



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie**

Warszawa, dnia 28 października 2010 r.

**Pan
Jacek Kozłowski
Wojewoda Mazowiecki**

LWA-4112-03-01/2010
S/10/005

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli*¹ zwanej dalej *ustawą o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie (zwanym dalej „MUW” lub „Urzędem”) kontrolę dotyczącą prawidłowości zagospodarowania zbędnych lub zużytych składników majątku Obrony Cywilnej w ramach procesu likwidacji wojewódzkich magazynów sprzętu Obrony Cywilnej w 2009 r.².

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole podpisanym w dniu 17 września 2010 r., na podstawie art. 60 *ustawy o NIK*, przekazuję Panu Wojewodzie niniejsze wystąpienie pokontrolne.

NIK ocenia negatywnie sposób zagospodarowania przez MUW zbędnych lub zużytych składników majątku Obrony Cywilnej w ramach likwidacji wojewódzkich magazynów sprzętu OC (w Ciechanowie, Ostrołęce, Płocku, Radomiu i Siedlcach)³.

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Kontrolą objęto lata 2009-2010 (do czasu zakończenia kontroli NIK), z uwzględnieniem również zdarzeń wcześniejszych, w takim zakresie, w jakim niezbędne to było dla ustalenia przyczyn wystąpienia nieprawidłowości w badanym obszarze.

³ Zarządzeniem Nr 245 z dnia 31 lipca 2009 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego MUW Wojewoda Mazowiecki zlikwidował Oddziały Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego w Delegaturach MUW, w tym wojewódzkie magazyny sprzętu OC (poza magazynem w Zielonce). Celem tych działań miała być optymalizacja kosztów oraz zwiększenie funkcjonalności struktury organizacyjnej tego Wydziału.

Z ustaleń kontroli wynika, że z naruszeniem procedur postępowania określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie sposobu i trybu gospodarowania składnikami majątku ruchomego powierzonego jednostkom budżetowym, zakładom budżetowym i gospodarstwom pomocniczym⁴ (dalej rozporządzenie z dnia 11 sierpnia 2004 r.) Urząd zbył zbędny lub zużyty sprzęt OC oraz wyposażenie likwidowanych magazynów - o wartości ewidencyjnej (magazynowej) ok. 3 634,5 tys. zł, co stanowiło ok. 65% wartości ewidencyjnej sprzętu OC oraz wyposażenia rozdysponowanego w ramach likwidacji magazynów, t.j. 5 593,8 tys. zł⁵.

NIK ocenia negatywnie, z punktu widzenia legalności i rzetelności, działania Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego MUW (dalej WBiZK), związane z likwidacją magazynów OC. Ustalenia kontroli wskazują, że główną odpowiedzialność za powstanie nieprawidłowości w powyższym zakresie ponoszą osoby zajmujące kierownicze stanowiska w WBiZK, do których zadań należał m.in. nadzór nad działalnością magazynów sprzętu OC podlegających Wojewodzie Mazowieckiemu.

1. Zagospodarowanie sprzętu OC oraz wyposażenia z likwidowanych magazynów przebiegało dwuetapowo (cały proces został przeprowadzony w 2009 r.). W pierwszym etapie część zgromadzonego sprzętu została przemieszczona do wojewódzkiego magazynu sprzętu OC w Zielonce (sprzęt o wartości 926,8 tys. zł) lub przekazana na różnych zasadach podmiotom, które złożyły do WBiZK wnioski w tej sprawie (w szczególności sprzęt o wartości 1 030,8 tys. zł został udostępniony jednostkom samorządu terytorialnego). Etap ten zakończył się sporządzeniem przez Komisję Likwidacyjną⁶ tzw. protokołów likwidacji sprzętu i wyposażenia poszczególnych magazynów⁷.

1.1. Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości na pierwszym etapie likwidacji magazynów OC dotyczyły m.in. przekazania przez WBiZK sprzętu OC z magazynów w Ciechanowie,

⁴ Dz.U. Nr 191, poz. 1957 – przestało obowiązywać z dniem 1 stycznia 2010 r. Od dnia 29 czerwca 2010 r. sprawy te reguluje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 maja 2010 r. w sprawie sposobu i trybu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego, w który są wyposażone jednostki budżetowe (Dz.U. Nr 114, poz. 761).

⁵ Łączna wartość ewidencyjna sprzętu OC i wyposażenia likwidowanych magazynów przekazanego do wojewódzkiego magazynu sprzętu OC w Zielonce, udostępnionego jednostkom samorządu terytorialnego, przekazanego nieodpłatnie lub w formie darowizny różnego rodzaju podmiotom publicznym i niepublicznym oraz ujętego w tzw. protokołach likwidacji.

⁶ Utworzoną zarządzeniem Dyrektora WBiZK Nr 5/2009 z dnia 10 sierpnia 2009 r. Do zadań Komisji należało m.in. dokonanie przeglądu i oceny sprzętu OC przechowywanego w likwidowanych magazynach oraz jego rozdysponowanie lub wybrakowanie.

⁷ Ostatnie protokoły likwidacji dotyczące magazynów w Ciechanowie i Radomiu sporządzone zostały w sierpniu 2009 r., natomiast protokoły likwidacji dotyczące magazynów w Ostrołęce, Płocku i Siedlcach w listopadzie i grudniu 2009 r.

Ostrołęce i Płocku o łącznej wartości ok. 58,8 tys. zł - nieodpłatnie lub w formie darowizny różnym podmiotom (m.in. organizacje społeczne⁸; osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą oraz spółka akcyjna). Przekazanie sprzętu nastąpiło bez komisyjnej oceny jego przydatności oraz bez ustalenia, w formie udokumentowanej, wartości rynkowej poszczególnych składników. Tym samym doszło do naruszenia norm zawartych w § 3 ust. 2, 4 i 5 oraz § 4 *rozporządzenia z dnia 11 sierpnia 2004 r.*

Przekazanie w formie darowizny sprzętu łącznościowego o wartości ewidencyjnej ok. 6,8 tys. zł z magazynu w Płocku, na rzecz⁹ osoby fizycznej (B.O.) prowadzącej działalność gospodarczą w zakresie konserwacji systemów łączności, stanowiło naruszenie § 39 ust. 1 *rozporządzenia z dnia 11 sierpnia 2004 r.*, zgodnie z którym darowizna składnika majątku ruchomego na rzecz osób fizycznych była dopuszczalna, jeżeli osoby te prowadziły działalność charytatywną.

1.2. Wartość sprzętu OC określona w sporządzonej przez WBiZK dokumentacji jego przekazania do magazynu w Zielonce oraz na rzecz poszczególnych podmiotów publicznych i niepublicznych (tj. w protokołach przyjęcia-przekazania lub dokumentach WZ) była niezgodna z wartością ewidencyjną tego sprzętu określoną w dokumentacji magazynowej zlikwidowanych magazynów. Przykładowo, wartość ewidencyjna sprzętu OC przekazanego z magazynu w Płocku w użyczenie jednostkom samorządu terytorialnego wynosiła ok. 63,3 tys. zł, podczas gdy według dokumentacji przekazania wartość tego sprzętu wynosiła ok. 31,0 tys. zł.

Według wyjaśnień Z-cy Dyrektora WBiZK¹⁰, powyższe spowodowane było błędami w działaniu programu komputerowego wykorzystywanego do sporządzania tej dokumentacji. Opisane nieprawidłowości zostały zauważone dopiero podczas kontroli NIK.

W przypadku sprzętu OC przekazanego w użyczenie jednostkom samorządu terytorialnego, stwierdzono że wbrew postanowieniom umów użyczenia, zmiany ilościowe i asortymentowe przekazywanego sprzętu nie zostały poprzedzone stosownymi aneksami do tych umów¹¹.

⁸ M.in.: Liga Obrony Kraju, Ochotnicza Straż Pożarna, drużyny harcerskie.

⁹ Dowód WZ z 14 października 2009 r.

¹⁰ Pismo z 30 sierpnia 2010 r. (znak: WBZK.IV.0717/33/10).

¹¹ Zgodnie z zapisami zawartych w tym zakresie umów, zmiany ilościowe i asortymentowe przedmiotu użyczenia miały być dokonywane na podstawie aneksów do umów.

2. Drugi etap postępowania obejmował działania na rzecz zagospodarowania mienia likwidowanych magazynów sprzętu OC (o łącznej wartości ewidencyjnej wynoszącej co najmniej 3 577,4 tys. zł), którego przydatność została objęta oceną przez Komisję Likwidacyjną.

Występujące tym etapie nieprawidłowości w działaniach WBiZK dotyczyły w szczególności pozbywania się zbędnych i zużytych składników majątkowych, z naruszeniem przepisów § 38 ust. 1, § 39 ust. 1 i § 43 *rozporządzenia z dnia 11 sierpnia 2004 r.*, które określały katalog podmiotów, którym można było przekazać nieodpłatnie¹² lub w formie darowizny, składniki majątku ruchomego oraz tryb likwidacji zużytych składników tego majątku.

2.1. W toku kontroli NIK stwierdzono brak dokumentów potwierdzających podejmowanie przez WBiZK działań (po sporządzeniu protokołów likwidacji) w celu sprzedaży poszczególnych składników majątkowych, np. do celów kolekcjonerskich lub na surowce wtórne. Brak było również dokumentacji świadczącej o przekazaniu składników majątkowych stowarzyszeniom, organizacjom pozarządowym, noclegowniom lub szkołom (według propozycji¹³ Komisji Likwidacyjnej zawartych w protokołach likwidacji). Wyjątkiem jest przekazanie Związkowi Strzeleckiemu 200 szt. hełmów wojskowych o wartości ewidencyjnej 1 666 zł.

WBiZK przekazał protokolarnie (cztery protokoły bez daty ich podpisania) do wykorzystania osobie fizycznej (T.B.), prowadzącej działalność gospodarczą m.in. w zakresie handlu militariami - wycofany z użytkowania sprzęt OC oraz wyposażenie likwidowanych magazynów w Płocku; Ciechanowie; Ostrołęce i Siedlcach, o łącznej wartości ewidencyjnej ok. 1 257,5 tys. zł (podmiotowi temu przekazano nieodpłatnie, na podstawie protokołów m.in.: wózek widłowy; 370 hełmów wojskowych; 344 kasków ochronnych; 250 menażek; 300 manierek; 160 szt. noszy sanitarnych aluminiowych; piec akumulacyjny; agregat prądotwórczy; kuchnię polową). W powyższych protokołach, podpisanych ze strony WBiZK przez Kierownika Oddziału Obrony Cywilnej i jego Z-cę wskazywano, że sprzęt ten przekazywany

¹² Zgodnie z § 38 ust. 1 *rozporządzenia*, jednostka mogła nieodpłatnie przekazać innej jednostce na czas oznaczony nieoznaczony albo bez zastrzeżenia obowiązku zwrotu składniki majątku ruchomego z przeznaczeniem na realizację zadań publicznych. Należy jednak zwrócić uwagę, że zgodnie z § 1 pkt 1 *rozporządzenia*, pod pojęciem jednostki należało rozumieć jednostkę budżetową, zakład budżetowy, gospodarstwo pomocnicze. Tak więc majątek ten nie mógł być przekazywany nieodpłatnie, w oparciu o wskazany przepis, podmiotom niepublicznym.

¹³ Komisja nie była w tym zakresie konsekwentna. Omawiając sposób postępowania z poszczególnymi składnikami tego majątku wyszczególnionymi w protokole likwidacji, wnioskowała o przekazanie części sprzętu nadającego się jeszcze do wykorzystania do szkół, stowarzyszeń lub noclegowni, natomiast w podsumowaniu zaproponowała, żeby sprzęt niezniszczony (nadający się do wykorzystania w charakterze eksponatów, rekwizytów bądź egzemplarzy szkoleniowych) przekazać, na podstawie zawartego porozumienia osobie fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą.

jest na podstawie zawartego porozumienia firmie, która złożyła deklarację jego dalszego wykorzystania i ewentualnej utylizacji.

W porozumieniu w tej sprawie z dnia 3 kwietnia 2009 r., podpisanym przez byłego Dyrektora WBiZK wskazano, że działając na podstawie § 6 ust. 3 *rozporządzenia z dnia 11 sierpnia 2004 r.*, WBiZK będzie przekazywał firmie T.B. nieodpłatnie sprzęt OC, który na podstawie orzeczenia komisji likwidacyjnej uległ likwidacji. Należy jednak zaznaczyć, że w przywołanych w porozumieniu przepisach mowa była wyłącznie o tym, że zużyte składniki majątku ruchomego, niezagospodarowane w sposób, o którym mowa w § 6 ust 1 *rozporządzenia z dnia 11 sierpnia 2004 r.* - mogą być zlikwidowane. Zasady i tryb likwidacji zużytych składników majątkowych określone w § 43 ust 1 *rozporządzenia*, nie przewidywały możliwości przekazania tych składników innemu podmiotowi w celu ich dalszego wykorzystania.

2.2. W przypadku pozostałych składników majątkowych wyszczególnionych w protokołach likwidacji (o łącznej wartości ewidencyjnej ok. 2 318,3 tys. zł) brak było dokumentacji pozwalającej określić sposób ich zagospodarowania¹⁴, a w szczególności protokołów zniszczenia lub unieszkodliwienia - o których mowa w § 43 ust. 7 i 8 *rozporządzenia z dnia 11 sierpnia 2004 r.* W sporządzonych na potrzeby kontroli zestawieniach oraz w wyjaśnieniach złożonych w tej sprawie¹⁵, Kierownik Oddziału Obrony Cywilnej stwierdził, że powyższy sprzęt został w całości wyrzucony jako odpad komunalny. Przytoczone wyjaśnienia Kierownika OC nie zostały podparte jakimikolwiek dowodami, z wyłączeniem faktury z dnia 14 września 2009 r.¹⁶

Wyjaśnienia Kierownika OC wskazującego na wyrzucenie całości sprzętu i wyposażenia jako odpadów nie zostały potwierdzone przez osoby zatrudnione na stanowiskach magazynierów w likwidowanych magazynach (obecnych przy rozdysponowaniu sprzętu). Ze złożonych przez te osoby zeznań¹⁷ wynika, że cały pozostały sprzęt oraz wyposażenie

¹⁴ Dokumentacji odnośnie sposobu zagospodarowania, brakowało również w przypadku części sprzętu OC i wyposażenia likwidowanych magazynów, niewymienionego w protokołach likwidacji oraz nierozdysponowanego w sposób udokumentowany przed ich sporządzeniem – które znajdowały się na stanie poszczególnych magazynów. Nie wiadomo, co zrobiono z 62 regałami metalowymi; 4 szt. drzwi stalowych; dwoma wózkami paletowymi; 41 kanistrami stalowymi, który to sprzęt i wyposażenie znajdowało się na stanie magazynów w Ciechanowie i Radomiu.

¹⁵ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 8 kwietnia 2010 r.

¹⁶ Wzmiankowana faktura została wystawiona przez Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych Spółka z o.o. w Ciechanowie i dotyczyła podstawienia pojemnika o pojemności 1100 l i dodatkowego odbioru odpadów ze zlikwidowanego magazynu w Ciechanowie.

¹⁷ Zamieszczonych w protokołach przesłuchania w charakterze świadków: z dnia 27 kwietnia 2010 r. (magazynier sprzętu OC w Płocku); z dnia 18 maja 2010 r. (magazynier sprzętu OC w Ostrołęce); z dnia 10 czerwca 2010 r. (magazynier sprzętu OC w Radomiu).

znajdujące się w likwidowanych magazynach, na ustne polecenie kierownictwa WBiZK (tj. Z-cy Dyrektora Wydziału, Kierownika Oddziału Obrony Cywilnej oraz jego Z-cy), zabierała firma, z którą zawarto porozumienie o jego nieodpłatnym przekazaniu. Fakt ten został potwierdzony w zeznaniach właściciela tej firmy¹⁸.

Niezależnie od tego, czy powyższy sprzęt został wyrzucony jako odpad, czy też doszło do jego przekazania firmie T.B., w ocenie NIK było to działaniem niegospodarnym biorąc pod uwagę fakt, że w skład tego mienia wchodziły różnego rodzaju przedmioty, które mogły być sprzedane jako eksponaty kolekcjonerskie lub jako złom. Dotyczy to m.in.: akumulatorowego wózka paletowego UZM-050; 79 kanistrów stalowych; 11 lornetek; 12 skrzynek żeliwnych; 113 regałów metalowych; 19 szaf dwudrzwiowych metalowych; 30 szt. drzwi stalowych; 805 manierek i menażek; 114 szt. noszy sanitarnych aluminiowych; 257 szt. blachy kominowej; 67 hełmów wojskowych; 118 łopat i szpadli; 200 szt. nożyczek; 16 siekier ciesielskich i toporków; młota ślusarskiego 15 kg, 25 arkuszy blachy oraz wykrywacza min W-4 P.

3. W ocenie NIK, Komisja Likwidacyjna działała nierzetelnie. Z ustaleń kontroli wynika że stan techniczny sprzętu OC i wyposażenia znajdującego się w likwidowanych magazynach nie był oceniany przez Komisję, działającą w pełnym składzie.

Jak wynika z wyjaśnień magazynierów oraz członków Komisji, poszczególnych magazynów Komisja ani razu nie odwiedziła w pełnym (czteroosobowym) składzie. Oględziny sprzętu w magazynach były dokonywane przez jednego lub dwóch członków Komisji. Protokoły likwidacji sporządzano na podstawie odrębnych zapisów z wyników tych oględzin. Ponadto w protokołach likwidacji dotyczących magazynów w Płocku, Ciechanowie, Ostrołęce i Siedlcach, zamieszczono niezgodny ze stanem faktycznym zapis, wskazujący, że po wydaniu orzeczenia, w obecności Komisji sprzęt OC był pozbawiany cech używalności. Kierownik Oddziału Obrony Cywilnej (który pełnił funkcję przewodniczącego Komisji Likwidacyjnej) wyjaśnił, że: *„Taki był pierwotny plan. Później, przez przeoczenie pozostawiono ten zapis. Faktycznie nie było niszczenia sprzętu”*.

4. Jedną z przyczyn powstania nieprawidłowości w zagospodarowaniu sprzętu i wyposażenia likwidowanych magazynów, było stosowanie przez MUW uregulowań wewnętrznych określających szczegółowe zasady postępowania ze sprzętem OC, które nie uwzględniały postanowień *rozporządzenia z dnia 11 sierpnia 2004 r.*, w tym w szczególności

¹⁸ Protokół przesłuchania świadka z dnia 24 maja 2010 r.

§ 43 ust. 1, w którym określono tryb przeprowadzania likwidacji zużytych składników majątku ruchomego. W badanym okresie sprawy te regulowały w MUW kolejno:

- „Instrukcja ewidencji, obrotu oraz gospodarowania rzeczowymi składnikami majątku obrony cywilnej na terenie województwa mazowieckiego” – wprowadzona przez Wojewodę Mazowieckiego zarządzeniem Nr 227 z dnia 5 października 2001 r.;
- „Instrukcja o gospodarowaniu rzeczowymi składnikami majątku Obrony Cywilnej na terenie województwa mazowieckiego” – wprowadzona przez Wojewodę zarządzeniem Nr 358 z dnia 23 października 2009 r.

Na powyższy fakt, nie zwrócono uwagi ani w trakcie przeprowadzanego na początku 2009 r. audytu wewnętrznego, którego przedmiotem była ocena funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej w województwie mazowieckim, ani w trakcie opiniowania opracowanego przez WBiZK projektu ww. *Instrukcji* wprowadzonej zarządzeniem Nr 358 z 23 października 2009 r.

5. Uwagi NIK dotyczą również rzetelności prowadzenia ksiąg rachunkowych w zakresie mienia OC. Pomimo likwidacji magazynu w Płocku w 2009 r., w ewidencji księgowej funkcjonowało konto analityczne 31007 „Magazyn O.C. Płock”, na którym (według stanu na dzień 13 maja 2010 r.) figurowała kwota 128 978,06 zł, jako wartość składników majątkowych (materiałów) znajdujących się w tym magazynie. Na podstawie dokumentacji i ewidencji księgowej nie można było ustalić, które składniki zostały ujęte na tym koncie. Oznacza to, że ewidencja księgowa MUW w tym zakresie nie spełnia wymogów określonych w art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁹, zgodnie z którymi księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Zagospodarowywanie zbędnego i zużytego sprzętu OC na zasadach określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 maja 2010 r. w sprawie sposobu i trybu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego, w który są wyposażone jednostki budżetowe oraz zapewnienie zgodności wewnętrznych uregulowań z przepisami tego rozporządzenia.
2. Doprowadzenie do zgodności ze stanem faktycznym zapisów w ewidencji księgowej, dotyczących majątku OC.

¹⁹ Dz.U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

3. Sporządzenie stosownych aneksów do umów użyczenia sprzętu OC zawartych z jednostkami samorządu terytorialnego w celu uwzględnienia w tych umowach całości asortymentu i ilości przekazanego mienia.
4. Przesłanie do podmiotów, którym przekazano sprzęt OC z likwidowanych magazynów, skorygowanych dowodów przekazania zawierających prawidłowe określenie wartości przekazanego sprzętu.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie, na podstawie art. 62 ust. 1 *ustawy o NIK*, oczekuje przedstawienia przez Pana Wojewodę w terminie 21 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 *ustawy o NIK*, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Wojewodzie prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Warszawie 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.

D.W.