



SZEF KANCELARII PREZESA RADY MINISTRÓW

Tomasz Arabski

DKN-583-1(7)/09

Warszawa, dnia 17 lutego 2009 r.

**Pan
Mariusz Kamiński**

**Szef
Centralnego Biura Antykorupcyjnego**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 29 pkt 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów¹ oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania kontroli przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów² (dalej: *rozporządzenie w sprawie zasad i trybu kontroli*), Kancelaria Prezesa Rady Ministrów³ przeprowadziła od 27 października 2008 r. do 8 stycznia 2009 r. w Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (dalej: CBA lub Biuro) kontrolę pozyskiwania nieruchomości na siedziby delegatur Centralnego Biura Antykorupcyjnego w okresie od 24 lipca 2006 r. do 26 października 2008 r.

W związku z ustaleniami przedstawionymi w protokole kontroli, którego podpisania Pan Minister odmówił, stosownie do § 24 *rozporządzenia w sprawie zasad i trybu kontroli*, przekazuję *Wystąpienie pokontrolne*.

1. Działania CBA w zakresie pozyskiwania nieruchomości na siedziby delegatur należy ocenić negatywnie.

Po ponad 1,5 roku funkcjonowania 10 delegatur Biura, 6 spośród nich nadal nie posiada stałych siedzib⁴, a jedynie 2 delegatury korzystają z nieruchomości przeznaczonych na siedziby docelowe⁵. Niezapewnienie tym jednostkom lokali umożliwiających stabilne warunki realizacji

¹ Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199 ze zm.

² Dz. U. Nr 146, poz. 1414.

³ Departament Kontroli i Nadzoru.

⁴ Procedura nabywania siedziby docelowej dla Delegatury w Lublinie jest w toku.

⁵ Nieruchomości przeznaczone na siedziby docelowe 2 delegatur (w Białymstoku i Poznaniu) nie są wykorzystywane na ten cel. Obecnie wykonywana jest dokumentacja projektowa dotycząca remontu tych nieruchomości, a przewidywany czas uruchomienia

zadań ustawowych wynikało przede wszystkim z popełnionych przez CBA błędów o charakterze organizacyjno-zarządczym. Pomimo tego, że w chwili powołania delegatur (marzec 2007 r.) żadna z nich nie została wyposażona w siedzibę docelową, Kierownictwo Biura nie nadało odpowiedniego priorytetu temu obszarowi zarządzania CBA.

Do najistotniejszych nieprawidłowości mających wpływ na powyższą ocenę ogólną należą:

- niewłaściwe - z punktu widzenia zasad zarządzania - zaplanowanie, organizacja i przebieg procesu pozyskiwania siedzib na potrzeby delegatur Biura,
- ograniczone wykorzystanie możliwości pozyskania nieruchomości z zasobów Skarbu Państwa,
- negatywne skutki finansowe korzystania z siedzib tymczasowych, związane z koniecznością ponoszenia dodatkowych nakładów na dostosowanie siedzib, nie spełniających wszystkich wymagań CBA, do potrzeb i specyfiki działania służby specjalnej, jaką jest Biuro,
- zawieranie umów cywilnoprawnych, które nie zabezpieczały w pełni interesów Biura.

2. Czynności związane z pozyskaniem nieruchomości podejmowane były przez Biuro bez przejrzystej strategii i planowania, co w konsekwencji spowodowało, iż potrzeby lokalowe delegatur Biura były zaspokajane tylko w niewielkim stopniu⁶. Brak stałych siedzib z kolei skutkowało ponoszeniem dodatkowych wydatków, wynikających z konieczności dostosowania zajmowanych (jedynie czasowo) nieruchomości do potrzeb Biura.

2.1. Nie dochowano należytej staranności w zakresie planowania, organizacji i przebiegu procesu pozyskiwania siedzib na potrzeby delegatur Biura.

CBA nie opracowało – ani przed utworzeniem delegatur, ani po rozpoczęciu przez nie działalności – żadnych planów czy harmonogramów dotyczących pozyskiwania nieruchomości. Mimo trwających do chwili obecnej problemów lokalowych, Biuro nadal nie posiada żadnej strategii rozwiązania tej kwestii. Szef CBA wyjaśnił⁷, że na jednej z odpraw wydał ustne wytyczne dla kierownictwa Zarządu Operacji Regionalnych CBA określające, jakie nieruchomości należy pozyskiwać.

Nie można zgodzić się z wyjaśnieniami Szefa CBA⁸, iż z uwagi na dynamiczną i niezależną od Biura sytuację na rynku nieruchomości, będących w zasobach Skarbu Państwa, opracowanie planu działania w zakresie pozyskania nieruchomości było nieracjonalne i bezcelowe. W ocenie KPRM stworzenie takiego planu już na etapie tworzenia delegatur, a przed faktycznym rozpoczęciem działalności, stanowiłoby element właściwego zarządzania i zmniejszyło ryzyko podejmowania decyzji o korzystaniu z nieruchomości pod presją czasu, ze względu na konieczność zapewnienia jakiegokolwiek bazy lokalowej, umożliwiającej prowadzenie ustawowej działalności. Ze względu na fakt, że zabezpieczenie siedzib o określonej powierzchni, lokalizacji i standardach odpowiadających specyfice działalności służb specjalnych jest zadaniem złożonym, szczególnie istotne znaczenie ma właściwe zaplanowanie i zorganizowanie procesu pozyskiwania nieruchomości.

siedzib to 2010 r.

⁶ Pomimo, że od czasu utworzenia CBA do rozpoczęcia kontroli upłynęło ponad 1,5 roku, 8 delegatur nadal funkcjonuje w lokalizacjach tymczasowych, a 6 z nich nie posiada praw do nieruchomości przeznaczonych na siedzibę docelową.

⁷ Pismo znak: ZOR Pf 2794/08 z dnia 5 listopada 2008 r.

⁸ Pismo Szefa CBA z dnia 24 listopada 2008 r., znak: DL-1439/08/W skierowane do Szefa KPRM.

2.2. Negatywnie należy ocenić brak wewnętrznych procedur określających zasady nabywania nieruchomości, w tym sposób postępowania przy zawieraniu umów odpłatnych z podmiotami prywatnymi. Zwiększa to ryzyko dowolności w wyborze kontrahentów i ustalaniu warunków umów, a w konsekwencji niegospodarnego wydatkowania środków publicznych. Jest to o tyle istotne, że ten rodzaj wydatków publicznych został wyłączony spod reżimu ustawy Prawo zamówień publicznych⁹.

W celu zminimalizowania ryzyka nienależytego zabezpieczenia interesów CBA w zawieranych umowach cywilnoprawnych dotyczących nieruchomości, celowym było stworzenie procedur wewnętrznych, określających szczegółowe zasady zawierania takich umów – co powinno przyczynić się do usprawnienia funkcjonowania Biura w opisywanym obszarze i zmniejszyć ryzyko zawierania niekorzystnych umów.

2.3. Za nieuzasadnione należy uznać – w sytuacji długotrwałego funkcjonowania niektórych delegatur w tymczasowych lokalizacjach (np. delegatury w Lublinie, Katowicach i Krakowie) – niepełne wykorzystanie możliwości nieodpłatnego pozyskania nieruchomości z zasobów Skarbu Państwa, wynikających z przepisu art. 60 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁰, tj. zaniechanie przez Szefa CBA złożenia do ministra właściwego do spraw administracji publicznej, jako organu właściwego w sprawie wyposażania w nieruchomości m.in. urzędów centralnych (w tym CBA), wniosków o oddanie w trwałe zarząd nieruchomości na potrzeby delegatur.

Jedynie w przypadku 4 z 10 delegatur (w Białymstoku, Wrocławiu, Łodzi i Krakowie) CBA wystąpiło do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z wnioskiem o ustanowienie trwałego zarządu. W wyniku pozytywnego rozpatrzenia 3 z 4 wniosków, CBA uzyskało prawo trwałego zarządu do nieruchomości przeznaczonych na siedziby delegatur, co wskazuje na skuteczność tego rozwiązania i nie uzasadnia zaniechania złożenia wniosków w stosunku do pozostałych 6 delegatur.

2.4. Skutkiem braku jednolitego i systemowego podejścia w zakresie organizacji procesu pozyskiwania siedzib była konieczność – często krótkotrwałego – korzystania z lokalizacji tymczasowych oraz ponoszenie dodatkowych nakładów na ich dostosowanie do potrzeb i specyfiki działania CBA.

Delegatura w Lublinie od czasu utworzenia posiadała 3 siedziby tymczasowe: na podstawie umowy użyczenia z Zakładem Obsługi Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w okresie od 4 maja do 31 sierpnia 2007 r. i na podstawie umowy najmu z PKP S.A. w okresie od 31 sierpnia do 31 grudnia 2007 r. Obecnie, od 1 stycznia 2008 r., delegatura zajmuje trzecią z kolei siedzibę tymczasową na podstawie umowy najmu z podmiotem prywatnym.

Suma nakładów finansowych poniesionych na dostosowanie siedzib tymczasowych w przypadku 3 objętych szczegółowym badaniem delegatur (w okresie objętym kontrolą), wyniosła 310.707 zł, w tym: w Lublinie – 138.270 zł, w Katowicach – 156.262 zł, w Poznaniu – 16.175 zł. Ze względu na rodzaj zakupionych towarów i usług (prace budowlane, zabezpieczenie pomieszczeń, montaż klimatyzacji, krat okiennych itp.) znaczna część tych nakładów jest niemożliwa do odzyskania przy organizacji docelowych siedzib.

Stwierdzono również przypadek braku należytej dbałości Biura o wydatkowane środki publiczne.

⁹ Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 z późn. zm.

¹⁰ Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.

Biuro dokonało na rzecz wynajmującego wydatku tytułem dopłaty do okien antywłamaniowych na kwotę 3.200 zł, mimo że udziału CBA w kosztach zakupu okien antywłamaniowych nie przewidywała zawarta umowa najmu, ani żadna inna pisemna umowa między najemcą a wynajmującym, a strony umowy nie udokumentowały podstawy ustalenia wysokości przedmiotowej dopłaty.

3. Zbadane umowy cywilnoprawne dotyczące użyczenia i najmu lokali na potrzeby Biura należy ocenić jako nienależycie zabezpieczające jego interesy.

3.1. Działaniem nierzetelnym i niegospodarnym było określenie w 2 umowach użyczenia (z 4 objętych badaniem), stałych opłat związanych z eksploatacją użyczonych pomieszczeń, w wysokości niezależnej od faktycznych kosztów eksploatacji użyczonej nieruchomości. Nie określono podstawy ustalenia wysokości tych opłat. Ponadto, w przypadku jednej z umów, były one wyższe niż czynsz najmu nieruchomości od podmiotów prywatnych.

W umowie użyczenia zawartej z Zakładem Obsługi Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego Biuro zobowiązało się do zapłaty opłaty za przedmiot użyczenia w rozrachunku miesięcznym w wysokości 692,12 zł, co daje 32,74 zł za 1 m² w sytuacji, gdy czynsz najmu wg kolejnych umów zawartych przez CBA wynosił odpowiednio 22 zł netto i 28 zł netto za 1 m² wynajmowanej powierzchni. Umowa nie zawiera podstawy ustalenia wyżej wymienionej opłaty, nie określa również zamkniętego katalogu kosztów składających się na opłatę.

3.2. Wątpliwości, z punktu widzenia celowości i gospodarności, budzi zamieszczanie w umowach najmu (2 z 3 objętych badaniem umów) postanowień mniej korzystnych dla CBA niż obowiązujące w tym zakresie przepisy Kc. Postanowienia te dotyczyły sposobu ustalenia obowiązków w zakresie przygotowania nieruchomości do umówionego użytku, ponoszenia kosztów utrzymania nieruchomości oraz terminów wypowiedzenia umowy najmu.

W umowie Nr 34N5g-311/2007 z dnia 31 sierpnia 2007 r. zawartej pomiędzy PKP S.A. a CBA, strony postanowiły m.in., że: do obowiązków najemcy należy zdemontowanie na własny koszt i przekazanie wynajmującemu urządzeń i rzeczy stanowiących własność PKP S.A. zbędnych najemcy, utrzymywanie własnym staraniem i na własny koszt przedmiotu umowy w stanie przydatnym do umówionego użytku.

CBA, w celu należytego zabezpieczenia interesów Biura w umowach finansowanych ze środków publicznych i realizacji zasady określonej przepisem art. 35 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych¹¹, powinno wynegocjować warunki chroniące interesy Biura co najmniej na poziomie określonym w Kc. Każde mniej korzystne ukształtowanie stosunku prawnego naraża CBA na ponoszenie dodatkowych kosztów związanych z utrzymaniem nieruchomości, przygotowaniem jej do umówionego użytku, czy też możliwością wcześniejszego rozwiązania umowy przez wynajmującego.

4. Podejmowane przez CBA działania zmierzające do pozyskania siedzib i określenia warunków umów nie były rzetelnie dokumentowane.

4.1. W przypadku 2 objętych badaniem delegatur, które wynajmowały nieruchomości od podmiotów prywatnych (Lublin i Katowice), CBA nie dokumentowało w sposób należyty procesu wyboru nieruchomości oraz ustalenia warunków umów najmu (nie sporządzono żadnych dokumentów potwierdzających dokonanie analizy rynku nieruchomości, porównania cen najmu, podstaw ustalenia stawek czynszu). Nie można zatem ustalić, czy wyboru nieruchomości na rynku komercyjnym dokonano zgodnie z zasadą oszczędnego gospodarowania

¹¹ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.

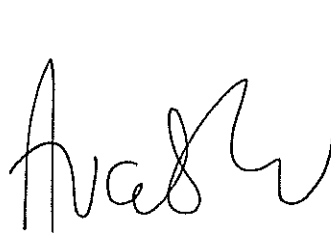
środkami publicznymi, wyrażoną w art. 35 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

4.2. W przypadku 3 delegatur objętych szczegółowym badaniem (Lublin, Katowice, Poznań), podejmowane działania w celu pozyskania nieruchomości z zasobów Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego oraz wyboru nieruchomości wynajmowanych od podmiotów prywatnych nie zostały udokumentowane. Szef CBA w toku kontroli poinformował o wielu rozmowach i prowadzonej korespondencji z przedstawicielami administracji rządowej i samorządowej, jednakże tylko w nielicznych przypadkach Biuro dysponowało dokumentacją potwierdzającą okoliczności wskazane w wyjaśnieniach.

Jako przykład dobrej praktyki w zakresie dokumentowania działań należy wskazać sposób dokumentowania czynności podejmowanych przez CBA w celu pozyskania nieruchomości na siedzibę delegatury Biura w Krakowie.

Biorąc pod uwagę powyższe oceny, uwagi i wnioski, na podstawie § 24 ust. 2 i 4 *rozporządzenia w sprawie zasad i trybu kontroli*, zalecam Panu Ministrowi przygotowanie strategii zapewnienia wszystkim delegaturom stałych siedzib, zawierającej harmonogram działań CBA w tym zakresie, wskazanie osób odpowiedzialnych oraz przewidywanych kosztów, a także uwzględniającej możliwości pozyskania nieruchomości w szczególności z zasobów Skarbu Państwa.

Jednocześnie informuję, że na podstawie § 25 *rozporządzenia w sprawie zasad i trybu kontroli*, oczekuję od Pana, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego *Wystąpienia pokontrolnego*, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania zaleceń oraz o podjętych działaniach lub o przyczynach ich niepodjęcia.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'A. Wasil' or similar, written in a cursive style.