



DKSiW-K-I-092-6/2015

Warszawa, dnia września 2015 r.

Egz. Nr.....

**Pan**  
**gen. insp. Krzysztof Gajewski**  
**Komendant Główny Policji**

### WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

z kontroli zrealizowanej w trybie zwykłym, ujętej w *Planie kontroli Ministerstwa Spraw Wewnętrznych na rok 2015*, na temat: *Działania Komendy Głównej Policji związane z zagospodarowaniem, wykorzystywaniem i utrzymywaniem nieruchomości zlokalizowanej w Warszawie przy ul. Raławickiej 132<sup>1</sup>*, w terminie od dnia 30 marca 2015 r. do dnia 30 kwietnia 2015 r. w Komendzie Głównej Policji<sup>2</sup> z siedzibą przy ul. Puławskiej 148/150, 02-624 Warszawa.

Czynności kontrolne zostały przeprowadzone na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. *o kontroli w administracji rządowej*<sup>3</sup> przez zespół kontrolerów MSW w składzie:

kierownik zespołu kontrolnego - Jarogniew Łoniewski, główny specjalista w Departamencie Kontroli, Skarg i Wniosków MSW, na podstawie upoważnienia nr 19/2015 z dnia 26 marca 2015 r.,  
członek zespołu kontrolnego - Barbara Góra, radca ministra w Departamencie Kontroli, Skarg i Wniosków MSW, na podstawie upoważnienia nr 20/2015 z dnia 26 marca 2015 r.

**Zakres kontroli** obejmował następujące zagadnienia:

1. Działania Komendy Głównej Policji mające na celu zagospodarowanie nieruchomości.
2. Działania Komendy Głównej Policji związane z wykorzystywaniem nieruchomości.
3. Utrzymywanie nieruchomości oddanej w trwałą zarząd.

Kontrolą został objęty okres od dnia 12 listopada 2007 r.<sup>4</sup> do dnia rozpoczęcia czynności kontrolnych, tj. do dnia 30 marca 2015 r.

<sup>1</sup>Zwanej dalej także nieruchomością.

<sup>2</sup>Zwanej dalej także KGP, Policją, zarządzającym lub zarządzającym nieruchomością.

<sup>3</sup>Dz. U. Nr 185, poz. 1092, zwanej dalej ustawą *o kontroli*.

<sup>4</sup>Decyzją Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji nr 43/07 z dnia 12 listopada 2007 r. *o przekazaniu nieruchomości zlokalizowanej w Warszawie przy ul. Raławickiej 132 w trwałą zarząd KGP*, zmienioną decyzją nr 46/07 z dnia 28 listopada 2007 r., zwaną dalej także decyzją nr 43/07, został wygaszony trwałą zarząd MSWiA w stosunku do nieruchomości Skarbu Państwa położonej w Warszawie przy ul. Raławickiej 132 i przedmiotową nieruchomość przekazano Komendzie Głównej Policji w nieodpłatny trwałą zarząd na czas nieoznaczony.

**Celem kontroli** była ocena czy nieruchomość zlokalizowana w Warszawie przy ul. Raławickiej 132 została zagospodarowana oraz była wykorzystywana zgodnie z przeznaczeniem określonym w decyzji o ustanowieniu trwałego zarządu na rzecz Komendy Głównej Policji. Ponadto, celem kontroli było ustalenie czy nieruchomość była utrzymywana w należytym stanie, w tym czy przeprowadzone zostały wymagane remonty oraz czy podejmowano działania mające na celu utrzymywanie nieruchomości w stanie niepogorszonym. Celem kontroli była także ocena, czy nieruchomość wykorzystywana była w sposób celowy i gospodarny - w tym zbadanie sposobu kształtowania wysokości czynszów ustalanych przy zawieraniu umów zobowiązaniowych.

Ocena działalności jednostki kontrolowanej została dokonana na podstawie ustalonego stanu faktycznego przy zastosowaniu kryteriów kontroli, wynikających z ustawy o kontroli, takich jak: legalność, gospodarność, celowość i rzetelność.

Działania Komendy Głównej Policji związane z zagospodarowaniem, wykorzystywaniem i utrzymywaniem kontrolowanej nieruchomości zostały ocenione **negatywnie**.

Nieruchomość zlokalizowana w Warszawie przy ul. Raławickiej 132 nie została zagospodarowana oraz nie była wykorzystywana zgodnie z celem określonym w decyzji nr 43/07. W wyniku częstych zmian kierownictwa KGP następowały również zmiany koncepcji zagospodarowania nieruchomości. W konsekwencji, pomimo upływu ponad siedmiu lat od dnia przejścia w trwałe zarząd nieruchomości, zlokalizowanej w Warszawie przy ul. Raławickiej 132, nie zostały zaspokojone potrzeby Policji, określone w ww. decyzji. Ponadto, niewykonywanie zaleceń wynikających z decyzji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego<sup>5</sup> (dotyczących usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości) oraz bieżących prac remontowych doprowadziło do znacznego pogorszenia stanu technicznego nieruchomości.

Jednocześnie należy stwierdzić, że trudności związane m.in. z utrzymywaniem nieruchomości w należytym stanie technicznym (w tym brak wystarczających środków finansowych na wykonywanie niezbędnych prac remontowych), jak również niezakończona sprawa sądowa dotyczące odzyskania nad nią faktycznego władztwa, mogą wskazywać na brak uzasadnienia do dalszego pozostawiania nieruchomości w trwałym zarządzie KGP.

Powyższej negatywnej oceny nie zmieniają działania podejmowane przez Komendę Główną Policji w zakresie wykorzystywania nieruchomości, polegające m.in. na zawieraniu umów zobowiązaniowych, dotyczących części nieruchomości. Podejmując te działania podmiot kierował się racjami finansowymi, które miały na celu ograniczenie kosztów utrzymania nieruchomości. Niemniej jednak działania te były podejmowane w celu łagodzenia skutków niezagospodarowania nieruchomości zgodnie z decyzją nr 43/07, a główną przyczyną niewykonania decyzji – jak wskazano wyżej – był brak jednolitej, konsekwentnie przestrzeganej koncepcji wykorzystania przekazanej nieruchomości, której opracowanie zostałyby poprzedzone rzetelną analizą stanu nieruchomości oraz kosztów i korzyści wynikających z jej zagospodarowania na cele statutowe Policji.

Przedstawiona ocena wynika z dokonanych w toku kontroli, następujących ustaleń.

---

<sup>5</sup> Zwanego dalej PINB.

## **I. Działania Komendy Głównej Policji mające na celu zagospodarowanie nieruchomości.**

Powołaną powyżej decyzją nr 43/07 zostało zakończone postępowanie administracyjne wszczęte z wniosku Dyrektora Generalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji<sup>6</sup> oraz z wniosku Komendanta Głównego Policji<sup>7</sup> w sprawie wygaszenia trwałego zarządu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w stosunku do nieruchomości Skarbu Państwa położonej przy ul. Raławickiej 132 w Warszawie i przekazania jej Komendzie Głównej Policji w nieodpłatny trwały zarząd na czas nieoznaczony. Podstawą wystąpienia Komendanta Głównego Policji z ww. wnioskiem były problemy lokalowe KGP i brak możliwości zapewnienia odpowiedniej liczby miejsc pracy dla komórek organizacyjnych jednostki. Pomimo, że we wniosku KGP wskazywał na chęć wybudowania na ww. nieruchomości obiektu na potrzeby Policji, to w trakcie czynności kontrolnych nie przedstawiono dokumentacji wskazującej, że wystąpienie Komendanta Głównego Policji o ustanowienie trwałego zarządu nieruchomości przy ul. Raławickiej 132 zostało poprzedzone przygotowaniem dokumentacji analitycznej, podstawą której był wniosek o wydanie decyzji nr 43/07. Nie potwierdzono również faktu sporządzania przez Komendę Główną Policji opinii/ekspertyz wskazujących, że w 2007 r. stan prawny i faktyczny nieruchomości pozwalał na realizację celu określonego we wniosku KGP. Mając na uwadze powyższe oraz ustalenia opisane w dalszej części dokumentu pokontrolnego należy wskazać, że występując z wnioskiem o ustanowienie trwałego zarządu KGP nie była przygotowana do jego realizacji, zaś konieczność korzystania z przedmiotowej nieruchomości przez Policję nie była uzasadniona faktycznymi i ważnymi potrzebami tej formacji, które można było zaspokoić tylko poprzez wykonanie inwestycji budowlanej na nieruchomości przy ul. Raławickiej 132.

Nieruchomość zlokalizowana w Warszawie przy ul. Raławickiej 132 **nie została w żaden sposób zagospodarowana i nie była wykorzystywana na cele statutowe Policji**, w tym określone w decyzji nr 43/07, co należy uznać za **nieprawidłowość**, skutkiem której są brak obiektu służbowego o kubaturze określonej w przedmiotowej decyzji<sup>8</sup> oraz niedochowanie terminu określonego na jej zagospodarowanie<sup>9</sup>, przy równoczesnym ponoszeniu przez Komendę Główną Policji kosztów jej utrzymania oraz dopuszczeniu do znacznego pogorszenia jej stanu technicznego. Konsekwencją niezagospodarowania nieruchomości w sposób zgodny z decyzją nr 43/07, może być również wydanie przez właściwy organ decyzji o wygaśnięciu trwałego zarządu ustanowionego na rzecz KGP<sup>10</sup>, co może doprowadzić do sytuacji, że KGP – pomimo poniesienia znacznych kosztów na utrzymanie nieruchomości – nie osiągnie z tytułu ustanowienia ww. zarządu żadnych korzyści. Odpowiedzialność za powyższe ponoszą kolejne osoby zajmujące, w badanym okresie, stanowiska Komendanta Głównego Policji i jego zastępców ds. logistyki oraz dyrektorów BLP KGP i ich zastępców. Poza powyżej wskazanymi przyczynami niniejszej nieprawidłowości, leżącymi po stronie Policji, na brak zagospodarowania nieruchomości przy ul. Raławickiej 132 miały też wpływ toczące się w Sądzie Okręgowym: postępowanie o wydanie

<sup>6</sup> Wniosek z dnia 10 września 2007 r. znak: BAF-IX-221-A-1804/BK/07.

<sup>7</sup> Wniosek z dnia 27 sierpnia 2007 r. znak: Cam 4475/07 poprzedzony pismem z dnia 16 kwietnia 2007 r. (znak: Cam 2003/07), pismem z dnia 11 maja 2007 r. (znak: Cam 2405/2007) oraz pismem z dnia 17 maja 2007 r. (znak: Cam 2529/2007).

<sup>8</sup>Tj. 10 000 – 12 000 m<sup>3</sup>.

<sup>9</sup> Tj. do dnia 31 grudnia 2010 r.

<sup>10</sup> Zgodnie z art. 46 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r., poz. 518) właściwy organ może z urzędu wydać decyzję o wygaśnięciu trwałego zarządu w odniesieniu do nieruchomości lub jej części w razie stwierdzenia, że nieruchomość nie została zagospodarowana zgodnie z decyzją o ustanowieniu trwałego zarządu.

nieruchomości<sup>11</sup> oraz postępowanie administracyjne – z wniosku Warszawskiego Klubu Sportowego „Gwardia”<sup>12</sup> – o stwierdzenie nieważności decyzji nr 43/07<sup>13</sup>, na podstawie której nieruchomość została przekazana w trwały zarząd KGP. Przeszkodą uniemożliwiającą KGP pełne władanie nieruchomością było również pozostawienie przez WKS „Gwardia” na terenie przedmiotowej nieruchomości (pomimo wyłączenia niektórych obiektów budowlanych z eksploatacji – z uwagi na ich zły stan techniczny) sprzętu, urządzeń i dokumentów<sup>14</sup>. W latach 2009 – 2015 w KGP opracowano trzy koncepcje zagospodarowania nieruchomości położonej przy ul. Raławickiej 132 w Warszawie oraz podjęto działania zmierzające do opracowania kolejnej (czwartej) koncepcji<sup>15</sup>. Opracowywanie ww. koncepcji zagospodarowania kontrolowanej nieruchomości nie było poprzedzane sporządzaniem analiz, w których znajdowałyby się m.in. dane dotyczące stanu nieruchomości, potrzeb Policji, a także kalkulacji kosztów związanych z utrzymaniem nieruchomości, prac remontowych oraz inwestycyjnych, jak również informacje dotyczące źródła ich finansowania<sup>16</sup>. Mając na uwadze powyższe oraz podejmowanie przez KGP kolejnych działań zmierzających do wypracowania ostatecznego stanowiska w zakresie sposobu zagospodarowania nieruchomości<sup>17</sup>, trudno jest ocenić czy dotychczas przedstawiane koncepcje były racjonalne i odpowiadały potrzebom Policji (wynikającym z kalkulacji kosztów i korzyści, jakie mogą przynieść) oraz czy sposób zagospodarowania nieruchomości został zaplanowany w oparciu o faktyczne zasoby finansowe Policji. Podejmowane przez Policję próby wypracowania kolejnych koncepcji zagospodarowania nieruchomości mogą wskazywać, że KGP nie była faktycznie przygotowana do realizacji inwestycji zarówno pod względem organizacyjnym, jak i finansowym, a zagospodarowanie nieruchomości przy ul. Raławickiej 132 nie było priorytetowym przedsięwzięciem dla Policji.

Niesporządzenie<sup>18</sup> ostatecznego dokumentu (uwzględniającego wyniki ww. analiz) określającego sposób zagospodarowania nieruchomości stanowi **nieprawidłowość**. Przyczyną powyższego stanu były częste zmiany kierownictwa KGP, a tym samym zmiany kierunków działania Komendy Głównej Policji w zakresie

<sup>11</sup> W dniu 25 czerwca 2009 r. KGP wystąpiła do Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa o zainicjowanie postępowania w sprawie wydania nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Raławickiej 132. W dniu 3 sierpnia 2009 r. stosowny pozew został złożony do Sądu Okręgowego w Warszawie (sygn.. akt XXIV C 819/09). Ww. postępowanie do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie zostało zakończone.

<sup>12</sup> Zwanego dalej także klubem „Gwardia”, klubem „Gwardia” lub WKS „Gwardia”.

<sup>13</sup> Pismem z dnia 3 lipca 2009 r. klub „Gwardia” wniósł o stwierdzenie nieważności decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji nr 43/07 z dnia 12 listopada 2007 r. oraz wstrzymania w całości wykonalności przedmiotowej decyzji. Minister Skarbu Państwa decyzją nr 31/09 z dnia 16 września 2009 r. odmówił wszczęcia postępowania w tej sprawie. W efekcie trwających przez okres ok. 5 lat postępowania przed Ministrem Skarbu Państwa oraz Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w dniu 26 lutego 2014 r. oddalona została skarga kasacyjna klubu „Gwardia”.

<sup>14</sup> Do czasu zakończenia czynności kontrolnych wymienione przedmioty znajdowały się na terenie przedmiotowej nieruchomości.

<sup>15</sup> W lutym 2009 r. powstała *Koncepcja zagospodarowania obiektu przy ul. Raławickiej 132*, która - mając na względzie używanie nieruchomości zgodnie z celami określonymi w decyzji nr 43/07 - przewidywała wykorzystanie zlokalizowanych tam obiektów sportowych przez Biuro Kadry i Szkolenia KGP na cele szkoleniowe. Ponadto, planowano budowę wielokondygnacyjnego budynku biurowo-technicznego ze strzelnicą i wielkoprzestrzenną salą konferencyjną. W 2012 r. opracowana została kolejna koncepcja, zakładająca wybudowanie obiektu biurowego w ramach idei Partnerstwa publiczno – prywatnego (PPP). Wkładem podmiotu publicznego (KGP) miała być nieruchomość przy ul. Raławickiej 132, natomiast środki finansowe miały pochodzić od prywatnych inwestorów.

W październiku 2014 r. opracowano *Koncepcję zagospodarowania nieruchomości KGP przy ul. Raławickiej 132 oraz parkingu samochodowego przy ul. Broniwoja. Ocenę możliwości wdrożenia przedsięwzięcia „Partnerstwo publiczno – prywatne – PPP”* zakładającą, że podmiot prywatny zaprojektuje, wybuduje oraz sfinansuje realizację przedsięwzięcia, a następnie zapewni kompleksowe utrzymanie techniczne i eksploatacyjne wybudowanej infrastruktury. Natomiast KGP - w ramach wkładu własnego - udostępni grunt pod realizację przedsięwzięcia, a następnie będzie ponosić, na rzecz podmiotu prywatnego, opłaty za dostęp do powstałej infrastruktury.

Ustalenia kontroli wskazują, że zaledwie po czterech miesiącach od opracowania ww. koncepcji, w lutym 2015 r. w KGP podjęto kolejne działania mające na celu dokonanie szczegółowej analizy dotychczas opracowanych koncepcji zagospodarowania nieruchomości i wypracowanie jednolitego stanowiska na bazie wybranej koncepcji. Do zadań powołanego w tym celu zespołu należało m.in. przeprowadzenie konsultacji z komórkami organizacyjnymi KGP oraz opracowanie kompleksowego rozwiązania (koncepcji) wraz z uzasadnieniem, w celu przedstawienia do akceptacji kierownictwu KGP. Efektem prac Zespołu miało być opracowanie sprawozdania z jego działalności, które miało zawierać koncepcję zagospodarowania przedmiotowej nieruchomości. Termin przekazania ww. dokumentu został określony na dzień 30 kwietnia 2015 r.

<sup>16</sup> Do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie przedstawiono kontrolerom stosownej dokumentacji, w tym wniosków o przyznanie dodatkowych środków z budżetu państwa.

<sup>17</sup> *Vide* powołanie zespołu w lutym 2015 r.

<sup>18</sup> Do dnia zakończenia czynności kontrolnych.

sposobu wykorzystania nieruchomości zlokalizowanej przy ul. Raclawickiej 132. Brak ciągłości działań ze strony kierownictwa KGP skutkowałam in. podjęciem w 2010 r. decyzji o złożeniu do Ministra Skarbu Państwa wniosku o wygaśnięcie trwałego zarządu przedmiotowej nieruchomości, a następnie wycofaniem tego wniosku w 2012 r., ze względu na zmianę koncepcji jej zagospodarowania. Konsekwencją niezagospodarowania nieruchomości, w sposób zgodny z decyzją o ustanowieniu trwałego zarządu, jest niewykorzystywanie terenu przez Policję na jej cele, niedoinwestowanie tej nieruchomości, a tym samym doprowadzenie do ciągłego pogorszenia się jej stanu technicznego.

KGP, w celu racjonalnego wykorzystania przejętej nieruchomości, do czasu wypracowania ostatecznej koncepcji jej zagospodarowania, pomimo toczących się postępowań sądowych oraz trudności w porozumieniu z klubem, podejmowała działania<sup>19</sup> zmierzające do wypracowania kompromisu w zakresie użytkowania nieruchomości wspólnie z WKS „Gwardia”. Działania te nie przyniosły jednak oczekiwanych rezultatów.

Problemy z zagospodarowaniem nieruchomości wynikały również z nierozstrzygniętej kwestii władania nieruchomością, których źródłem były rozbieżności pomiędzy postanowieniami decyzji nr 43/07 i zarządzenia nr 41 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie utworzenia gospodarki budżetowej pod nazwą „Centrum Usług Logistycznych”<sup>20</sup>. Zgodnie z postanowieniami decyzji nr 43/07 przedmiotowa nieruchomość została przekazana w trwały zarząd KGP, natomiast zgodnie z § 5 ust. 2 pkt 4 zarządzenia nr 41 nieruchomość przy ul. Raclawickiej 132 (jako obiekt mogący pełnić funkcje szkoleniowe) została wskazana do przekazania na rzecz Centrum Usług Logistycznych<sup>21</sup> (prowadzącego samodzielną gospodarkę finansową). Brak działań<sup>22</sup> ze strony KGP w zakresie wyjaśnienia (rozwiązania) wyżej wymienionej kwestii, w sytuacji ewentualnego zakończenia spraw sądowych, skutkujących wydaniem Komendzie Głównej Policji nieruchomości, może mieć wpływ na dalsze opóźnienie w zagospodarowaniu terenu.

## **II. Działania Komendy Głównej Policji związane z wykorzystywaniem nieruchomości**

Pomimo, że – jak wskazano wcześniej – przedmiotowa nieruchomość nie była wykorzystywana ani zgodnie z decyzją nr 43/07, ani na cele statutowe Policji, Komenda Główna Policji, do czasu odzyskania władztwa nad nieruchomością, zawierała umowy najmu z podmiotami, które uprzednio wynajmowały części nieruchomości od klubu „Gwardia”<sup>23</sup>. Analiza treści przedmiotowych umów wykazała, że zostały one zawarte na warunkach korzystnych dla Policji, a ich postanowienia chroniły

---

<sup>19</sup> M.in. w ramach tych działań w dniu 25 października 2012 r. odbyło się, z inicjatywy KGP, spotkanie z przedstawicielami klubu „Gwardia”. W trakcie spotkania KGP przedstawiła projekt listu intencyjnego, do którego klub „Gwardia” zgłosił uwagi, które w rezultacie uniemożliwiły jego podpisanie. Pismem z dnia 6 marca 2013 r. KGP poinformowała klub, że mając na uwadze dotychczasową korespondencję, odbyte spotkania w sprawie korzystania z nieruchomości położonej przy ul. Raclawickiej 132 w Warszawie oraz planowane inwestycje w ramach nieruchomości, nie jest zainteresowana podjęciem dalszych negocjacji w sprawie podpisania listu intencyjnego, określającego warunki dalszej współpracy. Biorąc pod uwagę charakter przedstawionych przez klub propozycji co do zmian brzmienia treści listu intencyjnego, należy uznać, że przesłanki którymi kierowała się Policja odmawiając dalszych negocjacji z WKS „Gwardia”, były z jej punktu widzenia racjonalne.

<sup>20</sup> Zwanego dalej także zarządzeniem nr 41.

<sup>21</sup> Zwanego dalej CUL.

<sup>22</sup> W toku kontroli nie przedstawiono dokumentacji potwierdzającej przedmiotowe działania.

<sup>23</sup> W okresie objętym kontrolą, Komenda Główna Policji zawarła, w formie pisemnej łącznie pięć umów najmu części nieruchomości przy ul. Raclawickiej 132. Wszystkie należności z tytułu umów najmu zostały uregulowane. Dodatkowo, Komenda Główna Policji zawarła dwie umowy, na podstawie których ogródki działkowe, użytkowane przez strony umów, mogły być zasilane w wodę przez przyłącze główne znajdujące się na terenie nieruchomości. Refundacja kosztów zużytej wody odbywała się na podstawie faktur wystawianych przez KGP.

interesy Komendy Głównej Policji<sup>24</sup>. Proponowane najemcom stawki czynszu były racjonalne i odpowiadały wysokości opłat czynszu przyjętego przez Urząd m. st. Warszawy w stosunku do wynajmowanych/dzierżawionych nieruchomości Skarbu Państwa. W przypadku czynszu<sup>25</sup> zaproponowanego WKS „Gwardia”, uwzględniony został również stan techniczny budynków i budowli oraz fakt prowadzenia przez klub działalności sportowej. WKS „Gwardia” nie wyraził zgody na zaproponowaną przez KGP wysokość czynszu i ostatecznie nie doszło do zawarcia umowy. W związku z tym, że WKS „Gwardia” użytkował nieruchomość bezumownie, z tego tytułu wystawiane były noty księgowo, związane z kosztami użytkowania części nieruchomości (w zakresie energii elektrycznej, energii cieplnej, wody/ścieków, odpadów i podatku od nieruchomości). Żadna z not nie została przez klub opłacona. Wobec powyższego, przeciwko klubowi wytoczono powództwo o zapłatę z tytułu refundacji kosztów zużycia mediów oraz z tytułu zwrotu części podatku od nieruchomości wraz z ustawowymi odsetkami<sup>26</sup>. Przeciwko „Gwardii” toczyło się także postępowania sądowe o zapłatę wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości wraz z ustawowymi odsetkami<sup>27</sup>.

W latach 2009-2014 dochód z tytułu ww. najmu wyniósł 9 967 396,93 zł<sup>28</sup> i został - zgodnie z art. 162 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*<sup>29</sup> - odprowadzony do budżetu państwa, a tym samym nie był wykorzystywany na bieżące potrzeby Policji. Biorąc pod uwagę kryterium gospodarności, najem części nieruchomości do czasu rozstrzygnięcia kwestii prawnych, należy uznać za zasadny i celowy, tym bardziej, że takie działania miały na celu obniżenie kosztów związanych z utrzymaniem nieruchomości<sup>30</sup>, a ponoszonych przez KGP z budżetu państwa (ze środków w części 42 – Sprawy wewnętrzne, których dysponentem drugiego stopnia był Komendant Główny Policji).

Koszty utrzymania nieruchomości (opłaty za energię elektryczną, energię cieplną, wodę/ścieki, odpady i podatek od nieruchomości) nie przewyższały wskazanego wyżej dochodu. W latach 2009 – 2014 całkowite koszty utrzymania nieruchomości wyniosły łącznie 4 778 334,47 zł. Koszty w wysokości 1 442 282,55 zł zostały pokryte przez innych niż WKS „Gwardia” najemców. Pozostała kwota, tj. 3 336 051,92 zł została wydatkowana z budżetu państwa (ze środków w części 42 – Sprawy wewnętrzne, których dysponentem drugiego stopnia był Komendant Główny Policji). Na kwotę tę

---

<sup>24</sup> Postanowienia umów uwzględniały: sposób pokrywania kosztów wynikających z użytkowania mediów oraz refundacji podatku od nieruchomości, wynikających z użytkowanego metrażu, jak również coroczną waloryzację czynszów, zgodnie ze wskaźnikami inflacji podawanymi przez Główny Urząd Statystyczny. Najemcy zostali zobowiązani do: zapewnienia należytej ochrony wynajętej nieruchomości, zawarcia odpowiednich umów ubezpieczeniowych mienia (oddanego w najem) od pożaru i innych zdarzeń, jak również do zwrotu nieruchomości w stanie nie pogorszonym. W każdym przypadku zarządzający nieruchomością występował do Ministra Skarbu Państwa o wydanie zgody na zawarcie umowy zobowiązaniowej.

<sup>25</sup> Jako podstawę wycień czynszu dzierżawnego dla WKS „Gwardia” przyjęto: stawkę 1,52 zł/miesiąc za 1 m<sup>2</sup> gruntu (stawka czynszu dzierżawnego obowiązującego w Biurze Gospodarki Nieruchomościami Urzędu m. st. Warszawy) oraz 12 zł/miesiąc za m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej. W lutym 2009 r., nie było ustalonych stawek miesięcznych za dzierżawione powierzchnie. Były one wynajmowane przez Zakłady Gospodarowania Nieruchomościami (dla danej dzielnicy) w wyniku konkursu ofert. Oferowane stawki mieściły się w przedziale od 10 zł do 180 zł/ miesiąc za m<sup>2</sup>.

<sup>26</sup> Pozew w przedmiotowej sprawie został wniesiony do Sądu Okręgowego w Warszawie w dniu 27 marca 2014 r. Pismem z dnia 5 stycznia 2015 r. powództwo zostało rozszerzone do kwoty 935 388,96 zł. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych postępowanie sądowe w ww. sprawie (sygn.. akt III C 551/14) nie zostało ostatecznie zakończone.

<sup>27</sup> Pozew o zapłatę wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości przy ul. Ractawickiej 132 został wniesiony do Sądu Okręgowego w Warszawie w dniu 6 sierpnia 2010 r. Postępowanie toczy się przed ww. Sądem pod sygn.. XXIV C 813/10. Pismem z dnia 5 czerwca 2014 r. powództwo zostało rozszerzone do kwoty 15 060 098,15 zł. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych postępowanie sądowe nie zostało ostatecznie zakończone.

<sup>28</sup> W tym: 745 900,91 zł – w 2009 r., 1 781 373,90 zł – w 2010 r., 1 785 034, 98 zł – w 2011 r., 1 749 357,17 zł – w 2012 r., 1 875 839,74 zł – w 2013 r., 2 029 890,23 zł – w 2014 r.

<sup>29</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 885, z późn. zm., zwanej dalej ustawą o *finansach publicznych*.

<sup>30</sup> KGP zawarła umowy z podmiotami, które zajmowały dotychczas nieruchomość na podstawie umów zawartych z WKS „Gwardia”. W określonej sytuacji formalno-prawnej (wzruszenia przez klub decyzji nr 43/07) próba zawarcia umów z innymi podmiotami najprawdopodobniej nie doszłaby do skutku.

składają się wynoszące 1 081 764,25 zł koszty utrzymania nieruchomości, które nie zostały pokryte przez WKS „Gwardia” korzystający bezumownie – jak wskazano wyżej – z nieruchomości oraz pozostałe koszty utrzymania przez KGP opisywanej nieruchomości w wysokości 2 254 287,67 zł. Tym samym różnica pomiędzy kwotą dochodu budżetu państwa a kosztami utrzymania nieruchomości (z wyłączeniem kosztów pokrytych przez najemców, o czym była mowa wyżej) wynosiła 6 631 345,01 zł<sup>31</sup>.

Podejmowanie działań, zmierzających do zmniejszenia kosztów utrzymania nieruchomości, w przypadku której KGP miała ograniczone prawo władania, mając na uwadze przesłankę racjonalnego gospodarowania mieniem publicznym, należy uznać za uzasadnione, pomimo że nie były one zgodne z postanowieniami decyzji nr 43/07, która przewidywała, że nieruchomość będzie wykorzystywana na cele statutowe Policji, tj. nie został wybudowany obiekt na potrzeby formacji.

### **III. Utrzymywanie nieruchomości oddanej w trwałą zarząd**

Stan techniczny poszczególnych obiektów budowlanych, znajdujących się na terenie nieruchomości ulegał pogorszeniu<sup>32</sup>. Kontrole stanu technicznego ww. obiektów budowlanych były prowadzone zarówno przez KGP<sup>33</sup>, jak i PINB. W wyniku ww. kontroli sformułowano szereg zaleceń<sup>34</sup> oraz nakazów<sup>35</sup> mających na celu poprawę stanu technicznego. KGP nie wykonywała tych zaleceń oraz nakazów. Ograniczyła się jedynie do wykonywania pojedynczych zaleceń sformułowanych przez PINB, drobnych prac remontowych i konserwacyjnych<sup>36</sup> oraz zabezpieczenia terenu przed dostępem osób trzecich

---

<sup>31</sup> Kwota ta może ulec zwiększeniu w przypadku wydania przez sąd wyroku nakazującego klubowi zapłatę wynagrodzenia z tytułu refundacji kosztów zużycia mediów oraz zwrotu części podatku od nieruchomości.

<sup>32</sup> W 2013 r., na zlecenie Wydziału Inwestycji i Remontów KGP BLP KGP, zostały wykonane ekspertyzy techniczne stadionu, budynku hali sportowej do judo oraz budynku administracyjnego, które potwierdzały pogarszający się stan nieruchomości.

<sup>33</sup> Kontrole były realizowane przez pracowników Wydziału Inwestycji i Remontów KGP BLP KGP.

<sup>34</sup> Z kontroli prowadzonych w latach 2008-2012 przez pracowników Wydziału Inwestycji i Remontów KGP BLP KGP były sporządzane protokoły z przeglądu elementów budynku, budowli i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działanie czynników występujących podczas użytkowania obiektu.

<sup>35</sup> Decyzją nr IIOT/161 z dnia 6 lipca 2011 r. PINB nakazał wykonanie prac remontowych oraz wstrzymał użytkowanie stadionu WKS „Gwardia” do czasu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Wyniki kontroli wskazują, że prace nakazane decyzją PINB nie zostały wykonane przez KGP. Decyzją nr IIOT/11/2012 z dnia 13 stycznia 2012 r. PINB nakazał wykonanie w budynku administracyjnym z halą sportową prac remontowych oraz wymianę urządzeń i instalacji wewnętrznych. Ustalenia kontroli wskazują, że obowiązki nakazane przez PINB, nie zostały wykonane przez KGP.

Decyzją nr IIOT/304/2014 z dnia 27 maja 2014 r. PINB dokonał zmiany decyzji nr IIOT/161/2011, poprzez nakazanie Komendzie Głównej Policji wyłączenia z użytkowania stadionu WKS „Gwardia” z wyjątkiem murawy boiska oraz zarządził zapewnienie bezpiecznego wejścia na murawę boiska, wydzielenie strefy zagrożenia, wykonanie doraźnych zabezpieczeń uniemożliwiających dostęp osób trzecich do strefy zagrożonej oraz umieszczenie zawiadomienia o stanie zagrożenia bezpieczeństwa ludzi i mienia oraz zakazie użytkowania obiektu. Ze względu na występujące zagrożenie bezpieczeństwa ludzi i mienia, na podstawie art. 108 §1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*, (Dz. U. z 2013 r., poz. 267, z późn. zm.) ww. decyzji został nadany rygor natychmiastowej wykonalności. W ramach realizacji ww. zaleceń: zlikwidowano skocznię w dal i wyrównano teren, zabudowano hydranty przeciwpożarowe oraz usunięto bramki. W celu uniemożliwienia dostępu na teren osób trzecich stadion został trwale wyгородzony. Ponadto, na terenie stadionu umieszczone zostały informacje o stanie zagrożenia bezpieczeństwa ludzi i mienia, jak również o zakazie użytkowania.

Decyzją nr IIOT/303/2014 z dnia 27 maja 2014 r. PINB dokonał zmiany decyzji nr IIOT/11/2012, poprzez nakazanie KGP wyłączenia z użytkowania budynku administracyjnego z halą sportową oraz zarządził: wydzielenie strefy zagrożenia, wykonanie doraźnych zabezpieczeń uniemożliwiających dostęp osób trzecich do strefy zagrożonej oraz umieszczenie zawiadomienia o stanie bezpieczeństwa ludzi i mienia oraz zakazie użytkowania obiektu. W ramach realizacji ww. zaleceń: wydzielono strefy zagrożenia, zabezpieczono dostęp osób trzecich oraz umieszczono zawiadomienie o stanie zagrożenia.

Decyzją nr IIOT/383/2014 z dnia 4 lipca 2014 r. PINB nakazał usunięcie nieprawidłowości w budynku hali sportowej do judo poprzez wykonanie szeregu robót budowlanych – w terminie 24 miesięcy od dnia, w którym ww. decyzja stała się ostateczna. Dodatkowo, PINB zakazał użytkowania budynku hali sportowej do judo do czasu wykonania przedmiotowych prac. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych – w ramach realizacji zaleceń sformułowanych w decyzji nr IIOT/383/2014 – zostały wydzielone strefy zagrożenia, zabezpieczono dostęp osób trzecich oraz umieszczono zawiadomienie o stanie zagrożenia.

<sup>36</sup> Łączny koszt prac hydraulicznych, elektrycznych, ślusarskich, budowlanych oraz związanych z usuwaniem awarii, wykonanych w latach 2009 – 2014 wyniósł 148 573,73 zł.

i oznakowania nieruchomości stosownymi tablicami. Następstwem nierealizowania ww. nakazów były m.in. decyzje PINB nakazujące KGP wyłączenie z użytkowania poszczególnych obiektów<sup>37</sup>.

Jak wyjaśniła jednostka kontrolowana<sup>38</sup>, przyczyną niewykonania wszystkich prac remontowych, wskazanych w decyzjach PINB, była konieczność przestrzegania zasad gospodarki finansowej obowiązujących Komendę Główną Policji jako jednostkę budżetową, nieregulowane prawo władania nieruchomością<sup>39</sup> oraz toczące się postępowania sądowe<sup>40</sup>. Zdaniem KGP *podjęcie znacznego rzeczowo zakresu prac remontowych w sytuacji uwarunkowań formalno-prawnych, groziłoby zaciągnięciem niegospodarnych zobowiązań i naruszeniem zasad gospodarki finansowej ujętych w art. 44 i art. 162 ustawy o finansach publicznych. Tym samym nie występowało o pozyskanie dodatkowych środków finansowych na wykonanie przedmiotowych prac remontowych*. Powyższe wyjaśnienia nie mogą zostać uznane za wystarczające uzasadnienie nieprzeprowadzania remontów wskazywanych w decyzjach PINB. Przedmiotowa nieruchomość znajdowała się w trwałym zarządzie Komendy Głównej Policji, która była właściwa do pozyskiwania i wydatkowania środków na jej utrzymanie zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami, w tym przywołanymi w wyjaśnieniach. Niepodjęcie przez zarządzającego nieruchomością jakichkolwiek działań mających na celu pozyskanie dodatkowych środków finansowych na wykonanie niezbędnych prac remontowych i w konsekwencji nierealizowanie nakazów wynikających z poszczególnych decyzji PINB miało wpływ na pogorszenie stanu technicznego obiektów znajdujących się na terenie nieruchomości, a tym samym potencjalne obniżenie jej wartości. Powyższe należy uznać za **nieprawidłowość**. Odpowiedzialność za powyższe ponoszą kolejni dyrektorzy BLP KGP oraz osoby powołane w okresie objętym kontrolą na stanowisko Komendanta Głównego Policji oraz jego zastępców ds. logistyki, które w sposób niewystarczający sprawowało nadzór w tym zakresie.

W latach 2008 – 2014, zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 - 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane*<sup>41</sup>, przeprowadzane były przez BLP KGP okresowe (półroczne, jednoroczne i pięcioletnie) kontrole stanu technicznego obiektów zlokalizowanych na terenie kontrolowanej nieruchomości<sup>42</sup>. *Książki obiektu budowlanego* były prowadzone dla wszystkich obiektów<sup>43</sup> znajdujących się na terenie nieruchomości. Dokumenty te zawierały adnotacje o przeprowadzanych okresowych kontrolach stanu technicznego poszczególnych obiektów budowlanych.

W okresie objętym kontrolą zarządzający nieruchomością podejmował działania mające na celu obniżenie kosztów związanych z jej utrzymywaniem. W ramach ww. działań prowadzono bieżący monitoring zużycia poszczególnych mediów<sup>44</sup> oraz zmniejszono wydatki za dostawę energii elektrycznej<sup>45</sup>.

---

<sup>37</sup> Decyzjami, o których mowa w przypisie 35.

<sup>38</sup> W piśmie KGP z dnia 13 kwietnia 2015 r., znak: Ia-1120/1056/2015 oraz w piśmie zastępcy dyrektora Biura Logistyki Policji KGP z dnia 28 kwietnia 2015 r., znak: Cod 1011/2015/PŻ.

<sup>39</sup> Nieruchomość przewidziana jest do przekazania na własność CUL.

<sup>40</sup> Wskazane w pkt I niniejszego dokumentu.

<sup>41</sup> Obecnie opublikowaną w Dz. U. z 2013 r., poz. 1409, z późn. zm., zwanej dalej ustawą *Prawo budowlane*. Kontrole stanu prawnego były prowadzone według stanu prawnego obowiązujące w dacie prowadzenia przeglądów.

<sup>42</sup> Z wyjątkiem budynku administracyjnego z halą sportową, w przypadku którego nie przedstawiono protokołów z rocznych kontroli stanu technicznego, które powinny zostać przeprowadzone w latach 2010 – 2012. Ponadto, kontrole nie obejmowały obiektów wyłączonych z eksploatacji na podstawie decyzji PINB, ponieważ kontrole te dotyczą tylko obiektów użytkowanych.

<sup>43</sup>Tj.: pawilonów kasowych (4 szt.), budynku magazynowego 1 z 3, budynku magazynowego 2 z 3, budynku magazynowego 3 z 3, budynku magazynowego (przy kortach tenisowych), budynku sanitariatów, hali sportowej do judo, trybuny stadionu, budynku warsztatowo – garażowego, budynku administracyjno – usługowego, budynku gospodarczego, budynku administracyjnego z halą sportową.

<sup>44</sup>Decyzją nr 26 dyrektora BLP z dnia 7 maja 2014 r. zostały wprowadzone zasady funkcjonowania i sposobu prowadzenia wewnętrznego zbioru informacji Systemu Rozliczania Energii w Komendzie Głównej Policji. W ramach realizacji ww. decyzji, 2 października 2014 r., decyzją nr 65



Do końca 2014 r. nadzór nad przedmiotową nieruchomością był sprawowany na zasadach ogólnych<sup>46</sup> i polegał przede wszystkim na podejmowaniu doraźnych działań.

Dopiero w 2014 r. została opracowana *Strategia gospodarowania nieruchomościami Policji*<sup>47</sup>. Stanowiła ona jednocześnie realizację wniosku pokontrolnego sformułowanego przez Najwyższą Izbę Kontroli<sup>48</sup>. Opracowanie przedmiotowego dokumentu miało na celu ukierunkowanie działań w obszarze gospodarowania nieruchomościami, w szczególności *zapewnienia poprawy racjonalizacji wydatków, uzyskanie optymalnych efektów, ocenianych zarówno w kontekście jakości bazy lokalowej, jak też kosztów jej utrzymania*<sup>49</sup>.

Kolejnym narzędziem wykorzystywanym w KGP od 2014 r., w procesie zarządzania nieruchomościami pozostającymi w trwałym zarządzie KGP, był również *rejestr nieruchomości*<sup>50</sup>, obejmujący informacje dotyczące w szczególności stanu prawnego nieruchomości, powierzchni gruntu, powierzchni użytkowej budynków oraz obciążeń i ograniczeń w rozporządzaniu daną nieruchomością. W I połowie 2015 r. trwały prace mające na celu opracowanie skróty do przedmiotowego rejestru, obejmującego informacje o umowach zobowiązaniowych obciążających nieruchomości pozostające w trwałym zarządzie jednostek Policji.

W związku z tym, że wprowadzanie przedmiotowych narzędzi nadzorczych rozpoczęto dopiero pod koniec 2014 r., dokonanie oceny czy powyższe rozwiązania przyczynią się do prawidłowego i bardziej skutecznego sprawowania nadzoru nad kontrolowaną nieruchomością możliwe będzie po zakończeniu procesu wdrażania proponowanych rozwiązań.

Mając na uwadze powyższe oraz ujawnione w toku niniejszej kontroli nieprawidłowości, stwierdzono, że Komendant Główny Policji do końca 2014 r. nie sprawował skutecznego nadzoru nad kontrolowaną nieruchomością. Stanowi to **nieprawidłowość**, której przyczyną było niewypracowanie i niewdrożenie narzędzi nadzoru w zakresie zarządzania nieruchomościami. Odpowiedzialność za powyższą nieprawidłowość ponoszą osoby powołane w okresie objętym kontrolą na stanowisko Komendanta Głównego Policji oraz jego zastępców ds. logistyki, a także kolejni dyrektorzy BLP KGP.

---

dyrektora BLP KGP powołany został zespół *do spraw monitorowania kosztów z tytułu poboru energii elektrycznej, ciepłej oraz wody w obiektach KGP*.

<sup>45</sup>W następstwie tych działań, od dnia 1 stycznia 2015 r., w efekcie przeprowadzonego przez Centrum Usług Wspólnych przetargu dla urzędów centralnych, w którym uczestniczyła KGP, uzyskano niższe ceny zakupu 1 MWh w porównaniu do lat ubiegłych o 10,00 zł.

<sup>46</sup>Nie przedstawiono dokumentacji potwierdzającej sposób sprawowania nadzoru we wcześniejszych latach

<sup>47</sup>Zwana dalej także *Strategią*. Dokument ten został zatwierdzony przez Komendanta Głównego Policji i dotyczy wszystkich nieruchomości pozostających w trwałym zarządzie KGP. Dodatkowo, w celu realizacji zadań określonych w *Strategii* oraz dla wzmocnienia nadzoru nad gospodarką nieruchomościami, decyzją nr 78 dyrektora BLP KGP z dnia 9 grudnia 2014 r. *w sprawie sposobu wykonania niektórych zadań z zakresu gospodarki nieruchomościami*, powołany został zespół do przeglądu stanu faktycznego i prawnego nieruchomości wykorzystywanych przez KGP. W wyniku prac ww. zespołu (przedstawionych w *Sprawozdaniu z dnia 30 marca 2015r.*) dokonano przeglądu stanu prawnego i faktycznego nieruchomości będących w trwałym zarządzie/ w posiadaniu zależnym KGP, poddano analizie sposób wykorzystania nieruchomości na potrzeby Komendy Głównej Policji wraz z oceną celowości ich dalszego utrzymania w trwałym zarządzie KGP oraz zawarto informację na temat koniecznych *do wykonania zadań w odniesieniu do nieruchomości*, pozostających w trwałym zarządzie KGP.

<sup>48</sup> W latach 2011 – 2012 Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w KGP kontrolę nt. *Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa przez służby mundurowe – Policję i Straż Graniczną – podległe Ministrowi Spraw Wewnętrznych*.

<sup>49</sup> Zgodnie z pismem z dnia 15 kwietnia 2015 r., znak: Ia-1148/1084/2015.

<sup>50</sup> Prowadzony w formie arkusza kalkulacyjnego.

#### **IV. Zalecenia i wnioski**

W celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości oraz usprawnienia funkcjonowania KGP zobowiązuję Pana Komendanta do:

1. Dokonania w terminie do dnia 31 stycznia 2016 r. oceny zasadności (lub braku zasadności) dalszego utrzymywania nieruchomości przy ul. Raławickiej 132 w trwałym zarządzie Komendy Głównej Policji, mając na uwadze m.in. wysokość środków finansowych przeznaczanych na jej utrzymanie obecnie i w przyszłości, potencjalne korzyści dla Policji wynikające z dalszego pozostawienia jej w trwałym zarządzie, sposób jej zagospodarowania uwzględniający interes Policji oraz wysokość środków finansowych potrzebnych na ten cel i źródła finansowania ewentualnych inwestycji.
2. Wprowadzenia w terminie do dnia 31 stycznia 2016 r. właściwych rozwiązań systemowych odnoszących się do nieruchomości zarządzanych przez KGP, tak aby utrzymywać je w odpowiednim stanie technicznym, a w razie pogorszenia się tego stanu i wydania przez właściwe organy nadzoru budowlanego stosownych nakazów, zapewniać wykonywanie niezbędnych prac remontowych określonych w decyzjach wydawanych przez ww. organy i ich realizację w odpowiednich terminach.
3. Poprzedzania procesu opracowywania koncepcji zagospodarowania danej nieruchomości, znajdującej się we władaniu KGP lub planowanej do objęcia we władanie przez KGP, sporządzaniem analiz obejmujących m.in. informacje o jej stanie technicznym, potrzebach Policji w zakresie jej wykorzystania, kosztach związanych z utrzymaniem nieruchomości, przeprowadzeniem niezbędnych prac remontowych oraz inwestycji, jak również informacje o źródłach ich finansowania.
4. Wzmocnienia nadzoru m.in. poprzez wdrożenie skutecznych narzędzi nadzorczych mających na celu efektywne zarządzanie nieruchomościami znajdującymi się w posiadaniu KGP oraz podległych jednostek organizacyjnych Policji.

\* \* \*

Na podstawie art. 49 ustawy o kontroli ustawy o *kontroli* uprzejmie proszę o przedstawienie, w terminie do dnia 15 lutego 2016 r. w zakresie pkt 1 i 2, a w pozostałym zakresie do 16 listopada 2015 r., informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystania wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Wykonano w 2 egz.:

Egz. Nr 1 – KGP

Egz. Nr 2 – aa

Sporządził/wykonał: Zespół kontrolerów MSW.