



**Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji
Publicznej**

Warszawa, dnia 20 grudnia 2010 r.

**Pan
Bogumił Luft
Ambasador Rzeczypospolitej Polskiej
w Republice Mołdowy**

KAP-4114-05-03/2010

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, („ustawa o NIK”), Najwyższa Izba Kontroli – Departament Administracji Publicznej – przeprowadziła kontrolę funkcjonowania Ambasady Rzeczypospolitej Polskiej w Kiszyniowie (dalej: „Ambasada” lub „Placówka”), ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki finansowej (w okresie od 1 października 2009 r. do 30 czerwca 2010 r.) oraz polskiej pomocy zagranicznej udzielanej za pośrednictwem tej Placówki (w okresie od 1 stycznia 2009 r. do 30 września 2010 r.).

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 28 października 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ambasadorowi niniejsze **wystąpienie pokontrolne**.

Najwyższa Izba Kontroli **pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości**, ocenia realizację zadań Ambasady w zakresie objętym kontrolą. Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności fakt, że dochody za wykonane czynności konsularne były pobierane i ewidencjonowane zgodnie z obowiązującymi przepisami, a ponoszone wydatki służyły realizacji celów jednostki. Sprawozdania budżetowe za I półrocze 2010 r. były zgodne z ewidencją księgową i terminowo przekazane do dysponenta części. Osiągnięte zostały zakładane cele projektów finansowanych w 2009 i 2010 r. w ramach polskiej pomocy zagranicznej („projekty pomocowe”).

Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości dotyczyły:

- nierealizowania projektów pomocowych w terminach określonych we wnioskach o dofinansowanie projektu, a w przypadku zmian terminów realizacji tych projektów, niewystępowanie do MSZ o zmianę harmonogramów, co naruszało opracowane przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych („MSZ”) *Wytyczne dla placówek RP ubiegających się o finansowanie projektów w ramach programu polskiej pomocy zagranicznej udzielanej*

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

za pośrednictwem MSZ RP w roku 2009 i 2010 w systemie małych grantów („Wytyczne 2009” i „Wytyczne 2010”) oraz było działaniem nierzetelnym,

- dokonania płatności na kwotę 61,5 tys. EUR w pięciu projektach pomocowych niezgodnie z postanowieniami zawartych umów i porozumień,
- nierzetelnego dokumentowania działań podjętych w związku z realizacją projektów pomocowych, w tym prowadzonego monitoringu i kontroli na miejscu realizacji projektu, co było działaniem nierzetelnym oraz naruszało zapisy *Wytycznych 2009 i 2010*,
- zamieszczenia w Biuletynie Zamówień Publicznych („BZP”) sześciu ogłoszeń o udzieleniu zamówień publicznych w terminie od 17 do 78 dni po zawarciu umowy, co było niezgodne z art. 95 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych² („ustawa Pzp”),
- nierzetelnego dokumentowania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na dostawę samochodu osobowego,
- niezamieszczania na dowodach księgowych wskazania dotyczącego miesiąca księgowania oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (tj. pełnej dekretacji), wymaganych art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości³,
- nieujmowania na kontach rozrachunkowych Ambasady (podobnie jak w innych placówkach - co NIK sygnalizowała po kontrolach przeprowadzonych w latach poprzednich⁴) operacji gospodarczych dotyczących powstania zobowiązań, co było niezgodne z zasadą memoriału określoną w art. 6 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

Stwierdzone przez NIK uchybienia dotyczyły:

- niewyegzekwowania od Studium Europy Wschodniej Uniwersytetu Warszawskiego zaległości w kwocie 0,9 tys. EUR,
- wykazania w jednym sprawozdaniu końcowym z realizacji projektu pomocowego, przekazanym do MSZ, innego niż w rzeczywistości osiągnięty, wskaźnik produktu.

1. W ocenie NIK, w ramach istniejących pomieszczeń budynku Wydziału Konsularnego Ambasady zapewniono interesantom odpowiednie warunki do załatwiania spraw konsularnych. W wyniku przeprowadzonych oględzin NIK stwierdziła jednak, że w dwóch pomieszczeniach, znajdujących się w części dobudowanej, występują pęknięcia ścian. Na zły stan budynku wskazywała przeprowadzona w Placówce w 2008 r. kontrola wewnętrzna MSZ, która stwierdziła, że stan techniczny budynku zajmowanego przez Wydział Konsularny przynosi szkodę wizerunkowi kraju oraz może spowodować zagrożenie bezpieczeństwa jego użytkowników. W zaleceniach pokontrolnych Ambasada została zobowiązana do podjęcia pilnych działań dla pozyskania nowej, odpowiadającej podstawowym standardom siedziby Wydziału Konsularnego. Ustalono, że w Placówce podjęto takie działania, jednakże do dnia zakończenia kontroli NIK siedziba Wydziału Konsularnego, ze względu na brak zgody MSZ na zgłoszoną propozycję, nie została zmieniona.

² Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759).

³ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.).

⁴ Po kontrolach przeprowadzonych w 2008 i 2009 r. w placówkach zagranicznych MSZ - w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do Ministra Spraw Zagranicznych NIK wnioskowała o podjęcie działań mających na celu wyegzekwowanie ewidencjonowania przez placówki operacji gospodarczych zgodnie z zasadą memoriału określoną w art. 6 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

2. Dane zawarte w sprawozdaniach budżetowych za I półrocze 2010 r.: Rb-23 PL, Rb-27 PL i Rb-28 PL oraz Rb-34⁵ były zgodne z ewidencją księgową. Sprawozdania zostały terminowo przekazane do MSZ.

3. W okresie I półrocza 2010 r. Ambasada zrealizowała dochody budżetowe w kwocie 113,8 tys. EUR, tj. 63,2% kwoty planowanej. Dochody osiągnięto głównie z tytułu opłat konsularnych (109,4 tys. EUR). W wyniku szczegółowego badania wpływów z opłat konsularnych w kwocie 1,6 tys. EUR ustalono, że zostały one prawidłowo ujęte w księgach rachunkowych Ambasady. Kontrola 30 płatnych czynności konsularnych dokonanych w okresie I półrocza 2010 r. (18 w obszarze wizowym, cztery w obszarze paszportowym oraz dwie w obszarze obywatelskim), spośród ogółem 4 426 czynności zarejestrowanych ww. okresie wykazała, że opłaty pobierano zgodnie z Tabelą Opłat Konsularnych.

Jako nierzetelność NIK ocenia fakt nieaktualnienia na stronie internetowej danych dotyczących opłat konsularnych za czynności paszportowe, w efekcie czego prezentowane stawki opłat były niezgodne z obowiązującą Tabelą Opłat Konsularnych.

Stwierdzono, że na koniec III kwartału 2010 r. na koncie rozrachunkowym pozostawało nierozliczone od 2006 r. saldo należności w kwocie 917,01 EUR od Studium Europy Wschodniej Uniwersytetu Warszawskiego za organizację transportu i logistyki grupy uczestników programu SENSE. Pomimo podjętych przez Placówkę działań, należność ta nie została uregulowana. NIK zwraca uwagę na konieczność kontynuowania, w porozumienia z MSZ, działań w celu wyegzekwowania ww. zaległości.

4. Wydatki budżetowe Ambasady zrealizowane w okresie od 1 października 2009 r. do 30 czerwca 2010 r. wyniosły 733,0 tys. EUR. Szczegółową kontrolą objęto wydatki w łącznej kwocie 145,7 tys. EUR, co stanowiło 19,9% ogółu wydatków poniesionych przez Placówkę w ww. okresie. Stwierdzono, że wydatki były ponoszone na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki. Zakupione środki trwałe zostały zaewidencjonowane w księgach inwentarzowych środków bilansowych Ambasady. Wydatki konsularne dokonywane były po rozpatrzeniu wniosków, w przypadku dofinansowania stowarzyszeń i organizacji polonijnych wymagano przedstawienia rozliczenia otrzymanych środków.

Ustalono, że postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na dostawę samochodu flagowego marki Volvo na kwotę 34,4 tys. EUR zostało przygotowane i udokumentowane nierzetelnie. W dokumentacji dotyczącej ww. postępowania błędnie wskazywano nazwę trybu w jakim udzielono zamówienia, tj. „zapytanie o cenę”, zamiast trybu „z wolnej ręki”, w którym faktycznie ww. zamówienie zostało udzielone. Stwierdzono również, że ogłoszenie

⁵ Rb-23 PL – kwartalne sprawozdanie z rozliczenia środków pieniężnych placówki za okres od początku roku do 30 czerwca 2010 r., Rb-27 PL – kwartalne sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych placówki za okres od początku roku do 30 czerwca 2010 r., Rb-28 PL – kwartalne sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych placówki za okres od początku roku do 30 czerwca 2010 r., Rb-34 – kwartalne sprawozdanie z wykonania planów finansowych dochodów własnych jednostek budżetowych i wydatków nimi sfinansowanych za okres od początku roku do końca II kwartału 2010 r. (oznaczone symbolami identyfikującymi źródło uzyskania dochodu, tj. „M” – dochody z opłat z tytułu zryczałtowanych kosztów rzeczywistych za wykonane czynności konsularne; „N” – dochody z najmu, dzierżawy lub sprzedaży składników majątkowych placówek zagranicznych w wysokości 75% tych wpływów; „O” – dochody z odsetek z tytułu wkładów i lokat na rachunkach bankowych placówek zagranicznych).

o udzieleniu zamówienia publicznego zostało zamieszczane w BZP, po upływie 64 dni od dnia podpisania ww. dokumentu. Było to niezgodne z art. 95 ustawy Pzp, który stanowi, iż ogłoszenia takie powinny być przekazywane niezwłocznie po zawarciu umowy.

5. W wyniku badania procedur wewnętrznej kontroli zarządczej (finansowej) i systemu ewidencji finansowo-księgowej, na podstawie wybranych do kontroli 38 dowodów źródłowych stwierdzono, że na żadnym z kontrolowanych dowodów nie zamieszczono wskazania dotyczącego miesiąca księgowania oraz sposobu ujęcia tego dowodu w księgach rachunkowych tj. pełnej dekretacji (podawane było tylko jedno konto księgowe), co było niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości.

Stwierdzono także, że w księgach rachunkowych Ambasady nie ujmowano na kontach rozrachunkowych operacji gospodarczych dotyczących powstania zobowiązań, co było niezgodne z zasadą memoriału określoną w art. 6 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Dowody księgowe dokumentujące dokonanie wydatków ujęto w księgach rachunkowych wg zasady kasowej, tj. w dacie uregulowania zobowiązania. W efekcie brak było możliwości ustalenia na podstawie ewidencji księgowej bieżącego stanu zobowiązań jednostki.

6. W okresie objętym kontrolą Placówka realizowała dziewięć projektów pomocowych⁶ w kwocie dofinansowania ze środków polskiej pomocy zagranicznej 144,1 tys. EUR. Wszystkie projekty zostały zaakceptowane przez MSZ na podstawie prawidłowo sporządzonych przez Placówkę wniosków i stanowiły kontynuację projektów wdrażanych przez Placówkę w latach wcześniejszych.

W trakcie kontroli NIK stwierdziła, że dokumentacja projektów realizowanych w 2009 r. nie była kompletna, tj. brak było:

- podpisów kierownika Placówki oraz osoby koordynującej ze strony partnera na dwóch wnioskach o dofinansowanie projektów⁷, co było niezgodne z 8.2 *Wytycznych 2009*,
- wymaganych zapisami pkt 7.4.2.1.1 *Wytycznych 2009* oświadczeń koordynatorów czterech projektów⁸ o ich niekaralności za przestępstwa popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowych.

6.1. Wdrażane przez Placówkę w latach 2009-2010 projekty pomocowe powierzono do wykonania mołdawskim partnerom na podstawie pięciu umów⁹ zawartych po przeprowadzeniu każdorazowo postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie

⁶ W 2009 r. Ambasada zrealizowała cztery projekty: 1213/2009 *Remont oddziału intensywnej terapii dla szpitala republikańskiego w Kiszyniowie*, 1217/2009 *Przebudowa sieci wodociągowej we wsi Zozulany (Naddniestrze)*, 1220/2009 *Remont przedszkola w miejscowości Kirijet-Lunga (Gaugazja)*, 1342/2009 *Zakup komputerów dla kancelarii Parlamentu Republiki Mołdowy*. W 2010 r. Ambasada realizuje pięć projektów: 901/2010 *Dokończenie gazyfikacji południowej części wsi Brynza*, 907/2010 *Remont budynku szpitala we wsi Popenki-Zozulany (Naddniestrze)*, 919/2010 *Remont przedszkola w miejscowości Kirijet-Lunga (Gaugazja)*, 921/2010 *Remont oddziału reanimacji i intensywnej terapii dla dzieci*, 929/2010 *Zakup wyposażenia dla Ministerstwa Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej Republiki Mołdowy*. W 2010 r. Ambasada poinformowała ponadto MSZ o rezygnacji z realizacji zatwierdzonego wcześniej projektu 928/2010 *Zakup aparatury medycznej dla Instytutu Neurologii i Neurochirurgii Republiki Mołdowy*.

⁷ Dotyczy projektów: 1213/2009 i 1342/2009.

⁸ Dotyczy oświadczeń koordynatorów ze strony partnerów wszystkich projektów realizowanych w 2009 r., tj.: 1213/2009, 1217/2009, 1220/2009 i 1342/2009.

⁹ Dotyczy projektów: 1213/2009, 1217/2009, 901/2010, 907/2010 i 921/2010.

z wolnej ręki oraz czterech porozumień¹⁰, których zawarcie nie wymagało przeprowadzenia takich postępowań.

W toku kontroli NIK stwierdzono, że Zamawiający prowadząc ww. postępowania o zamówienia publiczne nie wezwał wykonawców do przedłożenia oryginałów lub potwierdzonych za zgodność z oryginałem kserokopii aktualnych odpisów z właściwych rejestrów, pomimo że wykonawcy, przystępując do negocjacji, nie przedłożyli takich odpisów, a zostali do tego zobowiązani w przesłanych zaproszeniach do negocjacji. Było to niezgodne z art. 26 ust 3 ustawy Pzp.

Stwierdzono również, że ogłoszenia o udzieleniu ww. pięciu zamówień publicznych Placówka zamieściła w BZP w terminach od 17 do 78 dni po zawarciu umów, co było niezgodne z art. 95 ust. 1 ustawy Pzp.

6.2. W 2009 r. na realizację projektów pomocowych poniesiono wydatki w kwocie 72,1 tys. EUR, tj. 100% planu wydatków przeznaczonych na ten cel w 2009 r. Na projekty realizowane w 2010 r. wydatkowano, wg stanu na 30 września 2010 r., kwotę 16,6 tys. EUR, tj. 22,9% planu. Wydatki zostały prawidłowo ujęte w ewidencji finansowo-księgowej, na podstawie oryginałów dowodów księgowych (faktur, rachunków), na których zamieszczono trwały opis dotyczący realizowanych projektów.

Kontrola NIK wykazała, że żaden z dziewięciu projektów nie był realizowany w terminach określonych we wnioskach o dofinansowanie projektów i Placówka nie występowała do MSZ z wnioskami o zmianę harmonogramów realizacji tych projektów, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym. W szczególności stwierdzono, że wydatków w kwocie 72,1 tys. EUR na projekty¹¹ pomocowe realizowane w 2009 r., dokonano w terminach innych niż wskazane we wnioskach o dofinansowanie tych projektów, co było niezgodne z pkt 10.2.4 *Wytycznych 2009*.

W trakcie kontroli NIK ustalono również, że płatności w pięciu projektach Placówka dokonała niezgodnie z umowami i porozumieniami zawartymi z partnerami:

- w dwóch projektach¹² płatności w kwocie 19,3 tys. EUR dokonano na rzecz podwykonawców robót, pomimo że faktury stanowiące podstawę tych płatności nie zostały wystawione na Ambasadę, tj. niezgodne z § 4 ust. 1 zawartych porozumień,
- w jednym projekcie¹³ płatności na kwotę 5,0 tys. EUR dokonano przed podpisaniem porozumienia z partnerem,
- w jednym projekcie¹⁴ płatność na kwotę 28,1 tys. EUR przekazano na konto podwykonawcy robót, pomimo że zgodnie z § 4 i § 5 ust. 4 umowy, to partner ponosił wyłączną odpowiedzialność na zapłatę wynagrodzenia należnego osobom trzecim,
- w jednym projekcie¹⁵ płatności na kwotę 9,1 tys. EUR Placówka dokonała na rzecz partnera, na podstawie rachunku wystawionego przez niego w dniu podpisania umowy. Placówka nie żądała od partnera przedstawienia dokumentów potwierdzających

¹⁰ Dotyczy projektów: 1220/2009, 1342/2009, 919/2010 i 929/2010.

¹¹ Dotyczy wszystkich projektów realizowanych w 2009 r., tj.: 1213/2009, 1217/2009, 1220/2009 i 1342/2009.

¹² Dotyczy projektów: 1220/2009 i 919/2010.

¹³ Dotyczy projektu 1342/2009.

¹⁴ Dotyczy projektu 1217/2009.

¹⁵ Dotyczy projektu 901/2010.

wykonanie prac na ww. kwotę, pomimo że takie prawo przysługiwało Placówce zgodnie z § 5 umowy. Zdaniem NIK, płatność dokonana przez Placówkę miała charakter zaliczki, a umowa nie przewidywała możliwości płatności zaliczkowej.

6.3. Zgodnie z *Wytycznymi MSZ* Placówka zobowiązana była do prowadzenia monitoringu realizacji projektów rozwojowych, w tym do przeprowadzenia przynajmniej jednej kontroli na miejscu realizacji każdego projektu. Jak wyjaśnił Koordynator projektów, Placówka m.in. w rozmowach telefonicznych sprawdzała bieżący postęp realizacji projektów oraz przeprowadziła kontrolę na miejscu wszystkich projektów realizowanych w 2009 i 2010 r. W dokumentacji brak jest jednak śladu rewizyjnego (w postaci np. notatek służbowych, zdjęć) potwierdzającego prowadzenie przez Placówkę tych czynności, co było działaniem nierzetelnym i niezgodnym z pkt 11.1 i 16.1.1 *Wytycznych 2009* oraz pkt 16.1 i 21.1 *Wytycznych 2010*.

Placówka rzetelnie dokumentowała finansową realizację projektów. W dokumentacji projektów, oprócz opisanych faktur i rachunków znajdowały się m.in. protokoły odbioru robót i sprzętu oraz protokoły wyboru podwykonawców przez partnerów mołdawskich. W ocenie NIK, Placówka nierzetelnie udokumentowała natomiast efekty rzeczowe osiągnięte w projektach, gdyż poza dokumentacją fotograficzną trzech projektów¹⁶, Placówka nie posiadała dokumentacji obrazującej realizację pozostałych sześciu projektów pomocowych. W dokumentacji tej brak było również dowodów na wykorzystywanie przy realizacji projektów w 2009 i 2010 r. logo polskiej pomocy zagranicznej w mołdawskiej wersji językowej¹⁷. Było to niezgodne z pkt 11.1 i 11.3 *Wytycznych 2009* oraz pkt 16.1 i 16.2.2 *Wytycznych 2010*.

6.4. Placówka terminowo i zgodnie z *Wytycznymi 2009 i 2010* złożyła sprawozdania końcowe z czterech projektów realizowanych w 2009 r. Dane wykazane w sprawozdaniach były rzetelne, poza sprawozdaniem z jednego projektu. Placówka wykazała w nim, że zakupiono 10 komputerów, podczas gdy zakupiono dziewięć komputerów i cztery drukarki.

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

1. Realizację projektów pomocowych w terminach określonych we wnioskach o dofinansowanie projektu, a w przypadku zmian terminów realizacji tych projektów, występowanie do MSZ o zmianę harmonogramów.
2. Dokonywanie płatności za realizację projektów pomocowych zgodnie z postanowieniami zawartych umów i porozumień oraz zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie regulacjami prawnymi.
3. Rzetelne dokumentowanie działań podjętych w związku z realizacją projektów, w tym prowadzonego monitoringu i kontroli na miejscu realizacji projektu, a także wykazywanie w sprawozdaniach końcowych z realizacji projektów pomocowych przekazywanych do MSZ rzetelnych danych.

¹⁶ Dotyczy projektów: 1213/2009, 1217/2009 i 1220/2009.

¹⁷ Jedynie dla projektu 1213/2009 istnieje dokumentacja potwierdzająca wykorzystywanie logo polskiej pomocy zagranicznej, jednak w polskiej wersji językowej.

4. Niezwłoczne zamieszczanie w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszeń o udzieleniu zamówienia publicznego, stosownie do wymogów art. 95 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych.
5. Rzetelne dokumentowanie prowadzonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych.
6. Zamieszczanie na dowodach księgowych wskazania miesiąca księgowania i sposobu ujęcia w księgach rachunkowych, stosowanie do zapisów art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości.
7. Wprowadzenie, w porozumieniu z MSZ, zmian ewidencjonowania operacji gospodarczych w sposób gwarantujący stosowanie zasady memoriału określonej w art. 6 ust. 1 ustawy o rachunkowości.
8. Podjęcie, w porozumieniu z MSZ, działań zmierzających do wyegzekwowania należności od Studium Europy Wschodniej Uniwersytetu Warszawskiego.

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

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Ambadorowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli 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.