



LWR-4101-22-00/2011
Nr ewid. 121/2012/P11178/LWR

Informacja o wynikach kontroli

**GOSPODAROWANIE
NIERUCHOMOŚCIAMI SKARBU PAŃSTWA
PRZEZ SŁUŻBY MUNDUROWE
– POLICJĘ I STRAŻ GRANICZNĄ –
PODLEGŁE MINISTROWI SPRAW WEWNĘTRZNYCH**

MISJA

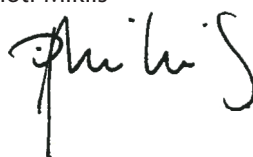
Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

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

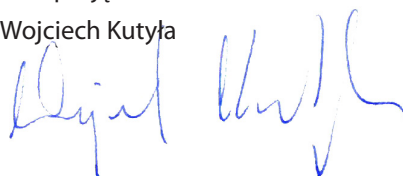
Dyrektor Delegatury NIK we Wrocławiu

Piotr Miklis



Akceptuję:

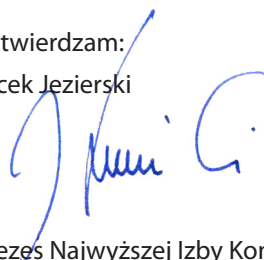
Wojciech Kutyla



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Jacek Jezierski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

dnia 25 lipca 2012

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

www.nik.gov.pl

1. WPROWADZENIE.....	5
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	6
2.1. Ocena kontrolowanej działalności	6
2.2. Uwagi końcowe i wnioski	9
3. INFORMACJE SZCZEGÓŁOWE.....	10
3.1. Charakterystyka stanu prawnego.....	10
3.2. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne.....	11
3.3. Istotne ustalenia kontroli	13
3.3.1. Zarządzanie (władanie) zasobem nieruchomości.....	13
3.3.2. Eksploatacja nieruchomości	15
3.3.2.1. Stan techniczny nieruchomości Policji.....	15
3.3.2.2. Stan techniczny nieruchomości Straży Granicznej.....	18
3.3.2.3. Wykonywanie okresowych przeglądów technicznych oraz prowadzenie ksiąg obiektu budowlanego	19
3.3.2.4. Zagospodarowanie nieruchomości zbędnych oraz innych powierzchni niewykorzystywanych na cele statutowe	20
3.3.2.5. Użytkowanie strzelnic ćwiczebnych	22
3.3.2.6. Koszty utrzymania zasobu nieruchomości.....	22
3.3.3. Realizacja zadań inwestycyjnych i modernizacyjno-remontowych.....	23
3.3.3.1. Zadania realizowane przez Policję.....	23
3.3.3.2. Zadania realizowane przez Straż Graniczną.....	25
3.3.4. Stan przygotowania obiektów w związku z organizacją Euro 2012.....	26
3.3.5. Sprawowanie nadzoru i kontroli oraz załatwianie skarg	27
4. INFORMACJE DODATKOWE.....	29
4.1. Przygotowanie i organizacja kontroli	29
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	29
4.3. Rezultaty kontroli.....	31
5. ZAŁĄCZNIKI.....	33

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

MSWiA (obecnie MSW)	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
KGP	Komendant Główny Policji
KGSG	Komendant Główny Straży Granicznej
KWP	Komenda Wojewódzka Policji
OSG	Oddział Straży Granicznej
KSP	Komenda Stołeczna Policji
KMP	Komenda Miejska Policji
KPP	Komenda Powiatowa Policji
KP	Komisariat Policji
AMW	Agencja Mienia Wojskowego
Program modernizacji	program realizowany na podstawie ustawy z dnia 12 stycznia 2007 r. o ustanowieniu Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2007–2011 (Dz. U. Nr 35, poz. 213 ze zm.)
j.s.t.	jednostki samorządu terytorialnego

Cel główny kontroli

Celem kontroli była ocena wykonywania przez Policję oraz Straż Graniczną zadań w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w latach 2009–2011 (I półrocze).

Zakres przedmiotowy i cele cząstkowe:

- ocena władania (zarządzania) nieruchomościami i ich zagospodarowania na cele związane z realizacją ustawowych zadań,
- ocena utrzymania w należytych stanie technicznym i właściwej eksploatacji użytkowanych nieruchomości,
- ocena realizacji zadań inwestycyjnych i modernizacyjno-remontowych, z uwzględnieniem racjonalnego wydatkowania środków finansowych na ten cel,
- ocena stanu przygotowań obiektów Policji i Straży Granicznej do realizacji zadań związanych z organizacją w Polsce Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej EURO 2012,
- ocena funkcjonowania nadzoru i kontroli oraz załatwiania skarg.

Zakres podmiotowy kontroli

Kontrola została przeprowadzona w okresie od 3 października 2011 r. do 14 lutego 2012 r. W kontroli koordynowanej przez Delegaturę NIK we Wrocławiu uczestniczyły także Delegatury NIK w Białymstoku, Katowicach, Krakowie, Rzeszowie, Szczecinie i Zielonej Górze. Kontrolą objęto następujące jednostki:

- Komendę Główną Policji w Warszawie,
- Komendę Główną Straży Granicznej w Warszawie,
- 7 komend wojewódzkich Policji (tj. w Białymstoku, Katowicach, Krakowie, Rzeszowie, Szczecinie, Wrocławiu i Gorzowie Wielkopolskim),
- 6 komend oddziałów Straży Granicznej (tj. Podlaski, Śląski, Karpacki, Bieszczadzki, Sudecki i Nadodrzański),
- 2 ośrodki szkolenia Straży Granicznej (tj. Ośrodek Szkoleń Specjalistycznych Straży Granicznej w Lubaniu, Centralny Ośrodek Szkolenia Straży Granicznej w Koszalinie).

Szczegółowy wykaz podmiotów skontrolowanych przez poszczególne jednostki organizacyjne NIK stanowi **załącznik Nr 5.1** do Informacji.

Podstawa prawna, kryteria kontroli

Kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, celowości, rzetelności i gospodarności.

2.1 Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa przez Policję i Straż Graniczną. Wielkość² pozyskanych nieruchomości była wystarczająca do występujących potrzeb i umożliwiała obu formacjom realizację ustawowych zadań. Niemniej nierzetelnie wykonywane były obowiązki w zakresie utrzymania nieruchomości w należytym stanie technicznym. Więcej niż połowa nieruchomości użytkowanych przez poszczególne formacje wymagała remontów i napraw. Powyższą ocenę uzasadniają następujące oceny częściowe i ustalenia:

1. Pozytywnie z nieprawidłowościami ocenić należy władanie przez Policję i Straż Graniczną nieruchomościami Skarbu Państwa powierzonymi im w trwały zarząd. Prawidłowo realizowano procedurę wygaszania trwałego zarządu w stosunku do nieruchomości zbędnych. W sposób właściwy zorganizowana została również struktura organizacyjna (zarówno pionowa jak i pozioma) zarządzania nieruchomościami.

W 9³ spośród 17 skontrolowanych jednostek negatywnie oceniono sposób ujmowania wartości gruntów w prowadzonej ewidencji finansowo-księgowej, co w konsekwencji powodowało nierzetelne prowadzenie ksiąg rachunkowych. We wszystkich skontrolowanych jednostkach system informatyczny, wspomagający zarządzanie nieruchomościami, był mało efektywny i nieadekwatny do skali zasobu, gdyż nie umożliwiał dokonywanie bieżących analiz i zadań nadzorczych w przedmiotowym obszarze.

W procesie zarządzania nieruchomościami Straż Graniczna posiadała długofalową strategię (koncepcję) określającą wielkość i kształt zasobu niezbędnego do prawidłowego funkcjonowania formacji⁴, co NIK ocenia pozytywnie. Odmiennie było w Policji, gdzie rozmiar i strukturę nieruchomości kształtowano na szczeblu poszczególnych komendantów wojewódzkich. Ich działania w tym zakresie były przez to zróżnicowane. Niekiedy następowało wygaszanie trwałego zarządu nieruchomościami Skarbu Państwa, a następnie pozyskiwano nieruchomości w formie użyczenia od właściwych jednostek samorządu terytorialnego. Rozwiązanie takie stosowane było we wszystkich skontrolowanych jednostkach, z wyjątkiem KWP w Katowicach. Zdaniem NIK mogło to prowadzić do powstawania sytuacji, w których możliwe będzie wywieranie przez podmioty od których *de facto* uzależnione jest bieżące funkcjonowanie placówek Policji – wpływu na działanie tej formacji w terenie. [str. 13-14 Informacji]

Oddzielnego zaprezentowania wymaga tematyka dotycząca stopnia zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych dla funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej⁵. W związku z tym, że posiadane zasoby lokalowe były nieadekwatne do występujących potrzeb i nie zapewniały, w formie rzeczowej, realizacji uprawnień funkcjonariuszy do mieszkania, na mieszkania oczekiwało

¹ Według czterostopniowej skali ocen: pozytywna, pozytywna z uchybieniami, pozytywna z nieprawidłowościami, negatywna.

² W użytkowaniu Policji pozostawały 5.682 budynki, natomiast w Straży Granicznej – 767.

³ We wszystkich skontrolowanych Komendach Wojewódzkich Policji, Komendzie Głównej Straży Granicznej oraz Bieszczadzkim Oddziale SG w Przemyślu.

⁴ „Koncepcja funkcjonowania Straży Granicznej w latach 2009–2015”.

⁵ Problematyka gospodarowania w pełnym zakresie zasobem mieszkaniowym była przedmiotem kontroli NIK – wystąpienie pokontrolne: KOB-4114-001-21/2009 z dnia 2 czerwca 2010 r.

34,1 tys. funkcjonariuszy. Sytuacja ta wynikała m.in. z faktu, że obydwie formacje nie były zainteresowane utrzymaniem zasobu mieszkaniowego, gdyż – jak wyjaśniali komendanci jednostek kontrolowanych – koszty utrzymania lokali były coraz wyższe i obciążały bezpośrednio ich budżety, natomiast przychody uzyskiwane z tego tytułu odprowadzane wprost do budżetu państwa. Funkcjonariuszom z tytułu nie przydzielenia mieszkania wypłacono w badanym okresie równoważnik w kwocie 361,9 mln zł. MSWiA⁶ prowadziło wprawdzie analizy efektywności dotychczasowego sposobu realizacji uprawnień funkcjonariuszy do otrzymania lokalu mieszkalnego na czas pełnienia służby, niemniej dotychczas podejmowane działania w tym celu, nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. NIK zwraca przy tym uwagę, że część funkcjonariuszy nie była zainteresowana przydziałem lokalu na czas pełnienia służby, traktując wypłacany równoważnik jako integralną część uposażenia, umożliwiającą chociażby częściowe współfinansowanie nabycia własnego mieszkania na zasadach komercyjnych. [str. 14-15 Informacji]

2. W 16⁷ spośród 17 skontrolowanych jednostek przeprowadzone w czasie kontroli oględziny wykazały zły stan techniczny użytkowanych obiektów, polegający m.in. na: nieszczelności pokryć dachowych, zniszczonej stolarce okiennej i drzwiowej, ubytkach w obróbkach blacharskich oraz elewacji. W pomieszczeniach biurowych uszkodzone i zużyte były wykładziny podłogowe oraz powłoki malarskie ścian i sufitów, nieodpowiednie były także warunki sanitarno-higieniczne. Nieruchomości ulegały stopniowej degradacji. Ponad połowa budynków i budowli (54,9% w przypadku Policji oraz 63,5% w przypadku Straży Granicznej), wymagała niezbędnych remontów i napraw. Tymczasem na utrzymanie nieruchomości Policji przeznaczano z jej budżetu 2,8% wydatków ogółem (223,1 mln zł), natomiast w Straży Granicznej - 2,9 % (35,6 mln zł), co zdaniem NIK było niewystarczające. W konsekwencji stan techniczny obiektów nie zapewniał właściwych warunków służby i pracy, a obywatelom – godziwych warunków obsługi. Co więcej, w 4 przypadkach stwierdzono bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego. [str. 15-22 Informacji]

Strzelnice ćwiczebne wykorzystywano na potrzeby służbowe, chociaż formalno-prawne podstawy ich funkcjonowania oparte były na regulacjach wewnętrznych, zamiast o przepisy Prawa budowlanego. [str. 22 Informacji]

Ponadto, zarówno Policja, jak i Straż Graniczna ponosiły nieuzasadnione koszty utrzymania pustostanów i obiektów wyłączonych z eksploatacji (w badanym okresie wyniosły one 9.463,4 tys. zł), co należy ocenić jako działania niegospodarne. Dodatkowo w przypadku Policji ponoszono również koszty (178,1 tys. zł) utrzymania pomieszczeń na potrzeby zabezpieczonych dowodów rzeczowych, już po zakończonych postępowaniach procesowych. [str. 21-22 Informacji]

Pozytywnie z nieprawidłowościami ocenić należy wywiązywanie się z obowiązków przeprowadzania, zarówno rocznych, jak i pięcioletnich przeglądów okresowych stanu technicznego budynków. W 2⁸ z 17 skontrolowanych jednostek zastrzeżenia kontroli wzbudziło nieprawidłowe prowadzenie ksiąg obiektu budowlanego, sankcjonowane przepisami karnymi z art. 93 pkt. 9 ustawy Prawo budowlane. [str. 19-20 Informacji]

⁶ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, obecnie MSW.

⁷ Nie badano stanu technicznego obiektów Komendy Głównej Straży Granicznej, gdyż zarządzanie tą nieruchomością powierzono innemu podmiotowi tj. Nadwiślańskiemu Oddziałowi SG (jednostka nie objęta niniejszą kontrolą).

⁸ W oddziałach SG w Białymstoku i Krośnie Odrzańskim.

Pozytywnie ocenić należy zagospodarowanie niewykorzystywanych części powierzchni w użytkowanych obiektach poprzez ich wynajem. Incydentalne przypadki nieprawidłowości wystąpiły w egzekwowaniu należności z tytułu ich udostępnienia. *[str. 20-22 Informacji]*

3. W 6^o spośród 17 skontrolowanych jednostek wystąpiły nieprawidłowości dotyczące przede wszystkim rozliczeń finansowych odnoszących się do zrealizowanych zadań inwestycyjnych i remontowych, jakości ich wykonania, a także nadzoru nad prowadzonymi robotami. W jednym przypadku¹⁰ ujawniono, iż z postępowań przetargowych (w 2 z 3 badanych postępowań), postępując nielegalnie i nierzetelnie, nie wykluczono wykonawcy, niespełniającego wymogów określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, co w ocenie NIK można uznać za przykład korupcyjnej dowolności postępowania

Kontrolowane formacje w różnym stopniu realizowały planowane wydatki na zadania inwestycyjne, modernizacyjne oraz remontowe. Zazwyczaj zaplanowane wydatki nie były w pełni realizowane, co należy ocenić negatywnie. I tak w Policji plan wydatków w tym zakresie w 2009 r. nie został zrealizowany w 23,6% (na kwotę 163,5 mln zł), natomiast w 2010 r. – przekroczony został o 0,4% (tj. o 760,0 tys. zł). Z kolei w Straży Granicznej, w tych samych latach plany te nie zostały w pełni zrealizowane (w 2009 r. – 99,5%, tj. mniej o 831 tys. zł, w 2010 r. – 97,1%, tj. mniej o 2.233 tys. zł). Jednocześnie nakłady przeznaczane na zadania inwestycyjne i modernizacyjno-remontowe były niewystarczające nawet dla zapewnienia stopniowej poprawy sytuacji. Środki przeznaczone na realizację przedmiotowych zadań stanowiły znikomą część budżetów tych formacji i wynosiły: w Policji 2,3%, w Straży Granicznej – 5,3%. Tymczasem oszacowane np. przez Policję nakłady na poprawę istniejącego stanu technicznego obiektów wynosiły 2,1 mld zł. *[str. 23-26 Informacji]*

4. Prawidłowo przebiegały działania na rzecz właściwego przygotowania nieruchomości do realizacji zadań związanych z zabezpieczeniem turnieju „EURO 2012”. Niemniej jednak w przypadku Policji (do dnia zakończenia kontroli) nie rozwiązano problemu zapewnienia zwiększonej liczby pomieszczeń dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych do wytrzeźwienia w trakcie trwania imprezy. *[str. 26-27 Informacji]*
5. Stwierdzone w toku przedmiotowej kontroli nieprawidłowości wskazują na niedostateczną skuteczność systemu nadzoru i kontroli sprawowanego przez komendantów głównych Policji i Straży Granicznej nad pracą podległych im jednostek organizacyjnych w zakresie gospodarki nieruchomościami. Wprawdzie upoważnione komórki kontroli wewnętrznej ujmowały w swoich działaniach problematykę gospodarowania powierzonym zasobem, a kontrole te prowadzone były rzetelnie, jednak plan kontroli w Straży Granicznej nie został wykonany. Z zaplanowanych w badanych latach 33 kontroli wykonano tylko 23, tj. 70,0%. W Policji natomiast zrealizowano 9 zaplanowanych kontroli, co stanowiło 20% ogólnej liczby wszystkich przeprowadzonych kontroli. Sporadycznie do kontrolowanych jednostek wpływały skargi dotyczące władania nieruchomościami. W sumie, w badanym okresie odnotowano jedynie 35 takich skarg. W 12 z 17 skontrolowanych jednostek nie odnotowano żadnej skargi.

W KWP we Wrocławiu nie uregulowano systemu przyjmowania, ewidencjonowania i załatwiania skarg dotyczących gospodarowania nieruchomościami służbowymi Policji. W konsekwencji w toku

⁹ W Komendach Wojewódzkich Policji we Wrocławiu i Szczecinie oraz Oddziałach Straży Granicznej w Krośnie Odrzańskim, Kłodzku, Raciborzu i Ośrodku Szkoleń Specjalistycznych SG w Lubaniu.

¹⁰ W Nadodrzańskim Oddziale SG w Krośnie Odrzańskim.

napływającej korespondencji występowała uznaniowość w kwalifikowaniu jej do kategorii skarg lub dotyczącej innych kwestii. [str. 27-28 Informacji]

2.2 Uwagi końcowe i wnioski

Policja i Straż Graniczna gospodarowały powierzonym jej zasobem nieruchomości Skarbu Państwa w sposób pozwalający im na funkcjonowanie oraz realizację zadań, do których zostały powołane. Środki finansowe będące w dyspozycji tych służb z przeznaczeniem na utrzymanie nieruchomości nie zapewniały jednak utrzymywania wszystkich obiektów w należyтым stanie, nie pozwalały na jego poprawę, a co gorzej nie pozwalały nawet na utrzymanie zasobu w stanie nie pogorszonym. Niewątpliwie, na częściową poprawę warunków lokalowych służby i pracy, pozytywny wpływ miała realizacja zamierzeń inwestycyjno-remontowych objętych wdrożonym w 2007 r. *Programem modernizacji Policji, Straży Granicznej...*, aczkolwiek dla przyspieszenia tempa poprawy stanu zasobu niezbędne jest zwiększenie nakładów finansowych na ten cel. Również przy finansowaniu tych zadań należałoby - zdaniem NIK - w większym stopniu uwzględniać potrzeby poszczególnych jednostek, mając na względzie większą koncentrację środków.

Uwzględniając przedstawione w niniejszej Informacji wyniki kontroli oraz podjęte przez kierowników skontrolowanych jednostek działania w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli przedstawia pod adresem Ministra Spraw Wewnętrznych następujące wnioski:

1. Niezwłoczne doprowadzenie do ostatecznego prawnego uregulowania kwestii funkcjonowania strzelnic ćwiczebnych, z uwzględnieniem specyfiki szkoleń i konieczności zapewnienia bezpieczeństwa ich użytkownikom.
2. Objęcie stałą analizą efektywności dotychczasowego sposobu realizacji uprawnień funkcjonariuszy do otrzymania lokalu mieszkalnego na czas służby i na tej podstawie określenie kierunków i form zaspokojenia tych uprawnień, z wykorzystaniem aktualnych instrumentów rynku finansowego, np. dopłat do kredytu hipotecznego, jednorazowej odprawy mieszkaniowej, czy dopłat do czynszu dzierżawnego.
3. Podjęcie, wspólnie z Komendantem Głównym Policji – mając na względzie planowane regulacje MSW w tym zakresie – działań zmierzających w kierunku rozwiązania problemu przechowywania przez Policję (po zakończeniu postępowania procesowego) zajętych w postępowaniu przygotowawczym dowodów rzeczowych i ponoszenia z tego tytułu kosztów ich zabezpieczenia.
4. Podjęcie, przy udziale Komendantów Głównych Policji i Straży Granicznej, działań w kierunku poprawy istniejącego stanu technicznego użytkowanych nieruchomości poprzez m.in. lepszą koncentrację środków przeznaczanych na inwestycje, naprawę i konserwację.

3.1 Charakterystyka stanu prawnego

Podstawowe regulacje prawne określające zasady gospodarowania nieruchomościami przez służby mundurowe podległe Ministrowi Spraw Wewnętrznych (Policję i Straż Graniczną) zostały określone w szczególności w: ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹¹; ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji¹²; ustawie z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej¹³; ustawie z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego¹⁴; ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁵; ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁶; ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁷ oraz ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁸.

W celu realizacji statutowych zadań obydwu formacjom (będącym państwowymi jednostkami budżetowymi nie mającymi osobowości prawnej)¹⁹ oddano we władanie nieruchomości na zasadach trwałego zarządu, określonego w art. 43 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Jednostki te mają w związku z powyższym prawo do:

- korzystania z nieruchomości w celu prowadzenia działalności należącej do zakresu jej działania;
- zabudowy, odbudowy, rozbudowy, nadbudowy, przebudowy lub remontu obiektu budowlanego na nieruchomości, zgodnie z przepisami Prawa budowlanego, za zgodą organu nadzorującego;
- oddania nieruchomości lub jej części w najem, dzierżawę albo użyczenie na czas nie dłuższy niż czas, na który został ustanowiony trwały zarząd, z równoczesnym zawiadomieniem właściwego organu i organu nadzorującego, jeżeli umowa jest zawierana na czas oznaczony do 3 lat, albo za zgodą tych organów, jeżeli umowa jest zawierana na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub czas nieoznaczony, jednak na okres nie dłuższy niż czas, na który został ustanowiony trwały zarząd;

Trwały zarząd na rzecz jednostek organizacyjnych Policji i Straży Granicznej ustanawia właściwy miejscowo starosta, w drodze decyzji. Także w drodze decyzji następuje wygaśnięcie trwałego zarządu. Decyzja o wygaśnięciu trwałego zarządu przysługującego jednostkom organizacyjnym resortu spraw wewnętrznych i administracji - wymaga zgody wojewody, wydanej w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych. Jednostka organizacyjna sprawująca trwały zarząd może zgłosić właściwemu staroście wniosek o wydanie decyzji o wygaśnięciu tego zarządu do całej nieruchomości lub jej części, jeżeli stała się dla niej zbędna. złożenie wniosku powinno być poprzedzone uzyskaniem zgody organu nadzorującego jednostkę organizacyjną. Starosta wydaje decyzję o wygaśnięciu trwałego zarządu, na wniosek jednostki organizacyjnej Policji lub Straży Granicznej, po uzyskaniu możliwości zagospodarowania nieruchomości, w ciągu 18 miesięcy od dnia złożenia wniosku (art. 44-50 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Wykaz ważniejszych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności zawarto w **załączniku nr 5.3** do Informacji.

¹¹ Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

¹² tj. Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 ze zm.

¹³ Dz. U. z 2011 r. Nr 116, poz. 675 ze zm.

¹⁴ Dz. U. z 2004 r. Nr 163, poz. 1711 ze zm.

¹⁵ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

¹⁶ Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

¹⁷ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

¹⁸ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

¹⁹ Por.: zarządzenie nr 212 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 lutego 2007 r. w sprawie nadania statutu Komendzie Główniej Policji (Dz. Urz. KGP z 2007 r. Nr 4 poz. 43).

3.2 Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne

Umundurowane formacje: Policja – przeznaczona do ochrony bezpieczeństwa ludzi i utrzymania porządku publicznego oraz Straż Graniczna – do której zadań należy ochrona granicy państwowej na lądzie i morzu oraz kontrola ruchu granicznego, zarządzają i administrują przekazanymi im licznymi nieruchomościami Skarbu Państwa. Pełna, sprawna i skuteczna realizacja ich ustawowych zadań wymaga korzystania z niezbędnej infrastruktury (budynków, budowli, terenów), zarówno dla realizacji celów podstawowych (komenda, komisariat, posterunek), szkoleniowych (ośrodki szkolenia, strzelnica, poligon), jak i lokalowo-bytowych (mieszkania służbowe funkcjonariuszy, kwatery). W celu sprawnego funkcjonowania, wysokiej skuteczności oraz pełnej realizacji ustawowych zadań przez Policję i Straż Graniczną niezbędne jest, aby obydwie te formacje mogły korzystać z nieruchomości służbowych odpowiadających współczesnym standardom, jak i spełniających oczekiwania obywateli. Aby to osiągnąć konieczne jest posiadanie środków finansowych niezbędnych zarówno na realizację nowych inwestycji, jak i na utrzymanie we właściwym stanie już istniejącego zasobu.

Strukturę organizacyjną Policji określają (oprócz rozdziału 2 ustawy o Policji) także regulamin Komendy Głównej Policji²⁰ oraz statuty Komendy Głównej Policji²¹ i poszczególnych wojewódzkich komend. Centralnym organem administracji rządowej, właściwym w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego, jest Komendant Główny Policji, podległy ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych (art. 5 ust. 1 ustawy o Policji). Na wniosek Komendanta Głównego Policji minister właściwy do spraw wewnętrznych powołuje komendantów wojewódzkich Policji (art. 6b ust 1 ustawy o Policji). Komendant Główny Policji, komendant wojewódzki Policji, komendant powiatowy (miejski) Policji wykonują swoje zadania przy pomocy podległych im komend, a komendant komisariatu Policji - przy pomocy komisariatu (art. 6g ustawy o Policji).

Koszty związane z funkcjonowaniem Policji są pokrywane z budżetu państwa (art. 13 ustawy o Policji). Ponadto na podstawie art. 13 ust 4c ustawy o Policji utworzony został Fundusz Wsparcia Policji²², składający się z funduszy: centralnego, wojewódzkich i Szkół Policji. Fundusz jest państwowym funduszem celowym umożliwiającym pokrywanie wydatków inwestycyjnych, modernizacyjnych lub remontowych oraz kosztów utrzymania i funkcjonowania jednostek organizacyjnych Policji. Środki uzyskane na podstawie umów i porozumień zawartych z jednostkami samorządu terytorialnego, państwowymi jednostkami organizacyjnymi, stowarzyszeniami, fundacjami, bankami oraz instytucjami ubezpieczeniowymi przez:

- Komendanta Głównego Policji - są przychodami funduszu centralnego;
- komendantów wojewódzkich albo podległych im komendantów powiatowych (miejskich, rejonowych) Policji - są przychodami wojewódzkich funduszy.

Strukturę organizacyjną Straży Granicznej określają (oprócz rozdziału 2 ustawy o Straży Granicznej) także zarządzenie nr 64 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 24 września 2009 r. w sprawie organizacji Komendy Głównej Straży Granicznej²³ oraz regulaminy organizacyjne komend oddziałów

²⁰ Zarządzenie nr 372 Komendanta Głównego Policji z dnia 14 kwietnia 2008 r. w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji (Dz. Urz. KGP Nr 8 poz. 47 ze zm.) a następnie zarządzenie nr 749 Komendanta Głównego Policji z dnia 1 czerwca 2010 r. (Dz. Urz. KGP Nr 6, poz. 20 ze zm.).

²¹ Zarządzenie nr 212 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 lutego 2007 r. w sprawie nadania statutu Komendzie Głównej Policji (Dz. Urz. KGP z 2007 r. Nr 4 poz. 43).

²² Por.: art. 13 ust. 4c ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tj. Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 ze zm.)

²³ Dz. Urz. KGSG Nr 11 poz. 66.

Straży Granicznej. Centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego jest Komendant Główny Straży Granicznej, podległy ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych (art. 3 ust. 1 ustawy o Straży Granicznej). Terenowymi organami Straży Granicznej są natomiast (art. 5 ust. 1 ustawy o Straży Granicznej):

- komendanci oddziałów Straży Granicznej;
- komendanci placówek i dywizjonów Straży Granicznej.

Komendant Główny Straży Granicznej wykonuje swoje zadania przy pomocy podległego mu urzędu - Komendy Głównej Straży Granicznej a komendanci oddziałów, komendanci placówek oraz komendanci dywizjonów wykonują swoje zadania przy pomocy podległych im urzędów - komend oddziałów, placówek i dywizjonów (art. 5a ust. 1 i 2 ustawy o Straży Granicznej).

Koszty związane z funkcjonowaniem Straży Granicznej pokrywane są z budżetu państwa (art. 8 ustawy o Straży Granicznej). Podobnie jak w przypadku Policji, tak też w Straży Granicznej utworzony został Fundusz Wsparcia Straży Granicznej²⁴ (art. 8a ust. 2 ustawy o Straży Granicznej). Fundusz ten jest państwowym funduszem celowym, na którego przychody składać mogą się uzyskane w wyniku zawartych umów i porozumień wpłaty od jednostki samorządu terytorialnego, państwowej jednostki organizacyjnej, banku oraz instytucji ubezpieczeniowej. Środki te mogą następnie zostać wykorzystane na pokrywanie wydatków inwestycyjnych, modernizacyjnych lub remontowych oraz utrzymanie jednostek organizacyjnych Straży Granicznej.

Środki finansowe uzyskane od w/w podmiotów przez:

- Komendanta Głównego Straży Granicznej - są przychodami funduszu centralnego;
- komendantów oddziałów Straży Granicznej - są przychodami funduszy oddziałów;
- komendantów ośrodków szkolenia Straży Granicznej - są przychodami funduszy ośrodków szkolenia Straży Granicznej.

Ww. komendanci są jednocześnie dysponentami środków zgromadzonych odpowiednio na tych funduszach i są uprawnieni do dokonywania zmian kwot przychodów i kosztów Funduszu ujętych w planie finansowym oraz przeniesienia wydatków pomiędzy poszczególnymi pozycjami planu.

Dla poprawy warunków realizacji ustawowych zadań przez Policję i Straż Graniczną uchwalona została ustawa z dnia 12 stycznia 2007 r. o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2007–2011”. Zgodnie z ww. ustawą, środki przeznaczone zostały (w podziale na poszczególne lata) na unowocześnienie wyposażenia, sprzętu oraz obiektów infrastruktury, a także na wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy oraz zastępowanie funkcjonariuszy pracownikami cywilnymi.

Zarówno policjantowi jak i funkcjonariuszowi Straży Granicznej w służbie stałej przysługuje prawo do lokalu mieszkalnego w miejscowości, w której pełni służbę, lub w miejscowości pobliskiej, z uwzględnieniem liczby członków rodziny oraz ich uprawnień wynikających z przepisów odrębnych. Funkcjonariuszom w służbie przygotowawczej może zostać przyznana kwatera tymczasowa. Na lokale mieszkalne dla funkcjonariuszy przeznaczają się lokale będące w dyspozycji Ministra Spraw Wewnętrznych lub podległych mu organów. Funkcjonariuszom przysługuje również równoważnik pieniężny, jeżeli on sam lub członkowie jego rodziny nie posiadają lokalu mieszkalnego w miejscu pełnienia służby lub miejscowości pobliskiej. Niniejszą kontrolą objęto wyłącznie problematykę dotyczącą stanu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych dla funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej. Kontrola pozyskiwania, przydzielania i zbywania lokali mieszkalnych (kwater) pozostających

²⁴ Por.: art. 8a ust. 2 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (jt. Dz. U. z 2011 r. Nr 116, poz. 675 ze zm.).

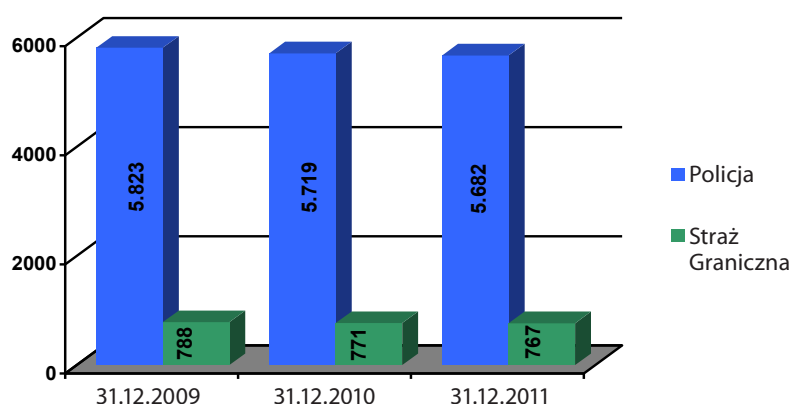
w Zarządzie Zasobów Mieszkaniowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych została przeprowadzona w 2009 przez Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Wewnętrznego NIK.²⁵

3.3 Istotne ustalenia kontroli

3.3.1 Zarządzanie (władanie) zasobem nieruchomości

W kontrolowanym okresie zasób nieruchomości Policji zmniejszył się z 5.823 obiektów w roku 2009 do 5.682 w I półroczu 2011 r. (o 2,7%), natomiast Straży Granicznej - z 854 do 767 (o 10,2%). W tym ostatnim przypadku związane było to z likwidacją Pomorskiego Oddziału SG oraz Łużyckiego Oddziału SG w związku z odsunięciem formacji od linii granicy wewnętrznej UE/Schengen w głąb terytorium kraju. Zmiany stanu zasobu w badanym okresie w poszczególnych formacjach przedstawia wykres.

Wykres nr 1



We wszystkich skontrolowanych jednostkach zarządzanie nieruchomościami zostało prawidłowo uregulowane i przypisane odpowiednim komórkom organizacyjnym. Poprawnie także realizowano procedurę wygaszania trwałego zarządu w odniesieniu do nieruchomości zbędnych. Komendanci skontrolowanych jednostek każdorazowo na wygaszenie trwałego zarządu uzyskiwali zgodę komendantów głównych.

We wszystkich skontrolowanych jednostkach Straży Granicznej i Policji, z wyjątkiem budynków pozostających we władaniu KWP w Krakowie, uregulowany był stan prawny użytkowanych nieruchomości.

- w KWP w Krakowie nie doprowadzono do ostatecznego uregulowania stanu prawnego 39 obiektów, tj. 13,3% nieruchomości. We wszystkich przypadkach zostały wszczęte odpowiednie postępowania, ale do zakończenia kontroli NIK nie zostały one zakończone. Dotyczyły one m.in.: postępowań wywłaszczeniowych, roszczeń poprzednich właścicieli, regulacji stanu prawnego w księgach wieczystych i w ewidencji gruntów, sporów co do wielkości udziałów w nieruchomości przypadających Policji i innym podmiotom.

W prowadzonej ewidencji zasobu nieruchomości nie ujmowano wartości gruntów. Dotyczyło to 9 spośród 17 skontrolowanych jednostek. Nierzetelnie prowadzone księgi rachunkowe, w rozumieniu art. 24 ust. 2 ustawy o rachunkowości, prowadziły do sporządzania nierzetelnie ukazujących sytuację majątkową jednostek, sprawozdań finansowych. Nieprawidłowości te stwierdzono we wszystkich skontrolowanych jednostkach Policji oraz w 2 jednostkach Straży Granicznej²⁶. Jedną z przyczyn

²⁵ Wystąpienia pokontrolne: KOB-4114-001-21/2009 z dnia 2 czerwca 2010 r.

²⁶ Dotyczyło to Komendy Głównej SG i Bieszczadzkiego Oddziału SG.

takiego stanu była (po 2010 r.) niewłaściwa interpretacja rozporządzenia Ministra Finansów²⁷, oparta na wykładni uprzednio obowiązującego rozporządzenia w zakresie dotyczącym prawidłowego ewidencjonowania środków trwałych²⁸. Inną z przyczyn było nieokreślenie wartości (ceny) gruntów w decyzjach właściwych starostów ustanawiających trwałe zarząd.

Należy dodać, że nierzetelne prowadzenie ksiąg rachunkowych sankcjonowane jest odpowiedzialnością karną na podstawie art. 77 ustawy o rachunkowości.

- *KWP w Szczecinie nie ujmowała w ewidencji bilansowej gruntów²⁹, stanowiących część przekazanych jej w trwałe zarząd nieruchomości. Wartość nieujętych w ewidencji bilansowej gruntów wynosiła 74.556,9 tys. zł na koniec 2010 r.*
- *KWP w Rzeszowie w latach 2009–2011 I półrocze w ewidencji finansowo księgowej Komendy nie ujęła wartości nieruchomości będących w trwałym zarządzie o wartości 14.655 tys. zł. w 2010 r. i 14.574 tys. zł w I półroczu 2011 r.*
- *Komenda Główna SG sporządziła nierzetelne sprawozdania finansowe (bilanse łączne) za lata 2009 i 2010, w wyniku przyjęcia obciążonych błędem sprawozdań z podległych jednostek. Dotyczyło to Warmińsko-Mazurskiego Oddziału SG, który w sprawozdaniu nie ujął wartości 15 nieruchomości na kwotę 1.933,5 tys. zł. Natomiast w sprawozdaniu finansowym Nadwiślańskiego Oddziału SG nie ujęto wartości nieruchomości położonej w miejscowości Lisów. Wartość aktywów ujęta w sprawozdaniu została z tego powodu zaniżona o kwotę 537,3 tys. zł.*

Funkcjonujące w obu formacjach narzędzia informatyczne wspomagające zarządzanie nieruchomościami były nieadekwatne do skali zasobu. Zamiast stosowanego standardowego pakietu biurowego MS Office - zdaniem NIK – lepszym byłby dedykowany program informatyczny, który pozwoliłby na usprawnienie obsługi zadań związanych z zarządzaniem zasobem.

- *w Policji korzystano z aplikacji pod nazwą „Trwały zarząd” funkcjonującej w oparciu o powszechnie dostępny arkusz kalkulacyjny (Excel), który jednak nie mógł być wykorzystany jako księga pomocnicza³⁰ do księgi głównej, gdyż zezwalał na dokonywanie w niej zmian przez osoby nieuprawnione i nie uniemożliwiał trwałej archiwizacji danych.*
- *w Straży Granicznej prowadzono ewidencję w programie Microsoft Office Excel w odniesieniu wyłącznie do budynków, tj. z pominięciem nieruchomości gruntowych. Z tych samych powodów co w Policji nie mógł on stanowić księgi pomocniczej.*

Zasób lokali mieszkalnych posiadanych przez obie formacje (w tym samym okresie) był zbyt mały aby mógł zapewnić w formie rzeczowej realizację uprawnień funkcjonariuszy do mieszkania. W Policji zasób lokali mieszkalnych zmniejszył się z 14.273 w 2009 r. do 11.777 w I połowie 2011 r., tj. o 17,4% natomiast w Straży Granicznej - z 1.017 do 958 tj. o 5,8%. Zmniejszenie stanu zasobu podyktowane było przede wszystkim względami ekonomicznymi, gdyż koszty utrzymania lokali obciążały bezpośrednio budżety formacji, natomiast przychody z nimi związane były odprowadzane na rachunek budżetu państwa. Na przydział lokalu mieszkalnego oczekiwało 27,4 tys. funkcjonariuszy Policji i 6,7 tys. funkcjonariuszy Straży Granicznej.

- *W KWP w Katowicach na przydział mieszkania oczekiwało 487 funkcjonariuszy. Spośród 240 wniosków o przydział mieszkania złożonych w okresie objętym kontrolą, 50 zostało wycofanych, natomiast z pozostałych 190 jedynie 83 (43,7%) rozpatrzono pozytywnie. KWP, wg stanu na dzień 30 czerwca 2011 r., dysponowała łącznie 2 312 mieszkaniami (wszystkie zasiedlone), z czego 56 w trwałym zarządzie.*
- *w Karpackim Oddziale SG w Nowym Sączu w okresie objętym kontrolą, wnioski o przydział lokalu mieszkalnego złożyło łącznie 229 funkcjonariuszy, a liczba posiadanych lokali mieszkalnych zmniejszyła się w tym okresie z 14 do 11. Wskutek powyższego nastąpił stopniowy wzrost liczby uprawnionych do otrzymania lokalu mieszkalnego lub tymczasowej kwatery z 713 osób w 2009 r. do 755 w 2010 r. i 788 osób w 2011 r.*

²⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planu kont... (Dz.U. z 2010 r., poz. 861).

²⁸ Poprzednio obowiązujące rozporządzenie Ministra Finansów dopuszczało tzw. *pozabilansową* ewidencję przedmiotowych środków trwałych.

²⁹ Ujmowała grunty w ewidencji pozabilansowej na koncie: 901 w latach 2009–2010 r. i 903 w 2011 r.

³⁰ W rozumieniu art. 17 ust 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości.

Odmienne było w Bieszczadzkim Oddziale SG w Przemyślu, gdzie liczba niezasiedlonych pustostanów mieszkaniowych wynosiła 18 (o powierzchni ogółem 967,27 m²) a koszty ich utrzymania w okresie objętym kontrolą oszacowano na kwotę 76,9 tys. zł. Główną przyczyną niezasiedlenia wszystkich lokali mieszkalnych był brak zainteresowania ze strony funkcjonariuszy przydziałem lokalu, przy jednoczesnym preferowaniu otrzymania równoważnika pieniężnego za jego brak.

W związku z niedostatkami lokali mieszkalnych uprawnienia funkcjonariuszy realizowane były poprzez wypłatę równoważnika pieniężnego za brak lokalu, przy czym – jak podawali kierownicy skontrolowanych jednostek w składanych wyjaśnieniach – część funkcjonariuszy nie była zainteresowana przydziałem lokalu mieszkalnego, traktując wypłacanie równoważnika jako dodatkowy składnik uposażenia.

W Policji wysokość corocznie wypłaconego równoważnika wzrosła z 90,5 mln zł w 2009 r. do 97,2 mln zł w 2010 r. W I półroczu 2011 r. wysokość wypłaconego równoważnika wyniosła 49,9 mln zł, przy brakujących 27,4 tys. mieszkań. Natomiast w Straży Granicznej, w I półroczu 2011 r. wysokość wypłaconego równoważnika utrzymywała się w badanym okresie w zasadzie na niezmiennym poziomie i wynosiła 31,0 mln zł., przy brakującej liczbie mieszkań 6878 w 2009 r., 6846 – w 2010 r. i 6787 – w I półroczu 2011 r.

- *w KWP w Gorzowie Wielkopolskim, dysponowała 44 mieszkaniami, z których 18 pozostawało w trwałym zarządzie Policji. W kontrolowanym okresie, z uwagi na brak wolnych mieszkań - 670 policjantom wypłacono równoważnik pieniężny w łącznej kwocie 6,5 mln tys. zł.*
- *w Podlaskim Oddziale SG w Białymstoku, ze względu na niedobór mieszkań w stosunku do potrzeb, uprawnienia funkcjonariuszy do otrzymania lokalu mieszkalnego realizowano poprzez wypłatę równoważnika pieniężnego. Na 30 czerwca 2011 r. 684 funkcjonariuszy POSG otrzymywało taki równoważnik (łącznie w badanym okresie na kwotę 8,6 mln zł), z tego 180 ubiegających się o przydział mieszkania w okresie objętym kontrolą.*

3.3.2 Eksploatacja nieruchomości

3.3.2.1 Stan techniczny nieruchomości Policji

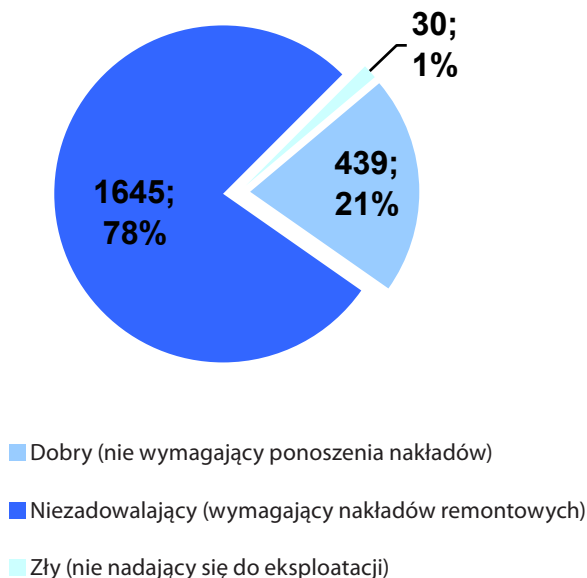
W skali całej formacji, w 2009 r. pilnych remontów (wg szacunków KGP) wymagało aż 3.290 obiektów, co stanowiło 56,5% ogółu zasobu, w kolejnych badanych okresach odpowiednio 3.297 i 3.122 obiekty tj. 57,6% i 54,9% ogólnej liczby zabudowań. W pierwszym półroczu roku 2011 remontów wymagało co najmniej: 228 komend policji, 262 komisariaty, 281 posterunków, 11 strzelnic i 500 garaży. Ponadto jako wymagających remontu zakwalifikowano 8 budynków koszarowych lub dydaktycznych w szkołach Policji, o powierzchni użytkowej ogółem ok. 858 tys. m².

- *w KWP w Katowicach w wyniku przeprowadzonych modernizacji i remontów zmniejszono ze 114 w 2009 r. do 104 w I półroczu 2011 r. liczbę budynków wymagających remontów lub nakładów inwestycyjnych. Nadal jednak ok. 80% użytkowanych obiektów wymagało remontów.*
- *w KWP we Wrocławiu blisko 95% użytkowanych przez Komendę obiektów wymagało remontów bądź niezbędnych nakładów inwestycyjnych.*
- *w KWP w Białymstoku spośród ogółem 230 obiektów budowlanych - 196 (85,2%) wymagało przeprowadzenia modernizacji lub remontów, a dziewięć obiektów, m.in. ze względu na stan techniczny, wyłączono z eksploatacji.*

Rokrocznie wzrastała też liczba obiektów, które nie nadawały się do dalszej eksploatacji ze względu na zły stan techniczny. I tak, w 2009 r. było 54 takich obiektów, w kolejnym roku już 74, a na koniec czerwca 2011 r. już 132, o łącznej powierzchni użytkowej 33,9 tys. m². W badanym okresie najwięcej obiektów nie nadających się do eksploatacji znajdowało się na terenie działania Komend Wojewódzkich w Lublinie, Gdańsku i w Katowicach Według stanu na 30 czerwca 2011 r. było to odpowiednio 56, 26 i 19 obiektów o łącznej powierzchni użytkowej 15,3 tys. m².

Zaniedbania w zakresie utrzymania nieruchomości w należytym stanie technicznym występowały w Policji we wszystkich skontrolowanych jednostkach, które łącznie posiadały 2.114 obiektów. Stan techniczny tych nieruchomości przedstawia poniższy wykres:

Wykres nr 2



Konieczność poprawy stanu technicznego obiektów eksploatowanych przez Policję potwierdziły przeprowadzone w toku kontroli oględziny. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w odniesieniu do 14 spośród 35 obiektów (40%) poddanych oględzinom podczas kontroli.

- w KWP we Wrocławiu budynek Komisariatu Policji Wrocław-Rakowiec nie był przystosowany do dostępu osób z dysfunkcją narządów ruchu. Elewacja budynku była brudna i mało estetyczna (złuszczające się płyty farby). Pomieszczenia wewnętrzne, korytarze i klatka schodowa nie spełniały minimalnych standardów estetycznych i sanitarnych. Brak wystarczającej powierzchni dla prawidłowego zorganizowania archiwum i depozytu. Stara, wypaczona i nieszczelna była stolarka okienna. W katastrofalnym stanie higienicznym znajdowały się toalety. Podobne nieprawidłowości odnosiły się do budynku Komisariatu Wrocław – Osiedle, gdzie ponadto stwierdzono przetarte i wypaczone wykładziny podłogowe, zalana była część strychu, pomieszczenia piwniczne przepełnione były depozytami, w większości starymi rowerami, narzędziami rolniczymi, kanistrami i częściami samochodowymi.

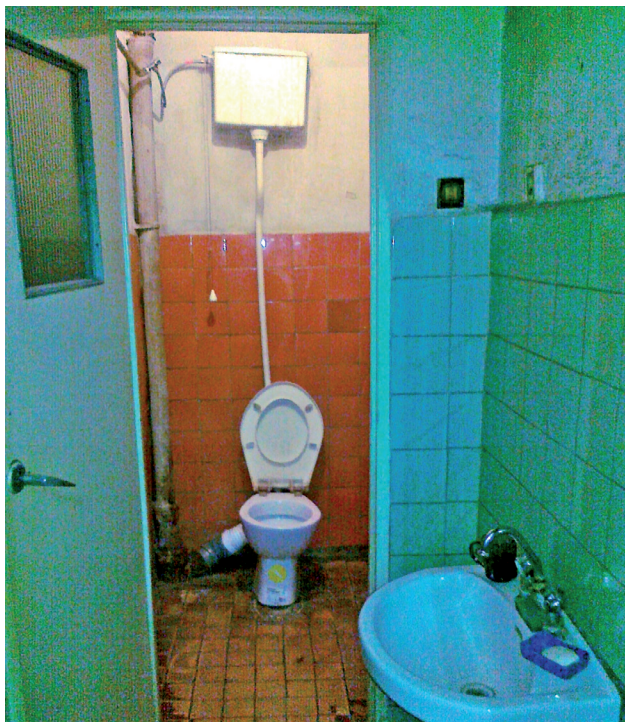
Zdjęcie nr 1

Komisariat Policji Wrocław-Osiedle – elewacja frontowa



Zdjęcie nr 2

Komisariat Policji Wrocław-Rakowiec – toaleta



- w KWP w Gorzowie Wielkopolskim w obiektach KPP w Nowej Soli, KPP w Krośnie Odrzańskim i KP w Szprotawie naprawy wymagała elewacja, a nadto skorodowane były obróbki blacharskie, wypaczona stolarka okienna. Natomiast, w obiektach w KPP w Nowej Soli występowały przecieki na sufitach i ścianach w wyniku nieuszczelnienia pokryć dachowych. W trakcie oględzin stwierdzono również, że stan techniczny obiektu KPP w Nowej Soli z powodu istnienia możliwości spadania zmurszałych dachówek na pobliski chodnik oraz stan muru oporowego skarpy zagrażający zawaleniem przy obiekcie KPP w Krośnie Odrzańskim, stanowiły bezpośrednie niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzi. O powyższym poinformowano Komendanta Wojewódzkiego Policji w trybie art. 51 ustawy o NIK, który niezwłocznie podjął stosowne działania eliminujące to zagrożenie.
- Przeprowadzone w toku kontroli oględziny będącego w trwałym zarządzie KG Policji kompleksu sportowego przy ulicy Raławickiej w Warszawie wykazały, że cały kompleks pozostawał wyłączony z eksploatacji nie będąc jednocześnie należycie zabezpieczony przed dostępem osób nieupoważnionych. Niektóre obiekty znajdowały się przy tym w stanie technicznym zagrażającym życiu i zdrowiu ludzi. Działania mające na celu wyeliminowanie stwierdzonego zagrożenia podjęte zostały niezwłocznie jeszcze w trakcie niniejszej kontroli, po przekazanej Komendantowi Głównemu Policji informacji w trybie art. 51 ustawy o NIK.

Zdjęcie nr 3

KG Policji przy ul. Raławickiej w Warszawie – kompleks sportowy

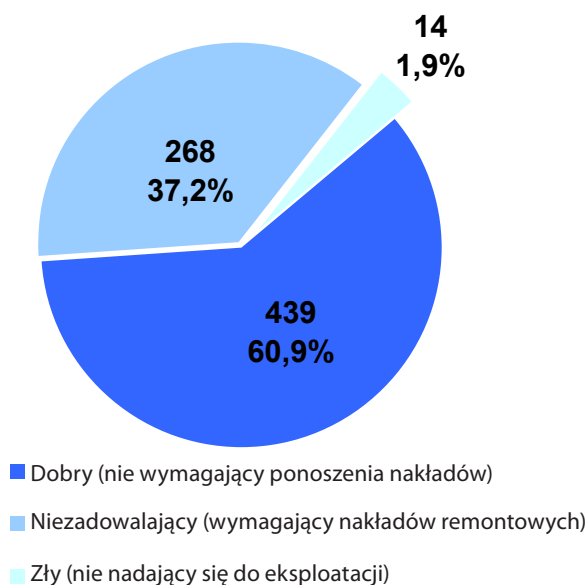


3.3.2.2 Stan techniczny nieruchomości Straży Granicznej

Ogółem, w Straży Granicznej w nieodpowiednim stanie technicznym było 487 budynków na 767 eksploatowanych, tj. 63,5%, przy czym 46 budynków nie nadawało się do dalszej eksploatacji.

W skali skontrolowanych jednostek, spośród 721 eksploatowanych budynków, w niewłaściwym stanie technicznym pozostawały 282 budynki, tj. 39,1%. Stan techniczny tych nieruchomości przedstawia wykres:

Wykres nr 3



Niewłaściwy stan techniczny potwierdziły przeprowadzone oględziny 53 budynków. W 28 obiektach stwierdzono różnego rodzaju nieprawidłowości, które dotyczyły m.in. spękania budynków, uszkodzenia pokryć dachowych, zniszczenia powłok malarskich, ubytków w elementach elewacji.

- Wyniki oględzin budynków użytkowanych przez Nadodrzański Oddział SG w Krośnie Odrzańskim³¹ wykazały liczne i poważne uchybienia w ich stanie technicznym. I tak w budynkach w Zgorzelcu stwierdzono spękania w narożnikach budynku oraz górnej części gzymsu dachowego, uszkodzony dach, zniszczone okna drewniane bez powłoki lakierniczej, braki części parapetów zewnętrznych. Z kolei w innym obiekcie z uwagi na zły stan techniczny (elementy konstrukcyjne dachu były zniszczone, zalane i spróchniałe, a strop w każdej chwili groził zawaleniem) poinformowano Komendanta o występującym bezpośrednim niebezpieczeństwie dla życia lub zdrowia ludzi. W wyniku podjętych działań budynek w trakcie kontroli wyłączony został z eksploatacji.
- w Ośrodku Szkoleń Specjalistycznych SG w Lubaniu, oględziny budynku nr 7 wykazały niewłaściwy jego stan. Tynki częściowo były odparzone, z ubytkami; od strony zewnętrznej w dwóch miejscach występowały pęknięcia ściany od poziomu piwnicy do ostatniej kondygnacji; zniszczone były parapety, stolarka okienna wykazywała nieszczelności, występowały miejscowe prześwity pokrycia dachowego, kominy w części nad dachem rozszerzone, spęczniałe, cegła zlasowana, spoiny o znacznym stopniu zniszczenia. Na koniec I półrocza 2011 r. spośród posiadanych przez Ośrodek 65 budynków i budowli o łącznej powierzchni użytkowej 24.549 m² - 17 obiektów (26%) o powierzchni 7.356 m² wymagało remontów lub poniesienia nakładów inwestycyjnych, a 5 (8%) obiektów o powierzchni 300 m² nie nadawało się do eksploatacji ze względu na zły stan techniczny.
- w Sudeckim Oddziale SG w Kłodzku, w nie użytkowanym magazynie żywnościowym w środkowej części sklepienia znajdował się niezabezpieczony otwór wentylacyjny, stanowiący zagrożenie bezpieczeństwa zdrowia lub życia. Zalecenie zabezpieczenia wlotu otworu wydane po pięcioletniej kontroli stanu sprawności technicznej i wartości użytkowej obiektu budowlanego z 5 maja 2010 r. oraz po przeglądzie rocznym z 19 sierpnia 2011 r. nie zostało wykonane do dnia oględzin. Dopiero w trakcie kontroli NIK otwór wentylacyjny został zabezpieczony przed dostępem

³¹ Oględzinami objęto 9 obiektów (budynków) SG, w tym 4 zlokalizowane w Zgorzelcu i 5 umiejscowionych w Szczecinie.

osób postronnych. Niewykonanie wcześniej tego zalecenia tłumaczono niedopatrzeniem. Ponadto na koniec I półrocza 2011 r. spośród posiadanych przez Oddział 58 budynków i budowli 28 obiektów 48,3 % wymagało remontów lub poniesienia nakładów inwestycyjnych.

3.3.2.3 Wykonywanie okresowych przeglądów technicznych oraz prowadzenie ksiąg obiektu budowlanego

Skontrolowane jednostki w większości poprawnie wywiązywały się z obowiązków wykonywania przeglądów okresowych stanu nieruchomości. Nieprawidłowości ujawniono w 4 z 17 (23,5%) skontrolowanych jednostek, w tym 1 Komendzie Wojewódzkiej.

- w KWP w Gorzowie Wielkopolskim zaniedbania dotyczyły aktualności i kompletności pomiarów eksploatacyjnych instalacji i urządzeń elektrycznych oraz instalacji piorunochronnej. Spośród 30 obiektów poddanych analizie, w tym wszystkich siedzib podległych komend, pomiarów w ogóle nie przeprowadzano w 4 komisariatach Policji tj: w Iłowie Żagańskim, Skwierzynie, Szprotawie i Trzebielu, w 3 jednostkach tj.: KPP w Żarach, KP w Koźuchowie i w KP w Sławie pomiary były nieaktualne, a w 4, tj.: km P w Zielonej Górze, KPP w Krośnie Odrzańskim, KPP w Strzelcach Krajeńskich i w KPP we Wschowie badania obejmowały tylko część pomieszczeń. Jedną z przyczyn takiego stanu było niezabezpieczenie w budżecie Komendy środków finansowych na zlecenie pomiarów, przy jednoczesnym braku własnego sprzętu oraz nieposiadaniu przez pracowników uprawnień do wykonywania tego typu czynności.
- w Podlaskim Oddziale SG w Białymstoku w odniesieniu do 4 z 35 zbadanych obiektów nie przeprowadzono okresowych - co najmniej raz na pięć lat - kontroli stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu budowlanego oraz jego otoczenia. Przeglądy zostały wykonane w trakcie kontroli NIK. Osoby odpowiedzialne za ich przeprowadzenie, w złożonych wyjaśnieniach podały, że przyczyną tego stanu było mylne odczytanie dat poprzednich kontroli.
- w Ośrodku Szkoleń Specjalistycznych SG w Lubaniu na 69 zbadanych protokołów z okresowej pięcioletniej kontroli stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektów budowlanych, 21 (tj. 30%) zostało sporządzonych z uchybieniem terminu sięgającym od 4 do 8 miesięcy. Natomiast w przypadku 6 obiektów budowlanych (tj. 9%) przeglądy te nie zostały w 2011 r. wykonane w ogóle. Z kolei na 69 zbadanych protokołów z okresowej rocznej kontroli stanu technicznego elementów budynku, budowli i instalacji, 19 (tj. 28%) zostało sporządzonych z uchybieniem terminu sięgającym od 4 do 8 miesięcy. Jako przyczynę powyższego kierownik jednostki kontrolowanej wskazał, że w okresach tych nie wykonano terminowo przeglądów z powodu braku pracowników z odpowiednimi kwalifikacjami (osoby takie przebywały na długotrwałych zwolnieniach lekarskich).
- w Nadodrzańskim Oddziale SG w Krośnie Odrzańskim nierzetelnie dokonano przeglądu obiektu (budynek nr 4 w Zgorzelcu, gdyż inspektorzy poddawali ocenie elementy, które nie występowały w budynku. W protokołach z przeglądu odnotowywano m.in., że elementy objęte kontrolą (obróbki blacharskie, rynny i rury spustowe, balkony i balustrady, instalacja gazowa, przewody kominowe) są w dobrym stanie technicznym, gdy tymczasem obiekt ten nie posiadał tych elementów. Ponadto komisja w ocenie obiektu wpisała, że ogólny stan techniczny obiektu jest dobry i nie stwarza zagrożenia dla osób lub mienia. Tymczasem obiekt ten w trakcie kontroli NIK został wyłączony z eksploatacji i zgłoszony do rozbiórki. W złożonych przez inspektorów nadzoru wyjaśnieniach wskazali oni jako przyczynę nieuwagę i omyłkę w ocenie stanu technicznego. W związku z tym NIK przygotowała stosowne zawiadomienie do organów ścigania.

Nieprawidłowości i uchybienia stwierdzono także w zakresie prowadzenia ksiąg obiektów budowlanych. Odnosiły się one do 2 skontrolowanych oddziałów SG.

- w Podlaskim Oddziale SG w Białymstoku nie dokonywano na bieżąco w 10 z 35 ksiąg obiektu budowlanego wpisów dotyczących okresowych kontroli stanu technicznego tych obiektów, co było niezgodne z przepisem § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. Jedną z przyczyn takiego stanu było nieodnotowanie w terminie i niedołączenie protokołów z przeglądów okresowych budynków ze względu na potrzebę ich uzupełnienia lub długotrwałą nieobecność osób biorących udział w przeprowadzaniu przeglądów.
- w Nadodrzańskim Oddziale SG w Krośnie Odrzańskim, pracownik odpowiedzialny za dokonywanie wpisów do ksiąg zamazywał dane korektorem lub przekreślał dokonane zapisy bez podania daty i podpisu osoby upoważnionej (budynek nr 1, 2, i 4 w Zgorzelcu). W ksiąg obiektów (budynek nr 1, 2, 3 i 4) nie uzupełniono

informacji w zakresie zmiany zarządcy obiektu (z Łużyckiego na Nadodrzański OSG). W książkach nie odnotowano faktu przeprowadzenia kontroli okresowej przewodów kominowych. Osoby odpowiedzialne, w złożonych wyjaśnieniach podały, że przyczyną zaistnienia tych nieprawidłowości były: w przypadku nielicznych skreśleń i poprawek - omyłki pisarskie, w przypadku niekompletności wpisów - nieterminowe uzyskanie protokołów z przeglądów okresowych od podmiotów zewnętrznych, którym zlecono ich wykonanie oraz z niedopatrzenia.

Nieprawidłowe dokonywanie przeglądów okresowych oraz prowadzenie ksiąg obiektu budowlanego sankcjonowane jest przepisami karnymi z art. 91a i art. 93 ustawy Prawo budowlane.

3.3.3.4 Zagospodarowanie nieruchomości zbędnych oraz innych powierzchni niewykorzystywanych na cele statutowe

Zagospodarowanie nieruchomości zbędnych następowało w drodze ich wynajmu, aczkolwiek miało ograniczony zakres ze względu na charakter służb i ograniczony dostęp do obiektów. Komendanci wszystkich skontrolowanych jednostek korzystali z możliwości udostępniania (najem, dzierżawa) podmiotom zewnętrznym części posiadanego zasobu. W 7 skontrolowanych jednostkach Policji zawarto 626 różnego rodzaju umów opiewających na łączną kwotę 3.812,1 tys. zł, natomiast w 8 skontrolowanych jednostkach Straży Granicznej - 79 umów na kwotę 726,5 tys. zł. Spośród wszystkich nieruchomości niewykorzystywanych na cele statutowe obydwu formacji (w łącznej liczbie 794), w najem oddano 88,7% tego rodzaju nieruchomości, natomiast 11,3% pozostawało jako pustostany.

Umowy najmu i dzierżawy zawierane były w sposób zabezpieczający finansowo interes Skarbu Państwa, przy czym uchybieniem na jakie NIK zwróciła uwagę był brak w jednej jednostce Policji pisemnych uregulowań procedur związanych z wyborem najemców na czas dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, które precyzowałyby kryteria ich wyboru, mając na uwadze regulacje wynikające z art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami;

- w KWP w Krakowie dokonano wyboru najemców stołówki, sklepu z elementami umundurowania, bufetu i kiosku w trybie konkursowym (tj. w trybie wyboru najkorzystniejszej oferty), jednak bez formalnego opisanego procedur, które – jak podał Komendant KWP w Krakowie – znajdowały się w fazie opracowywania. Brak takich uregulowań stwarzał sytuację, którą można byłoby uznać za obciążoną ryzykiem korupcyjnej dowolności postępowania.

Rzetelnie kalkulowano koszty wynajmu. Prawidłowo też egzekwowano należności czynszowe z tego tytułu, choć w przypadku KWP w Gorzowie Wielkopolskim nie zawsze prawidłowo egzekwowano płatności czynszowe oraz obciążenia z tytułu korzystania z mediów.

- KWP w Gorzowie Wielkopolskim nie dysponowała procedurami windykacji zaległości, podczas gdy dokonywane przez najemców wpłaty z tytułu analizowanych 6 umów w kwocie 175,6 tys. zł przekraczały wymagane umowami terminy nawet do 261 dni od umownej daty zapłaty, w tym 97,5 tys. zł (55,5%) ze zwłoką do 30 dni, a 30,2 tys. zł (17,2%) z płatnością powyżej 121 dni od wymaganego terminu. I tak np. służby finansowe wystawiały pierwsze wezwania do zapłaty zaległego czynszu dla największego dłużnika – firmy T. (dochody budżetu państwa) w terminach od 12 do 115 dni od wymagalnej daty zapłaty, w tym po 31 dniach – na kwotę 15,3 tys. zł (52,3% nieterminowych wpłat), a po 61 dniach (do 115 dni) – 7,0 tys. zł (23,9%). Obciążanie dłużników odsetkami ustawowymi następowało po upływie od 1 do 95 dni od daty dokonania wpłaty należności (łącznie 2,0 tys. zł.), z czego 40% not wystawiano po 30 dniach. Podkreślenia wymaga fakt, że Komendant w toku kontroli decyzją z dnia 13.12.2011 r. dokonał wewnętrznego uregulowania zasad windykacji zaległości, w tym terminowości postępowania: do 30 dni po wymagalnym terminie wysyłka wezwania do zapłaty; obciążenie notą odsetkową w ciągu 7 dni od daty wpłaty. Również w wyniku podjęcia w czasie kontroli aktywnych działań wobec największego dłużnika tj. firmy T. wyegzekwowano zadłużenie firmy w kwocie 19 700 zł. Jak wskazała osoba odpowiedzialna za sprawy związane z prowadzeniem windykacji, nieprawidłowości wynikały z jej przeoczenia oraz uznania, że kwoty należności były stosunkowo niewielkie a ilość nieterminowych wpłat znikoma. Ujawniona dowolność w zakresie terminowości prowadzonej windykacji mogła - w ocenie NIK – sprzyjać powstawaniu sytuacji noszących znamiona korupcyjnej dowolności postępowania.

Skontrolowane jednostki podejmowały wprawdzie działania zmierzające do zagospodarowania lub wyzbycia się tzw. „pustostanów” i obiektów wyłączonych z eksploatacji, jednakże nie doprowadziły one do ostatecznego rozwiązania tego problemu.

W przypadku Policji, w badanym okresie, zbyto 253 obiekty niewykorzystywane, o powierzchni użytkowej 146,7 tys. m², przy czym koszty ich utrzymania wyniosły 9.146,5 tys. zł. Niemniej jednak na koniec I półrocza 2011 r. pozostawało nadal 27 zbędnych nieruchomości. W Straży Granicznej natomiast pozostawało 46 tego rodzaju obiektów. Koszt ich utrzymania wyniósł w badanym okresie 710,5 tys. zł. Obiekty takie występowały w 5³² spośród 8 skontrolowanych jednostek Straży Granicznej, natomiast w Policji w 6³³ na 7 skontrolowanych jednostek. Powstanie obiektów wyłączonych z eksploatacji i pustostanów spowodowane było wieloma różnorodnymi przyczynami, często niezależnymi od skontrolowanych jednostek.

- w KWP w Rzeszowie uznane za zbędne do realizacji ustawowych zadań nieruchomości: w miejscowości Stale o powierzchni 3,21 ha i w Przemyślu o powierzchni 0,23 ha zostały prawidłowo wyłączone z użytkowania oraz zgłoszone do „Planu Przekazywania Nieruchomości Zbędnych dla Resortu Spraw Wewnętrznych i Administracji”. Jednak z powodu zwłoki w ich przejęciu przez Agencję Mienia Wojskowego, KWP w Rzeszowie poniosła koszty ich utrzymania i zabezpieczenia w łącznej kwocie 700,3 tys. zł.

W jednej ze skontrolowanych jednostek, tj. w Komendzie Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu, część pomieszczeń wykorzystywano na przechowywanie dowodów rzeczowych zajętych na potrzeby prowadzonych postępowań przygotowawczych. Po zakończeniu postępowań procesowych dowody te nadal pozostawały w magazynach policyjnych. Zajmowały one znaczną powierzchnię bo 24,5 tys. m², tj. ok. 9,3% ogólnej powierzchni użytkowej, a szacunkowe koszty utrzymania tych nieruchomości wyniosły 178,1 tys. zł., tj. ok. 1,2% ogólnych kosztów utrzymania nieruchomości w kolejnych latach.

Z pozyskanej w trakcie kontroli informacji od Ministra Spraw Wewnętrznych wynika, że resort zauważa ten problem. W informacji tej Ministerstwo podało cyt. „Kończąc postępowanie przygotowawcze Policja wraz z materiałami sprawy przekazuje do sądu lub prokuratury zgromadzone w jego toku dowody rzeczowe. W przeważającej części przypadków dowody te nie są jednak przyjmowane przez wskazane instytucje z uwagi na fakt, iż nie wszystkie sądy i prokuratury w kraju posiadają odpowiednie składnice lub magazyny dowodów rzeczowych. Taki stan rzeczy, połączony z koniecznością procesową przechowywania dowodów rzeczowych w okresach wskazanych w art. 101 Kk powoduje nagromadzenie dowodów w policyjnych składnicach³⁴.”

Zdjęcie nr 4

Magazyn dowodów rzeczowych – KP Wrocław-Rakowiec



³² W Podlaskim, Bieszczadzkim, Sudeckim, Nadodrzańskim Oddziale SG oraz Centralnym Ośrodku Szkolenia SG w Koszalinie.

³³ W KWP w Białymstoku, Gorzowie Wielkopolskim, Katowicach, Krakowie, Rzeszowie i Wrocławiu.

³⁴ Pismo Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 2 lutego 2012 r. znak: DKSiW-O-0740-2-1/12.

Zdjęcie nr 5

Magazyn dowodów rzeczowych – KP Wrocław-Osiedle



3.3.2.5 Użytkowanie strzelnic ćwiczebnych

W obu formacjach nie udało się doprowadzić do ostatecznego uregulowania zasad i warunków technicznych użytkowania strzelnic ćwiczebnych. Obowiązek taki – stosownie do delegacji zawartej w art. 7 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane – spoczywał na Ministrze Spraw Wewnętrznych i Administracji (obecnie MSW). Rozwiązanie problemu użytkowania strzelnic ćwiczebnych znajdowało się w początkowej fazie. Minister Spraw Wewnętrznych w piśmie z dnia 2 lutego 2011 r. (znak: DKSiW-O-0740-2-1/12) podał, że aktualnie trwają dopiero uzgodnienia międzyresortowe dotyczące powołania przez Prezesa Rady Ministrów zespołu „ds. opracowania rozporządzenia w sprawie dodatkowych warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki służące bezpieczeństwu lub obronności państwa”.

W konsekwencji w Policji eksploatacja 20 strzelnic odbywała się na podstawie decyzji Komendanta Głównego Policji nr 703 z dnia 14 grudnia 2006 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać policyjne strzelnice ćwiczebne³⁵.

W Straży Granicznej eksploatacja 8 strzelnic ćwiczebnych opierała się na spełnieniu ogólnych warunków wynikających z przepisów ustawy Prawo budowlane. Komendant Główny Straży Granicznej nie wydał wewnętrznego aktu regulującego zasady funkcjonowania oraz warunki techniczne jakie powinny spełniać strzelnice ćwiczebne, pozostawiając decyzję co do dopuszczenia strzelnic do użytkowania poszczególnym komendantom oddziałów SG. Dopuszczenie do eksploatacji posiadanych strzelnic odbywało się zatem w oparciu o różnego rodzaju decyzje organów, jak np. nadzoru budowlanego, Państwowej Inspekcji Pracy, Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Państwowej Straży Pożarnej.

3.3.2.6 Koszty utrzymania zasobu nieruchomości

W badanym okresie koszty utrzymania zasobu nieruchomości systematycznie wzrastały. W Policji z 204,5 mln zł w 2009 r. do 223,1 mln zł w 2010 r., natomiast w Straży Granicznej – z 30,4 mln zł do 34,6 mln zł. Wielkość tych środków pozwalała w zasadzie tylko na pokrycie tzw. „kosztów stałych” (ok. 80%) i zasadniczo nie wpływała na poprawę stanu technicznego posiadanej infrastruktury.

³⁵ Dz. Urz. KGP, poz.104.

Na postępującą dekapitalizację nieruchomości wpływ miał także fakt, że komendanci dokonywali podziału środków finansowych niezbędnych do utrzymania zasobu na równym poziomie, ustalonym jako procentowy udział w stosunku do ustawy budżetowej z roku poprzedniego, bez uwzględnienia zmieniającej się w czasie liczby, powierzchni, stanu technicznego obiektów, nierównomiernej intensywności ich eksploatacji ze względu na różny wiek, konstrukcję lub umiejscowienie. Stosowany algorytm podziału środków finansowych komendanci jednostek terenowych tłumaczyli przede wszystkim niewystarczającą wielkością środków dla zaspokojenia wszystkich pojawiających się potrzeb.

- *Komendant Wojewódzki Policji we Wrocławiu dokonywał podziału środków proporcjonalnie do liczby zatrudnionych w obiekcie pracowników. Środki budżetowe rozdzielano więc corocznie w podobnej wysokości, dokonując następnie ewentualnych korekt i przesunięć w trakcie roku, stosownie do najpilniejszych potrzeb zgłaszanych przez komendantów jednostek podległych.*

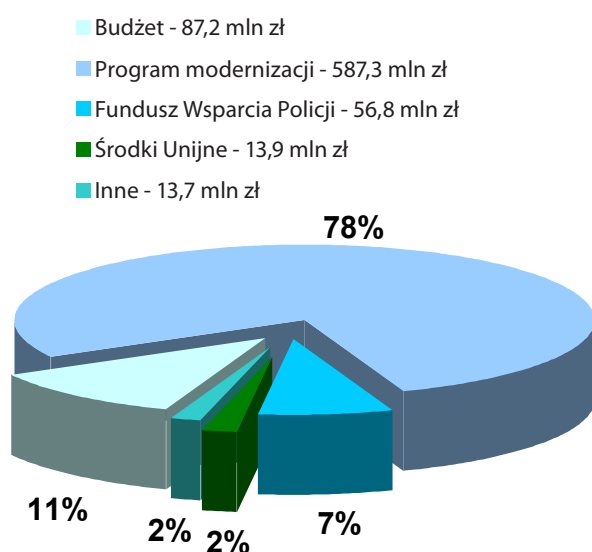
Zdaniem NIK fakt, że wielkość środków pozostających w dyspozycji obydwu formacji nie wystarcza na zaspokojenie wszystkich pojawiających się potrzeb, dowodzi konieczności podziału środków finansowych związanych z utrzymaniem zarządzanych obiektów z uwzględnieniem właśnie takich czynników jak liczba, powierzchnia, stan techniczny obiektów czy nierównomierna intensywności ich eksploatacji.

3.3.3 Realizacja zadań inwestycyjnych i modernizacyjno-remontowych

3.3.3.1 Zadania realizowane przez Policję

W badanym okresie na realizację zadań inwestycyjnych, modernizacyjnych i remontowych Policja wydatkowała 758,9 mln zł., co stanowiło 3,6% ogółu wydatków. Środki przeznaczone na realizację tych zadań systematycznie zmniejszały się. I tak, w 2009 r. wynosiły one 542,4 mln zł, w 2010 r. – 189,1 mln zł i w I półroczu 2011 r. – 27,4 mln zł. Finansowanie przedmiotowych zadań odbywało się z różnych źródeł, co obrazuje wykres.

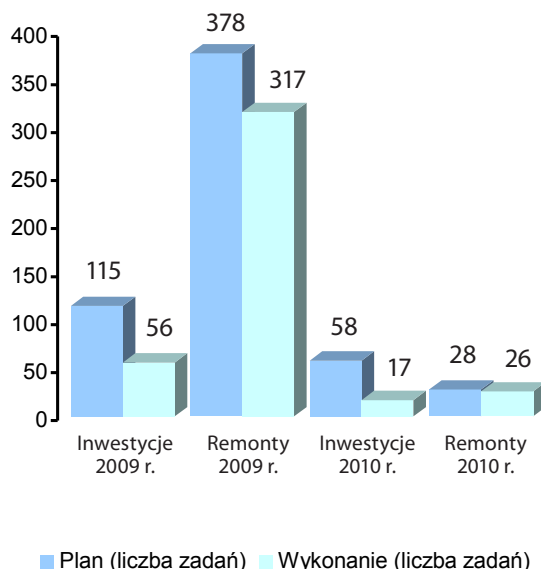
Wykres nr 4



Z przeprowadzonych przez Komendę Główną analiz wynikało, że uzyskanie odpowiedniego standardu technicznego w obiektach służbowych Policji wymagałoby przeznaczenia na działalność inwestycyjno - remontową nakładów oszacowanych na poziomie 2,1 mld zł. Przy dotychczasowym poziomie wydatkowania środków zaspokojenie tych potrzeb zajmie co najmniej jeszcze kilka lat.

Niepełna była realizacja (w ujęciu rzeczowym), zaplanowanych do wykonania zadań, zarówno inwestycyjnych, jak i modernizacyjno-remontowych. Obrazuje to wykres.

Wykres nr 5



W 2 na 7 skontrolowanych komend niepełna była realizacja planów zadań inwestycyjnych i modernizacyjno-remontowych. Spowodowane to było głównie niedoborem środków finansowych niezbędnych do zrealizowania tych przedsięwzięć.

- w KWP w Katowicach stwierdzono, że otrzymywane środki finansowe umożliwiły zrealizowanie 4 z 11 zadań inwestycyjnych ujętych w planach na lata 2009–2011, obejmujących tylko budynki biurowo-administracyjne. Realizację robót dotyczących infrastruktury (parkingi, garaże, magazyny) przełożono na dalsze lata. W jednym przypadku nie rozpoczęto zadania, a w trzech opracowano jedynie dokumentację. W pozostałych trzech przypadkach zawansowanie rzeczowe inwestycji oszacowano na: 15,9%, 36,1% i 79,1%.
- w KWP w Gorzowie Wielkopolskim, spośród realizowanych 9 inwestycji, wg stanu na 30.06.2011 r., 7 zakończono, 1 była w trakcie realizacji, a 1 wstrzymano – w KPP w Nowej Soli, ze względu na brak środków finansowych. Z 17 zadań remontowych planowanych w badanym okresie 10 zrealizowano, a 6 było w trakcie realizacji. Nie rozpoczęto natomiast remontu obiektu administracyjno-biurowego KPP w Krośnie Odrzańskim (wartość 1.592,3 tys. zł) z uwagi na brak alokacji środków w ramach działania 4.3 rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich i wiejskich w ramach Lubuskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007–2013.

W 2 spośród 7 skontrolowanych komend przy realizacji zadań stwierdzono uchybienia związane z rozliczeniami, sprawozdawczością oraz jakością i nadzorem nad prowadzonymi robotami budowlano-remontowymi.

- w KWP we Wrocławiu, przy realizacji 2 zadań polegających na: modernizacji pomieszczeń dla osób zatrzymanych Komendy Miejskiej Policji we Wrocławiu oraz modernizacji stacji paliw Komendy Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu stwierdzono następujące nieprawidłowości:
 - ♦ w zakresie modernizacji pomieszczeń dla osób zatrzymanych:
 - brak rozliczenia się wykonawcy z powierzonego mu projektu wykonawczego,
 - wystąpienie rozbieżności wymiarowych, co do projektowanych wymiarów pomieszczeń i ich wysokości,
 - brak dokumentacji powykonawczej dotyczącej wykonywanych wzmocnień spękanych belek, stropów i ścian,

◆ w zakresie modernizacji stacji paliw:

- niezgodne z projektem wykonanie barierek odbojnicowych na wysepce dystrybutorowej,
- niezgodne z projektem zrównanie poziomu chodnika i parteru posadzki, mogące zagrażać dostawianiem się do wnętrza pawilonu wód opadowych,
- niezachowanie minimalnej wysokości progu wysepki dystrybutorowej od strony najazdu,
- nieprawidłowy spadek nawierzchni szczelnej płyty, powodujący zastoje wody opadowej wokół wysepki dystrybutorowej,
- brak całkowitego końcowego rozliczenia się z pierwszym wykonawcą, m.in. w zakresie niewykonanych robót i powierzonych materiałów, skutkujących łącznym roszczeniem Komendy na łączną kwotę **964,6 tys. zł** (egzekwowaną od wykonawcy w trybie postępowania sądowego).

Przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości w realizacji przedmiotowych inwestycji był niedostateczny nadzór inwestorski.

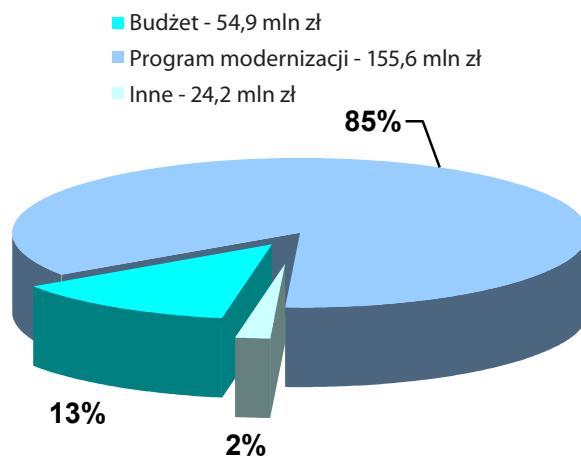
- KWP w Szczecinie nierzetelnie sporządziła sprawozdanie roczne z udzielonych zamówień publicznych za 2009 r., gdyż ujęła w nim zamówienia, których wartość nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14.000 euro.

3.3.3.2 Zadania realizowane przez Straż Graniczną

W badanym okresie Straż Graniczna na realizację zadań inwestycyjnych i modernizacyjno-remontowych wydatkowała kwotę 234,7 mln zł, co stanowiło 5,1% ogółu jej wydatków. Corocznie w budżecie Straży Granicznej zmniejszeniu ulegały wydatki ponoszone na inwestycje, tj. z kwoty 155,3 mln zł w 2009 r. do 72,9 mln zł w 2010 r. i aż do 3,1 mln zł w I półroczu 2011 r. W odniesieniu do zadań modernizacyjno-remontowych wydatki te wynosiły 1,2 mln zł w 2009 r., 2,1 mln zł w 2010 r. i 0,2 mln zł w I półroczu 2011 r.

Źródła finansowania zadań inwestycyjnych i modernizacyjno-remontowych przedstawia wykres:

Wykres nr 6



Zgodnie z przyjętą „Koncepcją funkcjonowania Straży Granicznej w latach 2009–2015” największe środki zaangażowane zostały w oddziałach położonych wzdłuż zewnętrznej granicy UE i wschodniej granicy RP tj. Bieszczadzkim OSG (44,5 mln zł, 28,6%), Warmińsko-Mazurskim OSG (26,4 mln zł, 17,0%) i Podlaskim OSG (25,3 mln zł, 16,3%). Pozyskano również środki z innych źródeł, w tym w szczególności z Norweskiego Mechanizmu Finansowego na łączną kwotę 18,3 mln zł.

Ponoszone nakłady na zadania remontowe były – zdaniem NIK – niewystarczające dla utrzymania zasobu w stanie nie pogorszonym, a tym bardziej dla zapewnienia stopniowej poprawy sytuacji. Generalnie niski był poziom wykonywania zadań remontowych w odniesieniu do istniejących potrzeb. W 2009 r. spośród 485 obiektów wymagających remontów, przeprowadzono je tylko w 11 budynkach, w 2010 r. na 435 - wyremontowano 10, a w I połowie 2011 r. na 441 wyremontowano tylko 7.

W 4 spośród 8 skontrolowanych jednostek Straży Granicznej przy realizacji zadań inwestycyjnych i modernizacyjno-remontowych stwierdzono różnego rodzaju nieprawidłowości. W głównej mierze dotyczyły one niewłaściwego wyboru wykonawców robót, nierzetelnego dokonania odbiorów robót i ich nienależytej jakości.

- w Nadodrzańskim Oddziale SG w Krośnie Odrzańskim stwierdzono, że w 2 z 3 badanych postępowań przetargowych ujawnione zostały nieprawidłowości mające wpływ na ostateczny wynik postępowania. W obu postępowaniach nie wykluczono wykonawcy, który nie spełniał wymogów określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Przyczyną tego stanu, jak podano w wyjaśnieniach była inna interpretacja w zakresie doświadczenia wykonawcy wymaganego w SIWZ. Nieprzestrzeganie procedur związanych z udzielaniem zamówień publicznych stanowi w ocenie NIK sytuację, które potencjalnie należałoby uznać jako korupcyjną dowolność postępowania. Ponadto w przypadku obu zadań inwestycyjnych protokolarnie odebrano całość prac (27 grudnia 2010 r. oraz 31 grudnia 2010 r.), mimo że roboty nie zostały wykonane w całości, gdyż ze względu na panujące warunki atmosferyczne (długotrwałe ujemne temperatury oraz opady śniegu), nie było możliwości odtworzenia nawierzchni w miejscach wykonanych prac. W protokole odbioru nie odnotowano jednak zakresu nie wykonanych prac, ani też terminu i warunków ich wykonania. Wykonawca oszacował wartość pozostałych do wykonania robót na ok. 2% wartości obu kontraktów (ok. 7,3 tys. zł). Osoby odpowiedzialne nie potrafiły podać przyczyny dla których odebrały protokolarnie prace, które nie były ostatecznie zakończone.
- w Sudeckim Oddziale SG, w 3 inwestycjach na 8 zbadanych stwierdzono: w odniesieniu do modernizacji budynku nr 3 w Kłodzku - niewłaściwą jakość wykonanych robót, gdyż w elewacji części szczytowej budynku występowały dziury i spękania. W piwnicy stwierdzono miejscowe zawilgocenie ściany oraz spękany narożnik ściany. Opaska wokół obiektu z kostki betonowej miejscami była zapadnięta. W odniesieniu do zadania polegającego na adaptacji budynku nr 10 w Kłodzku stwierdzono, że wewnątrz budynku, na ścianach pomieszczenia Sali Tradycji występowały spękania tynku a ściany pod schodami prowadzącymi z piwnicy na parter budynku były zawilgocone. Badanie realizacji inwestycji polegającej na modernizacji hali sportowej wykazało, że w pomieszczeniu szatni niesprawna była wentylacja mechaniczna, którą naprawiono jeszcze w trakcie niniejszej kontroli. Osoby odpowiedzialne w złożonych wyjaśnieniach podały, że wady w wykonaniu robót ujawniły się w trakcie użytkowania obiektu, już po dokonanych odbiorach, a ich likwidacja nastąpi w ramach udzielonej gwarancji.

Ponadto w 1 przypadku, tj. w Nadodrzańskim Oddziale SG w Krośnie Odrzańskim w 2010 r. i I półroczu 2011 r. dokonano zakupów materiałów budowlanych w nadmiernych ilościach, w stosunku do możliwości ich wykorzystania. W wyniku takich działań, w odniesieniu do 17 rodzajów materiałów (farby, emalie, tynki, kleje, zaprawy, podkłady, cement) znajdujących się magazynie w Szczecinie, na łączną kwotę 29,8 tys. zł, upłynął termin ich przydatności. I tak np. termin przydatności dla:

- 1.000 l farby emulsyjnej białej (100 opakowań) o wartości 2.145 zł - upłynął w okresie od maja do grudnia 2011 r.,
- 1.800 kg tynku mozaikowego o wartości 13.492 zł - upłynął w okresie od sierpnia do grudnia 2011 r.,
- 4.275 kg cementu o wartości 2.608 zł - upłynął w sierpniu 2010 r.

Osoba odpowiedzialna za ten stan podała w złożonych wyjaśnieniach, że przeterminowanie materiałów nastąpiło w wyniku okresowego braku potencjału wykonawczego przy prowadzonym remoncie obiektów w Szczecinie. jednocześnie nie wyklucza on, że istnieje możliwość wykorzystania tych materiałów w dalszych pracach remontowych, po ówczesnym sprawdzeniu ich przydatności.

3.3.4 Stan przygotowania obiektów w związku z organizacją Euro 2012

Działania Policji i Straży Granicznej, w sferze przygotowania posiadanego zasobu, prowadzono w przypadku Policji – w oparciu o „Koncepcję przygotowania Policji do ME w Piłce Nożnej” z dnia 18 maja 2010 r., a w Straży Granicznej – „Koncepcję udziału Straży Granicznej w zapewnieniu bezpiecznego przebiegu Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012” z dnia 28 listopada 2011 r. Przygotowania zasobu polegały w głównej mierze na zapewnieniu zakwaterowania dla funkcjonariuszy

oddelegowanych do zabezpieczenia turnieju. Zwiększone potrzeby w tym zakresie, z uwagi na nie dysponowanie wystarczającym własnym zasobem, postanowiono rozwiązać poprzez użyczenie obiektów od podmiotów zewnętrznych. W tym celu zawierano umowy m.in. z rektorami uczelni wyższych, na korzystanie z bazy noclegowej w akademikach.

- *w KWP we Wrocławiu podjęto działania dotyczące dyslokacji zwiększonej liczby funkcjonariuszy, przewidzianych do zabezpieczenia imprezy, poprzez podpisanie porozumień z rektorami uczelni na wykorzystanie akademików.*
- *Bieszczadzki Oddział SG zapewnił sobie odpowiednią ilość miejsc noclegowych w pokojach gościnnych i internatowych do zakwaterowania funkcjonariuszy skierowanych do służby z innych oddziałów SG na czas Mistrzostw Europy w 2012 r.*

W ocenie skontrolowanej KGP pozostawała do ostatecznego rozwiązania kwestia zapewnienia miejsc w celu ewentualnych, doraźnych zatrzymań większej liczby osób. Do dnia zakończenia kontroli nie zostały wytypowane dodatkowe lokalizacje takich pomieszczeń. Osoba odpowiedzialna za przygotowanie do EURO 2012, w złożonych wyjaśnieniach podała, że trwają intensywne prace związane z rozwiązaniem tego problemu i że zostaną one ukończone jeszcze przed rozpoczęciem turnieju.

Straż Graniczna z kolei, ze względu na charakter realizowanych zadań, założyła korzystanie z własnych pomieszczeń zatrzymań lub ewentualnie z obiektów policyjnych na podstawie zawartych porozumień.

- *W Nadodrzańskim Oddziale SG w Krośnie Odrzańskim podpisano z KWP w Gorzowie Wielkopolskim porozumienie, określające zakres i tryb wzajemnego udostępniania obiektów (w tym zasady umieszczania osób zatrzymanych przez funkcjonariuszy SG) oraz sposób rozliczeń finansowych z tego tytułu.*

3.3.5 Sprawowanie nadzoru i kontroli oraz załatwianie skarg

Obydwie formacje posiadały w swoich strukturach organizacyjnych wyspecjalizowane komórki ds. kontroli wewnętrznej. Problematyka przeprowadzonych przez nie kontroli obejmowała również zagadnienia gospodarowania nieruchomościami, co należy ocenić pozytywnie. Liczba przeprowadzonych w tym zakresie kontroli przez Policję i Straż Graniczną stanowiła odpowiednio 20% (9 kontroli) i 10% (12 kontroli) z ogólnej liczby przeprowadzonych w badanym okresie. Głównym ich przedmiotem były w przypadku Policji sprawy dotyczące prawidłowości: wydatkowania środków i realizacji zadań inwestycyjnych (4 kontrole), gospodarowania zasobami mieszkaniowymi (3 kontrole), realizacji zadań w zakresie przeglądów technicznych obiektów (1 kontrola) i stosowania przepisów o zamówieniach publicznych (1 kontrola). W Straży Granicznej kontrolami objęto zagadnienia: gospodarowania zasobem mieszkaniowym (5 kontroli), ewidencji stanu zasobu (3 kontrole), oraz po jednej kontroli w zakresie stosowania przepisów o zamówieniach publicznych, bhp i ppoż, reorganizacji Łużyckiego Oddziału SG oraz wykonania wniosków z poprzedniej kontroli w Nadwiślańskim Oddziale SG. Stwierdzone w kontrolach nieprawidłowości skutkowały wydawaniem wniosków pokontrolnych m.in. w zakresie przyznawania funkcjonariuszom świadczeń związanych z prawem do lokalu mieszkalnego, wykonania robót remontowych we wskazanych obiektach budowlanych, właściwego prowadzenia ksiąg obiektów budowlanych, realizowania robót budowlanych oraz prac konserwacyjnych w oparciu o obowiązujące przepisy. Pozytywnie ocenić należy fakt egzekwowania realizacji stawianych wniosków pokontrolnych.

Pozytywnie ocenić należy także zapewnienie obywatelom możliwości składania skarg w każdej z form (pisemnie, osobiście) na działalność obydwu formacji. Zorganizowano prawidłowo system przyjmowania, ewidencjonowania i załatwiania skarg. Na działalność w zakresie gospodarowania nieruchomościami

wpłynęła niewielka ilość skarg, bo w sumie jedynie 35. Skargi dotyczyły stanu technicznego zarówno lokali służbowych jak i lokali mieszkalnych. Wszystkie skargi zostały rozpatrzone rzetelnie, w trybie przepisów określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego.

4.1 Przygotowanie i organizacja kontroli

Problematyka gospodarowania nieruchomościami przez Policję i Straż Graniczną nie była dotychczas przedmiotem kontroli NIK, z wyjątkiem gospodarki lokalami mieszkaniowymi.

Badaniami w ramach niniejszej kontroli zostały objęte obydwie Komendy Główne – Policji i Straży Granicznej. Dla zobrazowania skali problematyki przeprowadzono także czynności kontrolne w wybranych jednostkach terenowych, tj.: 8 z 16 komend wojewódzkich Policji, w 6 z 10 komend oddziałów Straży Granicznej oraz dodatkowo w 2 ośrodkach szkolenia Straży Granicznej. W czynnościach kontrolnych uczestniczyło 7 delegatur NIK.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Kierownicy wszystkich skontrolowanych jednostek podpisali protokoły kontroli, przy czym w jednym przypadku (Komendant Główny Straży Granicznej) wniósł zastrzeżenia do protokołu kontroli przed jego podpisaniem. Zastrzeżenia te, po ich rozpatrzeniu przez kontrolera, zostały w części uwzględnione. Po dokonaniu zmian i uzupełnień protokołów kontroli został ostatecznie podpisany.

W wyniku kontroli skierowano 17 wystąpień pokontrolnych zawierających oceny, uwagi oraz 63 wnioski pokontrolne w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Spośród tych wniosków 20 zostało już zrealizowanych, pozostałe pozostają w trakcie realizacji.

Kierownicy 3 jednostek (Komendant Główny Straży Granicznej, Komendant Nadodrzańskiego Oddziału SG w Krośnie Odrzańskim oraz Komendant Bieszczadzkiego Oddziału SG w Przemyślu) złożyli zastrzeżenia do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych, kierując je odpowiednio: do Kolegium NIK oraz do właściwych dyrektorów Delegatur NIK. Zastrzeżenia zostały rozpatrzone w następujący sposób:

- uchwałą Kolegium NIK oddalono w całości zastrzeżenia zgłoszone przez Komendanta Głównego Straży Granicznej dotyczące kwestionowanej przez NIK prawidłowości dokonanej przez Komendę Główną SG wyceny gruntów pozostających w zasobie Straży Granicznej;
- uchwałą Komisji Odwoławczej Delegatury NIK w Zielonej Górze zostały oddalone w całości zastrzeżenia Komendanta Nadodrzańskiego Oddziału SG w Krośnie Odrzańskim w zakresie negatywnej oceny NIK dotyczącej udzielonych przez Oddział dwóch zamówień publicznych na łączną kwotę 370,9 tys. zł.
- uchwałą Komisji Odwoławczej Delegatury NIK w Rzeszowie zostały uwzględnione w całości zastrzeżenia Komendanta Bieszczadzkiego Oddziału SG w Przemyślu dotyczące: udzielania w trybie z wolnej ręki zamówień publicznych przy realizacji zadań inwestycyjnych; nie zawierania w umowach najmu zapisów zapewniających możliwość kontroli przedmiotu najmu w toku trwania umowy; wywiązywania się przez Oddział z obowiązków utrzymania obiektów w należytym stanie technicznym.

W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierowników jednostek skontrolowanych, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

Komendant Główny Policji:

- *Wypracowanie strategii gospodarowania nieruchomościami Policji, dostosowującej do faktycznych potrzeb wielkość i strukturę zasobu nieruchomości i zapewniającej optymalizację kosztów jego utrzymania.*

- *Skuteczne ograniczenie liczby nieruchomości zbędnych - pozostających w zarządzie Policji, w celu wyeliminowania nieuzasadnionych kosztów ponoszonych na ich utrzymanie.*
- *Rozważenie wprowadzenia skutecznych narzędzi informatycznych usprawniających proces aktualizacji i analizy gromadzonych przez Policję danych o posiadanym zasobie nieruchomości.*
- *Podjęcie stosownych działań celem właściwego ujęcia w ewidencji finansowo-księgowej wartości gruntów pozostających w trwałym zarządzie Policji.*
- *Rozważenie wprowadzenia, przy podziale środków budżetowych na utrzymanie nieruchomości, kryteriów uwzględniających zmieniające się potrzeby w tym zakresie.*

Komendant Główny Policji poinformował NIK o stanie realizacji wniosków pokontrolnych. Z odpowiedzi tej wynikało m.in., że:

- przystąpił, powołując stosowny zespół, do opracowania dokumentu zawierającego założenia dotyczące strategii gospodarowania nieruchomościami Policji,
- podjął reorganizację struktur Policji w odniesieniu do posterunków i rewirów dzielnicowych,
- wydał polecenie podległym jednostkom o księgowym zaewidencjonowaniu wszystkich nieruchomości gruntowych.

Komendant Główny Straży Granicznej:

- *Zapewnienie terminowej realizacji przedsięwzięć ujętych w „Koncepcji funkcjonowania Straży Granicznej w latach 2009–2015” w zakresie gospodarowania nieruchomościami.*
- *Skuteczne ograniczenie liczby nieruchomości zbędnych - pozostających w zarządzie SG, w celu wyeliminowania nieuzasadnionych kosztów ponoszonych na ich utrzymanie.*
- *Rozważenie wprowadzenia skutecznych narzędzi informatycznych w celu prawidłowego nadzorowania gospodarowania nieruchomościami.*
- *Zapewnienie określania wartości nieruchomości przez osoby dysponujące stosownymi uprawnieniami i przez organ do tego uprawniony w świetle przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami i spowodowanie weryfikacji danych dot. wartości nieruchomości SG ujętych w ewidencji finansowo-księgowej.*
- *Zapewnienie optymalnego dysponowania środkami budżetowymi na utrzymanie nieruchomości i wyeliminowanie przypadków finansowania zadań, które następnie nie są kontynuowane.*

Kierownicy pozostałych skontrolowanych jednostek:

Do komendantów skontrolowanych jednostek wnoszono przede wszystkim o:

- poprawę istniejącego stanu technicznego użytkowanych nieruchomości,
- ujęcie w księgach rachunkowych wszystkich posiadanych nieruchomości,
- zagospodarowanie tzw. „pustostanów” i nieruchomości wyłączonych z eksploatacji,
- poprawę windykacji należności z tytułu wynajmowanych lokali i powierzchni,
- terminowe i rzetelne przeprowadzanie przeglądów okresowych i prowadzenia ksiąg obiektów.

Z nadesłanych odpowiedzi o stanie realizacji wniosków pokontrolnych wynikało, że kierownicy skontrolowanych jednostek podjęli m.in. następujące działania:

Komendanci Wojewódzcy Policji

- Komendant Wojewódzki Policji w Krakowie: zawnioskował do właściwych starostów, prezydentów/burmistrzów miast oraz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej o współfinansowanie modernizacji obiektów pozostających w złym stanie technicznym; polecił uregulowanie stanu prawnego nieruchomości,
- Komendant Wojewódzki Policji w Katowicach: zweryfikował ewidencję księgową nieruchomości w zakresie jej kompletności, oszacował potrzeby remontowe dla poprawy stanu nieruchomości wykazane w przeglądach okresowych,
- Komendant Wojewódzki Policji we Wrocławiu: zaewidencjonował w księgach rachunkowych wartość gruntów na łączną kwotę 46 mln zł,
- Komendant Wojewódzki Policji w Szczecinie: zaewidencjonował w księgach rachunkowych wartość gruntów na łączną kwotę 74,5 mln zł, zakupił program do kompleksowego zarządzania nieruchomościami, w tym arkusze kalkulacyjne do monitorowania kosztów utrzymania podległych komend.

Komendanci Oddziałów i Ośrodków Szkolenia SG

- Komendant Podlaskiego Oddziału SG: zorganizował szkolenie w zakresie przeglądów oraz prowadzenia ksiąg obiektów budowlanych,
- Komendant Karpackiego Oddziału SG: zlecił wykonanie napraw i konserwacji obiektów wykazanych w protokołach kontroli okresowych, zinwentaryzował tzw. „pustostany” pod kątem ich zagospodarowania,
- Komendant Sudeckiego Oddziału SG: zweryfikował posiadaną ewidencję nieruchomości, wystąpił o zwiększenie środków niezbędnych na poprawę stanu technicznego obiektów,
- Komendant Ośrodka Szkoleń Specjalistycznych SG: zabezpieczył najbardziej zniszczone obiekty przed ich dalszą degradacją, nieruchomości zbędne zgłosił do przekazania Agencji Mienia Wojskowego.

4.3 Rezultaty kontroli

4.3.1. W wyniku kontroli ujawniono finansowe i potencjalne sprawozdawcze skutki nieprawidłowości w wysokości łącznej **195.699,1 tys. zł**, w tym:

- sprawozdawcze skutki nieprawidłowości – 123.462,5 tys. zł,
- kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa - 370,9 tys. zł,
- potencjalne finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości – 71.773,0 tys. zł,
- kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami - 92,7 tys. zł.

Uzyskane finansowe rezultaty kontroli szczegółowo przedstawiono w **załączniku nr 5.5** do Informacji.

4.3.2. W związku z ujawnionymi nieprawidłowościami NIK przygotowała lub skierowała:

- 1 zawiadomienie do prokuratury w związku z naruszeniem przepisów ustawy Prawo budowlane w zakresie przeprowadzania przeglądów okresowych budynków oraz nierzetelnym prowadzeniem ksiąg obiektu budowlanego,

- 1 zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, w związku z naruszeniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, w zakresie wyboru wykonawców robót remontowo-budowlanych,
- 1 zawiadomienie do powiatowego inspektora nadzoru budowlanego w związku z naruszeniem przepisów ustawy Prawo budowlane w zakresie przeprowadzania przeglądów okresowych budynków.

5.1 Wykaz podmiotów skontrolowanych przez jednostki organizacyjne NIK

Delegatura NIK	Jednostki objęte kontrolą
w Białymstoku	Komenda Wojewódzka Policji w Białymstoku Podlaski Oddział Straży Granicznej w Białymstoku
w Katowicach	Komenda Wojewódzka Policji w Katowicach Śląski Oddział Straży Granicznej w Raciborzu
w Krakowie	Komenda Wojewódzka Policji w Krakowie Karpacki Oddział Straży Granicznej w Nowym Sączu
w Rzeszowie	Komenda Wojewódzka Policji w Rzeszowie Bieszczadzki Oddział Straży Granicznej w Przemyślu
w Szczecinie	Komenda Wojewódzka Policji w Szczecinie Centralny Ośrodek Szkolenia Straży Granicznej w Koszalinie
w Zielonej Górze	Komenda Wojewódzka Policji w Gorzowie Wielkopolskim Nadodrzański Oddział Straży Granicznej w Krośnie Odrzańskim
we Wrocławiu	Komenda Główna Policji w Warszawie Komenda Główna Straży Granicznej w Warszawie Komenda Wojewódzka Policji we Wrocławiu Sudecki Oddział Straży Granicznej w Kłodzku Ośrodek Szkoleń Specjalistycznych Straży Granicznej w Lubaniu

5.2 Zestawienie ważniejszych nieprawidłowości stwierdzonych w kontrolowanych jednostkach

Lp.	Nazwa jednostki	Ocena ogólna	Ważniejsze nieprawidłowości
P O L I C J A			
1.	Komenda Główna Policji	pozytywna z nieprawidłowościami	Niewypracowanie strategii gospodarowania nieruchomościami, nieprawidłowe odzwierciedlenie stanu zasobu w ewidencji księgowej, utrzymywanie i ponoszenie kosztów pustostanów, zły stan techniczny ponad połowy zasobu użytkowanych obiektów, finansowanie utrzymania obiektów na poziomie nie gwarantującym ich prawidłowego stanu technicznego, nie dość skuteczny nadzór nad jednostkami podległymi w zakresie objętym kontrolą, brak adekwatnego do potrzeb narzędzia informatycznego wspomagającego proces zarządzania nieruchomościami.
2.	Komenda Wojewódzka Policji w Białymstoku	pozytywna	
3.	Komenda Wojewódzka Policji w Gorzowie Wielkopolskim	pozytywna z nieprawidłowościami	Utrzymywanie części budynków w niewłaściwym stanie technicznym, nie przeprowadzanie wymaganych pomiarów instalacji elektrycznych, nie ewidencjonowanie wartości posiadanych gruntów, zwłoki w windykacji należności z tytułu wynajmu pomieszczeń, niewłaściwe prowadzenie ksiąg obiektu budowlanego.
4.	Komenda Wojewódzka Policji w Katowicach	pozytywna z nieprawidłowościami	Nierzetelna ewidencja księgowa i rzeczowa posiadanego zasobu, zły stan techniczny ok. 80% obiektów, zbyt niskie wydatki na utrzymanie zasobu, niewykonanie planu zadań inwestycyjnych.
5.	Komenda Wojewódzka Policji w Krakowie	pozytywna z nieprawidłowościami	Nieuregulowanie stanu prawnego 30 obiektów, zbyt niskie wydatki na utrzymanie obiektów, nierzetelna ewidencja księgowa w zakresie wartości gruntów, nieokreślenie procedury wyłaniania najemców.
6.	Komenda Wojewódzka Policji w Rzeszowie	pozytywna	
7.	Komenda Wojewódzka Policji w Szczecinie	pozytywna z nieprawidłowościami	Nierzetelna ewidencja księgowa w zakresie wartości gruntów, zły stan techniczny obiektów, zbyt niskie wydatki na utrzymanie zasobu, nieprawidłowo prowadzony rejestr zamówień publicznych.
8.	Komenda Wojewódzka Policji we Wrocławiu	pozytywna z nieprawidłowościami	Nieujmowanie wartości gruntów w ewidencji księgowej, zły stan techniczny aż 95% obiektów, zbyt niskie nakłady na utrzymanie nieruchomości, utrzymywanie pustostanów oraz ponoszenie nieuzasadnionych kosztów związanych z magazynowaniem dowodów rzeczowych, błędy przy realizacji 2 zadań inwestycyjnych, brak spójnego systemu rozpatrywania napływających skarg dotyczących gospodarowania nieruchomościami.

Lp.	Nazwa jednostki	Ocena ogólna	Ważniejsze nieprawidłowości
STRAŻ GRANICZNA			
9.	Komenda Główna Straży Granicznej	pozytywna z nieprawidłowościami	Niepełna realizacja Koncepcji w zakresie gospodarowania nieruchomościami, zły stan techniczny ponad połowy zasobu użytkowanych obiektów, nieprawidłowe odzwierciedlenie stanu zasobu w ewidencji księgowej, błędy w sprawozdawczości, utrzymywanie i ponoszenie kosztów pustostanów, nie dość skuteczny nadzór nad jednostkami podległymi w zakresie objętym kontrolą, brak adekwatnego do potrzeb narzędzia informatycznego wspomagającego proces zarządzania nieruchomościami.
10.	Podlaski Oddział SG w Białymstoku	pozytywna z nieprawidłowościami	Nieprzeprowadzenie okresowej kontroli stanu technicznego 4 obiektów budowlanych, nieterminowe dokonywanie wpisów w książkach obiektów budowlanych, niezapewnienie w 1 obiekcie dostępu osobom niepełnosprawnym.
11.	Nadodrzański Oddział SG w Krośnie Odrzańskim	pozytywna z nieprawidłowościami w zakresie utrzymania zasobu, oraz negatywna w zakresie udzielenia 2 zamówień publicznych	Utrzymywanie części obiektów w nienależyтым stanie technicznym, nierzetelne przeprowadzanie przeglądów okresowych budynków, nieprawidłowe prowadzenie ksiąg obiektu budowlanego, niegospodarne wydatkowanie środków na zakup materiałów budowlanych poprzez dopuszczenie do przeterminowania ich przydatności do użycia, nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych.
12.	Karpacki Oddział SG w Nowym Sączu	pozytywna z nieprawidłowościami	Utrzymywanie części obiektów w nienależyтым stanie technicznym, utrzymywanie pustostanów.
13.	Bieszczadzki Oddział SG w Przemyślu	pozytywna z uchybieniami	Utrzymywanie części obiektów w nienależyтым stanie technicznym.
14.	Śląski Oddział SG w Raciborzu	pozytywna	
15.	Sudecki Oddział SG w Kłodzku	pozytywna z nieprawidłowościami	Utrzymywanie części obiektów w nienależyтым stanie technicznym, nierzetelne przeprowadzanie okresowych przeglądów stanu technicznego obiektów, niewłaściwa jakość wykonywanych robót budowlanych.
16.	Ośrodek Szkoleń Specjalistycznych w Lubaniu	pozytywna z nieprawidłowościami	Utrzymywanie części obiektów w nienależyтым stanie technicznym, nierzetelne przeprowadzanie okresowych przeglądów stanu technicznego, utrzymywanie pustostanów i w 2 przypadkach niezabezpieczeni ich przed dalszą degradacją.
17.	Centralny Ośrodek Szkolenia SG w Koszalinie	pozytywna	

5.3 Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tj. Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (jt. Dz. U. z 2011 r. Nr 116, poz. 675 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 12 stycznia 2007 r. o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2007–2011” (Dz. U. Nr 35, poz. 213 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego (jt. Dz. U. z 2004 r. Nr 163, poz. 1711 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (jt. Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (jt. Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.).
10. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1380 ze zm.).
11. Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o dozorcze technicznym (Dz.U. z 2000 r. Nr 122, poz. 1321 ze zm.).
12. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 sierpnia 1999 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych (Dz. U. Nr 74, poz. 836 ze zm.).
13. Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 kwietnia 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad stwierdzania posiadania kwalifikacji przez osoby zajmujące się eksploatacją urządzeń, instalacji i sieci (Dz. U. Nr 89, poz. 828 ze zm.).
14. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego (Dz. U. Nr 120, poz. 1134).
15. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 kwietnia 2006 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów (Dz.U. Nr 80, poz. 563). Od dnia 30 czerwca 2010 r. obowiązuje rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów (Dz. U. Nr 109, poz. 719).
16. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm.).

5.4 Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

Lp.	Jednostka	Stanowisko, funkcja	Imię i nazwisko	Okres zajmowania stanowiska	
				od	do
P O L I C J A					
1.	Komenda Główna Policji w Warszawie	Komendant Główny Policji	generał inspektor Andrzej Matejuk	6.03.2008	9.01.2012
			nadinspektor Marek Działoszyński	10.01.2012	zakończenia czynności kontrolnych
2.	Komenda Wojewódzka Policji w Białymstoku	Komendant Wojewódzki Policji w Białymstoku	insp. Roman Popow	27.04.2007	16.03.2009
			insp. Igor Parfieniuk	17.03.2009	zakończenia czynności kontrolnych
3.	Komenda Wojewódzka Policji w Katowicach	Komendant Wojewódzki Policji w Katowicach	nadinsp. Dariusz Biel	9.04.2008	zakończenia czynności kontrolnych
4.	Komenda Wojewódzka Policji w Krakowie	Komendant Wojewódzki Policji w Krakowie	nadinsp. Andrzej Rokita	22.03.2007	zakończenia czynności kontrolnych
5.	Komenda Wojewódzka Policji w Rzeszowie	Komendant Wojewódzki Policji w Rzeszowie	nadinsp. Józef Gdański	09.04.2008	zakończenia czynności kontrolnych
6.	Komenda Wojewódzka Policji w Szczecinie	Komendant Wojewódzki Policji w Szczecinie	nadinsp. Tadeusz Pawlaczyk	20.01.2006	15.10.2009
			insp. Jacek Fabisiak	16.10.2009	17.11.2009
			nadinsp. Wojciech Olbryś	18.11.2009	zakończenia czynności kontrolnych
7.	Komenda Wojewódzka Policji w Gorzowie Wielkopolskim	Komendant Wojewódzki Policji w Gorzowie Wielkopolskim	gen. insp. Leszek Marzec	08.09.2008	zakończenia czynności kontrolnych
8.	Komenda Wojewódzka Policji we Wrocławiu	Komendant Wojewódzki Policji we Wrocławiu	nadinsp. Zbigniew Maciejewski	10.04.2008	zakończenia czynności kontrolnych

Lp.	Jednostka	Stanowisko, funkcja	Imię i nazwisko	Okres zajmowania stanowiska	
				od	do
STRAŻ GRANICZNA					
9.	Komenda Główna Straży Granicznej w Warszawie	Komendant Główny Straży Granicznej	gen. bryg. SG Leszek Elas	17.01.2008	10.04.2012
			gen. bryg. SG Dominik Tracz	11.04.2012	zakończenia czynności kontrolnych
10.	Podlaski Oddział Straży Granicznej w Białymstoku	Komendant Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej w Białymstoku	płk SG Marian Pogoda	27.09.2005	2.04.2009
			płk SG Leszek Czech	3.04.2009	zakończenia czynności kontrolnych
11.	Śląski Oddział Straży Granicznej w Raciborzu	Komendant Śląskiego Oddziału Straży Granicznej w Raciborzu	płk SG Piotr Pysz	3.08.2008	31.10.2009
			płk SG Wojciech Skowronek	1.11.2009	zakończenia czynności kontrolnych
12.	Karpacki Oddział Straży Granicznej w Nowym Sączu	Komendant Karpackiego Oddziału Straży Granicznej w Nowym Sączu	płk SG Wojciech Szczygieł	16.06.2006	1.10.2009
			płk SG Wojciech Wołoch	2.10.2009	28.12.2009
			płk SG Józef Ostapkowicz	29.12.2009	30.03.2011
			płk SG Janusz Cieniela	31.03.2011	zakończenia czynności kontrolnych
13.	Bieszczadzki Oddział Straży Granicznej w Przemyślu	Komendant Bieszczadzkiego Oddziału Straży Granicznej w Przemyślu	gen. bryg. SG Dominik Tracz	24.10.2007	zakończenia czynności kontrolnych
14.	Centralny Ośrodek Szkolenia Straży Granicznej w Koszalinie	Komendant Centralnego Ośrodka Szkolenia Straży Granicznej w Koszalinie	płk SG Przemysław Schielke	19.09.2003	zakończenia czynności kontrolnych
15.	Nadodrzański Oddział Straży Granicznej w Krośnie Odrzańskim	Komendant Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej w Krośnie Odrzańskim	płk SG Jarosław Frączyk	19.04.2006	11.04.2011
			płk SG Michał Kogut	12.04.2011	zakończenia czynności kontrolnych
16.	Sudecki Oddział Straży Granicznej w Kłodzku	Komendant Sudeckiego Oddziału Straży Granicznej w Kłodzku	płk SG Piotr Drużdż	20.01.2006	21.05.2010
			płk SG Grzegorz Budny	22.05.2010	12.09.2011
			płk SG Antoni Ożóg	13.09.2011	zakończenia czynności kontrolnych
17.	Ośrodek Szkoleń Specjalistycznych Straży Granicznej w Lubaniu	Komendant Ośrodka Szkoleń Specjalistycznych Straży Granicznej w Lubaniu	ppłk SG Halina Panczenko	2.10.2009	25.02.2010
			płk SG Artur Wąsowski	26.02.2010	zakończenia czynności kontrolnych

5.5 Zestawienie finansowych rezultatów kontroli

Na **sprawozdawcze skutki nieprawidłowości** składały się:

74.556,9 tys. zł	- nie wykazane w bilansie wartości gruntów oddanych w trwały zarząd Komendzie Wojewódzkiej Policji w Szczecinie.
46.261,8 tys. zł	- nie wykazane w ewidencji finansowo-księgowej wartości gruntów oddanych w trwały zarząd Komendzie Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu (wartości uzyskane w trakcie kontroli NIK oraz w wyniku realizacji wniosków pokontrolnych).
2.470,8 tys. zł	- nie ujęte w księgach rachunkowych Komendy Głównej SG nieruchomości gruntowe Warmińskiego oraz Nadwiślańskiego Oddziału SG.
173,0 tys. zł	- nie wykazana w ewidencji finansowo-księgowej wartość lokalu mieszkalnego w Bieszczadzkiem Oddziale Straży Granicznej w Przemyślu.

Na ujawnione **kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa** składały się:

370,9 tys. zł	- kwoty wydatkowane z naruszeniem zasady lub trybu postępowania przy udzielaniu zamówienia publicznego, które to naruszenie miało wpływ na wybór oferty w Nadodrzańskim Oddziale Straży Granicznej w Krośnie Odrzańskim.
----------------------	--

Na **potencjalne finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości** składały się:

71.773,0 tys. zł	- oszacowana przez osoby nieuprawnione i ujęta w księgach rachunkowych 2011 r. wartość nieruchomości Skarbu Państwa pozostających w trwałym zarządzie Straży Granicznej.
-------------------------	--

Na ujawnione **kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami** składały się:

92,7 tys. zł	- kwota wydatkowana przez Straż Graniczną na sporządzenie dokumentacji projektowej zadania pn. „Budowa garaży dla samochodów w miejscowości Kalników” niewykorzystanej następnie w wyniku odstąpienia od realizacji przedsięwzięcia (62,9 tys. zł). - kwota wydatkowana na zakup materiałów, które przechowywane przez dłuższy okres utraciły termin przydatności do użycia w Nadodrzańskim Oddziale Straży Granicznej w Krośnie Odrzańskim (29,8 tys. zł).
---------------------	--

5.6 Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent RP
2. Marszałek Sejmu
3. Marszałek Senatu
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Finansów
8. Minister Spraw Wewnętrznych
9. Minister Administracji i Cyfryzacji
10. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
11. Sejmowa Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych
12. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
13. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
14. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego
15. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
16. Komendant Główny Policji
17. Komendant Główny Straży Granicznej