



KRR.430.006.2021
Nr ewid. 25/2021/I/20/003/KRR

Informacja o wynikach kontroli

NAJEM POMIESZCZEŃ BIUROWYCH
PRZY UL. INFLANCKIEJ 4 W WARSZAWIE
PRZEZ CENTRALĘ KRAJOWEGO OŚRODKA
WSPARCIA ROLNICTWA

DEPARTAMENT ROLNICTWA
I ROZWOJU WSI

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

Informacja o wynikach kontroli

**Najem pomieszczeń biurowych przy ul. Inflanckiej 4 w Warszawie
przez centralę Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa**

p.o. Dyrektor Departamentu Rolnictwa
i Rozwoju Wsi



Marek Adamiak

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 01.04.2021

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

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	5
2. OCENA OGÓLNA	6
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	8
4. WNIOSKI.....	13
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	14
5.1. Realizacja umowy najmu pomieszczeń przy ul. Inflanckiej 4 w Warszawie	14
5.2. Zabezpieczenie interesów państwowej osoby prawnej jako jednostki sektora finansów publicznych w ramach umowy najmu pomieszczeń biurowych centrali Agencji Nieruchomości Rolnych (obecnie Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa).....	18
5.3. Działania w celu efektywnego wykorzystania powierzchni przeznaczonych na najem przez centralę Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa.....	25
6. ZAŁĄCZNIKI.....	34
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	34
6.2. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	37
6.3. Zdjęcia	38
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	42
6.5. Stanowisko Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi do informacji o wynikach kontroli	43
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.....	56

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

ANR	Agencja Nieruchomości Rolnych;
ARR	Agencja Rynku Rolnego;
kc	Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740, ze zm.);
KOWR, Krajowy Ośrodek	Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa;
NIK	Najwyższa Izba Kontroli;
OT KOWR	Oddział Terenowy Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa;
ufp	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305);
ustawa o KOWR	Ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz. U. z 2020 r. poz. 481);
ustawa o NIK	Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.);
ustawa Przepisy wprowadzające ustawę o KOWR	Ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz. U. poz. 624, ze zm.).

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy umowa najmu pomieszczeń dla centrali Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa przy ul. Inflanckiej 4 w Warszawie była przygotowana i realizowana celowo, legalnie, gospodarnie i rzetelnie?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy rzetelnie, legalnie, celowo i gospodarnie realizowano umowę najmu pomieszczeń biurowych KOWR przy ul. Inflanckiej 4?
2. Czy umowa najmu była celowa, legalna oraz czy w umowie odpowiednio zabezpieczono interesy państwowej osoby prawnej jako jednostki sektora finansów publicznych?
3. Czy podjęto celowe i rzetelne działania celem efektywnego wykorzystania powierzchni najmowanych przy ul. Inflanckiej 4 w Warszawie?

Jednostki kontrolowane

Centrala Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa

Okres objęty kontrolą

Od 22 lipca 2014 r. do 31 października 2020 r. oraz działania wcześniejsze i późniejsze związane z podpisaniem umowy najmu powierzchni biurowych Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa przy ul. Inflanckiej 4 i jej realizacją.

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa został utworzony z dniem 1 września 2017 r. na podstawie art. 45 ust. 2 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa.

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa jest państwową osobą prawną będącą agencją wykonawczą w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (art. 2 ust. 1 ustawy o KOWR). Nadzór nad KOWR sprawuje Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi (art. 2 ust. 3 ustawy o KOWR).

Krajowy Ośrodek z dniem 1 września 2017 r. z mocy prawa wstąpił w ogół praw i obowiązków zniesionych z dniem 31 sierpnia 2017 r. Agencji Nieruchomości Rolnych oraz Agencji Rynku Rolnego (art. 45 ust. 1 i art. 46 ust. 1 i 2 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa). Tym samym, KOWR wstąpił w prawa i obowiązki Agencji Nieruchomości Rolnych z umowy najmu powierzchni przy ul. Inflanckiej 4 w Warszawie zawartej 22 lipca 2014 r. przez Agencję Nieruchomości Rolnych a Polcom Investment IX Sp. z o.o. oraz w prawa i obowiązki Agencji Rynku Rolnego z umowy najmu powierzchni przy ul. Karolkowej 30 w Warszawie zawartej 19 grudnia 2014 r. pomiędzy Agencją Rynku Rolnego i K.B.P. Business Park sp. z o.o.

Krajowy Ośrodek na potrzeby centrali dysponował zatem powierzchnią biurową w Warszawie przy ul. Karolkowej 30 i ul. Inflanckiej 4.

Umowa najmu w budynku przy ul. Inflanckiej 4 (dalej również: umowa najmu) została zawarta z terminem obowiązywania od 1 kwietnia 2015 r. do 31 marca 2022 r., tj. na okres siedmiu lat. W dacie podpisania umowy najmu, tj. 22 lipca 2014 r. wynajmujący (Polcom Investment IX Sp. z o.o.), według stanu na 29 maja 2014 r., posiadał kapitał zakładowy w wysokości 10 tys. zł.

O zwiększenie nadzoru nad KOWR w zakresie optymalizacji wydatków ponoszonych na utrzymanie siedziby centrali KOWR, Najwyższa Izba Kontroli wniosła do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w trakcie kontroli P/18/045 Zmiany w organizacji i funkcjonowaniu administracji rolnej¹.

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi przeprowadziło w 2020 r. kontrolę w KOWR w zakresie realizacji wniosku pokontrolnego NIK dotyczącego kontroli P/18/045 Zmiany w organizacji i funkcjonowaniu administracji rolnej. Zakres kontroli obejmował działania podjęte przez KOWR dotyczące organizacji m.in. siedziby centrali KOWR. W dniu 8 grudnia 2020 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi skierował do KOWR wystąpienie pokontrolne, w którym w ocenie ogólnej kontrolowanej działalności stwierdzono, że jakkolwiek działania optymalizacyjne dotyczące organizacji siedzib jednostek KOWR objętych kontrolą zostały podjęte, to jednak nie zapewniły istotnego ograniczenia wydatków na wynajem powierzchni biurowej.

¹ Wystąpienie pokontrolne z 18 marca 2019 r., znak KRR.410.004.01.2018 P/18/045 skierowane do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Informacja o wynikach kontroli „Zmiany w organizacji i funkcjonowaniu administracji rolnej” KRR.430.006.2019 Nr ewid. 71/2019/P/18/045/KRR dostępna na stronie internetowej www.nik.gov.pl.

2. OCENA OGÓLNA

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa nie podjął skutecznych działań w celu renegocjacji warunków umowy najmu powierzchni przy ul. Inflanckiej 4 w Warszawie bądź jej rozwiązania

KOWR nieefektywnie gospodarował najmowaną powierzchnią w budynku przy ul. Inflanckiej 4

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia niepodjęcie skutecznych działań przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa w celu renegocjacji warunków umowy najmu powierzchni przy ul. Inflanckiej 4 w Warszawie bądź jej rozwiązania, w tym na drodze sądowej, w sytuacji gdy nieruchomości stała się zbędna na potrzeby jednostki.

Najwyższa Izba Kontroli, negatywnie ocenia również działalność Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa ze względu na nieefektywne zagospodarowanie najmowanej powierzchni w budynku przy ul. Inflanckiej 4, pomimo podejmowanych prób w tym zakresie.

W połowie 2018 r. KOWR podjął decyzję o zwolnieniu powierzchni przy ul. Inflanckiej 4 i umieszczeniu wszystkich pracowników centrali KOWR w budynku przy ul. Karolkowej 30. Wobec tego, że część powierzchni lokalowej przy ul. Karolkowej 30 była podnajmowana przez inny podmiot na podstawie umowy z 1 marca 2018 r., a zajmowana powierzchnia przez KOWR nie była wystarczająca do umieszczenia wszystkich pracowników centrali, KOWR wypowiedział umowę podnajmu w tej lokalizacji. Utracone przez KOWR szacunkowe przychody wobec rezygnacji z umowy podnajmu nieruchomości przy ul. Karolkowej 30 wyniosły około 8489,5 tys. zł².

Decyzja o zwolnieniu lokali przy ul. Inflanckiej 4 została podjęta, mimo że nie posiadano rzetelnej analizy prawnej, ekonomicznej i organizacyjnej, dotyczącej sposobu postępowania ze zwolnionymi przez KOWR lokalami. Celem takiej analizy powinno być wypracowanie skutecznych rozwiązań służących wyeliminowaniu lub ograniczeniu kosztów najmu, poprzez np. rozwiązanie umowy najmu, przeniesienie praw i obowiązków do najmowanej powierzchni w budynku przy ul. Inflanckiej 4 na inny podmiot bądź podnajem niewykorzystywanej powierzchni. Nie przygotowano także harmonogramu działań (prawnych, zarządczych, organizacyjnych) związanych z zagospodarowaniem zbędnych powierzchni biurowych lub ewentualnie z rezygnacją z tych powierzchni.

Konsekwencją braku rzetelnej koncepcji zagospodarowania zwolnionych lokali przy ul. Inflanckiej 4 było ponoszenie przez KOWR kosztów najmu i eksploatacji powierzchni biurowej przy ul. Inflanckiej 4 mimo jej niewykorzystywania, przy jednoczesnej utracie przychodów KOWR na skutek wypowiedzenia przez KOWR umowy podnajmu przy ul. Karolkowej 30, co należy ocenić negatywnie z punktu widzenia gospodarności.

Po przeniesieniu pracowników KOWR do budynku przy ul. Karolkowej 30, tj. od 1 kwietnia 2019 r. do czasu zakończenia kontroli powierzchnia najmowana przy ul. Inflanckiej 4 była wykorzystana tylko w znikomym stopniu. Ustalenia NIK z oględzin dokonanych w dniu 17 grudnia 2020 r. wykazały, że pracownicy KOWR wykorzystywali zaledwie 1% powierzchni najmowanej (50,18 m²), 2% powierzchni było udostępnione przez KOWR podnajemcom (133,97 m²), a ok. 9% (465,53 m²) powierzchni wykorzystano na użytek okazjonalnej akcji charytatywnej. Pozostała powierzchnia była pusta, bądź składowano na niej meble, aparaty telefoniczne i materiały biurowe. Ponadto z posiadanych 30 miejsc parkingowych, 20 było niewykorzystanych, podczas gdy miesięczna stawka za najem jednego miejsca wyniosła ok. 130 euro netto.

Łączny koszt poniesiony przez KOWR na utrzymanie niezagospodarowanej powierzchni przy ul. Inflanckiej 4 od momentu przeniesienia pracowników KOWR do budynku przy ul. Karolkowej 30, tj. od 1 kwietnia 2019 r.

² Jest to kwota szacunkowa wyliczona za okres od dnia opuszczenia powierzchni przy ul. Karolkowej 30 przez podnajemcę, tj. od 1 marca 2019 r. do końca stycznia 2021 r. (tj. na dzień zakończenia kontroli).

do dnia 31 stycznia 2021 r. czyli do dnia zakończenia kontroli wyniósł **12 728,2 tys. zł**³. Nadmienić należy, że średniomiesięczny koszt najmu ww. powierzchni w 2020 r. wyniósł **598,4 tys. zł**⁴.

Ponadto KOWR poniósł wydatki związane ze zmianą aranżacji VII i VIII piętra w budynku przy ul. Inflanckiej 4 w kwocie 170,2 tys. zł, jednak decyzja o przemieszczeniu pracowników do budynku przy ul. Karolkowej 30 spowodowała, że pomieszczeń tych nie wykorzystał. Jednocześnie NIK zwraca uwagę, że od lutego 2020 r. w budynku przy ul. Inflanckiej 4 pozostawały niezagospodarowane pomieszczenia, dostosowane do przechowywania dokumentacji archiwalnej, podczas gdy KOWR zlecił przechowywanie tej dokumentacji firmie zewnętrznej. W 2020 r. w związku z realizacją umowy z 29 marca 2019 r. dotyczącej przechowywania dokumentacji archiwalnej, KOWR poniósł wydatki w wysokości 63,7 tys. zł. Umowa została zawarta do wyczerpania kwoty wynagrodzenia 295 tys. zł, ale nie później niż do 31 grudnia 2022 r.

Pomimo postanowień umowy najmu powierzchni przy ul. Inflanckiej 4 niezabezpieczających interesów najemcy, jako jednostki sektora finansów publicznych oraz dysponowania powierzchnią przekraczającą potrzeby lokalowe centrali KOWR, nie podjęto skutecznych działań zmierzających do renegotjacji warunków tej umowy, do zakończenia jej bytu prawnego, bądź zmniejszenia wysokości świadczenia, w tym na drodze sądowej.

Za niekorzystne NIK uznaje niepodjęcie działań w celu podjęcia powierzchni przy ul. Inflanckiej 4 nawet po stawkach niższych niż w umowie najmu z 22 lipca 2014 r. i nieprzedłożenie takiej oferty m.in. podnajemcy z ul. Karolkowej 30, który był takim podnajmem zainteresowany.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że pomimo posiadania wolnych powierzchni w budynku przy ul. Inflanckiej 4, oferta podnajmu nie została skierowana do spółki⁵, której KOWR był wyłącznym udziałowcem, a która zmieniała lokalizację swojej siedziby w 2020 r. i podpisała wieloletnią umowę najmu w innej lokalizacji w Warszawie.

W rezultacie w latach 2018–2020 KOWR z podnajmu powierzchni przy ul. Inflanckiej 4 osiągnął przychody w kwocie 241,8 tys. zł, podczas gdy koszty poniesione na utrzymanie tej powierzchni w tym okresie wyniosły 20 777,6 tys. zł.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje ponadto na nieprawidłowość w postaci zaniechania w ustaleniu i dochodzeniu przez KOWR roszczeń w związku z niezyskaniem odsetek od depozytu gwarancyjnego przewidzianego w umowie najmu z dnia 22 lipca 2014 r.⁶

Najwyższa Izba Kontroli zauważa również, że zobowiązania finansowe najemcy m.in. z tytułu czynszu zostały określone w umowie najmu w walucie euro, co mogło potencjalnie narażać na ryzyko różnic kursowych, zwłaszcza biorąc pod uwagę długoterminowość i wysokość zobowiązań wynikających z umowy najmu.

³ Szacowana wartość świadczeń najemcy z tytułu najmu powierzchni za cały okres trwania umowy najmu, tj. od 1 kwietnia 2015 r. do 31 marca 2022 r. została określona na ok. 48 176,7 tys. zł. Kwota ta może ulec zmianie w zależności od kształtowania się kursu euro do złotego oraz wskaźnika indeksacji stawek czynszu.

⁴ Średniomiesięczne koszty najmu powierzchni przy ul. Inflanckiej 4 wynosiły od 526,4 tys. zł w 2015 r. do 598,4 tys. zł w 2020 r.

⁵ ELEWARR Sp. z o.o.

⁶ Niedochodzenie przez KOWR należności z tego tytułu stanowiło naruszenie art. 42 ust. 5 ufp, zgodnie z którym jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny oraz terminowego podejmowania, w stosunku do zobowiązanych, czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Umowa najmu z 22 lipca 2014 r.

Umowa najmu powierzchni przy ul. Inflanckiej 4 w Warszawie została zawarta pomiędzy Agencją Nieruchomości Rolnych a Polcom Investment IX Sp. z o.o.⁷ w dniu 22 lipca 2014 r. na czas określony, tj. na okres od 1 kwietnia 2015 r. do 31 marca 2022 r. (siedem lat) i dotyczyła powierzchni 5610,06 m².

Wartość świadczeń najemcy z tytułu umowy najmu, za cały ww. okres jej obowiązywania została oszacowana na ok. 48 176,7 tys. zł⁸. Średniomiesięczne koszty najmu powierzchni wynosiły od 526,4 tys. zł w 2015 r. do 598,4 tys. zł w 2020 r. [str. 14–15]

Wejście KOWR w prawa i obowiązki z umów najmu dotyczących lokalizacji przy ul. Inflanckiej 4 i ul. Karolkowej 30

Z dniem 1 września 2017 r. KOWR z mocy prawa wstąpił w ogół praw i obowiązków zniesionych Agencji Nieruchomości Rolnych i Agencji Rynku Rolnego. Na potrzeby centrali KOWR dysponował powierzchnią biurową w Warszawie przy ul. Karolkowej 30 i ul. Inflanckiej 4. Na utrzymanie tych powierzchni, w okresie od 1 września 2017 r. do końca 2020 r. KOWR poniósł koszty w łącznej wysokości 58 832 tys. zł. [str. 14–15]

Niedochodzenie należności od depozytu gwarancyjnego

Zgodnie z umową najmu z 22 lipca 2014 r. ANR wpłaciła na rachunek bankowy wynajmującego depozyt gwarancyjny w kwocie 1890 tys. zł. W latach 2015–2016, od depozytu wynajmujący zapłacił najemcy (ANR) odsetki w wysokości 59,2 tys. zł, uzyskane za okres 2014–2016.

Począwszy od 30 listopada 2016 r. depozyt gwarancyjny został przeniesiony przez nowego wynajmującego (Kymin Sp. z o.o.) na nieoprocentowany rachunek bankowy i najemca nie otrzymał odsetek z tego tytułu od wynajmującego za grudzień 2016 r.

Agencja Nieruchomości Rolnych stojąc na stanowisku, że zgodnym zamiarem stron było uzyskiwanie przez wynajmującego odsetek od tego depozytu wystąpiła do sądu o zapłatę i otrzymała nakaz zapłaty w postępowaniu upominawczym obejmujący należność za grudzień 2016 r.

Wynajmujący, 21 grudnia 2017 r. poinformował KOWR, że wykonanie nakazu zapłaty nie oznacza, iż zobowiązuje się do zapewnienia, że depozyt będzie przetrzymywany na rachunku oprocentowanym. KOWR nie odniósł się do tego pisma. Krajowy Ośrodek, który wszedł w prawa i obowiązki ANR z dniem 1 września 2017 r., nie otrzymywał odsetek od depozytu począwszy od 2017 r.

Krajowy Ośrodek nie podjął działań w celu ustalenia i dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w związku z nieuzyskaniem odsetek od depozytu od 2017 r., przyjmując bezkrytycznie stanowisko wynajmującego, że odsetki od depozytu gwarancyjnego są nienależne. Niepodjęcie przez KOWR działań w powyższym zakresie było niezgodne z art. 42 ust. 5 ufp. Hipotetyczne odsetki, które utracił KOWR w okresie 2017–2020 wyniosły 30,9 tys. zł⁹. [str. 17–18]

⁷ W trakcie trwania umowy najmu nastąpiła zmiana po stronie wynajmującego.

⁸ Kwota może ulec zmianie w zależności od kształtowania się kursu euro do złotego oraz stawek indeksacji czynszu.

⁹ Zgodnie z wyliczeniami KOWR przedstawionymi w trakcie kontroli.

W KOWR brak było dokumentacji dotyczącej prac Zespołu roboczego (dalej: Zespół) powołanego w 2014 r. do prac związanych z wyborem nowej lokalizacji siedziby centrali ANR, w tym kryteriów doboru ofert, analizy cen najmu nieruchomości oraz innych elementów procesu decyzyjnego mającego wpływ na wybór lokalizacji przy ul. Inflanckiej.

Brak dokumentacji związanej z wyborem powierzchni przy ul. Inflanckiej 4 dla ANR

Niesporządzenie przez ANR dokumentacji z prac Zespołu, w szczególności protokołów z posiedzeń Zespołu i negocjacji postanowień umowy najmu z 22 lipca 2014 r. wskazuje, że naruszona została podstawowa, funkcjonująca w jednostkach sektora finansów publicznych, zasada transparentności działania i dokumentowania realizowanych czynności służących jawności postępowania. Niesporządzenie dokumentów z procesu wyboru najkorzystniejszej oferty może wzbudzać wątpliwości co do tego, jakie kryteria brano pod uwagę przy wyborze nieruchomości i czy rzeczywiście wybrana oferta była ofertą najkorzystniejszą. Państwowa osoba prawna będąca jednostką sektora finansów publicznych, dysponująca środkami publicznymi powinna wprowadzić i stosować, jak najbardziej przejrzyste metody wyboru w powyższym zakresie, tym bardziej, że przedmiot umowy wyłączony był spod stosowania przepisów dotyczących zamówień publicznych oraz dotyczył długoterminowej i wielomilionowej transakcji. [str. 18–19]

W umowie najmu z 22 lipca 2014 r. nie zastrzeżono prawa do jej wypowiedzenia przez najemcę przed upływem okresu na jaki została zawarta. Umowa najmu zawierała ponadto postanowienia niezabezpieczające interesów najemcy odnoszące się w szczególności do: ustanowienia depozytu gwarancyjnego w stosunku do jednostki sektora finansów publicznych; pozostawienia do wyłącznej decyzji wynajmującego prawa wyboru rachunku, na którym miał być ten depozyt przechowywany; uzależnienia od wyłącznej zgody wynajmującego prawa do podnajmu oraz cesji praw i obowiązków wynikających z umowy najmu; zastrzeżenia kary umownej w wysokości czynszu pozostałego do końca okresu najmu oraz zwrotu wszystkich kosztów poniesionych przez wynajmującego w związku z adaptacją pomieszczeń, w przypadku rozwiązania umowy przez wynajmującego przed dniem jej zakończenia, w sytuacji naruszenia postanowień umowy przez najemcę w zakresie wskazanym w umowie, nie wyłączając przy tym możliwości dochodzenia przez wynajmującego odszkodowania „za szkody, straty lub inne podobne w pełnej wysokości”. [str. 19–21]

Niezabezpieczenie interesów najemcy w umowie najmu z 22 lipca 2014 r.

Zobowiązania z tytułu czynszu oraz najmu miejsc parkingowych zostały określone w umowie najmu w walucie euro. Podjęcie zobowiązań finansowych w walucie euro narażało najemcę na ryzyko różnic kursowych, zwłaszcza biorąc pod uwagę długoterminowość i wysokość tych zobowiązań. [str. 14]

Zobowiązania umowne w euro stwarzały ryzyko różnic kursowych

W lipcu 2018 r. p.o. Dyrektor Generalny KOWR podjął decyzję o umieszczeniu wszystkich pracowników centrali KOWR w budynku przy ul. Karolkowej 30. Działania związane z przeniesieniem pracowników centrali KOWR do budynku przy ul. Karolkowej 30 nie zostały poprzedzone rzetelną analizą prawną, ekonomiczną i organizacyjną, dotyczącą sposobu postępowania ze zwolnionymi przez KOWR lokalami, w tym wskazującą na zasadność przyjętego rozwiązania. Przeniesienie pracowników centrali KOWR do budynku przy ul. Karolkowej 30 bez jednoczesnego ograniczenia kosztów ponoszonych na najem powierzchni

Decyzja o przeniesieniu pracowników KOWR do budynku przy ul. Karolkowej 30 niepoprzedzona rzetelną analizą

w budynku przy ul. Inflanckiej było działaniem niegospodarnym. Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje zasadności zlokalizowania w 2019 r. pracowników centrali KOWR w budynku przy ul. Karolkowej 30, niemniej uznaje, że rozwiązanie to byłoby zasadne wyłącznie w przypadku gdyby poprzedziło je podnajęcie powierzchni w budynku przy ul. Inflanckiej 4 lub przeniesienie ogółu praw i obowiązków na inny podmiot (cesja).

Od dnia przeniesienia pracowników do budynku przy ul. Karolkowej 30 (tj. od 1 kwietnia 2019 r.) do dnia zakończenia kontroli (tj. 31 stycznia 2021 r.) – na utrzymanie najmowanej powierzchni w budynku przy ul. Inflanckiej 4, KOWR poniósł koszty w wysokości 12 728,2 tys. zł, mimo że powierzchnia ta niemal w całości pozostawała niewykorzystana i niezagospodarowana. [str. 25–26, 28]

Utrata przychodów z podnajmu

Podjęcie decyzji o umiejscowieniu wszystkich pracowników KOWR w budynku przy ul. Karolkowej 30 wiązało się z koniecznością rozwiązania umowy podnajmu pomieszczeń w tym budynku. Skutkowało to utratą przez KOWR przychodów w łącznej kwocie około 8489,5 tys. zł. Jest to kwota szacunkowa wyliczona za okres od dnia opuszczenia powierzchni przy ul. Karolkowej 30 przez podnajemcę, tj. od 1 marca 2019 r. do końca stycznia 2021 r., tj. na dzień zakończenia kontroli. [str. 27]

Poniesienie kosztów na aranżację niewykorzystanych pomieszczeń

Na skutek decyzji o przeniesieniu pracowników KOWR do budynku przy ul. Karolkowej, dostosowane do potrzeb kierownictwa KOWR pomieszczenia biurowe w budynku przy ul. Inflanckiej 4, na które to prace poniesiono wydatki w 2018 r. w wysokości 170,2 tys. zł, nie zostały wykorzystane. Prace te przeprowadzono w okresie od marca do czerwca 2018 r. w celu zmiany aranżacji powierzchni biurowej (na VII i VIII piętrze) i umieszczenia wszystkich zastępców Dyrektora Generalnego KOWR w budynku przy ul. Inflanckiej 4. Pomimo stworzenia odpowiednich warunków – do umieszczenia całego kierownictwa KOWR w budynku przy ul. Inflanckiej 4 nie doszło. [str. 27–28]

Nieskuteczne działania KOWR w celu renegotjacji warunków umowy najmu bądź jej rozwiązania lub zmniejszenia wysokości świadczeń, w tym na drodze sądowej

Dopiero 10 kwietnia 2019 r., tj. po dokonaniu relokacji pracowników do budynku przy ul. Karolkowej 30 i zwolnieniu pomieszczeń w budynku przy ul. Inflanckiej 4, KOWR wystosował pierwsze pismo do wynajmującego o skrócenie umowy najmu. Kolejne pisma o skrócenie okresu najmu, zmniejszenie kosztów i rozwiązanie umowy KOWR skierował do wynajmującego 11 września 2019 r., 21 stycznia, 8 kwietnia oraz 15 maja 2020 r. Mimo, że wynajmujący nie przystawał na proponowane przez KOWR warunki, KOWR nie podjął próby skorzystania z innych (dalej idących) rozwiązań mających na celu zoptymalizowanie kosztów utrzymania najmowanej powierzchni. Do dnia zakończenia kontroli nie podjęto działań zmierzających do rozwiązania umowy najmu, bądź zmniejszenia wysokości świadczenia na drodze sądowej, mimo że najmowane pomieszczenia stały się zbędne.

Powyższe działania KOWR były zachowawcze i spóźnione. Powinny być one podjęte przed dokonaniem relokacji pracowników KOWR, w celu stworzenia gwarancji zagospodarowania zwalnianej powierzchni biurowej przy ul. Inflanckiej 4.

W konsekwencji prowadziło to do ponoszenia przez KOWR pełnych kosztów najmu i eksploatacji pomieszczeń, które były wykorzystywane w nieznacznym zakresie. [str. 21–24]

Na podstawie oględzin przeprowadzonych 17 grudnia 2020 r. ustalono, że powierzchnia przy ul. Inflanckiej 4 była wykorzystana w nieznacznym stopniu. I tak, 1% powierzchni (50,18 m²) było wykorzystywane przez pracowników KOWR na cele administracyjno-biurowe, ok. 2% najmowanej przez KOWR powierzchni biurowej było udostępnione podnajemcom (tj. 133,97 m²), a ok. 9% powierzchni biurowej (tj. 465,53 m²) wykorzystywano na użytek okazjonalnej akcji charytatywnej. Pozostałe pomieszczenia pozostawały puste lub były wykorzystywane do przechowywania mebli, urządzeń i materiałów biurowych. Ponadto z posiadanych 30 miejsc parkingowych, 20 było niewykorzystanych, podczas gdy miesięczna stawka za najem jednego miejsca wyniosła ok. 130 euro netto. [str. 29–31]

Zdjęcia powstałe podczas oględzin zaprezentowano w załączniku 6.3 do Informacji. [str. 38–41]

Ustalono również, że w styczniu 2020 r. KOWR opróżnił pomieszczenia przeznaczone na archiwum w budynku przy ul. Inflanckiej 4, a dokumentacja została przekazana do przechowywania firmie zewnętrznej. Pomieszczenia po archiwum zakładowym przy ul. Inflanckiej 4 – od lutego 2020 r. pozostawały niezagospodarowane, podczas gdy KOWR przechowywał dokumenty w archiwum zewnętrznym na podstawie umowy, której wartość wyniosła 295,2 tys. zł. W 2020 r. KOWR poniósł z tego tytułu wydatki w wysokości 63,7 tys. zł. Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje zasadności korzystania z usług firm zewnętrznych specjalizujących się w archiwizowaniu dokumentów, jednak ponoszenie kosztów z tego tytułu w sytuacji dysponowania własnymi pomieszczeniami przeznaczonymi na archiwum, wyposażonymi w specjalistyczne regały, było niecelowe. [str. 31]

Krajowy Ośrodek podejmował działania mające na celu podnajem powierzchni przy ul. Inflanckiej 4 lub cesję praw i obowiązków wynikających z umowy najmu. Jednak działania te były nieskuteczne. W latach 2018–2019, KOWR skierował oferty podnajmu powierzchni do ponad 40 instytucji sektora państwowego oraz firm komercyjnych, a do końca 2020 r. przeprowadził rozmowy z około 70 podmiotami. W 2020 r. KOWR wystąpił do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o zarekomendowanie powierzchni w budynku przy ul. Inflanckiej instytucjom sektora publicznego (zarówno z branży rolniczej jak i spoza niej), w pismach z 8 kwietnia i 2 grudnia 2020 r. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa podjął również współpracę z firmami pośredniczącymi w obrocie nieruchomościami.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że mimo braku zainteresowania ofertami skierowanymi w latach 2018–2019 do potencjalnych podnajemców, Krajowy Ośrodek nie podjął działań w celu podnajęcia wolnych powierzchni biurowych w budynku przy ul. Inflanckiej 4 po stawkach niższych niż określono w umowie z 22 lipca 2014 r. Podnajem po niższych stawkach wiązałby się z regulowaniem przez KOWR wszelkich pozostałych zobowiązań wobec wynajmującego, wynikających z różnic w stawkach. Dzięki temu podnajem powierzchni stałby się bardziej atrakcyjny dla ewentualnych zainteresowanych. Działania te mogły mieć wpływ na pozyskanie podnajemców, a w konsekwencji na obniżenie kosztów utrzymania powierzchni przy ul. Inflanckiej 4. Krajowy Ośrodek jako jednostka sektora

Ustalenia oględzin NIK z 17 grudnia 2020 r. w zakresie sposobu wykorzystywania powierzchni przy ul. Inflanckiej 4

Zlecenie przechowywania dokumentacji firmie zewnętrznej przy niewykorzystanych pomieszczeniach przeznaczonych na archiwum w budynku przy ul. Inflanckiej 4

Działania dotyczące zagospodarowania powierzchni przy ul. Inflanckiej 4 przy jednoczesnym braku propozycji podnajęcia powierzchni po niższych stawkach

finansów publicznych powinna w swoich działaniach kierować się zasadą wyrażoną w art. 44 ufp, która zobowiązuje m.in. do dokonywania wydatków publicznych w sposób oszczędny, z zachowaniem uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

Propozycji podnajęcia wolnych powierzchni biurowych w budynku przy ul. Inflanckiej 4 po stawkach niższych od obowiązujących w umowie najmu, KOWR nie przedstawił również dotychczasowemu podnajemcy powierzchni (Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji), w budynku przy ul. Karolkowej 30, gdy ten wyraził gotowość do rozmów na temat przeniesienia swojej siedziby z budynku przy ul. Karolkowej 30 do budynku przy ul. Inflanckiej 4, po wypowiedzeniu przez KOWR umowy podnajmu z 1 marca 2018 r. [str. 31–32]

Podnajem przez KOWR powierzchni przy ul. Inflanckiej 4

Krajowy Ośrodek podnajmował w okresie 2018–2020 powierzchnie biurowe w budynku przy ul. Inflanckiej 4, i tak:

- w 2018 r. podnajmowano 277,08 m², co stanowiło 4,9% ogólnej powierzchni; najem ten dotyczył okresu od 22 października do 7 grudnia 2018 r.; łączne przychody z tytułu podnajmu w 2018 r. wyniosły 46,3 tys. zł;
- w 2019 r. podnajmowano 56,15 m², co stanowiło jedynie 1% ogólnej powierzchni, przy czym najem ten dotyczył okresu od 5 sierpnia 2019 r. do 31 grudnia 2019 r.; łączne przychody z tytułu podnajmu w 2019 r. wyniosły 23,5 tys. zł;
- w 2020 r. podnajmowano powierzchnię dwóm podmiotom, pierwszy podnajmował powierzchnię 56,15 m² w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r., drugi podnajemca – POLOWOC Sp. z o.o., której 100% udziałowcem był KOWR wynajmowała w okresie od 2 marca do 30 czerwca 2020 r. powierzchnię 137,11 m², a następnie powierzchnia ta została zmniejszona od 1 lipca 2020 r. do 108,22 m², a od 24 listopada 2020 r. do końca 2020 r. do 85,71 m²; średniomiesięczny podnajem w 2020 r. wyniósł ok. 154 m², tj. 2,7% ogólnej powierzchni; łączne przychody z tytułu podnajmu w 2020 r. wyniosły ok. 172 tys. zł, w tym 120 tys. zł od spółki POLOWOC.

Uzyskane przez KOWR przychody z podnajmu w okresie 2018–2020 wyniosły 241,8 tys. zł, przy czym koszty poniesione przez KOWR na utrzymanie tej powierzchni wyniosły w tym okresie 20 777,6 tys. zł. [str. 16–17]

Brak propozycji podnajęcia powierzchni przy ul. Inflanckiej 4 spółce ze 100% udziałem KOWR

Propozycja podnajmu w budynku przy ul. Inflanckiej 4 nie została skierowana przez KOWR do spółki ELEWARR, której KOWR był wyłącznym udziałowcem, a która zmieniała lokalizację swojej siedziby w kwietniu 2020 r. i podpisała umowę najmu w innej lokalizacji w Warszawie. Spółka ta 10 kwietnia 2020 r. podnajęła powierzchnię biurową w innej lokalizacji z uwagi na korzystniejsze – zdaniem KOWR – warunki najmu. [str. 32]

Inne aspekty związane z rozliczeniem umowy najmu z 22 lipca 2014 r.

Zgodnie z umową najmu z 22 lipca 2014 r. Krajowy Ośrodek regulował zobowiązania z tytułu czynszu i wszelkich opłat z tym związanych. Naliczał i zaewidencjonował odsetki od nieterminowej płatności czynszu z tytułu podnajmowanych powierzchni w budynku przy ul. Inflanckiej 4. Podpisanie umów podnajmu było poprzedzone uzyskaniem przez KOWR zgody wynajmującego na podnajem. [str. 16]

4. WNIOSKI

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami w gospodarowaniu powierzchniami najmowanymi przez centralę KOWR, Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na konieczność:

- efektywnego zagospodarowania przez KOWR najmowanej powierzchni przy ul. Inflanckiej 4,
- podjęcia działań w celu dochodzenia należności wobec nieotrzymania odsetek od depozytu gwarancyjnego,
- wzmocnienia nadzoru nad działalnością Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, w szczególności w zakresie wydatkowania środków publicznych na utrzymanie najmowanej powierzchni w sposób oszczędny, z zachowaniem uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

Krajowy Ośrodek
Wsparcia Rolnictwa

Minister Rolnictwa
i Rozwoju Wsi

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Realizacja umowy najmu pomieszczeń przy ul. Inflanckiej 4 w Warszawie

Umowa najmu z 22 lipca 2014 r. pomieszczeń przy ul. Inflanckiej 4

Umowa najmu powierzchni przy ul. Inflanckiej 4 została zawarta w dniu 22 lipca 2014 r. pomiędzy ANR i Polcom Investment IX sp. z o.o. Przedmiot umowy dotyczył najmu powierzchni biurowej z przeznaczeniem dla centrali ANR wynoszącej 5610,06 m² i 30 miejsc parkingowych. Wielkość najmowanej powierzchni nie uległa zmianie w trakcie trwania umowy. Umowa została zawarta na czas określony wynoszący 84 miesiące, tj. od 1 kwietnia 2015 r. do 31 marca 2022 r. Szacowana wartość świadczeń najemcy z tytułu najmu powierzchni, za cały okres obowiązywania umowy, tj. od 1 kwietnia 2015 r. do 31 marca 2022 r. wyniesie ok. 48 176,7 tys. zł.

Zobowiązania umowne w euro

W dniu 5 marca 2015 r. na podstawie protokołu nastąpiło wydanie ANR powierzchni przy ul. Inflanckiej 4 w Warszawie. Pierwsza płatność w ramach umowy najmu za czynsz i koszty eksploatacyjne w łącznej kwocie 96,2 tys. zł została dokonana w dniu 27 kwietnia 2015 r.

Lokalizacja centrali ANR przed umową najmu z 22 lipca 2014 r.

Zobowiązania finansowe w umowie najmu z tytułu czynszu oraz najmu miejsc parkingowych określono w walucie euro, co potencjalnie, mogło narażać najemcę na ryzyko różnic kursowych, zwłaszcza biorąc pod uwagę długoterminowość i wysokość zobowiązania wynikającego z umowy najmu.

Do 31 marca 2015 r. siedziba centrali ANR znajdująca się w Warszawie mieściła się w dwóch budynkach: przy ul. Stawki 2 oraz ul. Dolańskiego 2. Decyzja o zmianie lokalizacji była możliwa ze względu na fakt, że kończył się najem powierzchni biurowych w ww. dwóch obiektach. Zmiana siedziby umożliwiła zlokalizowanie centrali ANR w jednym miejscu oraz zapewniła większe powierzchnie biurowe (w poprzednich miejscach występowało duże zagęszczenie pracowników), w tym dla obsługi interesantów oraz archiwum.

Łączna powierzchnia siedziby ANR przy ul. Stawki i ul. Dolańskiego, przed przeprowadzką na ul. Inflancką 4 wyniosła 3560,62 m² i pracowało na niej 198 osób. W efekcie zmiany siedziby centrali ANR przy ul. Inflanckiej 4 powierzchnia biurowa wyniosła 5610,06 m², co stanowiło wzrost o 57,5% (o 2049,44 m²). Na powierzchni tej do czasu zniesienia ANR pracowało średniorocznie około 200 osób. Odnośnie do przyczyn wynajęcia istotnie większej powierzchni biurowej w budynku przy ul. Inflanckiej 4 były p.o. Dyrektor Zespołu Organizacyjnego ANR wyjaśnił, że powierzchnia biurowa przy ul. Dolańskiego oraz ul. Stawki była powierzchnią zbyt małą, aby zapewnić sprawne funkcjonowanie oraz nie spełniała w pełni wymogów BHP dla pracowników zatrudnionych w ANR. Jak wyjaśnił budynki były przestarzałe (o niskiej klasie biurowej) i niedostosowane do współczesnych standardów.

Wejście KOWR w prawa i obowiązki z umów najmu dotyczących lokalizacji przy ul. Inflanckiej 4 i ul. Karolkowej 30

Z dniem 31 sierpnia 2017 r. zniesione zostały Agencja Rynku Rolnego i Agencja Nieruchomości Rolnych, w miejsce których – z 1 września 2017 r. utworzony został Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa¹⁰. KOWR wstąpił w prawa i obowiązki Agencji Nieruchomości Rolnych z umowy najmu

¹⁰ Zgodnie z art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz. U. poz. 624, ze zm.), z dniem 31 sierpnia 2017 r. zniesiona została Agencja Nieruchomości Rolnych oraz Agencja Rynku Rolnego. Z dniem 1 września 2017 r. utworzono Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, który wstąpił w ogół praw i obowiązków znoszonych agencji (art. 45 ust. 2 i art. 46 ust. 1 i 2 tej ustawy).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

powierzchni przy ul. Inflanckiej 4 w Warszawie zawartej w dniu 22 lipca 2014 r. Ponadto KOWR na potrzeby centrali dysponował powierzchnią biurową w Warszawie przy ul. Karolkowej 30 (dawna siedziba ARR).

Powierzchnia biurowa przy ul. Karolkowej 30 zajmowana przez KOWR, została wynajęta przez ARR na podstawie umowy najmu z 19 grudnia 2014 r. i wynosiła 10 021,59 m², z tego powierzchnia biurowa – 9871 m² i powierzchnia magazynowa – 150,59 m². Przedmiotem najmu były także 93 miejsca parkingowe. Okres najmu dotyczył 84 miesięcy i kończy się 14 lipca 2022 r.

Zagospodarowanie
pomieszczeń
przy ul. Karolkowej 30

W celu optymalnego wykorzystania powierzchni biurowych będących w dyspozycji centrali KOWR, w 2018 r. podnajęto część powierzchni w budynku przy ul. Karolkowej 30. W dniu 1 marca 2018 r. KOWR zawarł z podmiotem zewnętrznym umowę na podnajem wydzielonej powierzchni biurowej (3828,79 m²), pomieszczeń magazynowych (archiwum) oraz 25 miejsc parkingowych. Okres podnajmu został ustalony od 19 marca 2018 r. do 31 maja 2022 r. Po dokonaniu podnajmu powierzchnia najmowana przez KOWR w budynku przy ul. Karolkowej 30 została zagospodarowana w całości.

Podnajem pomieszczeń
przy ul. Karolkowej 30

W latach 2015–2020 łączne koszty najmu powierzchni w budynku przy ul. Inflanckiej 4 wyniosły 38 927,5 tys. zł, z tego:

- w 2015 r. – 5001,3 tys. zł; średniomiesięczny koszt – 526,4 tys. zł;
- w 2016 r. – 6569 tys. zł; średniomiesięczny koszt – 547,4 tys. zł;
- w 2017 r. – 6579,6 tys. zł; średniomiesięczny koszt – 548,3 tys. zł;
- w 2018 r. – 6882,4 tys. zł; średniomiesięczny koszt – 573,5 tys. zł;
- w 2019 r. – 6714,6 tys. zł; średniomiesięczny koszt – 559,5 tys. zł;
- w 2020 r. – 7180,6 tys. zł; średniomiesięczny koszt – 598,4 tys. zł.

Roczne
oraz średniomiesięczne
koszty najmu powierzchni
przy ul. Inflanckiej 4

Miesięczny czynsz najmu powierzchni przy ul. Inflanckiej 4 obejmował: czynsz, opłaty eksploatacyjne oraz opłaty dodatkowe (tj. media¹¹, sprzętanie i walidator¹²). Każdego roku stawki czynszu podlegały waloryzacji o wskaźnik równy stopie HICP¹³.

Na coroczny wzrost kosztów czynszu wpływ miał rosnący kurs euro w stosunku do złotego, jak również waloryzacja (wzrost) stawek czynszu o wskaźnik równy stopie HICP. Wskaźnik ten kształtował się na poziomie: 0,5% za okres od marca 2017 r. do lutego 2018 r., 1,7% za okres od marca 2018 r. do lutego 2019 r., 1,9% za okres od marca 2019 r. do lutego 2020 r. oraz 1,5% za okres od marca 2020 r. do lutego 2021 r.

W okresie od 1 września 2017 r. do końca 2020 r., na utrzymanie powierzchni przy ul. Inflanckiej 4, KOWR poniósł koszty w łącznej wysokości 22 876,9 tys. zł, a na utrzymanie powierzchni przy ul. Inflanckiej i Karolkowej – 58 832 tys. zł.

¹¹ Koszty mediów obejmowały: energię elektryczną, wodę i odprowadzenie ścieków.

¹² Walidator to opłata za system parkingu wewnętrznego ponoszona przez KOWR do końca 2019 r.

¹³ Inflacja bazowa HICP (*Harmonised Index of Consumer Prices*) – zharmonizowany indeks cen konsumpcyjnych.

Badanie próby wydatków poniesionych przez ANR i KOWR w związku z najmem powierzchni przy ul. Inflanckiej 4

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa zgodnie z umową najmu z 22 lipca 2014 r. regulował zobowiązania z tytułu czynszu i wszelkich opłat z tym związanych. Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków w kwocie 13 237,3 tys. zł stanowiącej 34% wydatków poniesionych w związku z wynajmem powierzchni biurowej i miejsc parkingowych przy ul. Inflanckiej 4. Badaniem objęto 37 dowodów księgowych (dobranych celowo¹⁴), z tego: 16 (na kwotę 5435 tys. zł) stanowiących wydatki realizowane przez ANR i 21 (na kwotę 7802,3 tys. zł) stanowiących wydatki KOWR. Na każdym dokumencie znajdowało się potwierdzenie sprawdzenia dokumentu pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym, a także dekretycja określająca sposób ujęcia dowodu w ewidencji finansowo-księgowej. We wszystkich przypadkach opłaty za najem były ponoszone w walucie polskiej (złoty), ustalone były prawidłowo, w wysokości stanowiącej równowartość kosztów najmu według waluty euro w przeliczeniu według średniego kursu NBP na dzień wystawienia faktur. W badanej próbie wydatków nie wystąpił przypadek nieterminowej płatności skutkującej zapłaceniem odsetek, kar lub innych opłat.

Przychody KOWR z tytułu podnajmu powierzchni przy ul. Inflanckiej 4

W okresie 2018–2020 w budynku przy ulicy Inflanckiej 4, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa podnajmował wolne powierzchnie biurowe i miejsca parkingowe czterem podmiotom. Podpisanie umów podnajmu było poprzedzone uzyskaniem przez KOWR zgody wynajmującego na podnajem, zgodnie z umową z 22 lipca 2014 r. Wynajmujący udzielając zgody, zastrzegł jednocześnie, że zaproponowane podnajemcom stawki czynszu muszą być takie same jak stawki czynszu wynikające z umowy z 22 lipca 2014 r. W badanym okresie KOWR wystawił trzy noty odsetkowe, na łączną kwotę 5,95 zł, za opóźnienia w opłacie czynszu przez jednego z podnajemców. Powyższe odsetki zostały uregulowane.

Podnajem powierzchni biurowych w budynku przy ul. Inflanckiej 4, za ww. okres, przedstawiał się następująco:

- w 2018 r. podnajmowano 277,08 m², co stanowiło 4,9% ogólnej powierzchni; najem ten dotyczył okresu od 22 października do 7 grudnia 2018 r.; łączne przychody z tytułu podnajmu w 2018 r. wyniosły 46,3 tys. zł;
- w 2019 r. podnajmowano 56,15 m², co stanowiło jedynie 1% ogólnej powierzchni, przy czym najem ten dotyczył okresu od 5 sierpnia 2019 r. do 31 grudnia 2019 r.; łączne przychody z tytułu podnajmu w 2019 r. wyniosły 23,5 tys. zł;
- w 2020 r. podnajmowano powierzchnię dwóm podmiotom, pierwszy podnajmował powierzchnię 56,15 m² w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r., drugi podnajemca – spółka POŁOWOC, której 100% udziałowcem był KOWR wynajmowała w okresie od 2 marca do 30 czerwca 2020 r. powierzchnię 137,11 m², a następnie powierzchnia ta została zmniejszona od 1 lipca 2020 r. do 108,22 m², a od 24 listopada 2020 r. do końca 2020 r. do 85,71 m²; średniomiesięczny podnajem w 2020 r.

¹⁴ Doboru próby dokonano w sposób celowy, kierując się kryterium najwyższej kwoty wydatku (badaniem objęto od czterech do pięciu faktur wystawionych w danym roku oraz cztery faktury korygujące).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wyniósł ok. 154 m², tj. 2,7% ogólnej powierzchni; łączne przychody z tytułu podnajmu w 2020 r. wyniosły ok. 172 tys. zł, w tym 120 tys. zł od spółki POLOWOC.

Uzyskane przez KOWR przychody z podnajmu w okresie 2018–2020 wyniosły 241,8 tys. zł.

Zgodnie z umową najmu z 22 lipca 2014 r. w celu zabezpieczenia wykonania przez najemcę wszelkich zobowiązań wynikających z umowy, ANR wpłaciła na rachunek bankowy wynajmującego depozyt gwarancyjny w łącznej kwocie 1890 tys. zł, z tego 1612 tys. zł w dniu 21 sierpnia 2014 r. i 278 tys. zł w dniu 2 października 2014 r.

Depozyt gwarancyjny

Zgodnie z umową najmu odsetki uzyskane każdego roku od złożonego depozytu miały podlegać wypłacie na rzecz najemcy do 30 stycznia każdego roku.

W latach 2015–2016, od tego depozytu wynajmujący zapłacił najemcy (ANR) odsetki w wysokości 59,2 tys. zł, uzyskane za okres 2014–2016, tj.:

- 2014 r. – w kwocie 9,5 tys. zł (26 lutego 2015 r.);
- 2015 r. – w kwocie 22,7 tys. zł (8 lutego 2016 r.);
- I, II, III kwartał 2016 r. – w kwocie 20 tys. zł (31 stycznia 2017 r.);
- październik i listopad 2016 r. – w kwocie 4,4 tys. zł (24 lutego 2017 r.);
- grudzień 2016 r. – w kwocie 2,5 tys. zł (20 lutego 2018 r.) – zgodnie z nakazem zapłaty z dnia 10 października 2017 r. wydanym w sprawie o zapłatę w postępowaniu upominawczym, z powództwa ANR przeciwko wynajmującemu.

Począwszy od 30 listopada 2016 r. depozyt gwarancyjny został przeniesiony przez nowego wynajmującego¹⁵ na nieoprocentowany rachunek bankowy. Wynajmujący poinformował najemcę (ANR) o tym fakcie w piśmie z 15 marca 2017 r.

Wobec nieotrzymania przez ANR odsetek od depozytu gwarancyjnego za grudzień 2016 r., Agencja podjęła działania w celu dochodzenia należności za ten okres. Działania te poprzedzono uzyskaniem opinii Zespołu Prawnego ANR z 31 marca 2017 r. Zgodnie z ww. opinią, zgodnym zamiarem stron było uzyskiwanie przez wynajmującego odsetek od depozytu, a zatem ANR powinna dochodzić zaległych odsetek od tego depozytu i domagać się oprocentowania w wysokości odpowiadającej średniej wysokości dotychczas otrzymywanego. Agencja Nieruchomości Rolnych wystąpiła z pozwem o zapłatę do Sądu Rejonowego dla Warszawy Śródmieścia, wykazując zasadność swojego roszczenia i otrzymała nakaz zapłaty w postępowaniu upominawczym z 10 października 2017 r. Wynajmujący dokonał wpłaty 2,5 tys. zł w dniu 20 lutego 2018 r.

Wynajmujący, 21 grudnia 2017 r. poinformował KOWR, że wykonanie nakazu zapłaty nie oznacza, iż zobowiązuje się do zapewnienia, że depozyt będzie przechowywany na rachunku oprocentowanym. Podkreślenia wymaga, że KOWR nie odniósł się do tego pisma.

Niedochodzenie roszczeń wobec nieotrzymania odsetek od depozytu gwarancyjnego przez KOWR

¹⁵ Kymin sp. z o.o., obecna nazwa: KWASA GBC B sp. z o.o.

Krajowy Ośrodek nie otrzymał odsetek od depozytu gwarancyjnego za okres od 2017 r. i nie podejmował żadnych działań w celu ich wyegzekwowania. Dopiero w dniu 16 grudnia 2020 r., w trakcie kontroli, na zlecenie p.o. Dyrektora Generalnego KOWR została sporządzona wewnętrzna opinia prawna podzielająca stanowisko wynajmującego powierzchnię przy ul. Inflanckiej, zawarte w piśmie z 21 grudnia 2017 r., dotyczące przeniesienia przez niego od 1 stycznia 2017 r. depozytu gwarancyjnego na nieoprocentowany rachunek bankowy. Pełniąca obowiązki Dyrektora Generalnego KOWR wyjaśniła, że opinia ta prezentuje stanowisko KOWR w ww. kwestii, które jako zasadne zostało ocenione wcześniej – w związku z czym KOWR nie prowadził w sprawie dalszego sporu z wynajmującym.

Krajowy Ośrodek powinien dochodzić roszczeń wobec nieotrzymania odsetek od depozytu gwarancyjnego za okres od 2017 r. Niedochodzenie przez najemcę roszczeń z tym związanych było niezgodne z art. 42 ust. 5 ufp. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że hipotetyczne odsetki za okres 2017–2020, według wyliczeń KOWR, wyniosły 30,9 tys. zł.

5.2. Zabezpieczenie interesów państwowej osoby prawnej jako jednostki sektora finansów publicznych w ramach umowy najmu pomieszczeń biurowych centrali Agencji Nieruchomości Rolnych (obecnie Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa)

Zespół do prac związanych z wyborem nowej lokalizacji siedziby ANR

Wybór siedziby centrali ANR przy ul. Inflanckiej 4 poprzedziły działania rozpoczęte w 2013 r. Wobec kończących się 31 marca 2015 r. umów najmu pomieszczeń biurowych dla centrali ANR przy ul. Dolańskiego 2 i ul. Stawki 2 były p.o. Dyrektor Zespołu Organizacyjnego ANR w dniu 26 listopada 2013 r. zlecił pozyskanie ofert nowych powierzchni biurowych dla centrali ANR firmie zewnętrznej. Z tego tytułu nie zostały poniesione koszty.

Ponadto, w marcu 2014 r. na wniosek p.o. Dyrektora Zespołu Organizacyjnego ANR powołany został przez Prezesa ANR Zespół roboczy (dalej: Zespół) do prac związanych z wyborem nowej lokalizacji siedziby centrali ANR. W skład Zespołu weszło ośmiu pracowników ANR. Pracami Zespołu kierował p.o. Dyrektor Zespołu Organizacyjnego ANR.

Zespół poddał analizie pięć lokalizacji w Warszawie, przy: ul. Koszykowej 54, placu Trzech Krzyży 10/14 (Holland Park), Towarowej (Warsaw Spire), Inflanckiej 4 (Gdański Business Center) oraz w Alejach Jerozolimskich 124/138 (Eurocentrum).

Brak dokumentacji związanej z wyborem powierzchni przy ul. Inflanckiej 4

W KOWR brak było dokumentacji dotyczącej prac Zespołu, w tym kryteriów doboru ofert, analizy cen najmu nieruchomości oraz innych elementów procesu decyzyjnego mającego wpływ na wybór lokalizacji przy ul. Inflanckiej 4. Krajowy Ośrodek dysponował jedynie pismem powołującym Zespół oraz informacją, które z lokalizacji w Warszawie były przedmiotem prac Zespołu.

Niesporządzenie przez ANR dokumentacji prac Zespołu, w szczególności protokołów z posiedzeń Zespołu i negocjacji postanowień umowy najmu z 22 lipca 2014 r. wskazuje, że naruszona została podstawowa, funkcjo-

nująca w jednostkach sektora finansów publicznych, zasada transparentności działania i dokumentowania realizowanych czynności służących jawności postępowania. Niezachowanie dokumentów z procesu wyboru najkorzystniejszej oferty może wzbudzać wątpliwości co do tego, jakie kryteria brano pod uwagę przy wyborze nieruchomości i czy rzeczywiście wybrana oferta była ofertą najkorzystniejszą. Państwowa osoba prawna będąca jednostką sektora finansów publicznych, dysponująca środkami publicznymi powinna wprowadzić i stosować, jak najbardziej przejrzyste metody wyboru w powyższym zakresie, tym bardziej, że przedmiot umowy wyłączony był spod stosowania przepisów dotyczących zamówień publicznych oraz dotyczył długoterminowej i wielomilionowej transakcji.

Umowa najmu z 22 lipca 2014 r. została zawarta na czas określony do 31 marca 2022 r. bez zastrzeżenia możliwości jej wypowiedzenia przez najemcę, przed upływem okresu jej obowiązywania¹⁶. Brak zastrzeżenia w umowie najmu, zawartej na czas określony, prawa do jej wypowiedzenia przez najemcę, nie zabezpieczało interesów najemcy, gdyż uniemożliwiło umowne jej rozwiązanie, przed upływem okresu na jaki została zawarta.

Postanowienia umowy najmu z 22 lipca 2014 r. niezabezpieczające interesów najemcy

Klauzuli takiej w umowie nie zawarto pomimo, że art. 673 § 3 kc daje stronom umowy najmu zawartej na czas określony możliwość określenia przypadków, kiedy umowa może być wypowiedziana.

W umowie zawartej na czas określony można przewidzieć możliwość jej wypowiedzenia, m.in. z ważnych przyczyn¹⁷. Wprowadzenie takiej klauzuli zapobiegłoby swobodnemu wypowiedzeniu umowy najmu, co jest istotne z punktu widzenia jej trwałości, bowiem ważne przyczyny to przyczyny szczególne, kwalifikowalne, poważne¹⁸, a z drugiej strony stworzyłyby najemcy pewne narzędzie do wyjścia z sytuacji od niego niezależnej, która spowodowała, że najmowana nieruchomość stała się dla niego zbędna. Zastrzeżenie takie zapewniałoby równowagę stron zwłaszcza, że prawo do wypowiedzenia umowy zostało zastrzeżone w umowie na rzecz wynajmującego.

Agencja Nieruchomości Rolnych najmując nieruchomość przy ul. Inflanckiej 4 nie brała pod uwagę wystąpienia jakichkolwiek okoliczności, które mogłyby spowodować potrzebę jej rozwiązania, co w realiach obrotu nie jest standardowym zachowaniem. Skutkiem braku tych zabezpieczeń (przy niewdrożeniu innych rozwiązań w zakresie zagospodarowania zwolnionej powierzchni biurowej) było to, że KOWR ponosi koszty najmu (np. w 2020 r. średniomiesięcznie 598,4 tys. zł) w sytuacji, gdy najmowana nieruchomość stała się zbędna i była niewykorzystywana.

¹⁶ Zgodnie z art. 673 § 3 kc jeżeli czas trwania najmu jest oznaczony, zarówno wynajmujący, jak i najemca mogą wypowiedzieć najem w wypadkach określonych w umowie.

¹⁷ Por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 listopada 2006 r. III CZP 92/06 „Postanowienie umowy najmu zawartej na czas określony przewidujące możliwość wypowiedzenia tej umowy z >>ważnych przyczyn<< mieści się w hipotezie art. 673 § 3 kc”.

¹⁸ Por. uchwała SN z dnia 21 listopada 2006 r., III CZP 92/06; wyrok SN z 17 czerwca 2011 r., II CSK 587/10; uchwała SN z 21 grudnia 2007 r., III CZP 74/07; wyrok SA w Łodzi z 20 lutego 2013 r., I ACa 1183/12.

Zgodnie z umową z 22 lipca 2014 r. najemca zobowiązany był do wpłaty depozytu gwarancyjnego w wysokości równej, co najmniej trzymiesięcznemu czynszowi za nieruchomość będącą przedmiotem najmu oraz trzymiesięcznej stawce za opłaty eksploatacyjne. Strony umówiły się, że odsetki uzyskane każdego roku od złożonego depozytu będą podlegały wypłacie na rzecz najemcy do 30 stycznia każdego roku, o ile nie zajdą okoliczności uprawniające wynajmującego do ich zatrzymania. Celem uniknięcia wątpliwości, strony postanowiły, iż wybór rachunku oszczędnościowego, na który zostanie wpłacony depozyt będzie dokonany według wyłącznego uznania wynajmującego.

Agencja Nieruchomości Rolnych wpłaciła wynajmującemu depozyt gwarancyjny w łącznej kwocie 1890 tys. zł. ANR otrzymała od wynajmującego odsetki od depozytu gwarancyjnego za okres 2014–2016 w wysokości 59,2 tys. zł. Za okres od 1 stycznia 2017 r. do dnia zakończenia kontroli nie wpłynęły od wynajmującego odsetki od złożonego depozytu gwarancyjnego bowiem nowy wynajmujący przeniósł depozyt na rachunek nieoprecentowany.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że nie znalazło uzasadnienia wprowadzenie do umowy najmu z 22 lipca 2014 r. postanowień dotyczących zobowiązania najemcy do dostarczenia depozytu gwarancyjnego, w sytuacji gdy najemca jest państwową osobą prawną będącą jednostką sektora finansów publicznych, w stosunku do której nie występuje ryzyko niewypłacalności. Z kolei zastrzeżenie w powyższej umowie najmu, do wyłącznej decyzji wynajmującego, wyboru rachunku bankowego, na którym miały być przechowywane środki publiczne w wysokości blisko 1,9 mln zł było przejawem braku dbałości o interes ekonomiczny najemcy.

Zgodnie z umową najmu z 22 lipca 2014 r. najemca mógł podnajmować, dokonać cesji lub w inny sposób dysponować nieruchomością będącą przedmiotem najmu jedynie za uprzednią zgodą wynajmującego wyrażoną na piśmie.

Uzależnienie w umowie prawa podnajmu oraz cesji praw i obowiązków wynikających z umowy od wyłącznej zgody wynajmującego ograniczało najemcę w swobodnym podejmowaniu decyzji w przedmiocie przenoszenia praw i obowiązków z umowy, zwłaszcza w sytuacji, gdy najmowana powierzchnia stała się zbędna.

Nie może być uznane za zabezpieczające interesy jednostki uzależnienie podnajmu bądź cesji od wyłącznej zgody wynajmującego, bowiem postanowienie takie generalnie stanowi ograniczenie najemcy w swobodnym rozporządzaniu przysługującym mu z umowy najmu prawem. Co do zasady cesji można dokonać zawsze, chyba, że w umowie zostanie zastrzeżone inaczej¹⁹. Podobna regulacja dotyczy podnajmu²⁰.

¹⁹ O możliwości dokonania cesji wierzytelności stanowi art. 509 kc, zgodnie z którym „wierzyciel może bez zgody dłużnika przenieść wierzytelność na osobę trzecią (przelew), chyba że sprzeciwiałoby się to ustawie, zastrzeżeniu umownemu albo właściwości zobowiązania”.

²⁰ Zgodnie z art. 668 § 1 kc „najemca może rzecz najętą oddać w całości lub części osobie trzeciej do bezpłatnego używania albo w podnajem, jeżeli umowa mu tego nie zabrania. W razie oddania rzeczy osobie trzeciej zarówno najemca, jak i osoba trzecia są odpowiedzialni względem wynajmującego za to, że rzecz najęta będzie używana zgodnie z obowiązkami wynikającymi z umowy najmu”.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W umowie najmu zastrzeżono obowiązek zapłaty kar umownych przez najemcę. Zastrzeżenia takiego nie dokonano w stosunku do wynajmującego.

W przypadku rozwiązania umowy lub odstąpienia od niej przez wynajmującego – najemca był zobowiązany do zapłaty na rzecz wynajmującego kary umownej w wysokości czynszu za nieruchomości będącą przedmiotem najmu brutto pozostałego do końca okresu najmu. Niezależnie od powyższego, najemca zobowiązał się do zwrotu wynajmującemu wszelkich kosztów poniesionych przez wynajmującego w związku z opracowaniem wstępnej propozycji, dokumentów wykonania robót *fit-out* i wykonaniem tych robót²¹.

Niezależnie od ww. kary umownej i zwrotu kosztów adaptacji pomieszczeń umowa najmu nie wyłączała możliwości dochodzenia przez wynajmującego żądania odszkodowania za szkody w pełnej wysokości.

Zawarcie umowy najmu z dnia 22 lipca 2014 r. na czas określony do 31 marca 2022 r., na mocy której uprawnienie do wypowiedzenia umowy przewidziano wyłącznie na rzecz wynajmującego, wraz z obostrzeniem w postaci zastrzeżenia zapłaty przez najemcę kary umownej w wysokości pozostałego do zapłaty czynszu do końca okresu najmu oraz zwrotu wszystkich kosztów poniesionych przez wynajmującego w związku z adaptacją pomieszczeń, wskazuje na brak równomiernego rozkładu ryzyka umownego między stronami.

Umowa z 22 lipca 2014 r. nie precyzowała wysokości ani sposobu wyliczenia kosztów adaptacji pomieszczeń, które poniósł wynajmujący. Z wyjaśnień p.o. Dyrektora Biura Administracyjnego KOWR wynikało, że w przypadku rozwiązania umowy najmu przez wynajmującego, według stanu na 1 stycznia 2021 r., KOWR poniósłby koszt w wysokości około 10 790 tys. zł, z tego koszty czynszu w kwocie 7238 tys. zł oraz koszty *fit-out* 3552 tys. zł. Należy zatem zauważyć, że zgodnie z umową najmu najemca zobowiązał się do zwrotu wszelkich kosztów poniesionych w związku z wykonaniem robót *fit-out*, w przypadkach określonych w umowie. Krajowy Ośrodek wstępując w prawa i obowiązki wynikające z umowy najmu, powinien był ustalić wysokość tych kosztów. Jednostka sektora finansów publicznych powinna mieć rozeznanie co do ewentualnych obciążeń związanych z realizacją umowy, jej renegocjacją, czy też szacowaniem ryzyka ewentualnego sporu sądowego.

Za nieprawidłowe NIK uznała niepodjęcie skutecznych działań zmierzających do renegocjacji warunków umowy najmu z 22 lipca 2014 r. Pomimo postanowień umowy najmu niezabezpieczających interesów najemcy oraz dysponowania powierzchnią przekraczającą potrzeby lokalowe centrali KOWR, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa nie podjął również próby zmierzającej do zakończenia bytu prawnego umowy najmu z 22 lipca 2014 r., bądź zmniejszenia wysokości świadczenia – na drodze sądowej, w sytuacji gdy nieruchomości stała się zbędna na potrzeby jednostki.

Nieskuteczne działania KOWR w celu skrócenia umowy najmu lub obniżenia kosztów

²¹ Koszty *fit-out* to koszty aranżacji powierzchni biura dokonanej przez wynajmującego pod potrzeby najemcy.

Dopiero w dniu 10 kwietnia 2019 r. KOWR (tj. po dokonanej relokacji pracowników do pomieszczeń przy ul. Karolkowej i zwolnieniu pomieszczeń w budynku przy ul. Inflanckiej) wystosował pierwsze pismo do wynajmującego o skrócenie umowy najmu. Pismo to pozostało bez reakcji wynajmującego. Następne pismo KOWR skierował do wynajmującego dopiero w dniu 11 września 2019 r. (po ponad pięciu miesiącach od zwolnienia pomieszczeń). W odpowiedzi z 30 września 2019 r. wynajmujący poinformował, że aktywnie promuje najem biura KOWR na rynku nieruchomości oferując go pośrednikom i potencjalnym najemcom. Dodatkowo, 23 grudnia 2019 r. wynajmujący, udzielając odpowiedzi na pismo KOWR z 10 kwietnia i z 11 września 2019 r., poinformował m.in. o prowadzonych negocjacjach z dwoma podmiotami zainteresowanymi najmem części biura KOWR oraz o kwocie 350 tys. euro netto, jaką KOWR powinien zapłacić w związku z wcześniejszym częściowym rozwiązaniem umowy najmu.

Dalsza korespondencja pomiędzy KOWR i wynajmującym (pisma z 21 stycznia, z 8 kwietnia oraz z 15 maja 2020 r.) dotycząca skrócenia okresu najmu, zmniejszenia kosztów i rozwiązania umowy nie doprowadziła do oczekiwanego rezultatu. Wynajmujący nie przystawał bowiem na proponowane przez KOWR warunki. W konsekwencji prowadziło to do ponoszenia przez KOWR pełnych kosztów najmu i eksploatacji pomieszczeń, które były wykonywane w minimalnym zakresie.

W jednym z ww. pism datowanym na 15 maja 2020 r. skierowanym do wynajmującego, p.o. Zastępca Dyrektora Generalnego KOWR wniosła o rozwiązanie umowy za porozumieniem stron powołując się m.in. na niekorzystną sytuację, z uwagi na trwającą pandemię koronawirusa SARS CoV-2. W piśmie tym wskazała ponadto, że umowa najmu z 22 lipca 2014 r. zawarta na okres siedmiu lat nie zawiera zapisów, które pozwalałyby stronom z równym rozkładem ryzyka wystąpienia sytuacji nadzwyczajnych doprowadzić do zakończenia umowy przed upływem okresu jej trwania. Poinformowała ponadto wynajmującego, że KOWR w okresie od marca 2015 r. do 30 kwietnia 2020 r. poniósł już 70% kosztów umowy najmu przypadających na cały okres umowy a najmowana powierzchnia jest (...) *zbędna i zasadniczo nie przedstawia obecnie wartości gospodarczej.*

Pełniąc obowiązki Zastępca Dyrektora Generalnego KOWR podała ponadto, że w czasie trwania umowy wystąpił szereg zdarzeń, których żadna ze stron, zawierając umowę, nie przewidywała i przewidzieć nie mogła (zniesienie ANR i powstanie w jej miejsce nowego podmiotu – KOWR; cały zespół kadrowy KOWR nie był w stanie zmieścić się przy ul. Inflanckiej 4), które uczyniły świadczenie nieprzydatnym dla KOWR, a z drugiej obniżyły realną wartość gospodarczą tego świadczenia (utrata wartości prawa najmu w wyniku epidemii wywołanej wirusem SARS-CoV-2). Wskazując na powyższe, w ww. piśmie zwróciła ponadto uwagę, że kontynuowanie umowy najmu skutkować będzie po stronie KOWR rażącą stratą – KOWR będąc dysponentem środków publicznych ponosić będzie bowiem wydatki nieadekwatne do obiektywnej wartości gospodarczej prawa najmu, nie mogąc jednocześnie realnie wykorzystać najmowanej przestrzeni do żadnych celów. Podkreśliła jednocześnie, że KOWR ponosi koszty z tytułu najmu powierzchni, która jest mu całkowicie zbędna, a z uwagi na zmniejszenie stanu pracowników, wartość gospodarcza stale się obniża.

Wynajmujący w piśmie z 26 maja 2020 r. odrzucił możliwość skrócenia okresu najmu i rozwiązania umowy za porozumieniem stron.

Należy zauważyć, że Biuro Administracyjne KOWR zwróciło się do Biura Prawnego i Zamówień Publicznych KOWR o ocenę sytuacji prawnej Krajowego Ośrodka w związku z umową najmu nieruchomości przy ul. Inflanckiej 4 dopiero w maju 2020 r., tj. po roku i dziesięciu miesiącach od podjęcia decyzji o relokacji wszystkich pracowników KOWR do siedziby przy ul. Karolkowej 30. Działania te należy ocenić jako spóźnione, zwłaszcza biorąc pod uwagę średniomiesięczne koszty najmu ponoszone w budynku przy ul. Inflanckiej 4, np. w 2020 r. w kwocie 598,4 tys. zł.

Działania Krajowego Ośrodka kierującego kolejne pisma do wynajmującego były niewystarczające i nieskuteczne wobec ponoszenia znacznych kosztów na utrzymanie zbędnej powierzchni. Działania powyższe były zachowawcze i spóźnione. Powinny być one podjęte przed dokonaniem relokacji pracowników KOWR, tak aby mieć pewność co do możliwych sposobów zagospodarowania zwolnionej powierzchni biurowej.

Przedłużając pertraktacje, KOWR nie podejmował prób skorzystania z innych (dalej idących) rozwiązań co do wynajmowanych powierzchni. Do dnia zakończenia kontroli nie podjęto działań zmierzających do rozwiązania umowy najmu, bądź zmniejszenia wysokości świadczenia na drodze sądowej, mimo że najmowane pomieszczenia stały się zbędne.

Brak skutecznych działań zmierzających do renegotjacji umowy najmu bądź jej rozwiązania na drodze sądowej

Krajowy Ośrodek powinien był podjąć niezwłoczne działania na drodze sądowej, mające na celu rozwiązanie umowy najmu bądź zmniejszenie wysokości świadczenia z tytułu umowy najmu, na podstawie art. 357¹ kc dotyczącego klauzuli nadzwyczajnej zmiany stosunków (*rebus sic stantibus*)²². Wprawdzie przesłanki zastosowania tego przepisu mają charakter ocenny, jednakże okoliczność ta sama w sobie nie mogła stanowić uzasadnienia do rezygnacji z wystąpienia na drogę sądową, szczególnie mając na względzie wysokość średniomiesięcznych kosztów ponoszonych za najmowaną powierzchnię oraz perspektywę dalszego ich ponoszenia.

W opinii prawnej Biura Prawnego i Zamówień Publicznych KOWR z 6 maja 2020 r. wskazano na dopuszczalność skorzystania z takiego narzędzia. Należy przy tym zauważyć, że KOWR nie wykorzystał proponowanych strategii działania, która polegała na prowadzeniu (kolejno) negocjacji, wezwaniu do próby ugodowej w ramach postępowania pojednawczego oraz rozważeniu wystąpienia z pozwem na drogę sądową.

Należy zauważyć, że podjęcie działań na drodze sądowej powinno nastąpić na jak najwcześniejszym etapie zmian prawnych i organizacyjnych, jakie dokonały się po stronie najemcy, a związanych z utworzeniem KOWR.

²² Art. 357¹ kc stanowi, że jeżeli z powodu nadzwyczajnej zmiany stosunków spełnienie świadczenia byłoby połączone z nadmiernymi trudnościami albo groziłoby jednej ze stron rażąca stratą, czego strony nie przewidywały przy zawarciu umowy, sąd może po rozważeniu interesów stron, zgodnie z zasadami współżycia społecznego, oznaczyć sposób wykonania zobowiązania, wysokość świadczenia lub nawet orzec o rozwiązaniu umowy. Rozwiązując umowę sąd może w miarę potrzeby orzec o rozliczeniach stron, kierując się zasadami określonymi w zdaniu poprzedzającym.

W przeciwnym razie czas trwania postępowania sądowego mógłby przekroczyć znacznie okres trwania stosunku najmu, co stanowiłoby przeszkodę dla merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy.

Ponadto podkreślić należy, że za rezygnacją z drogi sądowej nie powinny przesądzać koszty sądowe, bowiem ich potencjalna wysokość byłaby niewspółmierna do wysokości średniomiesięcznych kosztów świadczeń ponoszonych przez KOWR za niewykorzystywaną powierzchnię²³, w szczególności biorąc pod uwagę czasokres ich ponoszenia.

Opinia
Prokuraturii Generalnej
z 22 kwietnia 2021 r.

Po zakończeniu kontroli, w dniu 5 maja 2021 r. p.o. Dyrektor Generalny KOWR przekazała do NIK opinię Prokuraturii Generalnej w przedmiocie ryzyka procesowego związanego z ewentualnym zainicjowaniem przez KOWR sprawy cywilnej przeciwko wynajmującemu o rozwiązanie umowy najmu bądź zmniejszenie wysokości świadczenia wobec nadzwyczajnej zmiany stosunków.

Należy zauważyć, że opinia Prokuraturii Generalnej pozostała bez wpływu na ustalenia, nieprawidłowości i wnioski NIK.

Przed wszystkim opinia ta odnosiła się do uwarunkowań faktyczno-prawnych z daty jej wydania, tj. występujących w ostatnim roku trwania umowy najmu. I w tym aspekcie, inicjowanie ewentualnego postępowania sądowego nie zostało uznane za celowe, bowiem czas trwania postępowania sądowego mógłby przekroczyć znacznie okres trwania stosunku najmu, co stanowiłoby przeszkodę dla merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy. Ustalenia NIK dotyczące konieczności wystąpienia na drogę sądową dotyczyły wcześniejszego okresu.

Uzyskanie analizy prawnej w powyższym zakresie w ostatnim roku trwania umowy najmu stanowiło reakcję spóźnioną, tak samo jak uzyskanie przez KOWR opinii prawnej wewnętrznej w tym zakresie w 2020 r., podczas gdy konieczność taka zachodziła już w 2018 r. KOWR powinien był uzyskać analizę prawną we wskazanym zakresie przed podjęciem decyzji o zwolnieniu powierzchni przy ul. Inflanckiej i przeniesieniu pracowników do budynku przy ul. Karolkowej, co stanowiło jedno z zasadniczych ustaleń kontroli NIK.

Ponadto nie może ująć uwadze, że opinia Prokuraturii została sporządzona w odniesieniu do wybranych i przedstawionych przez KOWR informacji, dokumentów i stanu faktycznego, z zastrzeżeniem, że w przypadku przedstawienia innych okoliczności faktycznych, dokumentów lub informacji, analiza prawna i wnioski opinii mogłyby być odmienne. Przykładowo, Prokuratura oceniła jako niskie szanse wykazania w ewentualnym postępowaniu sądowym, że najemcy grozi rażąca strata, opierając się na twierdzeniu KOWR, że najem siedziby nie stanowi istotnej pozycji budże-

²³ W stanie prawnym do dnia 20 sierpnia 2019 r. w sprawach o prawa majątkowe opłata stosunkowa wynosiła 5% wartości przedmiotu sporu nie więcej niż 100 tys. zł – art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 755, ze zm.), natomiast w stanie prawnym od dnia 21 sierpnia 2019 r. opłata stosunkowa wynosi 5% wartości przedmiotu sporu, nie więcej jednak niż 200 tys. zł – art. 13 ust. 2 ww. ustawy.

towej dla KOWR²⁴. Opinia Prokuratury mogłaby być inna, gdyby wskazano na konieczność wieloletniego ponoszenia comiesięcznych kosztów w kwocie ok. 600 tys. zł za najem powierzchni, w sytuacji gdy powierzchnia ta stała się zbędna i nie jest wykorzystywana.

5.3. Działania w celu efektywnego wykorzystania powierzchni przeznaczonych na najem przez centralę Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa

Po 1 września 2017 r. za realizację zadań mających na celu zmniejszenie ilości najmowanej powierzchni biurowej na potrzeby centrali KOWR, w tym opracowanie propozycji wynajmu powierzchni biurowej, zebranie ofert potencjalnych najemców oraz ich analizę odpowiadał Zespół problemowy ds. Optymalizacji Powierzchni Najmu Centrali KOWR. Zespół został powołany przez Dyrektora Generalnego KOWR zarządzeniem nr 77/2017/W z dnia 28 września 2017 r. W protokole z dnia 28 marca 2018 r. podsumowującym pracę Zespołu odnotowano, że analizie poddano różne warianty podnajmu, a jej wyniki przedstawiono kierownictwu KOWR²⁵.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zarówno na etapie prac Zespołu, jak i po jego rozwiązaniu, KOWR nie dysponował żadnym opracowaniem w zakresie efektywności wykorzystania najmowanych przez KOWR powierzchni. Opracowanie różnych wariantów ich zagospodarowania z uwzględnieniem potrzeb KOWR, w ocenie NIK było niezbędne, w szczególności że po zniesieniu obu agencji (ARR i ANR) powierzchnia w budynkach przy ul. Inflanckiej 4 i Karolkowej 30 przewyższała istotnie potrzeby lokalne centrali oraz generowała znaczące koszty związane z jej utrzymaniem.

Zgodnie z rekomendacją Zespołu za optymalne rozwiązanie zagospodarowania wolnej powierzchni biurowej uznano podnajęcie około 40% powierzchni w budynku przy ul. Karolkowej 30 i wykorzystanie pozostałej powierzchni – w budynku przy ul. Inflanckiej 4 i ul. Karolkowej 30 – na potrzeby KOWR. Jak wyjaśnił były Dyrektor Generalny KOWR pozostawienie dwóch lokalizacji związane było z procesem optymalnego rozlokowania pracowników, w tym zgodnie z przepisami BHP, a także decyzją o podnajęciu części powierzchni w budynku przy ul. Karolkowej 30. Umowa podnajmu została zawarta 1 marca 2018 r.

Po upływie sześciu miesięcy od dnia zawarcia umowy podnajmu pomieszczeń przy ul. Karolkowej 30, tj. w lipcu 2018 r. p.o. Dyrektor Generalny KOWR postanowił o umieszczeniu wszystkich pracowników centrali KOWR w budynku w tej lokalizacji. Rozmowy o możliwości przeniesienia pracowników KOWR z ul. Inflanckiej 4 do budynku przy ul. Karolkowej 30 prowadzone były w Krajowym Ośrodku od drugiej połowy lipca 2018 r.

Zespół problemowy ds. Optymalizacji Powierzchni Najmu Centrali KOWR

Decyzja o umieszczeniu pracowników centrali KOWR w budynku przy ul. Karolkowej 30 nieoprowadzona rzetelną analizą

²⁴ Przeciwnie twierdzenia KOWR wyrażał w trakcie kontroli NIK. Pełniący obowiązki Zastępca Dyrektora Generalnego KOWR w piśmie z 15 maja 2020 r. do najemcy zwróciła uwagę, że (...) dalsze utrzymywanie umowy najmu skutkować będzie po stronie KOWR rażącą stratą – KOWR będąc dysponentem środków publicznych ponosi bowiem w tym momencie wydatki nieadekwatne do obiektywnej wartości gospodarczej prawa najmu, dodatkowo nie mogąc realnie wykorzystać najmowanej przestrzeni do żadnych celów.

²⁵ Przedkładając kierownictwu KOWR rozwiązanie zagospodarowania najmowanej powierzchni biurowej Zespół wystąpił o jego rozwiązanie. Nie stwierdzono dokumentu potwierdzającego formalne rozwiązanie Zespołu.

Działania związane z przeniesieniem pracowników centrali KOWR do budynku przy ul. Inflanckiej 4 nie zostały poprzedzone rzetelną analizą prawną, ekonomiczną i organizacyjną, dotyczącą sposobu postępowania ze zwolnionymi przez KOWR lokalami, wskazującą na zasadność przyjętego rozwiązania. Celem takiej analizy powinno być wypracowanie skutecznych rozwiązań w celu wyeliminowania lub ograniczenia kosztów najmu poprzez np. rozwiązanie umowy najmu, przeniesienie praw i obowiązków do najmowanej powierzchni w budynku przy ul. Inflanckiej 4 na inny podmiot bądź podnajem niewykorzystywanej powierzchni.

Nie przygotowano także harmonogramu działań (prawnych, zarządczych, organizacyjnych) związanych z zagospodarowaniem (ewentualnie z rezygnacją) zbędnych powierzchni biurowych. Przeniesienie pracowników centrali KOWR do budynku przy ul. Karolkowej 30 bez jednoczesnego ograniczenia kosztów ponoszonych na najem powierzchni w budynku przy ul. Inflanckiej 4 było działaniem niegospodarnym. Nie kwestionując zasadności zlokalizowania w 2019 r. pracowników centrali KOWR w budynku przy ul. Karolkowej 30, należy zauważyć, że rozwiązanie takie byłoby zasadne w przypadku gdyby poprzedziło je podnajęcie powierzchni w budynku przy ul. Inflanckiej 4 lub przeniesienie ogółu praw i obowiązków do tej powierzchni na inny podmiot (cesja).

Były p.o. Dyrektor Generalny KOWR wyjaśnił, że przeniesienie pracowników miało wyeliminować koszty przemieszczania się pracowników pomiędzy lokalizacjami oraz koszty przepływu dokumentacji.

Przesłanka o przeniesieniu pracowników kontrolowanej jednostki do jednej lokalizacji nie mogła przesądzać i nie mogła determinować decyzji zarządczych w tym obszarze. Każda taka decyzja powinna uwzględniać nie tylko aspekty organizacyjne, ale także aspekty prawne i ekonomiczne. Ponadto praktyka funkcjonowania jednostek sektora publicznego wskazuje, że możliwe jest sprawne i skuteczne funkcjonowanie tych jednostek w więcej niż jednej lokalizacji. Tego rodzaju przesłanka (jedna struktura, jedna lokalizacja) nie determinuje sprawnej i skutecznej realizacji zadań. Należy przy tym podkreślić, że ani z ustawy o KOWR, ani z żadnego innego aktu prawnego nie wynika obowiązek wykonywania przez pracowników instytucji państwowej obowiązków służbowych tylko w jednej lokalizacji. Zgodnie z art. 2 ust. 2 ww. ustawy siedzibą Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa jest miasto stołeczne Warszawa i brak było przeszkód prawnych, by KOWR utrzymał obie siedziby. Takie rozwiązanie było możliwe, szczególnie w sytuacji, gdy 40% powierzchni budynku przy ul. Karolkowej 30 została podnajęta przez KOWR, co doprowadziło do optymalnego wykorzystania najmowanej powierzchni.

Skoro KOWR podjął jednak decyzję o relokacji części pracowników, powinny temu towarzyszyć niezbędne działania zarządcze związane z zagospodarowaniem powierzchni budynku przy ul. Inflanckiej. Decyzję o relokacji pracowników podjęto pomimo, że KOWR miał świadomość ograniczeń wynikających z umowy najmu, a dotyczących braku możliwości jej wcześniejszego rozwiązania.

Decyzja o umiejscowieniu wszystkich pracowników KOWR w budynku przy ul. Karolkowej 30 wiązała się z koniecznością rozwiązania umowy podnajmu w tym budynku. Zgodnie z umową podnajmu z 1 marca 2018 r. rozwiązanie umowy mogło nastąpić z zachowaniem sześciomiesięcznego okresu wypowiedzenia przez obie strony. W dniu 29 sierpnia 2018 r. p.o. Dyrektor Generalny KOWR wypowiedział umowę podnajmu informując jednocześnie, że sześciomiesięczny okres wypowiedzenia upływa w dniu 28 lutego 2019 r.

Utrata przychodów z podnajmu

Konsekwencją decyzji o realokacji pracowników centrali KOWR do budynku przy ul. Karolkowej 30 było rozwiązanie ww. umowy na podnajem 3828,79 m² powierzchni biurowej i 25 miejsc parkingowych, co skutkowało utratą przez KOWR przychodów w łącznej szacunkowej kwocie około 8489,5 tys. zł, wyliczonej za okres od dnia opuszczenia powierzchni przy ul. Karolkowej 30 przez podnajemcę, tj. od 1 marca 2019 r. do końca stycznia 2021 r. (tj. na dzień zakończenia kontroli).

W okresie od marca do czerwca 2018 r. w budynku przy ul. Inflanckiej 4 przeprowadzono prace remontowo-budowlane mające na celu zmianę aranżacji powierzchni biurowej (na VII i VIII piętrze) polegającą na wyodrębnieniu trzech gabinetów wraz z zapleczem, w celu umieszczenia wszystkich zastępców Dyrektora Generalnego KOWR w budynku przy ul. Inflanckiej 4²⁶. Pomimo stworzenia odpowiednich warunków – do umieszczenia całego kierownictwa KOWR w budynku przy ul. Inflanckiej 4 nie doszło. Remont pomieszczeń miał służyć ich dostosowaniu do potrzeb całego Kierownictwa KOWR, w tym w związku z podnajęciem części powierzchni w budynku przy ul. Karolkowej 30. Z uwagi na decyzję o umieszczeniu pracowników w budynku przy ul. Karolkowej 30, proces ten nie został zakończony.

Koszty niewykorzystanej aranżacji powierzchni biurowej przy ul. Inflanckiej 4

Poniesione wydatki na ww. cel w wysokości 170,2 tys. zł dotyczyły:

- uzgodnienia projektu przebudowy pomieszczeń (1,8 tys. zł);
- projektu zmian architektonicznych aranżacji (17,2 tys. zł);
- wykonania prac remontowo-budowlanych (131,5 tys. zł);
- wykonania prac w zakresie instalacji systemów ochrony ppoż. oraz aranżacji części powierzchni (10,7 tys. zł);
- zakupu tapet i kleju (8,5 tys. zł);
- uzgodnienia dokumentacji podwykonawczej w zakresie wykonania prac zgodnie z przepisami ppoż. w odniesieniu do zmian w instalacji systemów ochrony ppoż. oraz systemu wentylacyjnego w związku z wyodrębnieniem nowego układu pomieszczeń – zmiany aranżacji części powierzchni biurowej (0,5 tys. zł).

²⁶ Zgodnie z przyjętymi z dniem 1 września 2017 r. rozwiązaniami organizacyjnymi, w budynku przy ul. Inflanckiej 4 znajdowały się pomieszczenia administracyjno-gospodarcze (tj. sekretariat, aneks kuchenny, sala spotkań) Dyrektora Generalnego KOWR oraz jego dwóch zastępców, a miejscem urzędowania dwóch pozostałych zastępców Dyrektora Generalnego KOWR był budynek przy ul. Karolkowej 30.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Na skutek decyzji o przeniesieniu pracowników KOWR do budynku przy ul. Karolkowej 30, wyremontowane i dostosowane do potrzeb kierownictwa KOWR pomieszczenia biurowe w budynku przy ul. Inflanckiej 4, na które to prace poniesiono wydatki w 2018 r. w wysokości 170,2 tys. zł, nie zostały wykorzystane.

Przeniesienie pracowników KOWR do budynku przy ul. Karolkowej 30

W dniu 4 marca 2019 r., zgodę na kontynuowanie prac służących zapewnieniu warunków dla wszystkich pracowników centrali KOWR w budynku przy ul. Karolkowej 30 i przeniesienia ich z budynku przy ul. Inflanckiej 4 wyraził p.o. Dyrektor Generalny KOWR. Prace te były prowadzone od marca do czerwca 2019 r. i skutkowały kosztami w łącznej kwocie 28,8 tys. zł, dotyczącymi:

- relokacji 137 pracowników, dokumentacji oraz składników majątkowych z budynku przy ul. Inflanckiej 4 do budynku przy ul. Karolkowej 30 (20 tys. zł);
- przewiezienia wyposażenia oraz dokumentacji kancelarii tajnej (5,3 tys. zł);
- przetransportowania dokumentów pomiędzy pomieszczeniami archiwum (3,5 tys. zł).

Od kwietnia 2019 r. budynek przy ul. Karolkowej 30 stał się jedynym miejscem urzędowania pracowników centrali KOWR.

Od dnia przeniesienia pracowników do budynku przy ul. Karolkowej 30 (od 1 kwietnia 2019 r.) do dnia zakończenia kontroli (31 stycznia 2021 r.) – na utrzymanie najmowanej powierzchni w budynku przy ul. Inflanckiej 4, gdzie pomieszczenia pozostawały niemal w całości puste, KOWR poniósł koszty w wysokości 12 728,2 tys. zł²⁷.

Wykorzystanie przez pracowników KOWR powierzchni biurowej przy ul. Inflanckiej 4 od 2017 r.

Sposób wykorzystania obu lokalizacji pozostających w dyspozycji centrali KOWR, od 1 września 2017 r. przedstawiał się następująco:

- od 1 września 2017 r. do 31 marca 2018 r. w budynku przy ul. Inflanckiej przebywało od 110 do 150 osób, a w budynku przy ul. Karolkowej od 298 do 338 osób;
- od 1 kwietnia 2018 r. do 28 lutego 2019 r. w budynku przy ul. Inflanckiej przebywało około 141 osób, a w budynku przy ul. Karolkowej około 307 osób;
- od 1 marca 2019 r. do 31 grudnia 2020 r. w budynku przy ul. Inflanckiej przebywało do pięciu osób, a w budynku przy ul. Karolkowej około 443 osób;
- według stanu na 22 stycznia 2021 r. w budynku przy ul. Inflanckiej nie pracował na stałe żaden pracownik centrali KOWR, a w budynku przy ul. Karolkowej pracowało 465 osób.

²⁷ Szacunkowa kwota kosztów do dnia zakończenia umowy najmu, tj. do 31 marca 2022 r. wyniosłaby 21 376 tys. zł.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przeprowadzone w dniu 17 grudnia 2020 r. oględziny sposobu wykorzystania wynajmowanej przez centralę KOWR powierzchni w budynku przy ul. Inflanckiej 4 wykazały, że:

- w garażu podziemnym na poziomie -1 KOWR posiadał 30 oznakowanych miejsc parkingowych, z tego 10 na poziomie -1 i 20 na poziomie -2; trzy miejsca parkingowe były zajęte przez samochody będące w dyspozycji podnajemców, siedem miejsc przez samochody służbowe KOWR i samochody prywatne pracowników KOWR, a pozostałe miejsca parkingowe (20) były puste²⁸;
- na parterze znajdowała się sala konferencyjna, pomieszczenia socjalne, kuchnia oraz pokoje biurowe; dwa pomieszczenia były podnajmowane, a w sali konferencyjnej składowano produkty wykorzystane przez KOWR w ramach akcji charytatywnej;
- na IV piętrze znajdowały się pokoje biurowe, pomieszczenie socjalne umeblowane i wyposażone w sprzęt AGD, które nie były zagospodarowane, a także pomieszczenie techniczne oraz pomieszczenia, które były w dyspozycji podnajemcy;
- na V piętrze znajdowały się pokoje biurowe, trzy pomieszczenia socjalne umeblowane i wyposażone w sprzęt AGD, pomieszczenia techniczne i magazynowe, archiwum, sala konferencyjna; pomieszczenia nie były wykorzystane lub składowano w nich m.in. regały magazynowe, leżaki drewniane, stoliki, szafy biurowe, pudła kartonowe z materiałami i produktami związanymi z realizacją akcji charytatywnej;
- na VI piętrze znajdowały się pokoje biurowe, trzy pomieszczenia socjalne umeblowane i wyposażone w sprzęt AGD, pomieszczenia techniczne i magazynowe, pokój po archiwum, pomieszczenie po serwerowni oraz sala konferencyjna; pomieszczenia nie były wykorzystane, a dwa pokoje były zajmowane przez pracowników KOWR; w innych pomieszczeniach składowano m.in. meble biurowe, segregatory, ponad 100 telefonów stacjonarnych;
- na VII piętrze znajdowały się w pełni umeblowane pokoje biurowe, pomieszczenia socjalne umeblowane i wyposażone w sprzęt AGD, pomieszczenia techniczne i magazynowe oraz sala konferencyjna; wszystkie pomieszczenia nie były wykorzystywane;
- na VIII piętrze znajdowały się w pełni umeblowane pomieszczenia biurowe i pomieszczenia socjalne, wszystkie pomieszczenia nie były wykorzystywane.

Na skutek oględzin ustalono, że z najmowanej powierzchni 5610,06 m² w budynku przy ul. Inflanckiej 4 – 1% najmowanej przez KOWR powierzchni (50,18 m²) był wykorzystywany przez pracowników KOWR na cele administracyjno-biurowe, ponad 2% najmowanej przez KOWR powierzchni biurowej było udostępnione podnajemcom (tj. 133,97 m²), a ponad 9% powierzchni biurowej (tj. 465,53 m²) wykorzystywano na uży-

Przeprowadzone w dniu 17 grudnia 2020 r. oględziny sposobu wykorzystania powierzchni biurowej przy ul. Inflanckiej 4

Niewykorzystanie powierzchni biurowej przy ul. Inflanckiej 4

²⁸ Miesięczna stawka za najem jednego miejsca wyniosła ok. 130 euro netto.

tek okazjonalnej akcji charytatywnej. Pozostałe pomieszczenia pozostawały puste lub były wykorzystywane do składowania mebli, urządzeń i materiałów biurowych.

Odnosząc się do sposobu wykorzystania pomieszczeń przy ul. Inflanckiej 4 p.o. Dyrektor Biura Administracyjnego KOWR wyjaśnił m.in., że powierzchnia w budynku przy ul. Inflanckiej może być w całości przeznaczona dla pracowników KOWR w związku z pandemią. Zorganizowanie tam miejsc pracy nie wymaga zbyt długiego czasu, gdyż powierzchnia jest wyposażona w meble biurowe. Na obecną chwilę zostały tam zorganizowane tylko dwa pokoje na ten cel, w związku z brakiem wniosków z innych komórek organizacyjnych centrali KOWR oraz faktem, że centrala KOWR (tak jak inne podmioty) funkcjonuje w hybrydowym trybie pracy, polegającym na pracy stacjonarnej zapewniającej ciągłość działania KOWR i częściowej pracy zdalnej pozostałych pracowników. Dodał, że na stałe zajmowane są dwa miejsca parkingowe wskazane w dwóch umowach podnajmu. Pozostałe miejsca wykorzystywane są rotacyjnie w zależności od potrzeb przez samochody służbowe KOWR oraz samochody prywatne pracowników KOWR, którzy czasowo przebywają w budynku przy ul. Inflanckiej 4.

Wyjaśnił również, że składowane telefony stacjonarne są niewykorzystywane z uwagi na to, że jest to sprzęt przypisany do centrali telefonicznej i usługi telefonii stacjonarnej zainstalowanej w budynku przy ul. Inflanckiej. W momencie utworzenia KOWR centrala dysponowała liczbą aparatów telefonicznych dostosowaną do łącznej liczby pracowników zniesionych ANR i ARR. Po utworzeniu KOWR i redukcji zatrudnienia 30% aparatów okazało się zbędnych (30% redukcji zatrudnienia). Aparaty zostały zmagazynowane w jednym pomieszczeniu przy ul. Inflanckiej 4 i były gotowe do działania w przypadku zrealizowania podnajmu, a potencjalni podnajemcy wyrażali zainteresowanie zarówno meblami jak i innym wyposażeniem, które było oferowane wraz z powierzchnią. Materiały i wyposażenie jest składowane na wolnej powierzchni w budynku przy ul. Inflanckiej 4 z uwagi na to, że w lokalizacji przy ul. Karolkowej 30 magazyny są zajęte. Wolna powierzchnia daje możliwość przestronnego składowania i łatwej dostępności. Kartony są kartonami archiwalnymi, które przedstawiają wartość dla KOWR i mogą być nadal wykorzystywane, a z uwagi na dostępność powierzchni można przechowywać je w całości – co daje oszczędność czasu z uwagi na brak konieczności ich składania i ponownego rozkładania w razie potrzeby. Dodał także, że segregatory w kartonach to efekt pracy z dokumentacją archiwalną – segregatory są odzyskane i przeznaczone do dalszego użytkowania.

Regały na dokumenty pozostały na powierzchni najmu jako efekt redukcji zatrudnienia w KOWR w stosunku do ANR i ARR oraz wykonanych prac archiwizacyjnych. Natomiast około 50% regałów z ul. Inflanckiej przekazano do jednostek, które okazały zainteresowane takim wyposażeniem, tj. OT KOWR: w Częstochowie, w Bydgoszczy i w Koszalinie.

Meble biurowe pozostały w budynku przy ul. Inflanckiej 4 z uwagi na brak możliwości ich wykorzystania w siedzibie przy ul. Karolkowej 30. W momencie utworzenia KOWR centrala dysponowała meblami zapewniającymi stanowiska pracy w liczbie dostosowanej do łącznej liczby

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

pracowników zniesionych ANR i ARR. Po utworzeniu KOWR i 30% redukcji zatrudnienia proporcjonalnie niektóre meble okazały się zbędne stąd część mebli z ul. Inflanckiej przekazano do OT KOWR w Częstochowie na wyposażenie nowej siedziby oraz do OT KOWR w Koszalinie, Krakowie, Opolu i Pruszczu Gdańskim.

W okresie od 1 września 2017 r. pomieszczenia archiwum zakładowego znajdującego się w budynku przy ul. Inflanckiej 4, wykorzystywane były do przechowywania dokumentacji po centrali ANR. W związku z planowanym w I kwartale 2019 r. przeniesieniem wszystkich komórek organizacyjnych centrali KOWR do siedziby przy ul. Karolkowej 30, w 2019 r. rozpoczęto proces przygotowania i wywozu dokumentacji po centrali ANR. Część dokumentacji została przewieziona do magazynów archiwum zakładowego centrali KOWR w budynku przy ulicy Karolkowej 30 oraz do magazynów archiwum zewnętrznego, na podstawie umowy z dnia 29 marca 2019 r. Proces ten zakończono z końcem stycznia 2020 r. ostatecznym opróżnieniem magazynów archiwalnych w siedzibie przy ul. Inflanckiej 4. W 2020 r. w związku z realizacją umowy z 29 marca 2019 r. dotyczącej przechowywania dokumentacji archiwalnej, KOWR poniósł wydatki w wysokości 63,7 tys. zł. Umowa została zawarta do wyczerpania kwoty wynagrodzenia 295 tys. zł, ale nie później niż do 31 grudnia 2022 r.

Pełniący obowiązki Dyrektor Biura Administracyjnego KOWR, na okoliczność dalszego przechowywania dokumentów archiwalnych w firmie zewnętrznej na podstawie umowy z 29 marca 2019 r. pomimo posiadania niewykorzystanych pomieszczeń i regałów do przechowywania dokumentów archiwalnych w budynku przy ul. Inflanckiej 4 wyjaśnił, że ostatnie dokumenty z siedziby przy ulicy Inflanckiej 4 zostały wywiezione w styczniu 2020 r. Magazyny archiwalne zostały opróżnione w związku z przygotowywaniem powierzchni przy ulicy Inflanckiej 4 dla nowego najemcy.

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje zasadności korzystania z usług firm zewnętrznych specjalizujących się w archiwizowaniu dokumentów. Jednak przeniesienie materiałów stanowiących dokumentację archiwalną do firmy zewnętrznej w styczniu 2020 r. spowodowało, że pomieszczenia po archiwum zakładowym z niewykorzystanymi specjalistycznymi regałami przy ul. Inflanckiej 4 – od lutego 2020 r. pozostają niezagospodarowane, podczas gdy KOWR przechowuje dokumenty w archiwum zewnętrznym na podstawie umowy, której maksymalna wartość wyniosła 295,2 tys. zł.

Krajowy Ośrodek nie podjął działań w celu podjęcia wolnych powierzchni biurowych w budynku przy ul. Inflanckiej 4 po stawkach niższych niż określono w umowie z 22 lipca 2014 r., ponieważ nie wystąpił do wynajmującego o zgodę na podnajem na takich warunkach. Podjęcie tych działań mogło mieć wpływ na pozyskanie podnajemców, a w konsekwencji obniżenie kosztów najmu powierzchni.

Jak wyjaśniła p.o. Dyrektor Generalny KOWR występowanie do wynajmującego o zgodę na podnajem przy niższych stawkach niż wynikające z umowy, ograniczały postanowienia umowy z 22 lipca 2014 r. oraz fakt, że wynajmujący na każdorazowe zapytanie KOWR o zgodę na podnajem zastrzegł, że ma się on odbyć z zachowaniem takich samych stawek jak wynikające z umowy najmu.

Niewykorzystane pomieszczenia przeznaczone na archiwum zakładowe centrali KOWR w budynku przy ul. Inflanckiej 4

Brak działań związanych z podnajmem powierzchni biurowej przy ul. Inflanckiej 4 po stawkach niższych niż określono w umowie najmu

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że uzyskanie zgody wynajmującego na podnajem powierzchni w budynku przy ul. Inflanckiej 4 nie wykluczało możliwości podjęcia negocjacji z wynajmującym o podnajem powierzchni po niższych stawach niż wynikało to z ww. umowy. Takie rozwiązanie nie stało w sprzeczności z postanowieniami wynikającymi z umowy, w którym wynajmujący zastrzegł, że podnajem nie będzie naruszać zobowiązań najemcy wynikających z tej umowy. W latach 2018–2019, KOWR skierował oferty najmu powierzchni do ponad 40 instytucji sektora państwowego oraz firm komercyjnych, a do końca 2020 r. przeprowadził rozmowy z około 70 podmiotami. W 2020 r. (pisma z 8 kwietnia i 2 grudnia 2020 r.) KOWR zwrócił się do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o zarekomendowanie powierzchni w budynku przy ul. Inflanckiej 4 instytucjom sektora publicznego (zarówno z branży rolniczej jak i spoza niej).

Z uwagi na brak zainteresowania najmem po stawkach wynikających z umowy, celowym i uzasadnionym ekonomicznie było przedstawienie oferty potencjalnym najemcom po niższych stawkach. Dokonywanie podnajmu po niższych stawkach byłoby możliwe pod warunkiem, że KOWR regulowałaby wszelkie pozostałe zobowiązania wobec wynajmującego, wynikające z różnic w stawkach. Dzięki temu podnajem powierzchni stałby się bardziej atrakcyjny dla ewentualnych zainteresowanych, co w konsekwencji pozwoliłoby na obniżenie kosztów ponoszonych przez KOWR na utrzymanie powierzchni przy ul. Inflanckiej 4. Krajowy Ośrodek jako jednostka sektora finansów publicznych powinna w swoich działaniach kierować się przesłanką wyrażoną w art. 44 ufp, która zobowiązuje m.in. do dokonywania wydatków publicznych w sposób oszczędny, z zachowaniem uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

Nieskierowanie propozycji podnajmu do spółki, której KOWR był w 100% udziałowcem

Propozycja podnajmu w budynku przy ul. Inflanckiej 4 nie została skierowana przez KOWR do spółki ELEWARR, której był w 100% udziałowcem, a która w kwietniu 2020 r. zmieniła lokalizację biura siedziby w Warszawie. Jak wyjaśniła p.o. Dyrektor Generalny KOWR, spółka nie skorzystała z możliwości najmu pomieszczeń przy ul. Inflanckiej, gdyż cena najmu 1 m² (według danych z lipca br.), nie była stawką konkurencyjną w stosunku do cen w nowej lokalizacji.

Możliwości podnajęcia wolnych powierzchni biurowych w budynku przy ul. Inflanckiej 4 po stawkach niższych od obowiązujących w umowie najmu z 22 lipca 2014 r. KOWR nie zaproponował również dotychczasowemu podnajemcy powierzchni przy ul. Karolkowej 30, który wyraził gotowość do rozmów na temat przeniesienia siedziby podległej mu firmy do budynku przy ul. Inflanckiej 4 w sytuacji wypowiedzenia temu podmiotowi przez KOWR umowy podnajmu przy ul. Karolkowej 30.

Pozostałe działania KOWR na rzecz zagospodarowania wolnej powierzchni przy ul. Inflanckiej 4 lub cesji praw i obowiązków na inny podmiot

Mając na uwadze potrzebę ograniczania kosztów na utrzymanie siedziby, 11 marca 2020 r. KOWR zwrócił się do wynajmującego powierzchnię przy ul. Inflanckiej 4 o zgodę na okazjonalne podnajmowanie sali konferencyjnej zlokalizowanej na parterze budynku (wraz z pomieszczeniami do niej przylegającymi oraz miejsc parkingowych) dodając przy tym, że sala konferencyjna byłaby podnajmowana przez KOWR firmom zewnętrznym na różnego rodzaju konferencje, szkolenia oraz spotkania biznesowe. Wynajmujący

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

udzielił zgody na okazjonalny wynajem sal konferencyjnych jednak potencjalni klienci, którzy wstępnie byli zainteresowali, nie sprecyzowali ostatecznie chęci jej podnajmu, w związku z czym KOWR nie uzyskał żadnych dochodów z tego tytułu.

Ponadto 20 kwietnia 2020 r. KOWR zwrócił się do wynajmującego o podjęcie działań mających na celu podnajmowanie miejsc parkingowych będących w dyspozycji KOWR. Jedynym efektem działań wynajmującego był podnajem jednego miejsca parkingowego – zrealizowany w okresie od listopada 2019 r. do lutego 2020 r.

Dla usprawnienia procesu najmu, KOWR podjął współpracę z firmami pośredniczącymi w obrocie nieruchomościami.

Należy zauważyć, że działania KOWR mające na celu zagospodarowanie najmowanej powierzchni w budynku przy ul. Inflanckiej 4 w tym zmierzające do cesji bądź podnajmu nie przyniosły oczekiwanych rezultatów, przyczyną czego była głównie nieatrakcyjność warunków finansowych oferty KOWR.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Czy umowa najmu pomieszczeń dla centrali Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa przy ul. Inflanckiej 4 w Warszawie była przygotowana i realizowana celowo, legalnie, gospodarnie i rzetelnie?
Cele szczegółowe	<ol style="list-style-type: none">1. Czy rzetelnie, legalnie, celowo i gospodarnie realizowano umowę najmu pomieszczeń biurowych KOWR przy ul. Inflanckiej 4?2. Czy umowa najmu była celowa, legalna oraz czy w umowie odpowiednio zabezpieczono interesy państwowej osoby prawnej jako jednostki sektora finansów publicznych?3. Czy podjęto celowe i rzetelne działania celem efektywnego wykorzystania powierzchni najmowanych w Warszawie przy ul. Inflanckiej 4?
Zakres podmiotowy	Centrala Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa
Kryteria kontroli	Kontrolę w centrali Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 tej ustawy, tj. legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.
Okres objęty kontrolą	Od 22 lipca 2014 r. do 31 października 2020 r. oraz działania wcześniejsze i późniejsze związane z podpisaniem umowy najmu powierzchni biurowych Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa przy ul. Inflanckiej 4 i jej realizacją.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK uzyskano w 2020 r. i wykorzystano informacje od p.o. Dyrektora Generalnego KOWR, niezbędne do przygotowania kontroli.
Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK	W kontroli nie uczestniczyły organy kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK.
Pozostałe informacje	<p>Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli. Czynności kontrolne przeprowadzono od 8 grudnia 2020 r. do 31 stycznia 2021 r.</p> <p>Wyniki kontroli przedstawiono w wystąpieniu pokontrolnym z 15 lutego 2021 r. skierowanym do kierownika skontrolowanego podmiotu.</p> <p>Do wystąpienia pokontrolnego, p.o. Dyrektor Generalny KOWR wniósł 30 zastrzeżeń. Uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z 31 maja 2021 r. trzy zastrzeżenia zostały uwzględnione w całości, trzy w części, a pozostałe zastrzeżenia oddalono.</p> <p>W wystąpieniu pokontrolnym sformułowano dwa wnioski pokontrolne do p.o. Dyrektora Generalnego KOWR:</p> <ul style="list-style-type: none">– podjęcie działań w celu renegecji warunków umowy najmu z 22 lipca 2014 r. bądź jej rozwiązania, przy jednoczesnym efektywnym gospodarowaniu najmowaną powierzchnią w budynku przy ul. Inflanckiej 4;– podjęcie działań w celu dochodzenia należności z tytułu odsetek od depozytu gwarancyjnego. <p>W piśmie z 17 czerwca 2021 r. p.o. Dyrektor Generalny KOWR poinformowała o sposobie wykorzystania ocen, uwag i wniosków NIK. Na dzień 17 czerwca 2021 r. wnioski pokontrolne nie zostały zrealizowane.</p>

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości skutkowały ustaleniem finansowych rezultatów kontroli na łączną kwotę 21 387,9 tys. zł, z tego 12 898,4 tys. zł kwota wydatkowana z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami w efekcie działań niegospodarnych oraz 8489,5 tys. zł kwota utraconych przychodów z podnajmu.

NIK skierowała zawiadomienia o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstw niegospodarności oraz działania na szkodę interesu publicznego, tj. czynów z art. 296 Kodeksu karnego²⁹ i zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych³⁰. Ponadto NIK zleciła organom kontroli skarbowej przeprowadzenie kontroli doraźnej w związku z poniesieniem kosztów na adaptację pomieszczeń przy ul. Inflanckiej 4 przed wydaniem nieruchomości będącej przedmiotem najmu.

²⁹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1444, ze zm.).

³⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 289, ze zm.

Wykaz ocen kontrolowanej jednostki

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności	prawidłowe	Stany mające wpływ na wydaną ocenę: nieprawidłowe
1.	Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa	negatywna (dla obszaru I i III) oraz w formie opisowej dla obszaru II	Krajowy Ośrodek terminowo i zgodnie umową najmu z 22 lipca 2014 r. regulował zobowiązania z tytułu czynszu i wszelkich opłat z tym związanych. Naliczono i zaevidencjonowano odsetki od nieterminowej płatności czynszu z tytułu podnajmowanych powierzchni w budynku przy ul. Inflanckiej 4.	<p>1. Nie podjęto skutecznych działań zmierzających do renegotjacji warunków umowy najmu z 22 lipca 2014 r. Ponadto, pomimo postanowień umowy najmu niezabezpieczających interesów najemcy oraz dysponowania powierzchnią przekraczającą potrzeby lokalowe centrali KOWR, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa nie podjął również próby zmierzającej do zakończenia bytu prawnego umowy najmu z 22 lipca 2014 r., bądź zmniejszenia wysokości świadczenia – na drodze sądowej, w sytuacji gdy nieruchomości stała się zbędna na potrzeby jednostki.</p> <p>2. Zaniedbano dochodzenia należności w związku z nieotrzymaniem odsetek od depozytu gwarancyjnego, co było działaniem niegospodarnym. Stanowiło to naruszenie art. 42 ust. 5 ufp.</p> <p>3. Przeniesienie pracowników centrali KOWR do budynku przy ul. Karolkowej 30 bez jednoczesnego ograniczenia kosztów ponoszonych na najem powierzchni w budynku przy ul. Inflanckiej było działaniem niegospodarnym. Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje zasadności zlokalizowania w 2019 r. pracowników centrali KOWR w budynku przy ul. Karolkowej 30, niemniej uznaje, że rozwiązanie to byłoby zasadne wyłącznie w przypadku gdyby poprzedziło je, podnapięcie powierzchni w budynku przy ul. Inflanckiej 4 lub przeniesienie ogółu praw i obowiązków do tej powierzchni na inny podmiot (cesja). W efekcie podjętych działań, 5610,06 m² wynajmowanej powierzchni biurowej przy ul. Inflanckiej 4 była wykorzystywana na cele administracyjno-biurowe w niewielkim zakresie, przy tym jak – od dnia przeniesienia pracowników do budynku przy ul. Karolkowej 30 do dnia zakończenia kontroli – na utrzymanie tej powierzchni KOWR poniosł koszty w wysokości 12 728,2 tys. zł. Według stanu na 17 grudnia 2020 r. na cele administracyjno-biurowe wykorzystywano zaledwie 3% powierzchni, a pozostałą powierzchnię w większości do przechowywania mebli, urządzeń i materiałów biurowych. Najwyższa Izba Kontroli zauważa również, że od lutego 2020 r. w budynku przy ul. Inflanckiej 4 pozostawały niewykorzystane pomieszczenia dostosowane do przechowywania dokumentacji archiwalnej, pomimo iż KOWR przechowywał dokumenty w archiwum zewnętrznym na podstawie umowy, której wartość wyniosła 295,2 tys. zł.</p> <p>Konsekwencją decyzji o zlokalizowaniu pracowników centrali KOWR w budynku na ul. Karolkowej 30 było rozwiązanie umowy na podnajem 3828,79 m² powierzchni biurowej i 25 miejsc parkingowych, co skutkowało utratą przez KOWR przychodów w łącznej kwocie około 8489,5 tys. zł. Ponadto, decyzja ta spowodowała, że wyremontowane i dostosowane do potrzeb kierownictwa KOWR pomieszczenia biurowe w budynku przy ul. Inflanckiej 4, na które to prace poniesiono wydatki w 2018 r. w wysokości 170,2 tys. zł, nie zostały wykorzystane.</p> <p>Działania KOWR w zakresie zagospodarowania powierzchni przy ul. Inflanckiej 4 były niewystarczające, gdyż nawet nie podjęto starań o zgodę wynajmującego na podnajem powierzchni poniżej stawek ustalonych w umowie najmu z 22 lipca 2014 r. Niepodjęcie tych działań mogło mieć wpływ na pozyskanie podnajemców, a w konsekwencji obniżenie kosztów najmu powierzchni.</p>

6.2. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305).
3. Ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz. U. z 2020 r. poz. 481).
5. Ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz. U. poz. 624, ze zm.).
6. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 kwietnia 2017 r. w sprawie nadania statutu Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa (Dz. U. z 2018 r. poz. 2233, ze zm.).
7. Zarządzenie Nr 10 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 27 marca 2017 r. w sprawie powołania Pełnomocnika do spraw utworzenia Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (Dz. Urz. Min. Rol. i Roz. Wsi poz. 3) – uchylone z dniem 1 marca 2018 r. na podstawie zarządzenia Nr 5 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 lutego 2018 r.
8. Zarządzenie Nr 5 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 lutego 2018 r. uchylające zarządzenie w sprawie powołania Pełnomocnika do spraw utworzenia Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (Dz. Urz. Min. Rol. i Roz. Wsi poz. 1).

6.3. Zdjęcia

Zdjęcia 1–12

Z oględzin sposobu wykorzystania wynajmowanej przez centralę KOWR powierzchni w budynku przy ul. Inflanckiej 4, wykonane przez kontrolera NIK na podstawie art. 39 ustawy o NIK



ZAŁĄCZNIKI



ZAŁĄCZNIKI



ZAŁĄCZNIKI



6.4. Wykaz podmiotów, 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. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej
8. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
9. Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa
10. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
11. Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
12. Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

6.5. Stanowisko Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi do informacji o wynikach kontroli

Warszawa, dnia 20 lipca 2021



MINISTER ROLNICTWA I ROZWOJU WSI

Znak sprawy: DN.mr.073.47.2021

Pan Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
ePUAP

Szanowny Panie Prezesie,

odpowiadając na pismo z dnia 5 lipca 2021 r., o znaku: KRR.430.006.2021, przy którym przesłana została informacja o wynikach kontroli I/20/003 „Najem pomieszczeń biurowych przy ul. Inflanckiej 4 w Warszawie przez Centralę Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa”, na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200), uprzejmie przedstawiam stanowisko do tej informacji.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że oceny zaprezentowane przez Najwyższą Izbę Kontroli (powoływaną dalej jako „NIK”), w przesłanej informacji, w większości nie precyzują żadnych konkretnych zarzutów w odniesieniu do działalności Agencji Nieruchomości Rolnych (zwanej dalej „ANR”), czy też jej następcy prawnego – Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (powoływanego dalej jako „KOWR”), a tam gdzie NIK pokusiła się choćby o wskazanie kierunku pożądaných działań, abstrahują od faktycznie możliwych do uzyskania rezultatów. W związku z tym NIK sformułowała szereg zarzutów, pomijając ocenę, czy podjęcie działań w tym kierunku nie naraziłoby jednostki kontrolowanej na niegospodarność i marnotrawienie środków publicznych (takim działaniem byłoby np. zainicjowanie postępowania sądowego niemającego żadnych szans na powodzenie).

Należy zwrócić uwagę, iż kwestionowane w dalszej części pisma szczegółowe ustalenia NIK oparto nie na ustalonym stanie faktycznym, a na przyjętych hipotezach co do tego, jak ten stan mógłby wyglądać, przyjmując, że interes ANR i następnie KOWR należy oceniać nie z perspektywy daty dokonywania czynności, a z perspektywy zdarzeń, które miały miejsce później.

Ustalenia dokonane przez NIK nie uwzględniają również realiów negocjowania i realizacji kontraktów długoterminowych, ogólnej struktury procesu zawierania umów cywilnoprawnych poza reżimem prawa zamówień publicznych oraz zdarzeń o charakterze obiektywnym, na które kontrolowana jednostka nie miała wpływu.

Odnosząc się do oceny ogólnej w przedstawionej informacji (str. 6 i nast.), należy w pierwszej

kolejności stwierdzić, że ustalenie, iż umowa z dnia 22 lipca 2014 r. nie zabezpieczała interesów najemcy, jest ustaleniem nienależycie uzasadnionym i podjętym w wyniku arbitralnych ocen. Dalsza ocena, że nie podjęto „skutecznych” działań w celu „renegocjacji” bądź „rozwiązania” tej umowy wypływa z kolei z założenia, że istniały jakieś narzędzia, aby doprowadzić do rezultatu tam, gdzie żadnych skutecznych narzędzi nie było. Nie zdefiniowano bowiem nigdzie, co w istocie NIK ma na myśli stwierdzając, że coś „nie zabezpiecza interesów” jednostki. W istocie nie jest jasne, czy chodzi o to, że dany element, np. umowy, rozkłada ryzyko umowne w sposób, który premiuje jedną stronę kosztem drugiej, czy też chodzi o niezabezpieczenie w tym sensie, że strona mogłaby dysponować jakimiś narzędziami, którymi normalnie by nie dysponowała, aby rozwiązać jakąś sytuację, czy też chodzi o możliwość narzucenia drugiej stronie szkodliwych i powodujących u niej stratę rozwiązań, aby jej kosztem uzyskać jakiś rezultat. Postanowienia umów nie są bowiem w ten sposób analizowane, tj. analizuje się całość rozkładu postanowień umownych, czyli całą umowę, oraz zysków faktycznych. Innymi słowy, rozkład ciężarów i ryzyka kontraktowego może uzasadniać rozkład zysków faktycznych (np. lepsze zabezpieczenia skutkują zwykle wyższą ceną, a lepszy produkt lub usługa mogą skutkować koniecznością przyjęcia przez stronę je otrzymującą na dobrych warunkach finansowych większych ryzyk).

NIK wskazała, że system prawa przewiduje pewne możliwości wykorzystania instrumentów korzystniejszych dla jednostki, nie biorąc pod uwagę jednak, że w procesie negocjacji **jednostka publiczna nie może w sposób dowolny narzucać partnerowi prywatnemu warunków**. Tymczasem z zastrzeżeń NIK rysuje się obraz, jakoby ANR przez własne zaniedbanie pominęła te instrumenty, na których zastosowanie nie zgodził się wynajmujący (i żaden „rozsądny” wynajmujący również by się na tak dalece korzystne dla najemcy, a niekorzystne dla siebie, postanowienia nie zgodził).

Stawiane ANR zarzuty pomijają fakt, że w momencie zawierania umowy nikt nie był w stanie przewidzieć zmian organizacyjnych, jakie z woli ustawodawcy nastąpiły w 2017 r. i w związku z tym nie było możliwe zawarcie w umowie takich postanowień, które by zabezpieczały jednostkę przed konsekwencjami tych zdarzeń.

NIK nie wzięła przy tym pod uwagę, że:

- proces negocjacji umowy prowadzi do ścierania się ze sobą interesów stron, i żadna jednostka nie zadziała w nim na swoją szkodę, a będzie ważyć swoje interesy i uzyskiwać ustępstwa tam, gdzie jest dla tej strony istotne, czyniąc koncesje tam, gdzie forsowanie innych rozwiązań nie jest potrzebne albo celowe, albo tam, gdzie można w zamian uzyskać względniejsze warunki w sferach uznanych za kluczowe – i dotyczy to każdej ze stron umowy w dacie gdy ta jest zawierana. Tak więc siłą rzeczy, każdy kontrakt cywilnoprawny negocjowany w warunkach równości stron stosunku, będzie zawierał z obydwu stron pewne kompromisy, podejmowane z perspektywy jego zawarcia oraz sytuacji wówczas istniejącej i jej ewentualnych możliwych do przewidzenia zmian,

- ANR nie mogła i nie negocjowała postanowień, które w momencie zawierania umowy nie były jej potrzebne, gdyż byłoby to niezgodne z zasadami wiedzy i doświadczenia życiowego oraz praktykami rynku,
- W procesie negocjowania umów nie jest dopuszczalne takie rozłożenie ryzyka umownego, które krzywdzi stronę prywatną, zdecydowanie preferując stronę publiczną, przewidując nawet wprost uprawnienie do wywołania po drugiej stronie „szkody” (*vide*: wyartykułowane przez NIK oczekiwanie, że najemca będzie mógł jednostronnie najem zakończyć, a wynajmujący się na to zgodzi, albo najemca będzie w stanie wymusić na stronie prywatnej renegocjację kontraktu); nie może natomiast przyjąć pewnych rozwiązań umownych preferując ustępstwa w zakresie uznany za nieistotny, aby uzyskać lepsze warunki fizyczne (np. standard budynku, wyposażenia, wiek, lokalizację, które z uwagi na prestiż budynku skutkują chęcią wynajmującego zapewnienia sobie większej kontroli tego, jakie podmioty korzystają z tej powierzchni),
- jednostka publiczna nie jest władna jednostronnie podejmować czynności w abstrakcji od obowiązujących przepisów prawa i interesu umownego drugiej strony oraz obiektywnej wartości nabywanych praw,
- jednostka publiczna nie może podejmować działań, które są ryzykowne, kosztowne i nieracjonalne, jeżeli wskazuje na to przeprowadzona przez ten podmiot kalkulacja ryzyka, zysków oraz kosztów.

Z tego powodu NIK ustaliła, że nie tyle umowa najmu z dnia 22 lipca 2014 r. była dla jednostki niekorzystna, ile niektóre z jej postanowień są – w ocenie NIK, według stanu na rok 2021, „niezabezpieczające interesów” tej jednostki – przy czym mowa nie o interesach jednostki zawierającej umowę (tj. ANR), a interesach jednostki będącej jej następcą prawnym (tj. KOWR), w okresie od ponad 3 do ponad 6 lat od zawarcia samego kontraktu. Nie wzięto przy tym pod uwagę, że ANR potrzebowała nowej siedziby i musiała jakąś umowę najmu zabezpieczyć, na co wskazuje stan faktyczny, ponieważ kończył się najem w obiektach przy ul. Stawki 2 oraz przy ul. Dolańskiego 2, które to obiekty były w przeliczeniu na metr dość drogie, miały niezadowalający standard, były od siebie oddalone i nie były wystarczająco duże, aby zabezpieczyć ówczesne, zwiększające się potrzeby ANR.

Oznacza to, że ANR w 2013 r. nie była w sytuacji szukania „ewentualnie” nowej siedziby, korzystając po prostu z takiej możliwości, w wyniku kończącej się umowy. ANR była w sytuacji, w której potrzebowała taką siedzibę znaleźć, ponieważ było jasne, iż *status quo*, który ówczesnie panował, był niemożliwy do utrzymania. Tylko nowa umowa pozwalała ANR wynająć jedną siedzibę (w miejsce dwóch), w dogodnej, dobrze skomunikowanej lokalizacji, w wystarczająco dobrym standardzie, po rynkowej cenie, z uwzględnieniem wówczas rosnącego zatrudnienia. ANR zatem takiej siedziby poszukiwała i nie mogła po prostu zrezygnować z tego procesu, ponieważ nie miała, jak pokazuje stan faktyczny żadnej opcji „zapasowej”, co jest zresztą zdarzeniem całkowicie normalnym. Innymi słowy, ANR w tamtej dacie poszukiwała sposobu na zabezpieczenie swojej siedziby, nie zaś wyłącznie lepszej opcji najmu, niż ówczesnie obowiązująca (a warto dodać,

że w porównaniu do stanu z najmu przy ul. Stawki 2 oraz przy ul. Dolańskiego 2, najem przy ul. Inflanckiej przez pryzmat wszystkich mierzalnych parametrów, tj. od ceny poprzez lokalizację, jakość i wiek budynku, po powierzchnię, był dla ANR bardziej korzystny).

Obecna krytyka NIK zdaje się zatem nie wynikać z tego, że umowa na najem powierzchni przy ul. Inflanckiej 4 była dotknięta jakimiś rzeczywistymi mankamentami – była to bowiem umowa zapewniająca jednostce obiektywnie lepsze warunki niż stan wcześniejszy. ANR nabyła prawo do powierzchni taniej za metr, w znacznie lepszym standardzie, w dużo lepszej lokalizacji, w nowoczesnym budynku, zapewniając komfort i odpowiednią ilość miejsca swoim pracownikom oraz poprawiając standard obsługi interesantów. Najem, jak każdy na terenie Warszawy w przypadku podmiotów publicznych najmujących na rynku komercyjnym, był zawarty na czas określony, bez umownego prawa wypowiedzenia, rozumianego jako prawo do wypowiedzenia umowy w konkretnym kontekście czasowym bez żadnego powodu i uzasadnienia, które strony mogą przewidzieć na zasadzie art. 673 § 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740, z późn. zm.). NIK oczywiście zwraca uwagę na fakt, że takie uprawnienie można było przewidzieć, tyle, że sama hipotetyczna możliwość jest w tym przypadku bez znaczenia, a nadaje jej się w informacji znaczenie doniosłe. Pominięto przy tym ocenę, czy tego rodzaju zabezpieczenia były realne do uzyskania.

Dokonując oceny NIK pomija również tę okoliczność, że postanowienia umowy zapewniały trwały stosunek najmu zgodnie z modelem ustawowym i jest to model powszechnie stosowany. NIK nie kwestionuje takich umów w przypadku żadnych jednostek publicznych (warto zresztą zauważyć, że kontrakt na ul. Karolkową również jest zawarty w dokładnie tym samym modelu, a nie jest krytykowany za ten fakt, zaś w informacji o wynikach kontroli KSR-41011/2006, Nr ewid.156/2006/P06103/KSR, dotyczącej Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, wprost kwestionowano najmy krótkoterminowe i niestabilne jako niegospodarne). Wydaje się w konsekwencji, że NIK przyjmuje w przypadku omawianej kontroli nieobiektywne standardy oceny.

Skoro zatem ani model umowy, ani jej obiektywna wartość dla jednostki nie mogą zostać zakwestionowane, wydaje się, że wniosek, iż umowa ta „nie zabezpieczała interesów” ANR wynika wyłącznie z tego, że po kilku latach wprowadzona została ustawa, która przeorganizowała zadania jednostki, znosząc ją i umieszczając jej masę majątkową w innym podmiocie, przy znaczącej redukcji kadr. Innymi słowy, NIK ustaliła, że skoro weszła w życie ustawa, która zmieniła stan faktyczny, w którym osadzone były uprawnienia i obowiązki związane z najmem siedzib, to negatywnym zdarzeniem jest to, że jednostka tej sytuacji nie rozwiązała. NIK jednak, i to wydaje się kluczowym błędem informacji, który rzutuje na jej częściową wadliwość, nie wskazała, czy było możliwe jej rozwiązanie. Obiektywnie wiążące jednostkę przepisy i kontrakty wskazują, że NIK zdaje się milczeniem przyjmować fakt, iż istotnie tak jest, w konsekwencji koncentrując jednak negatywną ocenę na tym, że w latach 2013 i 2014 ANR nie przewidziała tej sytuacji i zawierając dość rutynową umowę nie wprowadziła do niej postanowień, powodując, że KOWR w latach 2017-2021 nie miał narzędzi, aby umowę zakończyć.

Warto jednak dodać, że NIK, usiłując uzasadnić swoją ocenę, stwierdza w sposób nieprawidłowy na str. 23 informacji, że „wnioski opinii [Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej] mogłyby być odmienne” gdyby przedstawiono jej [Prokuratorii] inne okoliczności faktyczne, dokumenty lub informacje. Tyle, że w istniejącej rzeczywistości to właśnie taki stan faktyczny jaki przedstawiono Prokuratorii Generalnej RP do zaopiniowania zaistniał, i PGRP potwierdziła dobitnie prawidłowość oceny, iż inicjowanie procesu sądowego w przypadku umowy najmu pozbawione było szans na sukces. Argumentacja NIK w tym zakresie jest zatem nietrafna.

Jednocześnie NIK zarzuca jednostce brak wydatkowania środków na proces sądowy, przy braku jego szansy na sukces, czyli wymaga od jednostki kontrolowanej działania niegospodarnego, które zapewne przy następnej kontroli tego obszaru zostałyby wytknięte. Innymi słowy NIK stwierdza, że w jej ocenie należało pozwać wynajmującego, choć nie było do tego obiektywnych podstaw. Tymczasem zainicjowanie postępowania sądowego nie zostało uznane przez KOWR za celowe, ponieważ nie wiązało się z jakąkolwiek szansą na wygraną potencjalnego procesu. NIK nie formułuje przy tym żadnej argumentacji, która wskazywałaby, że taki proces miałby szanse na powodzenie, a jedynie ogranicza się do wskazania, że „za rezygnacją z drogi sądowej nie powinny przesądzać koszty”, zapominając, że to nie koszty były argumentem przeciwko występowaniu na drogę sądową, a brak szans na wygraną. Jednocześnie NIK utrzymała, pomimo zarzutów zgłaszanych przez KOWR, niezgodne z prawdą stwierdzenie, że „W opinii prawnej Biura Prawnego i Zamówień Publicznych KOWR z dnia 6 maja 2020 r. wskazano na dopuszczalność skorzystania z takiego narzędzia”. Jest to wniosek, który z omawianej opinii nie wynika, ani też opinia ta nie zawierała takiego wskazania. Zastrzeżono w niej bowiem, iż możliwość wywiedzenia takiego powództwa jest zasadniczo teoretyczna, ponieważ wymagałaby stwierdzenia „rażącej straty” po stronie KOWR. Taka rażąca strata nie mogła być po stronie KOWR w żaden realny sposób wykazana, ponieważ aby ją wykazać, należałoby udowodnić, że strata wynikająca z poszanowania kontraktu jest na tyle duża, że zagraża istnieniu jednostki. Tymczasem koszty ponoszone na najem powierzchni przy ul. Inflanckiej nie stanowią nawet 1% budżetu KOWR i Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. W żaden sposób nie świadczy to zatem o „dopuszczalności skorzystania z takiego narzędzia”, a wręcz przeciwnie – wskazuje na fakt, iż w omawianym narzędziu nie można było upatrywać żadnej realnej szansy na sukces.

NIK nie dokonała przy tym, co należy podkreślić, analizy kontraktu jako całości, dokonując jedynie wrywkowej analizy jego elementów, stosując nieostre kryteria oceny, które za każdym razem z innych przyczyn pozwalają zakwestionować postanowienia umowne bądź działania. NIK np. kwestionuje ujęcie zobowiązań w euro, nie wskazując na żadne realne zastrzeżenia poza „ryzykiem różnic kursowych”, nie wyjaśniając w żaden sposób tego zastrzeżenia czy celu jego umieszczenia w informacji, ani nie odnosząc się nijak do faktu, że „ryzyko” to działa w obie strony i raz jest korzystne dla najemcy, a raz dla wynajmującego, a zatem z perspektywy kontraktowej stanowi ono postanowienie całkowicie neutralne.

Nie sposób przy tym nie zauważyć, że zastosowane przez NIK elastyczne kryteria oceny powodują, że w istocie NIK sformułowała oceny bez żadnego ich uzasadnienia, arbitralnie kreując dla każdego przypadku taki standard oceny, który pozwala na zakwestionowanie działania jednostki kontrolowanej. Innymi słowy, tam, gdzie podjęto działania i efekt uzyskano, oceniono, iż efekt ten był niewystarczający. Tam z kolei, gdzie podjęto działania, a efektu nie uzyskano, oceniono, iż należało go uzyskać (choć nie wiadomo jak, ponieważ NIK nie wyjaśnia, w jaki sposób miałyby być to możliwe). Końcowo, tam, gdzie działań podjąć się nie dało, albo byłyby one nieskuteczne, w sposób sprzeczny oceniono, że z jednej strony należało w jakiś sposób doprowadzić do tego, aby stan taki nie powstał, a z drugiej – i tak te działania podjąć.

Powyższa elastyczność założeń i zmieniających się standardów oceny powoduje wyciąganie przez NIK dalszych, wadliwych wniosków, wyprowadzonych z założenia, że gdyby jednostka zrealizowała jakieś bliżej niesprecyzowane działania, albo podjęła jakieś nieokreślone zabiegi, szczególnie przewidując w 2014 r., że część wynajmowanej powierzchni stanie się dla niej w latach 2017-2020 zbędna, mogłaby uzyskać „lepsze” warunki umowne, choć nie wiadomo jak oraz jakie. O ile informacja oferuje szczątkowe uzasadnienie w niektórych zakresach, to uzasadnienie to jest nietrafne. Samo wskazanie na możliwość formalnoprawną zawarcia w umowie postanowień nie rzutuje bowiem nijak na ocenę, że w istocie dało się je wynegocjować.

Ocena NIK za punkt istotny dla jej dokonania przyjmuje jako perspektywę nie datę podejmowania przez jednostkę określonych decyzji, ale perspektywę momentu formułowania wystąpienia, tj. po upływie ponad 6 lat. Tak przyjęta perspektywa powoduje, że KOWR zarzucane jest nieuwzględnienie przez ANR w 2014 r. okoliczności, które miały miejsce w 2017 r. w wyniku zmiany przez ustawodawcę przepisów powszechnie obowiązującego prawa. Zmiana ta, co warto zauważyć, doprowadziła nie tylko do zniesienia dwóch jednostek, z przekazaniem zasobu, ich praw i obowiązków nowej, jednej jednostce, ale też zredukowała sumę etatów tych jednostek o ok. 30%. Co więcej, poczynione przez NIK założenia tworzą wrażenie, jakby ANR była w pozycji, w której mogła swobodnie narzucić drugiej stronie stosunku zobowiązaniowego niemal dowolne warunki, w tym uwzględniające fakt późniejszego zniesienia ANR, stan etatyżacji w latach 2017-2020 oraz możliwe wówczas rozwiązania sytuacji nadmiarowej powierzchni tak, jak gdyby te okoliczności można było w 2014 r. przewidzieć i im przeciwdziałać tak, jak gdyby interes umowny drugiej strony kontraktu nie istniał.

Co więcej, NIK wskazuje, że jednostka powinna była podjąć „skuteczne” działania, aby sytuację „rozwiązać”, z pominięciem norm powszechnie obowiązującego prawa, stanu zobowiązań umownych oraz zasady racjonalnego wydatkowania środków publicznych. NIK pomija przy tym, że proponowane przez nią działania zostały ocenione przez KOWR i PGRP jako nieracjonalne, prowadzące do powstania zbędnych kosztów przy braku gwarancji lub choćby satysfakcjonującego prawdopodobieństwa uzyskania pozytywnego rezultatu. Wydaje się, iż NIK ocenia w istocie nie to, czy podjęte działania były racjonalne, poprzedzone rzetelną analizą i strategią postępowania, w zgodzie z obowiązkami jednostki oraz wiążącymi ją przepisami prawa.

Ocena NIK, z tej końcowej perspektywy, obejmuje wstecznie kolej zdarzeń, wymagając wdrożenia dedykowanych, czasem niemożliwych w realiach prawnych wiążących strony środków, niejako w antycypacji problemów, które jeszcze w tamtym czasie się nie ujawniły i nie było nawet podstaw do przewidywania, że się ujawnią. **Ocena NIK sprowadza się do zarzucenia jednostce, iż nie potrafiła ona przewidzieć nastąpienia pewnych zdarzeń w przyszłości i nie podjęła w oparciu o takie przewidywania adekwatnych działań na lata przed wystąpieniem tych niezależnych zdarzeń.**

Dokonując analizy pierwotnej umowy, z czego wypływają wszelkie dalsze zarzuty, które zostały działalności ANR postawione, NIK pominęła całkowicie wskazany w toku kontroli fakt, iż jednostka ta negocjując umowę najmu zabiegała przede wszystkim o zabezpieczenie swoich podstawowych i fundamentalnych interesów, tj.:

- okoliczności, iż jednostka musiała mieć siedzibę, a stan ówczesny był niemożliwy do kontynuowania,
- okoliczności, że potrzebuje dodatkowej powierzchni i nie chce za nią przepłacić, co zostało zabezpieczone (nowa siedziba była w przeliczeniu na metr tańsza niż każda z dwóch poprzednich, ale nie powiązано tego zysku w negocjacji z resztą treści umowy, traktując kontrakt nie jako całość, a jako rozczłonkowane części, z których każdą można było indywidualnie zmienić, co jest oczywiście nieprawidłowym założeniem, albowiem kontrakt jest negocjowany jako całość, i strony czynią sobie w jego ramach ustępstwa dla ochrony swoich fundamentalnych, a nie hipotetycznych interesów),
- notoryjnej okoliczności, że nie jest w stanie, jako jednostka sektora finansów publicznych funkcjonująca w oparciu o roczny plan finansowy, zrealizować jednorazowo wielomilionowej płatności za dostosowanie nieruchomości do swoich potrzeb z ryzykiem późniejszej utraty tych nakładów w przypadku zakończenia najmu i musi w tym zakresie znaleźć takiego wynajmującego, który byłby skłonny sam ponieść takie koszty i „rozłożyć je sobie” w czynszu najmu na okres wieloletniego kontraktu,
- okoliczności, że najem nie zostanie zakończony bez powodu przez wynajmującego, co zostało zabezpieczone, a gdzie NIK czyni niezgodne ze stanem faktycznym ustalenie, że wyłączne prawo wypowiedzenia umowy leżało po stronie wynajmującego, podczas gdy żadna ze stron nie miała prawa do wypowiedzenia umowy w czystym rozumieniu art. 673 § 3 Kodeksu cywilnego, przy czym wynajmujący prawo wypowiedzenia mógłby nabyć, ale wyłącznie w sytuacji, gdyby ANR (później KOWR), zaniechała realizacji swoich zobowiązań finansowych lub poważnie naruszyłyby wymienione w umowie zakazy (zmiany przeznaczenia przedmiotu najmu, podnajmu lub cesji); aby jednak skorzystać z tych ekstraordynaryjnych uprawnień do wypowiedzenia kontraktu, musiałyby zaistnieć ku temu podstawy, które w normalnym toku realizacji najmu nigdy nie zaistnieją (najemca musiałby np. przestać płacić albo sprzeniewierzyć się celowi najmu); postanowienia umowy były zatem w tym zakresie symetryczne i wynikały z faktu, iż strony umowy wiązały się trwałym, a nie mocno tymczasowym stosunkiem najmu. Co więcej,

ich naruszenie i tak wiązałyby się z zapłatą za wszystkie zobowiązania powzięte wobec wynajmującego w wyniku przyjęcia przez niego ryzyka i kosztów robót fit-out, oraz pozostałego okresu najmu, co było naturalną konsekwencją przyjęcia kolosalnego ryzyka wykonania tych robót na wyłączny koszt i ryzyko wynajmującego,

- okoliczności, że czynsz najmu nie ulegnie gwałtownej, nieprzewidywalnej zmianie, np. w wyniku wypowiedzenia go, co zostało zabezpieczone, lecz co NIK całkowicie pominęła, choć pozostaje to bardzo istotnym elementem całego kontraktu rzutującym na jego ocenę,
- okoliczności, że istnieje jedynie wąski segment nieruchomości położonych w dostatecznie dobrej lokalizacji, o odpowiednio dużym metrażu, dostatecznie dobrze skomunikowanej (lokalizacja przy ul. Inflanckiej była skomunikowana z każdym środkiem transportu dostępnym w aglomeracji warszawskiej), zapewniającej dostatecznie dużo miejsca użytkowego, w tym sal konferencyjnych oraz innych udogodnień dla interesantów, z uwzględnieniem specyfiki interesantów (rolnicy, zwykle przyjeżdżający do ANR z oddalonych miejscowości).

W efekcie NIK nie dokonała całościowej oceny umowy, a jedynie jej poszczególnych, wyrwanych z kontekstu postanowień. Trzeba w tym miejscu podkreślić, że ocena umowy jako całości prowadzi do wniosku, że był to kontrakt korzystny dla ANR.

ANR uzyskała korzystne warunki najmu, tj. dobrą stawkę za metr, wysoki standard, dobrze skomunikowaną lokalizację, oraz brak możliwości wypowiedzenia czynszu najmu oraz brak, z żadnej ze stron, możliwości zakończenia najmu „zwykłym” wypowiedzeniem bez konkretnej przyczyny. Faktycznie wszystkie zarzuty NIK wypływają z założenia, że negocjując umowę nie przewidziano, że w 2017 r. ANR zostanie zniesiona, a jej zadania zostaną połączone z zadaniami innej zniesionej agencji, przy redukcji sumy etatów agencji o ok. 30%. Nie można więc przyjąć, że ANR zadziałała wbrew swojemu interesowi w 2014 r. podejmując decyzję, że trwały stosunek najmu o w miarę zamrożonej kwocie czynszu, ulegającej jedynie waloryzacji o przewidywalne, stabilne wskaźniki, z wysokim rabatem.

Z tej perspektywy, warto zauważyć, że wszelkie kwestionowane dalej fragmenty oceny sformułowane w informacji nie są uzasadnione. Nie zawierają one bowiem żadnych elementów, które byłyby konieczne, aby te oceny uznać za słuszne:

- 1) żadna z kwestionowanych ocen nie zawiera ani kontekstu, ani wzorca zgodnego z prawem postępowania (tzn. jak należało się zachować, aby zachowanie oceniono pozytywnie lub neutralnie), a jeśli, to ten wzorzec jest na tyle elastyczny, że wydaje się być dostosowany dokładnie do tego, aby poczynić zarzut w stosunku do jednostki,
- 2) żadna z kwestionowanych ocen nie uwzględnia przepisów jakie obligowały jednostkę do zachowania, którego NIK oczekuje, albo opiera się na wadliwej wykładni tych przepisów, oczekując rezultatu tam, gdzie standardem oceny winno być staranne działanie; tam zaś, gdzie ani jedno, ani drugie nie jest wymagane, NIK domaga się stosowania dodatkowych, podwyższonych standardów, których żaden przepis prawa od jednostki nie wymagał,

3) żadna z kwestionowanych ocen nie została sformułowana w sposób umożliwiający weryfikację, czy w istocie jednostka miała jakiegokolwiek podstawy zachować się inaczej. Stąd nie są one uzasadnione, ani opisane, ani też nie zawierają żadnego odniesienia do całości kontrolowanej materii, co czyni je dowolnymi i niemożliwymi do weryfikacji. NIK wskazuje bowiem, że ocenia coś negatywnie, ale nie wskazuje na naruszenie przez jednostkę zasad, a jedynie na niezadowalający rezultat, w sytuacji, w której z uwagi na splot okoliczności pozostających poza wpływem tej jednostki wpłynął na powstanie tego rezultatu.

Warto też zwrócić uwagę, że dane podawane przez NIK również są zestawiane w sposób nieobiektywny. Przykładowo, na str. 12, w akapicie 2, zarzucono, że uzyskane przez KOWR przychody z podnajmu w latach 2018-2020 wynosiły 241,8 tys. zł, przy czym koszty na utrzymanie tej powierzchni wyniosły w tym okresie 20 777,6 tys. zł. Powierzchnia KOWR w budynku GBC do dnia 31 marca 2019 r. (do czasu konsolidacji Centrali KOWR w budynku przy ul. Karolkowej), była w pełni wykorzystywana na działalność KOWR (z wyjątkiem podnajmu powierzchni na potrzeby Biura Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorstw w okresie od dnia 22 października 2018 r. do dnia 7 grudnia 2018 r.), dlatego też wskazywanie kosztów utrzymania powierzchni za 2018 r. i część za 2019 r. w tym „zestawieniu” nie ma uzasadnienia, ponieważ koszty te były ponoszone w związku z działalnością statutową KOWR. Jednakże, takie zestawienie buduje obraz, jakby jednostka „zmarnowała” w ciągu dwóch lat kwotę 20,7 mln zł.

Podobnie ma się rzecz z prezentowaną przez NIK kwestią odsetek od depozytu gwarancyjnego. NIK określiła ich wysokość, wiedząc, że rachunek, na którym znajdował się depozyt gwarancyjny nie jest oprocentowany, lecz wskazując na to, ile na innym rachunku udałooby się uzyskać odsetek od kwoty wielkości depozytu gwarancyjnego. NIK więc nakazuje KOWR dochodzenie tych odsetek, pomijając fakt, iż takie świadczenie nie jest należne i nie da się go nawet obliczyć. Stąd, przedstawienie w informacji, że „zgodnie z wyliczeniem KOWR przedstawionym w trakcie kontroli” odsetki wyniosły 30,9 tys. zł nie jest prawdziwe, ponieważ KOWR nie wyliczał odsetek od depozytu, które winien był uzyskać, albowiem nie winien był uzyskiwać żadnych odsetek w „ustalonej” wysokości.

Tymczasem umowa najmu nie przewidywała żadnego rzeczywistego zobowiązania wynajmującego do uzyskiwania odsetek od depozytu, a jedynie obowiązek przekazania ich najemcy w przypadku ich uzyskania. Brak było zatem podstaw prawnych do dochodzenia takiego roszczenia, skoro wynajmujący takich odsetek nie uzyskał.

Ponieważ umowa nie precyzuje ani obowiązku przechowywania depozytu na koncie oprocentowanym, ani tym bardziej żadnej minimalnej wysokości odsetek, wniosek NIK o niezgodności działania KOWR z art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305), jest wnioskiem wadliwym. Nie można bowiem skutecznie zarzucić jednostce niedochodzenia nieistniejącej należności w nieznaney i niemożliwej do stwierdzenia wysokości. NIK w tym zakresie wymaga od jednostki dochodzenia świadczenia, które:

- nie było należne, ponieważ nie istniało,
- nie dało się – co wynika *explicite* z jego nieistnienia – określić wysokości takiego świadczenia,
- nie dało się wykazać, aby spełniły się przesłanki do nabycia takiego świadczenia oraz uprawnienia do jego żądania, ponieważ nie było ono przewidziane w umowie.

W konsekwencji, ocena NIK wymaga podjęcia od KOWR działań niegospodarnych, tzn. prowadzenia i poniesienia kosztów procesu bez szans na sukces.

NIK nie oddziela również, co powinno mieć miejsce, w sposób jednoznaczny sytuacji ANR od sytuacji KOWR. Warto zauważyć, że projekt optymalizacji i reorganizacji agencji rolnych został zainicjowany w sierpniu 2016 r. ANR, rozpoczynając poszukiwania swojej siedziby i negocjacje umowy, które zakończyły się zawarciem umowy najmu w 2014 r., nie mogła zatem przewidzieć, że jej prawa i obowiązki przejmie w 2017 r. KOWR, a ona sama zostanie zniesiona.

Dalszym przykładem nieprawidłowych stwierdzeń zawartych w informacji jest wskazanie, że nie podjęto działań sądowych, pomijając fakt, iż w kontrolowanej jednostce oceniono, iż podejmowanie takich działań nie jest związane z szansami na sukces i wiązałoby się z wydatkami, które w prawdopodobnym wyniku sprawy nie przyniosłyby żadnych rezultatów, konsekwencją czego był wybór perswazji jako metody rozwiązania sprawy. NIK to ustalenie kwestionuje, nie wskazując, że istniała jakaś szansa uzasadniająca wdanie się w spór sądowy, a wskazuje, że w spór należało wejść „co do zasady”, bowiem kwoty czynszu ponoszone co miesiąc na zbędną powierzchnię były znaczne. Ta argumentacja oczywiście mogłaby być trafna, gdyby nie fakt, że niezależnie od comiesięcznych wydatków na czynsz, wydatkowanie kwoty na opłatę od pozwu, koszty procesu i zastępstwa procesowego, przypuszczalnie także opłatę od apelacji, w łącznej wysokości od 250 do 500 tys. zł, w zależności od tego pod rządami jakich przepisów o kosztach sądowych w sprawach cywilnych postępowanie zostałyby wszczęte, dalej byłoby to działanie niegospodarne.

NIK wskazała również, że w umowie należało przewidzieć instrumenty pozwalające na jej wypowiedzenie przez najemcę. Trzeba jednak podkreślić, że najemcy przysługują z jednej strony uprawnienia do wypowiedzenia najmu w przypadkach określonych w ustawie (np. przewidzianych w art. 664 § 2 Kodeksu cywilnego), z drugiej zaś strony – **dla wynajmującego przewidziano prawo do wypowiedzenia umowy wyłącznie w sytuacjach konkretnych działań lub zaniechań najemcy – opisanych szczegółowo wcześniej. W związku z tym, zarzuty NIK pomijają okoliczność, iż żadna ze stron umowy nie mogła wypowiedzieć umowy najmu w „normalnym” toku czynności, a obie ze stron mogły to uczynić w przypadku rażącego naruszania przez drugą stronę jej umownych zobowiązań.** Dopiero mając to na uwadze można stwierdzić, że stan faktyczny został opisany w sposób wyczerpujący, albowiem z wrażenia, że postanowienia umowy były tu nierówne, ustalenie zmienia się i wskazuje na ich symetryczność (ustawa chroni bardziej najemcę, a więc symetryczne postanowienia przewidziano w umowie dla wynajmującego).

Warto przy tym zwrócić uwagę, że celem ustawowego uregulowania trwałych stosunków najmu i regulacji art. 673 § 3 Kodeksu cywilnego jest możliwość skonstruowania takich umów najmu,

które oddają wolę stron, aby wejść w długotrwały, niemożliwy do łatwego zerwania stosunek umowny. Trwałość stosunku zapewnia ograniczenie kosztów operacyjnych i wynagrodzenia wynajmującego, konsekwencją czego NIK, przykładowo w publicznie dostępnej Informacji KSR-41011/2006, Nr ewid. 156/2006/P06103/KSR, kwestionowała zawieranie najmów krótkotrwałych i niestabilnych. Gdy obie strony mają pewność okresu trwania stosunku umownego, stosowne ryzyko jego przedwczesnego zakończenia nie jest przez nie uwzględniane w umowie i w wynagrodzeniu. W związku z tym, zarzut NIK, że korzystając z tej przyznanej przez ustawę możliwości, ANR zadziałała na swoją niekorzyść jest zarzutem wadliwym, czynionym z uwagi na omówione na wstępie błędne założenia co do metod i możliwości negocjacji takich kontraktów oraz realiów rynkowych.

Również oceny wybranych postanowień umownych formułowane przez NIK zawierają liczne mankamenty. Przykładowo ocena w zakresie zobowiązań na wypadek zerwania umowy najmu powieliła sformułowanie, iż uprawnienie do rozwiązania umowy przewidziano wyłącznie na rzecz wynajmującego, co jest skrótem myślowym, mogącym wywołać negatywny odbiór sprawy oraz ujmując zastrzeżenie zapłaty kary umownej jako argument za brakiem równomiernego rozkładu ryzyka umownego pomiędzy stronami. Tymczasem wniosek sformułowany przez NIK, stanowi ocenę tego, co było interesem ANR w 2013/2014 r. Uwzględniając, że ANR nie planowała ani postanowień umowy łamać, ani cedować praw lub podnajmować własnej siedziby, czego nie zakłada żaden podmiot taką siedzibę najmu, nie planowała również nieterminowo realizować płatności, te postanowienia nie wiązały się z żadnym istotnym dla niej ryzykiem. Dla ANR fundamentalnym ryzykiem byłyby zupełnie inne elementy, problemy, które autentycznie, z perspektywy zawierania umowy, mogłyby się zmaterializować, takie jak:

- 1) możliwość utraty siedziby w każdej chwili (poprzez faktyczne zastrzeżenie, w rozumieniu art. 673 § 3 Kodeksu cywilnego, umownego terminu wypowiedzenia umowy bez powiązania go z przyczynami zależnymi wyłącznie od działania drugiej strony umowy), co skutkowałoby koniecznością zmiany siedziby, oraz ponoszenia wszelkich kosztów z tym związanych ponownie,
- 2) możliwość nagłego, nieprzewidywalnego wzrostu kosztów najmu (poprzez wypowiedzenie czynszu najmu przez wynajmującego),
- 3) brak możliwości dostosowania nowej siedziby do własnych potrzeb (gdyby wynajmujący nie przyjął na siebie wszelkich kosztów i ryzyka w tym zakresie),
- 4) brak zdolności ANR do zapewnienia obsługi interesantów (np. w wyniku konieczności relokacji do lokalizacji źle skomunikowanej),
- 5) konieczność wyłaniania w trybie przepisów prawa zamówień publicznych na własne ryzyko i koszt usługodawców usług takich jak: sprzątnięcie, ochrona, serwis infrastruktury, klimatyzacji, oraz konieczność zatrudnienia obsługi administracyjnej takich procesów.

Żadne z ww. ryzyk nie mogły się zmaterializować, ponieważ wszystkie zostały umownie wyłączone. Wszelkie ryzyka faktyczne, dużo większe i poważniejsze, niż nieistniejący w 2014 r. problem cesji, jak ryzyko podwykonawców usług bieżących, robót fit-out i ryzyka czynszowe, ponosił

w sprawie wynajmujący. To, że ANR zgodziła się w konsekwencji na regulacje zapewniające wynajmującemu pewien pakiet uprawnień uwzględniających te ryzyka nie stanowi o tym, iż zawarta umowa nie zabezpieczała jej interesów – przeciwnie, stanowi to dowód tego, iż każda ze stron zabezpieczyła swoje interesy. Najemca, poprzez upewnienie się, że trwały stosunek najmu zapewni mu w perspektywie długoletniej siedzibę niezależnie od stanu rynku bez możliwości, że wynajmujący się go „pozbędzie”, jak tylko stawki czynszu najmu w okolicy wzrosną, a także upewnienie, że nie będzie musiał ponosić żadnego ryzyka współpracy z zewnętrznymi zleceniobiorcami w zakresie sprzątnięcia, ochrony, serwisu, napraw, oraz kosztów administracyjnych obsługi takich procesów po swojej stronie, a wynajmujący poprzez upewnienie się, że po poniesieniu wielomilionowych nakładów i przejęciu całego ryzyka obsługi budynku, zawierania umów z podwykonawcami, usługodawcami i podmiotami trzecimi, nie zostanie pozbawiony dochodu, aby utrzymać przedmiot najmu. **Reasumując, oceny przedstawione przez NIK są arbitralne, co wynika z przyjęcia niewłaściwej perspektywy (ocena procesu zawarcia umowy z 2013/2014 r. przez pryzmat zdarzeń zaistniałych po 2017 r.) oraz nieprawidłowej analizy postanowień zawartej umowy (pojedyncze regulacje w miejsce oceny całości kontraktu, brak wzięcia pod uwagę i skatalogowania istotnych interesów jednostki).**

Odnosząc się do skierowanego do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wniosku o „wzmocnienie nadzoru nad działalnością KOWR, w szczególności w zakresie wydatkowania środków publicznych na utrzymanie najmowanej powierzchni w sposób oszczędny, z zachowaniem uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów”, należy podkreślić, że Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi przeprowadziło w KOWR kontrolę, którą objęto działania podjęte przez KOWR dotyczące organizacji m.in. siedziby Centrali KOWR w okresie od dnia 1 września 2017 r. do dnia 4 sierpnia 2020 r., z możliwością zasięgnięcia informacji z okresów wcześniejszych w odniesieniu do jednostek będących poprzednikami prawnymi KOWR. Kontrolę poddano gospodarowanie posiadaną lub wynajmowaną powierzchnią biurową, celowość i skuteczność działań mających na celu optymalizację wydatków ponoszonych na utrzymanie siedzib KOWR objętych kontrolą oraz prawidłowość realizacji tych działań i ich monitorowanie.

Skierowane do Dyrektora Generalnego KOWR wystąpienie pokontrolne z dnia 8 grudnia 2020 r. zawierało zalecenia pokontrolne zalecające podjęcie działań w celu:

- 1) ograniczania wydatków na wynajem powierzchni biurowej,
- 2) dokumentowania procesu monitorowania przez kierownictwo KOWR działań optymalizacyjnych dotyczących organizacji siedzib jednostek KOWR tj. notatek, protokołów i innych dokumentów z posiedzeń kierownictwa KOWR,
- 3) wdrożenia narzędzi do monitorowania działań optymalizacyjnych dotyczących organizacji siedzib jednostek KOWR,
- 4) przestrzegania obowiązku informacyjnego dot. zamieszczania na stronie internetowej terminu wykonania zamówienia publicznego i warunków płatności zawartych w ofertach złożonych w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego,

- 5) wdrożenia przeglądu stanowiskowego pod względem BHP, zastosowanego w Oddziale Terenowym KOWR w Warszawie jako dobrej praktyki, w innych jednostkach organizacyjnych KOWR.

Wyznaczono przy tym termin dwóch miesięcy od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego, na poinformowanie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o podjętych działaniach w celu zrealizowania zaleceń pokontrolnych.

W rezultacie prowadzonego monitoringu wykonania zaleceń pokontrolnych ustalono, że zalecenia zostały zrealizowane. W odniesieniu do zalecenia pokontrolnego polegającego na ograniczeniu wydatków na wynajem powierzchni biurowej Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi dodatkowo polecił, by KOWR opracował dokument strategiczno-prognostyczny ograniczenia wydatków uwzględniający terminy zakończenia obecnie obowiązujących umów najmu, a jego wdrażanie poddał monitoringowi kierownictwa KOWR. Dokument taki został przez KOWR opracowany i przedstawiony Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi przy piśmie z dnia 20 maja 2021 r. Wynika z niego, że w odniesieniu do siedziby Centrali KOWR, w związku z kończącym się okresem obowiązywania umów najmu na oba zajmowane przez nią budynki, KOWR prowadzi analizę rynku nieruchomości biurowych pod kątem możliwości zapewnienia dalszego najmu, jak również prowadzi negocjacje z obecnym wynajmującym w celu przedłużenia okresu obowiązywania umowy najmu jedynie budynku położonego przy ul. Karolkowej (powierzchnia zlokalizowana w budynku przy ul. Inflanckiej nie jest brana pod uwagę jako potencjalny przedmiot przyszłego najmu). Analizowana jest również przez KOWR opcja budowy własnego budynku dla Centrali KOWR. Najbliższy możliwy termin realizacji ewentualnej inwestycji został jednak określony na drugie półrocze 2025 r., a więc do tego czasu istnieje potrzeba zapewnienia odpowiedniej powierzchni na lokalizację siedziby Centrali KOWR w drodze jej najmu.

Z wyrazami szacunku

z up. Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Szymon Giżyński
Sekretarz Stanu
/podpisano elektronicznie/

6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

KRR.430.006.2021

Warszawa, dnia 23 lipca 2021 r.

Opinia
do stanowiska Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi
w sprawie Informacji o wynikach kontroli I/20/003 „Najem pomieszczeń biurowych przy ul. Inflanckiej 4 w Warszawie przez centralę Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa”

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm.) przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie informacji o wynikach kontroli I/20/003 „Najem pomieszczeń biurowych przy ul. Inflanckiej 4 w Warszawie przez centralę Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa” zawartego w piśmie z 20 lipca 2021 r. (nr DN.mr073.47.2021)

Przedstawione w stanowisku Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi racje stanowią w gruncie rzeczy powtórzenie argumentacji jaka została przedstawiona przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (dalej KOWR) w trakcie kontroli NIK, a następnie ponownie podniesiona w zgłoszonych przez KOWR zastrzeżeniach do wystąpienia pokontrolnego i dotyczą oceny sposobu zabezpieczenia przez ANR interesów najemcy w umowie najmu oraz oceny sposobu zagospodarowania przez KOWR najmowanej powierzchni w budynku przy ul. Inflanckiej 4.

Zastrzeżenia były rozpatrzone 8 czerwca 2021 r. przez Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli i zostały oddalone. Uchwała Komisji Rozstrzygającej dotycząca złożonych zastrzeżeń jest ostateczna, zaś wyniki kontroli przedstawione w Informacji są zgodne z ww. uchwałą.

Niezależnie od powyższego, zwrócić należy uwagę, że argumentacja przedstawiona przez Ministra stanowi wyraz lekceważenia zasad gospodarki finansowej, określonych w przepisach ustawy o finansach publicznych, w tym w szczególności zasady celowego, racjonalnego i oszczędnego wydatkowania środków publicznych (art. 10 ust. 1 w zw. z art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych¹). Zarówno bowiem Agencja Nieruchomości Rolnych, jak również KOWR są jednostkami sektora finansów publicznych, co stwarza po stronie tych jednostek obowiązek stosowania zasad gospodarki finansowej, a wyniki kontroli wskazują, że uchybiono temu obowiązkowi.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w obszernym wywodzie przekonuje, że umowa najmu powierzchni przy ul. Inflanckiej podpisana w 2014 r. prawidłowo zabezpiecza interes najemcy. Twierdzenie takie jest niezrozumiałe w kontekście skutków finansowych jakie umowa ta wywołała dla najemcy. Umowa najmu doprowadziła bowiem do sytuacji, w której najemca począwszy od 1 kwietnia 2019 r. ponosi koszty utrzymania najmowanej powierzchni, mimo, że powierzchnia tej nie wykorzystuje, bowiem stała się dla niego zbędna, co zostało potwierdzone przez kierownika KOWR. Łączny koszt poniesiony przez KOWR na utrzymanie niezagospodarowanej powierzchni przy ul. Inflanckiej 4 począwszy od 1 kwietnia 2019 r. do 31 stycznia 2021 r. (tj. od dnia opuszczenia przez KOWR powierzchni przy ul. Inflanckiej 4 do dnia zakończenia kontroli) wyniósł 12 mln 728,2 tys. zł. Średniomiesięczny koszt najmu ww. powierzchni przykładowo w 2020 r. wyniósł 598,4 tys. zł². Przejawem bagatelizowania przez Ministra zasad gospodarki finansowej jest stwierdzenie, że ponoszenie powyższych kosztów nie stanowi rażącej straty dla jednostki, wobec tego, że - jak wskazuje Minister - „koszty ponoszone na najem powierzchni przy ul. Inflanckiej nie stanowią nawet 1% budżetu KOWR i Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa”. Twierdzenie Ministra, że wielomilionowa strata - w wysokości przekraczającej 12 mln zł - nie stanowiła istotnej pozycji finansowej dla KOWR jest zdumiewające, tym bardziej, że w rozumieniu przepisów kodeksu karnego, szkoda której wartość przekracza 1 000 000 złotych³ jest szkodą w wielkich rozmiarach.

¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 305.

² Zgodnie z ustaleniami kontroli zawartymi w wystąpieniu pokontrolnym z 15 lutego 2021 r. - średniomiesięczne koszty najmu powierzchni przy ul. Inflanckiej 4 wynosiły od 526,4 tys. zł w 2015 r. do 598,4 tys. zł w 2020 r. w zależności od kursu euro oraz wskaźnika indeksacji stawek czynszu.

³ Art. 115 § 7a w zw. z § 6 kk.

W kontekście natomiast oceny sposobu zagospodarowania przez KOWR najmowanej powierzchni przy ul. Inflanckiej 4 – nieprawdziwe jest twierdzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, że NIK nie dokonał oceny tego, czy podjęte przez KOWR działania związane z zagospodarowaniem powierzchni były racjonalne, poprzedzone analizą i strategią postępowania, w zgodzie z obowiązkami jednostki oraz wiążącymi ją przepisami prawa. W Informacji bowiem dokonano szerokiej oceny i wyводу w tym zakresie (str. 24 Informacji), wskazując, że działania związane z przeniesieniem pracowników centrali KOWR do budynku przy ul. Inflanckiej 4 nie zostały poprzedzone rzetelną analizą prawną, ekonomiczną i organizacyjną, dotyczącą sposobu postępowania ze zwolnionymi przez KOWR lokalami, wskazującą na zasadność przyjętego rozwiązania. Celem takiej analizy - na co NIK zwrócił uwagę w Informacji - powinno być wypracowanie skutecznych rozwiązań w celu wyeliminowania lub ograniczenia kosztów najmu poprzez np. rozwiązanie umowy najmu, przeniesienie praw i obowiązków do najmowanej powierzchni w budynku przy ul. Inflanckiej 4 na inny podmiot bądź podnajem niewykorzystywanej powierzchni. Wbrew twierdzeniom Ministra, w Informacji wskazano również na brak strategii (tj. harmonogramu) działań związanych z zagospodarowaniem zbędnych powierzchni biurowych. Przeniesienie pracowników centrali KOWR do budynku przy ul. Karolkowej 30 bez jednoczesnego zagospodarowania powierzchni w budynku przy ul. Inflanckiej 4, szczególnie przy świadomości ograniczeń wynikających z umowy najmu, a dotyczących braku możliwości jej wcześniejszego rozwiązania - było działaniem niegospodarnym, zwłaszcza, że obowiązujące przepisy nie obligowały do wykonywania przez pracowników instytucji państwowej obowiązków służbowych tylko w jednej lokalizacji.

NIK podtrzymuje stanowisko, że skoro KOWR podjął jednak decyzję o relokacji części pracowników, powinny temu towarzyszyć niezbędne działania zarządcze związane z zagospodarowaniem powierzchni budynku przy ul. Inflanckiej.

NIK podtrzymuje również negatywną ocenę w zakresie niepodjęcia skutecznych działań przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa w celu renegotjacji warunków umowy najmu bądź jej rozwiązania, w tym na drodze sądowej, w sytuacji gdy nieruchomości stała się zbędna na potrzeby jednostki. KOWR dokonał wyboru pozasądowego rozwiązania sprawy poprzez negocjacje (na drodze polubownej), rezygnując z drogi sądowej. Nieliczne próby negocjacji, w tym dotyczące skrócenia okresu najmu i rozwiązania umowy (przy postawie wynajmującego, którego stanowisko było jednoznaczne - nie przystawał on na proponowane warunki najemcy) stanowiło nieuzasadnione przedłużanie procesu negocjacyjnego. W tym stanie rzeczy, jedynie sąd powszechny był właściwy do definitywnego rozstrzygnięcia o rozwiązaniu umowy bądź zmniejszeniu wysokości świadczenia z umowy najmu, na podstawie art. 357¹ kc⁴. Co prawda przesłanki przywołanego przepisu mają charakter oceny, jednakże okoliczność ta – co podkreślono w Informacji (str. 22) - sama w sobie nie mogła stanowić uzasadnienia do rezygnacji z wystąpienia na drogę sądową, szczególnie mając na względzie stosunek kosztów postępowania sądowego do wysokości średniamięсяcznych kosztów ponoszonych za najmowaną powierzchnię oraz perspektywę dalszego ich ponoszenia, w sytuacji gdy powierzchnia stała się zbędna i nie była wykorzystywana.

Wbrew twierdzeniom Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, opinia Biura Prawnego i Zamówień Publicznych KOWR z 6 maja 2020 r., jakkolwiek stanowiąca spóźnioną reakcję na zaistniałe okoliczności - wskazuje na dopuszczalność skorzystania z drogi sądowej.

Z kolei, przywoływana przez Ministra opinia Prokuratury Generalnej w przedmiocie ryzyka procesowego związanego z ewentualnym powództwem z tytułu nadzwyczajnej zmiany stosunków pozostaje bez wpływu na ustalenia, stwierdzone nieprawidłowości i wnioski NIK, bowiem oparta została o niepełne dane przedstawione przez KOWR, a ponadto odnosi się do uwarunkowań faktyczno-prawnych z daty jej wydania, tj. występujących w ostatnim roku trwania umowy najmu, podczas gdy ustalenia NIK dotyczą wcześniejszego okresu, tj. co najmniej 2018 r., gdzie droga sądowa była celowa.

Biorąc powyższe pod uwagę, NIK podtrzymuje oceny, stwierdzone nieprawidłowości i wnioski zawarte w Informacji.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli

Marian Bańas

⁴ Zgodnie z art. 357¹ § 1 kc, jeżeli z powodu nadzwyczajnej zmiany stosunków spełnienie świadczenia byłoby połączone z nadmiernymi trudnościami albo groziłoby jednej ze stron rażąca strata, czego strony nie przewidywały przy zawarciu umowy, sąd może po rozważeniu interesów stron, zgodnie z zasadami współżycia społecznego, oznaczyć sposób wykonania zobowiązania, wysokość świadczenia lub nawet orzec o rozwiązaniu umowy.