



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP.411.004.04.2017
I/17/002/KAP

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	I/17/002 – Gospodarka finansowa placówek zagranicznych ze szczególnym uwzględnieniem gospodarowania rzeczowym majątkiem trwałym będącym w ich posiadaniu
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli, Departament Administracji Publicznej
<i>Kontrolerzy</i>	<ol style="list-style-type: none">1. Andrzej Brunejko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/114/2017 z 13 listopada 2017 r.2. Dominik Wrzesień, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/115/2017 z 13 listopada 2017 r. <p style="text-align: right;">(Dowód: akta kontroli str. 1-4)</p>
<i>Jednostka kontrolowana,</i>	Ambasada Rzeczypospolitej Polskiej na Ukrainie, ul Jarosławiw Wał 12, 01901 Kijów
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Jan Piekło, Ambasador Nadzwyczajny i Pełnomocny RP na Ukrainie od 26 września 2016 r. ¹
<i>Zakres przedmiotowy kontroli</i>	<ol style="list-style-type: none">1. Adekwatność stanu wyposażenia placówki w składniki rzeczowego majątku trwałego w stosunku do wykonywania zadań i osiągnięcia założonych celów.2. Gospodarność, legalność, celowość i rzetelność gospodarowania rzeczowym majątkiem trwałym.3. Rzetelność klasyfikowania i ewidencjonowania składników majątku trwałego w placówce.4. Prawdliwość pobierania, ewidencjonowania i rozliczania z budżetem dochodów, w tym wpływów z najmu składników majątkowych placówki.5. Rzetelność i prawidłowość sprawozdań budżetowych placówki oraz rzetelność ksiąg rachunkowych.6. Prawdliwość sprawowania nadzoru nad gospodarowaniem środkami trwałymi.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Od 1 października 2016 r. do 31 października 2017 r. ²

Użyte w wystąpieniu pokontrolnym skróty oznaczają:

- **Ambasador RP na Ukrainie albo Kierownik Placówki** - Jan Piekło, Ambasador Nadzwyczajny i Pełnomocny RP na Ukrainie,
- **Minister SZ** – Minister Spraw Zagranicznych,
- **MSZ** – Ministerstwo Spraw Zagranicznych,

¹ Mianowany postanowieniem nr 110.26.2016 Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 30 czerwca 2016 r. w sprawie mianowania Ambasadora Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. poz. 756).

² W przypadkach koniecznych badaniami zostały objęte zagadnienia wcześniejsze i późniejsze mające związek z przedmiotem kontroli.

- **DGSZ** – Dyrektor Generalny Służby Zagranicznej,
- **Ambasada lub Placówka** - Ambasada Rzeczypospolitej Polskiej na Ukrainie z siedzibą w Kijowie,
- **BF** – Biuro Finansów MSZ,
- **BI** – Biuro Infrastruktury MSZ,
- **BIT** – Biuro Informatyki i Telekomunikacji MSZ,
- **ISZ** – Inspektorat Służby Zagranicznej MSZ,
- **RF** – Referat Finansowy Ambasady,
- **WA** – Wydział Administracyjny Ambasady,
- **WK** – Wydział Konsularny Ambasady,
- **ustawa o rachunkowości lub uor** – ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³,
- **ustawa o finansach publicznych lub ufp** - ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴,
- **Pzp** – ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵,
- **rozporządzenie MF w sprawie szczególnych zasad rachunkowości** – rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej⁶,
- **rozporządzenie MSZ w sprawie opłat konsularnych** - rozporządzenie Ministra SZ z dnia 18 grudnia 2015 r. w sprawie opłat konsularnych⁷,
- **Instrukcja DGSZ w sprawie gospodarki lokalami mieszkalnymi** - Instrukcja Nr 5 Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej z dnia 23 sierpnia 2004 r. w sprawie gospodarki lokalami mieszkalnymi w placówkach zagranicznych⁸,
- **Instrukcja DGSZ w sprawie gospodarowania składnikami majątku** – Instrukcja Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej w sprawie gospodarowania składnikami majątku w placówkach zagranicznych podległych Ministrowi Spraw Zagranicznych⁹,
- **zarządzenie DGSZ w sprawie zasad prowadzenia gospodarki samochodowej** – zarządzenie nr 23 Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie zasad prowadzenia gospodarki samochodowej¹⁰,

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 2342, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077.

⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm.

⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 760. Uchylone z dniem 1 stycznia 2018 r.

⁷ Dz. U. poz. 2237.

⁸ Dz. Urz. MSZ Nr 4, poz. 68, ze zm.

⁹ Wprowadzona zarządzeniem Nr 2 Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej z 11 kwietnia 2014 r.

¹⁰ Dz. Urz. MSZ Nr 9, poz. 76, ze zm.

- **zarządzenie w sprawie umów cywilnoprawnych** - zarządzenie Nr 13 Ministra SZ z 23 kwietnia 2010 r. w sprawie umów cywilnoprawnych zawieranych na potrzeby Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz placówek zagranicznych¹¹,
- **Komunikat Nr 23** - Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹²,
- **Księga Inwentarzowa** - Księga Inwentarzowa Środków Trwałych,
- **SZT** – System zabezpieczenia technicznego,
- **RCK** - Rejestr Czynności Konsularnych.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹³ działalność Ambasady RP na Ukrainie w zakresie gospodarki finansowej ze szczególnym uwzględnieniem gospodarowania rzeczowym majątkiem trwałym będącym w jej posiadaniu.

Negatywną ocenę uzasadnia charakter i skala nieprawidłowości stwierdzonych w pięciu z sześciu zbadanych obszarów.

Nieprawidłowości polegały m.in. na:

- dokonaniu płatności zaliczkowych (w łącznej kwocie 54,6 tys. euro), co było niezgodne z art. 44 ust. 2 i 3 pkt 3 ufp oraz z § 15 ust. 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych¹⁴;
- nierzetelnym prowadzeniu ewidencji w Księdze Inwentarzowej, co było niezgodne z § 8 Instrukcji DGSZ w sprawie gospodarowania składnikami majątku oraz uniemożliwiało bieżącą kontrolę majątku;
- nieprowadzeniu ksiąg inwentarzowych w systemie komputerowym poprzez program do inwentaryzacji i zarządzania majątkiem „Lupine”, mimo że placówki zagraniczne zobowiązane były do takiego prowadzenia ksiąg od 1 stycznia 2015 r.;
- braku ewidencji magazynowej¹⁵, co było niezgodne z § 26 Instrukcji DGSZ w sprawie gospodarowania składnikami majątku oraz uniemożliwiało ustalenie stanów magazynowych;
- nierzetelnym prowadzeniu ewidencji dotyczącej kart wyposażenia pomieszczeń, kart wyposażenia indywidualnego, oraz kart wyposażenia mieszkań, co było niezgodne z § 8 Instrukcji DGSZ w sprawie gospodarowania składnikami majątku oraz uniemożliwiało bieżącą kontrolę majątku;
- przypadkach niedokonywania przez głównego księgowego wstępnej kontroli wydatków, o której mowa w art. 54 ust. 1 pkt 3 ufp;
- wprowadzeniu polityki rachunkowości, niespełniającej wszystkich wymogów uor;

¹¹ Dz. Urz. MSZ Nr 2, poz. 22.

¹² Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84.

¹³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

¹⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 1542.

¹⁵ Oprócz magazynu reprezentacyjnego i oświatowego.

- niewprowadzeniu do ksiąg inwentarzowych Ambasady oraz ewidencji księgowej ulepszeń środków trwałych, co miało wpływ na roczną sprawozdawczość finansową (bilans Placówki za 2016 r.);
- zaniżaniu wartości środków trwałych poprzez niepowiększanie o koszty instalacji i montażu, co miało wpływ na roczną sprawozdawczość finansową (bilans Placówki za 2016 r.);
- błędnej klasyfikacji wydatków Placówki w wysokości 20,7 tys. euro, co miało wpływ na sprawozdawczość budżetową Placówki za 2016 r. i 2017 r. (Rb-28PL);
- przechowywaniu 16 dóbr kultury niezgodnie z postanowieniami Instrukcji DGSZ w sprawie gospodarowania składnikami majątku;
- nierzetelnym prowadzeniu rejestru umów;
- nierozliczeniu zobowiązań i należności powstałych przed 2016 r.;
- nieprzeprowadzeniu na koniec 2016 r. inwentaryzacji należności oraz środków na koncie – 080 Inwestycje, co było niezgodne z uor;
- braku w opisie dowodów księgowych danych dotyczących miesiąca księgowania, podpisu osoby dokonującej dekretacji, co było niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 6 uor.

W ocenie NIK powyższe nieprawidłowości świadczą, że sprawowany nadzór nad gospodarką finansową, w tym nad gospodarowaniem środkami trwałymi nie był skuteczny, nie chronił przed błędami, nie pozwolił na ich ujawnienie i korektę.

W trakcie kontroli ustalono także, że w Ambasadzie nie dokonano analizy potrzeb w zakresie powierzchni niezbędnej do realizacji jej zadań. Stan wyposażenia Placówki w składniki rzeczowego majątku trwałego był adekwatny do wykonywanych zadań, z wyjątkiem posiadanej floty samochodów. Nie stwierdzono przypadków niewykorzystania zakupionego, w okresie objętym kontrolą, sprzętu. Warunki lokalowe w Ambasadzie, w tym w Wydziale Konsularnym zapewniały personelowi właściwe warunki pracy, natomiast nie zapewniono odpowiedniego poziomu obsługi interesantów przy istniejących warunkach lokalowych WK.

W wyniku kontroli 458,1 tys. euro, tj. 13,3% wydatków na zakup materiałów i wyposażenia oraz zakup usług, zapomóg udzielanych w ramach pomocy konsularnej, zrealizowanych w okresie objętym kontrolą, stwierdzono, że zostały one (poza przypadkami opisanymi w stwierdzonych nieprawidłowościach) poniesione przez Placówkę z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ufp i aktach wykonawczych.

Placówka prawidłowo pobierała, ewidencjonowała i rozliczała z budżetem dochody, w tym z opłat konsularnych.

Sprawozdania budżetowe za okres od 1 stycznia do 30 września 2017 r.¹⁶ zostały sporządzone na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Ewidencja ta prowadzona była w warunkach przyjętego systemu kontroli zarządczej w zakresie finansowym. Pomimo ustanowienia w przyjętej koncepcji kontroli zarządczej mechanizmów kontroli zapobiegających znaczącym ryzykom zidentyfikowanym w obszarze sporządzania sprawozdań¹⁷, kontrola ta nie zadziałała skutecznie w odniesieniu do sprawozdań Rb-28PL i bilansu za 2016 r.

¹⁶ Rb-23PL z rozliczenia środków pieniężnych placówki, Rb-27PL z wykonania planu dochodów budżetowych placówki, Rb-28PL z wykonania planu wydatków budżetowych placówki oraz Rb-34PL z wykonania dochodów i wydatków na rachunku, o którym mowa w art. 163 ustawy o finansach publicznych.

¹⁷ System księgowy FKWIN sam generuje sprawozdania budżetowe.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Adekwatność stanu wyposażenia placówki w składniki rzeczowego majątku trwałego w stosunku do wykonywania zadań i osiągnięcia założonych celów

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z *Wewnętrznym regulaminem organizacyjnym Ambasady*, obsługę administracyjną Ambasady zapewniał Wydział Administracyjny, w którym według stanu na dzień 20 listopada 2017 r. było zatrudnionych pięciu pracowników¹⁸.

W okresie od 12 stycznia 2015 r. Kierownikiem WA była Pani Barbara Sierant-Gębarowska¹⁹. Jak wyjaśnił Pan Jan Piekło, Ambasador RP na Ukrainie, w okresie objętym kontrolą WA pracował w niepełnej obsadzie. Podał także, że *do momentu zatrudnienia nowych pracowników WA obowiązki przejęli pozostali pracownicy WA*.

Obsługę księgową Placówki zapewniał Referat Finansowy, w którym według stanu na 20 listopada 2017 r. zatrudnione były trzy osoby. Z wyjaśnień Kierownika Placówki wynika, że w okresie od końca kwietnia 2017 r. w Placówce nie było głównego księgowego (umowę z osobą zajmującą to stanowisko rozwiązano 31 sierpnia 2017 r. i w tym dniu nastąpiło przekazanie obowiązków głównego księgowego Panu Janowi Piekło, Ambasadorowi RP na Ukrainie).

(Dowód: akta kontroli str. 401-412, 414-425)

1.2. Na podstawie danych ze sprawozdań finansowych i budżetowych za 2016 r.²⁰ ustalono, że wskaźnik relacji wartości środków trwałych do aktywów obrotowych na dzień 31 grudnia 2016 r. wzrósł w stosunku do ustalonego na 1 stycznia 2016 r. (z 76,7% do 95,6%). Wzrósł także wskaźnik relacji kosztów operacyjnych utrzymania środków trwałych do wartości środków budżetowych wykorzystanych na działalność Placówki (z 12,8% do 13,8%). Jak wyjaśnił Ambasador RP na Ukrainie, w okresie objętym kontrolą nie dokonywano analiz dotyczących tendencji zachodzących w obszarze środków trwałych oraz poziomu wyposażenia w składniki rzeczowego majątku trwałego w kontekście wykonywanych zadań i osiągnięcia założonych celów.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. księgową wartość rzeczowych aktywów trwałych Ambasady wyniosła 3 156,5 tys. euro, i była wyższa o 263,4 tys. euro (tj. o 9,1%) od wartości tych aktywów na koniec 2015 r. W 2016 r. w stosunku do 2015 r., zmniejszeniu uległo wykonanie wydatków budżetowych o 445,5 tys. euro (tj. o 12,0%).

(Dowód: akta kontroli str. 378-383, 401-412, 414-425)

1.3. W okresie objętym kontrolą Ambasada użytkowała dwie nieruchomości :

- budynek Ambasady przy ul. Jarosławiw Wał 12 (stanowiący własność Skarbu Państwa) o łącznej powierzchni 2 059,0 m², w tym powierzchnia: biurowa 242 m² (tj. 11,8%), mieszkalna 200,1 m² (tj. 9,7%), reprezentacyjna 320,0 m² (tj. 15,5%), część budynku zajmuje powierzchnia gospodarcza, w tym stanowiska garażowe;
- budynek Wydziału Konsularnego przy ul. Bohdana Chmielnickiego 60, (na podstawie umowy najmu z 22 lipca 1997 r.), o łącznej powierzchni 938,8 m², w tym powierzchnia: biurowa 316,2 m² (tj. 33,7%), mieszkalna 65,6 m² (tj. 7,0%), reprezentacyjna: 70 m² (tj. 7,5%).

¹⁸ WA liczy łącznie 22 etaty. Na pozostałych etatach są zatrudnieni pracownicy miejscowi.

¹⁹ W trakcie czynności kontrolnych przebywała na urlopie wypoczynkowym, a następnie na zwolnieniu lekarskim.

²⁰ Stan na początek roku 2016 jest stanem na koniec 2015 r.

WK korzysta z wynajmowanej nieruchomości od 2005 r. Umowa o wynajem budynku wygasa 31 stycznia 2018 r. Ambasada uzyskała zgodę BI na jej przedłużenie na kolejne trzy lata, na tych samych warunkach umownych. Zgodnie z umową najmu miesięczna stawka czynszu najmu stanowi równowartość 23,4 tys. USD (łącznie w 2016 r. zapłacono czynsz w wysokości 265,3 tys. euro brutto i 8,0 tys. euro opłaty gruntowej, a w I półroczu 2017 r. 144,5 tys. euro brutto i 18,0 tys. euro za opłatę gruntową).

Placówka użytkuje również nieodpłatnie grunt pod budynkiem Ambasady o powierzchni 0,21 ha, stanowiący własność miasta Kijowa. W okresie objętym kontrolą Placówka podjęła działania zmierzające do nabycia własności tej działki.

(Dowód: akta kontroli str. 399-473)

Dla budynku Ambasady powierzchnia przypadająca na jednego pracownika wahała się między 7,1 m² (na dzień 31 grudnia 2016 r.) a 6,7 m² (na dzień 30 czerwca 2017 r.) przy odpowiednio 45 i 47 zatrudnionych. W WK w tym okresie powierzchnia przypadająca na jednego pracownika wynosiła 28,7 m² przy zatrudnionych 11 pracownikach²¹.

Jak wyjaśnił Pan Jan Piekło, Ambasador RP na Ukrainie, w ostatnim czasie nie dokonywano analizy potrzeb w zakresie powierzchni niezbędnej do realizacji celów statutowych jednostki jako całości. Nie ma również dokumentów, które świadczyłyby o dokonywaniu takiej analizy w przeszłości. Poinformował również, że w 2011 r. i 2015r. podejmowano działania dotyczące poszukiwania budynku z przeznaczeniem na Ambasadę, a w trakcie kontroli zwrócił się do BI²² o opinię dotyczącą wynajmu nieruchomości sąsiadującej z budynkiem Ambasady jako tymczasowej siedziby Placówki. W zakresie planowania potrzeb lokalowych szczegółowy opis zawarto w pkt 3 w części *Ustalone nieprawidłowości*.

(Dowód: akta kontroli str. 556-574)

1.4. Ustalono, że warunki lokalowe WK nie zapewniają interesantom odpowiedniego poziomu usług. Szczegółowy opis zawarto w części *Ustalone nieprawidłowości*.

(Dowód: akta kontroli str. 732-735)

1.5. Ponadto Ambasada w okresie objętym kontrolą wynajmowała:

- w 2016 r. - 38 lokali mieszkalnych (łącznie za 526,4 tys. euro), siedem mieszkań czasowych²³ (6,2 tys. euro), rezydencję dla Kierownika Placówki (30,0 tys. euro), apartament w hotelu dla Kierownika Placówki²⁴ (19,9 tys. euro),
- w pierwszym półroczu 2017 r. - 35 lokali mieszkalnych (242,5 tys. euro), 6 lokali czasowych (9,4 tys. euro), apartament w hotelu dla Kierownika Placówki (23,5 tys. euro), rezydencję Kierownika Placówki (15,0 tys. euro).

(Dowód: akta kontroli str. 378-383)

Badanie 18 umów najmu, pośrednictwa i użyczenia²⁵ wykazało, że w każdym przypadku zawarcie umów poprzedzone było złożeniem wniosku do MSZ

²¹ Obliczenia obejmują pracowników miejscowych.

²² Claris AMB.KIJ.CL.687.2017 z 21 listopada 2017 r.

²³ Określenie mieszkania czasowe dotyczy pracowników, którym wynajmowano lokale mieszkalne na krótki okres (1-3 miesiące) do czasu znalezienia docelowego lokalu mieszkalnego.

²⁴ W okresie między wygaśnięciem umowy najmu poprzedniej rezydencji Ambasadora RP na Ukrainie (31 sierpnia 2016 r.), a zawarciem umowy najmu nowej rezydencji (4 maja 2017 r.), Placówka ponosiła wydatki za pobyt Ambasadora w hotelu.

²⁵ Badaniem objęto umowy: 9 umów zawartych pomiędzy Placówką, a wynajmującym, 9 umów użyczenia zawartych pomiędzy Placówką, a pracownikiem oraz 9 umów pośrednictwa (z agencjami nieruchomości).

o wyrażenie zgody na wynajęcie pracownikowi lokalu mieszkalnego, a po uzyskaniu zgody zawierane były umowy najmu z najemcą i umowy użyczenia z pracownikiem Ambasady (członkiem służby zagranicznej). Umowy najmu i użyczenia zawierały postanowienia, o których mowa w § 9 *zarządzenia w sprawie umów cywilnoprawnych*. Badanie powierzchni dziewięciu lokali mieszkalnych w stosunku do liczby użytkowników wykazało, że wynajmowana powierzchnia lokali nie przekraczała norm określonych w § 7 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie dodatku zagranicznego i świadczeń przysługujących członkom służby zagranicznej wykonującym obowiązki służbowe w placówce zagranicznej²⁶. Kwestia powierzchni użytkowej rezydencji Ambasadora została opisana w pkt 4 w części *Ustalone nieprawidłowości*. Od pracowników co miesiąc były pobierane kaucje, o których mowa w § 8 ust.1 ww. rozporządzenia oraz dokonano aktualizacji wysokości opłat za energię elektryczną, zużywaną do celów gospodarstwa domowego, stosownie do § 11 ust. 3 Instrukcji DGSZ w sprawie gospodarki lokalami mieszkalnymi.

1.6. Wg stanu na 30 czerwca 2017 r. Ambasada posiadała m.in. następujące środki trwałe:

- w grupie 04 w grupie 4 - *Maszyny, urządzenia i aparaty ogólnego zastosowania* – środki trwałe o wartości 423 385,06 euro,
- w grupie 5 - *Specjalistyczne maszyny, urządzenia i aparaty* – środki trwałe o wartości 62 877,50 euro,
- w grupie 6 - *Urządzenia techniczne* – środki trwałe o wartości 212 127,99 euro,
- w grupie 7 - *Środki transportu* – 16 samochodów osobowych o wartości 532 272,10 euro,
- w grupie 8 - *Narzędzia, przyrządy, ruchomości i wyposażenie* – środki trwałe o wartości 351 520,70 euro, w tym w rodzaju 808 – dobra kultury o wartości 127 775,54 euro (102 sztuki).

Ustalono, że posiadane środki trwałe znajdowały się w użyciu, nie stwierdzono ich przechowywania w magazynach przez długi okres czasu, z wyjątkiem urządzeń CCTV²⁷ wraz z serwerem do integracji systemu zabezpieczenia, zakupionych w grudniu 2015 r. i zamontowanych w grudniu 2016 r., co zostało opisane w obszarze 2 w pkt 10 w części *Ustalone nieprawidłowości*.

1.7. W okresie objętym kontrolą Ambasada miała przyznanych 10 etatów samochodowych²⁸. Ustalono, że w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2017 r. stan floty samochodowej zmniejszył się z 19 do 16 samochodów, mimo to był i tak większy o 6 samochodów od przyznanych przez MSZ etatów samochodowych. Pracownicy Placówki nie wnioskowali o przyznanie ryczałtów paliwowych. Wszystkie samochody były wykorzystywane do przewozu osób. Z 16 samochodów trzy były w dyspozycji oficerów m.in. Policji i Straży Granicznej. Kierownik Placówki wyjaśnił, że ma ona duże potrzeby w zakresie floty samochodowej z uwagi na mnogość bieżących czynności wynikających z realizacji zadań nakładanych przez MSZ. Podał także, że do 7 grudnia 2017 r. w Kijowie odbyło się 13 wizyt na szczeblu ministra oraz ok. 20 innych wizyt posłów

²⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 1837.

²⁷ Z ang. Closed – Círciut TeleVision, oznacza telewizję w układzie zamkniętym. W najprostszym rozumowaniu, systemem CCTV możemy nazwać układ współpracujących urządzeń, służących do monitorowania i rejestracji obrazu w obiekcie zamkniętym, telewizyjne systemy dozoru.

²⁸ Na podstawie danych wykazanych w informacjach o stanie floty samochodowej, przekazywanych do MSZ zgodnie z zarządzeniem DGSZ w sprawie zasad prowadzenia gospodarki samochodowej. Ambasada nie posiadała dokumentu na podstawie, którego przyznano etaty samochodowe.

i senatorów, a w 2016 r. było ponad 30 wizyt. W Placówce zatrudnieni są również Regionalni Administratorzy: SZT oraz Systemów Teleinformatycznych. W obszarze ich kompetencji leży obsługa kilku innych placówek (nie tylko na Ukrainie), co wiąże się z częstymi wyjazdami.

W 2016 r. roczny przebieg wszystkich samochodów wynosił 241 442 km, a średni dzienny przebieg 665,31 km, w odniesieniu do jednego pojazdu wahał się od 6,22 km do 91,32 km. W 2017 r. (do 30 czerwca 2017 r.) przebieg wynosił 117 868 km, a średni dzienny przebieg 651,21 km, w odniesieniu do jednego pojazdu wynosił od 0,43 km do 83,06 km.

Z analizy wykorzystania samochodów służbowych wynika, że:

- współczynnik gotowości technicznej pojazdów²⁹ wynosił od 0,8995 do 1,
- współczynnik wykorzystania pojazdów³⁰ kształtował się od 0,0340 do 0,6088,
- współczynnik wykorzystania pracy pojazdów³¹ wahał się od 0,0340 do 0,6088.

Stosownie do § 16 ww. zarządzenia DGSZ w sprawie zasad prowadzenia gospodarki samochodowej w Placówce prowadzone były karty ewidencyjne pojazdów, zawierające elementy określone w ww. zarządzeniu, oraz przesłano informację o stanie floty pojazdów służbowych.

W 2016 r. został przeprowadzony przetarg na sprzedaż czterech samochodów, w wyniku którego zostały sprzedane 3 z 4 samochodów za łączną kwotę 4 058 euro. Decyzją Kierownika Placówki została powołana komisja³² do sprzedaży zbędnych składników majątku. Komisja dokonała oceny przydatności wraz z podaniem uzasadnienia sprzedaży oraz uzyskała zgodę MSZ na sprzedaż czterech samochodów.

(Dowód: akta kontroli str. 99)

Ponadto, we wrześniu 2017 r., wystąpiono do MSZ o zgodę na sprzedaż dwóch kolejnych samochodów, nie uzyskując zgody na ich zbycie. Do czasu zakończenia kontroli sprawa sprzedaży nie została rozstrzygnięta, a z przekazanych informacji wynika, że rozważana jest sprzedaż tych pojazdów za pośrednictwem Ambasady w Mołdawii.

1.8. Placówka wg stanu na 30 czerwca 2017 r. posiadała 102 dzieła sztuki o łącznej wartości 127 775,54 euro. Dobra kultury były eksponowane głównie w budynku Ambasady i WK. Badanie 21 dóbr kultury wykazało, że mają one założone oddzielne karty ewidencyjne dobra kultury, stosownie do wymogów określonych w § 10 ust. 13-15 Instrukcji DGSZ w sprawie gospodarowania składnikami majątku. Objęte badaniem dobra kultury zostały wpisane do Księgi Inwentarzowej. Nieprawidłowości stwierdzone w wykorzystaniu dóbr kultury zostały opisane w pkt 3 w części *Ustalone nieprawidłowości*.

(Dowód: akta kontroli str. 24-33, 100-204)

1.9. Nie stwierdzono przypadków braku wyposażenia pracowników w sprzęt teleinformatyczny. Jak poinformował Ambasador RP na Ukrainie wszyscy pracownicy, których obowiązki wymagają z korzystania z komputera bądź telefonu komórkowego posiadają odpowiedni sprzęt i oprogramowanie.

(Dowód: akta kontroli str. 476-490)

²⁹ Liczony jako liczba dni sprawności technicznej pojazdu do liczby dni inwentarzowych. Im współczynnik wyższy tym gotowość techniczna taboru wyższa.

³⁰ Liczony jako liczba dni pracy pojazdu do liczby dni inwentarzowych. Im współczynnik jest bliższy 1 tym wykorzystanie pojazdu jest większe.

³¹ Liczony jako liczba pracy pojazdu do liczby dni sprawności technicznej pojazdu. Im wartość współczynnika jest bliższa 1 tym współczynnik wykorzystania czasu pracy pojazdu jest większy.

³² Decyzja Kierownika Placówki nr 41/2016 z 17 sierpnia 2016 r.

1.10. Ustalono, że w Placówce prowadzony jest rejestr umów oddzielnie dla 2016 r i 2017 r. W 2016 r. w rejestrze zostało odnotowanych 150 umów, a w 2017 r. (do 15 listopada) 99 umów. Nieprawidłowości dotyczące rejestrowania umów zostały opisane w pkt 2 w części *Ustalone nieprawidłowości*.

(Dowód: akta kontroli str. 5-23)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Kontrola dziewięciu umów pośrednictwa na poszukiwanie lokali mieszkalnych wykazała, że:

- były one zawarte w jednej wersji językowej³³ (w języku ukraińskim), co było niezgodne z § 17 ust. 1 i 2 zarządzenia w sprawie umów cywilnoprawnych, który stanowi, że umowy winny być zawierane w dwóch wersjach językowych - w języku polskim oraz języku państwa przyjmującego albo innym języku zrozumiałym dla kontrahenta, a odstępnie od tego wymogu wymaga uzasadnienia,
- umowy przed ich zawarciem nie zostały poddane ani wstępnej kontroli głównego księgowego, o której mowa w art. 54 ust. 1 pkt. 3 upf, ani opiniowaniu przez radcę prawnego, co było również niezgodne z § 11 ust. 1 ww. zarządzenia w sprawie umów cywilnoprawnych,
- nie zawierały elementów określonych w § 9 ww. zarządzenia (terminu wykonania umowy, precyzyjnego opisu przedmiotu umowy, kar umownych, określenia sposobu wykonania umowy).

Jak wyjaśnił Ambasador RP na Ukrainie umowy pośrednictwa były podpisywane przez kierownika administracyjnego i nie trafiały do podpisu Kierownika Placówki. Podał także, że była to wieloletnia praktyka stosowana w WA.

2. Kontrola dziewięciu umów użyczenia lokali mieszkalnych wykazała, że w jednym przypadku umowa została podpisana tylko przez użytkownika lokalu, natomiast w drugim przypadku umowa nie została podpisana przez żadną ze stron umowy, pomimo że lokal mieszkalny jest użytkowany.

Odnosnie braku podpisów na umowach użyczenia Kierownik Placówki wyjaśnił, że wynika to z błędu oraz niedopatrzenia osoby odpowiedzialnej za nadzór oraz, że pracownicy wypełniający wnioski nie zostali odpowiednio poinstruowani przez kierownika wydziału, który nie zadbał także o właściwe przeanalizowanie podpisanych umów i usunięcie ewentualnych usterek. Wyjaśnił ponadto, że brak elementów określonych w § 9 zarządzenia w sprawie umów cywilnoprawnych oraz opiniowania umów wynikały z błędu osoby nadzorującej proces ich sporządzania.

3. Rejestr umów prowadzony jest odręcznie, co było niezgodne z § 20 ust. 3 zarządzenia w sprawie umów cywilnoprawnych, który stanowi że rejestr umów prowadzony jest na dany rok w wersji elektronicznej.

Ustalono również, że jest on prowadzony nierzetelnie, gdyż 14 z 27 objętych badaniem umów³⁴ nie zostało wpisanych do prowadzonego rejestru³⁵, pomimo, że § 20 ust. 1 ww. zarządzenia wymaga, aby każda umowa była rejestrowana niezwłocznie po jej zawarciu. Ponadto do rejestru umów nie wpisywano dokładnej nazwy podmiotu z którym zawarto umowę (siedem na 150 wpisów) oraz nie podawano daty zawarcia umowy w 30 na 150 wpisów).

³³ Tłumaczenia dokonano w trakcie kontroli.

³⁴ Badaniem objęto dziewięć umów najmu, dziewięć umów użyczenia oraz dziewięć umów pośrednictwa.

³⁵ Nie zostało zarejestrowanych dziewięć umów użyczenia, dwie umowy najmu oraz trzy umowy pośrednictwa.

Jak wyjaśnił Kierownik Placówki rejestr umów za 2016 i 2017 r. prowadzony jest w formie papierowej. Jest to kontynuacja wieloletniej praktyki w tym względzie, nie skorygowanej do tej pory przez osoby odpowiedzialne za kierowanie wydziałem.

(Dowód: akta kontroli str. 5-23, 384-398)

4. Ustalono, że w Placówce, w magazynie środków czystości przechowywane są dobra kultury – sześć obrazów³⁶ i 10 tkanin artystycznych (gobelinów)³⁷ mimo, że § 11 ust. 17 Instrukcji DGSZ w sprawie gospodarowania składnikami majątku wskazuje, że dobra kultury nie mogą być przechowywane w magazynach lub innego typu schowkach. Spośród 16 dzieł sztuki przechowywanych w magazynie, w sześciu przypadkach w Księgach Inwentarzowych wskazano inne miejsce przechowywania niż magazyn.

Jak wyjaśnił Kierownik Placówki obrazy i tkaniny wyszczególnione jako dobra artystyczne przechowywane są w pomieszczeniu magazynowym z uwagi na brak możliwości zgodnego z Instrukcją wyeksponowania tych przedmiotów w pomieszczeniach Ambasady i rezydencji. Podał również, że brak odpowiednich zapisów w Księdze Inwentarzowej wynika z niedopatrzenia osoby bezpośrednio odpowiedzialnej za prowadzenie Księgi.

NIK zwraca uwagę, że Placówka nie powiadomiła komórki organizacyjnej MSZ o braku możliwości zgodnego z instrukcją wyeksponowania ww. dzieł sztuki i nie wносиła o podjęcie przez nią decyzji w sprawie zagospodarowania tych dóbr, naruszając tym samym przepis § 11 ust. 18 Instrukcji DGSZ w sprawie gospodarowania składnikami majątku.

(Dowód: akta kontroli str. 23-24, 509-513)

5. Stwierdzono brak rzetelnej analizy potrzeb lokalowych Placówki jak również niepodejmowanie działań z tym związanych i tak:

- w raporcie administracyjnym za 2016 r. w części *Problemy, propozycje, wnioski* za jedną z najważniejszych kwestii uznano *Określenie priorytetów w kwestii lokalizacji Ambasady RP w Kijowie, a tym samym określenie zadań inwestycyjnych i remontowych dla WA*, przy czym do końca czynności kontrolnych NIK ich nie określono. Według wyjaśnień Kierownika Placówki *taki wniosek zostanie również sformułowany na kolejny rok*.

(Dowód: akta kontroli str. 414-424, 556-563)

- po przeprowadzonej przez pracowników ISZ na przełomie maja i czerwca 2016 r. wizji lokalnej budynków³⁸ m.in. Ambasady i WK sformułowano m.in. ocenę, że wskazane jest rozpoczęcie procesu związanego ze zmianą siedziby WK. Jako uzasadnienie wskazano m.in. ograniczenia wynikające z wielkości i układu budynku.

W ocenie NIK, działania podejmowane w celu pozyskania innej siedziby nie mają charakteru planowanego (systemowego), a jedynie stanowią reakcję na uzyskaną wiedzę w przedmiocie dostępnych lokalizacji. Zdaniem NIK podejmowanie jakichkolwiek działań dotyczących zapewnienia siedziby Placówki (w tym WK) powinno być poprzedzone rzetelną analizą potrzeb w tym zakresie, która pozwoli na ocenę przydatności danej inwestycji dla Placówki. Należy również zauważyć, że taka ocena będzie miała znaczenie dla określenia działań remontowych

³⁶ Obrazy o numerach inwentarzowych: 09/2-56, 09/2-31, 09/2-33, 09/2-57, 09/2-20, 09/2-91.

³⁷ Tkaniny artystyczne o numerach inwentarzowych: 09/2- 5, 09/2-23, 09/2-89, 09/2-35, 09/2-7, 09/2-22, 09/2-4, 09/2-76, 09/2-36, 09/2-93.

³⁸ Wizja lokalna miała na celu wypracowanie wniosków dla poprawienia poziomu bezpieczeństwa Placówki.

i modernizacyjnych, których zakres powinien zależeć od oceny zasadności użytkowania dotychczasowej siedziby.

Zdaniem NIK sytuacja, w której Placówka podejmuje działania dotyczące zasobów lokalowych (decyzja o przedłużeniu najmu budynku WK, propozycja wynajmu budynku sąsiadującego z budynkiem Ambasady) nie posiadając przeanalizowanych potrzeb w tym zakresie, stanowi działanie nierzetelne.

(Dowód: akta kontroli str. 556-563, 772-779)

6. W dokumentacji Placówki brak jest informacji na temat okresowych przeglądów budynku Ambasady, których przeprowadzanie jest wymagane na podstawie art. 62 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³⁹.

Na podstawie art. 64 ust. 1 i 3 ww. ustawy – Prawo budowlane, z przeprowadzonych kontroli budynków sporządza się protokół, który jest załącznikiem do książki obiektu budowlanego, stanowiącego dokument przeznaczony do zapisów dotyczących przeprowadzanych badań i kontroli stanu technicznego, remontów i przebudowy, w okresie użytkowania obiektu budowlanego. Według wyjaśnień Kierownika Placówki, *w posiadanej dokumentacji znajduje się protokół ogólny z kontroli instalacji elektrycznej i piorunochronnej w ramach okresowej pięcioletniej kontroli przeprowadzonej w roku 2012*. Podał również, że *w Ambasadzie RP w Kijowie nie była prowadzona książka obiektu*. Planowany w 2016 r. przegląd pięcioletni obiektu budowlanego nie doszedł do skutku ze względu na decyzję BI. Według stanu na dzień zakończenia czynności kontrolnych (tj. 12 grudnia 2017 r.) w jednostce planowane jest podpisanie umowy na wykonanie wielobranżowej opinii technicznej budynku, która swoim zakresem obejmowałaby kwestie pięcioletniego przeglądu.

W opinii NIK, gdy Placówka nie ma dokumentacji dotyczącej okresowych przeglądów stanu budynku, przeprowadzonych przez osoby posiadające uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności, nie jest możliwa rzetelna identyfikacja potrzeb remontowych i inwestycyjnych, a także ocena, czy użytkowany budynek jest w należyтым stanie technicznym.

(Dowód: akta kontroli str. 501-508, 738-771)

7. W Placówce nie podejmowano działań w celu usunięcia utrudnień dla osób korzystających z usług świadczonych przez WK w budynku przy ul. Bohdana Chmielnickiego 60.

Budynek WK nie jest przystosowany do potrzeb osób z niepełnosprawnością ruchową (brak podjazdu umożliwiającego dostęp do budynku osobom poruszających się na wózkach), interesanci nie mają dostępu do toalet. W przypadku dużej liczby interesantów, muszą oni oczekiwać na wejście przed budynkiem.

Jak wyjaśnił Kierownik Placówki w Ambasadzie nie planowano działań związanych z dostosowaniem budynku WK do potrzeb osób niepełnosprawnych, nie było też takich zaleceń MSZ. Poinformował także, że przypadki, kiedy do urzędu stawiają się osoby z niepełnosprawnością ruchową należą do incydentalnych, w ostatnich latach są to 1-2 przypadki rocznie.

NIK zwraca uwagę, że w zawartej w 2017 r. umowie z usługodawcą w zakresie przyjmowania wniosków wizowych Placówka wymagała, aby zapewnił on: warunki do obsługi osób niepełnosprawnych i z ograniczeniami ruchowymi, poczekalnię wizową zapewniającą możliwość utworzenia co najmniej pięcioosobowej kolejki do każdego stanowiska przyjmowania wniosków wizowych; ponadto w przypadku złych

³⁹ Dz.U. z 2017 r. poz. 1332, ze zm.

warunków pogodowych powinien on zagwarantować możliwość oczekiwania wnioskodawcom wewnątrz poczekalni, bezpośredni dostęp do toalet. Skoro Ambasada uznaje za zasadne formułowanie ww. wymagań w zakresie standardów obsługi dla operatora punktów przyjmowania wniosków wizowych, to powinna podjąć działania w celu zapewnienia tych standardów w lokalizacji WK.

(Dowód: akta kontroli str. 556-563, 732-735)

8. Nie określono i nie naliczono miesięcznych kosztów korzystania z ponadnormatywnej powierzchni nieruchomości - rezydencji Ambasadora RP na Ukrainie o, co stanowiło naruszenie § 10 Instrukcji DGSZ w sprawie gospodarki lokalami mieszkalnymi.

W dniu 4 maja 2017 r. została wynajęta nieruchomość z przeznaczeniem na rezydencję Ambasadora RP na Ukrainie. Zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie dodatku zagranicznego i świadczeń przysługujących członkom służby zagranicznej wykonującym obowiązki służbowe w placówce zagranicznej⁴⁰, powierzchnia użytkowa lokalu mieszkalnego, przysługująca nieodpłatnie członkowi służby zagranicznej wynosi do 75 m². Za powierzchnię mieszkalną rezydencji przekraczającą⁴¹ 75 m² nie naliczono opłaty, co przewiduje § 10 Instrukcji Nr 5.

Jak wyjaśnił Ambasador RP na Ukrainie, *uznałem (...), że kwestię nadmetrażu rozwiązano w formie zgody centrali na wynajęcie rezydencji większej, niż wskazują przepisy MSZ, ale jednocześnie wyraźnie tańszej od innych rozważanych opcji.*

NIK zauważa, że zgoda DGSZ⁴² dotyczyła zgody na wynajem rezydencji o ponadnormatywnej powierzchni, a nie kwestii odpłatności za taką powierzchnię, czy zwolnienia z takiej odpłatności. NIK zauważa także, że nie została zawarta umowa użyczenia rezydencji, zgodnie z § 4 ust. 2 Instrukcji DGSZ w sprawie gospodarki lokalami mieszkalnymi.

(Dowód: akta kontroli str. 642-664, 723-731, 1293-1377)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Taka ocena wynika przede wszystkim z braku przeprowadzenia rzetelnej analizy odnośnie potrzeb lokalowych Ambasady i WK oraz niewłaściwych warunków lokalowych w budynku WK. Nierzetelnie prowadzony jest rejestr umów, w którym nie wpisywano wszystkich zawieranych przez Placówkę umów. Uwagi NIK mające wpływ na ocenę odnoszą się również do nieodpowiedniego sposobu przechowywania dzieł sztuki oraz nienaliczenia opłat za wynajmowaną ponadnormatywną powierzchnię lokalową. Zdaniem NIK, stan wyposażenia Placówki w składniki rzeczowego majątku trwałego był adekwatny do wykonywanych zadań – z wyjątkiem posiadanej floty samochodów. Z uwagi na podjęte przez Placówkę działania związane ze sprzedażą trzech samochodów i planowaniem sprzedaży kolejnych, NIK nie sformułowała w tym zakresie nieprawidłowości i wniosków.

2 Gospodarność, legalność, celowość i rzetelność gospodarowania rzeczowym majątkiem trwałym

2.1. W okresie od 1 października 2016 r. do 30 września 2017 r. wydatki Ambasady wyniosły 3 434,1 tys. euro (w tym wydatki majątkowe: 99,9 tys. euro).

⁴⁰ Dz. U. z 2015 r. poz. 1837.

⁴¹ W trakcie procesu pozyskiwania nieruchomości jako powierzchnię użytkową wskazywano 96,6 m², w trakcie kontroli podano 82,7 m² (powierzchnia nie obejmuje powierzchni reprezentacyjnej, garażu i piwnicy).

⁴² Notatka BI nr BI.814.49/2014/12 z 16 marca 2017 r., zaakceptowana przez DGSZ.

Wykonanie wydatków majątkowych na koniec 2016 r. wyniosło 71,5 tys. euro, co stanowiło 84,1% planu po zmianach (85,0 tys. euro). Przyczyną niższego niż planowano wykonania wydatków majątkowych był brak możliwości odbioru od producenta przedmiotu zamówienia (depozytora kluczy). Wydatki majątkowe w IV kwartale 2016 r. zostały m.in. poniesione na zakup klimatyzatorów do pomieszczeń reprezentacyjnych oraz zakup wyposażenia w ramach zabezpieczeń technicznych.

(Dowód: akta kontroli str. 1041-1042, 1447-1531)

Według stanu na 30 września 2017 r. Placówka poniosła wydatki majątkowe w wysokości 17,1 tys. euro, co stanowiło 25% planu po zmianach (68,5 tys. euro). Poniesione wydatki były przeznaczone m.in. na zakup depozytora kluczy i zakup wyposażenia dla Regionalnego Administratora SZT.

Według wyjaśnień Ambasadora RP na Ukrainie, pozostałe środki zaplanowane na 2017 r. w wysokości 50,0 tys. euro zostały zaplanowane na modernizację SZT w budynku WK, której zakończenie planowane było do końca 2017 r.

(Dowód: akta kontroli str. 1488-1531)

2.2. W 2016 r. Placówka nie udzielała zamówień publicznych, do których stosuje się przepisy Pzp. W 2017 r. zostało zakończone postępowanie i zawarta umowa na *Usługi przyjmowania wniosków wizowych oraz wniosków o zezwolenie uprawniające do małego ruchu granicznego na rzecz polskich placówek zagranicznych na Ukrainie*⁴³, przeprowadzone w procedurze otwartej na podstawie art. 138g-138s, z wyłączeniem art. 138o Pzp. Badanie postępowania wykazało, że zostało ono przeprowadzone zgodnie z Pzp. W 2017 r. zostało również wszczęte postępowanie na *Opracowanie Wielobranżowej Opinii Technicznej budynków Ambasady RP w Kijowie*. Nieprawidłowość związaną w tym postępowaniem opisano w pkt 1 w części *Ustalonych nieprawidłowości*.

(Dowód: akta kontroli str. 575-637, 737-771)

Placówka nie posiadała ustalonej procedury udzielania zamówień, do których nie stosuje się Pzp ze względu na ich wartość nie przekraczającą wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30,0 tys. euro.

(Dowód: akta kontroli str. 474-490)

2.3. Szczegółowym badaniem objęto 32 wydatki (w tym 10 wydatków majątkowych) w łącznej wysokości 458,1 tys. euro⁴⁴, tj. 13,3% wydatków poniesionych w okresie objętym kontrolą (w tym 95,5% poniesionych wydatków majątkowych). Badanie wykazało między innymi, że wydatki były poprzedzone analizą potrzeb, m.in. dokonanie wydatków na SZT było związane z realizacją wniosków ISZ po przeprowadzonej wizji lokalnej budynków Ambasady. W przypadku wydatków majątkowych Placówka uzyskiwała zgodę BI na ich dokonanie. Zbadane wydatki służyły realizacji celów jednostki i były dokonywane zgodnie z umowami lub złożonymi zamówieniami (przy czym w trakcie kontroli stwierdzono przypadki nieuwzględniania w umowach lub zamówieniach niektórych elementów wymaganych na podstawie zarządzenia w sprawie umów cywilnoprawnych). Nieprawidłowości w zakresie dokonywania zbadanych wydatków opisano w części *Ustalone nieprawidłowości*.

(Dowód: akta kontroli str. 780-1040)

⁴³ Znak: AMB.KIJ.741.1.2016. Wartość szacunkowa zamówienia wyniosła 246 186,7 tys. euro i została oszacowana w oparciu o planowaną wartość złożonych w okresie umownym wniosków wizowych i wniosków o zezwolenie uprawniające do małego ruchu granicznego.

⁴⁴ Z 2016 r. – 143,8 tys. euro, z 2017 r. – 314,3 tys. euro. Wydatki dotyczyły: zakupu towarów i usług, czynszu najmu nieruchomości, zapomóg udzielanych w ramach pomocy konsularnej, świadczeń na rzecz pracowników miejscowych.

2.4. Zgodnie z § 17 ust. 1 Instrukcji DGSZ w sprawie gospodarowania składnikami majątku placówka powinna na bieżąco analizować stan majątku z uwzględnieniem jego stanu technicznego oraz przydatności do dalszego użytkowania. W Ambasadzie sporządzany był raport inwentarzowy i raport administracyjny. Raport inwentarzowy nie zawierał części informacji wyszczególnionych w § 36 ust. 1 ww. Instrukcji. Szczegółowy opis został zawarty w części *Ustalone nieprawidłowości*.

(Dowód: akta kontroli str. 414-426)

Kierownik Placówki w 2016 i w 2017 r. powołał komisje do oceny przydatności składników majątkowych, stosownie do wymogów zawartych w § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 maja 2010 r. w sprawie sposobu i trybu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego, w który wyposażone są jednostki budżetowe⁴⁵, oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 4 kwietnia 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania niektórymi składnikami majątku Skarbu Państwa⁴⁶. Powołane komisje dokonały oceny przydatności składników do dalszego użytkowania, sporządzając protokoły z przeprowadzonej oceny składników majątkowych wraz z propozycją jego zagospodarowania, załączając wykaz zużytych i zbędnych składników majątku ruchomego wraz z wartością poszczególnych składników. Propozycje komisji co do sposobu zagospodarowania majątku były w każdym przypadku zatwierdzane przez Kierownika Placówki. W wyniku działań komisji w 2016 r. zostały zlikwidowane 153, a w 2017 r. 537 środków trwałych. Ponadto, w 2016 r. dokonano sprzedaży 52 składników majątku. Ustalono, że składniki te sprzedano za cenę określoną przez komisję do oceny przydatności składników majątkowych i skreślono je z ewidencji środków pozabilansowych.

(Dowód: akta kontroli str. 1040-1041)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Postępowanie w sprawie zamówienia publicznego na *Opracowanie Wielobranżowej Opinii Technicznej budynków Ambasady RP w Kijowie* zostało przygotowane nierzetelnie i niezgodnie z Pzp, i tak:

- wartość zamówienia została oszacowana niezgodnie z art. 32 ust. 1 oraz art. 35 ust. 1 ustawy Pzp.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy Pzp podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością. Natomiast stosownie do art. 35 ust. 1 ustawy Pzp ustalenia wartości zamówienia dokonuje się nie wcześniej niż 3 miesiące przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, jeżeli przedmiotem zamówienia są dostawy lub usługi.

Według decyzji nr 62/2017 kierownika zamawiającego z 30 września 2017 r. szacunkowa wartość zamówienia wyniosła 559,4 tys. zł (co stanowi równowartość 134,0 tys. euro) i została ustalona w listopadzie 2016 r., tj. 11 miesięcy przed wszczęciem postępowania. Taka sama wartość została ujęta w planie zamówień publicznych Ambasady na 2017 r. W dokumentacji postępowania nie było informacji dotyczących sposobu szacowania wartości zamówienia. Jak wyjaśnił Ambasador RP na Ukrainie, przyjęcie takiej wartości prawdopodobnie było związane z zapisem zawartym w zarządzeniu DGSZ Nr 11 z 16 listopada 2017 r. w sprawie wyrażania zgody na udzielanie zamówień publicznych w placówkach zagranicznych, zgodnie

⁴⁵ Dz. U. Nr 114 poz. 761, ze zm. Uchylone z dniem 1 stycznia 2017 r.

⁴⁶ Dz. U. poz. 729. Obowiązuje od 7 kwietnia 2017 r.

z którym taka zgoda nie jest wymagana w przypadku zamówień o wartości nieprzekraczającej 135,0 tys. euro, ujętych w planie zamówień publicznych placówki.

(Dowód: akta kontroli str. 501-508, 738-771)

NIK zauważa, że szacowanie wartości zamówienia jest istotną czynnością z punktu widzenia zamawiającego, ponieważ od niej zależy m.in. decyzja o stosowaniu do zamówienia przepisów ustawy Pzp, a także planowanie środków, jakie zamawiający zamierza przeznaczyć na realizację zamówienia. W ocenie NIK, do szacowania wartości zamówienia na wielobranżową opinię techniczną można wykorzystać, po zaktualizowaniu, dane posiadane przez BI, dotyczące analogicznych zamówień.

- potencjalnych wykonawców zaproszono do składania ofert po wszczęciu postępowania, ale przed powołaniem komisji przetargowej i przed wyborem trybu postępowania, co było niezgodne z § 10 ust. 3 Wytycznych dotyczących udzielania zamówień publicznych przez placówki zagraniczne, stanowiących załącznik do zarządzenia Ministra Spraw Zagranicznych nr 11 z 10 listopada 2016 r. w sprawie *Wytycznych dotyczących udzielania zamówień publicznych przez placówki zagraniczne*.

Postępowanie w sprawie przedmiotowego zamówienia zostało wszczęte ww. decyzją nr 62 z 30 września 2017 r. W dniu 2 października 2017 r. Pani Barbara Sierant-Gębarowska, kierownik WA, wysłała e-mail do siedmiu potencjalnych oferentów z prośbą o przedstawienie oferty na opracowanie opinii technicznej budynków Ambasady (oferty przesłało dwóch wykonawców). Komisja przetargowa do przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego została powołana przez kierownika zamawiającego 9 października 2017 r.⁴⁷, tj. 9 dni po wszczęciu postępowania. W dniu 23 października 2017 r. komisja przetargowa przyjęła, że ze względu na wartość oferty, która jest niższa od kwoty określonej w art. 4 pkt 8 ustawy Pzp, ustawa o zamówieniach publicznych nie ma zastosowania do zamówienia.

Zgodnie z § 10 ust. 3 ww. wytycznych do obowiązków komisji przetargowej należy m.in. przygotowanie wniosku z propozycją zastosowania w postępowaniu jednego z trybów przewidzianych w ustawie, a także projektu specyfikacji istotnych warunków zamówienia, zaproszenia do składania ofert, zaproszenia do dialogu lub zaproszenia do negocjacji. W przedmiotowym zamówieniu najpierw wszczęto postępowanie, następnie zaproszono wykonawców do składania ofert, a dopiero potem powołano komisję przetargową do przygotowania i przeprowadzenia postępowania.

Jak podał Kierownik Placówki, wiedzę na temat kolejności czynności w przedmiotowym postępowaniu posiada była kierownik WA, Pani Barbara Sierant-Gębarowska.

(Dowód: akta kontroli str. 501-508)

NIK zauważa, że za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania odpowiada kierownik zamawiającego, który wydał decyzje o wszczęciu postępowania i powołaniu komisji przetargowej.

- nie zweryfikowano ceny zaproponowanej przez jednego z dwóch oferentów pod kątem przesłanek wystąpienia rażąco niskiej ceny w związku z art. 90 ust. 1 ww. ustawy Pzp.

⁴⁷ Decyzja nr 63/2017.

W odpowiedzi na zapytanie cenowe oferty przekazało dwóch wykonawców, proponując wykonanie przedmiotu zamówienia za 9,5 tys. euro i za 116,5 tys. euro. Komisja przetargowa nie zwróciła się do oferenta proponującego niższą cenę o wyjaśnienie na podstawie art. 90 ust. 1 Pzp, ograniczając się do wyjaśnienia, jaki zakres przedmiotowy prac oferuje wykonawca proponujący najniższą cenę.

(Dowód: akta kontroli str. 501-508, 738-771)

W ocenie NIK brak dokładnego zbadania możliwości realizacji zadania za oferowaną cenę skutkuje ryzykiem wyboru wykonawcy, który nie będzie w stanie zrealizować przedmiotu zamówienia za oferowaną cenę.

2. Nie udokumentowano, w sześciu⁴⁸ z 32 zbadanych wydatków, wyboru oferty zgodnie z zasadą uczciwej konkurencji lub że niemożliwe było porównanie ofert., co było niezgodne z § 6 zarządzenia w sprawie umów cywilnoprawnych, stanowiącego, że umowy, do których nie ma zastosowania ustawa Pzp powinny być zawierane z zastosowaniem zasad uczciwej konkurencji, to jest na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty chyba, że szczególny charakter przedmiotu umowy uzasadnia zastosowanie innego sposobu wyboru kontrahenta. Dokumentacja dotycząca zawarcia umowy powinna w sposób jednoznaczny dowodzić, że wybrana została oferta najkorzystniejsza lub, że niemożliwe było porównanie ofert.

Jak wyjaśnił Ambasador RP na Ukrainie przyczyną było błędne pod względem formalnym procedowanie umów przez WA, a w przypadku umowy ubezpieczenia kontynuacja wieloletniej współpracy z firmą, z którą wcześniej zawarto umowę.

(Dowód: akta kontroli str. 476-490, 780-790, 824-827, 875-879, 901-913)

3. Brak paraf, podpisu i pieczęci głównego księgowego oraz radcy prawnego na umowach lub innych dokumentach zawierających oświadczenie woli dotyczące zaciągania zobowiązań, w ramach zbadanej próby 29 wydatków (w przypadku trzech wydatków kontrolującym nie przedłożono umowy albo innego dokumentu zawierającego oświadczenie woli dotyczące usług). Było to niezgodne z art. 54 ust. 1 pkt. 3 upf oraz § 11 ust. 2 zarządzenia w sprawie umów cywilnoprawnych.

Zgodnie z art. 54 ust. 1 pkt 3 upf, obowiązkiem głównego księgowego jest dokonywanie wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym, kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych. Art. 54 ust. 3 upf precyzuje, że dowodem dokonania przez głównego księgowego wstępnej kontroli jest jego podpis złożony na dokumentach dotyczących danej operacji. Ponadto zgodnie z zarządzeniem w sprawie umów cywilnoprawnych, umowa może być zawarta po jej pozytywnym zaopiniowaniu przez głównego księgowego, radcę prawnego, a akceptacja następuje poprzez złożenie parafy na każdej stronie oraz podpisu i pieczęci osoby opiniującej oraz daty na ostatniej stronie (§ 11 ust. 1 pkt 3 i ust. 2).

Jak wyjaśnił Ambasador RP na Ukrainie, przyczyną powyższego były błędy pracowników WA, a w odniesieniu do głównego księgowego brak jest możliwości sprawdzenia, czy umowy były opiniowane ze względu na wakat na stanowisku głównego księgowego. NIK zauważa, że potwierdzenie dokonania opiniowania w sposób określony w upf i zarządzeniu w sprawie umów cywilnoprawnych

⁴⁸ Wydatków na: 1. Uporządkowanie oraz zarchiwizowanie 55 m.b. zasobów aktowych placówki w 2016 r. (poz. ks. 6117), 2. Ubezpieczenie budynku i majątku Ambasady RP na Ukrainie w 2017 r. (poz. ks. 1282), 3. Instalację klimatyzatora w 2017 r. (poz. ks. 991), 4. Zakup trzech sztuk klimatyzatorów do pomieszczeń reprezentacyjnych Ambasady w 2016 r. (poz. ks. 5838), 5. Prace instalacyjno-montażowe tych klimatyzatorów w 2016 r. (poz. ks. 5988), 6. Wymianę pionu kanalizacyjnego oraz prace remontowo-naprawcze w trzech łazienkach, przez które pion przechodzi w 2016 r. (poz. ks. 5985).

w jednoznaczny sposób dokumentowałyby, że dokonano wstępnej kontroli operacji gospodarczych.

W umowie zlecenia nr 140 z 13 grudnia 2016 r., dotyczącej uporządkowania oraz zarchiwizowania części zasobów aktowych jednostki, brak było również potwierdzenia dokonania akceptacji umowy przez dyrektora lub zastępcę dyrektora komórki organizacyjnej właściwej w sprawach osobowych. Umowa została wprawdzie przesłana do Biura Spraw Osobowych MSZ, ale dopiero 16 grudnia 2016 r., czyli już po zawarciu umowy⁴⁹. Według wyjaśnień Ambasadora RP na Ukrainie, przyczyną były błędy pracowników WA.

(Dowód: akta kontroli str. 476-490, 642-664, 780-790)

4. Brak protokołów odbioru w 11 przypadkach zakupu towarów i usług⁵⁰ w ramach zbadanej próby 32 wydatków, co było niezgodne z § 18 ust. 1 zarządzenia w sprawie umów cywilnoprawnych.

Na podstawie § 18 ust. 1 zarządzenia w sprawie umów cywilnoprawnych wypłata wynagrodzenia przewidzianego umową uzależniona jest od potwierdzenia jej należytego i terminowego wykonania po dokonaniu odbioru przedmiotu umowy. Potwierdzenie wykonania może mieć formę protokołu odbioru, sprawozdania, zatwierdzenia sprawozdania lub adnotacji na fakturze (rachunku) wystawionej (wystawionym) przez kontrahenta i oznacza akceptację wykonania umowy. W przypadku dokonywania odbioru przedmiotu umowy w formie adnotacji na fakturze kontrahenta w opisie należy jednoznacznie stwierdzić, że przedmiot umowy został wykonany zgodnie z postanowieniami umowy i wyznaczonymi w niej terminami (§ 18 ust. 3). Według wyjaśnień Ambasadora RP na Ukrainie przyczyną były m.in. błędy pracowników WA, dostarczenie sprzętu kurierem do magazynu MSZ w Warszawie. Pan Jan Piekło wskazał również na dokumenty dotyczące wydania z magazynu prześwietlarki RTG i protokół załadunku oraz dokumenty z agencji celnej w przypadku zakupu elektronarzędzi, które w opinii NIK dotyczą samego faktu wydania lub tranzytu rzeczy i nie mogą zastąpić przewidzianego w regulacjach wewnętrznych potwierdzenia wykonania przedmiotu umowy lub zamówienia, zgodnie z wymaganiami w nich zawartymi.

(Dowód: akta kontroli str. 476-490, 642-653)

5. Odbiór prac wynikający z umowy nr 140 z 13 grudnia 2016 r. został dokonany przez kierownika WA, będącego w stosunku pokrewieństwa z wykonawcą umowy, co było niezgodne z § 7 zarządzenia w sprawie umów cywilnoprawnych. Przepis ten stanowi, że podwykonawcą zawartej umowy nie może być osoba pozostająca w stosunku pokrewieństwa, tj. m.in. zstępny osoby uczestniczącej w procesie merytorycznego odbioru przedmiotu umowy. Odbioru przedmiotu ww. umowy dokonała Pani Barbara Sierant-Gębarowska, ówczesny kierownik WA, podczas gdy wykonawcą był jej syn.

Jak podał Pan Jan Piekło, na protokole odbioru jako zleceniodawca podpisała się Pani Barbara Sierant-Gębarowska, co było niezgodne z umową, w której jako zleceniodawcę wymieniono Ambasadora RP na Ukrainie.

(Dowód: akta kontroli str. 476-490, 780-790)

⁴⁹ Claris AMB.KIJ.CL.203.2016.

⁵⁰ Wydatków na: 1. Zakup telefonów komórkowych i drukarki, w 2016 r. (poz. ks. 5840), 2. Zakup zestawu komputerowego typu TEMPEST (poz. ks. 5983, 5984), 3. Zakup szafy SAIK KEY w 2017 r. (poz. ks. 989), 4. Zakup zestawu dla operatora Zintegrowanego Systemu SAIK w 2017 r. (poz. ks. 988), 5. Zakup elektronarzędzi, w 2016 r. (poz. ks. 4889), 6. Zakup prześwietlarki RTG w 2016 r. (poz. ks. 5986), 7. Zakup trzech sztuk klimatyzatorów do pomieszczeń reprezentacyjnych Ambasady w 2016 r. (poz. ks. 5838), 8. Prace instalacyjno-montażowe tych klimatyzatorów w 2016 r. (poz. ks. 5988), 9. Wymianę rury odpływowej w 2016 r. (poz. ks. 6187), 10. Instalację klimatyzatora w 2017 r. (poz. ks. 991), 11. Prace remontowo-budowlane w sekretariacie Placówki i gabinecie Ambasadora RP w 2017 r. (poz. ks. 3726).

W opinii NIK obowiązujące w Ambasadzie zasady obiegu dokumentów powinny zapewniać weryfikację, czy osobą uczestniczącą w procesie odbioru umowy jest osoba uprawniona.

6. Niespełnieniu wymogów dotyczących treści umów cywilnoprawnych w przypadku siedmiu z 32 zbadanych wydatków.

Na podstawie § 9 MSZ Nr 13 w zawieranych przez Placówkę umowach należy zawrzeć postanowienia dotyczące m.in. terminów wykonania umowy czy kar umownych, precyzyjnego opisu przedmiotu umowy, sposobu, miejsca i formy odbioru przedmiotu umowy. W przypadku siedmiu z 32 zbadanych wydatków⁵¹ przedmiot umowy był realizowany na podstawie zamówienia składanego pocztą e-mail lub poprzez przekazanie oświadczenia woli o złożeniu zamówienia zgodnego z ofertą wykonawcy. Jak wyjaśnił Kierownik Placówki, przyczyną było m.in. błędne prowadzenie spraw przez WA.

(Dowód: akta kontroli str. 476-490, 642-665, 791-825, 828-858, 932-943)

W opinii NIK brak umieszczenia w umowach/zamówieniach zapisów zabezpieczających interesy Placówki może mieć negatywne skutki dla jej działalności np. ze względu na brak możliwości wyegzekwowania realizacji przedmiotu umowy w pożądanym terminie.

7. Nie naliczono kary umownej wykonawcy prac polegających na wymianie pionu kanalizacyjnego oraz pracach remontowo-naprawczych w trzech łazienkach⁵², mimo sześciodniowego opóźnienia w stosunku do terminu określonego w umowie.

Umowa z wykonawcą przewidywała, że przedmiot umowy zostanie wykonany w ciągu siedmiu dni od przekazania wykonawcy terenu budowy. (rozpoczęcie robót nastąpiło 5 grudnia 2016 r. i zostało zakończone 18 grudnia 2016 r.⁵³), tj. w ciągu 13 dni od rozpoczęcia robót. Kara umowna za opóźnienie powinna wynieść 1 992 euro, zgodnie z § 10 ust. 1 pkt 1 umowy z wykonawcą.

Według wyjaśnień Pana Jana Piekło, Ambasadora RP na Ukrainie, nienaliczenie kary umownej jest wynikiem zaniechania byłego kierownik WA.

(Dowód: akta kontroli str. 476-490, 901-913)

8. Nie dopełniono obowiązku pisemnego poinformowania kontrahenta o odstąpieniu od realizacji umowy nr 124/2016 z 22 listopada 2016 r. (na wykonanie modernizacji systemu CCTV). Od realizacji umowy odstąpiono już w grudniu 2016 r., natomiast kontrahent w formie pisemnej został o tym poinformowany dopiero 8 grudnia 2017 r. (tj. w trakcie kontroli NIK). Stanowiło to naruszenie § 16 ust.1 zarządzenia w sprawie umów cywilnoprawnych określającym, że zawarcie umowy oraz jej każdorazowa zmiana wymaga zachowania formy pisemnej pod rygorem nieważności.

W dniu z 22 listopada 2016 r. została zawarta z kontrahentem umowa nr 124/2016 dotycząca wykonania modernizacji systemu CCTV. Umowa ta nie została wykonana w planowanym w umowie terminie (listopad-grudzień 2016 r.). Jak wyjaśnił Kierownik Placówki, umowa ta została formalnie rozwiązana 8 grudnia 2017 r.

(Dowód: akta kontroli str. 642-664, 976-984)

⁵¹ Wydatków na: 1. Zakup telefonów komórkowych i drukarki w 2016 r. (poz. ks. 5840), 2. Zakup zestawu komputerowego typu TEMPEST w 2016 r. (poz. ks. 5983, 5984), 3. Zakup szafy SAIK KEY w 2017 r. (poz. ks. 989), 4. Zakup zestawu dla operatora Zintegrowanego Systemu SAIK w 2017 r. (poz. ks. 988), 5. Zakup subskrypcji na oprogramowanie Blackberry Enterprise Server Gold w 2017 r. (poz. ks. 1640), 6. Zakup elektronarzędzi w 2016 r. (poz. ks. 4889), 7. Zakup prześwietlarki RTG w 2016 r. (poz. ks. 5986).

⁵² Prowadzonych na podstawie umowy z 5 grudnia 2016 r. nr 142/2016.

⁵³ Protokół odbioru robót z 18 grudnia 2016 r.

NIK zwraca uwagę, że odstąpienie od realizacji umowy powinno zostać niezwłocznie udokumentowane, co pozwoli uniknąć ewentualnych sporów dotyczących praw i obowiązków stron umowy.

9. Dokonywano płatności zaliczkowych (z góry) lub przed odbiorem przedmiotu umowy w przypadku trzech z 32 zbadanych wydatków na łączną kwotę 54,6 tys. euro, co było niezgodne z art. 44 ust. 2 i ust. 3 pkt 3 ufp i § 15 ust. 6 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych oraz § 18 ust. 1 zarządzenia w sprawie umów cywilnoprawnych; i tak:

- za prace remontowe sieci kanalizacyjnej – wymianę rury odpływowej w 2016 r. zapłaty w wysokości 2,2 tys. euro dokonano 23 grudnia 2016 r., na podstawie rachunku – faktury, wystawionego przez lokalnego kontrahenta 19 grudnia 2016 r. Umowę w formie pisemnej zawarto z kontrahentem 22 grudnia 2016 r. wskazując w niej termin rozpoczęcia robót: 27 grudnia 2016 r. Jak wyjaśnił Ambasador RP na Ukrainie, płatność zaliczkową przewiduje umowa zawarta z wykonawcą. NIK zauważa, że na podstawie wymienionych na wstępie przepisów brak jest możliwości zawierania w umowach z kontrahentami zapisów przewidujących płatności zaliczkowe;

(Dowód: akta kontroli str. 476-490, 514-555, 1001-1006)

- za modernizację SZT w budynku Ambasady RP w Kijowie w 2016 r. płatności w wysokości 27,0 tys. euro dokonano niezgodnie z zawartą umową, która w § 8 ust. 5 przewidywała, że podstawą wystawienia przez wykonawcę faktury będzie potwierdzenie przez zamawiającego prawidłowości wykonania przedmiotu umowy w formie końcowego protokołu odbioru. Płatność nastąpiła 21 grudnia 2016 r., na podstawie faktury wystawionej 14 grudnia 2016 r. i zatwierdzonej 16 grudnia 2016 r., tj. 31 dni przed podpisaniem protokołu odbioru końcowego robót (z 21 stycznia 2017 r.). Wcześniej (20 grudnia 2016 r., a więc cztery dni po zaakceptowaniu dowodu księgowego) został podpisany protokół odbioru prac, w którym zawarto m.in. informację, że *zakres prac został wykonany częściowo z powodu nieprzewidzianej potrzeby dostosowania systemów do potrzeb integracji w Platformie VENO oraz wypadków losowych (warunki atmosferyczne), a także konieczności uzyskania dokumentacji technicznej z BI MSZ. Wykonawca deklaruje wznowienie prac 4 stycznia 2017 r. i zakończenie ich do dnia 20 stycznia 2017 r.* Komisja dokonująca odbioru prac 20 grudnia 2016 r. stwierdziła także, że na podstawie przedstawionych dokumentów oraz dokładnej kontroli uznaje wykonane dotychczas roboty za wykonane (w protokole nie opisano jednak, które roboty zostały wykonane, a które nie). Jak wyjaśnił Kierownik Placówki w grudniu 2016 r. dokonano fizycznego montażu wszystkich elementów systemu, a zapis o konieczności wykonania prac do 20 stycznia 2017 r. miał na celu zabezpieczenie interesu Placówki. W opinii NIK należy realizację umowy zapewnić może uzależnienie wypłaty wynagrodzenia od pełnej realizacji prac przewidzianych w tej umowie;

(Dowód: akta kontroli str. 476-490, 723-732, 944-975)

- za zakup prześwietlarki RTG w 2016 r. zapłata w wysokości 25,4 tys. euro nastąpiła 26 grudnia 2016 r., natomiast odbiór przedmiotu umowy przez pracowników Placówki 20 stycznia 2017 r., tj. 25 dni po dokonaniu płatności. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że w zamówieniu złożonym przez Ambasadę⁵⁴ nie określono sposobu, miejsca i formy odbioru przedmiotu umowy,

⁵⁴ Zamówienie nr AMB.KIJÓ.8350.1.2016 z 28 października 2016 r.

ograniczając się jedynie do wskazania, że płatność nastąpi na podstawie otrzymanej faktury. W fakturze określono termin płatności na 30 dni od daty uruchomienia urządzenia. Ambasador RP na Ukrainie podał, że odbioru prześwietlarki dokonano 20 stycznia 2017 r., ponieważ wtedy udało się zorganizować odpowiedni samochód kurierski MSZ.

(Dowód: akta kontroli str. 476-490, 799-810)

NIK zauważa, że prace i dostawy powinny być planowane w taki sposób i w takich terminach, aby płatności były dokonywane dopiero po realizacji przedmiotu umowy, co pozwoli na właściwe zabezpieczenie interesów Placówki i wyeliminowanie ryzyka niewłaściwego wywiązania się kontrahenta z realizacji przedmiotu umowy.

10. Przeprowadzenie w okresie grudzień 2016 r. – styczeń 2017 r. modernizacji SZT w budynku Ambasady z wykorzystaniem elementów SZT zakupionych w grudniu 2015 r., co wskazuje na nierzetelne planowanie zadań inwestycyjnych w tym zakresie.

W grudniu 2015 r. Placówka nabyła elementy SZT (zestawy CCTV i serwer do integracji systemu) za kwotę 26,6 tys. euro. Wyposażenie to została zamontowane i zintegrowane dopiero 2 grudnia 2016 r., a do tego czasu było przechowywane w pomieszczeniu służbowym Regionalnego Administratora SZT.

Kierownik Placówki wyjaśnił, że w ramach środków na 2015 r. można było zakupić sam sprzęt (wydatek w grudniu), a montaż miał nastąpić w roku następnym, czyli 2016 r.

(Dowód: akta kontroli str. 642-664, 944-975)

Zdaniem NIK inwestycje powinny być planowane kompleksowo, a dzielenie zadań w ramach dostępnych limitów w planie stwarza ryzyko długiego oczekiwania na ich wprowadzenie do użytkowania jako całości oraz utraty gwarancji w przypadku ewentualnej wady urządzenia. Należy również zwrócić uwagę, że ze względu na postęp technologiczny urządzenia techniczne mogą szybko tracić swoją użyteczność.

11. Nierzetelnie sporządzono Raport inwentarzowy na dzień 31 grudnia 2016 r., i tak raport ten nie zawierał:

- części organizacyjnej (dotyczącej struktury organizacyjnej i opisu stanowisk pracowników miejscowych), co było niezgodne z § 36 ust. 1 pkt 1 Instrukcji DGSZ w sprawie gospodarowania składnikami majątku,
- pełnych informacji odnośnie stanu ksiąg inwentarzowych, stanu składników majątkowych, stanu magazynów, co było niezgodne z § 36 ust. 1 pkt 2 ww. Instrukcji.

Ustalono, że w pomieszczeniach Ambasady nie wywieszono kart pomieszczeń, a karty wyposażenia mieszkań i karty wyposażenia indywidualnego nie były na bieżąco aktualizowane (w raporcie podano, że karty inwentarzowe pomieszczeń, karty wyposażenia mieszkań i karty wyposażenia indywidualnego są na bieżąco aktualizowane). Także nierzetelnie podano wartość ewidencyjną nieruchomości (Ambasady), bowiem jak ustalono dopiero w marcu 2017 r. dokonano wpisów dotyczących przeprowadzonych remontów, które miały miejsce w latach 2012-2015.

(Dowód: akta kontroli str. 425-426, 509-513)

Jak podał Kierownik Placówki zapisy w raporcie inwentarzowym wynikają z wiedzy osoby bezpośrednio dokonującej wpisów lub osoby ją nadzorującej.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze. Na ocenę mają wpływ liczne i istotne nieprawidłowości związane z planowaniem i dokonywaniem zakupów towarów i usług.

3. Rzetelność klasyfikowania i ewidencjonowania składników majątku trwałego w placówce.

Opis stanu faktycznego

3.1. W *Dokumentacji opisującej przyjęte zasady (politykę) rachunkowości w Ambasadzie RP w Kijowie*⁵⁵ zapisano m.in. co rozumie się pod pojęciem środki trwałe oraz ich podział. Wskazano, że środki trwałe ewidencjonuje się w księgach rachunkowych na kontach 011 (środki trwałe) i 013 (pozostałe środki trwałe) oraz, że środki trwałe do wartości stanowiącej równoważność 500 euro, wartości niematerialne i prawne oraz materiały zalicza się do kosztów placówki bezpośrednio po ich nabyciu. Podano również, że środki trwałe nie podlegają umorzeniu i amortyzacji. W *Instrukcji obiegu oraz kontroli dokumentów i dowodów księgowych w Ambasadzie Rzeczypospolitej w Kijowie*⁵⁶ podano ogólne zasady dotyczące dokumentowania spraw dotyczących środków trwałych.

(Dowód: akta kontroli str. 1244-1292)

3.2. Zgodnie z § 13 ust. 6 Instrukcji DGSZ w sprawie gospodarowania składnikami majątku, za właściwe prowadzenie ksiąg inwentarzowych odpowiada kierownik administracyjny lub intendent. W Ambasadzie za prowadzenie gospodarki inwentarzowej, w tym prowadzenie ksiąg inwentarzowych, kart inwentarzowych pomieszczeń, kart wyposażenia mieszkań, kart wyposażenia indywidualnego, nanoszenie oznakowania składników majątku, sporządzanie protokołów wyceny i skreślenia z ewidencji środków bilansowych i pozabilansowych odpowiadał kierowca-intendent Pan Roman Wnorowski (do 25 sierpnia 2017 r.). Z dniem 25 sierpnia 2017 r. obowiązki intendenta przejął Pan Ryszard Wójcik⁵⁷, skierowany przez MSZ do pracy w Placówce jako kierowca.

W Ambasadzie prowadzono (odręcznie) odrębnie:

- Księgę Inwentarzową, w której ujmowano m.in. środki trwałe – budynki, środki transportowe oraz obrazy i dzieła sztuki (dobra kultury);
- Księgi Inwentarzowe Środków Pozabilansowych, w których ujmowano przedmioty o wartości równej lub wyższej od 25 euro i niższej od 500 euro.

Zgodnie z § 8 ust. 7 Instrukcji, *pochodnymi zapisów w księgach inwentarzowych są: karta inwentarzowa pomieszczenia, karta wyposażenia mieszkania oraz karta wyposażenia indywidualnego. Karty winny zawierać spis wszystkich zgromadzonych w danym pomieszczeniu lub mieszkaniu środków bilansowych, pozabilansowych oraz materiałów. Karta wyposażenia indywidualnego winna zawierać spis wszystkich składników majątku oddanych pracownikowi w indywidualne użytkowanie. Zasady prowadzenia kart zostały określone w § 14 ust. 1-9 Instrukcji DGSZ w sprawie gospodarowania składnikami majątku, a stosownie do § 15 ust. 5 ww. Instrukcji, karty wyposażenia indywidualnego i karty wyposażenia mieszkań przechowywane są w teczce osobowej pracownika.*

Kontrola wykazała, że w dokumentacji Placówki znajdują się karty wyposażenia indywidualnego dla 21 z 24 pracowników⁵⁸, oraz karty wyposażenia mieszkań

⁵⁵ Zatwierdzona przez Ambasadora Henryka Litwina w dniu 20 stycznia 2014 r.

⁵⁶ Zatwierdzoną przez Ambasadora Henryka Litwina w dniu 1 stycznia 2016 r.

⁵⁷ Przyjęcie obowiązków nastąpiło na podstawie Protokołu przekazania – przejścia stanowiska pracy intendenta.

⁵⁸ Segregator – pod nazwą *karty wyposażenia indywidualnego*. Podana liczba 21 pracowników dotyczy kart podpisanych. Nie wzięto pod uwagę kart z adnotacją oddane.

założone dla 13 pracowników⁵⁹. W zakresie założonych kart szczegółowy opis został zawarty w części *Ustalone nieprawidłowości*.

3.3. Zgodnie z § 13 ust. 3 Instrukcji DGSZ w sprawie gospodarowania składnikami majątku w Księdze Inwentarzowej wprowadza się salda wartościowe dla każdego działu. Kontrola wykazała, że salda wartościowe dla każdej grupy środków trwałych były zgodne z saldami księgowymi wg stanu na 31 grudnia 2016 r. oraz 30 czerwca 2017 r.

3.4. Na podstawie badania 10 wydatków związanych z zakupem lub modernizacją składników majątkowych ustalono, że z wyjątkiem trzech przypadków opisanych w części *Ustalone nieprawidłowości*, nabyte składniki majątkowe ujmowano w ewidencji do właściwych grup rodzajowych i w wysokości ustalonej zgodnie z art. 28 ust. 2 uor.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Księga Inwentarzowa prowadzona jest nierzetelnie, w sposób uniemożliwiający bieżącą kontrolę stanu majątku i tak, w Księdze tej:

- znajdują się podwójne numery stron; po stronie 1-57 są strony 48-49, dalej strony 50-57 (niezapisane) i strony 59-97, a jak wyjaśnił Kierownik Placówki *jest to wynik błędu popełnionego w 2004 r.*;
- nie zaznaczono w 28 (na 30) przypadkach u kogo znajduje się dany przedmiot/wyposażenie lub podano jego nieaktualną lokalizację, co było niezgodne z § 9 ust. 4 Instrukcji DGSZ w sprawie gospodarowania składnikami majątku, który wskazuje, że wszystkie zmiany dotyczące składników majątku (przemieszczenia, przekazanie) winny być bezzwłocznie dokumentowane w odpowiednich księgach inwentarzowych, a przyczyną, jak wyjaśnił Kierownik Placówki, *jest wakat na stanowisku intendenta*;
- w ewidencji inwentarzowej i księgowej nie uwzględniono skutków przeprowadzonych w 2016 r.: modernizacji systemów zabezpieczeń technicznych w budynku Ambasady o wartości 27,0 tys. euro⁶⁰ oraz prac polegających na wygradzeniu dachu budynku Placówki o wartości 17,6 tys. euro, co stanowiło naruszenie § 20 ust. 1 Instrukcji DGSZ w sprawie gospodarowania składnikami majątku. Prace te zwiększyły wartość budynku, co nie zostało uwzględnione ani w księdze inwentarzowej ani w księgach rachunkowych na koncie 011, co miało wpływ na sprawozdawczość finansową Placówki (bilans 2016) Jak wyjaśnił, Ambasador RP na Ukrainie *było to prawdopodobnie wynikiem błędu pracownika odpowiadającego wówczas merytorycznie za ten obszar*;
- w ewidencji inwentarzowej i księgowej nieprawidłowo obliczono wartość początkową trzech środków trwałych – klimatyzatorów do pomieszczeń reprezentacyjnych Ambasady, nie uwzględniając kosztu ich montażu tj. zaniżając ich wartość łącznie o 8,3 tys. euro, co stanowiło naruszenie art. 28 ust. 2 uor oraz § 9 ust. 2 Instrukcji DGSZ w sprawie gospodarowania składnikami majątku. Zaniżoną wartość zaksięgowano również na koncie 011 co miało wpływ na sprawozdawczość finansową Placówki (bilans 2016). Jak wyjaśnił Ambasador RP Ukrainie, *wynikało to najprawdopodobniej z nieuwagi wprowadzającego lub*

⁵⁹ Segregator – pod nazwą *karty wyposażenia mieszkań*. Podana liczba dotyczy 13 pracowników dla których założonych jest 20 kart (dotyczy kart podpisanych). Nie wzięto pod uwagę kart z adnotacją oddane.

⁶⁰ W 2016 r. Ambasada przeprowadziła modernizację systemów zabezpieczeń technicznych, obejmującą m.in. dostawę urządzeń, ich montaż i integrację.

też było niestarannością spowodowaną nadmiarem zadań realizowanych przez niego na polecenie bezpośredniego przełożonego;

- w 9 na 10 zbadanych przypadków nieterminowo dokonano wpisów dotyczących wyposażenia⁶¹, co było niezgodne z § 8 ust. 5 Instrukcji w sprawie gospodarowania składnikami majątku, który wskazuje, że zapisy nabycia środków bilansowych powinny być dokonane w Księdze Inwentarzowej najpóźniej w dniu przekazania do użytkowania. Przyczyną jak podał Kierownik Placówki, *było łącznie obowiązków intendenta z zadaniami kierowcy. Brak czasu rzutował na terminowość realizacji niektórych czynności formalnych. Pełna obsada kadrowa urzędu i zastosowanie odpowiedniego nadzoru przez nowego kierownika WA pozwoli na wyeliminowanie podobnych nieprawidłowości;*
- nie podano powodów skreśleń przedmiotów i wyposażenia, co było niezgodne z treścią określoną w kolumnie 5 Księgi inwentarzowej, która wskazuje, aby podać przyczyny skreśleń. Jak podał Kierownik Placówki był to *błąd pracownika odpowiedzialnego za prowadzenie ksiąg (uznał, że numer protokołu w tej rubryce będzie wystarczający);*
- w jednym przypadku dokonano wpisu dotyczącego zakupu jednej drukarki z akcesoriami, pomimo, że z faktury wynika, że zakupiono dwa takie urządzenia⁶², co stanowiło naruszenie § 8 ust. 5 Instrukcji DGSZ w sprawie gospodarowania składnikami majątku. Jak wyjaśnił Kierownik Placówki *nie są mi znane przyczyny wpisania przez intendenta do księgi tylko jednej drukarki. Nieprawidłowość ta nie została jednak wychwycona przez bezpośredniego przełożonego.*

(Dowód: akta kontroli str. 376)

2. Badanie 10 dowodów księgowych wykazało, że:

- na czterech fakturach⁶³ nie podano, do jakich grup inwentarzowych należy wpisać dane urządzenia, pomimo że § 25 ust. 2 Instrukcji DGSZ w sprawie gospodarki składnikami majątku stanowi, że na fakturze lub rachunku wpisuje się numer inwentarzowy, pod którym środek podstawowy został wpisany do księgi inwentarzowej. Jak wyjaśnił Kierownik Placówki *było to wynikiem błędu intendenta. Łączenie obowiązków intendenta z zadaniami kierowcy rzutowało na terminowość realizacji niektórych czynności formalnych;*
- w jednym przypadku dane na fakturze dotyczące sposobu ujęcia zakupionych składników majątku w ewidencji inwentarzowej były niezgodne z danymi wpisanymi do Księgi inwentarzowej⁶⁴, a powodem jak wyjaśnił Kierownik Placówki *był błąd pracownika dokonującego opisu.*

3. Badanie zasad prowadzenia kart inwentarzowych pomieszczeń, wyposażenia indywidualnego i mieszkań wykazało, że:

- w pomieszczeniach Ambasady nie umieszczono kart inwentarzowych pomieszczenia, pomimo, że obowiązek ten wynika z § 14 ust. 2 i 3 Instrukcji DGSZ w sprawie gospodarki składnikami majątku;

⁶¹ Wpisów w Księdze inwentarzowej dokonano w marcu 2017 r., pomimo, że remonty i modernizacje przeprowadzono w okresie 2012 - 2015 r. (pięć pozycji), zakup telefonów i prześwietlarki miał miejsce w grudniu 2016 r. zakup elektronarzędzi i wielofunkcyjnego testera miał miejsce w październiku 2016 r. Ponadto w dniu 2 lutego 2017 r. dokonano skreślenia trzech samochodów, które zostały sprzedane w październiku i grudniu 2016 r.

⁶² Faktura z dnia 30 września 2016 r. nr FP/003492/2016.

⁶³ Dotyczy robót wejścia głównego Ambasady, prac budowlanych w kuchni Ambasady, budowy toalety w budynku B, wygrodenia dachu.

⁶⁴ Na fakturze z 7 grudnia 2016 r. nr 16/12/FVE/HHL/003 podano, że: telefony wpisano do grupy 06 pod pozycjami 481-583 (w Księdze zakup ten zaewidencjonowano pod pozycjami 481-491), drukarkę wpisano do grupy 06 pod pozycją 583 (w Księdze zakup ten zaewidencjonowano w grupę 04 pod pozycją 581).

- Placówka nie dysponuje wiedzą w ilu mieszkaniach znajduje się wyposażenie Placówki, tym samym nie można określić faktycznej liczby pracowników, dla których karty wyposażenia mieszkań winny być sporządzone;
- nie zostały sporządzone karty wyposażenia indywidualnego dla 24 z 43 pracowników placówki, którym oddano do użytkowania sprzęt komputerowy i telefony służbowe⁶⁵, co stanowi naruszenie § 15 ust. 4 Instrukcji DGSZ w sprawie gospodarki składnikami majątku, która stanowi, że składniki majątku przekazane pracownikowi do indywidualnego użytkowania należy wpisać do karty wyposażenia indywidualnego.

Jak wyjaśnił Kierownik Placówki karty inwentarzowe pomieszczeń sporządzone są w wersji elektronicznej⁶⁶. Nie umieszczono ich w pomieszczeniach wskutek błędu osoby odpowiedzialnej za realizację tego obowiązku i brak odpowiedniego nadzoru ze strony bezpośredniego przełożonego.

Odnośnie kart wyposażenia indywidualnego pracowników oraz kart wyposażenia mieszkania Kierownik Placówki podał m.in., że wynika to z niedopatrzenia osoby odpowiedzialnej za realizację tego zadania, nadmiaru zadań bieżących i występowania niedoborów kadrowych. Podał również, że *z uwagi na wadliwie prowadzoną dokumentację i brak odpowiedniego nadzoru ze strony kierownika WA placówka nie dysponuje pełną wiedzą dotyczącą liczby mieszkań, w których znajduje się wyposażenie przekazane w użytkowanie pracownikom. Weryfikacja i uzupełnienie kart indywidualnego wyposażenia oraz mieszkań zostanie przeprowadzona w momencie przyjazdu na placówkę pracownika (...) do objęcia obowiązków intendenta.*

(Dowód: akta kontroli str. 34-97, 364-370)

Ustalono, że przyjęcie obowiązków intendenta nastąpiło na podstawie *Protokołu przekazania – przejęcia stanowiska pracy intendenta z 23 sierpnia 2017 r.*, w którym podano m.in., że wszystkie składniki majątku Placówki wpisane są do odpowiednich ksiąg inwentarzowych zgodnie ze stanem faktycznym, wszystkie składniki majątku przekazane do indywidualnego użytkowania wpisane są do kart wyposażenia indywidualnego, wszystkie mieszkania mają aktualne karty wyposażenia mieszkania, a wszystkie pomieszczenia mają aktualne karty inwentarzowe pomieszczenia, Placówka posiada w magazynach artykuły i materiały *zgodne/niezgodne* z raportem inwentarzowym i zapisami w magazynowych urządzeniach ewidencyjnych.

Odnośnie ww. nieprawidłowości oraz zapisów zawartych w protokole przekazania Pan Ryszard Wójcik wyjaśnił, że *przyjęcie obowiązków bazowało na moim zaufaniu do intendenta p. Wnorowskiego. W trakcie przejęcia obowiązków p. Wnorowski zapewnił, że wszystko jest zrobione i uporządkowane, wskazał w których segregatorach znajdują się dokumenty. Nie sprawdzałem ani kart wyposażenia indywidualnego, wyposażenia mieszkań, czy też kart pomieszczeń. Nie wiem czy to przychodzi do magazynu jako zakup jest gdzieś zapisywane. Natomiast rozchód odbywa się w ten sposób, że panie pobierając np. artykuły chemiczne zapisują na kartce to co zostało pobrane z magazynu i przekazują kartkę w tej chwili do p. A. Żur. Zostałem skierowany do pracy jako kierowca. Tak mam w angażu. Faktycznie pełniłem obowiązki intendenta przez 2 tygodnie. Potem zacząłem jeździć jako kierowca Ambadora do chwili obecnej. Nie podpisałem zakresu czynności, która przedłożyła mi Pani Sierant. Do tej chwili nie mam zakresu czynności. Ponadto*

⁶⁵ Komputery zostały przekazane 28 osobom, a telefony 43 osobom.

⁶⁶ Kontrolującym nie przedłożono kart pomieszczeń, przekazano natomiast wydruki komputerowe kart wyposażenia indywidualnego i mieszkań.

oświadczył, że na przyjęcie obowiązku miałem 4 dni robocze i nie jest możliwe aby w tak krótkim okresie sprawdzić tak dużo danych i informacji zawartych w księgach, segregatorach, komputerze, budynku Ambasady, WK i Instytutu Polskiego.

(Dowód: akta kontroli str. 371-375)

4. Stwierdzono⁶⁷, że nie zostały nadane numery inwentarzowe dwóm nawilżaczom powietrza znajdującym się w magazynie WK, a powodem jak wyjaśnił Kierownik Placówki było niewykonanie zadania przez byłego intendenta, przy jednoczesnym braku nadzoru przez kierownika WA.

(Dowód: akta kontroli str. 377)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze. W ocenie NIK taki sposób prowadzenie Księgi Inwentarzowej należy uznać za nierzetelny i uniemożliwiający bieżącą kontrolę stanu majątku. W Księdze nie dokonywano na bieżąco wpisów odnośnie zakupionego wyposażenia, miejsca znajdowania się wyposażenia bądź w ogóle nie ujęto zwiększeń wartości środków trwałych.

4. Prawdliwość pobierania, ewidencjonowania i rozliczania z budżetem dochodów, w tym wpływów z najmu składników majątkowych placówki

Opis stanu faktycznego

4.1. W 2016 r. zrealizowane dochody budżetowe wyniosły 1 428,8 tys. euro, co stanowiło 106,6% planu dochodów budżetowych. Zasadniczą część dochodów stanowiły wpływy z opłat konsularnych (1 387,7 tys. euro, tj. 97,1% osiągniętych dochodów).

Pobrane dochody budżetowe za trzy kwartały 2017 r. wyniosły 557,0 tys. euro co stanowiło 47,1% planu dochodów budżetowych (w tym 534,6 tys. euro, tj. 96,0% osiągniętych dochodów, stanowiły wpływy z opłat konsularnych).

Jak wyjaśnił Ambasador niższy niż planowany poziom zrealizowanych dochodów budżetowych jest skutkiem wprowadzenia w trakcie roku ruchu bezwizowego dla obywateli Ukrainy posiadających paszporty biometryczne⁶⁸.

(Dowód: akta kontroli str. 723-727, 1447-1527)

4.2. Kontrolerzy dokonali porównania zapisów na koncie 750 - Dochody budżetowe z wydrukami z prowadzonego w Placówce RCK na 31 października 2017 r. Analiza tych danych potwierdza zgodność kwot ujętych w księgach rachunkowych z kwotami opłat za czynności konsularne wykazanymi w RCK, z uwzględnieniem różnicy wynikającej ze zwrotu przez Placówkę błędnie pobranych opłat za czynności konsularne. Ustalono także, że w Ambasadzie RP na Ukrainie stosowana jest procedura kontroli i nadzoru nad zgodnością danych w RCK z danymi księgowymi, w ramach której m.in. do Referatu Finansowego przekazywany jest co miesiąc wydruk z RCK.

(Dowód: akta kontroli str. 707-722, 1041-1042, 1378-1414)

4.3. Na podstawie badania dobranych celowo przez kontrolerów 20 wykonanych płatnych czynności konsularnych w 2017 r. (w tym opłat za wykonanie czynności wizowych oraz za poświadczenie zgodności kopii z okazanym dokumentem i poświadczenie własnoręczności podpisu), kontrolerzy stwierdzili, że pobrane opłaty

⁶⁷ Na podstawie przeprowadzonych oględzin budynku Konsulatu.

⁶⁸ Wprowadzenie ruchu bezwizowego nastąpiło na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/850 z 17 maja 2017 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 539/2001 wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wize podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu (Ukraina) – Dz. Urz. UE L 133 z 22 maja 2017 r., s. 1.

były zgodne z obowiązującą taryfą oraz, że opłaty zostały prawidłowo zakwalifikowane na dochody budżetu państwa.

(Dowód: akta kontroli str. 1415-1445)

4.4. Placówka nie osiągała w 2016 i 2017 r. (do 31 października 2017 r.) dochodów z najmu i dzierżawy składników majątkowych. Ze sprzedaży samochodów uzyskała dochody w wysokości 4,1 tys. euro, które zaewidencjonowała jako wpływy ze sprzedaży składników majątkowych (paragraf 870) w rozdziale 750057.

(Dowód: akta kontroli str. 1447-1512)

W 2016 i 2017 r. (do 31 października 2017 r.) Placówka nie gromadziła na wydzielonym rachunku bankowym dochodów, o których mowa w art. 163 ufp (na wydzielonym rachunku bankowym pozostawała kwota 0,4 tys. euro z lat ubiegłych). Przychody ze sprzedaży składników majątkowych w 2016 r. (samochodów i elementów wyposażenia) w łącznej wysokości 4,3 tys. euro, nie zostały przekazane na wspomniany rachunek wydzielony.

(Dowód: akta kontroli str. 1462, 1489)

4.5. W okresie objętym kontrolą Placówka nie posiadała czasowo niezasiedlonych lokali mieszkalnych które mogłyby być przedmiotem najmu lub dzierżawy.

4.6. Na podstawie badania przeprowadzonego w 2016 r. przetargu na sprzedaż czterech samochodów, w wyniku którego zostały sprzedane trzy z czterech samochodów⁶⁹ oraz sprzedaży składników majątkowych ustalono, że sprzedaży dokonano zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie regulacjami⁷⁰, m.in. w zakresie powołania i prac komisji do spraw oceny przydatności tych składników majątku oraz przeprowadzenia procesu oceny złożonych ofert.

(Dowód: akta kontroli str. 99, 1457)

4.7. Badanie dokumentacji dotyczącej lokali mieszkalnych użyczonych pracownikom Ambasady wykazało, że osoby, którym użyczono nieruchomości we własnym zakresie pokrywają koszty (opłaty) eksploatacyjne związane z tymi nieruchomościami, z wyjątkiem mieszkania użyczonego pracownikowi w budynku Ambasady oraz rezydencji Ambasadora RP na Ukrainie, gdzie ustalono opłaty zryczałtowane. W przypadku tych nieruchomości w 2017 r. dokonano aktualizacji wysokości opłat zryczałtowanych, zgodnie z postanowieniami § 11 ust. 6 Instrukcji w sprawie gospodarki lokalami mieszkalnymi. Aktualizacja została przeprowadzona w oparciu o analizę bieżących opłat innego, użyczanego lokalu mieszkalnego. Opłaty eksploatacyjne od tych lokali były prawidłowo egzekwowane.

(Dowód: akta kontroli str. 1199-1203)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

**Ocena
częstkowa**

NIK ocenia pozytywnie prawidłowość pobierania, ewidencjonowania i rozliczania z budżetem dochodów w badanym okresie. Na pozytywną ocenę wpływa przede wszystkim prawidłowe pobieranie i ewidencjonowanie opłat z tytułu czynności konsularnych, a także z tytułu sprzedaży składników majątkowych.

⁶⁹ Umowy na sprzedaż 2 samochodów zostały zawarte w 2016 r. i w tym roku nabywcy dokonali za nie wpłaty. Na pozostały samochód umowa została zawarta w 2017 r. i została dokonana wpłata za auto. W przypadku jednego samochodu nie wpłynęły oferty na jego zakup.

⁷⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie sposobu i trybu gospodarowania składnikami majątku ruchomego, w który wyposażone są jednostki budżetowe oraz Instrukcja DGSZ w sprawie gospodarowania składnikami majątku.

5. Rzetelność i prawidłowość sprawozdań budżetowych Placówki oraz ksiąg rachunkowych

Opis stanu faktycznego

5.1. W okresie objętym kontrolą w Placówce obowiązywała *Dokumentacja opisująca przyjęte zasady (politykę) rachunkowości w Ambasadzie RP w Kijowie* z 20 stycznia 2014 r., która spełniała wymogi określone w art. 10 ust. 1 i art. 13 ust. 2 i 3 uor, za wyjątkiem zagadnień opisanych w części *Ustalone nieprawidłowości*. Kwestie dotyczące obiegu dokumentacji zostały uregulowane w *Instrukcji w sprawie obiegu oraz kontroli dokumentów i dowodów księgowych w Ambasadzie RP w Kijowie*. Stosownie do wyjaśnień Ambasadora RP na Ukrainie ww. dokumenty są przechowywane w RF i dostępne dla pracowników jednostki. Podał również, że zostanie wprowadzona procedura zapewniająca, aby każdy pracownik obowiązkowo zapoznał się z tymi dokumentami.

(Dowód: akta kontroli str. 642-644, 1244-1292)

5.2. Księgi rachunkowe Placówki były prowadzone z wykorzystaniem programu księgowego FKWIN. Na wszystkich zbadanych dowodach księgowych wskazano pozycję w dzienniku i pozycję księgowania. Sposób dokonywania zapisów księgowych w dzienniku umożliwiał ich jednoznaczne powiązanie ze sprawdzonymi i zatwierdzonymi dowodami księgowymi, co było zgodne z art. 14 ust. 2 uor.

(Dowód: akta kontroli str. 780-1042)

5.3. Według stanu na 31 października 2017 r. stan należności Placówki wynosił 156,7 tys. euro (w tym 72,5 tys. euro stanowiła wymiana walut, 53,2 tys. euro rozliczenia z Biurem Ochrony Rządu, 12,8 tys. euro stanowiła realizacja wydatków bieżących pracowników), natomiast zobowiązań 590,6 tys. euro (w tym 500,0 tys. euro, tj. 84,7% stanowiła przyznana przez MSZ stała zaliczka budżetowa).

(Dowód: akta kontroli str. 1041-1042)

Ambasada posiadała przeterminowane należności i zobowiązania, co zostało szczegółowo opisane w pkt 2 w części *Ustalone nieprawidłowości*.

Jak podał Ambasadora RP na Ukrainie, nie było przypadku zapłaty odsetek z tytułu nieterminowego regulowania zobowiązań.

(Dowód: akta kontroli str. 474-490, 1528-1532)

5.4. Kontrolą objęto sprawozdania budżetowe za III kwartały 2017 r., tj.: Rb-23PL – kwartalne sprawozdanie z rozliczenia środków pieniężnych placówki, Rb-27PL – kwartalne sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych placówki, Rb-28PL – kwartalne sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych placówki oraz Rb-34PL – kwartalne sprawozdanie z wykonania dochodów i wydatków na rachunku, o którym mowa w art. 163 ufp. Stwierdzono, że dane zawarte w ww. sprawozdaniach budżetowych były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej⁷¹. Wykazany w sprawozdaniu Rb-23PL stan środków na 30 września 2017 r. był zgodny ze stanem środków na rachunkach bankowych Placówki i stanem gotówki w kasie. Według wyjaśnień Pani Agnieszki Bujko, referenta ds. księgowych, wygenerowane przez system sprawozdania są również weryfikowane według danych wynikających z przekazanych przez MSZ materiałów dotyczących sprawdzania zgodności sprawozdań kwartalnych.

(Dowód: akta kontroli str. 1041-1042, 1446-1527)

⁷¹ Oględziny stosowanego w Ambasadzie systemu finansów-księgowego FKWIN wykazały, że system sam generuje sprawozdania budżetowe.

Stwierdzone podczas kontroli nieprawidłowości wskazują jednak, że pomimo ich formalnej poprawności, sprawozdania te nie były wiarygodne. Szczegółowy opis w części *Ustalone nieprawidłowości*.

(Dowód: akta kontroli str. 1462, 1489)

5.5. Badanie przeprowadzone na próbie 32 dowodów księgowych (o łącznej wartości 458,1 tys. euro), na podstawie których dokonano płatności oraz dokonano ujęcia wydatków w księgach rachunkowych, wykazało m.in. brak poprawności formalnej dowodów oraz zapisów księgowych. Szczegółowy opis w pkt 5-8 w części *Ustalone nieprawidłowości*.

(Dowód: akta kontroli str. 780-1040)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nie przeprowadzono na koniec 2016 r. inwentaryzacji należności Placówki, oraz inwentaryzacji inwestycji na koncie 080-Inwestycje.

Inwentaryzację należności przeprowadza się - zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 2 uor - na ostatni dzień każdego roku obrotowego, drogą uzyskania od kontrahentów potwierdzeń prawidłowości wykazanego w księgach rachunkowych jednostki stanu tych aktywów oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic. Wprawdzie w § 47 ust. 2 Instrukcji DGSZ w sprawie gospodarowania składnikami majątku przewidziano inną formę inwentaryzacji należności⁷², jednak w *Dokumentacji opisującej przyjęte zasady (politykę) rachunkowości w Ambasadzie* przyjęto rozwiązanie zgodne z uor. Inwentaryzacja (weryfikacja) inwestycji ujętych na koncie 080 – Inwestycje według stanu na koniec 2016 r, powinna zostać przeprowadzona drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników, o czym stanowi art. 26 ust. 1 pkt 3 uor.

Jak wyjaśnił Ambasador RP na Ukrainie w 2016 r. *nie wysyłano potwierdzeń sald do kontrahentów. Ambasada natomiast potwierdzała salda przesyłane przez kontrahentów. Dodatkowo do sprawozdania półrocznego oraz rocznego sporządzane jest zestawienie sald konta 200, wraz z wyszczególnieniem pozycji.* Podał ponadto, że informacje na temat takiej inwentaryzacji (weryfikacji) posiada była kierownik WA, Pani Barbara Sierant-Gębarowska.

Zdaniem NIK, w przypadku kontrahentów będących osobami prowadzącymi księgi rachunkowe, przyjęte rozwiązania nie dopuszczają innego sposobu przeprowadzenia inwentaryzacji niż uzyskanie potwierdzeń sald. NIK zauważa, że jakkolwiek zasadne jest uczestnictwo przy tego rodzaju inwentaryzacji osób odpowiedzialnych za prace inwestycyjne, to za przeprowadzenie inwentaryzacji jest odpowiedzialny główny księgowy jednostki, a zgodnie z art. 27 ust. 1 uor przeprowadzenie i wyniki inwentaryzacji należy odpowiednio udokumentować i powiązać z zapisami ksiąg rachunkowych. Warto zaznaczyć, że prawidłowo przeprowadzona inwentaryzacja składników majątku ujętych na koncie 080 – Inwestycje powinna skutkować rozliczeniem zakończonych inwestycji, co nie zostało prawidłowo przeprowadzone w Placówce. Na koncie 080 na koniec 2016 r. widniały bowiem inwestycje o łącznej wartości 297,2 tys. euro, które zostały zakończone w latach 2012-2015, a uwzględnione w ewidencji inwentarzowej i księgowej na koncie 011-Środki trwałe dopiero w marcu 2017 r. (jako ulepszenie środka trwałego, tj. budynku Ambasady). Bilans za 2016 r. nie odzwierciedlał stanu rzeczywistego.

(Dowód: akta kontroli str. 514-523, 707-722, 1446, 1464-1487)

⁷² Instrukcja przewiduje ustalenie ich stanu, wynikającego z ewidencji księgowej placówki oraz w oparciu o wyciągi z rachunków bankowych.

2. Nie rozliczono na koncie 200⁷³ należności i zobowiązań z lat ubiegłych.

Według stanu na koniec października 2017 r na koncie 200 widniały nierozliczone salda dotyczące lat ubiegłych (należności z 1998 r., 1999 r., 2008 r., zobowiązania z 2004 r. i 2013 r.) w łącznej wysokości 9,1 tys. euro (w tym należności w wysokości 2,3 tys. euro i zobowiązania w wysokości 6,8 tys. euro).

Informacje o nierozliczonych saldach z lat ubiegłych Placówka umieszczała w zestawieniu składników sald subkonta konta 200 – Rozrachunki, przekazanym w 2016 r. do BF MSZ.

Według wyjaśnień Ambasadora RP na Ukrainie, brak jest dokumentacji dotyczącej działań podjętych w sprawie nierozliczonych sald konta 200, a zmiany na stanowisku głównego księgowego oraz rotacja w RF spowodowały brak możliwości ustalenia czynności podejmowanych w związku z tymi rozliczeniami.

(Dowód: akta kontroli str. 514-523, 707-722, 1041-1042)

W ocenie NIK jednostka powinna na bieżąco podejmować i dokumentować działania polegające na analizie możliwych działań w zakresie widniejących w ewidencji księgowej rozliczeń i w zależności od wyników takiej analizy podejmować stosowne czynności np. dokonać spłaty zobowiązań, dochodzić lub odpisać należność.

3. Wydatki na inwestycje księgowano z pominięciem konta 080 – Inwestycje w odniesieniu do wydatków na:

- zakup i montaż klimatyzatorów w pomieszczeniach reprezentacyjnych Ambasady w 2016 r.⁷⁴,
- modernizację zabezpieczeń technicznych w budynku Ambasady w 2016 r.⁷⁵,
- zakup depozytora kluczy SAIK oraz zestawu dla operatora systemu SAIK⁷⁶ w 2017 r.

Stosownie do rozporządzenia MF z 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości konto 080 – Inwestycje służy do ewidencji kosztów inwestycji rozpoczętych, polegających na budowie, przebudowie, rozbudowie, rekonstrukcji, adaptacji lub modernizacji, oraz rozliczenia kosztów inwestycji na uzyskane efekty. Na koncie 080 ujmuje się również zakupy gotowych środków trwałych i pozostałych środków trwałych stanowiących wyposażenie placówki, jeżeli zostały one sfinansowane ze środków przeznaczonych na inwestycje. Jak wyjaśnił Ambasador RP na Ukrainie, przyczyną nieujmowania ww. wydatków na koncie 080 były pomyłki przy księgowaniu.

(Dowód: akta kontroli str. 514-523, 707-722, 824-827, 834-858, 944-975)

Zdaniem NIK w odniesieniu do ww. wydatków, polegających na budowie/modernizacji środków trwałych należy je traktować jako inwestycje i księgować na koncie 080. Pominięcie księgowania na koncie 080 ww. wydatków mogło wpłynąć na brak ujęcia zwiększeń wartości środków trwałych zarówno w księdze inwentarzowej jak i w konsekwencji na koncie 011, co opisano części *Ustalone nieprawidłowości* w obszarze 3 w pkt 2.

4. Brak w obowiązujących w Placówce zasadach (polityce) rachunkowości następujących elementów, wymienionych w art. 10 uor:

- sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych w zakresie zasad rachunkowości dwuwalutowej, co było niezgodne z art. 10 ust. 1 pkt 3 uor.

⁷³ Konto 200 - Rozrachunki.

⁷⁴ Poz. ks. 5838, 5988.

⁷⁵ Poz. ks. 5839.

⁷⁶ Poz. ks. 988, 989.

W polityce rachunkowości Placówki nie odniesiono się w sposób wyczerpujący do zasad prowadzenia rachunkowości w walucie dotacji (EUR) i w walucie miejscowej (UAH) - nie wskazano zasad przeliczania waluty miejscowej na walutę dotacji, ustalania różnic kursowych. Wprawdzie kwestie związane z przeliczaniem walut są zawarte w Instrukcji bieżącej eksploatacji programu księgowego placówek, jednak nie stanowi ona części przyjętej w Ambasadzie polityki rachunkowości.

Według wyjaśnień Ambasadora RP na Ukrainie, rachunkowość prowadzoną w walucie dodatkowej opisują plany kont, gdzie wymieniono symbole i nazwy kont służących do ewidencjonowania kosztów i ruchów środków pieniężnych w walucie miejscowej, oraz załącznik nr 2a do polityki rachunkowości, gdzie podano schemat księgowania na kontach także dla waluty miejscowej.

(Dowód: akta kontroli str. 514-539, 707-722, 1255-1292)

W ocenie NIK wymienione opisy nie są wystarczające do przyjęcia, że rzetelnie opisano zasady prowadzenia rachunkowości dwuwalutowej.

- wykazu komputerowych zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe i opisu algorytmów, parametrów, a także programowych zasad ochrony danych, co było niezgodne z art. 10 ust. 1 pkt 3 uor.

W zakresie komputerowych zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe oraz opisu algorytmów, parametrów i programowych zasad ochrony, polityka rachunkowości jedynie odsyła do dokumentów, które zgodnie z pkt IV i V są przechowywane w Biurze Informatyki MSZ.

Zdaniem NIK odniesienie się w polityce rachunkowości do dokumentów znajdujących się poza Placówką i administrowanych przez inną jednostkę powoduje, że nie wiadomo jaki dokument i o jakiej treści obowiązywał w danym momencie (tym bardziej, że w polityce rachunkowości nie wskazano, jakiej wersji programu dotyczy i w jakim okresie obowiązuje – w przekazanym kontrolerom dokumencie jako data jego utworzenia widnieje 2010 r., a ostatnia aktualizacja: 2012 r.).

Ambasador RP na Ukrainie wyjaśnił, że wykaz komputerowych zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe nie jest załącznikiem do dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości, ale jest dostępny na *zasobie sieciowym*, do którego mają dostęp pracownicy RF.

(Dowód: akta kontroli str. 514-539, 707-722, 1041-1042, 1255-1292)

NIK zauważa także, że w dokumencie przechowywanym w MSZ, do którego odsyła polityka rachunkowości, kwestie programowych zasad ochrony danych oraz systemu służącego ochronie danych i ich zbiorów, w tym dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych i innych dokumentów stanowiących podstawę dokonanych w nich zapisów są opisane bardzo ogólnie (mowa w nim np. o *doborze stosownych środków ochrony zewnętrznej, systematycznym tworzeniu rezerwowych kopii zbiorów danych*) bez określenia konkretnych rozwiązań służących ochronie danych.

Ambasador RP na Ukrainie poinformował, że w Placówce na bieżąco tworzone są kopie zapasowe programu, a po zakończeniu miesiąca kopia programu jest umieszczana na dysku sieciowym. Podał także, że odpowiednie zapisy zostaną dodane w dokumentacji opisującej przyjęte zasady (politykę) rachunkowości.

(Dowód: akta kontroli str. 514-539, 707-722, 1255-1292)

- stosowanej w Placówce wersji programu finansowo-księgowego, co było niezgodne z art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c uor. (w trakcie kontroli Placówka stosowała wersję 9.8.5.).

W pkt VI.4 polityki rachunkowości zawarto zapis, że zgodnie z dyspozycją BIT i BF MSZ placówka korzysta z aktualizowanego na bieżąco programu FKWIN. Aktualizacji programu dokonuje RAST akredytowany na placówce. Kierownik Placówki wyjaśnił, że taki zapis wynika z częstych aktualizacji programu w ciągu roku.

(Dowód: akta kontroli str. 514-539, 707-722, 1255-1292)

5. Brak na wszystkich 32 dowodach księgowych objętych badaniem wskazania miesiąca, w którym należy ująć dany dowód w księgach rachunkowych, oraz podpisu osoby odpowiedzialnej za sposób ujęcia dowodu w księgach rachunkowych, co było niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 6 uor. Na zbadanych dowodach księgowych podpisy umieszczano jedynie w części dotyczącej sprawdzenia i zatwierdzenia dowodu, gdzie wpisywano tylko konto z grupy 400.

Według wyjaśnień Kierownika Placówki, wymagane zmiany zostaną wprowadzone do stosowania.

(Dowód: akta kontroli str. 514-539, 707-722, 1255-1292)

6. Dla dwóch wydatków (spośród 32 zbadanych) stanowiących zaliczki wypłacone wykonawcom⁷⁷ jako dowód księgowy ujęto w księgach rachunkowych i opisano odpowiednio – rachunek i fakturę pro forma, które nie dokumentują dokonania operacji gospodarczej w rozumieniu art. 20 ust. 2 uor.

Kierownik Placówki wyjaśnił, że w przypadku wymiany rury odpływowej *płatność została dokonana zgodnie z pkt 4 umowy zawartej z wykonawcą (...), który mówi o wypłacie wynagrodzenia z góry/przed dokonaniem robót, a dla zakupu elektronarzędzi umieszczenie w tytule przelewu informacji, że płatności dokonano na podstawie faktury pro forma jest spowodowane skomplikowaną procedurą składania przez placówkę przelewów międzynarodowych w tutejszym banku.*

(Dowód: akta kontroli str. 476-490, 514-539, 707-722, 828-833, 1001-1006)

NIK zauważa, że dowodem księgowym wypłaty zaliczki lub zapłaty z góry powinien być wyciąg bankowy.

7. Ujęcie trzech wydatków (spośród 32 zbadanych) na niewłaściwym koncie i w niewłaściwym paragrafie klasyfikacji budżetowej⁷⁸, tj.:

- kwotę 0,1 tys euro, stanowiącą część wydatku za zakup zestawu komputerowego klasy TEMPEST w 2016 r.⁷⁹ zakwalifikowano do zakupu materiałów i wyposażenia (§ 421 klasyfikacji budżetowej), zamiast do wydatków majątkowych (§ 606 klasyfikacji budżetowej), gdzie zakwalifikowano zakup pozostałych elementów zestawu. Za cały zestaw zapłacono 15,6 tys. euro.

Według wyjaśnień Ambasadora RP na Ukrainie podziału zakupu sprzętu komputerowego dokonano z uwagi na konieczność wydatkowania środków w ramach dostępnych limitów/planu.

(Dowód: akta kontroli str. 514-555, 707-722, 811-825)

NIK zauważa, że w razie uznania zestawu za jeden środek trwały wszystkie jego elementy powinny zostać zakwalifikowane w jednej podziale klasyfikacji budżetowej.

⁷⁷ Wydatki za: 1. Wymianę rury odpływowej w 2016 r. (poz. ks. 6187), 2. Zakup elektronarzędzi w 2016 r. (poz. ks. 4889).

⁷⁸ Konta księgowe funkcjonujące w placówce są tworzone w sposób, że każde konto (subkonto) jest powiązane z jednym rozdziałem i paragrafem klasyfikacji budżetowej.

⁷⁹ Poz. ks. 5983-5984.

- kwotę 17,6 tys. euro, stanowiącą wydatek za wykonanie wygradzenia dachu budynku Ambasady w 2016 r., zakwalifikowano i zaksięgowano na koncie właściwym dla usług miejscowych firm ochroniarskich (§ 430 klasyfikacji budżetowej), zamiast na koncie właściwym dla wydatków inwestycyjnych (§ 605).

Stosownie do wyjaśnień Ambasadora RP na Ukrainie w budżecie na 2016 r. nie zaplanowano środków na ten cel i w związku z pilną potrzebą wykonania wygradzenia dachu zwrócono się do BI o pokrycie wydatku z posiadanych przez Placówkę środków na zakup usług pozostałych (Placówka uzyskała zgodę BI).

(Dowód: akta kontroli str. 514-555, 707-722, 1007-1028)

NIK zauważa również, że konsekwencją uznania tego wydatku za usługę, a nie za inwestycję (zgodnie z jego treścią ekonomiczną) było niesporządzenie programu inwestycji, który powinien być uzgodniony z dysponentem zgodnie z § 4 pkt 1 lit. a. rozporządzenia Rady Ministrów z 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa⁸⁰. Wartość tego wydatku nie zwiększyła również wartości środków trwałych, co opisano w obszarze 2 w części Ustalone nieprawidłowości (pkt 2).

- wydatek za wynajęcie apartamentu hotelowego dla Ambasadora RP na Ukrainie w okresie 2-15 czerwca 2017 r. (poz. ks. 2694) w wysokości 2,2 tys. euro został zaksięgowany na koncie właściwym dla opłat za administrowanie i czynsze za budynki (§ 440 klasyfikacji budżetowej), zamiast na koncie właściwym dla usług pozostałych (§ 430).

W tej kwestii Ambasador RP na Ukrainie wyjaśnił, że wydatek został pokryty z pozycji dotyczącej czynszów, ponieważ tam zostały zaplanowane środki na rezydencję.

Zdaniem NIK powyższych nieprawidłowości można by uniknąć, gdyby umowy przedkładane były do wstępnej kontroli głównego księgowego, która m.in. ma na celu sprawdzenie zgodności z planem finansowym.

(Dowód: akta kontroli str. 514-555, 707-722, 992-1000)

- wydatek za zakup 2017 r. subskrypcji oprogramowania Blackberry Enterprise Server Gold (poz. ks. 1640) w wysokości 0,8 tys. euro, został zaksięgowany w kwietniu 2017 r. na koncie technicznym (200.990 - Sumy do rozliczenia), a następnie przeksięgowany w ciężar kosztów w czerwcu 2017 r. Stanowiło to naruszenie art. 4 ust. 2 uor, który stanowi, że zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, ujmuje się w księgach rachunkowych zgodnie z ich treścią ekonomiczną.

Według wyjaśnień Ambasadora RP na Ukrainie wydatek został zaksięgowany na koncie właściwym dla rozrachunków z uwagi na brak środków na koncie docelowym, a po zwiększeniu planu przeksięgowano go na właściwe konto.

(Dowód: akta kontroli str. 514-555, 707-722, 932-943)

NIK zwraca również uwagę, że z dekretu umieszczonego na fakturze nie wynika przejściowa dekretacja wydatku na koncie rozrachunkowym (dołączony do faktury jako osobna karta wydruk korespondencji mailowej między głównym księgowym, a referentem ds. księgowym w przedmiotowej sprawie nie powinien zastępować wskazania dekretacji na samej fakturze).

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania Ambasady w zbadanym obszarze. Ocenę taką uzasadnia skala stwierdzonych nieprawidłowości, które

Ocena cząstkowa

⁸⁰ Dz. U. Nr 238, poz. 1579.

dotyczą dokumentacji opisującej przyjęte w placówce zasady (politykę) rachunkowości, nieprzeprowadzenie inwentaryzacji niektórych składników aktywów i pasywów, czy niedochodzenie należności z lat ubiegłych. NIK zauważa także, że stwierdzone nieprawidłowości wskazują na brak rzetelnej kontroli nad zaciąganiem zobowiązań i dokonywaniem wydatków przez Placówkę, co skutkuje niewłaściwą klasyfikacją zdarzeń gospodarczych mającą na celu ukrycie przekraczania dopuszczalnych limitów i ma wpływ na sprawozdawczość budżetową i finansową Placówki.

6. Prawdliwość sprawowania nadzoru nad gospodarowaniem środkami trwałymi

6.1. Zgodnie z *Wewnętrznym regulaminem organizacyjnym Ambasady WA* zapewnia obsługę administracyjną Placówki, w tym m.in. przygotowuje projekty planów finansowych, w zakresie wydatków rzeczowo-administracyjnych, odpowiada za zarządzanie i gospodarowanie majątkiem Ambasady, w tym za stan ewidencyjny, prowadzi księgi inwentarzowe, odpowiada za stan techniczny nieruchomości.

Do dnia zakończenia kontroli majątek Placówki nie został w pełni wprowadzony do programu służącego do inwentaryzacji i zarządzania majątkiem LUPINE. Szczegóły opis w części *Ustalone nieprawidłowości*.

(Dowód: akta kontroli str. 474-490, 1204-1223)

6.2. W Placówce prowadzone są magazyny: reprezentacyjny, materiałów biurowych, środków czystości, materiałów oświatowych, wyposażenia pomieszczeń biurowych, wyposażenia rezydencji, żywności. Stwierdzone w tym zakresie nieprawidłowości zostały opisane w części *Ustalone nieprawidłowości*.

6.3. Inwentaryzacja majątku Ambasady RP na Ukrainie w formie spisu z natury miała miejsce w 2015 r. Komisja inwentaryzacyjna sformułowała w wyniku przeprowadzenia tej inwentaryzacji wnioski dotyczące m.in. pilnego przyspieszenia działań zmierzających do wprowadzenia pasków kodowych i czytników, oraz elektronicznej księgi inwentarzowej, a także sporządzenia aktualnych kart inwentarzowych pomieszczeń. Do dnia zakończenia kontroli wnioski te nie zostały zrealizowane. Ambasador RP na Ukrainie poinformował, że wiedzę na temat realizacji wniosków sformułowanych po przeprowadzonej inwentaryzacji ma Pani Barbara Sierant – Gębarowska, były kierownik WA.

(Dowód: akta kontroli str. 425-426, 509-513, 1040-1042)

Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Zgodnie z pismem⁸¹ Dyrektor BI wszystkie placówki zostały zobowiązane, z dniem 1 stycznia 2015 r., do prowadzenia ksiąg inwentarzowych oraz wykonywania inwentaryzacji w systemie komputerowym poprzez program do inwentaryzacji i zarządzania majątkiem LUPINE. Przedłożona w formie elektronicznej Księga Inwentarzowa Środków Pozabilansowych nie zawiera żadnych wpisów, a Księga Inwentarzowa Środków Trwałych podzielona jest na cztery grupy, przy czym np. w grupie 01 są dwa wpisy (w wersji papierowej w tej grupie jest siedem wpisów).

Jak wyjaśnił Ambasador RP na Ukrainie podstawowym sposobem prowadzenia ksiąg inwentarzowych jest forma papierowa, stosowana w Placówce od dawna.

⁸¹ Znak: WPE z BI-2786 z dnia 8 grudnia 2014 r.

Podstawą prowadzenia jest Instrukcja DGSZ w sprawie gospodarowania składnikami majątku.

(Dowód: akta kontroli str. 377)

2. Ustalono, że w Ambasadzie nie była prowadzona (oprócz magazynku reprezentacyjnego i oświatowego) ewidencja dotycząca przychodów i rozchodów magazynowych, zgodna z zasadami gospodarki materiałowej opisanymi § 26 Instrukcji DGSZ w sprawie gospodarowania składnikami majątku, co uniemożliwiało ustalenie stanów magazynowych.

Jak wyjaśnił Kierownik Placówki obsada stanowiska intendenta zapowiedziana na koniec grudnia 2017 r. oraz obsadzenie wakatu na stanowisku kierownika administracyjnego umożliwi poprawę efektywności dotychczasowej pracy WA. Jednym z elementów tych działań będzie poprawa formy dokumentacji magazynowej zgodnie z Instrukcją w sprawie gospodarowania składnikami majątku. Podał również, że regularny nadzór prowadzono wyłącznie w magazynie reprezentacyjnym nie odnotowując nieprawidłowości. W pozostałych pomieszczeniach nie prowadzono regularnych kontroli stanu magazynów, co wynikało z niedoborów kadrowych. Dodał także, że nie zachowały się protokoły z przeprowadzanych wrywkowo kontroli stanu magazynów, które powinny być sporządzone na podstawie § 31 ust. 2 Instrukcji w sprawie gospodarowania składnikami majątku. Zdaniem NIK brak dokumentacji magazynowej uniemożliwia przeprowadzenie rzetelnej kontroli stanu magazynów (brak jest możliwości sprawdzenia, czy następują niedobory lub nadwyżki materiałów) i zwiększa ryzyko dokonywania zakupów w nadmiernej wysokości.

(Dowód: akta kontroli str. 474-490, 736-737)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania Ambasady w zbadanym obszarze. Do obowiązków kierowników placówek dyplomatycznych zaliczono m.in. monitorowanie działań podległych pracowników w zakresie ich zgodności z przepisami prawa, zasadami przyjętymi w jednostce oraz ze standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁸². Na podstawie § 19 ust. 2 pkt 5 w związku z § 19 ust. 7 zarządzenia nr 31 Ministra SZ z dnia 30 września 2015 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Ministerstwu Spraw Zagranicznych⁸³ kierownik placówki odpowiada za zarządzanie obiegiem informacji w ramach komórki organizacyjnej oraz nadzór nad jej dokumentowaniem, w szczególności w celu zapewnienia ciągłości pracy komórki organizacyjnej. Zdaniem NIK sprawowany w Ambasadzie nadzór nad gospodarowaniem środkami trwałymi nie jest skuteczny, o czym świadczą stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości, które zostały opisane w poszczególnych obszarach objętych kontrolą.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁸⁴, wnosi o:

⁸² Stosownie do § 6 ust. 2 pkt 1 zarządzenia nr 32 Ministra SZ z 4 września 2012 r. w sprawie systemu oceny i usprawniania kontroli zarządczej w działach administracji rządowej kierowanych przez Ministra SZ (Dz. Urz. MSZ z 2013 r., poz. 2) i § 3 ust. 2 pkt 1 zarządzenia nr 19 Ministra SZ z 28 czerwca 2017 r. w sprawie systemu oceny i usprawniania kontroli zarządczej w działach administracji rządowej kierowanych przez Ministra SZ (Dz. Urz. MSZ z 2017 r. poz. 36).

⁸³ Dz. Urz. MSZ poz. 33 ze zm.

⁸⁴ Dz. U. z 2017 r., poz. 524.

1. Założenie w formie elektronicznej rejestru umów oraz wpisywanie do niego wszystkich umów cywilnoprawnych zawieranych przez Placówkę.
2. Założenie pracownikom, którym przekazano wyposażenie i urządzenia kart wyposażenia indywidualnego oraz kart wyposażenia mieszkań oraz zamieszczenie ich w aktach osobowych pracowników.
3. Umieszczenie w pomieszczeniach Placówki kart inwentarzowych z podaniem pełnego wyposażenia.
4. Ewidencjonowanie majątku Placówki w Księdze Inwentarzowej zgodnie z obowiązującymi zasadami i przepisami.
5. Prowadzenie dokumentacji magazynowej dotyczącej zakupionych i wydawanych środków i urządzeń, zgodnie § 26 Instrukcji DGSZ w sprawie gospodarowania składnikami majątku.
6. Przechowywanie dzieł sztuki oraz powiadomienie MSZ o zbędnych działach sztuki znajdujących się w Placówce, zgodnie z § 11 ust. 17 i 18 Instrukcji DGSZ w sprawie gospodarowania składnikami majątku.
7. Bieżące oznaczanie wyposażenia i urządzeń poprzez nadawanie im numerów inwentarzowych.
8. Dokonanie analizy potrzeb lokalowych z uwzględnieniem wykonywanych zadań przez Placówkę.
9. Przeprowadzenie okresowych przeglądów budynku Ambasady.
10. Przygotowywanie i przeprowadzanie postępowań w sprawie zamówień publicznych zgodnie z Pzp.
11. Przestrzeganie określonych w zarządzeniu MSZ Nr 13 zasad związanych z opiniowaniem, zawieraniem oraz odbiorem przedmiotu umów.
12. Zawieranie umów cywilnoprawnych po pozytywnym ich zaopiniowaniu przez głównego księgowego w zakresie wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczej z planem finansowym.
13. Przeprowadzanie inwentaryzacji zgodnie z zasadami określonymi w uregulowaniach wewnętrznych oraz w ustawie o rachunkowości.
14. Wyjaśnienie i rozliczenie należności i zobowiązań powstałych w latach ubiegłych.
15. Księgowanie zdarzeń gospodarczych zgodnie z klasyfikacją budżetową.
16. Dokonywanie opisów dowodów księgowych zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o rachunkowości.
17. Wprowadzenie w Ambasadzie polityki rachunkowości zgodnej z wymogami ustawy o rachunkowości.
18. Prowadzenie ksiąg inwentarzowych we wskazanym przez MSZ programie do inwentaryzacji i zarządzania majątkiem Lupine.

19. Wyjaśnienie z MSZ sprawy związanej z wynajmem rezydencji Ambasadorowi w zakresie dokonywanych opłat za ponadnormatywną powierzchnię.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania NIK o
sposobie
wykorzystania uwag i
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 9 lutego 2018 r.

Kontroler:

Dominik Wrzesień
specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej

Dyrektor
Bogdan Skwarka

.....
Podpis

.....
Podpis