



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Józef Górny**

Warszawa, dnia 28 marca 2011 r.

**Pan
Radosław Sikorski
Minister Spraw Zagranicznych**

KAP-4114-05-05/2010

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 przeprowadziła w okresie od 23 września do 31 grudnia 2010 r. w Ministerstwie Spraw Zagranicznych oraz w czterech placówkach zagranicznych MSZ: Ambasadach RP w Tbilisi, Erywaniu, Bangkoku i Kiszyniowie kontrolę, przedmiotem której było funkcjonowanie placówek zagranicznych MSZ ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki finansowej (w okresie od 1 października 2009 r. do 30 czerwca 2010 r.²) oraz polskiej pomocy zagranicznej udzielanej za pośrednictwem tych placówek (w okresie od 1 stycznia 2009 r. do 30 września 2010 r.).

W związku z kontrolami, których wyniki zostały przedstawione w protokołach kontroli podpisanych w MSZ (z upoważnienia Pana Ministra) przez Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej w dniu 13 stycznia 2011 r., a przez kierowników ww. jednostek: 28 października 2010 r. przez Ambasadora RP w Republice Mołdowy, 29 października 2010 r. przez Ambasadów RP w Republice Armenii, Gruzji i Królestwie Tajlandii - Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi, jako kierownikowi jednostki kontrolowanej oraz kierownikowi jednostki nadrzędnej dla kontrolowanych placówek, niniejsze **wystąpienie pokontrolne**.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, pomimo stwierdzonych uchybień, ocenia realizację zadań Ministra Spraw Zagranicznych oraz pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia realizację zadań Ambasad w zakresie objętym kontrolą.

Podstawę pozytywnej oceny uzasadnia w szczególności fakt, że w Ministerstwie Spraw Zagranicznych procedura wyboru wniosków projektowych do sfinansowania w ramach polskiej pomocy zagranicznej udzielanej za pośrednictwem placówek, była zgodna z uregulowaniami wewnętrznymi MSZ. Udzielona beneficjentom projektów pomoc służyła promocji Polski w tych krajach. Realizowane przez Ambasady dochody za wykonane czynności konsularne były pobierane zgodnie z obowiązującymi przepisami, a ponoszone

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

² w Ambasadzie RP w Erywaniu kontrolą objęto wydatek inwestycyjny poniesiony w latach 2007-2008 na „Budowę zbiornika przeciwpożarowego”.

w kontrolowanym okresie wydatki były przeznaczone na zakupy i usługi służące realizacji celów tych jednostek. Sprawozdania budżetowe za I półrocze 2010 r. były zgodne z ewidencją księgową (poza jednym przypadkiem w Ambasadzie RP w Erywaniu) i terminowo przekazane do dysponenta części.

Uchybienia stwierdzone w MSZ polegały na:

- nieposiadaniu w zbiorze dokumentacji oryginalnych papierowych wersji wniosków projektowych z 2009 r. o finansowanie ze środków pomocy zagranicznej, co było niezgodne z pkt 5 *Wytycznych dla Placówek RP ubiegających się o finansowanie projektów w ramach Programu polskiej pomocy zagranicznej udzielanej za pośrednictwem MSZ RP w roku 2009 w systemie małych grantów* (zwanych dalej *Wytycznymi MSZ na 2009 r.*);
- niezapewnieniu ciągłości zatrudnienia na stanowisku księgowego w Ambasadzie RP w Erywaniu, skutkującym zaniechaniem bieżącego prowadzenia ksiąg rachunkowych;
- niezapewnieniu prowadzenia w 2010 r. przez placówki rachunkowości zgodnie z zasadą memoriału, o której mowa w art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³;
- niedokonaniu analizy celowości realizacji oraz oceny ekonomicznej efektywności zadania inwestycyjnego pn. *Budowa zbiornika przeciwpożarowego* realizowanego w Ambasadzie RP w Erywaniu, do czego zobowiązywał przepis § 6 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa⁴.

Nieprawidłowości stwierdzone w placówkach zagranicznych polegały m.in. na:

- wdrażaniu (we wszystkich kontrolowanych placówkach) większości projektów finansowanych ze środków polskiej pomocy zagranicznej z naruszeniem uregulowań *Wytycznych MSZ na 2009 r.* oraz *Wytycznych dla Placówek RP ubiegających się o finansowanie projektów w ramach Programu polskiej pomocy zagranicznej udzielanej za pośrednictwem MSZ w konkursie „Małe Granty 2010”* (zwanych dalej *Wytycznymi MSZ na 2010 r.*), postanowień umów zawartych na realizację projektów, przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵ (zwanej dalej *ustawą Pzp*);
- nieujmowaniu (przez wszystkie kontrolowane placówki) na kontach rozrachunkowych operacji gospodarczych dotyczących powstania zobowiązań, co było niezgodne z zasadą memoriału określoną w art. 6 ust. 1 ustawy o rachunkowości;
- dokumentowaniu (przez wszystkie kontrolowane placówki) niektórych operacji gospodarczych dowodami księgowymi, które nie spełniały wymogów ustawy o rachunkowości oraz ewidencjonowaniu dowodów z naruszeniem przepisów tej ustawy;
- niegospodarnym wydatkowaniu w latach 2007 - 2008 środków w kwocie 12,5 tys. EUR na „Budowę zbiornika przeciwpożarowego” przez Ambasadę RP w Erywaniu.

³ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223, ze zm.

⁴ Dz. U. Nr 120, poz. 831 (obowiązywało do 31 grudnia 2010 r.).

⁵ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

1. Udzielanie polskiej pomocy zagranicznej za pośrednictwem placówek zagranicznych MSZ

1.1. Z ustaleń kontroli w Ministerstwie Spraw Zagranicznych wynika, że proces wyboru wniosków projektowych składanych przez kontrolowane placówki do sfinansowania w 2009 i 2010 r. ze środków polskiej pomocy zagranicznej w ramach tzw. małych grantów, był zgodny z wytycznymi i decyzjami MSZ w tym zakresie. Stwierdzono jednak, że Departament Współpracy Rozwojowej nie posiadał w swojej dokumentacji oryginalnych papierowych (podpisanych przez osoby upoważnione) wersji wniosków projektowych z 2009 r., co było niezgodne z pkt 5 *Wytycznych MSZ na 2009 r.*⁶

1.2. W wyniku kontroli udzielania w latach 2009-2010 polskiej pomocy zagranicznej za pośrednictwem kontrolowanych placówek w ramach małych grantów stwierdzono m. in., że wypłacanie środków pieniężnych na realizację projektów pomocowych było niezgodne z postanowieniami umów, porozumień oraz wytycznych i innych uregulowań MSZ. I tak:

1.2.1. W Ambasadzie RP w Erywaniu wydatki na podróże służbowe w łącznej kwocie 829,29 EUR zaliczono do wydatków na realizację projektów w 2010 r., pomimo że zostały poniesione przed datą otrzymania informacji o uruchomieniu przez MSZ środków z rezerwy celowej na wdrażanie tych projektów. Było to niezgodne z pkt 15.2.3. *Wytycznych MSZ na 2010 r.*⁷ Żaden z dowodów księgowych dotyczących wydatków na podróże służbowe w 2010 r. (w łącznej kwocie 1,4 tys. EUR) nie został opisany w sposób umożliwiający ich przypisanie do poszczególnych projektów. Uniemożliwia to rozliczenie finansowe poszczególnych projektów i rzetelny monitoring wydatków ponoszonych na ich realizację.

1.2.2. W Ambasadzie RP w Erywaniu wypłacono zaliczki w łącznej kwocie 11,9 tys. EUR na poczet realizacji w 2010 r. trzech projektów⁸, w sytuacji gdy postanowienia umów zawartych na ich realizację nie przewidywały płatności zaliczkowych. W przypadku kolejnego projektu⁹, dokonano wypłaty drugiej transzy zaliczki w kwocie 1,5 tys. EUR przed datą odbioru końcowego remontu, co było niezgodne z zawartą umową, która przewidywała wypłatę drugiej transzy wynagrodzenia (60% kwoty umownej) w terminie 7 dni roboczych od daty podpisania protokołu odbioru inwestycji i przedstawienia faktur Ambasadzie.

1.2.3. W Ambasadzie RP w Bangkoku w przypadku trzech projektów (743/2009, 759/2009, 471/2010), na realizację których udzielono zamówień w trybie z wolnej ręki, udzielono wykonawcom zaliczek na realizację tych projektów w łącznej kwocie 45 tys. EUR. Było to niezgodne z pkt 10.2.6. *Wytycznych MSZ na 2009 r.* i pkt 15.2.7. *Wytycznych MSZ na*

⁶ Pkt. 5.2. *Wytycznych MSZ na 2009 r.* stanowi, że placówki, które nie prześlą wniosku projektowego do MSZ (w wersji papierowej i elektronicznej) nie będą brane pod uwagę w procedurze aplikacyjnej. Pkt. 5.3. *Wytycznych MSZ na 2009 r.* stanowi m.in., że drukowana oryginał i podpisana wersja wniosku jest niezbędna dla rzetelnej dokumentacji projektów zgłoszonych, potwierdzenia wiarygodności wnioskodawcy, zabezpieczenia danych dostarczonych przez placówkę oraz dla celów kontrolnych.

⁷ Pkt 15.2.3. *Wytycznych MSZ na 2010 r.* stanowi m.in., że wydatki poniesione przed tą datą nie mogą być finansowane ze środków przekazanych na realizację danego projektu.

⁸ Dotyczy projektów pn.: „Rekonstrukcja i uruchomienie częściowo zbudowanego obiektu i uruchomienie w nim punktu medycznego we wsi Karadzor”, „Dostęp do wody pitnej dla wsi Shikahogh”, „Montaż systemu ogrzewania i remont dwóch toalet w szkole we wsi Dsegh”.

⁹ Projekt pn. „Remont podłogi sali gimnastycznej oraz zakup wyposażenia w szkole nr 3 w Wanadzorze”.

2010 r.¹⁰. W przypadku projektu 471/2010 było to również niezgodne z art. 151a ust. 3 ustawy Pzp stanowiącym, że zamawiający nie może udzielić zaliczki, jeżeli wykonawca został wybrany w trybie z wolnej ręki¹¹. W przypadku projektu 743/2009 Ambasada dokonała zapłaty pełnej kwoty wynagrodzenia umownego (22 tys. EUR) na podstawie przesłanych przez partnera¹² pism nie stanowiących dowodów płatności, co było niezgodne z pkt. 10.2.3 Wytycznych MSZ na 2009 r.¹³. W przypadku projektu 759/2009 Ambasada realizowała płatności za wykonanie poszczególnych etapów w kwotach niezgodnych z określonymi w umowie. Dokonywano ich także bez odbioru poprzednich etapów zadania, co było niezgodne z postanowieniami pkt 10.2.6. Wytycznych MSZ na 2009 r.¹⁴.

1.2.4. W Ambasadzie RP w Kiszyniowie płatności w ramach pięciu projektów dokonano niezgodnie z umowami i porozumieniami zawartymi z partnerami. W projektach 1220/2009 i 919/2010 płatności w kwocie 19,3 tys. EUR dokonano na rzecz podwykonawców robót, pomimo że faktury stanowiące podstawę tych płatności nie zostały wystawione na Ambasadę, co było niezgodne z § 4 ust. 1 zawartych porozumień. W projekcie 1342/2009 płatności na kwotę 5,0 tys. EUR dokonano przed podpisaniem porozumienia z partnerem. W projekcie 1217/2009 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 za zapłatę wynagrodzenia należnego osobom trzecim. W projekcie 901/2010 Ambasada dokonała płatności w kwocie 9,1 tys. EUR na rzecz partnera na podstawie rachunku wystawionego przez niego w dniu podpisania umowy nie żądając przedstawienia dokumentów potwierdzających wykonanie prac, co było niezgodne z § 5 umowy.

1.2.5. W Ambasadzie RP w Tbilisi przy realizacji projektu pn. „Wsparcie dla Zespołu Zadaniowego do Spraw Polityki Regionalnej” w 23, spośród 31 umów zlecenia zawartych z osobami fizycznymi na realizację zadań, wypłacono wynagrodzenia pomimo, że:

- cztery umowy zlecenia na łączną kwotę 3,9 tys. EUR nie zostały podpisane przez przedstawiciela Ambasady, a jedna umowa na kwotę 2,6 tys. EUR nie została podpisana przez zleceniobiorcę zadania. Było to niezgodne z zarządzeniem nr 10 Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej z 10 października 2007 r. w sprawie podstawowych wymogów dla umów cywilnoprawnych zawieranych na potrzeby Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz placówek zagranicznych¹⁵;

¹⁰ Pkt 10.2.6. Wytycznych MSZ na 2009 r. stanowi m.in., że wszelkie płatności dot. projektu powinny być dokonywane po wykonaniu zadań. Pkt 15.2.7. Wytycznych MSZ na 2010 r. stanowi, że przekazanie środków w formie zaliczki nie może być stosowane w przypadku zadań zleczanych w zamówieniu publicznym.

¹¹ Projekty 743/2009 i 759/2009 były realizowane w 2009 r. i nie podlegały przepisowi art. 151 a ust. 3 ustawy Pzp z uwagi na to, że został on dodany na podstawie ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. – Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych z mocą obowiązującą od 22 grudnia 2009 r. (Dz. U. Nr 206, poz. 1591).

¹² Partner - podmiot współpracujący z placówką przy realizacji projektu.

¹³ Pkt. 10.2.3 Wytycznych MSZ na 2009 r. stanowi m.in., że płatność za wykonane w ramach projektu działania dokonywana jest na podstawie dokumentów poświadczających poniesienie wydatków (tj. faktury, rachunki, w tym rachunki do umów zlecenia).

¹⁴ Pkt 10.2.6. Wytycznych MSZ na 2009 r. stanowi m.in., że wszelkie płatności dot. projektu powinny być dokonywane po wykonaniu zadań zaplanowanych w ramach projektu (całości lub części – jeśli realizacja projektu przebiega etapowo).

¹⁵ Dz. Urz. MSZ z 2007 r. Nr 4, poz. 115 poz. 115 ze zm.

- 16 protokołów odbioru zadań zleconych umowami¹⁶ (na łączną kwotę 19,0 tys. EUR) nie zostało podpisanych przez zleceniodawcę zadania, co było niezgodne z § 2 ust. 6 i § 4 ust. 1 zawartych umów;
- dla siedmiu zadań zleconych umowami (na łączną kwotę 6,2 tys. EUR) nie sporządzono protokołów odbioru zrealizowanych zadań, co było niezgodne z § 1 ust. 1 tych umów.

Stwierdzono również, iż żadna z czterech umów (w łącznej kwocie 96,5 tys. EUR) zawartych w 2009 r. z organizacjami pozarządowymi na realizację projektów: 410/2009, 1090/2009, 1082/2009, 1115/2009 nie zawierała załącznika „Wykaz etapów zadania oraz odpowiadających im płatności”. Było to niezgodne z § 2 ust. 3 tych umów.

1.2.6. We wszystkich kontrolowanych Placówkach stwierdzono naruszenia przepisów *ustawy Pzp* przy udzielaniu zamówień publicznych w ramach realizacji projektów pomocowych. I tak:

- w Ambasadzie RP w Erywaniu brak było protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wraz z załącznikami¹⁷ (w trybie z wolnej ręki) na dostawę materiałów budowlanych na kwotę 33,9 tys. EUR¹⁸ - co było niezgodne z art. 96 ust. 1 w zw. z art. 97 ust. 1 *ustawy Pzp*;
- w Ambasadzie RP w Tbilisi sześć protokołów postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na realizację zadań objętych projektami pomocy zagranicznej w 2010 r.¹⁹, nie zawierało informacji o spełnieniu przez wykonawców warunków udziału w postępowaniu, co było niezgodne z § 2 pkt 10 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 października 2008 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego²⁰. W czterech z ww. protokołów²¹ nie określono wartości zamówienia publicznego, co było niezgodne z § 2 pkt 2 ww. rozporządzenia. W jednym przypadku²² brakowało podpisu członka komisji przetargowej na protokole z negocjacji prowadzonych w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego oraz na oświadczeniu, o którym mowa w art. 17 ust. 2 *ustawy Pzp*;
- w Ambasadzie RP w Kiszyniowie stwierdzono, że w przypadku pięciu zamówień publicznych zamawiający nie wezwał wykonawców do przedłożenia oryginałów lub potwierdzonych 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*;
- w trzech placówkach nie dochowano, wynikającego z art. 95 ust. 1 *ustawy Pzp*, obowiązku niezwłocznego, po zawarciu umowy, zamieszczenia w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenia o udzieleniu zamówienia. W Ambasadzie RP w Tbilisi obowiązku tego nie dochowano w odniesieniu do zamówień publicznych na realizację

¹⁶ Dotyczyło to: sześciu umów zawartych 31 lipca 2009 r., sześciu zawartych 14 sierpnia 2009 r. oraz czterech zawartych 3 października 2009 r.

¹⁷ Dokumentacja z postępowania nie zawierała: zaproszenia do negocjacji przekazanego wykonawcy, pisemnych oświadczeń osób wykonujących czynności w postępowaniu o braku lub istnieniu okoliczności powodujących wyłączenie z postępowania, o których mowa w art. 17 ust. 1 *ustawy Pzp*, dowodu zamieszczenia ogłoszenia o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych.

¹⁸ Projekt „Instalacja systemu CO oraz remont toalet we wsi Kurtan”.

¹⁹ Dotyczy projektów: 385/2010, 799/2010, 805/2010, 810/2010, 815/2010, 938/2010.

²⁰ Dz. U. Nr 188, poz. 1154 – utraciło moc z dniem 11 grudnia 2010 r.

²¹ Dotyczy projektów: 805/2010, 810/2010, 815/2010, 938/2010.

²² Dotyczy projektu 805/2010 pn. „Centrum Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych”.

projektów w ramach polskiej pomocy zagranicznej (cztery w 2009 r. i sześć w 2010 r.) oraz na wykonanie dokumentacji architektoniczno-budowlanej wraz z nadzorem autorskim nowozakupionej siedziby Ambasady. W Ambasadzie RP w Bangkoku obowiązku nie dochowano odnośnie wszystkich czterech zamówień udzielonych w 2009 i w 2010 r. na realizację projektów polskiej pomocy zagranicznej, a w Ambasadzie RP w Kiszyniowie w przypadku sześciu zamówień publicznych²³.

2. Rachunkowość i ewidencja księgowa placówek

2.1. Kontrole systemów rachunkowości i ewidencji księgowej wykazały, że (podobnie jak w poprzednich latach w innych placówkach MSZ) kontrolowane jednostki nie ujmowały na kontach rozrachunkowych operacji gospodarczych dotyczących powstania zobowiązań, co było niezgodne z zasadą memoriału określoną w art. 6 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Placówki ewidencjonowały w księgach rachunkowych dowody księgowe dokumentujące dokonanie wydatków według zasady kasowej, co nie pozwala na ustalenie na ich podstawie bieżącego stanu zobowiązań jednostek. *O podjęcie działań mających na celu wyegzekwowanie ewidencjonowania przez placówki operacji gospodarczych zgodnie z zasadą memoriału*, NIK wniosowała do Pana Ministra po kontroli placówek w 2008 r. i w 2009 r. Według wyjaśnień uzyskanych w trakcie kontroli w Ministerstwie Spraw Zagranicznych od Zastępcy Dyrektora Biura Finansów, zasada memoriału miała być wprowadzona w placówkach od 1 stycznia 2011 r.

2.2. Stwierdzono, że w żadnej z kontrolowanych placówek nie zamieszczano 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 rachunkowości (wskazywano tylko jedno konto). W Ambasadzie RP w Erywaniu, w przypadku czterech dowodów księgowych na łączną kwotę 132,1 tys. EUR, nie zamieszczono żadnej dekretacji.

2.3. W zakresie dokumentowania i ewidencji operacji gospodarczych stwierdzono przypadki:

- udokumentowania operacji gospodarczych dokumentami źródłowymi lub zastępczymi posiadającymi braki formalne w zakresie: numerów identyfikacyjnych, określenia stron operacji oraz opisu operacji, co było niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 1-5 ustawy o rachunkowości (Ambasady RP w Erywaniu, Tbilisi i Bangkoku);
- nieoznaczania dowodów w sposób umożliwiający ich jednoznaczne powiązanie z zapisami w księgach rachunkowych, co było niezgodne z art. 14 ust. 2 ww. ustawy (Ambasada RP w Tbilisi);
- dokonywania w ewidencji księgowej zapisów w zakresie daty operacji, rodzaju dowodu, daty jego sporządzenia oraz opisu operacji, niezgodnie z dokumentami źródłowymi. Było to niezgodne z art. 23 ust. 2 pkt 1-3 ww. ustawy (Ambasady RP w Erywaniu i Bangkoku).

2.4. W Ambasadzie RP w Erywaniu, w okresie od 1 stycznia do 26 maja 2010 r. nie były prowadzone księgi rachunkowe, co było niezgodne z art. 24 ust. 1 ustawy o rachunkowości, wg którego księgi rachunkowe powinny być prowadzone bieżąco. Skutkowało

²³ Pięciu projektów pomocowych wdrażanych przez Placówkę w latach 2009-2010 powierzonych do wykonania mołdawskim partnerom na podstawie pięciu umów (projekty: 1213/2009, 1217/2009, 901/2010, 907/2010, 921/2010 oraz jednego zamówienia na dostawę samochodu flagowego marki Volvo).

to niesporządzeniem w wymaganym terminie sprawozdań budżetowych za I kwartał 2010 r.²⁴, a tym samym niewykazaniem w łącznych sprawozdaniach budżetowych dysponenta części 45 (Sprawy zagraniczne i członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej) danych o realizacji dochodów i wydatków zrealizowanych przez tę Placówkę. Wynikało to z braku obsady stanowiska Kierownika Referatu ds. Administracyjno - Finansowych. Potrzeba pilnego skierowania do Ambasady osoby kompetentnej do prowadzenia ksiąg rachunkowych znana była w MSZ, jednakże obsadzenie tego stanowiska nastąpiło dopiero w maju 2010 r. Dokonując od 27 maja 2010 r. zapisów księgowych operacji gospodarczych za okres od stycznia do kwietnia 2010 r. w księgach rachunkowych nierzetelnie wskazywano, że są one dokonywane w okresach zgodnych z przebiegiem operacji, zamiast wskazywać faktyczne daty dokonania tych zapisów. Było to niezgodne z art. 24 ust. 2 ustawy o rachunkowości.

2.5. W Ambasadzie RP w Erywaniu zaciągano zobowiązania wynikające z zawieranych umów oraz wydatkowano środki publiczne z pominięciem akceptacji głównego księgowego, wyrażonej podpisem na dokumentach, o której mowa w art. 45 ust. 3 ustawy o finansach publicznych z 2005 r. (w obecnym stanie prawnym art. 54 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁵). Nieprawidłowości te dotyczą wszystkich umów zawartych w latach 2009-2010 w związku z realizacją projektów finansowanych w ramach polskiej pomocy zagranicznej oraz 15 innych dowodów z 2009 r. na kwotę 27,2 tys. EUR.

* * *

Wskazane w pkt 2 nieprawidłowości, które wystąpiły w objętych kontrolą placówkach, świadczą o wysokim poziomie ryzyka zawodności systemu rachunkowości i kontroli finansowej. Tylko jedna z kontrolowanych placówek (Ambasada RP w Kiszyniowie) posiadała aktualne zasady (politykę rachunkowości) i instrukcję obiegu dokumentów finansowo-księgowych. Na pozytywną ocenę zasługuje fakt, że w Ambasadach RP w Bangkoku i Tbilisi zasady te zostały opracowane i uaktualnione w trakcie kontroli NIK. Do Ambasady RP w Erywaniu NIK wnioskuje o ich ustalenie oraz wdrożenie mechanizmów kontroli operacji finansowych i gospodarczych.

3. Gospodarka finansowa placówek

3.1. W Ambasadzie RP w Tbilisi stwierdzono występowanie, na dzień 30 września 2010 r., salda należności od Ministerstwa Obrony Narodowej (MON) w kwocie 8 421,89 EUR z tytułu kosztów eksploatacji pomieszczeń zajmowanych w siedzibie ambasady przez pracowników ataszatu obrony. W związku z odmienną interpretacją przez MON sposobu wyliczania wydatków wspólnych (związanych z utrzymaniem pomieszczeń służbowych) określonego w zawartym między MSZ i MON porozumieniu w sprawie funkcjonowania ataszatów obrony w placówkach zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej²⁶, powyższa należność nie została przez MON uznana. Zdaniem NIK, problematyka rozliczeń między MON i MSZ powinna zostać jednoznacznie uregulowana.

²⁴ Zostały one sporządzone w dniu 1 czerwca 2010 r., tj. po upływie 46 dni od terminu określonego w załączniku nr 42 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz. 103).

²⁵ Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.

²⁶ Dz. Urz. Ministra Obrony Narodowej Nr 20, poz. 266.

3.2. W Ambasadzie RP w Erywaniu w latach 2007 - 2008 zrealizowano zadanie inwestycyjne pn. „Budowa zbiornika przeciwpożarowego”. Na realizację tego zadania wydatkowano 12,5 tys. EUR. Zbiornik wybudowany został w piwnicy budynku wynajmowanego na siedzibę Ambasady. Zbiornik nie spełnia swojej funkcji – nie jest napełniany wodą ze względu na zagrożenie zawilgocenia wyższych kondygnacji budynku. NIK oceniła, że poniesione na realizację tej inwestycji środki budżetowe zostały wydatkowane w sposób niegospodarny. Odpowiedzialnymi za realizację inwestycji są byli Ambasador - Pan Tomasz Knothe i były Kierownik Referatu ds. Administracyjno-Finansowych. - Pan Andrzej Hornecki. Przy wprowadzaniu tego zadania inwestycyjnego do finansowania ze środków budżetu państwa, w Ministerstwie Spraw Zagranicznych nie dokonano analizy celowości realizacji oraz oceny jego ekonomicznej efektywności, do czego zobowiązywał przepis § 6 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa.

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

1. Wzmocnienie nadzoru nad realizacją projektów w ramach polskiej pomocy zagranicznej finansowanych poprzez placówki w celu wyeliminowania przypadków działań niezgodnych z ustaleniami wytycznych MSZ, zawartych umów i porozumień, przepisów ustawy Pzp.
2. Wzmocnienie nadzoru nad działaniami placówek w zakresie opracowania przez nie dokumentacji opisującej zasady (politykę) rachunkowości oraz wdrożenia mechanizmów kontroli operacji finansowych i gospodarczych w celu wyeliminowania nieprawidłowości dotyczących m.in. dokumentowania i ewidencjonowania tych operacji.
3. Wypracowanie z Ministerstwem Obrony Narodowej wspólnego stanowiska w sprawie rozliczania kosztów eksploatacji pomieszczeń zajmowanych w siedzibie ambasad przez pracowników ataszatu obrony.
4. Dokonywanie analizy celowości realizacji, planowanych przez placówki, zadań inwestycyjnych przed podjęciem decyzji o ich finansowaniu ze środków budżetu państwa.

Ponadto NIK zwraca się z sugestią rozważenia przez Pana Ministra poinformowania wszystkich placówek zagranicznych MSZ o wynikach niniejszej kontroli w celu zapobieżenia występowania podobnych nieprawidłowości w placówkach nieobjętych kontrolą.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Ministra 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 przyczynach 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 Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium 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 Kolegium NIK.