontrolą tj. od 1 stycznia 2009 r. do 30 czerwca 2013 r.

NIK odnotowała charakterystyczny przykład, niezawinionego przez władze Warszawy, opóźnienia procedury przekazywania nieruchomości na potrzeby uprawnionej jednostki, wskutek niepoinformowania Urzędu m.st. Warszawy o likwidacji jednostki użytkującej uprzednio tę nieruchomość.

W dniu 27 września 2002 r. Szef Biura Ochrony Rządu (BOR) wystąpił z wnioskiem o ustanowienie na rzecz BOR trwałego zarządu nieruchomości, która na mocy decyzji Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy z dnia 26 czerwca 1968 r. użytkowana była przez ówczesny Inspektorat Obrony Terytorialnej (IOT), a od dnia 1 stycznia 1998 r. pozostawała w trwałym zarządzie tej jednostki. Z dniem 25 października 1989 r. IOT został zlikwidowany, o czym jednak – rozformowujący tę jednostkę Szef Sztabu Generalnego WP – nie poinformował Prezydenta m.st. Warszawy. Stosowną informację Urząd otrzymał dopiero 9 maja 2003 r. Spowodowała ona konieczność podjęcia przez Urząd dodatkowych czynności, w celu ustalenia czy istnieje następca prawny Inspektoratu oraz – po uzyskaniu negatywnej odpowiedzi od Ministra Obrony Narodowej w dniu 8 września 2005 r. – wygaszenia trwałego zarządu ustanowionego na rzecz IOT. Decyzję o przekazaniu przedmiotowej nieruchomości na rzecz BOR Prezydent m.st. Warszawy mógł podjąć dopiero w dniu 23 kwietnia 2009 r., po uzyskaniu niezbędnej zgody Ministra Obrony Narodowej (w dniu 20 stycznia 2009 r.) i Wojewody Mazowieckiego (w dniu 19 lutego 2009 r.). W dniu 1 czerwca 2009 r. przesłano protokół przekazania nieruchomości Ministrowi Skarbu Państwa jako organowi, który po nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami z dniem 1 stycznia 2009 r. przejął obowiązki Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Niedochowanie terminów w innych przypadkach, spowodowane było m.in. tym, że procedura przekazania nieruchomości Ministrowi SP w trybie art. 60a ust. 5 *uogn* wymaga analizy jej stanu prawnego oraz zgromadzenia lub zaktualizowania dokumentacji, m.in. wypisu z ewidencji gruntów wraz z wrysem z mapy ewidencyjnej, wypisu z obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego bądź ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, odpisu z księgi wieczystej, informacji o roszczeniach cywilnoprawnych wobec nieruchomości czy konieczności urządzenia księgi wieczystej.

NIK negatywnie oceniła bezczynność Urzędu pomiędzy 2005 r. a 2009 r. w odniesieniu do wniosku Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 września 2003 r. o przekazanie nieruchomości SP (działka o powierzchni 4,7 tys. m²), znajdującej się we władaniu Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW). W stosunku do tej nieruchomości toczyło się postępowanie o nabycie własności przez Skarb Państwa przez zasiedzenie.

W odpowiedzi na powyższy wniosek, w dniu 13 stycznia 2004 r., Urząd zwrócił się z prośbą do ABW o dostarczenie postanowienia sądu stwierdzającego zasiedzenie nieruchomości, które nie zostało dołączone do wniosku MSWiA. Dokument ten ABW dostarczyła w dniu 30 stycznia 2004 r., a w dniu 7 września 2004 r. Prezydent m.st. Warszawy postanowił o przekazaniu powyższej nieruchomości. Wykonanie zarządzenia powinno nastąpić w drodze porozumienia pomiędzy Prezydentem m.st. Warszawy a Ministrem SWiA. Jednostronnie podpisany projekt porozumienia Urząd przekazał do MSWiA w dniu 2 grudnia 2004 r., lecz dokument ten został zwrócony niepodpisany (w dniu 24 marca 2005 r.), z argumentacją, że protokolarne przejęcie nieruchomości nastąpi po założeniu dla niej księgi wieczystej i przekazaniu jej akt. Kolejna korespondencja w powyższej sprawie (wg dokumentów przekazanych NIK) datuje się dopiero w 2009 r., kiedy to w dniu 31 sierpnia MSP wystosowało monit w sprawie nieprzekazania nieruchomości. Ostatecznie przekazano ją w dniu 18 stycznia 2010 r.

4.3.2.5. Działania Urzędu m.st. Warszawy wobec nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym

Art. 34 ust. 3 *uogn* stanowi, że zbycie nieruchomości nie może nastąpić, jeżeli toczy się postępowanie administracyjne dotyczące prawidłowości nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego. W sytuacjach zgłoszenia roszczeń podejmowane są tylko czynności nie przekraczające zakresu zwykłego zarządu.

W przypadkach roszczeń do nieruchomości, na których planowane są inwestycje liniowe, udostępnieniu podlegają tylko te, na których działalność inwestycyjna ma najmniejszy stopień ingerencji oraz nie wpływa na zmniejszenie ich wartości. Do umów wprowadzane są zapisy informujące o toczących się postępowaniach roszczeniowych oraz przerzucające na inwestorów koszty i ryzyka związane z tymi postępowaniami.

Roszczenia do nieruchomości wpływające na gospodarowanie nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego obejmują trzy kategorie:

- roszczenia wynikające z przepisów *dekretu*;
- roszczenia z tytułu zwrotu wywłaszczonych nieruchomości zgłaszanych na podstawie art. 136 ust. 3 oraz 216 *uogn*;
- inne, zgłaszane przed sądami i innymi organami (m.in. w latach 2009 – 1 października 2013 r. wpłynęło od Wojewody Mazowieckiego i Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej do Prezydenta m.st. Warszawy 117 informacji o zgłoszonych wnioskach o stwierdzenie nieważności decyzji wywłaszczeniowych; w tych sprawach zostało wydane 12 decyzji dotyczących stwierdzenia nieważności takich decyzji w całości lub w części⁵⁴).

Prezydent m.st. Warszawy rozpoznaje również wnioski o odszkodowanie z tytułu wywłaszczenia nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa, w oparciu o art. 128 i 129 *uogn*. Dotyczą one:

- unieważnienia decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości stwierdzenia nieważności decyzji wywłaszczeniowych w części dotyczącej odszkodowania;
- wypłaty odszkodowań z tytułu wywłaszczenia, które zgodnie z art. 5, art. 132 ust. 3 i art. 227 *uogn* podlegają waloryzacji.

Według stanu na dzień 1 października 2013 r., przed Prezydentem m.st. Warszawy toczyło się 2 976 postępowań wynikających z *dekretu*. Jednocześnie toczyło się 381 postępowań administracyjnych w przedmiocie ustanowienia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa. Do 1 października 2013 r. wydano 1 013 decyzji o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego nieruchomości objętych działaniem tego aktu prawnego.

Łącznie, od 1 stycznia 2009 r. do 1 października 2013 r., wpłynęło do Urzędu 2 296 wniosków o zwrot nieruchomości oraz 384 wnioski o odszkodowanie. W oparciu o art. 136 ust. 3 *uogn* w okresie objętym kontrolą (stan na 30 czerwca 2013 r.) wydano łącznie 56 decyzji o zwrocie na rzecz poprzednich właścicieli 81 działek.

W okresie od 1 stycznia 2009 r. do 30 lipca 2013 r. Urząd m.st. Warszawy przekazał Ministrowi SP 25 protokołów przekazania dokumentacji i nieruchomości w celu ustanowienia trwałego zarządu

⁵⁴ W przypadkach, kiedy dochodzi do stwierdzenia nieważności decyzji, nieruchomości objęte tym stwierdzeniem przestają stanowić zasób Skarbu Państwa. Prezydent m.st. Warszawy otrzymuje informacje o wpływie wniosków o stwierdzenie nieważności decyzji wywłaszczeniowych.

dla jednostek wymienionych w art. 60a *uogn*. W 11 przypadkach do nieruchomości tych zgłoszono roszczenia w trybie *dekretu*, a w jednym przypadku wystąpił wniosek o zwrot w trybie art. 136 *uogn*.

NIK negatywnie oceniła sposób udzielania przez Biuro Gospodarki Nieruchomościami Ministerstwu Skarbu Państwa informacji o roszczeniach do nieruchomości Skarbu Państwa.

W 2009 r. MSP zwróciło się do Urzędu m.st. Warszawy o informacje dotyczące roszczeń do 196 działek ewidencyjnych. Do dnia 6 grudnia 2013 r. Urząd m.st. Warszawy udzielił informacji w odniesieniu do 62 działek, w przypadku 76 działek udzielono odpowiedzi, z których wynika, że Urząd weryfikuje dokumentację w kwestii roszczeń, w odniesieniu do pozostałych 58 działek Urząd nie udzielił żadnych informacji, tłumacząc to koniecznością uprzedniego zgromadzenia całego materiału dowodowego.

4.3.3. Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu

4.3.3.1. Działania związane z pozyskaniem nieruchomości na cele statutowe IPN

Instytut Pamięci Narodowej, jako państwowa jednostka organizacyjna, z chwilą powołania, zgodnie z obowiązującym wówczas przepisem art. 51 ust. 1 *uogn* powinien być wyposażony przez Ministra SP w nieruchomość z zasobu Skarbu Państwa niezbędną do prowadzenia działalności, poprzez przekazanie jej w trwały zarząd. IPN ówczesnie nie został jednak wyposażony w taką nieruchomość.

W dniu 17 lipca 2000 r. Gospodarstwo Pomocnicze KPRM zwróciło się do IPN z propozycją przejęcia budynku biurowego w Warszawie przy ul. Marszałkowskiej 3/5, dzierżawionego od kwietnia 1999 r. przez Gospodarstwo Pomocnicze od RSW „Prasa-Książka-Ruch”⁵⁵. W związku z likwidacją RSW, obiekt ten miał przejść na własność Skarbu Państwa.

Oferta ta nie została przez IPN przyjęta ze względu na konieczność poniesienia nakładów na przystosowanie budynku do celów biurowych w wysokości ok. 25 000 tys. zł oraz zbyt wysoki czynsz w kwocie 4 700 tys. zł rocznie. W budynku stwierdzono ponadto występowanie szkodliwych substancji, wobec których nie było gwarancji skutecznego usunięcia⁵⁶. W związku z rezygnacją przez IPN z przejęcia tej nieruchomości, Komisja Likwidacyjna RSW⁵⁷ przeznaczyła ją do sprzedaży. W dniu 7 września 2000 r. Prezes IPN zmienił jednak stanowisko i zwrócił się z do KL RSW z prośbą o podtrzymanie poprzedniej decyzji. Zaistniała bowiem możliwość przejęcia przez IPN nieruchomości położonej pomiędzy ulicami Towarową i Wronią (Towarowa 28), której właścicielem był RUCH SA⁵⁸, pod warunkiem otrzymania przez Spółkę nieruchomości zamiennej przy ul. Marszałkowskiej 3/5. Komisja zadośćuczyniła tej prośbie, a plan zamiany nieruchomości na ekwiwalentną (tj. równą co do wartości) zaakceptowała także Spółka. W dniu 3 października 2000 r. Nadzwyczajne Walne Zgromadzenie (NWZ) RUCH SA wyraziło bowiem stosowną zgodę. W tym czasie zgłoszono już jednak roszczenia reprivatyzacyjne do części nieruchomości przy ul. Marszałkowskiej 3/5⁵⁹.

⁵⁵ Dalej: RSW.

⁵⁶ Badania Państwowego Instytutu Geologicznego.

⁵⁷ Dalej: KL RSW.

⁵⁸ Dalej także: Spółka.

⁵⁹ Nieruchomość przy ul. Marszałkowskiej 3/5 składa się z dwóch dawnych nieruchomości o hipotekach nr 5508 i 5509 (ul. Marszałkowskiej 3/5/7). W odniesieniu do jednej nieruchomości, tj. dawnej hipoteki nr 5508, zostały złożone dwa wnioski o stwierdzenie nieważności ostatecznego orzeczenia administracyjnego Prezydium Rady Narodowej w m.st. Warszawa z dnia 13 sierpnia 1951 r. odmawiającego byłym właścicielom przyznania prawa własności czasowej do gruntu: 1. w dniu 25 maja 1992 r. przez osobę fizyczną w części dotyczącej działek nr 45, 49 i 50 (stanowiących własność Gminy

Departament Prawny MSP uznał dopuszczalność nabycia przez SP praw do nieruchomości w drodze zamiany, z zastrzeżeniem przeprowadzenia przez RUCH SA podziału nieruchomości przy ul. Towarowej oraz sporządzenia wyceny zbywanych składników. Warunkiem zbycia nieruchomości przy ul. Marszałkowskiej 3/5 było natomiast wykazanie prawa własności SP oraz ustalenie organu SP właściwego do rozporządzenia tą nieruchomością. Zgodnie z opinią tego departamentu z dnia 9 lipca 1999 r., mienie pozostałe po likwidacji Robotniczej Spółdzielni Wydawniczej „Prasa-Książka-Ruch” powinno zostać przekazane Ministrowi Skarbu Państwa (na podstawie art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o likwidacji Robotniczej Spółdzielni Wydawniczej „Prasa-Książka-Ruch”⁶⁰ oraz art. 2 pkt 5 i art. 3 ust. 2 ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa).

W dniu 5 października 2000 r. zostało zawarte Porozumienie Nr 210/2000 pomiędzy SP reprezentowanym przez Sekretarza Stanu w MSP i Podsekretarza Stanu w MSWiA a Spółką, przy udziale Prezesa IPN⁶¹, w wyniku którego strony zobowiązały się do dokonania zamiany przysługującego Spółce prawa wieczystego użytkowania nieruchomości położonej w Warszawie, przy ul. Towarowej 28, w zamian za nieruchomość położoną w Warszawie przy ul. Marszałkowskiej 3/5. Minister SWiA zobowiązał się oddać IPN w trwały zarząd nieruchomości przy ul. Towarowej 28, natomiast IPN i Spółka miały zawrzeć odrębne porozumienie, dotyczące przejęcia przez IPN zobowiązań ciążących na tej nieruchomości.

Wykonując postanowienia *Porozumienia* Spółka udostępniła IPN budynek D i część hali C wraz z łącznikiem przy ul. Towarowej 28. Objęcie tych budynków, o łącznej powierzchni 9 328,42 m² nastąpiło do dnia 20 kwietnia 2001 r. W sierpniu tego roku Urząd Dzielnicy Wola⁶², dokonał podziału nieruchomości przy ul. Towarowej 28 na dwie działki. Jedną z nich, oznaczoną Nr 31/1 o powierzchni 2 779 m², na której posadowione były przejęte budynki, użytkował IPN. Jeszcze wcześniej, tj. w dniu 26 marca 2001 r., IPN wystąpił do Ministra SWiA o ustanowienie trwałego zarządu tej nieruchomości. Instytut zobowiązał się do pokrywania kosztów eksploatacji oraz sfinansowania modernizacji i remontu nieruchomości. Sposób rozliczenia kosztów ustalono w odrębnym porozumieniu Nr 253/2000 z dnia 7 listopada 2000 r. IPN m.in. miał zwracać Spółce koszty eksploatacji i opłaty związane z posiadaniem nieruchomości, zrefundować koszty rozwiązania umów najmu tego obiektu z innymi podmiotami oraz sfinansować adaptację sieci teleinformatycznej w nowej siedzibie Oddziału Mazowsze RUCH SA w związku z przeniesieniem jej siedziby. Prace remontowe w udostępnionych obiektach wymagały akceptacji Spółki.

Departament Prawny MSP dopiero w dniu 3 października 2001 r., podniósł problem wskazania organu, który formalnie mógłby przejąć nieruchomość przy ul. Marszałkowskiej 3/5. Według

Warszawa Centrum) Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie decyzją z dnia 17 stycznia 2001 r. umorzyło prowadzone postępowanie z uwagi na niewykazanie wnioskodawcy, iż jest następcą prawnym dawnych właścicieli; oraz w części dotyczącej działek nr 48, 51 i 52 (stanowiących własność Skarbu Państwa) Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast decyzją z dnia 19 kwietnia 2001 r. oraz postanowieniem z dnia 21 sierpnia 2002 r. odmówił wszczęcia postępowania w tej sprawie z uwagi na niewykazanie wnioskodawcy, iż jest następcą prawnym dawnych właścicieli. Obie decyzje są ostateczne.

2. w dniu 17 maja 2001 r. przez kuratora Spółki „Dom Prasy” SA. Postępowanie prowadzone w części dotyczącej działek Nr 48, 51 i 52, stanowiących obecnie własność Skarbu Państwa, zostało zawieszone postanowieniem Ministra Infrastruktury z dnia 4 stycznia 2011 r. i do dnia 4 grudnia 2013 r. nie ustała przyczyna jego zawieszenia.

⁶⁰ Dz. U. Nr 21, poz. 125 ze zm. Dalej: *ustawa o likwidacji RSW*.

⁶¹ Dalej: *Porozumienie*.

⁶² Decyzja z dnia 29 sierpnia 2001 r.

tej opinii, skoro RSW posiadała prawo użytkowania wieczystego do tej nieruchomości, to po jej zlikwidowaniu prawo to będzie przysługiwało Ministrowi SP. Zatem, na tzw. zasadzie konfuzji, prawo to wygaśnie, a nieruchomość znajdzie się w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa gospodarowanym przez starostę. W tej sytuacji organem reprezentującym Skarb Państwa powinien być Starosta Warszawski, a nie Minister SP.

W dniu 10 października 2001 r. Podsekretarz Stanu w MSP przesłał do Prezesa Zarządu RUCH SA, Ministra SWiA, Przewodniczącego KL RSW oraz Prezesa IPN projekt aktu notarialnego dotyczącego zamiany nieruchomości pomiędzy SP a Spółką, wskazując planowany termin podpisania umowy na dzień 16 października 2001 r.

W notatce skierowanej w dniu 14 listopada 2001 r. do Ministra SP, Podsekretarz Stanu w MSP stwierdził, że z dokumentów przedstawionych przez KL RSW nie wynika, czy istnieją roszczenia osób trzecich do nieruchomości przy ul. Marszałkowskiej 3/5 oraz wskazał, że pominięcie przez Komisję tych kwestii prawnych może wiązać się z odpowiedzialnością Ministra SP wobec osób zgłaszających roszczenia, w przypadku gdy Minister po przejęciu tych nieruchomości nimi zadysponuje. Obowiązek ustalenia faktu istnienia roszczeń osób trzecich przenosi się zatem na Ministra SP.

Minister SP poinformował jednak Spółkę z (w dniu 23 listopada 2001 r.) o możliwości zawarcia umowy zamiany oraz wniósł o dokonanie aktualizacji wyceny nieruchomości. Utracone przez Spółkę korzyści wynikające z braku możliwości korzystania z nieruchomości przy ul. Towarowej 28 miały być przedmiotem uzgodnień pomiędzy Spółką i IPN. Wobec rozbieżności pomiędzy RUCH SA i IPN co do wartości nieruchomości przy ul. Towarowej 28, Minister SP zalecił wyłonienie wykonawcy wyceny, którego strony zgodnie wskazały. Oszacowana wartość wyniosła 26 597,7 tys. zł⁶³. Wartość nieruchomości przy ul. Marszałkowskiej 3/5 przedstawiciele RUCH, IPN i MSP ustalili natomiast wspólnie na 15 423,5 tys. zł, wskazując również, że ze względu na skażenie, rekultywacja terenu będzie wymagała trudnych do oszacowania nakładów.

Ponieważ wartość obydwu nieruchomości była niejednakowa, MSP przedstawiło Spółce wykaz ośmiu nieruchomości, które mogłyby stanowić przedmiot „dopłaty” zapewniającej ekwiwalentność zamiany. RUCH SA zainteresował się jedną propozycją (w Gliwicach), pozostałe zostały przez MSP wycofane z oferty, z uwagi na zbyt niską wartość. Nieruchomość w Gliwicach wyceniono szacunkowo w przedziale od 12 111,9 tys. zł do 13 869,5 tys. zł. Przeszkodą w ostatecznym sfinalizowaniu projektowanej zamiany okazały się jednak niedokonane pomiędzy Spółką i IPN rozliczenia utraconych korzyści z tytułu użytkowania nieruchomości przy ul. Towarowej (ok. 2 500 tys. zł wg stanu na dzień 30 marca 2002 r.). Sporna była także forma dokonania zwrotu tej kwoty. Minister SP zalecił więc Prezesowi IPN przeprowadzenie stosownych rozliczeń.

Zanim do tego doszło, w dniu 28 sierpnia 2002 r. Prezes Zarządu RUCH SA poinformował MSP o nieprzyjęciu zaproponowanych nieruchomości (ul. Marszałkowska 3/5 i w Gliwicach) z uwagi na niespełnienie warunków ekwiwalentności zamiany, stwierdzając ponadto, że obydwie są nieprzydatne dla Spółki. Przyjęcie propozycji wiązałoby się bowiem ze stratą ok. 8 600 tys. zł, ponieważ nieruchomości – zdaniem Prezesa – wymagają znacznych inwestycji. Zapowiedział on także wypowiedzenie IPN zawartych porozumień oraz zgłoszenie żądania wyrównania świadczeń za okres bezumownego korzystania z nieruchomości przy ul. Towarowej (ok. 8 900 tys. zł). Jednocześnie jednak Prezes Spółki zwrócił się z prośbą o rozważenie innych rozwiązań, wskazując

⁶³ Wycena uwzględniająca stan budynków na dzień 29 listopada 2000 r., bez uwzględnienia nakładów poniesionych po tej dacie.

na nieruchomość przy ul. Jana Kazimierza w Warszawie (ówczesnym właścicielem była firma Bumar-Waryński SA).

W tej sytuacji Minister SP przekazał nieruchomość przy ul. Marszałkowskiej 3/5 do zasobu SP gospodarowanego przez Starostę Warszawskiego, a nieruchomość w Gliwicach do zagospodarowania przez Dyrektora Delegatury MSP w Katowicach. Minister odrzucił propozycję Spółki dotyczącą nieruchomości przy ul. Jana Kazimierza, z uwagi na brak podstaw prawnych do dysponowania majątkiem spółki, której SP jest akcjonariuszem. RUCH SA z kolei odrzuciła propozycję Agencji Mienia Wojskowego (wysuniętą z inicjatywy MSP) objęcia nieruchomości w Nowym Dworze Mazowieckim (o powierzchni 8 ha).

Kolejnym działaniem Spółki było wezwanie IPN (w dniu 14 grudnia 2002 r.) do zawarcia umowy dzierżawy nieruchomości przy ul. Towarowej. W odpowiedzi Prezes IPN przesłał Spółce (w dniu 19 grudnia 2002 r.) projekt stosownej umowy, informując o tym Ministra SP. W projekcie wskazano na uzyskanie pozytywnych opinii i zgód od Ministra Finansów, Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych oraz Ministra SP. Nie określono w nim jednak wysokości czynszu. W dniu 2 kwietnia 2003 r. RUCH SA zwrócił się do Prezesa IPN z wezwaniem do jednoznacznego zajęcia stanowiska w sprawie zawarcia umowy, sugerując jej podpisanie do dnia 1 maja 2003 r. W odpowiedzi z dnia 9 kwietnia 2003 r. IPN poinformował Spółkę, że zwrócił się do Ministra SP o pilną realizację *Porozumienia*.

W dniu 9 maja 2003 r. Spółka poinformowała IPN, że w związku z niezakwestionowaniem umowy Spółka uznaje ją za obowiązującą od 1 maja 2003 r. i należy tylko uzgodnić jej szczegóły. Spółka zaproponowała aby należność za bezumowne korzystanie przez IPN z nieruchomości (od grudnia 2000 r. do kwietnia 2003 r.), rozliczyć poprzez potrącenie należności przysługujących IPN z tytułu kosztów utrzymania nieruchomości. Czynsz, wg Spółki, miałby wynosić 14 euro za m². Prezes IPN (w dniu 14 maja 2003 r.) odrzucił tę propozycję i po raz kolejny zwrócił się do Ministra SP o pilną realizację *Porozumienia* z dnia 5 października 2000 r. Swoje dalsze postępowanie uzależnił od stanowiska Ministra.

Spółka informowała Ministra SP o stanie prac nad pozyskaniem nieruchomości w ramach zamiany za nieruchomość przy ul. Towarowej 28. Przykładowo, w piśmie z dnia 26 listopada 2004 r. informowała, że w związku z brakiem możliwości realizacji ekwiwalentnej zamiany odstąpi od zawartych porozumień. Wskazała, że nieruchomość przy ul. Marszałkowskiej 3/5 została przez Starostę Powiatu Warszawskiego oddana w zarząd i administrowanie Zarządowi Mienia Skarbu Państwa, który zawarł z innym kontrahentem umowę dzierżawy na okres 30 lat. Faktycznie jednak Spółka porozumień w tym okresie nie wypowiedziała.

MSP proponowało Spółce także inne nieruchomości na terenie m.st. Warszawy. W dniu 13 stycznia 2005 r. MSP przedstawiło wykaz 13 nieruchomości, stanowiących potencjalne oferty zamiany za nieruchomość przy ul. Towarowej. Spółka wybrała spośród nich sześć, które uznała za przydatne i którymi byłaby zainteresowana.

W dniu 19 lipca 2005 r. Zarząd Spółki uznał, że wartość rynkowa nieruchomości przy ul. Towarowej wynosi 28 828,3 tys. zł⁶⁴ i przyjął koncepcję jej zamiany na cztery nieruchomości zlokalizowane w Warszawie przy: Al. Jerozolimskich 32 o wartości 8 684 tys. zł, ul. Augustówka 11A o wartości

⁶⁴ Wartość rynkowa prawa użytkowania wieczystego gruntu wraz z wartością prawa własności budynków, obejmująca stan nieruchomości na dzień 29 listopada 2000 r., bez uwzględnienia nakładów dokonanych po tej dacie. Wartość oszacowana w dniu 24 stycznia 2005 r.

3 664,3 tys. zł, ul. Marszałkowskiej 3/5 o wartości 14 097,5 tys. zł oraz ul. Nowy Świat 58 o wartości 3 732,7 tys. zł. Łączna wartość zaproponowanych nieruchomości zamiennych wynosiła 30 178,5 tys. zł (według wycen z dnia 16 maja 2005 r.). Różnicę w wartości Zarząd Spółki chciał rozliczyć poprzez wpłatę na rzecz SP stosownej kwoty, pomniejszonej o koszty audytu i wykonania operatów szacunkowych. W dniu 10 maja 2006 r. NWZA RUCH wyraziło zgodę na dokonanie takiej zamiany.

Minister SP odmówił jednak przyjęcia tej propozycji, uzasadniając to brakiem prawnych możliwości zawarcia przedwstępnej umowy zamiany nieruchomości wchodzących w skład zasobu nieruchomości SP. Minister wskazał ponadto, że organem reprezentującym SP w sprawach gospodarowania nieruchomościami jest Prezydent m.st. Warszawy.

W dniu 4 stycznia 2007 r. Spółka wystąpiła więc do Prezydenta m.st. Warszawy w sprawie sfinalizowania zamiany nieruchomości udostępnionej IPN, o szacunkowej (zaktualizowanej) wartości 32 525 tys. zł, na wytypowane cztery nieruchomości będące własnością Skarbu Państwa, o szacunkowej wartości po aktualizacji – 33 272,4 tys. zł. Propozycja ta uzyskała zgodę Walnego Zgromadzenia RUCH SA.

Wobec dwóch nieruchomości wskazanych jako zamienne toczyły się jednak postępowania repriwatyzacyjne (Marszałkowska 3/5 i Nowy Świat 58⁶⁵). Urząd m.st. Warszawy wskazał Spółce inne nieruchomości, które mogłyby być przedmiotem zamiany. Spośród propozycji Prezydenta m.st. Warszawy Spółka wskazała jedną (przy ul. 11 listopada 17/19), zlecając jednocześnie kolejną wycenę nieruchomości przy ul. Towarowej 28 oraz nieruchomości zamiennej. Różnicę wartości (na korzyść Spółki) w kwocie 6 389 tys. zł RUCH SA chciała otrzymać np. w formie dokapitalizowania akcjami spółek SP.

Minister SP nie wyraził na to zgody argumentując, że brak jest podstaw prawnych do dokapitalizowania RUCH SA akcjami spółek prawa handlowego, w celu spełnienia warunku ekwiwalentności zamiany nieruchomości.

Prezydent m.st. Warszawy poinformował w dniu 23 kwietnia 2007 r. Ministra SP, że *Porozumienie* może nie zostać zrealizowane z uwagi na zgłoszone roszczenia poprzednich właścicieli lub ich następców prawnych. Wskazał, że po wstępnych rozmowach z RUCH SA, istnieje możliwość włączenia do zamiany innych nieruchomości SP. W piśmie zaproponowano rozważenie zakupu nieruchomości przez IPN ze środków własnych, a także wzięcie pod uwagę nieruchomości SP położonych na terytorium całego kraju.

W odpowiedzi (z dnia 13 czerwca 2007 r.) Minister SP, uznając za wątpliwą możliwość wykupienia nieruchomości przez IPN ze środków własnych, wskazał, że jedynym słusznym rozwiązaniem jest realizacja założeń *Porozumienia* poprzez zamianę nieruchomości. Zwrócił się do Prezydenta m.st. Warszawy o spowodowanie jej skutecznego przeprowadzenia.

Niezależnie od dalszej toczącej się korespondencji pomiędzy MSP, Prezydentem m.st. Warszawy i Spółką, w Urzędzie m.st. Warszawy⁶⁶ trwały prace nad stworzeniem możliwości włączenia nieruchomości przy ul. 11 listopada 17/19 do transakcji zamiany. Staraniem Prezydenta

⁶⁵ Nieruchomość objęta była roszczeniami przedwojennych właścicieli. Zgodnie z ustaleniami, RUCH SA miał otrzymać od Skarbu Państwa, w ramach zamiany, prawo własności powojennego budynku wraz z prawem użytkowania wieczystego gruntu. Dla dokonania tej transakcji konieczne było jednak nabycie przez RUCH SA roszczeń do gruntu od stron postępowania o zwrot. Spółka nie podjęła działań w tym kierunku, wystąpiła natomiast – w dniu 23 lutego 2012 r. – o rozwiązanie *Porozumienia*.

⁶⁶ M.in. pismo Spółki z dnia 10 grudnia 2009 r. do IPN oraz z dnia 7 kwietnia 2010 r. do Prezydenta m.st. Warszawy.

m.st. Warszawy, Minister Obrony Narodowej wyłączył tę nieruchomość z listy terenów zamkniętych. Nie mogła ona zostać jednak wyceniona, ze względu na brak obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego. Spółka zobowiązała się wprawdzie uzyskać decyzję o warunkach zabudowy, uzgodnioną ze Stołecznym Konserwatorem Zabytków, jednak odstąpiła od postępowania w tej sprawie, co było równoznaczne z rezygnacją z pozyskania nieruchomości⁶⁷.

W lipcu 2011 r. w toku rozmów IPN z RUCH SA pojawiła się propozycja sprzedaży przez Spółkę nieruchomości użytkowanych przez IPN⁶⁸. Według RUCH SA punktem wyjścia do ustalenia ceny sprzedaży miała być jej wartość określona w operacie szacunkowym z dnia 15 września 2011 r., tj. 45 797,5 tys. zł (wykonanym na zlecenie Urzędu Miasta st. Warszawy). IPN realną cenę sprzedaży nieruchomości oszacował na ok. 30 000 tys. zł, przyjmując do ewentualnych negocjacji opcję rozłożenia płatności na trzy lata. Warunkiem ich prowadzenia było uwzględnienie środków na zakup nieruchomości w budżecie IPN na 2012 r. W związku z powyższym Prezes IPN w dniu 9 sierpnia 2011 r., w uzgodnieniu z Podsekretarzem Stanu w MSP, wystąpił do Ministra Finansów z prośbą o zwiększenie budżetu IPN na 2012 r. o kwotę 10 000 tys. zł z przeznaczeniem na pierwszą ratę za wykup użytkowanej nieruchomości. W dniu 1 grudnia 2011 r. IPN przekazał Ministerstwu Finansów skorygowany projekt budżetu na 2012 r. Minister Finansów uwzględnił korektę budżetu IPN w projekcie ustawy budżetowej na 2012 r.

W związku z negatywną opinią Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka odnośnie budżetu IPN na 2012 r., Instytut dokonał autopoprawki dokonując zmniejszenia proponowanej kwoty wydatków do 24 500 tys. zł, w tym 10 300 tys. zł wydatków majątkowych.

Prezes IPN zabiegał o uzyskanie środków w ustawie budżetowej na zakup nieruchomości, przedstawiając posłom i senatorom stan faktyczny, wskazując na nakłady jakie poniósł IPN na remont i modernizację użytkowanych obiektów (41 200 tys. zł brutto, 35 100 tys. zł netto). W dniu 9 lutego 2012 r. zwrócił się także o pomoc do Ministra SP i Marszałka Senatu RP. Minister Finansów nie udzielił jednak wsparcia IPN w uzyskaniu środków na zakup siedziby centrali, gdyż – jak stwierdził Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów w wyjaśnieniach złożonych w trakcie kontroli⁶⁹ – *Minister Finansów nie dysponował przesłankami, aby wyrażać negatywną opinię wobec proponowanej przez Sejm RP poprawki zmniejszającej budżet tej części budżetowej. Należy zwrócić uwagę chociażby na prezentowane na posiedzeniu Senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji w dniu 17 stycznia 2012 r. wyjaśnienia w tej sprawie przez Dyrektora Generalnego Instytutu Pamięci Narodowej, w których wskazywano, iż rozmowy prowadzone przez Instytut z zarządem spółki Ruch zmierzały alternatywnie w dwóch kierunkach. Jednym rozwiązaniem był zakup nieruchomości, a drugim możliwość, że Skarb Państwa zaproponuje spółce Ruch nieruchomość zamienną z ewentualną dopłatą pokrywającą różnicę w wartości nieruchomości. Rozmowy w tej sprawie dopiero się toczyły, a operowanie na ówczesnym etapie kwotami ostatecznymi było w ocenie władz Instytutu niemożliwe. Brak podstawowych informacji na temat wykupu budynku uniemożliwiał zatem przeprowadzenie skutecznej oceny rzeczywistych potrzeb IPN w tym zakresie zarówno parlamentowi, jak i stronie rządowej.*

Minister SP w piśmie z dnia 16 lutego 2012 r. skierowanym do Ministra Finansów, poparł starania IPN zmierzające do pozyskania z budżetu państwa kwoty niezbędnej do nabycia nieruchomości.

⁶⁷ Postanowienie Prezydenta m.st. Warszawy Nr 72/PRN/10 z dnia 7 maja 2010 r. o zawieszeniu, na wniosek RUCH SA postępowania o wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla nieruchomości.

⁶⁸ W okresie tym RUCH SA był Spółką w pełni prywatną, ponieważ MSP w sierpniu 2010 r. sprzedało cały posiadany (większościowy) pakiet akcji RUCH SA.

⁶⁹ W dniu 26 listopada 2013 r.

W odpowiedzi Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów poinformował Ministra SP, że w ówczesnej sytuacji finansów publicznych źródłem finansowania zakupu nieruchomości należy szukać w budżecie IPN.

W dniu 20 lutego 2012 r. RUCH SA złożyła IPN ofertę sprzedaży prawa użytkowania wieczystego nieruchomości przy ul. Towarowej 28, wraz z prawem własności budynków za kwotę 30 000 tys. zł netto (36 900 tys. zł brutto) i wyznaczając termin ważności oferty do dnia 15 marca 2012 r. W dniu 22 lutego Prezes IPN wystąpił do:

- Ministra Finansów z wnioskiem o przyznanie środków z rezerwy celowej w wysokości 36 900 tys. zł;
- Kancelarii Prezesa RM i Ministra SP, prosząc o wsparcie starań IPN o uzyskanie środków finansowych na zakup siedziby;
- Prezydenta m.st. Warszawy o spowodowanie działań na rzecz realizacji *Porozumienia*.

Rada Instytutu Pamięci Narodowej w dniu 24 lutego 2012 r. zwróciła się natomiast do Prezesa Rady Ministrów z apelem o pomoc w rozwiązaniu problemu związanego z siedzibą IPN.

W wyniku prac parlamentarnych Sejm RP⁷⁰, uwzględniając wnioski posłów, zmniejszył jednak dodatkowo wydatki majątkowe IPN w 2012 r. o kwotę 11 800 tys. zł. M.in. kwotę 10 000 tys. zł przeniesiono na zwiększenie wydatków w części 83 Rezerwy celowe, w poz. 16 *Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa*. W konsekwencji IPN stracił możliwość sfinansowania zakupu nieruchomości ze środków budżetowych. Ustawa budżetowa na 2012 r. przyjęta została przez Sejm w dniu 2 marca 2012 r.

Na spotkaniu z Prezesem IPN w dniu 14 marca 2012 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów stwierdził, że nie będzie możliwe uzyskanie przez IPN całej kwoty i zasugerował rozłożenie ceny zakupu na raty, na lata 2012-2014. W dniu 15 marca 2012 r. Prezes IPN wystąpił do Spółki z taką propozycją.

Minister Finansów – w dniu upływu ważności oferty złożonej przez RUCH SA (15 marca 2012 r.) – zwrócił się do Ministra SP o stanowisko w sprawie wniosku IPN. Minister SP uznał w odpowiedzi, że na podstawie informacji i dokumentów udostępnionych przez IPN nie jest możliwe dokonanie weryfikacji wyceny i warunków oferty, a merytoryczne stanowisko może zająć wyłącznie Prezes IPN. Wskazał też, że planowana transakcja miałaby być zawarta w warunkach odbiegających od rynkowych, tj. w sytuacji tzw. wymuszonego zakupu. Za nabyciem nieruchomości przemawiały bowiem przesłanki pozarynkowe.

Cena ofertowa zakupu powierzchni biurowej w atrakcyjnych lokalizacjach Warszawy, w budynkach o wysokim standardzie, kształtowała się ówczesnie na poziomie od 9 tys. zł do 11 tys. zł/m², natomiast cena miesięcznej stawki najmu na poziomie 60-90 zł/m², co w przypadku konieczności opuszczenia budynku przy ul. Towarowej 28 obciążałoby IPN kosztami rocznymi w wysokości ok. 4 000 tys. zł. Minister Finansów ostatecznie nie przyznał IPN wnioskowanych środków, argumentując, że planowany wydatek na zakup nieruchomości nie miał charakteru zobowiązania wymagalnego.

W dniach 19 marca i 2 kwietnia 2012 r. spółka RUCH SA wypowiedziała porozumienia z dnia 5 października i 7 listopada 2000 r. informując, że podjęcie działania związane z rozliczeniem korzystania przez IPN z nieruchomości.

⁷⁰ <http://sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=5191104FD40BEB39C1257960002C4E05>

Jednak w dniu 20 marca 2012 r. Spółka poinformowała IPN o gotowości podjęcia negocjacji w sprawie sprzedaży prawa użytkowania wieczystego nieruchomości przy ul. Towarowej 28, wraz z prawem własności budynków i rozłożeniem zapłaty na raty, w tym drugiej raty do końca 2013 r. IPN poinformował o powyższym Ministra Finansów w dniu 28 marca 2012 r. prosząc o rozpatrzenie wniosku z dnia 22 lutego 2012 r. o uruchomienie środków z rezerwy celowej oraz o ujęcie zapłaty drugiej raty w 2013 r. w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2012–2015. Prezes IPN zadeklarował jednocześnie możliwość przeznaczenia na ten cel z własnych środków budżetowych kwoty 5 000 tys. zł. Kopię pisma przesłano do zastępcy Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Dyrektora Sekretariatu Prezesa Rady Ministrów oraz Ministra Skarbu Państwa.

W dniu 22 maja 2012 r. IPN podpisał ze Spółką umowę najmu nieruchomości położonej przy ul. Towarowej 28. Wysokość czynszu wyniosła równowartość w złotych kwoty 83,7 tys. euro netto miesięcznie.

W dniu 1 czerwca 2012 r. IPN został wezwany przez RUCH SA do zapłaty kwoty 41 700 tys. zł za korzystanie z nieruchomości bez tytułu prawnego. Następnie, w dniu 26 czerwca 2012 r., Spółka wystąpiła z pozwem przeciwko Skarbowi Państwa.

W dniach 9 maja, 1 i 12 czerwca 2012 r., Prezes IPN informował Prezesa Rady Ministrów i Szefa KPRM o aktualnym stanie sprawy. Pismami z dnia 10 maja 2012 r. oraz 12 czerwca 2012 r. i 10 lipca 2012 r. IPN zwracał się do Ministra Finansów o podjęcie decyzji w sprawie przyznania środków z rezerwy celowej na zakup nieruchomości. Informował także Ministra Finansów o wypowiedzeniu przez RUCH SA porozumień ze Skarbem Państwa, zawarciu ze Spółką umowy najmu użytkowanych nieruchomości na zasadach komercyjnych, wystąpieniu przez RUCH SA do Skarbu Państwa z wezwaniem zapłaty kwoty 41 700 tys. zł z tytułu wynagrodzenia za korzystanie bez tytułu prawnego z ww. nieruchomości. Ponadto poinformował o zamiarze RUCH SA wystawienia nieruchomości na sprzedaż, co zdaniem IPN może uniemożliwić zakup nieruchomości przez Skarb Państwa.

W dniu 15 czerwca 2012 r. Szef KPRM zwrócił się do Ministra Finansów o przekazanie pilnej informacji o działaniach Ministra Finansów w sprawie siedziby centrali IPN, a w dniach 24 i 31 lipca 2012 r. zwrócił się do Ministra Finansów o powtórny analizę możliwości zakupu przez IPN nieruchomości przy ul. Towarowej 28.

W korespondencji z dnia 5 i 18 lipca 2012 r. Ministerstwo Finansów poinformowało IPN, że środki z rezerw celowych budżetu państwa na 2012 r. nie mogą stanowić źródła dla wydatków na zakup siedziby, jednak bez odniesienia się do ewentualnego ujęcia środków na zakup nieruchomości w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2012–2015. Podobnej treści informację z Ministerstwa Finansów otrzymał Szef KPRM w piśmie z dnia 3 sierpnia 2012 r.

W dniu 17 sierpnia 2012 r. RUCH SA podpisał z GHN Sp. z o.o.⁷¹ umowę sprzedaży nieruchomości położonej przy ul. Towarowej 28. IPN w dniu 21 sierpnia 2012 r. poinformował o powyższym Prezesa Rady Ministrów. Pismem z dnia 18 grudnia 2012 r. Prezes Zarządu GHN Sp. z o.o. wypowiedział IPN umowę najmu ze skutkiem na dzień 31 grudnia 2013 r.

W dniu 21 maja 2013 r. IPN wystąpił do Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa z wnioskiem o wszczęcie postępowania o zapłatę przez Spółkę na rzecz Skarbu Państwa – Instytut Pamięci Narodowej kwoty 40 400 tys. zł tytułem zwrotu nakładów koniecznych do korzystania

⁷¹ Spółka należąca do Grupy Skanska.

z nieruchomości przy ul. Towarowej 28. Prokuratoria Generalna w dniu 16 sierpnia 2013 r. złożyła w sądzie Okręgowym w Warszawie pozew o zapłatę przez RUCH SA ww. kwoty⁷².

W dniu 22 sierpnia 2012 r. Agencja Restrukturyzacji Przemysłu SA⁷³ przedstawiła IPN ofertę dotyczącą przejęcia lokalu biurowego znajdującego się w budynku biurowym „Mars” przy ul. Wołoskiej 7, o pow. 6 813 m². Ofertę tę IPN przyjął.

W dniu 1 października 2012 r. zostało zawarte porozumienie pomiędzy Skarbem Państwa reprezentowanym przez Ministra SP, ARP SA oraz IPN, w wyniku którego IPN podpisał z ARP w dniu 9 stycznia 2013 r. umowę najmu tej nieruchomości z terminem obowiązywania do czasu przeniesienia praw do nieruchomości na rzecz SP. ARP przekazała nieruchomość na rzecz SP w postaci dywidendy, zamiast wpłaty w gotówce w wysokości 30 200 tys. zł. W dniu 23 maja 2013 r. IPN wystąpił do Ministra SP o oddanie w trwały zarząd przedmiotowej nieruchomości. Minister wydał stosowną decyzję w dniu 28 czerwca 2013 r., co umożliwiło IPN rozpoczęcie funkcjonowanie w nowej siedzibie od dnia 21 października 2013 r. Koszt przeniesienia do nowej siedziby wyniósł 11 200 tys. zł brutto.

Decyzją Nr 37 z dnia 28 czerwca 2013 r. Minister Skarbu Państwa orzekł o nieodpłatnym ustanowieniu trwałego zarządu na rzecz IPN na czas nieoznaczony.

4.3.3.2. Nakłady inwestycyjne IPN w nieruchomości przy ul. Towarowej 28 w Warszawie

IPN w latach 2000–2012 dokonał wydatków majątkowych na nieruchomość położoną przy ul. Towarowej 28 w łącznej wysokości 41 200 tys. zł. Poniesiono je m.in. na remont i adaptację budynków biurowego („D”) i archiwum („C”), a także na dostosowanie pomieszczeń do przechowywania i udostępniania materiałów archiwalnych i digitalizację zasobu archiwalnego. Instytut dokonywał na ogół zakupu sprzętów i urządzeń zunifikowanych. Wyposażenie to zostało w całości przeniesione do nowych lokalizacji przy ul. Wołoskiej 7 oraz Kłobuckiej 21, za wyjątkiem tych jego części, których stan techniczny kwalifikował je do likwidacji.

4.3.3.3 Realizacja przez IPN zadań związanych z bieżącym zarządzaniem nieruchomościami

Zgodnie z podpisanymi porozumieniami ze Spółką RUCH SA, IPN zobowiązał się do ponoszenia kosztów i opłat eksploatacyjnych związanych z posiadaniem nieruchomości, do czasu realizacji porozumienia o przejęciu przez IPN nieruchomości przy ul. Towarowej 28 w trwały zarząd. IPN miał też ponosić opłaty związane m.in. z podatkiem od nieruchomości, wieczystym użytkowaniem gruntu i ubezpieczeniem budynków. Koszty te w latach 2002–2012 wyniosły łącznie 10 800 tys. zł. IPN, zgodnie z *Porozumieniem* zwrócił Spółce wydatki związane z wypowiedzeniem umów najmu w kwocie 69,3 tys. zł oraz koszty adaptacji sieci teleinformatycznej w nowej siedzibie Oddziału Mazowsze RUCH SA, który opuścił budynek przy ul. Towarowej 28, w wysokości 30,5 tys. zł.

Zwrot kwot w wysokości miesięcznych odpisów amortyzacyjnych, ujęty w ewidencji księgowej IPN jako czynsz z tytułu najmu nieruchomości, wyniósł w latach 2000–2012 – 6 500 tys. zł, w tym od 1 stycznia do 31 maja 2012 r. – 200 tys. zł, natomiast od 1 czerwca 2012 r. (na podstawie nowych umów najmu) do 31 grudnia 2012 r. – 2 900 tys. zł. W 2013 r. z tytułu zwiększonego czynszu IPN zapłacił 5 400 tys. zł.

⁷² Do dnia zakończenia kontroli spór dotyczący nakładów poniesionych przez IPN i roszczeń RUCH SA nie został rozstrzygnięty.

⁷³ Dalej: ARP SA, ARP.

W związku z przeniesieniem siedziby z ul. Towarowej na ul. Wołoską z budżetu Instytutu zostały poniesione dodatkowe koszty w wysokości 11 200 tys. zł.

4.3.4. Utworzenie, działalność i prywatyzacja Polskiego Holdingu Nieruchomości SA

4.3.4.1. Cele utworzenia Polskiego Holdingu Nieruchomości SA

Projekt konsolidacji spółek Skarbu Państwa sektora nieruchomościowego powstał w wyniku analiz przeprowadzonych przez MSP we współpracy z ekspertami firm doradczych⁷⁴. Na ich podstawie uznano, że najlepszym sposobem prywatyzacji spółek, których podstawowy przedmiot działalności związany jest z zarządzaniem nieruchomościami, jest połączenie tych spółek w jeden duży podmiot, a następnie jego prywatyzacja poprzez Giełdę Papierów Wartościowych w Warszawie SA. Podejmując decyzję o sposobie realizacji projektu konsolidacji spółek branży nieruchomościowej brano pod uwagę następujące okoliczności:

- dotychczasowe próby prywatyzacji poszczególnych spółek zajmujących się zarządzaniem nieruchomościami lub posiadających atrakcyjne nieruchomości były w wielu przypadkach nieskuteczne (np. próba sprzedaży INTRACO SA, Dalmor SA, Budexpo Sp. z o.o., dwie próby sprzedaży Składnicy Księgarskiej Sp. z o.o., trzy próby sprzedaży Wrocławskiego Centrum Prasowego Sp. z o.o.);
- prywatyzacja pojedynczych spółek poprzez Giełdę Papierów Wartościowych w Warszawie SA była mało prawdopodobna ze względu na niewielki poziom kapitałów własnych, przekładający się na niską oczekiwaną kapitalizację i płynność akcji (parametry kluczowe dla potencjalnych inwestorów);
- rozwój poszczególnych spółek był ograniczony niewielką skalą prowadzonej działalności (brak efektu synergii);
- pomiędzy poszczególnymi podmiotami występowały dysproporcje planów inwestycyjnych i zdolności ich finansowania.

Projekt konsolidacji spółek sektora nieruchomości zakładał:

- utworzenie jednego dużego podmiotu ze spółek sektora nieruchomości, których głównym przedmiotem działalności jest zarządzanie nieruchomościami lub głównymi aktywami są nieruchomości;
- wprowadzenie akcji spółki do notowań na GPW;
- stworzenie atrakcyjnej Spółki nieruchomościowej w regionie Europy Środkowo-Wschodniej, która nie jest deweloperem;
- zbycie posiadanych przez Skarb Państwa akcji Spółki.

Do końca lutego 2014 r. zrealizowane zostały w pełni dwa pierwsze etapy.

4.3.4.2. Utworzenie PHN SA, strategii działalności oraz ich realizacja

W dniu 25 marca 2011 r. Minister Skarbu Państwa zawiązał Spółkę Grupa PHN SA o kapitale zakładowym 100 tys. zł. Następnie, w dniu 5 lipca 2011 r., do Spółki Minister wniósł udziały i akcje

⁷⁴ Metropolitan Capital Solutions Sp. z o.o., DTZ Polska Sp. z o.o., PwC Sp. z o.o., Drzewiecki Tomaszek & Wspólnicy Sp.k., Weil Gotshal & Manges.

firm Budexpo Sp. z o.o.⁷⁵, Intraco SA⁷⁶ oraz Polskiego Holdingu Nieruchomości SA⁷⁷, podwyższając kapitał zakładowy do 40 000 tys. zł. W grudniu 2011 r. do Grupy PHN Minister wniósł ponadto akcje i udziały firm Dalmor SA⁷⁸ i Wrocławskiego Centrum Prasowego Sp. z o.o.⁷⁹, podwyższając kapitał zakładowy Spółki do 43 384 tys. zł. Od 25 kwietnia 2012 r. Grupa PHN SA działa pod nazwą Polski Holding Nieruchomości SA.

Po zakończeniu konsolidacji PHN stał się spółką bezpośrednio lub pośrednio dominującą w stosunku do 16 podmiotów. PHN nie prowadzi bezpośrednio działalności operacyjnej, nie jest też właścicielem nieruchomości, natomiast jego majątek stanowią udziały i akcje spółek zależnych. Po konsolidacji, portfel nieruchomości grupy kapitałowej PHN obejmował łącznie 178 nieruchomości oraz 1 280 ha gruntów, na terenie m.in. Warszawy, Wrocławia, Gdańska i Gdyni.

Strategie i plany działalności

We wrześniu 2011 r. Zarząd PHN przedstawił Radzie Nadzorczej *Strategię dla portfela nieruchomości Grupy PHN*. Wskazano w niej, że intencją właściciela Spółki było stworzenie funduszu nieruchomościowego typu REIT⁸⁰, działającego na rynkach nieruchomości komercyjnych, głównie biurowych, handlowych i logistycznych. Przyjęto, że osiągnięcie takiego modelu uwarunkowane będzie restrukturyzacją portfela, w którym dominowały nieruchomości przeznaczone do komercjalizacji lub zbycia oraz o nieuregulowanym stanie prawnym.

W okresie objętym kontrolą Spółka realizowała cele i zadania określone w strategii wieloletniej (do 2021 r.) pn. *W drodze do Ligi Mistrzów*⁸¹, według której nadrzędnym celem ma być uzyskanie pozycji największej spółki inwestycyjnej na rynku nowoczesnych nieruchomości komercyjnych w Polsce. Założono przy tym wzrost aktywów netto i maksymalizację stopy zwrotu kapitału dla akcjonariuszy. Zgodnie ze *strategią* Spółka zamierzała:

- zracjonalizować i zoptymalizować portfel nieruchomości,
- poprawić efektywność działalności w zakresie zarządzania aktywami,
- podnieść efektywność funkcjonowania grupy kapitałowej PHN,
- przeprowadzić restrukturyzację podatkową dla zwiększenia wartości aktywów netto,
- utrzymać konserwatywną strategię finansowania portfela.

We wrześniu 2013 r. Spółka przyjęła *Strategię Zarządzania Markami Produktowymi*. Zgodnie z nią, prowadzone są prace nad wydzieleniem dwóch grup nieruchomości, tzw. CITY i HUB. Marka CITY to powierzchnie biurowe w centralnych lokalizacjach, w wysokim standardzie, natomiast marka HUB to obiekty biurowe, logistyczne i handlowe o wysokim standardzie, dobrze skomunikowane z centrum miasta i trasami wylotowymi.

⁷⁵ Dalej: Budexpo.

⁷⁶ Dalej: Intraco.

⁷⁷ Spółka powstała w dniu 22 kwietnia 2011 r. z połączenia firm Dipservice SA, Ton Agro SA, Kaskada Sp. z o.o., Argo SA, COBO Sp. z o.o., Składnica Księgarska Sp. z o.o.

⁷⁸ Dalej: Dalmor.

⁷⁹ Dalej: WCP.

⁸⁰ *Real Estate Investment Trusts* – podmioty o charakterze funduszu inwestycyjnego nabywające istniejące nieruchomości i zarządzające nimi.

⁸¹ Dokument przyjęty w kwietniu 2012 r. Opracowanie wieloletniej strategii i przedłożenie jej do zaopiniowania Radzie Nadzorczej było obowiązkiem statutowym zarządu. Dalej także: *strategia*.

Zgodnie ze Statutem PHN, uchwały Zarządu wymagają sprawy przekraczające zakres zwykłych czynności Spółki, w tym m.in. przyjęcie rocznych planów rzeczowo-finansowych. Zarząd zobligowany był do opracowywania takich planów i przedkładania ich Radzie Nadzorczej (RN) – do dnia 15 kwietnia 2012 r. – do zaopiniowania, natomiast po tej dacie – do zatwierdzenia. Opracowano plany na lata 2012 i 2013. Zarząd nie opracował natomiast planu rzeczowo-finansowego na 2011 r., nie wypełniając w ten sposób obowiązku wynikającego z § 20 ówczesnie obowiązującego Statutu Spółki. Wynikało to z faktu, że Spółka funkcjonowała dopiero od 25 marca 2011 r., a tworzenie jej struktur organizacyjnych miało miejsce w drugiej połowie roku, po wniesieniu do niej aportem pierwszych spółek zależnych w lipcu 2011 r.

Racjonalizacja i optymalizacja struktury portfela nieruchomości oraz poprawa efektywności działalności PHN SA w zakresie zarządzania aktywami

W portfelu nieruchomości grupy kapitałowej znajdują się budynki mieszkalne, biurowe, handlowe, wille, hotele, grunty, a także projekty deweloperskie, zarządzane przez spółki zależne PHN, będące ich właścicielami. Dążąc do realizacji *Strategii*, tj. posiadania wyłącznie powierzchni generujących przychody z najmu, sklasyfikowano nieruchomości na trzy grupy: generujące przychody z najmu (do utrzymania w portfelu), przeznaczone na realizację projektów komercyjnych oraz przeznaczone na sprzedaż, jako niezwiązane z docelowym profilem działalności (mieszkaniowe i projekty deweloperskie).

Spółka rozpoczęła realizację programu budowy obiektów najwyższej klasy, a także przebudowy i modernizacji już istniejących, które mają stanowić stabilne źródło przychodów (np. budowa parku logistyczno-przemysłowego we Wrocławiu oraz biurowca Foksal 10A w Warszawie czy przebudowa budynku mieszkalnego przy ul. Rakowieckiej 19 w Warszawie na nowoczesny, w standardzie tzw. klasy A. Planowana jest budowa biurowca przy ul. Domaniewskiej 37C w Warszawie. Dla części przyszłej powierzchni biurowej udało się już pozyskać najemców. Spółka zamierza realizować też istotne projekty z partnerami biznesowymi w formule *joint venture* (np. wieżowiec PHN Tower w Warszawie oraz projekty w Gdyni, Gdańsku i Łodzi).

Strategia zakłada również sprzedaż, w okresie 6-7 lat, nieruchomości niezwiązanych z docelowym profilem działalności, przy czym połowa nieruchomości ma być sprzedana w ciągu 3–4 lat. Spośród 96 nieruchomości przeznaczonych do zbycia, do końca 2013 r. sprzedano pięć za 48 400 tys. zł oraz podpisano pięć umów przedwstępnych dla pięciu nieruchomości (łącznie 31 200 tys. zł).

Poprawę efektywności zarządzania aktywami Spółka realizuje poprzez podnoszenie standardu nieruchomości (remonty i modernizacje). W 2013 r. wypracowano nowy model umowy najmu, zakładający wyodrębnienie stawki czynszu oraz kosztów eksploatacyjnych (poprzednio wielkości te traktowano łącznie, co powodowało spory dotyczące rozliczeń). Wycofano się z nierentownej działalności rozładunkowej i chłodniczej, prowadzonej przez spółkę Dalmor.

Systematycznie prowadzona jest restrukturyzacja zatrudnienia, w wyniku której zmniejszono liczbę pracowników z 744 do 220 (stan na 31 grudnia 2013 r.). Docelowo (w okresie do czterech lat) zatrudnienie ma wynieść ok. 100 osób.

Wyniki finansowe PHN SA

W roku obrotowym 2011, obejmującym okres od 25 marca do 31 grudnia 2011 r. Spółka PHN SA osiągnęła zysk netto w wysokości 1 471,8 tys. zł, który Zwyczajne Walne Zgromadzenie w całości przeznaczyło na kapitał zapasowy.

W 2012 r. grupa kapitałowa PHN uzyskała zysk z wynajmu nieruchomości w wysokości 69 500 tys. zł tj. o 34,7% wyższy od osiągniętego w roku 2011. Było to wynikiem przede wszystkim obniżenia w 2012 r. kosztów utrzymania nieruchomości o 19,6% w stosunku do roku 2011 przy praktycznie tym samym poziomie przychodów z tego tytułu.

Na działalności deweloperskiej w 2012 r. poniesiono stratę w wysokości 700 tys. zł, w przeciwieństwie do 2011 r., w którym odnotowano zysk w wysokości 21 500 tys. zł. Przyczyną był spadek przychodów w stosunku do 2011 r. o 25%, przy jednoczesnym wzroście kosztów o 21,6%.

Wynik na pozostałej działalności w 2012 r. był ujemny i wyniósł 2 700 tys. zł, podczas gdy w 2011 r. był dodatni (3 200 tys. zł). Było to wynikiem większej dynamiki spadku przychodów (o 74,9%) niż spadku kosztów (50,4%).

Strata na działalności operacyjnej w 2012 r. wyniosła 232 500 tys. zł i była wyższa o 25,1% w stosunku do roku 2011 (185 800 tys. zł). Na wysokość straty miały wpływ wymienione powyżej przyczyny, a także wzrost o 89,8% kosztów z tytułu zmiany wartości godziwej nieruchomości inwestycyjnych w stosunku do roku 2011.

Całkowita strata w 2012 r. wyniosła 183 600 tys. zł. Sporządzając sprawozdanie finansowe za 2012 r., zgodnie z Międzynarodowymi Standardami Sprawozdawczości Finansowej⁸², PHN dokonał przeliczania danych finansowych na koniec 2011 r. i wynik finansowy wyniósł (-) 403 000 tys. zł (strata).

Grupa kapitałowa uzyskała w latach 2011-2012 ujemną rentowność majątku⁸³ (odpowiednio 6,2% i 8,1%). Wskaźniki rentowności kapitału własnego⁸⁴ również były ujemne (7,1% i 9%).

Za trzy kwartały 2013 r. grupa kapitałowa uzyskała zysk z najmu w wysokości 55 400 tys. zł. Zysk na działalności deweloperskiej wyniósł w tym okresie 7 000 tys. zł. Stratę na działalności operacyjnej w tym okresie wyniosła 14 300 tys. zł. Zysk netto z działalności finansowej za trzy kwartały wyniósł natomiast 3 500 tys. zł.

Wynik netto za trzy kwartały 2013 r. to zysk w wysokości 69 400 tys. zł. Istotny wpływ na ten wynik miało rozwiązanie rezerwy z tytułu odroczonego podatku dochodowego w wysokości 7 000 tys. zł w drugim kwartale i 85 400 tys. zł w trzecim kwartale 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż w sprawozdaniu z działalności grupy kapitałowej za rok obrotowy 2012 Zarząd wskazał m.in., że rentowność majątku wyniosła 0,4% w 2011 r. i 1,2% w 2012 r., a rentowność kapitałów własnych odpowiednio 0,5% i 1,5%. Do wyliczenia tych wskaźników Zarząd użył jednak – zamiast kategorii ekonomicznej zysk (strata) netto – tzw. „Skorygowanego EBITDA”. Wskaźnik ten Zarząd zdefiniował, jako standardowy EBITDA (czyli zysk przed pomniejszeniem o odsetki od zaciągniętych kredytów, podatek dochodowy, umorzenia i amortyzację), jednak bez uwzględnienia kosztów prywatyzacji giełdowej, kosztów reorganizacji,

⁸² Dalej: MSSF.

⁸³ Stosunek zysku netto spółki do wartości jej aktywów.

⁸⁴ Stosunek zysku netto spółki do wartości jej kapitału własnego.

restrukturyzacji, odpraw dla zwalnianych pracowników oraz rezerwy na odszkodowania z tytułu nieterminowo oddanych lokali i napraw gwarancyjnych.

Użycie wskaźnika „Skorygowanego EBIDTA” – w ocenie NIK – było dopuszczalne. W międzynarodowych standardach sprawozdawczości finansowej nie ma bowiem w ogóle oficjalnej definicji EBITDA. Jednakże, zdaniem NIK, dokonanie wyliczenia wskaźników rentowności majątku i kapitałów własnych, w sposób odmienny od najczęściej stosowanej formuły, spowodowało faktyczne „przemilczenie” niekorzystnych wartości tych wskaźników, wskazujących na pogarszającą się rentowność grupy kapitałowej.

W sytuacji gdyby Spółka nie rozwiązała w III kwartale 2013 r. rezerw z tytułu podatku odroczonego w związku z wniesieniem aportu do spółki zależnej, strata netto na działalności kontynuowanej za trzy kwartały 2013 r. wyniosłaby co najmniej 7 700 tys. zł. Spółka poprzez optymalizację podatkową poprawiła więc, w sposób istotny, wynik swojej działalności.

4.3.4.3. Restrukturyzacja podatkowa w celu zwiększenia wartości aktywów netto

Różnice pomiędzy wartościami podatkowymi i księgowymi nieruchomości zostały wykazane na posiedzeniu RN w dniu 12 września 2011 r., podczas prezentacji przez Zarząd *Strategii dla portfela nieruchomości Grupy PHN*. M.in. wartość rynkowa na dzień 1 stycznia 2011 r. 14 nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży w pierwszej kolejności (podstawa ustalenia realnej wartości podatkowej) różniła się od wartości księgowej o 55 978,4 tys. zł (odpowiednio 71 403 tys. zł, wobec 15 424,6 tys. zł). Różnica ta powodowała, że w przypadku sprzedaży nieruchomości powstałaby konieczność zapłacenia podatku dochodowego w wysokości znacznie wyższej niż oczekiwana.

W opracowaniu sporządzonym na dzień 11 stycznia 2012 r. przez konsorcjum firm doradczych (na zlecenie MSP) pn. *Optymalny docelowy model biznesowy funkcjonowania skonsolidowanych spółek Grupy PHN S.A.* zaproponowano likwidację spółek-córek i przeniesienie ich aktywów do grupy kapitałowej. Według przywołanego opracowania miało to umożliwić uzyskanie tzw. efektu podatkowego „step-up”, czyli podniesienie wartości podatkowej środków trwałych, wskutek czego w przyszłości zostałyby podniesione podatkowe koszty amortyzacji, obniżające podstawę opodatkowania, a tym samym zmniejszające wymiar podatku dochodowego.

Zarząd PHN podjął działania zmierzające do opracowania strategii optymalizacji podatkowej. W dniu 31 października 2011 r. przyjęto raport, z którego wynikało, że wartość podatkowa netto nieruchomości, wynikająca z ujętego w księgach rachunkowych historycznego kosztu ich nabycia (533 mln zł), jest znacząco niższa od aktualnej wartości rynkowej tych nieruchomości (2,17 mld zł). W raporcie m.in. został zaproponowany wariant likwidacji spółek zależnych oraz zastosowanie struktury Funduszu Inwestycyjnego Zamkniętego.

Powyższe działania były narzędziem realizacji jednego z celów wskazanych w *Strategii*, tj. zwiększenia wartości aktywów netto o ok. 400 000 tys. zł. Aby ten cel osiągnąć, należałoby doprowadzić do rozwiązania rezerwy z tytułu odroczonego podatku dochodowego (wykazanej w bilansie za 2011 r. w wysokości 358 000 tys. zł), co było możliwe pod warunkiem przeprowadzenia restrukturyzacji podatkowej. Po jej dokonaniu wartość aktywów netto mogłaby wzrosnąć – jak oszacowano – o ok. 380 000 tys. zł.

Dla wdrożenia tej restrukturyzacji Zarząd zawarł w dniu 3 sierpnia 2012 r. ze spółką doradztwa podatkowego umowę na realizację projektu przeniesienia, nie później niż do dnia 31 grudnia 2012 r., wszystkich lub niektórych nieruchomości do jednej spółki grupy kapitałowej w taki sposób,

żeby w księgach rachunkowych tej spółki nieruchomości zostały ujęte według wartości rynkowej dla celów podatkowych.

Konkretne czynności miały polegać na zwiększeniu, w drodze czynności cywilno-prawnych, wartości podatkowej nieruchomości w celu wyeliminowania różnicy pomiędzy ich wartością bilansową (księgową), a niższą wartością podatkową, opartą na koszcie historycznym. Efektem zrównania miała być możliwość rozwiązania rezerwy z tytułu odroczonego podatku dochodowego, utworzonej zgodnie z przepisami o rachunkowości, w związku z istnieniem ww. różnicy (wartość bilansowa minus dotychczasowa wartość podatkowa). Wartość rozwiązywanej rezerwy zwiększyłaby wynik finansowy, umożliwiając wypłatę dywidendy lub zwiększenie kapitałów własnych spółek grupy kapitałowej, jak założono w *Strategii*. Mogłoby to także przyczynić się do zwiększenia wartości akcji PHN.

Podniesienie wartości podatkowej nieruchomości, które nie zostaną zakwalifikowane do nieruchomości inwestycyjnych miało spowodować zwiększenie kwot odpisów amortyzacyjnych, a w konsekwencji obniżenie podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym od osób prawnych. Z tytułu sprzedaży podmiotom zewnętrznym (spoza grupy kapitałowej) nieruchomości poddanych restrukturyzacji, podatek dochodowy byłby niższy niż przy sprzedaży bez przeprowadzenia restrukturyzacji.

Zarząd zdecydował o restrukturyzacji grupy kapitałowej poprzez wniesienie nieruchomości w formie aportu do spółek komandytowo-akcyjnych, a następnie ich sprzedaży do nowych spółek z o.o., zależnych od PHN. Wniesienie własności składników majątkowych do spółek komandytowo-akcyjnych (dalej także SKA), które nie mają osobowości prawnej, zgodnie z art. 12 ust. 4 pkt 3c *ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych*⁸⁵, nie stanowiło przychodu takich spółek, a tym samym było zwolnione z opodatkowania. W wyniku zakupu nieruchomości przez nowoutworzone spółki z o.o. od spółki komandytowo-akcyjnej zrównane miały być wartości podatkowe nieruchomości z ich wartościami księgowymi (które będą odpowiadać cenom zakupu). Dochód podatkowy powstający w spółce komandytowo-akcyjnej (różnica między ceną sprzedaży, a niższą wartością podatkową wniesionych wcześniej aportem nieruchomości) był opodatkowany dopiero po podjęciu uchwały walnego zgromadzenia w sprawie wypłaty dywidendy. Była to specyficzna właściwość spółek SKA⁸⁶. PHN nie planowała jednak wypłaty dywidendy ze spółek komandytowo-akcyjnych, lecz zamierzała przekształcić je w spółki z o.o.

Zarząd PHN, w dniu 12 lipca 2013 r., przyjął projekt etapowej zmiany struktury grupy kapitałowej. Pierwszym etapem było wniesienie aportem do spółki komandytowo-akcyjnej przedsiębiorstwa Intraco, a także wybranych nieruchomości należących do WHN i Budexpo. W drugim etapie, zrealizowano sprzedaż części nieruchomości ze spółki komandytowo-akcyjnej do spółek celowych. W ramach restrukturyzacji podatkowej zrealizowano zakładaną sprzedaż do spółki celowej nieruchomości przy ul. Foksal w Warszawie. W dniu 17 lutego 2012 r. PHN zawiązała spółkę PHN Foksal Sp. z o.o. W tym samym dniu przedstawiciele obu spółek zawiązali spółkę PHN Foksal Sp. sz o.o. spółka komandytowo-akcyjna (dalej: Foksal SKA), w której PHN Foksal Sp. z o.o. stał się

⁸⁵ Dz. U. z 2011 r. Nr 74, poz. 397 ze zm.

⁸⁶ W dniu 1 stycznia 2014 r. weszła w życie *ustawa z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o podatku tonażowym* (Dz. U. z 2013 r., poz. 1387). Na podstawie zmiany wprowadzonej przez tą ustawę do ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (art. 1 pkt 3), podatkiem dochodowym od osób prawnych objęto spółki komandytowo-akcyjne, co uniemożliwia przeprowadzanie restrukturyzacji podatkowej w formie zastosowanej przez PHN SA.

komplementariuszem, a PHN akcjonariuszem. W dniu 17 kwietnia 2012 r. nastąpiło podniesienie kapitału zakładowego Foksal SKA (z początkowego 50 tys. zł) o 26 193 tys. zł, poprzez wniesienie przez WHN SA aportu w postaci prawa użytkowania wieczystego gruntu wraz z prawem własności posadowionych na nim trzech budynków, a także m.in. praw majątkowych do dzieł wytworzonych w ramach koncepcji projektowanego tam nowego budynku biurowego. W dniu 31 października 2013 r. Foksal SKA dokonała sprzedaży na rzecz Spółki PHN Foksal Sp. z o.o. prawa użytkowania gruntu przy ul. Foksal wraz z dwoma budynkami (przy ul. Foksal 10 i ul. Aleksandra Krywulta 7). W dniu 20 grudnia 2013 r. w Krajowym Rejestrze Sądowym zarejestrowano przekształcenie spółki PHN Foksal Sp. z o.o. SKA w spółkę PHN Nieruchomości 3 Sp. z o.o., natomiast przekształcenie spółki PHN SA SKA w spółkę PHN 3 Sp. z o.o. – w dniu 30 grudnia 2013 r.

W dniu 12 czerwca 2012 r. spółka doradztwa podatkowego przedstawiła zleconą pracę pt. *Wstępny schemat restrukturyzacji z wykorzystaniem SKA*. Na jej podstawie Zarząd PHN w dniu 28 czerwca 2012 r. zaprezentował RN *Sugerowany scenariusz restrukturyzacji i planowane działania w zakresie optymalizacji podatkowej w grupie kapitałowej PHN S.A.*

W dniu 3 sierpnia 2012 r. Zarząd PHN podpisał z tą samą spółką umowę o świadczenie doradztwa podatkowego obejmującego przedstawienie generalnej koncepcji projektu, sporządzenie analizy podatkowej, asystę podatkową przy wdrażaniu projektu (przeniesienie, nie później niż do dnia 31 grudnia 2012 r. wszystkich lub niektórych nieruchomości do spółki z grupy zlecniodawcy w taki sposób, że nieruchomości te ujęte będą w księgach rachunkowych według ich wartości rynkowej dla celów podatkowych).

W ramach tej umowy, w dniu 6 sierpnia 2012 r., zawiązano spółkę Verbis 3 Spółka Komandytowo-Akcyjna, której komplementariuszem była spółka Verbis 3 Sp z o.o., a akcjonariuszem spółka świadcząca usługę doradztwa podatkowego. W dniu 22 października 2012 r. nastąpiła zmiana statutu, w tym nazwy spółki Verbis 3 Spółka Komandytowo-Akcyjna na Polski Holding Nieruchomości SA Spółka Komandytowo-Akcyjna (dalej: PHN SKA). W tym samym dniu nastąpiła sprzedaż przez spółkę świadczącą usługę doradztwa akcji PHN SKA na rzecz WHN SA, który stał się akcjonariuszem spółki PHN SA SKA oraz sprzedaży wkładów przez spółkę Verbis 3 Sp. z o.o. na rzecz PHN.

W dniu 14 sierpnia 2013 r. podwyższono kapitał zakładowy PHN SKA poprzez wniesienie aportu w postaci przedsiębiorstwa Spółki Intraco SA, o wartości 169 500 tys. zł (m.in. nieruchomości przy ul. Smoleńskiego 1,2,4; ul. Lektykarska 25, 29; ul. Stawki 2, a w dniu 1 października 2013 r. poprzez wniesienie przez WHN SA aportu w postaci 30 nieruchomości o łącznej wartości 611 500 tys. zł oraz przez Budexpo, o wartości 90 200 tys. zł.

W dniach od 30 października 2013 r. do 29 listopada 2013 r. nastąpiła sprzedaż, wniesionych do PHN SKA nieruchomości, na rzecz nowej spółki zależnej od PHN, o nazwie PHN SPV X Sp. z o.o. Wartość sprzedanych nieruchomości brutto to 781 700 tys. zł.

Po tych transakcjach PHN, w sprawozdaniu finansowym sporządzonym za trzy kwartały 2013 r., wykazał rozwiązanie rezerwy z tytułu odroczonego podatku dochodowego w wysokości 78 300 tys. zł (w czwartym kwartale 2013 r. miało nastąpić rozwiązanie dalszej rezerwy w wysokości 28 800 tys. zł).

Utworzenie spółek PHN SKA i Foksal SKA, wniesienie do nich aportu oraz szybka sprzedaż tych nieruchomości do spółek celowych, miało na celu tylko i wyłącznie podniesienie wartości podatkowych tych nieruchomości. Świadczy o tym fakt, że kilka nieruchomości, pomimo już zawartych przedwstępnych umów sprzedaży, zostało wniesionych do spółek komandytowo-

akcyjnych. M.in. nieruchomości Smoleńskiego 1 i 27 oraz Humańska 13 zostały sprzedane, a nieruchomość Łągów miała zostać sprzedana w pierwszej połowie 2014 r. Zmniejszenie kwoty podatku w związku ze sprzedażą tych trzech nieruchomości wyniosło 5 100 tys. zł. Efekt zmiany struktury organizacyjnej PHN można było wprowadzić uzyskując bez tworzenia spółek komandytowo-akcyjnych, ale przenoszenie majątku w postaci aportu niestanowiącego zorganizowanej części przedsiębiorstwa między spółkami z o.o. lub akcyjnymi byłoby opodatkowane na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 7 *ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych*, a więc niekorzystne dla PHN.

W wyniku restrukturyzacji podatkowej, poprzez rozwiązanie rezerwy z tytułu odroczonego podatku dochodowego PHN uzyskała za trzy kwartały 2013 r., zysk skonsolidowany w wysokości 69 200 tys. zł, zamiast straty w wysokości 7 700 tys. zł. Zysk ten, po zatwierdzeniu rocznego sprawozdania finansowego za 2013 r., może zostać wypłacony w postaci dywidendy lub przekazany na kapitał zapasowy, co może wpłynąć na zwiększenie wartości akcji PHN. Wzrost taki miałby istotne znaczenie, zwłaszcza w kontekście planowanego, drugiego etapu prywatyzacji Spółki.

Ujemnym aspektem optymalizacji podatkowej jest potencjalne zmniejszenie, w okresie kilku lub kilkunastu lat, dochodów budżetu państwa w wysokości co najmniej 78 300 tys. zł z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych. Ten potencjalny dochód byłby jednak obciążony dużą niepewnością z uwagi na to, że zaistniałby tylko w przypadku, gdyby nastąpiła sprzedaż wszystkich nieruchomości poddanych optymalizacji podatkowej.

Innym niekorzystnym aspektem restrukturyzacji podatkowej jest ryzyko podatkowe tj. ryzyko uznania optymalizacji przez organy podatkowe za działanie pozorne, którego celem jest podniesienie wartości podatkowej wybranych nieruchomości, bez uiszczenia podatku dochodowego. W celu minimalizacji powyższego ryzyka, poszczególne spółki grupy kapitałowej PHN, biorące udział w restrukturyzacji podatkowej, uzyskiwały indywidualne interpretacje podatkowe.

Spółki zależne PHN SA – umowy o zarządzanie

Włączone do grupy kapitałowej PHN w 2011 r. spółki WHN, Budexpo, Intraco, WCP i Dalmor stały się spółkami bezpośrednio zależnymi od PHN. Zostały one uznane przez RN za tzw. *Istotne Spółki Zależne Bezpośrednio*, natomiast Agro-man, PHN Foksal Sp. z o.o. SKA, Wrocław Industrial Park Sp. z o.o. i Port Okrzei Sp. z o.o. – za *Istotne Spółki Zależne Pośrednio*.

Uchwałą Rady Nadzorczej z dnia 6 września 2013 r. do grupy istotnych spółek zależnych bezpośrednio włączono PHN SA SKA.

W okresie od 11 do 17 października 2013 r. w Krajowym Rejestrze Sądowym zarejestrowano 12 spółek celowych (SPV). Zgodnie z uchwałą RN z dnia 24 października 2013 r., jedenaście spośród nich uznano za *Istotne spółki bezpośrednio zależne* od PHN, natomiast spółkę PHN Foksal Sp. z o.o. za zależną pośrednio. Powyższy status spółki miały otrzymać z dniem nabycia nieruchomości od PHN SA SKA lub od PHN Foksal Sp. z o.o. SKA.

Zarząd PHN w dniu 18 stycznia 2012 r., podjął uchwałę w sprawie zwrócenia się do Walnego Zgromadzenia z wnioskiem o podjęcie uchwały wyrażającej zgodę na zawarcie umowy o zarządzanie pomiędzy PHN, jako spółką dominującą, a PHN, Intraco i Budexpo jako spółkami zależnymi oraz innymi podmiotami, w których PHN posiada bezpośrednio lub pośrednio co najmniej 50% udziałów lub akcji albo w inny sposób kontroluje bezpośrednio lub pośrednio działalność operacyjną.

Zarząd wskazał, że zadaniem Spółki jest konsolidacja aktywów spółek zależnych m.in. w celu zoptymalizowania kosztów operacyjnych, podniesienia efektywności wykorzystania kadr oraz realizacja wspólnej strategii wzrostu wartości wszystkich spółek wchodzących w skład grupy kapitałowej. Środkiem do osiągnięcia tego celu miała być konsolidacja zarządzania spółkami na podstawie umowy, o której mowa w art. 7 Ksh.

Założenia umowy przewidywały m.in. świadczenie usług zarządzania nieruchomościami, w tym rozwojem projektów, zarządzanie techniczne i komercyjne nieruchomościami oraz pośrednictwo w ich nabywaniu i sprzedaży. Ponadto, PHN miałby prowadzić działania PR, marketing, obsługę prawną, kadrowo-płacową, rachunkową i podatkową, teleinformatyczną, administracyjno-gospodarczą spółek zależnych, a także prowadzenie audytów oraz kontroling. Projekt przewidywał też zasady wynagradzania PHN za świadczone usługi zarządzania.

Rada Nadzorcza PHN, uchwałą z dnia 25 stycznia 2012 r., pozytywnie zaopiniowała wniosek Zarządu do Walnego Zgromadzenia i zarekomendowała Zarządowi kontynuowanie prac nad ostatecznym projektem umowy.

Zawarcie umów o zarządzanie spółkami zależnymi wymaga, zgodnie z art. 393 pkt 7 Ksh, uchwały WZ, które w przypadku PHN, do końca 2013 r. uchwały takiej nie podjęło.

Zarząd, pomimo braku zgody WZ uchwałą Nr 16/07/2012 z dnia 17 lipca 2012 r. postanowił o podpisaniu z niektórymi spółkami należącymi do grupy kapitałowej umów o świadczenie usług doradztwa i wsparcia (dla tzw. zachowania jednolitych standardów) w obszarach:

- prowadzenia najmu oraz sprzedaży powierzchni oraz zarządzania nieruchomościami;
- realizacji strategii wykorzystania i zarządzania aktywami inwestycyjnymi oraz bieżącego zarządzania aktywami;
- prac związanych z przygotowaniem i realizacją projektów inwestycyjnych;
- przygotowania i realizacji projektów komercyjnych na nieruchomościach;
- prowadzenia przez spółki strategii komunikacyjnej oraz nadzoru nad jej realizacją;
- bieżącej obsługi prawnej, zapewnienia odpowiednich zasad i standardów obsługi organów spółek, koordynacji spraw prowadzonych przed sądami i organami;
- procesów zakupowych, zapewnienia floty samochodów służbowych, realizacji wspólnej polityki ubezpieczeniowej, zapewnienia usług telekomunikacyjnych etc.;
- spraw dotyczących zarządzania zasobami ludzkimi, w tym m.in. planowania i prowadzenia gospodarki funduszem płac i funduszem nagród, nadzoru nad realizacją obowiązkowych badań lekarskich, współpracy z urzędami skarbowymi oraz ZUS.

W powyższych 44 umowach, podpisywanych w okresie od 11 lipca 2012 r. do 16 października 2012 r., określono – odrębnie dla każdej spółki – wynagrodzenie ryczałtowe na rzecz PHN za ustaloną z góry liczbę godzin. Kwoty tego wynagrodzenia zawierały się w przedziale od 300 zł za jedną godzinę miesięcznie do 45 tys. zł za 150 godzin. W 2012 r. Spółka osiągnęła przychody z usług zarządzania w kwocie 2 500 tys. zł, a w 2013 r. – 3 800 tys. zł.

Zakres rzeczowy powyższych umów, aczkolwiek deklaratywnie dotyczący tylko wsparcia, doradztwa i nadzoru oraz fakt, że w umowach zastrzeżono dla przedstawicieli PHN uprawnienia władcze⁸⁷, faktycznie czyni je umowami o zarządzanie, o których mowa w art. 7 Ksh. Zawarcie takiej umowy, zgodnie z art. 393 pkt 7 Ksh, wymagało uchwały Walnego Zgromadzenia, której jednak Zarząd PHN nie uzyskał. Zgodnie z art. 17 § 1 Ksh, jeżeli do dokonania czynności prawnej przez spółkę, ustawa wymaga uchwały wspólników albo walnego zgromadzenia bądź rady nadzorczej, czynność prawna dokonana bez wymaganej uchwały jest nieważna.

4.3.4.4. Wynagrodzenia Zarządu PHN SA – realizacja ustawy kominowej

Umowy o pracę Zarządu

W akcie zawiązania Spółki PHN określono, że zasady wynagradzania i wysokość wynagrodzenia członków Zarządu⁸⁸ ustala Walne Zgromadzenie, na wniosek Rady Nadzorczej, z zastrzeżeniem przepisów *ustawy kominowej*.

W dniu 16 kwietnia 2012 r. WZ postanowiło o zmianie treści Statutu PNH. Do czasu, gdy SP był jedynym akcjonariuszem Spółki, zasady wynagradzania członków Zarządu i wysokość ich wynagrodzenia określało Walne Zgromadzenie, przy czym wynagrodzenie Prezesa Zarządu miało być ustalane w drodze oświadczenia przez Ministra SP, z zastrzeżeniem przepisów *ustawy kominowej*. W okresie, w którym SP posiada ponad 50% lecz mniej niż 100% akcji Spółki, zasady wynagradzania i wysokość wynagrodzenia członków Zarządu, w tym jego Prezesa, określa Walne Zgromadzenie.

Na podstawie uchwał Nr 22/07/2011 i Nr 24/07/2011 z dnia 1 lipca 2011 r. RN złożyła do WZ wnioski o ustalenie wysokości wynagrodzenia miesięcznego dla Prezesa Zarządu PHN i członków zarządu w wysokości sześciokrotności przeciętnego wynagrodzenia. Ponadto uchwałą Nr 26/07/2011 z dnia 15 lipca 2011 r. RN zwróciła się z wnioskiem do WZ o ustalenie zasad wynagradzania dla członków Zarządu.

Oświadczeniem z dnia 16 lipca 2011 r., Minister SP, jako WZ, ustalił (od dnia 18 lipca 2011 r.) wynagrodzenie Prezesa Zarządu PHN jako równowartość sześciokrotności przeciętnego wynagrodzenia. NWZ Spółki w dniu 16 sierpnia 2011 r. ustaliło natomiast miesięczne wynagrodzenie członków zarządu jako równowartość krotności pięć i osiem dziesiątych przeciętnego wynagrodzenia. Uchwała weszła w życie z mocą obowiązującą od dnia 15 lipca 2011 r.

Rada Nadzorcza uchwałą Nr 20/06/2011 z dnia 20 czerwca 2011 r. udzieliła pełnomocnictwa przewodniczącemu Rady Nadzorczej do zawarcia umowy o pracę z Prezesem Zarządu PHN, natomiast uchwałą Nr 25/07/2011 z dnia 15 lipca 2011 r. pełnomocnictwa do zawarcia umów z członkami Zarządu.

⁸⁷ Umowy zawierają klauzulę „W celu prawidłowego wykonania przedmiotu umowy i w zakresie nią objętym, spółka upoważnia określone osoby wskazane w załączniku Nr 1, zgodnie z jego treścią, do wykonywania czynności z zakresu prawa pracy w stosunku do pracowników spółki wykonujących czynności określone w § 1, polegających na nadzorze nad ich pracami oraz wydawaniu wiążących poleceń związanych z pracą”. Osobami wskazanymi w załącznikach były zarówno osoby zatrudnione w grupie kapitałowej jak i Zarząd spółki dominującej.

⁸⁸ Zgodnie z art. 15 *ustawy kominowej* informacje o wynagrodzeniu osób podlegających przepisom tej ustawy oraz o nagrodach rocznych, świadczeniach dodatkowych i odprawach są jawne i nie podlegają ochronie danych osobowych ani tajemnicy handlowej.

Umowę o pracę z Prezesem Zarządu przewodniczący RN zawarł od dnia 18 lipca 2011 r. na czas nieokreślony, z wynagrodzeniem w wysokości wskazanej w oświadczeniu Ministra SP. Przyznane mu także zostały świadczenia z tytułu dodatkowego ubezpieczenia osobowego.

Umowy o pracę z trzema członkami zarządu opatrzone były datą wcześniejszą niż data uzyskania przez przewodniczącego Rady Nadzorczej pełnomocnictwa do zawarcia z nimi takich umów, a także wcześniejszą niż data ustalenia przez WZ wysokości i zasad wynagradzania członków Zarządu. I tak:

- umowy o pracę z Panami: Rafałem Krzemieniem i Pawłem Laskowskim-Fabisiewiczem noszą datę 1 czerwca 2011 r. (zawarto je na czas nieokreślony od dnia 1 czerwca 2011 r.);
- umowa o pracę z Panem Sławomirem Frąckowiakiem ma datę 20 czerwca 2011 r. (zawarta na czas nieokreślony od dnia 20 czerwca 2011 r.).

Nieprawidłowe było wypłacenie przez Spółkę ww. wymienionym osobom w *tiret* pierwszym, wynagrodzenia począwszy od 1 czerwca 2011 r. (osobie wymienionej w *tiret* drugim od 20 czerwca 2011 r.), pomimo, że kwota wynagrodzenia, zgodnie z uchwałą WZ, mogła zostać ustalona dopiero od dnia 15 lipca 2011 r. Wynagrodzenie za okres od dnia 1 czerwca do dnia 15 lipca 2011 r. dla Panów Rafała Krzemienia i Pawła Laskowskiego-Fabisiewicza wyniosło po ok. 30 tys. zł, natomiast dla Pana Sławomira Frąckowiaka (od dnia 20 czerwca do dnia 15 lipca 2011 r.) – ok. 17 tys. zł.

W powyższych trzech umowach o pracę ustalono, że członkom Zarządu przysługuje 5,8-krotność przeciętnego wynagrodzenia, pomimo iż uchwała WZ określająca wysokość wynagrodzenia została podjęta dopiero w dniu 16 sierpnia 2011 r.

W umowie o pracę z Panem Pawłem Laskowskim-Fabisiewiczem (opatrzona datą dnia 1 czerwca 2011 r.) wskazano, że jest on wiceprezesem Zarządu, podczas gdy został on powołany na tę funkcję przez RN dopiero w dniu 20 czerwca 2011 r.

W jednobrzmiących wyjaśnieniach złożonych w dniu 17 stycznia 2014 r. przez Panów Rafała Krzemienia i Pawła Laskowskiego-Fabisiewicza stwierdzili oni, że umowy o pracę podpisali po dniu 15 lipca 2011 r. i nie są im znane okoliczności w jakich umowy opatrzone zostały datą 1 czerwca 2011 r., gdyż nie oni byli autorami stosownych dopisków (data naniesiona została pismem odrębnym).

W wyjaśnieniach tych obydwaj członkowie Zarządu stwierdzili też, że Uchwała RN Nr 25/07/2011 r., stanowiąca podstawę „reprezentowania Grupy PHN przez jej pełnomocnika” obejmowała datę 1 czerwca 2011 r. jako dzień, od którego zawarte są umowy o pracę. Przywołana w wyjaśnieniach Uchwała RN Nr 25/07/2011 r. nie zawierała żadnej wzmianki o dacie, z którą miały być zawarte umowy o pracę.

Nagrody roczne

Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła nieprawidłowości przy przyznawaniu nagród rocznych członkom Zarządu PHN SA.

NWZ w dniu 16 sierpnia 2011 r. ustaliło m.in., że członkom Zarządu, w zależności od osiągniętych wyników finansowych Spółki oraz realizacji innych zadań, może być przyznana nagroda roczna w wysokości nieprzekraczającej trzykrotności ich przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego, osiągniętego w roku poprzedzającym przyznanie nagrody. Nagrodę Prezesowi Zarządu PHN miał przyznawać Minister Skarbu Państwa w drodze oświadczenia, na umotywowany wniosek RN, natomiast dla członka Zarządu – Rada Nadzorcza.

Uchwałą Nr 21/04/2013 z dnia 24 kwietnia 2013 r. RN, biorąc pod uwagę sprawozdanie Zarządu z działalności Spółki oraz sprawozdanie finansowe i stopień realizacji zadań wynikających ze *Strategii*, wystąpiła z wnioskiem do WZ o przyznanie Prezesowi Zarządu PHN nagrody rocznej za rok obrotowy 2012, w wysokości 3-krotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w roku poprzedzającym przyznanie nagrody. WZ w dniu 26 czerwca 2013 r. przyznało tę nagrodę we wnioskowanej wysokości Uchwałami Nr 28/06/2013, 29/06/2013, 30/06/2013 z dnia 5 czerwca 2013 r. oraz uchwałą Nr 35/07/2013 z dnia 5 lipca 2013 r. RN przyznała członkom Zarządu nagrody roczne za 2012 r. w wysokości 3-krotności przeciętnego wynagrodzenia w roku poprzedzającym przyznanie nagrody.

Zasiadanie przez członków Zarządu PHN w organach spółek zależnych

W ocenie NIK występowanie unii personalnych prowadzi do sytuacji patologicznych, w których w ramach wykonywania nadzoru i uprawnień właścicielskich te same osoby faktycznie podejmują decyzje i uchwały w swoich sprawach.

W przyjętym przez Zarząd w kwietniu 2012 r. dokumencie *Zasady sprawowania nadzoru właścicielskiego nad spółkami Grupy Kapitałowej Grupa PHN SA* ustalono m.in. zasady powoływania członków rad nadzorczych spółek. Zgodnie z *Zasadami*, PHN, korzystając z praw korporacyjnych, powołuje samodzielnie lub zapewnia sobie wpływ na kształtowanie składu rad nadzorczych spółek grupy kapitałowej. Do pełnienia funkcji członków rad nadzorczych w spółkach grupy, powoływani są: członkowie Zarządu Spółki, dyrektorzy oraz zastępcy dyrektorów biur, prezesi oraz członkowie zarządów spółek zależnych, a także inne osoby (w uzasadnionych przypadkach).

NWZ PHN, korzystając z pełnomocnictwa Ministra Skarbu Państwa z dnia 20 czerwca 2011 r. do wykonywania praw z akcji WHN⁸⁹, w dniu 28 lipca 2011 r. odwołało dotychczasowy skład Rady Nadzorczej WHN, powołując do jej nowego składu, jako przewodniczącego, członka Zarządu PHN Pana Wojciecha Papieraka⁹⁰. Z tytułu pełnienia tej funkcji pobierał on (od dnia 28 lipca 2011 r. do dnia 30 kwietnia 2012 r.) jednokrotność przeciętnego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale roku poprzedniego, ogłoszonego przez Prezesa GUS (dalej: przeciętne wynagrodzenie).

W okresie od 17 sierpnia 2011 r. do 14 lutego 2013 r. Pan Wojciech Papierak był też przewodniczącym Rady Nadzorczej Agro-man Sp. z o.o. pobierając wynagrodzenie z tego tytułu w okresie styczeń-czerwiec 2012 r. Ponieważ Spółka ta nie jest objęta *ustawą kominową*, jako spółka-wnuczka, wynagrodzenie w niej może być kształtowane dowolnie, bez ograniczeń wynikających z *ustawy kominowej*.

Również członkowie Zarządu PHN Panowie Paweł Laskowski-Fabisiewicz, Sławomir Frąckowiak oraz Rafał Krzemień, w okresie od dnia 17 sierpnia 2011 r. do 14 lutego 2013 r., byli członkami Rady Nadzorczej Agro-man Sp. z o.o. i w okresie styczeń-czerwiec 2012 r. pobierali wynagrodzenie w wysokości ustalonej przez Zgromadzenie Wspólników. W pozostałym okresie pełnienia tej funkcji wynagrodzenia nie pobierali.

W dniu 14 marca 2012 r. Zarząd wystąpił do Rady Nadzorczej PHN z wnioskiem o udzielenie członkom Zarządu zgody oraz o zatwierdzenie zajmowania stanowisk w organach spółek zależnych i pobieranie wynagrodzenia.

⁸⁹ Ówczesnie działającego pod nazwą PHN SA.

⁹⁰ Pan Wojciech Papierak był Prezesem Zarządu PHN SA od dnia 18 lipca 2011 r.

Na żądanie Rady Nadzorczej Zarząd PHN (*in gremio*) przedłożył wyjaśnienia związane z dotychczasowym zasiadaniem w organach spółek należących do grupy kapitałowej bez stosownej zgody. Według Zarządu, zasiadanie w organach spółek zależnych nie może narazić na szkodę spółki PHN, gdyż za spółkę konkurencyjną nie uznaje się spółki należącej do grupy kapitałowej. Zdaniem Zarządu powołanie członków Zarządu PHN w skład organów spółek zależnych bez zgody Rady Nadzorczej PHN jest ważne, gdyż nie stoi w sprzeczności z obowiązującymi przepisami.

Uchwałą Nr 33/07/2012, która weszła w życie z dniem 9 lipca 2012 r., Rada Nadzorcza PHN wyraziła zgodę na pobieranie przez członków zarządu PHN wynagrodzenia z tytułu zajmowania stanowisk w zarządzie WHN, jednocześnie nie wyrażając zgody na pobieranie jakichkolwiek wynagrodzeń z tytułu członkostwa w innych organach spółek wchodzących w skład grupy kapitałowej.

Z chwilą wniesienia w formie wkładu niepieniężnego 36 471 515 akcji stanowiących równowartość 91,179% kapitału zakładowego spółki WHN do PHN, udział jednoosobowej spółki SP, jaką była ówczesnie PHN, przekroczył 50% kapitału zakładowego oraz 50% liczby akcji WHN, natomiast całość udziałów spółki Agro-man była w posiadaniu WHN.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż de facto członkowie Rady Nadzorczej Spółki Agro-man, sami sobie przyznawali wynagrodzenie.

Zarząd ówczesnego PHN SA (aktualnie WHN SA), w osobach Panów: Wojciecha Papieraka, Rafała Krzemienia, Pawła Laskowskiego-Fabisiewicza i Sławomira Frąckowiaka, jako 100% udziałowiec spółki Agro-man, na podstawie pełnomocnictwa nr 133/2011, upoważnił pracownika zatrudnionego w Grupie Kapitałowej PHN SA, do odbycia w imieniu ówczesnej spółki PHN SA (obecnie WHN SA) Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników Agro-man i wykonywania prawa głosu celem podjęcia uchwał o określonej treści, tj. powołania do Rady Nadzorczej Panów – Wojciecha Papieraka, Rafała Krzemienia, Sławomira Frąckowiaka i Pawła Laskowskiego-Fabisiewicza oraz ustalenia wynagrodzenia członków Rady Nadzorczej. Udzielającymi pełnomocnictwa byli Panowie: Rafał Krzemień i Paweł Laskowski-Fabisiewicz. Zgromadzenie Wspólników podjęło uchwały zgodne z określoną treścią zapisaną w pełnomocnictwie. Osoby podejmujące decyzje w sprawie powołania do rady nadzorczej i pobierania wynagrodzenia podejmowały więc decyzje w swojej własnej sprawie.

4.3.4.5. Prywatyzacja Polskiego Holdingu Nieruchomości SA

■ Przygotowanie prywatyzacji i działania Ministerstwa związane z ofertą publiczną

Plan prywatyzacji obejmujący lata 2008–2011⁹¹ zakładał prywatyzację pięciu spółek z branży nieruchomości (Towarzystwo Obrotu Nieruchomościami AGRO SA, Składnica Księgarska Sp. z o.o., Intraco SA, Dalmor SA i Wrocławskie Centrum Prasowe Sp. z o.o.). W związku z nieudanymi próbami prywatyzacji trzech spośród nich, MSP w oparciu o analizy doradców, przyjęło w 2010 r. projekt konsolidacji spółek nieruchomościowych, w wyniku którego ukształtowana została obecna grupa kapitałowa PHN SA, a jej prywatyzacja była ostatnim założonym elementem (ujętym w *Planie Prywatyzacji na lata 2012–2013* przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 27 marca 2012 r.).

Przygotowanie i prowadzenie czynności związanych ze zbyciem akcji Skarbu Państwa na giełdowym rynku regulowanym wykonywał w MSP Departament Rynków Kapitałowych⁹², a od dnia 8 października 2013 r. Departament Przekształceń Własnościowych i Prywatyzacji⁹³. Minister SP w dniu 21 grudnia 2012 r. udzielił Podsekretarzowi Stanu pełnomocnictwa do reprezentowania

⁹¹ Załącznik Nr 1 do *Planu prywatyzacji* przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 22 kwietnia 2008 r.

⁹² Dalej: DRK.

⁹³ Dalej: DPWiP.

Skarbu Państwa we wszelkich czynnościach faktycznych i prawnych związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem pierwszej oferty publicznej akcji PHN SA.

Minister SP zaakceptował rekomendację dotyczącą wszczęcia procesu prywatyzacji spółki PHN SA w trybie art. 33 ust. 1 pkt 7 *ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji*⁹⁴. Równocześnie Minister SP, na podstawie § 8 ust. 1 pkt 2 *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 maja 2011 r. w sprawie analiz spółki przeprowadzanych przed zaoferowaniem do zbycia akcji należących do Skarbu Państwa*⁹⁵ odstąpił od sporządzenia analizy mającej na celu oszacowanie wartości przedsiębiorstwa Spółki, w tym ustalenia sytuacji prawnej jej majątku, na rzecz wyceny sporządzonej zgodnie z globalnymi standardami prowadzenia pierwszych ofert publicznych – czyli wyceny określanej na podstawie księgi popytu.

Pierwotny harmonogram działań związanych z prywatyzacją PHN SA, zaakceptowany przez Ministra Skarbu Państwa w dniu 10 maja 2012 r., zakładał zakończenie budowy księgi popytu inwestorów instytucjonalnych oraz ustalenie i opublikowanie do 10 lipca 2012 r. ceny sprzedaży dla inwestorów ostatecznej liczby akcji oferowanych w ramach oferty. Jako pierwszy dzień notowań akcji na GPW przyjęto 19 lipca 2012 r. Oferowane do sprzedaży akcje miały być podzielone na transe dla inwestorów instytucjonalnych, indywidualnych oraz dla inwestora branżowego. Z uwagi na niekorzystną sytuację rynkową, Minister SP zaakceptował w dniu 21 czerwca 2012 r. rekomendację przesunięcia debiutu giełdowego Spółki na koniec III kwartału 2012 r., pod warunkiem poprawy sytuacji na rynkach finansowych. Ostateczny harmonogram prywatyzacji został zaakceptowany w dniu 21 stycznia 2013 r. Ustalono w nim, że pierwszy dzień notowań akcji PHN SA nastąpi nie później niż 13 lutego 2013 r. i w tym dniu nastąpił debiut giełdowy Polskiego Holdingu Nieruchomości SA.

Wniosek o zatwierdzenie Prospektu emisyjnego PHN SA złożono do Komisji Nadzoru Finansowego⁹⁶ w dniu 18 maja 2012 r. W dniu 25 czerwca 2012 r., KNF na wniosek Emitenta i Wprowadzającego⁹⁷, zawiesiła postępowanie w tej sprawie. Postępowanie wznowiono w dniu 17 grudnia 2012 r. Prospekt emisyjny PHN SA został zatwierdzony przez KNF decyzją z dnia 18 stycznia 2013 r. Ponadto KNF zatwierdziła Aneks Nr 1 do Prospektu, w dniu 22 stycznia 2013 r. (dotyczył ustalenia ceny maksymalnej akcji spółki PHN SA) oraz aneks Nr 2, w dniu 4 lutego 2013 r. (dotyczący zmian w rozdziale „Istotne informacje – Raport z wyceny – Pomiary powierzchni najmu brutto (GLA)⁹⁸”.

Pomimo udziału w opracowaniu prospektu emisyjnego renomowanych doradców, KNF w okresie od złożenia wniosku do zatwierdzenia Prospektu, to jest w okresie siedmiu miesięcy, zgłosiła do niego łącznie 96 uwag szczegółowych oraz uwagi o charakterze redakcyjnym. Natomiast autorzy Prospektu wnieśli w pięciu kolejnych protokołach zmian, aż 210 autopoprawek. Wskazuje to na niedostateczną jakość tego dokumentu.

Brak było rzetelnej współpracy pomiędzy komórkami organizacyjnymi MSP tj. Departamentem DRK, do którego zadań należało przygotowanie i przeprowadzenie procesu związanego z dopuszczeniem i wprowadzeniem do obrotu na rynek regulowany akcji spółki PHN SA, a Departamentem DNW do którego zadań należało wykonywanie zadań w zakresie nadzoru właścicielskiego nad PHN SA.

⁹⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 216 ze zm. Dalej: *ustawa o kip*.

⁹⁵ Dz. U. z 2011 r. Nr 114, poz. 663.

⁹⁶ Dalej: KNF.

⁹⁷ Emitent – PHN SA, Wprowadzający – Minister SP.

⁹⁸ Ang. *Gross Leasable Area*.

W procesie prywatyzacji Spółki, DNW pełniący funkcje wspomagające w odniesieniu do DRK, nie opiniował bowiem treści prospektu emisyjnego Spółki przed jego zatwierdzeniem.

Akcjonariusz Sprzedający (Minister SP) zaoferował do sprzedaży 10 846 000 akcji zwykłych na okaziciela serii B, o wartości nominalnej 1 zł za akcję, co stanowiło 25% ogólnej liczby akcji Spółki (43 384 003). Uprawnionymi do nabycia akcji byli inwestorzy indywidualni i instytucjonalni. Minister SP w dniu 21 grudnia 2012 r. zatwierdził liczbę akcji PHN SA oferowanych do sprzedaży w ramach IPO i przeprowadzenie prywatyzacji PHN SA w dwóch etapach: przez upublicznienie Spółki, a następnie sprzedaż znacznego pakietu akcji spółki w trybie publicznym, bez konieczności występowania o zgodę do Rady Ministrów. Doradcy finansowi w procesie IPO Spółki, przedstawili Ministrowi SP rekomendowany przedział cenowy sprzedaży akcji PHN SA od 19 zł do 24 zł za akcję, przy wartości rynkowej całej Spółki od 824,3 mln zł do 1 041,2 mln zł. Cena akcji została ustalona przy spodziewanym dyskoncie w przedziale od 40,5% do 52,9%⁹⁹, w stosunku do wartości aktywów netto Spółki, oszacowanej przez doradców finansowych na 1 750 mln zł¹⁰⁰ (na koniec III kw. 2012 r.). Minister SP w dniu 21 stycznia 2013 r. ustalił cenę maksymalną jednej akcji PHN SA na poziomie 26 zł oraz cenę minimalną na poziomie 20 zł. W dniu 4 lutego 2013 r. Minister SP zaakceptował: cenę emisyjną (sprzedaży) akcji PHN SA na poziomie 22 zł, podział transzy akcji dla inwestorów instytucjonalnych i indywidualnych oraz główne kryteria i zasady przydziału akcji inwestorom instytucjonalnym. Ustalając cenę sprzedaży akcji, Minister SP oparł się na danych dotyczących budowy księgi popytu¹⁰¹, przekazanych przez doradców finansowych w procesie IPO. W dniu 1 lutego 2013 r. księga popytu miała całkowite pokrycie przy cenie jednej akcji 20 zł. Na dzień 4 lutego 2013 r. pokrycie popytu przy cenie 22 zł wynosiło ok. 33,7 mln akcji i było ponad trzykrotnie większe od liczby akcji przewidzianej w ofercie. Popyt inwestorów instytucjonalnych stanowił przy tym 334% przewidywanej transzy dla tej grupy, natomiast zapisy inwestorów indywidualnych dotyczyły tylko 27% oferty. Oszacowano, że przy podniesieniu ceny za jedną akcję do 22,50 zł, popyt inwestorów instytucjonalnych zmalałby do ok. 3,43 mln akcji, co oznaczało pokrycie księgi popytu zaledwie w 37%.

W pkt 1.1.2 Umowy z dnia 22 stycznia 2013 r. o gwarantowanie oferty¹⁰² ustalono, że ostateczna cena akcji oferowanych oraz ostateczna liczba akcji, które zostaną zaoferowane ustalona zostanie przez Akcjonariusza Sprzedającego, w porozumieniu z Globalnymi Współkoordynatorami¹⁰³ i Współtworzącymi Księgę Popytu. Porozumienie to zostało zawarte, zgodnie z harmonogramem, w dniu 4 lutego 2013 r. pomiędzy Akcjonariuszem Sprzedającym, Emitentem oraz Globalnymi Współkoordynatorami i Współtworzącymi Księgę Popytu. Ustalono cenę jednej akcji na 22 zł oraz ostateczną całkowitą liczbę akcji oferowanych – 10 846 tys. , w tym inwestorom instytucjonalnym 9 219,1 tys. , a inwestorom indywidualnym 1 626,9 tys. Wartość oferty wynosiła 238 612 tys. zł.

⁹⁹ Redukcja ceny emisyjnej akcji w stosunku do ceny akcji ustalonej na podstawie wartości księgowej przedsiębiorstwa Spółki. Według „Cedule giełdowej” z dnia 6 lutego 2013 r. wartość wskaźnika C/WK (cena rynkowa/wartość księgowa) wyliczonego dla 27 spółek zaliczanych do sektora deweloperskiego wynosiła 0,59.

¹⁰⁰ Przy szacunkowej wartości PHN SA 1 750 mln zł, wartość jednej akcji wynosiła 40,34 zł.

¹⁰¹ Budowa księgi popytu trwała od 23 stycznia 2013 r. do 4 lutego 2013 r. Współtworzącymi Księgę Popytu byli Dom Inwestycyjny BRE Bank SA, Dom Maklerski BZ WBK SA, Dom Maklerski PKO BP oraz Wood & Co.

¹⁰² Umowa pomiędzy MSP oraz Polskim Holdingiem Nieruchomości SA a Citigroup Global Markets Limited, Deutsche Bank AG, UBS Limited, Société Générale, BRE Bankiem SA, Bankiem Zachodnim WBK SA, Domem Maklerskim PKO Banku Polskiego i Wood & Company Financial Services, a.s., Domem Maklerskim Banku Handlowego S.A, Domem Inwestycyjnym BRE Banku SA oraz Domem Maklerskim BZ WBK SA.

¹⁰³ Globalni Współkoordynatorzy to: Deutsche Bank O/Londyn, Societe Generale Corporate & Investment Banking oraz UBS Investment Bank.

W dniu 4 lutego 2013 r. Podsekretarz Stanu zaakceptował też wstępną listę przydziału akcji. Spośród 53 inwestorów instytucjonalnych, akcje przydzielono 38, którzy zaoferowali cenę zakupu akcji równą lub wyższą od ustalonej ceny sprzedaży. Stopień redukcji zgłoszonych zapisów wynosił od 34% do 89%, przy czym dla inwestorów krajowych zawierał się w granicach od 56% do 89%, a dla inwestorów zagranicznych od 34% do 85%. Ostateczny przydział akcji był zgodny z przydziałem wstępnym.

W dniu debiutu akcje Spółki osiągnęły wartość 22,75 zł.

Inwestor branżowy w procesie IPO Polskiego Holdingu Nieruchomości SA

Wstępne założenia dotyczące podziału oferowanych do sprzedaży akcji PHN, zaakceptowane przez Ministra Skarbu Państwa 10 maja 2012 r., zakładały że 10-15% oferty zostanie skierowane do potencjalnych inwestorów branżowych. Doradcy finansowi wybrani do pełnienia roli Globalnych Współkoordynatorów, rozpoczęli pozyskiwanie takich inwestorów, prowadząc wstępne rozmowy z około 40 potencjalnymi kontrahentami, z których 19 wyraziło zainteresowanie zakupem większego pakietu akcji, lecz w toku dalszych rozmów większość z nich ostatecznie zrezygnowała z zakupu. Tylko dwóch inwestorów, w dniu 17 października 2012 r., przekazało oferty dotyczące zakupu pakietów akcji Spółki. Wśród tych, którzy odrzucili ofertę Globalnych Współkoordynatorów była spółka LandProp Service Sp. z o.o. należąca do grupy kapitałowej Inter IKEA. Firma ta zrezygnowała z oferty zakupu akcji PHN SA z uwagi na zmianę obszarów zainteresowania i nie składała innych ofert zakupu akcji Spółki¹⁰⁴.

Ministerstwo Skarbu Państwa, w dniu 20 listopada 2012 r., przesłało do spółki Radius Projekt Holding Sp. z o.o. (jedna z dwóch zainteresowanych firm) projekt umowy uczestnictwa w ofercie publicznej akcji PHN SA. Jej podpisanie zaplanowano po uzyskaniu zgody Rady Ministrów na sprzedaż akcji Spółki. Prezes UOKiK w dniu 21 grudnia 2012 r. wydał zgodę na dokonanie koncentracji polegającej na przejściu przez Ringwood Financial Ltd (firma Radius jest wyłączną własnością tego podmiotu) kontroli nad PHN SA. W tym samym dniu Minister Skarbu Państwa zaakceptował zmianę scenariusza prywatyzacji Spółki w ramach IPO – zrezygnowano z transzy dla inwestora branżowego, dla którego sprzedaż akcji miała nastąpić w późniejszym okresie. Decyzja ta, według Departamentu DRK rekomendującego taki scenariusz, wynikała z faktu pojawienia się potencjalnych nowych inwestorów instytucjonalnych, nie wykazujących dotychczas zainteresowania zakupem akcji PHN SA. Złożyli oni deklaracje nabycia akcji po upublicznieniu informacji o złożeniu wniosku o zamiarze przejścia kontroli nad PHN SA przez firmę Radius. Informacja o zamiarze przeprowadzenia prywatyzacji PHN SA w dwóch etapach została opublikowana przez Polską Agencję Prasową w dniu 14 grudnia 2012 r., zatem przed zatwierdzeniem takiego scenariusza prywatyzacji przez Ministra Skarbu Państwa.

4.3.4.6. Ryzyka określone w prospekcie emisyjnym PHN SA

Umowy najmu zawierane przez spółki grupy kapitałowej PHN

Punkt Prospektu emisyjnego zatytułowany *Skuteczność lub ważność niektórych czynności prawnych dokonanych przez spółki z Grupy może być kwestionowana* odnosił się do faktu, iż część umów najmu zawieranych przez spółki wchodzące w skład grupy kapitałowej PHN SA, jest nieważna z mocy

¹⁰⁴ Skierowane do NIK pismo z dnia 19 listopada 2012 r. firmy LandProp Service Sp. z o.o.

prawa. Spółki te, w okresie w którym były państwowymi osobami prawnymi, nie występowały do Ministra SP, o uzyskanie zgody na dokonanie czynności prawnej, o której mowa w art. 5a ust. 1 ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących SP, tj. zgody na dokonanie czynności prawnej, w zakresie rozporządzenia składnikami aktywów trwałych o wartości rynkowej przekraczającej równowartość kwoty 50 tys. euro. Umowy takie, zawarte bez zgody Ministra SP, są nieważne, zgodnie z art. 5a ust. 2 przywołanej ustawy. Powyższe ryzyko zostało zidentyfikowane przez PHN SA i potwierdzone przez jej doradcę prawnego.

Zgodnie z przyjętą przez MSP metodologią ustalania wartości umów dotyczących rozporządzania składnikami aktywów trwałych o wartości rynkowej przekraczającej równowartość kwoty 50 tys. euro, w przypadku np. umów najmu, przez wartość rynkową przedmiotu rozporządzenia, należy rozumieć wartość rynkową składnika aktywów trwałych, objętego treścią czynności prawnej rozporządzającej.

MSP, na etapie opracowywania prospektu emisyjnego oraz w okresie późniejszym, zaniechało działań zmierzających do szczegółowego określenia ryzyka związanego z umowami, które zostały zawarte pomimo braku wymaganej zgody Ministra SP. MSP nie podjęło również działań w celu określenia potencjalnego wpływu tego ryzyka na ofertę sprzedaży akcji PHN SA w procesie prywatyzacji.

Zarząd PHN SA także nie zidentyfikował umów zawartych przez spółki wchodzące w skład grupy kapitałowej, które są nieważne z mocy prawa. Przekazane przez Zarząd PHN SA do MSP zestawienie obejmowało ponad dwa tysiące umów zawartych przez spółki z grupy PHN SA, przy czym w przypadku spółek WHN SA, Budexpo Sp. z o.o. i Intraco SA podano tylko zbiorcze zestawienia zawartych umów. Zdaniem Zarządu PHN SA, zawartych umów z powodu sankcji nieważności nie można było konwalidować, równocześnie nie zdecydowano się też na rozwiązanie istniejących umów najmu i zawarcie nowych, po uzyskaniu odpowiednich zgód, ponieważ takie działanie byłoby obciążone dużym ryzykiem biznesowym, mającym wpływ na przychody Spółki¹⁰⁵.

W ocenie NIK, fakt występowania określonych ryzyk biznesowych nie może stanowić uzasadnienia do nieprzestrzegania prawa, tym bardziej, iż fakt nieważności umów, może również powodować dla Spółki określone konsekwencje finansowe.

Praktyka w powyższym zakresie, w spółkach grupy kapitałowej PHN była niejednolita. Na przykład:

Spółka Dalmor, w dniu 8 grudnia 2008 r., wystąpiła do Ministra Skarbu Państwa o wyrażenie zgody na zawarcie umowy wynajmu pomieszczeń lokali użytkowych w budynku należącym do tej Spółki. Wartość rynkowa przedmiotu umowy określona została jako procent wartości całej nieruchomości, a wartość powierzchni wynajmowanej na 2,6 mln zł. Z tytułu umowy Dalmor miał uzyskiwać roczny przychód w kwocie 386,8 tys. zł netto. Minister Skarbu Państwa, w dniu 25 marca 2009 r., wyraził zgodę na dokonanie tej czynności prawnej.

Do szczegółowej kontroli NIK wybrano w sposób celowy 14 umów zawartych przez spółki zależne PHN¹⁰⁶. Tylko w jednym, przedstawionym powyżej przypadku, spółka uzyskała wymaganą zgodę Ministra SP, a w drugim zgoda taka nie była wymagana, ze względu na nieprzekraczającą progu wartość umowy. W odniesieniu do pięciu umów, dokonanie stosownej oceny nie było możliwe,

¹⁰⁵ Zagadnienie to, w ramach niniejszej kontroli, było przedmiotem szczegółowych badań w PHN SA.

¹⁰⁶ W tym 10 umów najmu o najwyższej wartości czynszu spośród 145 umów zawartych przez INTRACO SA i obowiązujących w latach 2009-2011, jedną umowę najmu zawartą przez DALMOR SA oraz trzy umowy najmu o najwyższej wartości czynszu spośród 86 zawartych przez Wrocławskie Centrum Prasowe Sp. z o.o. i obowiązujących w okresie objętym kontrolą.

ze względu na nieaktualność wyceny nieruchomości¹⁰⁷, zaś w siedmiu przypadkach zawarte umowy – w ocenie NIK – są nieważne z mocy prawa, ze względu na brak wymaganej zgody Ministra SP na ich zawarcie (art. 5a ust. 2 *ustawy o wykonywaniu uprawnień SP*).

Są to:

- Umowa z dnia 10 maja 2011 r. zawarta przez Intraco, której przedmiotem był najem przez kontrahenta 315m² powierzchni biurowej oraz sześciu miejsc garażowych. Wartość przedmiotu rozporządzenia – 2 299,7 tys. zł¹⁰⁸. Równowartość kwoty 50 tys. euro na dzień podpisania umowy – 196,4 tys. zł;
- Umowa z dnia 14 września 2010 r. zawarta przez Intraco, której przedmiotem był wynajem 595,5m² powierzchni biurowej. Wartość przedmiotu rozporządzenia – 4 347,4 tys. zł. Równowartość kwoty 50 tys. euro na dzień podpisania umowy – 197,5 tys. zł;
- Umowa z dnia 31 października 2008 r. zawarta przez Intraco, której przedmiotem był wynajem 1 429,27m² powierzchni biurowej oraz czterech miejsc garażowych. Pierwszą umowę zawarto na okres do 31 października 2010 r. W dniu 24 września 2010 r. podpisano aneks Nr 1, na mocy którego umowa została przedłużona do 31 grudnia 2015 r. Wartość przedmiotu rozporządzenia¹⁰⁹ – 10 434,4 tys. zł. Równowartość kwoty 50 tys. euro na dzień podpisania umowy – 198,7 tys. zł;
- Umowa z dnia 27 maja 2010 r. zawarta przez Intraco, której przedmiotem był wynajem 572,5 m² biurowej. Wartość przedmiotu rozporządzenia – 4 179,6 tys. zł. Równowartość kwoty 50 tys. euro na dzień podpisania umowy – 205 tys. zł;
- Umowa z dnia 12 marca 2007 r. zawarta przez Intraco., której przedmiotem był wynajem 167m² powierzchni biurowej. W dniu 26 kwietnia 2010 r. podpisano aneks Nr 1, na mocy którego umowa została przedłużona do dnia 31 grudnia 2015 r. oraz zwiększono powierzchnię najmu do 182 m². Wartość przedmiotu rozporządzenia¹¹⁰ – 1 328,7 tys. zł. Równowartość kwoty 50 tys. euro na dzień podpisania umowy – 193,8 tys. zł;
- Umowa z dnia 13 stycznia 2006 r. zawarta przez Intraco, której przedmiotem był wynajem 3 786,92 m² powierzchni biurowej. Pierwszą umowę zawarto na okres do 31 stycznia 2011 r. W dniu 1 lipca 2010 r. podpisano aneks Nr 4, na mocy którego umowa została przedłużona do 31 stycznia 2016 r. Wartość przedmiotu rozporządzenia¹¹¹ – 27 646,4 tys. zł. Równowartość kwoty 50 tys. euro na dzień podpisania umowy – 195,6 tys. zł;
- Umowa z dnia 27 maja 2010 r. zawarta przez WCP, której przedmiotem był wynajem 168,64m² powierzchni biurowej. Wartość przedmiotu rozporządzenia – 731,3 tys. zł¹¹². Równowartość kwoty 50 tys. euro na dzień podpisania umowy – 198,1 tys. zł.

¹⁰⁷ Wycena dokonana w okresie ponad 12 miesięcy przed datą zawarcia umowy.

¹⁰⁸ Wartość przedmiotu rozporządzenia ustalono szacunkowo na podstawie wyceny nieruchomości dokonanej w związku z podniesieniem kapitału zakładowego PHN SA poprzez wniesienie aportem akcji spółek Dalmor WCP w 2011 r. W odniesieniu do umów zawartych przez Intraco SA wartość nieruchomości przy ul. Stawki 2 w Warszawie, według szacunku na dzień 1 stycznia 2011 r. wynosiła 152 836 000 zł. Powierzchnia użytkowa w budynku – 20 935 m². Wartość 1m² powierzchni użytkowej – 7 300,50 zł.

¹⁰⁹ Na dzień podpisania Aneksu Nr 1.

¹¹⁰ Na dzień podpisania Aneksu Nr 1.

¹¹¹ Na dzień podpisania Aneksu Nr 4.

¹¹² Wartość przedmiotu rozporządzenia ustalono szacunkowo na podstawie wyceny wartości nieruchomości na dzień 30 września 2011 r. Wartość rynkowa nieruchomości – 18 400 000 zł. Powierzchnia użytkowa – 4 243 m². Wartość 1m² powierzchni użytkowej – 4 336,55 zł.

Według szacunków NIK, łączna wartość powyższych umów w okresie od daty ich zawarcia do dnia 31 stycznia 2014 r. wyniosła ponad 15 mln zł¹¹³.

W okresie zawierania tych umów wymienione wyżej spółki były jednoosobowymi spółkami Skarbu Państwa albo spółkami zależnymi ze 100% udziałem jednoosobowej spółki SP, a więc państwowymi osobami prawnymi. Nie zachodziły przy tym okoliczności wyłączające konieczność uzyskiwania zgody, o których mowa w art. 5a ust. 3 pkt 2 *ustawy o wykonywaniu uprawnień SP*.

Zdaniem Zarządu, prawdopodobną przyczyną niewystępowania spółek o zgodę były m.in. problemy interpretacyjne art. 5a *ustawy o wykonywaniu uprawnień SP* oraz charakter prowadzonej bieżącej działalności gospodarczej polegającej na najmie powierzchni powodujący, że każdorazowe występowanie o zgodę spowodowałoby paraliż działalności operacyjnej i brak możliwości świadczenia usług. Zarządy spółek, wobec faktu, że umowy działały prawidłowo i żaden z najemców nie kwestionował ich legalności, nie podejmowały prób renegotiacji w obawie, że próba zawarcia nowych umów spowodowałaby straty po stronie spółek, wskutek prawdopodobnego podjęcia przez najemców próby renegotiacji stawek czynszu.

Roszczenia Skarbu Państwa

Punkt Prospektu emisyjnego *Czynniki ryzyka – Warszawski Holding Nieruchomości może być adresatem roszczeń odszkodowawczych ze strony Skarbu Państwa*, dotyczył ewentualnych roszczeń ze strony SP z tytułu nieprawidłowego ustalenia liczby akcji dla pracowników spółek, w wyniku połączenia których powstał WHN SA, co było spowodowane nieprawidłową wyceną majątku tych spółek¹¹⁴. Zaznaczono, że PHN SA w 2011 r. utworzył rezerwę w kwocie 4,9 mln zł na zaspokojenie potencjalnych roszczeń.

Prawo do nieodpłatnego nabycia akcji, o którym mowa w art. 36 ust. 1 *ustawy o kip*, przysługiwało pracownikom:

- spółek, w wyniku połączenia których utworzono Warszawski Holding Nieruchomości SA: Dipservice SA – 3 000 tys. akcji pracowniczych, Składnica Księgarska Sp. z o.o. – 7 768 udziałów pracowniczych i COBO Sp. z o.o. – 36 tys. udziałów pracowniczych; akcje i udziały pracownicze w tych spółkach stanowiły 15% ogólnej liczby akcji i udziałów tych spółek; po utworzeniu WHN SA pracownikom przysługiwały następujące liczby akcji spółki WHN SA: Dipservice SA – 3 149,8 tys. akcji, Składnica Księgarska – 155 tys. akcji i COBO Sp. z o.o. – 223,6 tys. akcji – łącznie pakiet akcji pracowniczych zawierał 3 528,5 tys. akcji i został ustalony w oparciu o parytet wymiany, określony w planie połączenia spółek, zatwierdzonym przez organy spółek tworzących WHN SA;
- spółek, których akcje zostały wniesione do PHN SA, w ramach podniesienia jego kapitału zakładowego: WHN SA – 3 528,5 tys. akcji pracowniczych, Intraco SA – 12 000 tys. akcji pracowniczych, Budexpo Sp. z o.o. – 16,8 tys. udziałów pracowniczych, Dalmor SA – 629,2 tys. akcji pracowniczych.

Nadzwyczajne Walne Zgromadzenie (NWZ) PHN SA dwukrotnie podjęło decyzję o emisji warrantów subskrypcyjnych w celu warunkowego podniesienia kapitału zakładowego (akcje serii C o cenie emisyjnej 52,57 zł). Wyemitowane warranty przeznaczono dla pracowników spółek grupy kapitałowej PHN SA, którym stosownie do art. 36 *ustawy o kip*, przysługiwało

¹¹³ Wartość umów netto – bez podatku VAT oraz kosztów eksploatacji.

¹¹⁴ Str. 36 Prospektu emisyjnego.

prawo do nieodpłatnego nabycia akcji lub udziałów tych spółek. Wykonanie prawa z warrantów subskrypcyjnych uzależnione zostało od zbycia na rzecz spółki PHN SA akcji pracowniczych przysługujących danemu pracownikowi.

W dniu 11 października 2011 r. dokonano emisji 3 884 tys. warrantów subskrypcyjnych serii A, uprawniających do objęcia 3 884 tys. akcji serii C przez uprawnionych pracowników spółek: WHN SA, Intraco SA i Budexpo Sp. z o.o. Łączna liczba akcji serii C przeznaczona dla pracowników – 3 882 333,32 obliczona została przez zarząd PHN SA na podstawie parytetu wymiany, w tym dla pracowników: WHN SA 3 184 083,42 akcji, Intraco SA 651 663,61 akcji i Budexpo Sp. z o.o. 46 586,29 akcji. Liczba akcji została zwiększona ze względów ostrożnościowych o 1 666,68 jako bufor bezpieczeństwa pozwalający na zaoferowanie każdemu uprawnionemu pracownikowi należnego mu pakietu.

Emisja 469 000 warrantów subskrypcyjnych serii B, dokonana 16 kwietnia 2012 r. uprawniała do objęcia 469 000 akcji serii C przez uprawnionych pracowników spółki Dalmor SA. Łączna liczba akcji serii C przeznaczona dla pracowników tej Spółki – 463 603,73 obliczona przez zarząd PHN SA na podstawie parytetu wymiany, została zwiększona, jak w przypadku pozostałych spółek, ze względów ostrożnościowych o 5 396,37 akcji.

Ryzyko roszczeń ze strony SP z tytułu nieprawidłowego przydziału akcji pracowniczych zostało zidentyfikowane przez doradcę prawnego PHN SA. Według szacunków Spółki kwota roszczeń SP w stosunku do WHN SA, w wysokości 4,9 mln zł, wynikała z zawyżenia o 167,7 mln zł wyceny wartości spółek, w wyniku połączenia których powstała spółka WHN SA, co skutkowało przyznaniem pracownikom tej spółki liczby akcji zawyżonej o 113 896 sztuk. W okresie przygotowywania IPO i opracowywania prospektu emisyjnego, Akcjonariusz Sprzedający (Minister SP), pomimo wiedzy o istnieniu tego ryzyka, nie podjął żadnych działań w celu jego ograniczenia lub eliminacji. Departament Nadzoru Właścicielskiego, odpowiedzialny w MSP za nadzór nad PHN SA, nie opiniował treści prospektu emisyjnego przed jego zatwierdzeniem. O fakcie przyznania zawyżonej liczby akcji DNW dowiedział się dopiero po opublikowaniu prospektu emisyjnego i uzyskał wyjaśnienia Zarządu PHN SA dotyczące przyczyn zaistnienia takiej sytuacji. Departament DNW wystąpił również do DRK, odpowiedzialnego w MSP za przygotowanie i przeprowadzenie czynności związanych z dopuszczeniem i wprowadzeniem do obrotu akcji spółek z udziałem SP, z prośbą o wyrażenie opinii w kwestii ewentualnego wystąpienia przez Ministra SP z roszczeniami wobec PHN SA. Departament DRK wskazał, że wysunięcie przez MSP roszczeń wobec PHN SA w okresie realizacji IPO może spowodować zakłócenie przebiegu tej oferty. Spółka byłaby zobowiązana do opublikowania stosownej informacji oraz do powiadomienia banków gwarantujących ofertę, co dawałoby tym bankom prawo do odstąpienia od oferty.

MSP, w dniu 15 maja 2013 r., zawarło z WHN SA porozumienie dotyczące przekazania przez spółkę audytorowi wybranemu przez MSP, dokumentów związanych z wycenami aktywów trwałych spółek połączonych poprzez powstanie WHN SA, w celu ustalenia prawidłowości obliczenia wielkości potencjalnej szkody SP (4,9 mln zł) i umożliwienia działań zmierzających do rozwiązania tego problemu.

- Porozumienie to zawarte zostało z naruszeniem przepisów Ksh, które nie dopuszczają indywidualnej kontroli spraw spółki przez akcjonariuszy, a jedynie dają im prawo do uzyskiwania określonych informacji (art. 428-429 Ksh).

- Jednocześnie zgodnie z dyspozycją art. 428 § 7 ksh Zarząd zobowiązany był do ujawnienia na piśmie, w dokumentacji przedkładanej najbliższemu WZ, informacji udzielonych akcjonariuszowi poza WZ wraz z podaniem daty ich przekazania i osoby, której udzielono informacji. Z obowiązku tego Zarząd WHN SA byłby zwolniony tylko w sytuacji podania do wiadomości publicznej informacji przekazanych akcjonariuszowi. W okresie od rozpoczęcia czynności audytowych odbyły się cztery WZ, na których Zarząd nie dopełnił obowiązku określonego w art. 428 § 7 ksh. Informacja o wynikach audytu nie została również przedstawiona na stronach internetowych WHN SA.

Audytorka¹¹⁵ w raporcie z dnia 23 lipca 2013 r.¹¹⁶ wskazała, że wycena wartości spółek połączonych w WHN SA, według stanu na 31 grudnia 2010 r., była zawyżona o ok. 95,1 mln zł, co skutkowało przyznaniem pracownikom WHN SA większej o 130 335 sztuk liczby należnych akcji, a wartość odszkodowania dla SP z tego tytułu wynosi ok. 5,9 mln zł.

Wyniki audytu, przeprowadzonego przez audytora wybranego przez MSP, zostały przedstawione WHN w dniu 21 sierpnia 2013 r.

Departament Budżetu i Finansów MSP, dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. w dniu 22 listopada 2013 r., wezwał WHN SA do zapłaty na rzecz SP, kwoty głównej w wysokości 5 875 tys. zł oraz odsetek w wysokości 1 588,2 tys. zł (stan na 21 listopada 2013 r.). W odpowiedzi na to wezwanie Spółka wniosła w dniu 12 grudnia 2013 r. do Sądu Rejonowego w Warszawie wniosek o zaniechanie Ministra Skarbu Państwa do próby ugodowej, proponując wydanie Skarbowi Państwa 102 780 akcji PHN¹¹⁷.

MSP występując do WHN SA o zapłatę kwoty 5 875 tys. zł z tytułu szkody wyrządzonej SP, uznało, że wycena wartości tej spółki według stanu na dzień 31 grudnia 2010 r., została zawyżona o ok. 95,1 mln zł. W konsekwencji niewłaściwie zostały ustalone następujące parametry (w wyniku czterokrotnego podniesienia kapitału zakładowego PHN SA):

- wartość wkładu niepieniężnego za wnoszone akcje i udziały, cena emisyjna akcji spółki serii B, parytet wymiany akcji spółek WHN SA, Intraco SA i Budexpo Sp. z o.o., wartość kapitału zapasowego spółki PHN SA – w wyniku podniesienia kapitału w dniu 5 lipca 2011 r.,
- liczba warrantów subskrypcyjnych serii A dla pracowników spółek WHN SA, Intraco SA i Budexpo Sp. z o.o., wysokość warunkowego podniesienia kapitału zakładowego – w wyniku warunkowego podniesienia kapitału w dniu 11 października 2011 r.,
- cena emisyjna akcji spółki serii D, niewłaściwy parytet wymiany akcji spółek Dalmor SA, i Wrocławskie Centrum Prasowe Sp. z o.o. – wskutek podniesienia kapitału w dniu 21 grudnia 2011 r.,
- liczba warrantów subskrypcyjnych serii B dla pracowników spółki Dalmor SA – w wyniku warunkowego podniesienia kapitału w dniu 16 kwietnia 2012 r.

PHN, jako spółka notowana na Warszawskiej Giełdzie Papierów Wartościowych SA od dnia 13 lutego 2013 r., podlega przepisom *ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi*¹¹⁸, oraz *ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych*¹¹⁹. Zgodnie z przepisami art. 56 i następnych *uoif* PHN, jako spółka publiczna, zobowiązany jest do równoczesnego

¹¹⁵ BDO Sp. z o.o.

¹¹⁶ Raport z oszacowania wielkości roszczeń odszkodowawczych SP w związku z ujawnieniem nieprawidłowości w procesie łączenia spółek z udziałem SP i powstanie spółki WHN SA – 23 lipca 2013 r.

¹¹⁷ Tj. liczbę akcji, którą SP powinien był dodatkowo objąć przy prawidłowo ustalonym paryecie wymiany.

¹¹⁸ Dz. U. z 2014 poz. 518, poz. 1384. Dalej: *uoif*.

¹¹⁹ Dz. U. z 2013 r. poz. 1382. Dalej: *ustawa o ofercie publicznej*.

przekazywania organowi nadzoru finansowego, spółce prowadzącej rynek regulowany oraz do publicznej wiadomości informacji poufnych, w rozumieniu art. 154 *uoif*, czyli wszystkich, które po takim przekazaniu mogłyby w istotny sposób wpłynąć na cenę akcji.

W ocenie NIK wyniki tego audytu mogły wpłynąć na notowania akcji PHN, w związku z informacją o możliwości wystąpienia przez Skarb Państwa z roszczeniami do WHN, czyli spółki która wchodzi w skład grupy kapitałowej PHN. Dlatego też informacja o wynikach audytu była informacją poufną w rozumieniu art. 154 *uoif*. Zarząd PHN SA nie dopełnił jednak tego obowiązku i nie przekazał wymaganych informacji.

Zgodnie z dyspozycją art. 428 § 7 Ksh, Zarząd WHN zobowiązany był do ujawnienia na piśmie, w dokumentacji przedkładanej najbliższemu Walnemu Zgromadzeniu, informacji udzielonych akcjonariuszowi poza Walnym Zgromadzeniem wraz z podaniem daty ich przekazania i osoby, której udzielono informacji. Z obowiązku tego Zarząd WHN byłby zwolniony tylko w sytuacji podania do wiadomości publicznej informacji przekazanych akcjonariuszowi. Do publicznej wiadomości nie zostały one jednak podane¹²⁰.

W okresie od podpisania porozumienia odbyło się pięć WZ, na których zarząd WHN miał możliwość dopełnienia obowiązku określonego w art. 428 § 7 ksh, lecz obowiązku tego nie wykonał.

Należy przy tym zaznaczyć, że ze względu na unię personalną pomiędzy PHN SA a WHN SA, Zarząd PHN SA miał wiedzę o zawarciu przedmiotowego *Porozumienia* i wynikach przeprowadzonego audytu.

Rozliczenie kosztów i przychodów z prywatyzacji

Ze sprzedaży pakietu 10 846 tys. akcji PHN SA uzyskano przychody w wysokości 238 612 tys. zł, równe wartości oferty.

Z uzyskanych przychodów, zgodnie z obowiązującymi przepisami, odprowadzono: 95 444,8 tys. zł na Fundusz Rezerwy Demograficznej¹²¹, 35 791,8 tys. zł na Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców¹²², 4 772,2 tys. zł na Fundusz Skarbu Państwa¹²³ oraz 4 772,2 tys. zł na Fundusz Nauki i Technologii Polskiej¹²⁴, to jest łącznie 140 781,1 tys. zł co stanowiło 59% uzyskanych przychodów. Pozostała część przychodów w wysokości 97 830,9 tys. zł (41% łącznej kwoty), stanowiły środki należne budżetowi państwa.

Uzyskane przez MSP przychody z odsetek w wysokości 202,6 tys. zł, stanowiły dochody budżetu państwa i zostały przekazane w lutym i marcu 2013 r. na centralny rachunek dochodów budżetu państwa, zgodnie z postanowieniami *rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego wykonywania budżetu państwa*¹²⁵.

Łączne wydatki związane z realizacją projektu konsolidacji spółek nieruchomościowych poniesione przez MSP w latach 2011-2013 do zakończenia pierwszego etapu prywatyzacji Spółki, wyniosły 11 844,5 tys. zł, co stanowiło 4,96% przychodów z prywatyzacji PHN SA. Wydatki

¹²⁰ Według stanu na dzień 16 grudnia 2013 r.

¹²¹ 40% przychodów ze sprzedaży akcji PHN SA, na podstawie art. 58 ust. 2 pkt 2 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205 poz. 1585 ze zm.).

¹²² 15% przychodów ze sprzedaży akcji PHN SA, na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 2 ustawy o kip.

¹²³ 2% przychodów ze sprzedaży akcji PHN SA, na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 3 ustawy o kip.

¹²⁴ 2% przychodów ze sprzedaży akcji PHN SA, na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 4 ustawy o kip.

¹²⁵ Dz. U. z 2010 r. Nr 245, poz. 1637 ze zm.

związane bezpośrednio z prywatyzacją wyniosły 10 387,8 tys. zł, to jest 4,35% przychodów, w tym 9 978,2 tys. zł (4,18% przychodów) stanowiło wynagrodzenie doradców finansowych (Globalni Współkoordynatorzy i Współtworzący Księgę Popytu) oraz 369,2 tys. zł wynagrodzenie doradców prawnych, stanowiące 0,15% przychodów z prywatyzacji.

Pozostałe wydatki związane z konsolidacją spółek nieruchomościowych w kwocie 1 456,7 tys. zł, związane były z wykonywanymi na rzecz MSP analizami przez doradców prawnych i ekonomicznych, na etapie tworzenia WHN SA oraz PHN SA, jak również z usługami doradczymi w procesie restrukturyzacji PHN SA, zmierzającym do maksymalizacji wartości Spółki w związku z zamiarem zaoferowania jej akcji w drodze IPO.

4.3.5. Warszawski Holding Nieruchomości SA

4.3.5.1. Utworzenie WHN i jego działalność wraz ze spółkami zależnymi

Spółka ta, działająca pierwotnie pod firmą Polski Holding Nieruchomości SA, powstała w dniu 22 kwietnia 2011 r. z połączenia spółek: Dipservice SA, Towarzystwo Obrotu Nieruchomościami Agro SA, Kaskada Sp. z o.o., Argo Sp. z o.o., Cobo Sp. z o.o. oraz Składnica Księgarska Sp. z o.o. Do nowej Spółki przekazano majątek łączących się podmiotów. Akcje ówczesnej Spółki PHN SA, w której SP posiadał 91,2% akcji, zostały wniesione do Grupy PHN SA w dniu 5 lipca 2011 r. Zgodnie ze Statutem PHN SA, przedmiotem działalności Spółki był m.in. wynajem i zarządzanie nieruchomościami własnymi lub dzierżawionymi oraz pośrednictwo w obrocie nieruchomościami.

Do czasu połączenia Spółka Dipservice zarządzała zasobem nieruchomości świadcząc usługi wynajmu oraz prowadziła ośrodki hotelowo-szkoleniowe. Zależna od Dipservice Spółka Kaskada administrowała budynkiem biurowym o nazwie „Kaskada” w Warszawie. Spółka Ton Agro zarządzała głównie zasobem nieruchomości gruntowych, a jej spółka zależna Agro świadczyła usługi finansowo-księgowe na zlecenie zewnętrznych podmiotów (głównie w branży budowlanej). Spółka Cobo świadczyła usługi wynajmu powierzchni we własnych budynkach w Warszawie, natomiast Składnica Księgarska prowadziła działalność w zakresie handlu książkami.

Od dnia 30 marca 2012 r. dawna Spółka PHN SA działa pod nazwą Warszawski Holding Nieruchomości SA.

Portfel nieruchomości WHN

Portfel nieruchomości WHN wraz ze spółkami zależnymi obejmował po konsolidacji 168 nieruchomości zabudowanych, w tym biura, wille, mieszkania, hotele, ośrodki szkoleniowo-wypoczynkowe oraz nieruchomości gruntowe. Część nieruchomości gruntowych stanowią grunty rolne, których Spółka wraz z podmiotami zależnymi jest właścicielem lub współwłaścicielem albo użytkownikiem wieczystym.

W skład portfela Spółki weszło 35 nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Do dnia 31 grudnia 2013 r. Spółka oddała dwie spośród tych nieruchomości w wyniku prawomocnych wyroków sądowych orzekających o ich zwrocie byłym właścicielom. W stosunku do jednej nieruchomości Spółka nabyła natomiast prawo użytkowania wieczystego.

Spółka zidentyfikowała w swoim portfelu 91 nieruchomości (o łącznej wartości rynkowej 628,2 mln zł¹²⁶), niezwiązane z jej docelowym profilem działalności (logistyka, wynajem powierzchni

¹²⁶ Wycena na dzień 30 września 2012 r.

biurowej w najwyższym standardzie etc.) i podjęła decyzję o ich sprzedaży. Do końca 2013 r. sprzedano cztery nieruchomości¹²⁷ za 22,8 mln zł oraz podpisano umowy przedwstępne dla pięciu nieruchomości (31,2 mln zł).

Przychody Spółki z najmu w latach 2011–2013 wyniosły łącznie 261,6 mln zł, w tym od najemców z sektora publicznego łącznie 33,8 mln zł. Otrzymane dotacje do gruntów rolnych wyniosły w latach 2011–2012 ok. 1,4 mln zł.

Remonty i modernizacje nieruchomości

Na podstawie przeglądów stanu nieruchomości oraz wniosków najemców, Spółka sporządzała plany remontów i modernizacji nieruchomości.

Prace remontowe prowadzone były przez wykonawców na podstawie zleceń w oparciu o roczne umowy ramowe (ze stałymi wykonawcami) lub w oparciu o umowy zawierane doraźnie. W latach 2011–2013 łączne koszty robót remontowych i modernizacyjnych wyniosły ok. 35 mln zł. Kontroli poddano 29 zleceń i umów na wykonanie prac remontowych. Nie stwierdzono nieprawidłowości pod względem ich legalności i gospodarności.

Najem budynków mieszkalnych na cele biurowe

Spółka nie dokonała zgłoszenia Prezydentowi m.st. Warszawy zmiany sposobu użytkowania nieruchomości – z mieszkalnego na biurowy (naruszenie art. 71 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹²⁸) i korzystała z tych obiektów w sposób niezgodny z ich przeznaczeniem. Zamiar zmiany przeznaczenia, stosownie do powyższego przepisu, należy zgłosić przed jej dokonaniem. W konsekwencji Spółka uiszczała zaniżone opłaty z tytułu użytkowania wieczystego części gruntu, na którym nieruchomości te są posadowione.

Problem ten został zidentyfikowany i opisany w Prospekcie emisyjnym PHN, z którego wynika także, że Spółka nie utworzyła rezerwy finansowej na ewentualne roszczenia, uznając, że ryzyko nałożenia kar na Spółkę jest niskie, a ich potencjalna wysokość nie jest możliwa do wiarygodnego oszacowania.

Spośród 75 budynków mieszkalnych znajdujących się w zasobie WHN, 42 budynki lub ich części¹²⁹ wynajmowane były na cele biurowe. Z tytułu ich najmu Spółka uzyskała w 2011 r. 17 298,8 tys. zł, w 2012 r. – 17 745,3 tys. zł, natomiast do dnia 31 sierpnia 2013 r. – 11 417,5 tys. zł¹³⁰. Stwierdzono, że:

- dla siedmiu nieruchomości wynajmowanych na cele biurowe Spółka ponosiła opłaty z tytułu wieczystego użytkowania części działki gruntu, na której znajduje się budynek, w wysokości 3% ceny nieruchomości gruntowej (zgodnie z art. 72 ust. 3 pkt 5 *uogn*);
- w ośmiu przypadkach, z uwagi na nieuregulowany stan prawny nieruchomości, Spółka nie otrzymała decyzji Prezydenta m.st. Warszawy o wymiarze takiej opłaty;
- dwie nieruchomości wynajmowane na cele biurowe stanowią własność Spółki;
- dla jednej nieruchomości wniesiono opłatę jednorazową w dniu nabycia prawa wieczystego użytkowania (art. 76 ust.2 *uogn*);

¹²⁷ W tym dwie przed 30 września 2012 r.

¹²⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

¹²⁹ Bez nieruchomości wynajmowanych ambasadom.

¹³⁰ W przypadku nieruchomości wielolokalowych kwoty z najmu obejmują przychody z całej nieruchomości (nie tylko z części biurowej).

- w odniesieniu do 24 nieruchomości wynajmowanych na cele biurowe Spółka wносиła opłaty z tytułu użytkowania wieczystego ustalone według wskaźnika w wysokości 1%, czyli takiej, jaka przewidziana jest w *uogn* dla nieruchomości przeznaczonej na cele mieszkalne.

W grupie 24 nieruchomości, za które uiszczano zaniżone opłaty:

- za 15 spośród nich wniesione opłaty wyniosły łącznie 628,9 tys. zł, podczas gdy przy zastosowaniu stawki 3%, kwota ta wyniosłaby 1 886,7 tys. zł;
- pozostałych dziewięć nieruchomości wynajmowanych na biura znajdowało się w budynkach wielolokalowych – Spółka nie była w stanie zidentyfikować w trakcie kontroli kwot opłat wnoszonych za poszczególne lokale.

Według Zarządu wymaganego zgłoszenia zmiany sposobu korzystania z nieruchomości nie dokonano, ze względu na potrzebę dokładnego zinventaryzowania wszystkich powierzchni, którymi dysponuje WHN oraz sposobu ich użytkowania, a także opracowania docelowej strategii w tym zakresie. Prowadzone są w tym zakresie stosowne czynności, a po ich zakończeniu uaktualnione zostaną zgłoszenia o sposobie korzystania z poszczególnych nieruchomości.

4.3.5.2. Spółki zależne

Spółki Warton Sp. z o.o., Agro-man Sp. z o.o. i Investon Sp. z o.o. nie zostały w 2011 r. objęte procesem połączenia (konsolidacji) i zostały podmiotami zależnymi WHN.

Przedmiotem działalności powstałej w 1997 r. Spółki Agro-man jest planowanie, przygotowanie i realizacja inwestycji mieszkaniowych. Spółka Investon powołana została w 2000 r. dla stworzenia i zarządzania siecią tzw. hoteli ekonomicznych. Przedmiotem działalności Spółki Warton miało być natomiast świadczenie usług doradztwa w przebiegu procesów inwestycyjnych oraz pośrednictwa kredytowego. Obecnie Spółka ta zajmuje się natomiast gospodarowaniem gruntami rolnymi.

Podmiotami zależnymi od WHN są także: Kaskada Service Sp. z o.o., Wrocław Industrial Park Sp. z o.o., PHN Foksal Sp. z o.o. oraz Port Okrzei Sp. z o.o. (poprzez Spółkę Agro-man).

Spółka Kaskada Service nie prowadzi działalności operacyjnej, natomiast Spółkę Wrocław Industrial Park Sp. z o.o. zawiązano wraz z firmą Segro w celu budowy nowoczesnego obiektu magazynowo-logistycznego we Wrocławiu. Do Spółki tej WHN wniósł aportem nieruchomość gruntową, na której zlokalizowano inwestycję, a Segro – wkład pieniężny. Obie strony posiadają po 50% udziałów w tym podmiocie.

Spółka Port Okrzei Sp. z o.o. została utworzona w 2012 r. w celu realizacji projektu deweloperskiego (budowa budynku mieszkalno-usługowego z garażem podziemnym) na niezabudowanej nieruchomości przy ul. Okrzei 18 w Warszawie. We wrześniu 2013 r. WHN wystawił jednak tę nieruchomość do sprzedaży.

Zarządy dwóch spółek zależnych (Warton Sp. z o.o. i Kaskada Service Sp. z o.o.) nie doprowadziły do zmiany wpisów w Krajowym Rejestrze Sądowym, ujawniających rzeczywistych współników spółek. W dniu 9 stycznia 2014 r. w KRS, w danych Spółki Warton Sp. z o.o., w pozycji 7 „Dane współników” wykazana była Spółka Ton Agro SA, która została wykreślona z KRS w sierpniu 2011 r. Wpis dla Spółki Kaskada Service Sp. z o.o. zawierał w tym samym miejscu informację, że współnikiem jest Spółka Kaskada Sp. z o.o., która także została wykreślona z KRS w sierpniu 2011 r. W obydwu przypadkach w KRS – jako współnik – powinien być wpisany WHN.

Zarząd WHN SA, już po zakończeniu kontroli NIK, poinformował o dokonaniu stosownych zgłoszeń.

4.3.5.3. Wynagrodzenia Zarządu

Umowy o pracę

Zgodnie z § 24 Statutu ówczesnego PHN SA, uchwalonego w dniu 18 kwietnia 2011 r. zasady wynagradzania i wysokość wynagrodzenia członków Zarządu miało ustalać Walne Zgromadzenie na wniosek Rady Nadzorczej z zastrzeżeniem przepisów *ustawy kominowej*. Wysokość wynagrodzenia Prezesa Zarządu miał określać Minister Skarbu Państwa w drodze oświadczenia.

W skład pierwszego Zarządu powołano w dniu 18 kwietnia 2011 r. Panów Rafała Krzemienia, Sławomira Frąckowiaka i Pawła Laskowskiego-Fabisiewicza, bez wyznaczenia Prezesa Zarządu.

Uchwałą Nr 6/I/2011 z dnia 17 maja 2011 r. RN WHN zwróciła się z wnioskiem do WZ o ustalenie wysokości wynagrodzenia miesięcznego wszystkich członków Zarządu na poziomie sześciokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia. Na posiedzeniach WZ w dniach 5, 14 i 28 lipca oraz 18 sierpnia 2011 r. nie przewidziano w porządku obrad kwestii wynagrodzenia Zarządu i nie podjęto uchwał w tym zakresie.

Z dniem 13 czerwca 2011 r. RN powierzyła funkcję Prezesa Zarządu dotychczasowemu członkowi Zarządu Panu Rafałowi Krzemieniowi.

RN w dniu 22 sierpnia 2011 r. (już po wejściu Spółki do Grupy PHN SA), uchwałami Nr 27/I/2011 i 28/I/2011, wystąpiła do WZ o ustalenie wysokości wynagrodzenia Prezesa Zarządu oraz dwóch członków Zarządu za okres od 15 lipca do 31 sierpnia 2011 r., w wysokości czterokrotności przeciętnego wynagrodzenia. W uzasadnieniu wskazano, że z chwilą wniesienia akcji ówczesnego PHN do Grupy PHN SA organem właściwym do ustalenia wynagrodzenia miesięcznego Prezesa Zarządu jest Walne Zgromadzenie, a nie Minister SP w drodze oświadczenia (art. 6 ust. 2 *ustawy kominowej*). RN postanowiła także, że dalsze pełnienie funkcji członków Zarządu powinno być nieodpłatne.

Nadzwyczajne WZ w dniu 24 sierpnia 2011 r. ustaliło wynagrodzenie członków Zarządu, w tym Prezesa, w wysokości odpowiadającej czterokrotności przeciętnego wynagrodzenia za okres od 15 lipca do 31 sierpnia 2011 r. Ponadto ustalono – zgodnie z postanowieniem RN – że członkowie Zarządu Spółki, będący jednocześnie członkami Zarządu ówczesnej Grupy PHN SA, od dnia 1 września 2011 r. pełnić będą funkcje w Zarządzie Spółki bez wynagrodzenia.

Uchwałą Nr 30/I/2012 z dnia 15 czerwca 2012 r. RN WHN zwróciła się z wnioskiem do WZ o ustalenie wysokości wynagrodzenia miesięcznego Prezesa i członków Zarządu oraz o ustalenie zasad wynagradzania.

Nadzwyczajne WZ Spółki uchwałą Nr 4 z dnia 29 czerwca 2012 r. ustaliło wynagrodzenie miesięczne Prezesa Zarządu oraz członków Zarządu i określiło zasady ich wynagradzania¹³¹. Ustalono też (uchwała Nr 5 z tego samego dnia), że każdemu z członków Zarządu Spółki mogą być przyznane nagrody roczne oraz świadczenia dodatkowe z tytułu zatrudnienia.

We wszystkich umowach o pracę, w § 9 pkt 1 zapisano, że członkowi Zarządu mogą zostać przyznane świadczenia dodatkowe z tytułu zatrudnienia, w tym świadczenia bytowe, socjalne, komunikacyjne, ubezpieczenia majątkowe i osobowe – inne bądź wyższe niż ustalone w regulaminach wynagradzania,

¹³¹ Zgodnie z uchwałą WZ wynagrodzenie powinno być iloczynem wskaźnika krotności oraz kwoty przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale roku poprzedniego, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

zakładowych i ponadzakładowych układach zbiorowych pracy oraz w odrębnych przepisach, zgodnie z wykazem świadczeń dodatkowych oraz trybem ich przyznawania określonych przez Prezesa Rady Ministrów w drodze *rozporządzenia z dnia 21 stycznia 2003 r. w sprawie szczegółowego wykazu świadczeń dodatkowych, które mogą być przyznane osobom kierującym niektórymi podmiotami prawnymi oraz trybu ich przyznawania*¹³². Maksymalna wysokość świadczeń dodatkowych przyznanych członkowi zarządu w ciągu roku nie może przekroczyć dwunastokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia przyjętego dla ustalenia wynagrodzenia miesięcznego (§ 9 pkt 2).

W 2012 r. pięcioosobowy już Zarząd WHN (Panowie: Wojciech Papierak, Rafał Krzemień, Sławomir Frąckowiak, Włodzimierz Stasiak oraz Paweł Laskowski-Fabisiewicz) otrzymał łącznie z tytułu świadczeń dodatkowych 226 189,80 zł (5 x 45 237,96 zł). Środki te wypłacane były w listopadzie i grudniu 2012 r. Za 2013 r. łączna wartość świadczeń dodatkowych wyniosła 232 521 zł (5 x 46 504,20 zł). Wypłacono je w lutym, marcu i kwietniu 2013 r.

Wypłata przez Spółkę członkom Zarządu świadczeń dodatkowych nie miała stosownej podstawy.

- Wszystkie umowy o pracę z członkami Zarządu, podobnie jak i stosowna uchwała RN, zawierały jedynie zapis, że członkom Zarządu mogą być przyznane świadczenia dodatkowe, bez stwierdzenia, że faktycznie zostały przyznane oraz bez określenia ich rodzaju i konkretnej wysokości.
- Według wyjaśnień¹³³ Dyrektora Biura Zasobów Ludzkich WHN Spółka wypłacała świadczenia dodatkowe na podstawie zapisów § 9 pkt 1 i 2 umów o pracę z członkami Zarządu. Zarząd stwierdził natomiast w wyjaśnieniach z dnia 23 stycznia 2014 r., że świadczenia dodatkowe zostały zaakceptowane przez Radę Nadzorczą, bez wskazania jednak stosownej uchwały RN. W dniu 24 stycznia 2014 r., a więc dopiero następnego dnia po złożeniu przez Zarząd wyjaśnień w powyższej sprawie, RN podjęła uchwałę Nr 3/I/2014 w sprawie warunków zatrudnienia członków Zarządu Spółki. Uchwałą tą RN w związku z *dostreżoną niespójnością treści umów Członków Zarządu Spółki z treścią umów o pracę zawartych z Polskim Holdingiem Nieruchomości SA, wobec intencji funkcjonowania jednolitych (...) umów o pracę obu tych spółek (...)*, postanowiła zatwierdzić członkom Zarządu WHN, którzy sprawowali funkcje od dnia 1 lipca 2012 r. do dnia podjęcia uchwały, dokonane w tym okresie wypłaty świadczeń dodatkowych. Jednocześnie RN upoważniła Przewodniczącego RN do zawarcia stosownych aneksów do umów o pracę z członkami Zarządu WHN, które weszłyby w życie z dniem podpisania, z mocą od dnia zawarcia umowy o pracę.

4.4 Realizacja wniosków pokontrolnych z poprzednich kontroli

W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 16 stycznia 2008 r.¹³⁴ wystosowanym do Prezydenta m.st. Warszawy po kontroli P/07/002 „Wykorzystanie nieruchomości Skarbu Państwa położonych na terenie m.st. Warszawy na potrzeby ministerstw, urzędów centralnych i państwowych osób prawnych” Najwyższa Izba Kontroli wystosowała pięć wniosków pokontrolnych. W ramach realizacji tych wniosków podjęte zostały opisane poniżej działania.

¹³² Dz. U. Nr 14, poz. 139.

¹³³ E-mail z dnia 21 listopada 2013 r. od Dyrektora Biura Zasobów Ludzkich za pośrednictwem Dyrektora Biura Zarządu.

¹³⁴ Znak LWA-41050-1-2007.

Zintensyfikowanie działań zmierzających do modernizacji i ujednolicenia informatycznego systemu do prowadzenia ewidencji gruntów, budynków i lokali

W dniu 18 kwietnia 2013 r. dla potrzeb BGK zawarto z wykonawcą umowę dotyczącą budowy, wdrożenia i serwisu zintegrowanego systemu informatycznego do obsługi zasobu geodezyjnego i kartograficznego m.st. Warszawy, z terminem realizacji do dnia 18 października 2017 r.

Ponieważ system ten nie obejmuje ewidencji mienia Skarbu Państwa (ani mienia komunalnego), gdyż nie są one elementem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, dla potrzeb BGN zawarta została, w dniu 23 listopada 2009 r., odrębna umowa o dostawę i wdrożenie systemu System Obsługi Mienia EGB2005-N. Prace zostały zakończone w dniu 15 grudnia 2009 r. Jednakże system ten od początku nie funkcjonował właściwie, w konsekwencji czego zaprzestano jego eksploatacji. Wykonawca zamówienia zaproponował wprowadzić pomoc w usunięciu problemów technicznych, ale w ramach odrębnej umowy, dotyczącej serwisowania programu. Ponieważ wartość tej umowy została w ofercie określona na kwotę prawie 83 tys. zł rocznie, jej przyjęcie oznaczałoby, że koszt byłby większy niż cena całego oprogramowania, bez gwarancji usunięcia usterek. Funkcje, które miał wykonywać ten system, realizuje odrębnie zakupiony program „Mienie”. Zrealizowano ponadto system Centralnej Bazy Danych Ewidencji Gruntów i Budynków m.st. Warszawy (portal internetowy do przeglądania danych ewidencji gruntów i budynków w powiązaniu z danymi adresowymi). Protokół końcowego odbioru podpisano w dniu 19 września 2013 r.

Opracowanie procedur aktywnego przekazywania przez BGN do MSWiA informacji o nieruchomościach niezagospodarowanych pod kątem ich wykorzystania na potrzeby statutowe ministerstw i urzędów centralnych

W związku z realizacją powyższego wniosku pokontrolnego, w piśmie z dnia 1 lutego 2008 r. p.o. Dyrektora BGN zwrócił się do Departamentu Logistyki i Infrastruktury MSWiA z prośbą o odpowiedź czy MSWiA chciałoby otrzymywać informacje o wszystkich wolnych nieruchomościach znajdujących się w zasobie Skarbu Państwa, czy tylko informacje o wybranych nieruchomościach, które spełniają określone wcześniej przez MSWiA parametry. Jednocześnie dyrektor wystąpił o przesłanie wykazu nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w trwałą zarząd ministerstwom i urzędom centralnym, w celu weryfikacji ewidencji nieruchomości.

W piśmie do Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 11 marca 2008 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wskazał m.in., że z uwagi na potrzeby jednostek organizacyjnych wymienionych w art. 60 ust. 1 *uogn* MSWiA oczekuje na przekazywanie informacji o wolnych nieruchomościach z zasobu Skarbu Państwa oraz że informacja ta powinna być na bieżąco aktualizowana. Winny to być nieruchomości zabudowane, których lokalizacja oraz parametry umożliwiają ich przeznaczenie na potrzeby statutowe ministerstw lub urzędów centralnych. Ważne dla prawidłowego funkcjonowania urzędów centralnych jest położenie nieruchomości oraz ich stan techniczny.

MSWiA przekazał również wykaz zapotrzebowania na powierzchnię biurową, zgłoszonego przez 13 jednostek – w tym ministerstwa i urzędy centralne. W odpowiedzi z dnia 3 kwietnia 2008 r. Prezydent m.st. Warszawy poinformował, że w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa brak jest nieruchomości spełniających postawione wymagania. Prezydent m.st. Warszawy, gdy pozyskuje do zasobu wolną nieruchomość, informuje o tym MSP jednocześnie zwracając się z prośbą o potwierdzenie ewentualnego zainteresowania.

W Urzędzie nie została wprowadzona oddzielna procedura mająca na celu realizację powyższego wniosku pokontrolnego, niemniej jest on realizowany w ramach bieżących zadań. W okresie od listopada 2008 r. do maja 2013 r. Prezydent m.st. Warszawy w związku z realizacją wniosków pokontrolnych skierował 11 pism do MSP (w 2008 r. do MSWiA), w których informował o wolnych nieruchomościach.

Weryfikacja ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w trwały zarząd ministerstwu i urzędowi centralnym w oparciu o aktualną dokumentację

Biuro Geodezji i Katastru Urzędu m.st. Warszawy wystosowało do MSWiA pismo z dnia 7 marca 2008 r., w którym zwróciło się z prośbą, aby w przypadku powstania zmian danych objętych ewidencją gruntów i budynków zgłaszać je zgodnie z obowiązkiem określonym w ustawie *Prawo geodezyjne i kartograficzne*.

BGK nie otrzymało odpowiedzi na ww. pismo i nie miało możliwości zweryfikowania, czy MSWiA każdorazowo zgłaszało zmianę do ewidencji gruntów i budynków. Na podstawie losowo wybranych czterech pism skierowanych przez MSP do BGK z informacją o oddaniu nieruchomości w trwały zarząd stwierdzono, że informacje do ewidencji gruntów i budynków wprowadzono w terminach do jednego miesiąca od wydania decyzji przez MSP.

W zakresie weryfikacji ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w trwały zarząd ministerstwu i urzędowi centralnym stwierdzono, że BGN wprowadza na bieżąco stosowne informacje do programu „Mienie”, a nieruchomości z wykazu mienia SP zostały zweryfikowane. Na podstawie losowo wybranych pięciu nieruchomości stwierdzono, że w ewidencji zasobu Skarbu Państwa wprowadzono dane o podmiocie gospodarującym nieruchomością.

Wyeliminowanie zaległości w przekazywaniu nieruchomości do gospodarowania do MSWiA oraz terminowe przekazywanie ich dokumentacji

W piśmie z 26 marca 2008 r. do Dyrektora Delegatury NIK w Warszawie Prezydent m.st. Warszawy poinformował, że BGN jest w trakcie rozpatrywania kilku zaległych spraw oraz, że nowe sprawy związane z przekazywaniem nieruchomości do MSWiA prowadzone są na bieżąco. Wg stanu na dzień 11 grudnia 2013 r., nieruchomości z zasobu SP, o których była mowa w wystąpieniu pokontrolnym, zostały przekazane do MSP.

Podjęcie działań w celu nieodpłatnego udostępnienia nieruchomości wchodzących w zasób Skarbu Państwa na rzecz państwowych jednostek organizacyjnych

W odpowiedzi z dnia 26 marca 2008 r. Prezydent m.st. Warszawy poinformował NIK, że BGN przekazało w dniu 10 marca 2008 r. do ZMSP kopię wystąpienia pokontrolnego NIK w celu stosowania.

W zasobie zarządzanym i administrowanym przez ZMSP nie było przypadku odpłatnego udostępniania nieruchomości na rzecz państwowych jednostek organizacyjnych wymienionych w art. 60 i 60a *uogn*. Dla realizacji wniosku pokontrolnego NIK z 2008 r. ZMSP, w związku z decyzją nr 36/09 Ministra SP w sprawie ustanowienia trwałego zarządu na rzecz Urzędu Integracji Europejskiej w odniesieniu do udziału w nieruchomości SP położonej w Warszawie przy ulicy Bagatela 14, protokolarnie przekazał powyższy udział Ministerstwu Spraw Zagranicznych. Od tego momentu ZMSP nie podejmował żadnych działań w kierunku odpłatnego udostępniania nieruchomości Skarbu Państwa będących w zarządzie i administrowaniu ZMSP.

5.1 Przygotowanie kontroli

Wnioski o przeprowadzenie kontroli dotyczącej wyposażenia w majątek trwały IPN skierowane zostały do NIK przez Klub Parlamentarny PiS oraz Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej.

O przeprowadzenie kontroli procesu prywatyzacji Polskiego Holdingu Nieruchomości SA wystąpił Poseł na Sejm RP, Pan Tomasz Kaczmarek, który wskazywał na potencjalne dwa główne obszary dotyczące:

- nieprawidłowości w procesie prywatyzacji PHN SA, w którym zastosowane przez Ministerstwo Skarbu Państwa procedury prywatyzacyjne, były nieprzejrzyste i odbiegały od przyjętych w tym zakresie reguł. Zaniżona została również cena emisyjna akcji PHN, przez co Skarb Państwa poniósł straty,
- złego zarządzania Holdingiem, w wyniku czego spółka od momentu powstania przynosi straty.

Przygotowując niniejszą kontrolę skoncentrowano się na realizowaniu zadań związanych z gospodarowaniem nieruchomościami przez Ministra Skarbu Państwa, Prezydenta m.st. Warszawy oraz działaniami Instytutu Pamięci Narodowej w zakresie pozyskania nieruchomości na cele statutowe.

Do kontroli wytypowano również największą Spółkę z udziałem Skarbu Państwa, tj. Polski Holding Nieruchomości SA, którego aktywa stanowią udziały w podmiotach, do których wniesiony został majątek Skarbu Państwa w postaci nieruchomości oraz Warszawski Holding Nieruchomości SA, który jest główną Spółką dysponującą majątkiem stanowiącym pierwotnie własność Skarbu Państwa.

5.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Spośród pięciu skontrolowanych jednostek, Najwyższa Izba Kontroli sformułowała ocenę pozytywną po kontroli w Instytucie Pamięci Narodowej oraz Ministerstwie Skarbu Państwa w odniesieniu do kontroli *gospodarowania wybranymi nieruchomościami Skarbu Państwa*, a w odniesieniu do Ministerstwa Skarbu Państwa (kontrola prywatyzacji PHN SA), Urzędu m.st. Warszawy, Polskiego Holdingu Nieruchomości SA oraz Warszawskiego Holdingu Nieruchomości SA – pozytywną mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek NIK, które przeprowadziły w nich kontrole, wniosków pokontrolnych oraz ocen sformułowanych w poszczególnych wystąpieniach pokontrolnych zawiera Załącznik Nr 2.

W ramach kontroli *Gospodarowania wybranymi nieruchomościami Skarbu Państwa*, uzyskano również w trybie art. 29 ust. 2 lit. f) *ustawy o NIK* informacje od Prezydentów Wrocławia i Poznania w zakresie treści opracowanych przez nich sprawozdań z gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa.

Zastrzeżenia do wystosowanych wystąpień pokontrolnych złożyły Zarządy: Polskiego Holdingu Nieruchomości SA oraz Warszawskiego Holdingu Nieruchomości SA.

Komisja Rozstrzygająca rozpatrująca zastrzeżenia złożone przez Zarząd Polskiego Holdingu Nieruchomości, uchwałą z dnia 27 marca 2014 r. uwzględniła w części dwa spośród trzech złożonych zastrzeżeń.

Komisja Rozstrzygająca uwzględniła zastrzeżenie dotyczące oceny ogólnej i nieprawidłowości polegających na pobraniu nienależnego wynagrodzenia z tytułu umów o pracę przez trzech

członków Zarządu PHN SA uznając zawarte w Wystąpieniu pokontrolnym stwierdzenia, że wynagrodzenia te zostały wypłacone bez stosownej podstawy, za zbyt daleko idące. Uwzględnione zostało również zastrzeżenie dotyczące nieprawidłowości polegającej na pobieraniu przez czterech członków Zarządu PHN SA wynagrodzenia z tytułu zasiadania w radzie nadzorczej spółki zależnej, w wysokości przekraczającej limit ustalony w *ustawie kominowej*, gdyż nieprawidłowości te nie dotyczą bezpośrednio PHN SA, a spółek zależnych WHN SA i Agroman.

Uwzględnione zostało również zastrzeżenie dotyczące nieprawidłowości polegających na nieprzekazaniu Komisji Nadzoru Finansowego, Giełdzie Papierów Wartościowych SA oraz do publicznej wiadomości informacji o wyniku przeprowadzonego przez jednego z akcjonariuszy audytu dotyczącego roszczeń SP wobec spółki zależnej od PHN SA, a także związanych z zawarciem przez WHN SA z Ministrem Skarbu Państwa porozumienia w sprawie tego audytu oraz nieujawnieniu na Walnym Zgromadzeniu WHN SA informacji udzielonych jednemu z akcjonariuszy. Zespół Orzekający uznał, iż opisane w Wystąpieniu pokontrolnym nieprawidłowości nie dotyczą bezpośrednio PHN SA, lecz jego spółki zależnej, tj. WHN SA, dlatego też nie mogą być adresowane do PHN SA.

W pozostałej części Komisja zastrzeżenia oddaliła.

Komisja Rozstrzygająca rozpatrująca zastrzeżenia złożone przez Zarząd Warszawskiego Holdingu Nieruchomości, uchwałą z dnia 27 marca 2014 r. uwzględniła w części dwa spośród trzech złożonych zastrzeżeń.

Uwzględnione zostało zastrzeżenie dotyczące oceny ogólnej, stwierdzonych nieprawidłowości polegających na zaniżeniu wynagrodzeń Zarządu Spółki za 2012 r. Komisja Rozstrzygająca uwzględniła również zastrzeżenie dotyczące opisanej w Wystąpieniu pokontrolnym nieprawidłowości polegającej na zawarciu z Ministrem Skarbu Państwa porozumienia w sprawie przeprowadzenia audytu w celu wykazania prawidłowości obliczenia wielkości potencjalnej szkody SP bez wymaganej uchwały Walnego Zgromadzenia, przyjmując wskazaną w zastrzeżeniach interpretację zapisów Statutu WHN SA.

W pozostałej części Komisja zastrzeżenia oddaliła.

W wyniku przeprowadzonych kontroli Najwyższa Izba Kontroli wystosowała ogółem 18 wniosków pokontrolnych. Wszystkie wnioski skierowane do Ministerstwa Skarbu Państwa oraz do Prezydenta m.st. Warszawy zostały przyjęte do realizacji lub zrealizowane.

Zarząd Polskiego Holdingu Nieruchomości nie zgodził się z wystosowanymi przez NIK wnioskami pokontrolnymi i odmówił ich realizacji.

Zarząd Warszawskiego Holdingu Nieruchomości, z trzech wniosków pokontrolnych zrealizował jeden i odmówił realizacji dwóch pozostałych wniosków pokontrolnych.

Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej tematyki

Źródła prawa

1. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r., poz. 518).
2. Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks Spółek handlowych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1030 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 16 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121).
5. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz. U. z 2012 r., poz. 1224).
7. Ustawa z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz. U. z 2013 r., poz. 254 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. z 2014 r., poz. 94).
9. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1382).
10. Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz. U. z 2013 r., poz. 216 ze zm.).
11. Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o likwidacji Robotniczej Spółdzielni Wydawniczej „Prasa-Książka-Ruch” (Dz. U. Nr 21, poz. 125 ze zm.).
12. Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 74, poz. 397 ze zm.).
13. Dekret z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279 ze zm.).
14. Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz. U. z 2012 r., poz. 159 ze zm.).
15. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 stycznia 2003 r. w sprawie szczegółowego wykazu świadczeń dodatkowych, które mogą być przyznane osobom kierującym niektórymi podmiotami prawnymi oraz trybu ich przyznawania (Dz. U. Nr 14, poz. 139).
16. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. Nr 38, poz. 454 ze zm.).
17. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji (Dz. U. Nr 250, poz. 1501).
18. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 października 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz. U. Nr 133, poz. 1480) – uchylone z dniem 1 lipca 2006 r. przez art. 241 ust. 1 w Dz. U. z 2005 r., Nr 249, poz. 2104.
19. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz. U. Nr 120, poz. 831) – uchylone z dniem 1 stycznia 2011 r. art. 85, art. 119 ust. 1 w Dz. U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1241.

20. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz. U. Nr 238, poz. 1579).
21. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 maja 2011 r. w sprawie analiz spółki przeprowadzanych przed zaoferowaniem do zbycia akcji należących do Skarbu Państwa (Dz. U. z 2011 r., Nr 114, poz. 663).

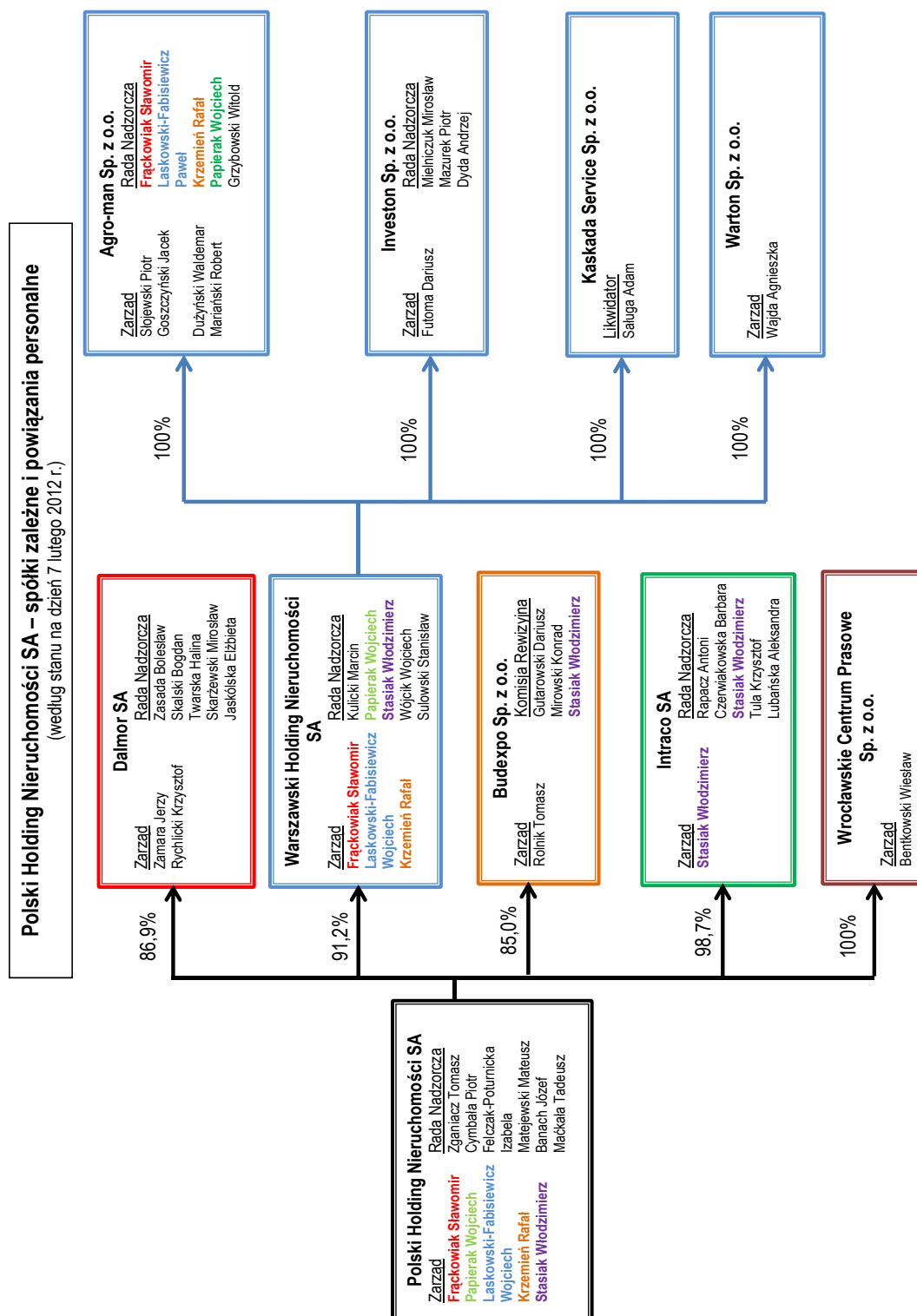
Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz wystosowanych wniosków pokontrolnych

Lp.	Jednostka	Ocena	Liczba wniosków	Realizacja	Jednostka przeprowadzająca kontrolę
1.	Ministerstwo Skarbu Państwa (Kontrola gospodarowania wybranymi nieruchomościami Skarbu Państwa)	pozytywna	1. Zapewnienie wprowadzania do systemu informatycznego ZSI NSP pełnych danych objętych ewidencją. 2. Podjęcie działań zmierzających do uregulowania w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami statusu Głównego Inspektora Ochrony Danych Osobowych. 3. Zapewnienie należytego archiwizowania dokumentów MSP.	Przyjęto do realizacji Przyjęto do realizacji Przyjęto do realizacji	KGP
2.	Ministerstwo Skarbu Państwa (Kontrola prywatyzacji Polskiego Holdingu Nieruchomości SA)	pozytywna, mimo stwierdzonej nieprawidłowości	1. Zapewnienie rzetelnej współpracy i wymiany informacji pomiędzy departamentami Ministerstwa zaangażowanymi w proces prywatyzacji spółek Skarbu Państwa, zwłaszcza w przypadkach zidentyfikowania ryzyk w procesie prywatyzacji. 2. Dokonywanie analiz umożliwiających ocenę efektów wykonania zawieranych umów, w szczególności umów dotyczących podniesienia wartości spółek. 3. Doprowadzenie do ostatecznego rozliczenia należności SP od PHN SA z tytułu niewłaściwego określenia liczby akcji wydanych pracownikom Spółki w procesie prywatyzacji.	Przyjęto do realizacji Przyjęto do realizacji Przyjęto do realizacji	KGP
3.	Instytut Pamięci Narodowej Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu	pozytywna	Nie wystosowano wniosków pokontrolnych		KPB
4.	Urząd m.st. Warszawy	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	1. Rozważenie możliwości wprowadzenia do systemu informatycznego ewidencji gruntów i budynków funkcjonalności, która umożliwi pozyskiwanie danych z ewidencji gruntów na dany dzień. 2. Podjęcie działań w celu doprowadzenia do zinventaryzowania powierzchni pomieszczeń przynależnych do lokali mieszkalnych znajdujących się w zasobie Skarbu Państwa. 3. Włączenie do ewidencji zasobu nieruchomości SP gruntów przekazanych w trwałą zarząd jednostkom wymienionym w art. 60 ust.1 uogn. 4. Sporządzanie planów zasobu nieruchomości SP zgodnie z postanowieniami art. 23 ust. 1d uogn. 5. Rzetelne i terminowe udzielanie odpowiedzi na zapytania uprawnionych jednostek o wolne nieruchomości. 6. Doprowadzenie do skrócenia terminu przekazywania nieruchomości na potrzeby statutowe jednostek organizacyjnych wymienionych w art. 60a ust. 1 uogn. 7. Usprawnienie przekazywania informacji do Ministra Skarbu Państwa o występujących roszczeniach do nieruchomości SP.	Przyjęto do realizacji Przyjęto do realizacji Zrealizowano Przyjęto do realizacji Przyjęto do realizacji Przyjęto do realizacji Przyjęto do realizacji	KGP

Lp.	Jednostka	Ocena	Liczba wniosków	Realizacja	Jednostka przeprowadzająca kontrolę
5.	Polski Holding Nieruchomości SA	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	1. Przekazanie Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawskiej Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie SA oraz do publicznej wiadomości informacji o wynikach audytu dotyczącego roszczeń Skarbu Państwa wobec WHN. 2. Doprowadzenie do zgodności z obowiązującymi przepisami kwestii faktycznych umów o zarządzanie, zawartych przez PHN ze spółkami zależnymi oraz umów najmu nieruchomości, zawartych przez spółki zależne bez zgody Ministra Skarbu Państwa.	Odmowa realizacji Odmowa realizacji	KGP
6.	Warszawski Holding Nieruchomości SA	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości	1. Zgłoszenie do właściwego organu administracji publicznej zmiany sposobu użytkowania nieruchomości mieszkaniowych przeznaczonych na cele biurowe. 2. Dokonanie zwrotu przez Zarząd WHN równowartości bezpodstawnie pobranych świadczeń dodatkowych. 3. Wyegzekwowanie zgłoszenia przez władze spółek Wartron Sp. z o.o. i Kaskada Service Sp. z o.o. do Krajowego Rejestru Sądowego aktualnych danych o wspólnikach tych spółek.	Odmowa realizacji Odmowa realizacji Zrealizowano	KGP

KGP – Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
KPB – Departament Porządku i Bezpieczeństwa Publicznego

Polski Holding Nieruchomości SA – spółki zależne i powiązania personalne



Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Gospodarki
6. Minister Skarbu Państwa
7. Minister Sprawiedliwości
8. Prezes Trybunału Konstytucyjnego RP
9. Rzecznik Praw Obywatelskich
10. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
11. Sejmowa Komisja Skarbu Państwa
12. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
13. Sejmowa Komisja Ustawodawcza
14. Sejmowa Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej
15. Senacka Komisja Gospodarki Narodowej
16. Centralne Biuro Antykorupcyjne
17. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
18. Prezydent miasta stołecznego Warszawy
19. Wojewoda Mazowiecki
20. Komisja Nadzoru Finansowego



MINISTER SKARBU PAŃSTWA

Warszawa, dnia *M* lipca 2014

BK-LM-0910-2/13 (MSP/BK/1082/14)

Pan

Marian Cichosz

Wiceprezes

Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezencie,

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli przedstawiam stanowisko do Informacji o wynikach kontroli: *Gospodarowanie wybranymi nieruchomościami Skarbu Państwa*.

W celu realizacji zaleceń Najwyższej Izby Kontroli odnoszących się do wprowadzenia rozwiązań systemowych dotyczących budowy lub zakupu nowych powierzchni na rynku komercyjnym Minister Skarbu Państwa wystąpi do Ministra Finansów z prośbą o wskazanie możliwości finansowania tego typu przedsięwzięć. Zapewnienie źródeł finansowania ma bowiem kluczowe znaczenie przy podejmowaniu decyzji inwestycyjnych.

Obecnie Minister Skarbu Państwa nie dysponuje odrębnym funduszem pozwalającym na sfinansowanie budowy lub zakupu nowych powierzchni na rynku komercyjnym na potrzeby jednostek określonych w art. 60 i 60a ustawy o gospodarce nieruchomościami (dalej uogn). Środki na ten cel mogłyby pochodzić wyłącznie z budżetu państwa. Tym samym sposób finansowania zakupu lub budowy byłby analogiczny jak w przypadku zakupu lub budowy nieruchomości przez każdą państwową jednostkę organizacyjną nie posiadającą osobowości prawnej. Podkreślić należy, że wszystkie jednostki organizacyjne wymienione w art. 60 i 60a uogn, zgodnie z art. 17 tej ustawy uprawnione są do nabywania nieruchomości na własność Skarbu Państwa, uzyskując do tych nieruchomości trwałe zarząd z mocy prawa. Samodzielne nabywanie nieruchomości lub ich budowa na potrzeby konkretnej jednostki pozwala dodatkowo uwzględnić indywidualne potrzeby jednostki odnośnie do lokalizacji, standardu pomieszczeń, rozwiązań funkcjonalnych, infrastruktury dodatkowej itp.

Odnosząc się to stwierdzeń zawartych w pkt 4.3.3.1 Informacji NIK dotyczących zakresu uprawnień Ministra Skarbu Państwa, wskazać należy, że do 2009 roku Minister Skarbu Państwa uprawniony był wyłącznie do wyposażania polegającego na „*przeniesieniu na rzecz państwowej osoby prawnej prawa własności nieruchomości*”. Kompetencje w tym zakresie zostały szczegółowo określone w art. 57 uogn (prawo dysponowania nieruchomościami zlikwidowanych lub sprywatyzowanych osobach prawnych), art. 58 uogn (wniesienie aportem do spółki), art. 59 uogn (wyposażenie fundacji), art. 49 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych (prawo dysponowania nieruchomościami zlikwidowanych przedsiębiorstw państwowych).

Przywołany art. 51 dotyczy uprawnień do wyposażania odpowiednio państwowych osób prawnych przez Ministra Skarbu Państwa i państwowych jednostek organizacyjnych przez organ założycielski lub organ nadzorujący. Instytut Pamięci Narodowej-Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (dalej: IPN) nie jest państwową osobą prawną lecz państwową jednostką organizacyjną. Tym samym powołany przepis nie nakładał i nie nakłada również obecnie na Ministra Skarbu Państwa zobowiązania do wyposażenia nowo powołanej państwowej jednostki organizacyjnej w nieruchomości. Uprawnienie to, a nie obowiązek, ciąży na organie założycielskim lub organie nadzorującym.

Odnosząc się do wyników kontroli w Polskim Holdingu Nieruchomości S.A. i Warszawskim Holdingu Nieruchomości S.A. wskazujących na konsekwencje dopuszczenia do swoistej unii personalnej w GK PHN, w wyniku której Zarząd PHN S.A. miał decydujący wpływ na decyzje w swoich sprawach personalnych oraz możliwość unikania ograniczeń wynikających ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi, uprzejmie informuję, że intencją MSP ustanowienia tzw. unii personalnej pomiędzy organami spółek PHN S.A. i WHN S.A. było zwiększenie efektywności i skuteczności procesów biznesowych, prawnych i organizacyjnych, w szczególności w obszarze integracji operacyjnej w procesie konsolidacji spółek nieruchomościowych i przygotowania do prywatyzacji w ramach pierwszej oferty publicznej. Powoływanie członków zarządu jednostki dominującej w skład organów spółek zależnych jest działaniem standardowym zarówno w Polsce jak i innych krajach. Praktyką jest również sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad podmiotami zależnymi/stowarzyszonymi poprzez uczestnictwo w radach nadzorczych tych podmiotów. Celem zapewnienia transparentności działania organów spółek, w tym w szczególności Zarządu PHN działającego jako walne zgromadzenie dla spółek z GK PHN, w maju 2012 r. wprowadzono do statutu PHN zapisy, które zobowiązują Zarząd PHN do uzyskania akceptacji Rady Nadzorczej Spółki PHN, co do

sposobu wykonywania prawa głosu na walnym zgromadzeniu lub zgromadzeniu spółek, w których PHN posiada akcje i udziały. Ponadto zgodnie ze statutem PHN, na zajmowanie przez członków Zarządu PHN stanowisk w organach innych spółek i pobierania z tego tytułu wynagrodzenia wymagana jest zgoda Rady Nadzorczej Spółki PHN. Jednocześnie należy wskazać, że w Spółce PHN w ramach szeroko rozumianego ładu korporacyjnego funkcjonują systemowe rozwiązania monitorowania i nadzorowania, przez Radę Nadzorczą jednostki dominującej, spółek zależnych, w tym m.in. w obszarze powoływania organów tych spółek oraz zasad ich wynagradzania.

W kwestii przestrzegania przez Spółki wchodzące w skład GK PHN art. 5a ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, uprzejmie informuję, że MSP w toku prowadzonego procesu konsolidacji spółek nieruchomościowych powzięło informację, że podmioty uczestniczące w tym procesie nie spełniały wymogu uzyskiwania, jako państwowe osoby prawne, zgody Ministra Skarbu Państwa lub alternatywnie właściwego organu spółki na dokonanie czynności rozporządzającej składnikami aktywów trwałych, polegających na zawarciu niektórych umów najmu. W związku z tym, że część zawartych umów najmu nieruchomości mogła zostać dotknięta nieważnością z mocy prawa, w MSP przeprowadzono rozmowy z Zarządami Spółek i poinformowano o konieczności uzyskiwania zgód określonego organu spółki lub organu administracji publicznej na oddanie do odpłatnego korzystania aktywów trwałych Spółki o wartości szacunkowej przekraczającej 50.000 euro.

Z uwagi na to, że zawarte umowy funkcjonowały od wielu lat, a najemcy nie kwestionowali legalności ich zawarcia, podjęcie działań zmierzających do uporządkowania sytuacji prawnej mogłoby naruszyć prawa osób trzecich, z którymi zawarto umowy najmu, działających w dobrej wierze oraz rodziło ryzyko renegotjacji przez najemców stawek czynszu, co mogłoby niekorzystnie wpłynąć na wyniki finansowe spółek.

Obecnie przepisy ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa nie mają zastosowania do spółek z GK PHN, bowiem żaden z tych podmiotów nie jest państwową osobą prawną.


MINISTER SKARBU PAŃSTWA
z up. PODSEKRETAŹ STANU

Wojciech Kowalczyk

OPINIA
PREZESA
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

do stanowiska Ministra Skarbu Państwa do *Informacji o wynikach kontroli gospodarowania wybranymi nieruchomościami Skarbu Państwa*

Najwyższa Izba Kontroli z satysfakcją przyjmuje stanowisko Ministra Skarbu Państwa odnośnie wniosku NIK o rozważenie podjęcia rozwiązań systemowych, polegających na budowie lub zakupie nowych powierzchni na rynku komercyjnym na potrzeby instytucji państwowych. NIK podziela też pogląd Ministra Skarbu Państwa, iż kluczowym warunkiem realizacji takich inwestycji jest zapewnienie źródeł finansowania, stąd deklarowane wystąpienie Ministra Skarbu Państwa do Ministra Finansów w tej sprawie traktuje jako podjęcie działań na rzecz realizacji wniosku NIK.

W kwestii wyposażenia Instytutu Pamięci Narodowej w nieruchomość niezbędną do prowadzenia przez tę państwową jednostkę organizacyjną ustawowej działalności, NIK wskazuje, że Instytut, powołany ustawą z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, nie ma organu założycielskiego ani organu nadzorującego. W tej sytuacji, jedyną praktycznie drogą było przekazanie Instytutowi niezbędnej nieruchomości przez Ministra Skarbu Państwa, w sposób określony w art. 60 ust. 2 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami. NIK wyraża satysfakcję, że problem siedziby Instytutu został ostatecznie rozwiązany, co wskazane zostało w niniejszej Informacji.

NIK przyjmuje argumentację Ministra Skarbu Państwa co do intencji ustanowienia w PHN SA ładu korporacyjnego, którego elementem była m.in. unia personalna pomiędzy organami spółek PHN SA i WHN SA. NIK zwraca jednak uwagę, że osiągnięcie wskazanych przez Ministra korzyści z funkcjonowania takiej unii uwarunkowane jest ścisłym przestrzeganiem norm prawa powszechnie obowiązującego. W przypadku wskazanych wyżej spółek ujawniono natomiast zarówno naruszenia prawa (Kodeks spółek handlowych), jak i działań niezetelnych. Wskazuje to, że przywołane przez Ministra systemowe rozwiązania w zakresie monitorowania i nadzorowania spółek zależnych przez Radę Nadzorczą jednostki dominującej nie były skuteczne.

NIK przyjmuje też wyjaśnienia Ministra Skarbu Państwa odnoszące się do braku reakcji na stwierdzone przypadki niespełniania przez niektóre podmioty Grupy Kapitałowej PHN SA wymogu uzyskiwania zgody Ministra na dokonanie czynności rozporządzającej składnikami aktywów trwałych o wartości powyżej 50 tys. euro.


WICEPREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Cichosz