



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Krakowie

P/11/178
LKR-4101-20-01/2011/2012

Kraków, stycznia 2012 r.

Pan
Nadinspektor Andrzej Rokita
Małopolski Komendant Wojewódzki
Policji w Krakowie
ul. Mogilska 109
31-571 Kraków

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r., Nr 231 poz. 1701 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie przeprowadziła w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Krakowie (KWP), kontrolę gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa będącymi w trwałym zarządzie Komendy w okresie od 1 stycznia 2009 r. do 30 czerwca 2011 r.

W związku z wynikami kontroli, przedstawionymi w protokole podpisanym przez Pana Komendanta w dniu 19 grudnia 2011 r., a także omówionymi podczas narady pokontrolnej w dniu 12 stycznia 2012 r. Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa będącymi w trwałym zarządzie KWP. Nieprawidłowości polegały na utrzymywaniu w niewłaściwym stanie technicznym poddanych oględzinom budynków czterech Komisariatów Policji, braku zapewnienia w tych budynkach podstawowych warunków do sprawnego i efektywnego wykonywania obowiązków przez funkcjonariuszy, braku uregulowania stanu prawnego 13,3% nieruchomości. Uzasadnienie oceny ogólnej stanowią poniższe uwagi i oceny częściowe:

1. Na koniec 2009 r. KWP zarządzała 392 nieruchomościami o powierzchni 176 tys. m², natomiast na koniec I kwartału 2011 r. stan posiadania wynosił 350 nieruchomości o powierzchni 174,9 tys. tys. m². Wartość ewidencyjna budynków i lokali, wg stanu na koniec 2009 r., wynosiła 156,6 mln zł, natomiast na koniec 2010 r. wartość ta zmalała do poziomu 152,3 mln zł.
Według stanu na 30 czerwca 2011 r., aż 302 obiektów będących w trwałym zarządzie KWP, tj. ponad 86% wszystkich zarządzanych obiektów, wymagało nakładów remontowych lub inwestycyjnych. Na koniec I kwartału 2011 r. niezbędne do poniesienia nakłady na remonty oraz na inwestycje oszacowano na poziomie 223 mln zł. W badanym okresie środki otrzymane z Komendy Głównej Policji na realizację zadań inwestycyjnych i remontowych były z roku na rok coraz mniejsze i nieproporcjonalne do potrzeb. W konsekwencji nakłady na te zadania zmalały z 60,3 mln zł w 2009 r. do 13 mln zł w roku następnym oraz

zaledwie do 4,2 mln zł w pierwszym półroczu 2011 r. W związku z tym sukcesywnie postępowano dekapitalizacja budynków i budowli będących w trwałym zarządzie KWP.

2. NIK ocenia negatywnie stan techniczny budynków komisariatów Policji poddanych oględzinom oraz niezapewnienie w tych obiektach podstawowych warunków do sprawnego i efektywnego wykonywania obowiązków przez funkcjonariuszy. Kontrola NIK wykazała, że budynki czterech komisariatów, tj. Komisariatu I Policji w Krakowie oraz Komisariatów Policji w Trzebini, Starym Sączu i Czchowie były w nienależytym stanie technicznym, wymagały bowiem istotnych napraw i remontów, jak również ich powierzchnia nie zapewniała należytych warunków pracy. W szczególności w budynku Komisariatu I w Krakowie ściany wewnętrzne wymagały malowania, budynek Komisariatu w Trzebini był w złym stanie technicznym, elewacja i ściany zewnętrzne, pokrycie dachowe wymagało remontu, a ponadto stwierdzono ślady wilgoci na ścianach zewnętrznych i wewnętrznych. W budynku Komisariatu w Starym Sączu ściany zewnętrzne, elewacja, obróbki blacharskie, pokrycie dachowe były w złym stanie technicznym, budynek wymagał remontu kapitalnego, a w budynku Komisariatu w Czchowie stwierdzono pęknięte ściany zewnętrzne, a także brak odwodnienia budynku.
Budynki te, wybudowane w I połowie ubiegłego wieku, zostały zaadoptowane na potrzeby komisariatów policji, co było przyczyną niezapewnienia właściwych warunków ewakuacji, braku przystosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych ruchowo, a pomieszczenia biurowe nie zapewniały podstawowych warunków do sprawnego i efektywnego wykonywania obowiązków przez funkcjonariuszy. Na jednego pracownika zatrudnionego w tych obiektach przypadało zaledwie od 2,75 m² do 8,42 m² powierzchni biurowej oraz od 7,5 m² do 12,5 m² powierzchni użytkowej. Dla porównania w trzech nowych obiektach wybudowanych w badanym okresie na jednego pracownika przypadało od 18,5 m² do 23,2 m² powierzchni użytkowej.
3. NIK uwzględniła w swych ocenach, że znaczące niedofinansowanie jednostek Policji zmuszało do poszukiwania rozwiązań zmierzających do pozyskiwania ze źródeł zewnętrznych środków finansowych i rzeczowych, dla zapewnienia właściwej realizacji zadań Policji. W badanym przez NIK okresie na inwestycje i remonty wydatkowano ogółem 77,5 mln zł, w tym 10,1 mln zł, tj. 13%, stanowiły środki pozyskane w wyniku współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego, za pośrednictwem Funduszu Wsparcia Policji. Z uwagi na ograniczone środki budżetowe, nawiązana została także współpraca KWP z samorządami terytorialnymi, w ramach której zaplanowano doprowadzić do zapewnienia Komisariatom Policji w Trzebini, Starym Sączu oraz Czchowie właściwych obiektów zabezpieczających funkcjonalne potrzeby tych jednostek.
4. Komenda Wojewódzka Policji nie była w stanie zapewnić realizacji uprawnień funkcjonariuszy, wynikających z art. 88 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 ze zm.). W badanym okresie funkcjonariusze złożyli łącznie 84 wnioski o przydział lokalu mieszkalnego. Pozytywnie zostało rozpatrzonych zaledwie 17 wniosków. Pozostałe wnioski oczekiwały na rozpatrzenie w miarę zwalnianych lub odzyskiwanych lokali. W ocenie NIK, z uwagi na niewystarczającą liczbę lokali mieszkalnych w stosunku do zgłaszanych potrzeb uprawnienia wynikające z art. 88 cyt. ustawy o Policji mogły być realizowane w sposób ograniczający się do przydzielania lokali zwalnianych lub odzyskiwanych, albo wypłacania rekompensat przewidzianych w rozdziale 8 ustawy o Policji. Z ustaleń kontroli wynika, że KWP dysponowała na koniec I półrocza 2011 r. łącznie 573 lokalami mieszkalnymi, w tym tylko 55 pozostawało w trwałym zarządzie Komendy. Inwestycje w tym zakresie nie były realizowane z uwagi na brak środków finansowych przeznaczonych na ten cel.
5. NIK ocenia negatywnie dotychczasowy brak uregulowania stanu prawnego 39 obiektów, tj. 13,3% nieruchomości, którymi władała KWP. We wszystkich przypadkach zostały wszczęte odpowiednie postępowania, ale do zakończenia kontroli NIK nie zostały one zakończone. Istotny wpływ miało na to późne, w stosunku do wiedzy i możliwości podjęcia stosownych czynności, wszczęcie działań przez KWP w tym zakresie.
6. Kontrola NIK nie wykazała nieprawidłowości w prowadzeniu ewidencji obiektów. Ewidencja środków trwałych, w tym obiektów prowadzona była na bieżąco oraz rzetelnie. Na koniec każdego roku (2009, 2010) naliczono umorzenia środków trwałych. Rejestr obiektów w formie aplikacji „Trwały Zarząd”, wprowadzony do użytku przez Komendę Główną Policji, był uzupełniany danymi z kart budynków (lokali), które na bieżąco aktualizowano. W obszarze finansowo-księgowym od 2011 r. w KWP był eksploatowany moduł finansowo-księgowy, wdrożony w ramach Systemu Wsparcia Obsługi Policji (SWOP). Trwały prace wdrożeniowe (migracja danych) nad uruchomieniem kolejnych modułów, a planowany termin uruchomienia SWOP określono na początek 2012 r.

Kontrola NIK ustaliła, że do końca 2010 r. nie prowadzono ewidencji wartościowej gruntów w trwałym zarządzie KWP. Trwały jednak prace mające na celu stworzenie od 2011 r. ewidencji ilościowo-wartościowej gruntów w trwałym zarządzie. Obowiązek prowadzenia takiej ewidencji wynika z § 2 pkt 5 rozporządzenia Ministra Finansów z 5 lipca 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 128, poz. 861).

7. Do zakończenia kontroli NIK w KWP nie stosowano wewnętrznych regulacji w zakresie zasad zapewniających przejrzystość wyboru użytkowników oraz warunki konkurencyjności przy udostępnianiu podmiotom zewnętrznym nieruchomości. Wyboru najemców komercyjnych, np. najem stołówki lub sklepu z elementami umundurowania, bufetu, kiosku dokonano wprawdzie w trybie konkursowym, jednak bez formalnego opisanie takiej procedury.

KWP zawarła, wg stanu na koniec I półrocza 2011 r., trzy porozumienia w zakresie udostępniania oraz korzystania z nieruchomości na podstawie wytycznych MSWiA z 31 grudnia 2008 r. w zakresie integracji zaplecza logistycznego Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu oraz siedem innych porozumień, a także 60 umów najmu, dzierżawy, użyczenia nieruchomości z których przychody wynosiły 260,9 tys. zł. Nieruchomości udostępniane były w przypadkach uzasadnionych potrzebami funkcjonariuszy i pracowników Policji.

Kontrola trzech umów najmu pomieszczeń w budynkach w zarządzie trwałym KWP wykazała, że zapewniono w nich możliwość kontroli przedmiotu najmu, przychody pokrywały rzeczywiste koszty udostępnienia nieruchomości, najemcy w terminie regulowali ustalone umowami opłaty.

8. W ocenie NIK, organizacja zarządzania nieruchomościami będącymi we władaniu KWP nie budzi uwag krytycznych. KWP w badanym okresie nie opracowywała własnych koncepcji lub strategii w zakresie władania nieruchomościami, poza realizacją wytycznych KGP, dotyczących przeglądu zasobów pod kątem ich przydatności. Kontrola wykazała natomiast, że były sporządzane plany zadań inwestycyjnych i remontowych wraz z analizą potrzeb w tym zakresie.

Zadania remontowe były realizowane w ramach posiadanych środków, w tym przekazanych przez KGP. KWP wybierała do realizacji zadania obejmujące najpilniejsze potrzeby, wynikające z konieczności zapewnienia bezpiecznego użytkowania obiektów oraz warunków pracy funkcjonariuszy.

Raporty dla Komendanta Głównego z realizacji planu przekazywania nieruchomości zbędnych (dla Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji) do Agencji Mienia Wojskowego oraz informacje kwartalne z zakresu stanu zaawansowania działań w kierunku wygaszania trwałego zarządu w stosunku do nieruchomości zbędnych były sporządzane rzetelnie i zgodnie ze stanem faktycznym.

9. Przeprowadzone oględziny wybranych sześciu obiektów wykazały, że były one użytkowane zgodnie z przeznaczeniem, jako budynki biurowe dla funkcjonariuszy i pracowników policji. W obiektach tych znajdowały się urządzenia przeciwpożarowe (gaśnice i hydranty) posiadające aktualne świadectwa badania ich przydatności i przeciwpożarowe wyłączniki prądu oraz instrukcje postępowania na wypadek pożaru wraz z wykazem telefonów alarmowych, zgodnie z postanowieniami rozporządzenia 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).

Wszystkie poddane oględzinom obiekty oznakowano zgodnie z przepisami ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych (Dz. U. z 2005 r. Nr 235, poz. 2000 ze zm.).

10. NIK pozytywnie ocenia prowadzenie dokumentacji budowlanej wybranych do kontroli sześciu obiektów, tj. książki obiektów budowlanych, protokoły przeglądów technicznych, protokoły kontroli przewodów kominowych oraz instalacji elektrycznych i odgromowych. Wszystkie obiekty posiadały książki obiektu budowlanego, które prowadzone były zgodnie z rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu (Dz. U. Nr 120, poz. 1134). Książki obiektów budowlanych zawierały podstawowe dane ogólne wraz z wykazem dokumentacji, planami sytuacyjnymi, danymi o protokołach kontroli oraz badań. Do książek obiektów budowlanych systematycznie dołączano protokoły kontroli obiektu budowlanego, oceny i ekspertyzy dotyczące jego stanu technicznego oraz dokumenty dotyczące wykonania robót remontowych.

We wszystkich obiektach w badanym okresie przeprowadzano kontrole okresowe coroczne oraz kontrole okresowe przeprowadzone co pięć lat. Kontrolą obejmowano stan techniczny budynków i oceniano stopień

pilności przeprowadzenia prac remontowych. We wszystkich przypadkach sprawdzano wykonanie zaleceń z poprzednich takich kontroli oraz odnotowano ten fakt w protokołach. Z powodu ograniczonych środków finansowych oraz planowanych istotnych zamierzeń inwestycyjnych i remontowych zaleceń nie wykonano w przypadku pięciu obiektów (czterech komisariatów i budynek KWP).

11. NIK pozytywnie ocenia planowanie i realizację zadań remontowych i modernizacyjnych. Stan techniczny obiektów określany był przez inspektorów nadzoru inwestorskiego (pracownicy Wydziału) wykonujących okresowe przeglądy obiektów budowlanych, w których uczestniczyli również Komendanci Powiatowi i Miejscy Policji lub ich przedstawiciele. KWP weryfikowała te dane i uwzględniała przy planowaniu remontów. Zadania remontowe były realizowane terminowo oraz zgodnie z zakresem rzeczowym i finansowym.
12. NIK pozytywnie ocenia prowadzone postępowania o wygaszenie trwałego zarządu. W dziesięciu zbadanych w toku kontroli NIK postępowaniach o wygaszenie trwałego zarządu ich wszczęcie nastąpiło na podstawie zgody KGP, opinii Wojewody Małopolskiego, wniosku KWP do właściwego terytorialnie starosty. Kontrolowane postępowania zostały zakończone decyzją właściwego starosty w terminach od 1,5 do 18 miesięcy.
13. NIK ocenia pozytywnie sposób wydatkowania środków na inwestycje oraz na działania KWP w zakresie przygotowania i realizacji inwestycji. Ustalenia kontroli, dokonane na podstawie badania dokumentacji planowanych i realizowanych wybranych czterech zadań inwestycyjnych wykazały, że w przypadku każdego z zadań, za podstawę planowania przyjęto program inwestycji, opisujący m.in. stan techniczny obiektów i warunki pracy funkcjonariuszy w dotychczas eksploatowanych budynkach, wysokość środków finansowych niezbędnych do ewentualnych remontów tych obiektów, stan prawny, konieczność dostosowania siedzib policji do współczesnych standardów i potrzeb policji; programy obejmowały analizę kosztów do poniesienia, wykonaną w oparciu o kosztorysy z okresu opracowywania programu, możliwości dofinansowania planowanych inwestycji z Funduszu Wsparcia Policji oraz innych źródeł.
14. NIK ocenia pozytywnie prowadzenie postępowań i udzielanie zamówień publicznych na realizację zadań inwestycyjnych. Postępowania przeprowadzone zostały w trybie przetargów nieograniczonych i kontrola nie wykazała naruszenia przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r., Nr 113, poz. 759 ze zm.). Postanowienia umów obejmowały m.in. sposób rozliczenia inwestycji, w tym udokumentowanie robót w oparciu o specyfikacje techniczne, zawierające zbiory wymagań niezbędnych do określenia standardu i jakości wykonanych robót, właściwości wyrobów budowlanych oraz oceny prawidłowości ich wykonania. Inwestycje zostały zakończone w terminie i odebrane bez uwag. W toku realizacji poszczególnych kontrolowanych zadań inwestycyjnych ich koszty wprawdzie ulegały zwiększeniom, ale zostały one uzasadnione stosownymi protokołami konieczności. Wykonywano także roboty dodatkowe, których nie dało się przewidzieć na etapie przygotowania inwestycji, a osiągnięte efekty były zgodne z założeniami.
15. NIK nie wnosi uwag krytycznych do wysokości i kryteriów podziału środków na pokrycie kosztów utrzymania obiektów. Koszty utrzymania nieruchomości KWP wynosiły w 2009 r. 12 431,4 tys. zł, tj. 2,08% wydatków ogółem, a w I półroczu 2011 r. 7 975,8 tys. zł, tj. 2,73% takich wydatków. Kontrola wykazała, że kwoty ostatecznie przeznaczone na bieżące utrzymanie obiektów zaspakajały zgłaszane potrzeby związane z utrzymaniem nieruchomości, za wyjątkiem potrzeb remontowych. Kryteriami podziału środków tym zakresie dla podległych jednostek terenowych było średnie zatrudnienie w danej jednostce, powierzchnia użytkowa obiektów danej jednostki oraz wykonanie finansowe za rok poprzedni.
16. Nie stwierdzono nieprawidłowości odnośnie do sposobu załatwiania ośmiu skarg i wniosków, zgłoszonych w badanym okresie, dotyczących gospodarowania nieruchomościami.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie wnosi o:

1. Poprawę stanu technicznego obiektów wymagających remontów lub modernizacji m.in. poprzez kontynuację działań w celu pozyskania środków zapewniających doprowadzenie użytkowanych nieruchomości do stanu wymagalnego.
2. Doprowadzenie do uregulowania stanu prawnego wszystkich nieruchomości KWP.
3. Dokończenie prac nad wprowadzeniem ewidencji wartościowej gruntów będących w trwałym zarządzie.
4. Wprowadzenie wewnętrznej procedury udostępniania części nieruchomości na cele komercyjne, zapewniającej konkurencyjność i przejrzystość.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Komendanta, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, Panu Komendantowi przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie, do Dyrektora Delegatury NIK w Krakowie, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.