



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ-4101-31-01/2011
P/11/178

Szczecin, dnia 1 marca 2012 r.

Pan
Nadinspektor Wojciech Olbrys
Komendant Wojewódzkiej Policji
w Szczecinie

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej *ustawą o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie, przeprowadziła kontrolę Komendy Wojewódzkiej Policji w Szczecinie² w zakresie gospodarowania, w okresie od 1 stycznia 2009 r. do 30 czerwca 2011 r., nieruchomościami Skarbu Państwa z terenu województwa zachodniopomorskiego przekazanymi w jej trwały zarząd.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 31 stycznia 2012 r., omówione podczas narady pokontrolnej w dniu 2 lutego 2012 r. oraz wyjaśnieniami dodatkowymi złożonymi do protokołu kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Panu Komendantowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, pozytywnie ocenia działalność *Komendy* w badanym zakresie.

1. *Komenda* w kontrolowanym okresie zarządzała 367 nieruchomościami Skarbu Państwa na koniec 2009 r., 362 na koniec 2010 r. i 341 na 30 czerwca 2011 r. Wartość tych nieruchomości określana była na podstawie decyzji o ustanowieniu trwałego zarządu i wynosiła odpowiednio 97.961 tys. zł, 117.780 tys. zł i 120.003 tys. zł.

W badanym okresie na wniosek *KWP* wszczęto postępowania i wydano 9 decyzji o wyrażeniu zgody na wygaśnięcie trwałego zarządu nieruchomości o łącznej powierzchni 5,7806 ha, których wartość rynkowa według ostatniej decyzji aktualizującej opłatę roczną za trwały zarząd wyniosła 8.624 tys. zł. Wygaśnięcie zarządu nastąpiło po spełnieniu wymagań określonych w art. 47 i 48 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³ i *Komenda* rzetelnie sporządzała sprawozdania z tego zakresu.

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

² zwana dalej *Komenda* lub *KWP*

³ Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

Analiza dokumentacji losowo wybranych 10 nieruchomości (2,24% budynków i lokali ujętych w księdze środków trwałych grupy pierwszej⁴) wykazała, że każda z nieruchomości była ujęta w księdze środków trwałych i była dla niej założona karta środka trwałego, posiadała uregulowany stan prawny, a stan faktyczny nieruchomości był zgodny z wynikami ostatnio przeprowadzonej inwentaryzacji.

Przeprowadzone przez Powiatowych Inspektorów Nadzoru Budowlanego, Komendantów Powiatowych Straży Pożarnych i Państwowego Inspektora Sanitarnego MSWiA, na podstawie art. 12 ust. 3 *ustawy o NIK*, kontrole 5 wybranych obiektów zarządzanych przez KWP wykazały m.in., że każdy obiekt spełniał wymogi ustawowe w zakresie budowlanym, przeciwpożarowym i sanitarnym, nadawał się do użytkowania i był zagospodarowany, powierzchnia przypadająca na jednego funkcjonariusza umożliwia sprawne i efektywne wykonywanie obowiązków służbowych, obiekty były wyposażone w sprawny sprzęt gaśniczy, a drogi przeciwpożarowe były prawidłowo utrzymywane. Kontrole te wykazały nieprawidłowości polegające na utrudnionym dostępie osób niepełnosprawnych do wszystkich obiektów, brak dostępu na dach budynku komisariatu w Rewalu oraz brak próby ciśnieniowej węży gaśniczych w komisariacie w Kaliszu Pomorskim.

2. Zadania związane z gospodarowaniem nieruchomościami zarządzanymi przez KWP przypisano w § 36 regulaminu organizacyjnego z marca 2009 r.⁵ Wydziałowi Zaopatrzenia i Inwestycji, w ramach którego wyodrębniono komórkę Nieruchomości (z Zespołem Inwestycji i Remontów, Zespołem ds. Nieruchomości i Zespołem ds. Socjalnych) oraz Zespół Wydatków Rzeczowych, do zadań którego należała m.in. analiza kosztów utrzymania jednostek terenowych. Taka struktura, mimo jej dużej centralizacji, umożliwia w ocenie NIK prowadzenie rzetelnej gospodarki nieruchomościami.

Kontrola wykazała, że zadaniami związanymi z ewidencjonowaniem majątku, w tym nieruchomości i ustalaniem ich wartości zajmowały się poza Wydziałem Zaopatrzenia i Inwestycji także Wydziały Transportu oraz Łączności i Informatyki. Stwierdzono też, że ewidencję wartościową środków trwałych na kontach syntetycznych prowadził Wydział Finansów, a ewidencję ilościowo-wartościową na kontach analitycznych prowadziły wydziały zaopatrzeniowe⁶. Uzgodnianie kont odbywało się m.in. drogą telefonicznych uzgodnień, dokonywanych w różnych okresach, a w przypadku gruntów raz do roku. Stwierdzono, że na dzień 30.06.2011 r. wartość gruntów na koncie syntetycznym była wyższa o 7.436.500 zł od łącznej wartości gruntów na odpowiednich kontach analitycznych, podczas gdy art. 16 ust. 1 *ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości*⁷, stanowi, że konta ksiąg pomocniczych zawierają zapisy będące uszczegółowieniem i uzupełnieniem zapisów kont księgi głównej.

Komenda, zgodnie z przepisami rozdziału 8 *ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji*⁸, ale w ograniczonym zakresie, zaspokajała potrzeby mieszkaniowe funkcjonariuszy poprzez udostępnianie lokali mieszkalnych. Na koniec czerwca 2011 r. rozdysponowano 34 z 35 posiadanych lokali, a jednocześnie 1.073 funkcjonariuszom

⁴ W księdze środków trwałych grupy pierwszej na koniec czerwca 2011 r. ujętych było 446 budynków i lokali

⁵ Regulamin Organizacyjny Komendy Wojewódzkiej Policji w Szczecinie z dnia 20.03.2009 r. ze zmianami z dnia 10.07.2009 r., 18.12.2009 r., 28.06.2010 r. i 31.08.2011 r.

⁶ Wydział Zaopatrzenia i Inwestycji, Wydział Transportu oraz Wydział Łączności i Informatyki.

⁷ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

⁸ Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 ze zm.

wypłacono równoważnik za brak lokalu mieszkalnego na łączną kwotę 1.912,3 tys. zł. W całym okresie objętym kontrolą wypłacono funkcjonariuszom równoważnik w kwocie 9.217,5 tys. zł.

KWP nie posiadała programu komputerowego służącego do prowadzenia gospodarki nieruchomościami i nie prowadziła odrębnego rejestru umów najmu i dzierżawy oraz ewidencji przychodów i kosztów odrębnie dla każdej umowy. Utrudniało to ustalenie faktycznej kwoty kosztów utrzymania nieruchomości udostępnianych podmiotom zewnętrznym przez *Komendę* oraz ustalenie liczby obowiązujących w danym okresie umów. Wszelkie koszty związane z utrzymaniem nieruchomości *KWP* ustalała na podstawie 21 ręcznie prowadzonych rejestrów (odrębny dla każdej komendy powiatowej). *Komenda* nie przeprowadzała też analiz w zakresie uzyskanych przychodów i ponoszonych kosztów utrzymania poszczególnych nieruchomości udostępnionych odpłatnie podmiotom zewnętrznym na podstawie umów (poza analizą dla 4 budynków wykonaną w trakcie kontroli).

3. NIK pozytywnie ocenia analizowanie kosztów utrzymania nieruchomości na poziomie komend powiatowych za okresy miesięczne i na ich podstawie prowadzenie działań prooszczędnościowych, w tym zawarcie umowy z nowym dostawcą energii elektrycznej i zapoczątkowanie prac związanych z termomodernizacją budynków.

Natomiast za nieprawidłowe NIK uznaje nieprowadzenie w *KWP* analiz wydatków na utrzymanie jednostek terenowych niższego szczebla. Sporządzone na potrzeby kontroli NIK zestawienia wydatków na utrzymanie 2 komisariatów i 2 posterunków (zblizonych do siebie powierzchnią użytkową budynków i liczbą zatrudnionych funkcjonariuszy) były nierzetelne, a zawarte w nich dane cechowały znaczne różnice⁹.

Badania 9 umów z 53 obowiązujących w latach 2009-2011 (do 30 czerwca) wykazały, że niejednolicie określono zasady: korzystania z mediów (od bardzo szczegółowych uregulowań po ich brak), waloryzacji stawek czynszu o wskaźnik wzrostu cen usług i towarów konsumpcyjnych publikowany przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (obligatoryjnie - 5 umów lub fakultatywnie 3 umowy¹⁰). W żadnej umowie nie wpisano prawa *KWP* do kontroli przedmiotu najmu, a do 4 nie zostały dołączone kalkulacje kosztów jakie ma ponieść najemca.

4. W latach 2009-2011 (I półrocze) *Komenda* na działalność inwestycyjną wydatkowała łącznie kwotę 15.234,2 tys. zł, a na remontową 11.612,4 tys. zł. Zbadano 2 zadania remontowe (adaptacja pomieszczeń dla potrzeb monitoringu w siedzibie KMP w Koszalinie i remont dachu w KPP w Stargardzie) na łączną kwotę 592,3 tys. zł i 1 zadanie inwestycyjne prace w KP Szczecin-Dąbie III (które zgodnie z umową o wartości 1.351,9 tys. zł miało zostać wykonane po okresie objętym kontrolą) i stwierdzono, że w każdym przypadku zastosowano tryb przetargu nieograniczonego, a postępowania przeprowadzono zgodnie z zasadami udzielania zamówień publicznych określonymi w Dziale I Rozdziale 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹¹. Przeprowadzone oględziny wykazały, że przedmiot zamówień został wykonany.

KWP nierzetelnie sporządziła sprawozdanie roczne z udzielonych zamówień publicznych za 2009 r., o którym mowa w art. 98 ust.1 ww. ustawy, gdyż ujęła w nim zamówienia, których wartość nie przekraczała wyra-

⁹ Np. wg stanu na 30.06.2011 r. w zestawieniu z dnia 19.12..2011 r. *KWP* wykazała poniesione koszty utrzymania nieruchomości Posterunków Policji w Mielnie i Sianowie odpowiednio w kwocie 11.474 zł i 40.437 zł, a w zestawieniu z dnia 17.01.2012 r. odpowiednio w kwotach 15.303,90 zł i 26.786 zł

¹⁰ 1 umowa została zawarta na rok.

¹¹ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

zonej w złotych równowartości kwoty 14.000 euro. *Komenda* w prowadzonym rejestrze udzielonych zamówień nie wykazywała postępowań na wykonanie robót budowlanych, dostaw i usług przeprowadzanych w trybie z wolnej ręki. Były one ewidencjonowane przez wydziały prowadzące postępowania o udzielenie zamówienia w tym trybie. To działanie było zgodne z przyjętymi wewnętrznymi uregulowaniami dotyczącymi udzielania przez KWP zamówień publicznych, ale skutkowało nierzetelnymi danymi o liczbie udzielonych zamówień w tym trybie. Przykładowo w I półroczu 2011 r. wg wyjaśnień z dnia 5.01.2012 r. *Komenda* udzieliła 46 zamówień w trybie z wolnej ręki, a wg danych z dnia 20.01.2012 r. - 1 zamówienie.

5. *Komenda* wbrew przepisom art. 3 ust. 1 pkt 12 i 15 oraz art. 46 ust. 1 ustawy o rachunkowości, nie ujmowała w ewidencji bilansowej gruntów¹², stanowiących część przekazanych jej w trwałe zarząd nieruchomości. Wartość nieujętych w ewidencji bilansowej gruntów wynosiła odpowiednio 66.583.849,17 zł wg stanu na 31.12.2009 r. i 74.556.983,67 zł wg stanu na 31.12.2010 r. i 30.06.2011 r. Nieujęcie wartości gruntów w ewidencji bilansowej, skutkowało nierzetelnym wykazywaniem stanu aktywów (zaniżenie wartości nieruchomości) w sprawozdaniach finansowych za 2009 i 2010 r.

W toku kontroli NIK ustalono, że *KWP* otrzymała od właściwych organów (w tym od starostów) na podstawie decyzji administracyjnej w trwałe zarząd nieruchomości, składające się z gruntów wraz ze znajdującymi się na nich budynkami na okresy dłuższe niż rok, kompletne, zdatne do użytku i na wykonywanie zadań ustawowych policji. Na podstawie tych przesłanek nieruchomości te kwalifikowały się jako środki trwałe, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 15 ustawy o rachunkowości, stanowiącym, że rozumie się przez nie rzeczowe aktywa trwałe i zrównane z nimi, o przewidywanym okresie ekonomicznej użyteczności dłuższym niż rok, kompletne, zdatne do użytku i przeznaczone na potrzeby jednostki. Zalicza się do nich w szczególności nieruchomości - w tym grunty, budowle i budynki.

Otrzymane przez *KWP* (jako środki trwałe) grunty były jej aktywami, podobnie jak posadowione na nich budynki, gdyż *Komenda* sprawowała kontrolę i gospodarowała tymi zabudowanymi nieruchomościami, a nie organy przekazujące (starostowie nie mogli np. wydzierżawić innym podmiotom samych gruntów, które na mocy decyzji o ustanowieniu trwałego zarządu przekazali wcześniej *KWP* wraz z budynkami). Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 12 ustawy o rachunkowości przez aktywa rozumie się kontrolowane przez jednostkę zasoby majątkowe o wiarygodnie określonej wartości, powstałe w wyniku przeszłych zdarzeń, które spowodują w przyszłości wpływ do jednostki korzyści ekonomicznych.

Na podstawie art. 46 ust. 1 ustawy o rachunkowości *Komenda* powinna stan aktywów wykazywać w bilansie na dzień kończący bieżący i poprzedni rok obrotowy.

Doprecyzowaniem powyższych przepisów ustawy o rachunkowości jest § 2 pkt 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r.¹³, który stanowi że przez środki trwałe - rozumie się środki, o których mowa

¹² Ujmowała grunty w ewidencji pozabilansowej na koncie: 901 w latach 2009 – 2010 r. i 903 w 2011 r.

¹³ w sprawie w sprawie szczególnych 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 ze zm.), które poprzedzone było rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. Nr 142, poz. 1020 ze zm.).

w art. 3 ust. 1 pkt 15 ustawy o rachunkowości, w tym środki trwałe stanowiące własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, otrzymane w zarząd lub użytkowanie i przeznaczone na potrzeby jednostki.

W złożonych wyjaśnieniach Pan Komendant wskazał m.in., że przyjęte zasady ewidencjonowania nieruchomości zostały uzgodnione z właściwymi samorządami. Z udzielonych przez Prezydentów Miast i Starostów informacji, wynika jednak że były one stosowane tylko przez Powiaty Choszczeński¹⁴ i Stargardzki¹⁵ oraz Miasto Koszalin¹⁶. Pozostałe samorządy nie ewidencjonowały gruntów lub ujmowały je w ewidencji pozabilansowej, bądź w ewidencji pozabilansowej ujmowały grunty wraz z budynkami. Ponadto przywołane w wyjaśnieniach dodatkowych do protokołu kontroli przepisy art. 3 ust. 4 ustawy o rachunkowości nie mają w ocenianym stanie faktycznym zastosowania, gdyż dotyczą umów prawa cywilnego, a nie objętych kontrolą decyzji administracyjnych o ustanowieniu trwałego zarządu.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

1. *Przeanalizowanie zadań przypisanych poszczególnym Wydziałom KWP określonym w regulaminie organizacyjnym, porównanie ich z zadaniami faktycznie wykonywanymi i zapewnienie spójności między regulaminem, a stanem faktycznym.*
2. *Zastosowanie narzędzi informatycznych do zarządzania nieruchomościami.*
3. *Analizowanie kosztów utrzymania (poza już prowadzonymi dla komend powiatowych) pozostałych jednostek zachodniopomorskiego garnizonu Policji.*
4. *Ujmowanie w zawieranych umowach najmu i dzierżawy zasad korzystania z mediów, waloryzacji stawek czynszu oraz prawa KWP do kontroli przedmiotu najmu.*
5. *Sporządzanie kalkulacji oraz analiz przychodów i kosztów do zawieranych umów najmu i dzierżawy.*
6. *Rzetelne sporządzanie sprawozdań rocznych z udzielonych zamówień publicznych.*
7. *Ujęcie w rejestrze prowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego postępowań prowadzonych w trybie z wolnej ręki.*
8. *Ujmowanie w ewidencji bilansowej gruntów i budynków będących w trwałym zarządzie KWP.*
9. *Kwartalne uzgadnianie w formie pisemnej stanów ewidencji analitycznej prowadzonej w wydziałach zaopatrujących z ewidencją syntetyczną prowadzoną przez Wydział Finansów.*
10. *Usunięcie uchybień stwierdzonych przez kontrole przeprowadzone na zlecenie NIK w wybranych jednostkach zachodniopomorskiego garnizonu Policji.*

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje od Pana Komendanta – w terminie miesięcznym od daty otrzymania niniejszego wystąpienia - informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o podjętych działaniach na rzecz ich realizacji lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

¹⁴ który w ewidencji bilansowej wykazał grunty o wartości 625.305,00 zł na koniec 2009 r. i 637.933,00 zł na 31.12.2010 r. i 30.06.2011 r.

¹⁵ który w ewidencji bilansowej wykazał grunty o wartości 83.860,00 zł wg stanu na 31.12.2009 r. 31.12.2010 r. i 30.06.2011 r.

¹⁶ które w ewidencji bilansowej wykazało grunty o wartości 1.005.242,00 zł wg stanu na 31.12.2009 r. i 1.349.820,98 zł wg stanu na 31.12.2010 r. i 30.06.2011 r.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Szczecinie 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.