



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP.411.001.02.2018

**Pan
Mariusz Maszkiewicz
Ambasador RP w Gruzji**

**Ambasada Rzeczypospolitej
Polskiej w Gruzji
ul. Oniashvili 24, 0160 Tbilisi**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/18/001/KAP Funkcjonowanie placówek zagranicznych ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki finansowej oraz projektów pomocowych realizowanych przez placówki

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ambasada Rzeczypospolitej Polskiej w Gruzji ul. Oniashvili 24, 0160 Tbilisi
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Maszkiewicz, Ambasador Rzeczypospolitej Polskiej w Gruzji (dalej: Ambasador), od 5 grudnia 2016 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<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. Prawdliwość dokonywania wydatków w placówce.3. Prawdliwość pobierania, ewidencjonowania i rozliczania dochodów.4. Prawdliwość sprawozdań budżetowych placówki oraz ksiąg rachunkowych.5. Prawdliwość realizacji i rozliczania projektów pomocowych realizowanych przez placówkę.
Okres objęty kontrolą	Od 1 października 2017 r. do 30 września 2018 r. ¹ , natomiast w zakresie realizacji projektów pomocowych kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2017 r. do 30 września 2018 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Edyta Jamioł, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/94/2018 z 28 września 2018 r.2. Agnieszka Klimowicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/93/2018 z 28 września 2018 r.

(akta kontroli str.1-6)

Użyte w wystąpieniu pokontrolnym skróty oznaczają:

- **MSZ** – Ministerstwo Spraw Zagranicznych;
- **DGSZ** – Dyrektor Generalny Służby Zagranicznej;
- **Ambasada** lub **Placówka** – Ambasada Rzeczypospolitej Polskiej w Gruzji z siedzibą w Tbilisi;
- **RAF** – Referat do spraw Administracyjno-Finansowych;
- **RK** – Referat do spraw Konsularnych;
- **RPE** – Referat do spraw Polityczno-Ekonomicznych;
- **BI MSZ** – Biuro Infrastruktury w Ministerstwie Spraw Zagranicznych;
- **MON** – Ministerstwo Obrony Narodowej;
- **uor** – ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³;

¹ W przypadkach koniecznych badaniami zostały objęte zagadnienia wcześniejsze i późniejsze mające związek z przedmiotem kontroli.

² Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm. (dalej: ustawa o NIK).

³ Dz. U. z 2018 r. poz. 395, ze zm.

- **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 RM w sprawie gospodarowania składnikami majątku Skarbu Państwa** – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 kwietnia 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania niektórymi składnikami majątku Skarbu Państwa⁶;
- **Instrukcja DGSZ w sprawie gospodarowania składnikami majątku** – Instrukcja Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej w sprawie gospodarowania składnikami majątku w placówkach zagranicznych podległych Ministrowi Spraw Zagranicznych⁷;
- **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 samochodowej w placówkach zagranicznych⁸;
- **zarządzenie w sprawie umów cywilnoprawnych** – zarządzenie Nr 13 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 23 kwietnia 2010 r. w sprawie umów cywilnoprawnych zawieranych na potrzeby Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz placówek zagranicznych⁹;
- **Wytyczne na 2017 r.** – Wytyczne dla polskich placówek zgłaszających propozycje projektów w ramach Planu współpracy rozwojowej w 2017 r. „MAŁE GRANTY 2017”;
- **Wytyczne na 2018 r.** – Wytyczne w sprawie realizacji projektów z zakresu współpracy rozwojowej za pośrednictwem placówek zagranicznych;
- **LUPINE** – program do inwentaryzacji i zarządzania majątkiem, w którym prowadzone były księgi inwentarzowe Placówki;
- **lari** – oficjalna waluta Gruzji (waluta miejscowa).

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.

⁶ Dz. U. poz. 729.

⁷ Wprowadzona zarządzeniem Nr 2 Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej z 11 kwietnia 2014 r.

⁸ Dz. Urz. MSZ Nr 9, poz. 76 (zmienione niepublikowanymi zarządzeniami DGSZ: Nr 14 z dnia 29 października 2012 r. i Nr 3 z dnia 27 kwietnia 2017 r.).

⁹ Dz. Urz. MSZ Nr 2, poz. 22.

II. Ocena ogólna¹⁰ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Ambasady Rzeczypospolitej Polskiej w Gruzji w badanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej Na ogólną ocenę miały wpływ negatywne oceny częściowe w trzech z pięciu obszarów objętych kontrolą, a także skala i waga stwierdzonych nieprawidłowości.

W szczególności Placówka dokonała likwidacji i sprzedaży składników majątku trwałego z poprzedniej siedziby Ambasady w sposób nierzetelny, z rażącym naruszeniem rozporządzenia RM w sprawie gospodarowania składnikami majątku Skarbu Państwa oraz Instrukcji DGSZ w sprawie gospodarowania składnikami majątku. Nie udokumentowano procesu likwidacji majątku Placówki, nie sporządzono wykazu środków trwałych i wyposażenia przeznaczonego do likwidacji, a także nie oszacowano wartości rynkowej likwidowanego, w tym sprzedanego majątku. Likwidacja i sprzedaż majątku nie została uwzględniona w księgach inwentarzowych i rachunkowych Placówki.

Na podstawie posiadanej przez Ambasadę dokumentacji nie ma możliwości rzetelnego ustalenia rzeczywistego stanu posiadanego przez nią majątku. Pomimo upływu roku od zakupu środków trwałych i wyposażenia do nowej siedziby Placówki, środki trwałe nie zostały oznaczone numerami inwentarzowymi oraz nie sporządzono kart inwentarzowych pomieszczeń. Wszystkie zakupione w IV kwartale 2017 r. środki trwałe zostały ujęte w księgach inwentarzowych dopiero 15 stycznia 2018 r., co miało wpływ na Bilans placówki sporządzony na dzień 31 grudnia 2017 r. (dla waluty euro).

Placówka ponosiła wszystkie koszty eksploatacyjne w nowej siedzibie Ambasady, także te generowane przez Instytut Polski w Tbilisi oraz Ataszat Obrony i nie występowała o ich refundację. Ambasada najmowała lokal mieszkalny dla pracownika innej placówki zagranicznej. Ponadto, Placówka posiadała o dwa samochody więcej niż liczba przyznanych przez MSZ etatów samochodowych.

Obowiązująca w Ambasadzie dokumentacja opisująca przyjęte zasady (politykę) rachunkowości nie spełniała wszystkich wymogów określonych w art. 10 ust. 1 uor. Księgi rachunkowe prowadzono z naruszeniem uor, w szczególności nie wprowadzono do nich, w postaci zapisu, wszystkich zdarzeń, które nastąpiły w okresie sprawozdawczym. Dokonane w księgach zapisy nie odzwierciedlały stanu rzeczywistego. Do ksiąg nie wprowadzono kompletnie i poprawnie wszystkich zakwalifikowanych do księgowania dowodów księgowych. W Ambasadzie nie przestrzegano zasad dotyczących kontroli dowodów księgowych. Powyższe skutkowało tym, że dane ujęte w ewidencji księgowej, stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań budżetowych w 2017 r. i 2018 r., a także Bilansu placówki sporządzonego na dzień 31 grudnia 2017 r. (dla waluty euro), były nieprawidłowe i miały wpływ na rzetelność tych sprawozdań. Ponadto, w 2018 r. księgi były niesprawdzalne z powodu braku możliwości wydrukowania przez Placówkę lub przeniesienia na informatyczny nośnik danych dzienników księgowych za styczeń 2018 r. w walutach euro i lari.

Ambasada nie podejmowała niezwłocznych działań w celu rozliczenia należności i zobowiązań Placówki.

W Placówce nie przestrzegano zasad gospodarki kasowej, w tym wystąpił przypadek niedokonania okresowej kontroli kasy, a także czasowe wykonywanie

¹⁰ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

obowiązków kasjera przez Kierownika RAF, mimo obecności pracownika upoważnionego do zastępowania kasjera.

W pozostałym zakresie objętym kontrolą ustalono m.in., że w Ambasadzie zapewniono właściwe warunki lokalowe dla pracowników i interesantów. Nie stwierdzono gromadzenia majątku i wyposażenia Placówki w magazynach.

W wyniku kontroli 252,8 tys. zł, tj. 5,0% wydatków zrealizowanych w okresie objętym kontrolą na zakup materiałów, wyposażenia i usług oraz na finansowanie inwestycji¹¹ stwierdzono, że zostały one poniesione przez Placówkę z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ufp i aktach wykonawczych.

Ambasada pobierała opłaty konsularne w wysokości zgodnej z obowiązującymi przepisami.

Placówka rzetelnie monitorowała realizację projektów rozwojowych, terminowo sporządzała sprawozdania z ich realizacji oraz rzetelnie dokumentowała ten proces. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczące m.in. niestosowania znaku graficznego „polska pomoc” oraz nieinformowania o źródle finansowania, nie spowodowały obniżenia oceny częściowej w tym obszarze.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹² kontrolowanej działalności

OBSZAR

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 Rzeczypospolitej Polskiej w Gruzji z siedzibą w Tbilisi*¹³, obsługę finansowo-księgową oraz administracyjną Ambasady zapewniał Referat do spraw Administracyjno-Finansowych. Od 27 października 2014 r. Kierownikiem RAF była Pani Anna Ostrowska, która jednocześnie wykonywała obowiązki głównego księgowego. Ponadto, regulamin organizacyjny Ambasady przewidywał jeden etat ds. obsługi księgowości i pół etatu ds. obsługi kasy. W okresie od 20 czerwca do 14 lipca 2017 r. Kierownik RAF samodzielnie prowadziła obsługę finansowo-księgową Placówki, ze względu na urlop macierzyński jednego pracownika i odwołanie drugiego. Pół roku wcześniej, w styczniu 2017 r., Ambasador zwrócił się z prośbą do MSZ¹⁴ o zabezpieczenie środków na zatrudnienie w Placówce osoby na stanowisku księgowej-kontystki na czas urlopu macierzyńskiego dotychczasowego pracownika, uzasadniając to m.in. licznymi obowiązkami pełnionymi przez Kierownika RAF, w tym związanymi z adaptacją wynajętego budynku na nową siedzibę Placówki. Ambasador wskazał m.in., że *przeciążenie jednej osoby taką liczbą prac (...) może doprowadzić do wielu nieoczekiwanych komplikacji*. Jak ustalono, pracownik na zastępstwo nie został zatrudniony.

W RAF, według stanu na 15 października 2018 r., zatrudnionych było dziesięć osób, w tym zadania z zakresu księgowości wykonywały trzy osoby (Kierownik RAF – 1 etat, referent ds. księgowych – 1 etat, referent ds. kasy - 0,5 etatu).

¹¹ W ramach rozdziału 75057 – *Placówki zagraniczne*.

¹² Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹³ W okresie objętym kontrolą obowiązywał regulamin zatwierdzony przez DGSZ 18 listopada 2009 r., a następnie regulamin zatwierdzony 2 lipca 2018 r. (z mocą od 26 maja 2018 r.).

¹⁴ Claris 29/2017 z 30 stycznia 2017 r.

Ponadto, zgodnie z zarządzeniem Nr 19 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 24 maja 2018 r.¹⁵, Placówka prowadziła gospodarke finansową Instytutu Polskiego w Tbilisi.

(akta kontroli str. 6-11, 34-86)

1.2. Księgowa wartość rzeczowych aktywów trwałych Ambasady, według stanu na 31 grudnia 2017 r., wynosiła 8 170,6 tys. euro i była wyższa o 4 385,7 tys. euro (tj. o 115,9%) od wartości tych aktywów na koniec 2016 r. W 2017 r. o 4 895,5 tys. euro (tj. o 193,9%) wzrosła wartość budynków oraz o 202,6 tys. euro (tj. o 70,3%) wartość *Pozostałych środków trwałych*, natomiast wartość inwestycji (środków trwałych w budowie) spadła o 712,4 tys. euro (tj. o 88,8%). Księgowa wartość gruntów oraz środków transportu w 2017 r. nie zmieniła się w stosunku do 2016 r. i wynosiła odpowiednio: 11,4 tys. euro oraz 158,1 tys. euro. Stwierdzone podczas kontroli nieprawidłowości wskazują, że wartość środków trwałych ujęta w ewidencji księgowej była nieprawidłowa, co zostało opisane w obszarach 2 i 4, w częściach *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 228-239)

1.3. Do 17 września 2017 r. siedziba Ambasady mieściła się w najmowanym budynku przy ul. Zubalashvili 19 w Tbilisi, za który opłacano miesięczny czynsz w wysokości 6,5 tys. euro.

Siedzibą Placówki od 18 września 2017 r. jest obiekt przy ul. Oniashvili 24 w Tbilisi. Nieruchomość ta została najęta 16 października 2015 r. w stanie deweloperskim zamkniętym. W umowie najmu podano, że *wartość prac adaptacyjnych, zakupu sprzętu technicznego i wyposażenia leżą po stronie Najemcy*. Wysokość czynszu została ustalona na 19,0 tys. dolarów amerykańskich miesięcznie, z harmonogramem płatności od 16 marca 2016 r. W okresie 2016-2017 za zgodą MSZ w obiekcie przeprowadzono prace adaptacyjne na łączną kwotę 2 328,1 tys. euro. Zgodnie z umową najmu Najemca miał prawo zakupu, a Wynajmujący obowiązek sprzedaży nieruchomości w terminie do 24 miesięcy od daty podpisania umowy za kwotę nie wyższą niż 3 000,0 tys. dolarów amerykańskich. W dniu 16 października 2017 r. na podstawie prawa wynikającego z umowy najmu, nieruchomość ta została zakupiona na rzecz Skarbu Państwa za maksymalną cenę, tj. 3 000,0 tys. dolarów amerykańskich. W dniu zakupu Ambasador sporządził oświadczenie, w którym podał m.in., że *świadom faktu, iż umowa dot. nabycia nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa, dla potrzeb Ambasady RP w Tbilisi, nie jest najkorzystniejsza, upoważniony podpisuję ją w pełni przekonany, iż podjęte rozwiązanie jest obecnie możliwie najlepszym w zaistniałej sytuacji. Decyzję o wynajęciu obiektu przy ul. Oniashvili 24 w Tbilisi podjęto w 2015 r. za aprobatą zarówno placówki w Tbilisi jak i kierownictwa MSZ. (...) Mimo, że obiekt nie był naszą własnością kierownictwo MSZ zdecydowało o podjęciu gruntownej przebudowy i dostosowania do wymogów technicznych i funkcjonalnych na potrzeby Ambasady RP. (...) Dopiero po rozpoczęciu prac adaptacyjnych kierownictwo MSZ zdecydowało o rozpoczęciu negocjacji z właścicielem obiektu w celu jego zakupu na własność. (...) uważam, że nawet tak niekorzystna sytuacja transakcyjna jest lepsza niż wieloletni wynajem, przy dużych nakładach inwestycyjnych*.

W lipcu 2017 r. DGSZ zawiadomił Prokuraturę Okręgową w Warszawie o możliwości popełnienia przestępstwa niegospodarności przy procesie najmu i adaptacji ww. budynku na potrzeby Ambasady RP w Gruzji. Postanowieniem z 13 września 2018 r. Prokuratura umorzyła śledztwo wobec stwierdzenia braku znamion czynu zabronionego.

(akta kontroli str. 232-267, 304-381)

¹⁵ Dz. Urz. MSZ poz. 33.

Użytkowana przez Ambasadę nieruchomość przy ul. Oniashvili 24 składa się z siedmiokondygnacyjnego budynku, patio i pawilonu z salą konferencyjną. Całkowita powierzchnia budynków wynosi 1 865,8 m² i położona jest na działce o powierzchni 515,0 m². Na cele biurowe¹⁶ i reprezentacyjne wykorzystywane było łącznie 776,6 m² (tj. 41,6%) powierzchni użytkowej budynków. Według stanu na 15 października 2018 r. w Ambasadzie pracowało 26 pracowników, zatem na jednego pracownika przypadło 18,0 m² powierzchni biurowej. Ambasador poinformował, że *wszelkie analizy i opracowania dotyczące potrzeb w zakresie powierzchni niezbędnej do realizacji celów statutowych Placówki były podejmowane i opracowywane w MSZ w Warszawie*. W trakcie kontroli ustalono, że warunki lokalowe w nowej siedzibie Ambasady zapewniały pracownikom dobre warunki pracy, a interesantom odpowiedni poziom usług. Do Ambasady nie wpłynęły skargi dotyczące warunków lokalowych.

W budynku Ambasady, poza gabinetem Ambasadora, pokojami biurowymi pracowników Placówki i pomieszczeniami reprezentacyjnymi, mieściły się m.in. dwa mieszkania służbowe, Ataszat Obrony i pokoje biurowe wykorzystywane przez Instytut Polski w Tbilisi. W trakcie kontroli ustalono, że Placówka nie zawarła z Instytutem Polskim umowy określającej zasady korzystania z budynku Ambasady, co zostało opisane w części *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 7, 267, 279-303, 382-384)

1.4. Placówka posiada nieużytkowaną nieruchomość Skarbu Państwa przy ul. Ramaz Chkhikvadze 13 w Tbilisi, tzw. Villę Berika. Nieruchomość została zakupiona 23 grudnia 2008 r. z przeznaczeniem na siedzibę Ambasady RP w Gruzji, za kwotę 3 550,0 tys. dolarów amerykańskich (równowartość 2 507,9 tys. euro). Nieruchomość składa się z działki o powierzchni 1 059,0 m² i budynku o powierzchni całkowitej 1 456,1 m². Zgodnie z dyspozycją MSZ, 21 listopada 2011 r. została zakupiona na rzecz Skarbu Państwa działka o powierzchni 30,0 m² położona bezpośrednio przy tej nieruchomości (za kwotę 11,4 tys. euro).

Stan techniczny Villi Berika, określony przed zakupem na podstawie zewnętrznych oględzin, był zadowalający. Zgodnie z zaakceptowanym przez ówczesną Ambasador Panią Urszulę Doroszewską *Programem realizacji inwestycji budowlanej* (bez daty), uruchomienie urzędu w nowej siedzibie miało nastąpić w lipcu 2011 r.

W 2010 r. i 2011 r. przedstawiciele MSZ i studia projektowego (z którym Ambasada podpisała umowę na wykonanie dokumentacji architektoniczno-budowlanej związanej z adaptacją Villi Berika) wizytowali budynek w celu oceny jego stanu technicznego oraz opracowania koncepcji architektonicznej. Z uwagi na fakt, że Villa Berika posiadała mieszaną konstrukcję wynikającą z wielokrotnej rozbudowy, a częściowe prace odkrywkowe wybranych elementów budynku ujawniły wady konstrukcyjne, zlecono pełną inwentaryzację konstrukcyjną budynku, a także opracowanie projektu zabezpieczenia sejsmicznego.

Dyrektor BI MSZ, w notatce służbowej dla Zastępcy DGSZ sporządzonej 22 sierpnia 2012 r., napisał m.in., że zlecone *badania konstrukcji wykazały małą odporność obiektu na obciążenia sejsmiczne. Odkrywki konstrukcji stalowych obiektu, możliwe do wykonania dopiero po zakupie ujawniły wielkie niedbalstwo w realizacji ustroju. Belki stalowe łączono ze sobą w sposób urągający zasadom sztuki budowlanej. Stwierdzono nienormatywne oparcia belek, zbyt małą ilość spoin łączących poszczególne elementy. W ścianach zastosowano betonowe słupy a priori wzmacniane stalowymi kształtownikami – konstrukcja bardzo prymitywna. W piwnicy odkrywka fundamentu ujawniła brak oparcia konstrukcji fundamentu na podłożu, element wisi w powietrzu. (...) Wydaje się celowym demontaż*

¹⁶ Do powierzchni biurowej nie wliczono powierzchni łazienek, kuchni, korytarzy, klatek schodowych, itp.

zakupionej kubatury i realizacja nowej konstrukcji na istniejącej działce. Zastępujący DGSZ zaakceptował powyższe rozwiązanie 28 sierpnia 2012 r.

W notatce służbowej dla DGSZ z 13 marca 2013 r. Dyrektor BI MSZ napisał, że *na polecenie BI z 30 listopada 2012 r., Ambasada RP w Tbilisi zleciła gruzińskiej firmie (...) analizę możliwości wykorzystania zakupionego obiektu Villa Berika, będącego własnością Skarbu Państwa od 2008 r.* Oceną objęto siedem scenariuszy, z których Dyrektor BI MSZ jako optymalne i rekomendowane wskazał rozwiązanie, polegające na całkowitej rozbiórce obiektu i wybudowaniu nowej rezydencji Ambasadora (szacunkowy koszt 815,0 tys. dolarów amerykańskich). DGSZ zaakceptował wariant rekomendowany przez BI MSZ.

Do czasu zakończenia czynności kontrolnych NIK nieruchomość nie została jednak zagospodarowana i ulegała degradacji. W tym czasie (od 1 stycznia 2013 r. do 30 września 2018 r.) z tytułu najmu nieruchomości na rezydencję Ambasadora, Placówka poniosła wydatki w łącznej wysokości 344,0 tys. euro.

W związku z dyspozycją BI MSZ¹⁷, 4 października 2017 r. Ambasada zleciła opracowanie koncepcji wielobranżowej oraz programu funkcjonalno-użytkowego dla inwestycji „Adaptacja Villi Berika na rezydencję Ambasadora RP w Tbilisi”. Według przedstawionego do kontroli opracowanego kosztorysu z lutego 2018 r. planowane koszty prac projektowych i robót budowlanych związanych z adaptacją budynku na rezydencję Ambasadora RP wyniosłyby 13 043,1 tys. zł. Za opracowanie koncepcji i programu funkcjonalno-użytkowego Placówka zapłaciła 29,4 tys. euro.

W dniu 27 lutego 2018 r. BI MSZ poleciło Placówce¹⁸ wykonanie wyceny (operatu szacunkowego) Villi Berika, a także przeprowadzenie badania miejscowego rynku nieruchomości pod kątem kosztu zakupu nowej nieruchomości pod rezydencję. W *Raporcie wyceny nieruchomości* sporządzonym przez podmiot zewnętrzny na dzień 23 marca 2018 r. podano, że obecna wartość zakupionej w 2008 r. nieruchomości Skarbu Państwa wynosi 542,0 tys. dolarów amerykańskich, co stanowi 15,3% ceny nabycia. Za sporządzenie operatu szacunkowego Placówka zapłaciła 2,5 tys. euro.

BI MSZ zwróciło się, 31 sierpnia 2018 r., do Placówki¹⁹ z prośbą o przesłanie informacji, które miały być wykorzystane przy określeniu koncepcji zagospodarowania Villi Berika. W odpowiedzi Ambasador poinformował m.in., że *najbardziej racjonalne wydaje się, aby niszczyć od 9 lat obiekt przeznaczony na: Instytut Polski, rezydencję Ambasadora, w porozumieniu z Senatem RP – na Dom Polski (dla organizacji polonijnych), ale pod zarządem Ambasady (do wykorzystania pokoje gościnne, sale i miejsca spotkań, biblioteka, itp.) lub sprzedać (choć oznacza to dużą stratę, gdyż wartość nieruchomości jest kilkakrotnie niższa od ceny zakupu).* Do dnia zakończenia kontroli Placówka nie otrzymała ostatecznej decyzji MSZ, co do przeznaczenia nieruchomości.

(akta kontroli str. 232-267, 385-518, 1322-1334)

1.5. Ambasada najmowała dla członków służby zagranicznej 10 lokali mieszkalnych (w tym rezydencję Ambasadora)²⁰. Z tytułu najmu lokali mieszkalnych w 2017 r. Placówka poniosła wydatki w łącznej kwocie 158,1 tys. euro, w I półroczu 2018 r. – 80,3 tys. euro. W trakcie kontroli ustalono, że Ambasada najmowała i opłacała czynsz za mieszkanie dla kierownika innej placówki zagranicznej tj. Instytutu Polskiego w Tbilisi (dalszy opis w części *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 232-239, 267-278)

¹⁷ Claris BI – 709/2017.

¹⁸ Claris BI – 455/2018.

¹⁹ Claris BI – 1834/2018.

²⁰ Według stanu na 1 stycznia 2017 r. i 30 czerwca 2018 r.

1.6. W okresie objętym kontrolą Ambasada miała przyznane przez MSZ trzy etaty samochodowe, nie miała przyznanych ryczałtów paliwowych. Według stanu na 7 listopada 2018 r. Placówka posiadała pięć samochodów, tj. o dwa więcej niż przyznane etaty samochodowe (dalszy opis w części *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Ustalono, że karty drogowe dla pojazdów służbowych były prowadzone z naruszeniem § 15 ust. 1 i 2 zarządzenia DGSZ w sprawie zasad prowadzenia gospodarki samochodowej, co zostało opisane w części *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 232-239, 519-566)

1.7. Według stanu na 30 czerwca 2018 r. Ambasada dysponowała środkami trwałymi o łącznej wartości księgowej 7 589,4 tys. euro, w tym dwoma budynkami o wartości 7 419,9 tys. euro, czterema samochodami o wartości 158,1 tys. euro oraz gruntami o wartości 11,4 tys. euro. Ambasada posiadała (według stanu na 30 czerwca 2018 r.) *Pozostałe środki trwałe* o łącznej wartości księgowej 490,9 tys. euro, w tym m.in.:

- w grupie 4 – *Maszyny, urządzenia i aparaty ogólnego zastosowania* (o wartości 175,4 tys. euro) m.in. 21 komputerów, laptopów i zestawów komputerowych, trzy drukarki, trzy serwery, sprzęt CISCO, zasilacz UPS;
- w grupie 6 – *Urządzenia techniczne* (o wartości 91,6 tys. euro) m.in. skaner i bramka detekcyjna, osiem telewizorów, sprzęt nagłaśniający do sali konferencyjnej, dwa systemy multimedialne, dwa szyfratory;
- w grupie 8 – *Narzędzia, przyrządy, ruchomości i wyposażenie* (o wartości 201,4 tys. euro) m.in. dziewięć niszczarek do dokumentów, siedem lodówek, urządzenia AGD, meble.

Ustalono, że posiadane środki trwałe znajdowały się w użyciu. Oględziny przeprowadzone w trakcie kontroli NIK wykazały, że środków trwałych i wyposażenia nie przetrzymywano w magazynach na „zapas”.

(akta kontroli str. 232-239, 279-303, 1119-1123)

1.8. Dobra kultury będące w dyspozycji Ambasady były wyeksponowane zgodnie z § 11 Instrukcji DGSZ w sprawie gospodarowania składnikami majątku. Ustalono, że 15 obrazów (dobra kultury) przekazanych przez MSZ do Ambasady w październiku 2017 r.²¹ i w kwietniu 2018 r.²² do dnia zakończenia kontroli nie zostało oznaczonych numerami inwentarzowymi, co zostało opisane w obszarze 2, w części *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 288-303, 1098-1104, 1150-1152)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Placówka udostępniała Instytutowi Polskiemu w Tbilisi (utworzonemu 26 maja 2018 r.²³) część pomieszczeń biurowych (o łącznej powierzchni 43,78 m²) bez zawarcia z Instytutem umowy określającej zasady korzystania z budynku Ambasady, w tym podziału kosztów eksploatacyjnych. Placówka ponosiła wszystkie koszty eksploatacyjne (w tym generowane przez Instytut Polski) i nie występowała o ich refundację.

Ambasador wyjaśnił m.in., że obecnie IP jest w fazie organizacji. (...) chciano maksymalnie ograniczyć koszty obsługi i administracji i w najbliższych 2-3 latach skupić się na rozwoju działalności programowej. (...) Dopiero po osiągnięciu przez IP pełnej funkcjonalności programowej zostaną podjęte działania w celu

²¹ Protokół przekazania nr MW-10/2017 z dnia 6 października 2017 r. (osiem obrazów).

²² Protokół przekazania nr MW-4/2018 z dnia 4 kwietnia 2018 r. (siedem obrazów).

²³ Decyzja Nr 51 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 3 maja 2018 r. w sprawie utworzenia Instytutu Polskiego w Tbilisi (Gruzja) - Dz. Urz. MSZ poz. 29.

zwiększenia liczby etatów oraz wynajęcie odrębnych pomieszczeń, poza budynkiem Ambasady.

Zdaniem NIK, Ambasada nie posiadała tytułu prawnego do finansowania kosztów działalności innej placówki zagranicznej, tj. Instytutu Polskiego.

(akta kontroli str. 232-239, 288-303, 1322-1334, 1344)

2. Placówka najmowała i ponosiła wydatki na czynsz za mieszkanie kierownika innej placówki zagranicznej, tj. Instytutu Polskiego w Tbilisi. W ocenie NIK było to niezgodne z § 4 ust. 1 Instrukcji Nr 5 Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej z dnia 23 sierpnia 2004 r. w sprawie gospodarki lokalami mieszkalnymi w placówkach zagranicznych²⁴, z której wynika, że kierownik placówki zagranicznej przydziela lokal mieszkalny członkowi służby zagranicznej wykonującemu obowiązki w kierowanej przez niego placówce zagranicznej i zawiera z członkiem służby zagranicznej umowę użyczenia przydzielonego lokalu mieszkalnego.

W dniu 7 kwietnia 2017 r. z Panem Lechem Kończakiem, ówczesnym pracownikiem Ambasady, została zawarta umowa użyczenia lokalu mieszkalnego. W § 8 ust. 1 tej umowy podano, że *umowa ulega rozwiązaniu po zwrocie lokalu wraz z wyposażeniem, w trybie określonym w § 5, nie później jednak niż w dniu zakończenia wykonywania obowiązków służbowych w placówce zagranicznej przez Biorącego do używania.*

Ustalono, że Pan Lech Kończak zakończył wykonywanie obowiązków służbowych w Ambasadzie 25 maja 2018 r. i od dnia następnego pełnił funkcję kierownika Instytutu Polskiego w Tbilisi. Mimo tego, Ambasada kontynuowała najem lokalu mieszkalnego dla Pana Lecha Kończaka i opłacała czynsz ze swoich środków pieniężnych. W okresie od czerwca do października 2018 r. Placówka wydatkowała z tego tytułu 4 250,00 euro.

Ambasador wyjaśnił m.in., że 10 października notą przebiegowana została zapłata za czynsz za mieszkanie Pana Lecha Kończaka.

Na podstawie raportu kasowego 014/2018 ustalono, że do kasy Ambasady została wpłacona kwota 4 250,00 euro tytułem zwrotu kosztu czynszu Pana Lecha Kończaka.

NIK zauważa, że w umowie najmu ww. lokalu mieszkalnego Ambasada nadal figuruje jako najemca i na niej ciąży obowiązeki wynikające z umowy, mimo tego, że z mieszkania korzysta pracownik innej placówki zagranicznej.

(akta kontroli str. 12, 232-239, 267-278, 1322-1334, 1343-1346, 1365-1366)

3. Placówka nie wystawiła not obciążeniowych dla MON z tytułu udziału Ataszatu Obrony w kosztach eksploatacyjnych nowej siedziby Ambasady.

Było to niezgodne z art. 42 ust. 5 ufp stanowiącym, że jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

Zgodnie z § 4 ust. 2, 4, 4a i 4b porozumienia z dnia 20 października 2006 r. pomiędzy MSZ a MON w sprawie funkcjonowania ataszatów obrony w placówkach zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej²⁵, wysokość wydatków przypadających na ataszat z tytułu udziału w kosztach wspólnych placówki zagranicznej i ataszatu jest wyliczana przez placówkę zagraniczną według stosunku liczby personelu krajowego ataszatu do liczby personelu krajowego placówki zagranicznej. Placówka zagraniczna do 10 dnia każdego miesiąca

²⁴ Dz. Urz. MSZ Nr 4 poz. 68, ze zm.

²⁵ Zmieniony Aneks nr 1 z dnia 30 maja 2017 r. i Aneks nr 2 z dnia 20 grudnia 2017 r.

poprzedzającego kwartał rozliczeniowy wystawia notę obejmującą szacunkową wysokość wydatków w następnym kwartale rozliczeniowym przypadających na ataszat z tytułu udziału w kosztach wspólnych. Na podstawie noty MON przekazuje placówce środki na pokrycie wydatków przypadających na ataszat. Nota rozliczeniowa wydatków przypadających na ataszat z tytułu udziału w kosztach wspólnych wystawiana jest przez placówkę zagraniczną niezwłocznie po zakończeniu każdego kwartału. Placówka załącza do noty kopie zewnętrznych dowodów źródłowych dokumentujących poniesione wydatki.

Kierownik RAF wyjaśniła, że *po zmianie obiektu na nową placówkę Ambasady zużycie wszystkich mediów uległo zmianie i nowe naliczenie powierzchni wspólnych, zużycia mediów, wywozu nieczystości możliwe jest po roku użytkowania. Wtedy możliwe jest ustalenie wszystkich kosztów bieżącej eksploatacji budynku w nowych warunkach lokalowych.*

NIK zauważa, że Placówka na bieżąco ponosiła wydatki z tytułu kosztów eksploatacyjnych nowego budynku Ambasady i według wskaźnika osobowego była w stanie ustalić wysokość wydatków przypadających na Ataszat Obrony.

(akta kontroli str. 232-239, 596-599, 653-656, 1383-1397)

4. Placówka posiadała o dwa samochody więcej niż liczba przyznanych przez MSZ etatów samochodowych i nie podejmowała niezwłocznych działań w celu zmniejszenia posiadanej floty pojazdów.

Samochód Audi Q7 z 2007 r., został zastąpiony nowym BMW X5 odebrany w kwietniu 2017 r. W dniu 15 grudnia 2017 r. Ambasador zwrócił się z prośbą do Dyrektora BI MSZ o wyrażenie zgody na zatrzymanie na stanie Placówki samochodu Audi Q7, uzasadniając to m.in. dużą liczbą obsługiwanych delegacji i wysoką wartością samochodu, a *samochody tego typu nie mają zbytu na rynku gruzińskim.* W clarisie z 9 lutego 2018 r. BI MSZ oceniło negatywnie posiadanie nadwyżki pojazdów w stosunku do przyznanych i obowiązujących limitów²⁶. W odpowiedzi z 16 lutego 2018 r.²⁷ Ambasador poinformował BI MSZ, że *w związku z odmową zatrzymania na stanie Placówki samochodu Audi Q7 (...) podjęliśmy działania w celu sprzedaży pojazdu.*

W związku z zakupem w czerwcu 2018 r. samochodu Toyota Proace Verso Long (mającego zastąpić samochód Volkswagen Transporter z 2009 r.), który został odebrany we wrześniu 2018 r., flota pojazdów służbowych Ambasady przekraczała o dwa samochody liczbę przyznanych etatów samochodowych.

Zgodnie z § 6 rozporządzenia RM w sprawie gospodarowania składnikami majątku Skarbu Państwa, przed wyborem sposobu zagospodarowania składników rzeczowych majątku ruchomego jednostka ustala wartość poszczególnych składników rzeczowych majątku ruchomego.

Ustalono, że wyceny samochodów Audi Q7 i Volkswagen Transporter dokonano 28 września 2018 r.²⁸ i do dnia zakończenia kontroli było to jedyne działanie podjęte przez Placówkę w kierunku sprzedaży pojazdów.

Ambasador wyjaśnił m.in., że *podjęliśmy procedurę oszacowania obecnej wartości samochodów VW Transporter i AUDI Q7, które są podstawą wystąpienia do BI MSZ w celu uzyskania zgody na sprzedaż obu samochodów.*

NIK zauważa, że do zakończenia kontroli (7 listopada 2018 r.) Placówka nie wystąpiła do MSZ o zgodę na sprzedaż samochodów.

(akta kontroli str. 520-531, 549-566, 1323-1342)

²⁶ Claris BI – 268/2018.

²⁷ Claris Amb.Tbilisi 51/2018.

²⁸ Rynkowa wartość samochodu Audi Q7 wynosiła 9,5 tys. dolarów amerykańskich, natomiast Volkswagen Transporter 3,5 tys. dolarów amerykańskich.

5. Wszystkie karty drogowe prowadzone dla pojazdów służbowych nie zawierały imion i nazwisk osób kierujących pojazdem, a wpisów w poszczególnych kartach dokonywała jedna osoba. Dodatkowo karty dla samochodów Audi Q7 i Toyota Prado nie były kompletne, bowiem np. nie zawierały dat i godzin przejazdu, stanu licznika, przebiegu oraz celu wyjazdu (w tym czy wyjazd miał charakter służbowy czy prywatny).

Było to niezgodne z § 15 ust. 1 i 2 zarządzenia DGSZ w sprawie zasad prowadzenia gospodarki samochodowej, stanowiącym że dla pojazdów służbowych prowadzi się bieżącą, szczegółową ewidencję przebiegu i zużycia paliwa zwaną „kartą drogową”, której wzór został określony w załączniku nr 3 do zarządzenia. Wpisów w karcie drogowej dotyczących poszczególnych jazd dokonuje każdorazowo kierujący pojazdem.

Ambasador wyjaśnił m.in., że *od listopada 2018 r. na kartach drogowych pojazdów uzupełniona zostanie rubryka „imię i nazwisko”. (...) Zapisy uzupełniają pracownicy zatrudnieni na stanowiskach kierowców. Samochody służbowe Toyota Prado i Audi Q7 były obsługiwane przez wiele osób (...) i jak i inne samochody floty Placówki nie były wykorzystywane do celów prywatnych.*

Zdaniem NIK podane w wyjaśnieniach okoliczności nie stanowią przesłanki do odstąpienia od prowadzenia szczegółowej ewidencji przebiegu pojazdów, tym bardziej, że niekompletne karty drogowe uniemożliwiają kontrolę wykorzystania pojazdów służbowych, sprzyjają niegospodarnemu dysponowaniu samochodami.

(akta kontroli str. 519, 532-548, 1368-1381)

**OCENA
CZĄSTKOWA**

Ambasada posiadała odpowiednie warunki do prowadzenia swojej działalności. Poza Villą Berika (o której przeznaczeniu decyduje MSZ) oraz flotą pojazdów służbowych, nie stwierdzono aby stan wyposażenia Placówki w składniki rzeczowego majątku trwałego był nieadekwatny do wykonywanych zadań. Jednakże ocena badanego obszaru została obniżona (do oceny opisowej) ze względu na stwierdzone nieprawidłowości, które dotyczyły m.in. niewystępowania do Instytutu Polskiego w Tbilisi i MON o refundację części kosztów eksploatacyjnych z tytułu korzystania z pomieszczeń biurowych Ambasady, najmowania i opłacania lokalu mieszkalnego dla pracownika innej placówki zagranicznej, a także sposobu prowadzenia gospodarki samochodowej w Placówce.

OBSZAR

2. Prawdliwość dokonywania wydatków w Placówce

**Opis stanu
faktycznego**

2.1. W 2017 r. Ambasada zrealizowała wydatki budżetowe w łącznej wysokości 5 919,3 tys. euro, tj. 99,1% kwoty planowanej, z tego na zakupy materiałów, wyposażenia i usług oraz finansowanie inwestycji w ramach rozdziału 75057 – *Placówki zagraniczne* wydatkowano łącznie 5 003,6 tys. euro. Wydatki te spowodowane były w głównej mierze adaptacją i zakupem obiektu przy ul. Oniashvili 24. Łączne wydatki budżetowe w IV kwartale 2017 r. wyniosły 3 274,1 tys. euro, z tego 2 563,7 tys. euro stanowiły wydatki na zakup nowej siedziby Placówki. Wydatki na zakup *Pozostałych środków trwałych* wyniosły w IV kwartale 190,2 tys. euro.

Do 30 września 2018 r. wydatki budżetowe Ambasady wyniosły 819,1 tys. euro, co stanowiło 63,2% wydatków planowanych na ten rok.

(akta kontroli str. 232-239, 249-266, 1144-1148, 1154-1296)

Szczegółowym badaniem objęto prawidłowość realizacji próby 23 wydatków budżetowych Placówki na zakup materiałów, wyposażenia i usług oraz wydatków majątkowych na łączną kwotę 252,8 tys. euro, z tego 179,0 tys. euro wydatkowane w 2017 r. i 69,8 tys. euro wydatkowane w 2018 r. W ramach powyższej próby zbadano siedem umów (sześć zawartych w 2017 r. oraz jedną z 2018 r.) na łączną kwotę 187,2 tys. euro, a także prawidłowość stosowania procedur określonych

w Pzp w odniesieniu do dwóch postępowań o zamówienie publiczne²⁹ o szacunkowej wartości zamówienia 173,4 tys. euro.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z przepisami, w tym z planem finansowym oraz umowami, na zakupy i usługi służące realizacji celów Placówki, z wyjątkiem nieprawidłowości opisanych w części *Stwierdzone nieprawidłowości*. Badanie prawidłowości wyboru trybu udzielania zamówienia publicznego i stosowania ustawy Pzp nie wykazało nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 937-1097, 1105-1109, 1134-1149, 1423-1432)

2.2. W IV kwartale 2017 r. zakupiono środki trwałe, w tym:

- nieruchomość przy ul. Oniashvili nr 24 za kwotę 2 567,4 tys. euro, która została ujęta w księgach rachunkowych na koncie 011.01 – *Budynki i lokale*. Na tym koncie z końcem roku 2017 zaksięgowano wartość adaptacji tego budynku w kwocie 2 328,1 tys. euro;
- wyposażenie biurowe i gospodarcze (w tym m.in. czytniki pełnostronicowe oraz zestawy komputerowe dla RK, trzy drukarki, dwie lodówki) o łącznej wartości 12,4 tys. euro, które zostały wykazane w księgach rachunkowych na koncie 013.04 – *Maszyny, urządzenia i aparaty ogólnego stosowania*;
- sprzęt multimedialny, trzy telewizory, bramkę detekcyjną, wykrywacz metali, o łącznej wartości 36,0 tys. euro, które zostały wykazane w księgach rachunkowych na koncie 013.06 – *Urządzenia techniczne*;
- wyposażenie nowej siedziby Placówki (w tym m.in. meble do Placówki, niszcarki, sejf, zestawy kawowe) o łącznej wartości 141,8 tys. euro, ujęte w księgach rachunkowych na koncie 013.08 – *Narzędzia, przyrządy, ruchomości i wyposażenie*.

W 2018 r. (do 30 września) zakupiono jeden środek trwały, tj. samochód transportowy Toyota Proace Verso Long o wartości księgowej 41,8 tys. euro. Zakup ujęto w księgach rachunkowych na koncie 011.07 – *Środki transportu*.

(akta kontroli str. 1119-1123, 1144-1149)

2.3. Na zakup usług remontowych³⁰ na 2017 r. zaplanowano łącznie 15,3 tys. euro. Wydatkowano w tym okresie 15,2 tys. euro, m.in. na przegląd gwarancyjny instalacji sanitarnej w nowej siedzibie Placówki, naprawy i konserwację wyposażenia, przegląd klimatyzatorów, konserwacje i naprawy windy. Na 2018 r. zaplanowano na ten cel 20,9 tys. euro, z czego do 30 września wydatkowano 12,3 tys. euro, tj. 58,8%. Zaplanowane środki wydatkowano głównie na przegląd konserwacyjny nowej siedziby Placówki (11,7 tys. euro) oraz comiesięczne opłaty za konserwację windy.

(akta kontroli str. 232-239, 1157-1169, 1423-1428)

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 *Raporcie administracyjnym* z 1 grudnia 2016 r. podano m.in., że inwentaryzacja składników majątku została przeprowadzona w 2015 r. Sprawozdanie z prac komisji przesłane zostało do komórki właściwej ds. nadzoru nad gospodarką administracyjną placówek (Biuro Infrastruktury) 1 grudnia 2015 r. BI MSZ zatwierdziło dokumentację

²⁹ Badaniem objęto postępowania o udzielenie zamówień publicznych w trybie zamówienia z wolnej ręki: Dostawa, montaż mebli i wyposażenia zgodnie z projektem aranżacji wnętrz do nowej siedziby Ambasady RP w Tbilisi przy ul. Oniashvili 24 Gruzja, szacunkowa wartość zamówienia 132,3 tys. euro, wynegocjowana cena 120,8 tys. euro, wydatkowano z tego tytułu 120,8 tys. euro; Zakup samochodu transportowego, szacunkowa wartość zamówienia 41,1 tys. euro, wynegocjowana cena 168,2 tys. zł, wydatkowano z tego tytułu 168,2 tys. zł (39,1 tys. euro).

³⁰ Rozdział 75057 – Placówki zagraniczne, § 4270 – Zakup usług remontowych.

inwentaryzacyjną (...) stwierdzając, że spełnia ona wymogi formalne i uznając inwentaryzację za zakończoną.

Kontrola wykazała, że w lutym 2018 r. Ambasador zarządził³¹ przeprowadzenie w 2018 r. inwentaryzacji składników majątku Placówki oraz powołał Komisję inwentarzową³². Ambasador wskazał terminy wykonania inwentaryzacji, w tym termin zakończenia inwentaryzacji na 30 września, termin wykonania dokumentacji z inwentaryzacji na 31 października, termin wysłania dokumentacji do BI – do dnia 30 listopada.

Ambasador poinformował m.in., że komisja spisowa zgodnie z wytycznymi w terminie od 26 marca do 30 kwietnia 2018 r. zakończyła spis z natury składników majątku Placówki (...). Kontrola wykazała, że do 7 listopada 2018 r. nie zostały podpisane arkusze spisu z natury, co zostało opisane w części *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Ustalono, że do dnia zakończenia kontroli NIK inwentaryzacja nie została wykonana w pełni. Ambasador podał, że zakończenie prac i ustalenie różnic nastąpi około 15 listopada 2018 r.

(akta kontroli str. 1124-1128, 1098-1100, 1368-1382)

2.5. W *Raporcie inwentarzowym* z 1 grudnia 2016 r. podano, że wszystkie składniki majątku są wprowadzone do ksiąg inwentarzowych, składniki zostały przeniesione do programu LUPINE jednakże nie zostały jeszcze usystematyzowane (...). Ambasador poinformował, że przeniesienia składników majątku trwałego do programu LUPINE dokonała kierownik RAF, nastąpiło to poprzez przeniesienie informacji o składnikach majątkowych do arkusza Excel, a następnie z pomocą Regionalnego Administratora Systemów Teleinformatycznych wyeksportowanie tych danych do programu LUPINE. Księgi inwentarzowe w formie papierowej nie są prowadzone w Placówce od 2017 r.

W trakcie kontroli ksiąg inwentarzowych (dane z systemu LUPINE według stanu na 10 października 2018 r.) stwierdzono liczne nieprawidłowości, które w połączeniu z nieprzeprowadzeniem w pełni inwentaryzacji i nieprawidłowościami w zakresie dokumentowania majątku uniemożliwiały ustalenie rzeczywistego stanu majątku Ambasady (szczegółowy opis w części *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 232-248, 1368-1382)

2.6. Ustalono, że w okresie objętym kontrolą Ambasada nie dokonywała wydatków z rachunku dochodów, o których mowa w art. 163 ustawy o finansach publicznych. Stan środków pieniężnych zgromadzonych na tym rachunku wynosił w latach 2017 i 2018 (do 30 września) – 7,9 tys. euro.

(akta kontroli str. 232-239, 595)

2.7. W latach 2017 i 2018 (do 30 września) na koncie rozrachunkowym 200.8000 – *Stała zaliczka budżetowa* zaewidencjonowana była kwota 95,2 tys. euro. W badanym okresie Placówka nie korzystała ze środków ze stałej zaliczki budżetowej i nie zgłaszała do MSZ potrzeby zmiany tej kwoty.

(akta kontroli str. 232-239)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

³¹ Zarządzenie nr 4/2018 Ambasadora RP w Tbilisi z dnia 28 lutego 2018 r. w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji składników majątku Ambasady RP w Tbilisi.

³² Zarządzenie nr 5/2018 Ambasadora RP w Tbilisi z dnia 28 lutego 2018 r. dotyczące powołania Komisji inwentarzowej.

1. Kontrola 11 umów zawartych przez Ambasadę w okresie od 1 czerwca 2017 r. do 30 czerwca 2018 r.³³ wykazała, że:
 - żadna z nich nie posiadała pisemnego uzasadnienia określającego przynajmniej potrzebę zawarcia umowy i przydatności jej rezultatu dla realizacji zadań placówki, o którym mowa w § 5 ust. 1 zarządzenia w sprawie umów cywilnoprawnych,
 - siedem badanych umów (nie dotyczy umów projektów rozwojowych, które zostały sporządzone na wzorach umów opracowanych przez MSZ) oraz trzy aneksy (w tym Aneks nr 1 i Aneks nr 2 do umowy TBI nr 23/2017 podpisane 14 września 2017 r. i 6 grudnia 2017 r. do umów projektów rozwojowych) nie posiadały opinii radcy prawnego z komórki organizacyjnej właściwej w sprawach prawnych, co było niezgodne z § 11 ust. 1 ww. zarządzenia,
 - cztery umowy³⁴ przed ich zawarciem nie zostały zaopiniowane przez głównego księgowego w zakresie wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczej z planem finansowym, co było niezgodne z art. 54 ust. 3 ufp, a także z § 11 ust. 1 ww. zarządzenia.

Ambasador w wyjaśnieniach podał m.in., że umowy dotyczące zakupów majątku zazwyczaj zawierane są na środek trwały zgodny z wystąpieniem do MSZ o celowość zakupu, niezbędną do realizacji zadań statutowych placówki (...) stąd nie umieszczamy dodatkowego uzasadnienia zakupu; brak podpisu głównego księgowego w zakresie wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczej z planem finansowym jest ewidentnym niedopatrzeniem pracownika, który sporządzał umowę; zwyczajowo do podpisania umowy stosowane są umowy zaakceptowane przez MSZ, jednakże nie we wszystkich przypadkach kontrahent zgadza się na podpisanie takiej umowy. Obecnie wszystkie umowy przekazywane są do Biura Prawnego w celu akceptacji zapisów umowy.

(akta kontroli str. 1118, 1383-1402)

2. Spisy umów na rok 2017 i na rok 2018 były prowadzone niechronologicznie, a także w *Spisie umów rok 2017* nie ujęto trzech umów³⁵, co było niezgodne z § 20 ust. 1 zarządzenia w sprawie umów cywilnoprawnych, który stanowi, że każda umowa podlega rejestracji niezwłocznie po zawarciu, a jej zarejestrowany oryginał przekazywany jest do przechowywania.

Ponadto w *Spisie umów rok 2017* występowała powtarzająca się numeracja umów (podwójnie występują umowy nr TBI 20/2017, TBI 21/2017, TBI 22/2017), a trzy umowy zostały dodatkowo oznaczone literą „a” (umowy nr TBI 8a/2018, TBI 22a/2017, TBI 29a/2017).

Ambasador w wyjaśnieniach podał, że *umowy są rejestrowane w momencie otrzymania ich do rejestracji. Niestety bywają przypadki, gdzie pracownicy zapominają oddać je do rejestru w odpowiednim terminie.*

W I połowie roku 2017 prowadzono ręczny spis umów, w którym pomyłkowo nadano te same numery (nr TBI 20/2017, TBI 21/2017, TBI 22/2017). W rejestrze przy przewróceniu kartki omyłkowo nadano nr według liczby pojedynczej a nie według nr umowy. To spowodowało, że wskazane numery

³³ Umowy nr: 0000446/2018, TBI30/17 (z Aneksem nr 1), 588/HK/2017, umowa bez numeru z 2 listopada 2017 r. na zakup telefonów Cisco, 588/HK/2017, TBI56/2017, TBI34/2017 oraz cztery umowy dotyczące realizacji projektów rozwojowych: TBI 19/2017, TBI 21/2017, TBI 23/2017, TBI/AMB.TBIL.24/2017.

³⁴ Umowy nr: 0000446/2018, umowa bez numeru z 2 listopada 2017 r. na zakup telefonów Cisco, 588/HK/2017, TBI34/2017.

³⁵ Umowy na zakup i dostawę sprzętu informatycznego: nr 588/HK/2017 z 24 listopada 2017 r. i nr 587/HK/2017 z 24 listopada 2017 r. oraz umowa na zakup telefonów Cisco (umowa bez numeru z 2 listopada 2017 r.).

umów zostały zdublowane, niemniej jednak mają inne daty i dotyczą różnych tematów (...). Literka „a” była wprowadzona w przypadku otrzymania umowy do rejestracji po terminie jej zawarcia aby utrzymać chronologię wpisów.

(akta kontroli str. 1114-1117, 1383-1388, 1393-1397)

3. W systemie LUPINE ujęto 148 pozycji środków trwałych zakupionych w 2017 r. na łączną kwotę 5 117 930,36 euro (w tym zakup i adaptacja budynku Ambasady przy ul. Oniashvili 24 na kwotę 4 895 537,19 euro), z datą przychodu 15 stycznia 2018 r., co było niezgodne z § 8 ust. 5 Instrukcji DGSZ w sprawie gospodarowania składnikami majątku, który stanowi, że zapisy dotyczące nabycia środków bilansowych i środków pozabilansowych powinny być dokonane w księdze inwentarzowej najpóźniej w dniu przekazania ich do użytkowania. Ujęcie w księgach inwentarzowych Placówki składników majątkowych zakupionych w 2017 r. dopiero w roku 2018, skutkowało tym, że dane dotyczące posiadanego majątku wykazane w księgach inwentarzowych na koniec 2017 r. były niezgodne z danymi wykazanymi w Bilansie placówki.

Ambasador wyjaśnił, że wprowadzenie do programu LUPINE pod datą 15 stycznia 2018 r. wszystkich składników zakupionych w 2017 r. jest błędem pracownika.

(akta kontroli str. 232-239, 1297-1307, 1368-1381)

4. W systemie LUPINE wykazano (według stanu na 10 października 2018 r.) środek trwały o wartości 16 431,04 euro opisany jako „Modernizacja okablowania”, mimo że dotyczył poprzedniej siedziby Ambasady (ul. Zubalashvili 19). Było to działaniem niezetelnym.

Ambasador w wyjaśnieniach podał, że w chwili obecnej ustalana jest grupa środków trwałych do likwidacji. Środek bilansowy z Placówki ul. Zubalashvili 19 został oznaczony jako do likwidacji.

(akta kontroli str. 232-239, 1368-1381)

5. Wartość środków transportu w księgach inwentarzowych była wyższa o 6 965,85 euro (wynosiła 165 016,77 euro) niż w księgach rachunkowych Placówki (158 050,92 euro). Zawyżenie wartości środków transportu w księgach inwentarzowych, w stosunku do ewidencji księgowej było niezetelne i niezgodne z art. 4 ust. 1 i art. 24 ust. 1 i 2 uor, a także miało wpływ na Bilans placówki sporządzony na dzień 31 grudnia 2017 r. (dla waluty euro).

Ambasador wyjaśnił, że zapis w programie finansowo-księgowym FKWIN jest prawidłowy, w księgach inwentarzowych w latach 2010-2012 nieprawidłowo/omyłkowo zlikwidowano samochód.

(akta kontroli str. 232-239, 1297-1307, 1368-1381)

6. W systemie LUPINE wykazano samochód Toyota Proace Verso Long w wartości 38 561,77 euro (cena zakupu), tj. w wartości niższej o 3 253,52 euro niż w księgach rachunkowych (system FKWIN, konto 011.07), gdzie wykazano wartość 41 815,29 euro (cena nabycia). Wykazanie w księgach inwentarzowych środka trwałego według ceny zakupu zamiast ceny nabycia było niezgodne z § 9 ust. 1 Instrukcji DGSZ w sprawie gospodarowania składnikami majątku.

Ambasador wyjaśnił, że kwota 38 561,77 euro to wartość wynikająca z faktury jaka została zapłacona przelewem na rachunek bankowy dealera. Pozostałe koszty to koszt transportu samochodu do Gruzji (koszty delegacji trzech osób, hoteli, paliwa, opłat drogowych, granicznych, rejestracyjnych, celnych itp.) obecna wartość inwentarzowa samochodu 41 815,29 euro. Ambasador poinformował ponadto, że dokonano korekty i w LUPINE znajduje się już wartość środka trwałego w kwocie 41 815,29 euro.

(akta kontroli str. 232-239, 1153, 1172-1190, 1297-1307, 1368-1381)

7. Do systemu LUPINE zostały wprowadzone w dwóch pozycjach (kod kreskowy ST000889, ST000890) meble zakupione do nowej siedziby Ambasady. Wartość przychodu wskazana w LUPINE odpowiadała wartości otrzymanych faktur: nr 9/08/2017/WE z 16 sierpnia 2017 r. o wartości 26 192,77 euro (zakup 43 szt. mebli + transport) i 8/08/2017/WE z 10 sierpnia 2017 r. o wartości 94 650,14 euro (zakup 397 szt. mebli + transport). Wszystkie meble zostały wprowadzone jedynie w dwóch pozycjach pod dwoma numerami inwentarzowymi 08-000015 i 08-000016. Było to niezgodne z § 13 ust. 8 Instrukcji DGSZ w sprawie gospodarowania składnikami majątku, w którym podano, że każdy składnik majątku powinien być wpisany do księgi inwentarzowej pod oddzielną pozycją (...).

Ambasador wyjaśnił, że meble stanowiące wyposażenie biurowe i nie tylko zostały zakupione w liczbie 440 szt. do nowego obiektu Ambasady; nie było możliwości kadrowych w chwili zakupu, aby wprowadzić do programu LUPINE każdą sztukę mebli oddzielnie, nadając im kolejny nr i lokalizację.

(akta kontroli str. 232-239, 1297-1307, 1368-1381)

8. W księgach inwentarzowych Placówki nie ujęto dwóch kompletów mebli ogrodowych do rezydencji Ambasadora o łącznej wartości 3 303,26 euro, zakupionych 6 maja 2018 r. (dowód wpłaty kartą płatniczą nr 100055 i 100054, faktura nr 5 z 6 maja 2018 r.). Było niezgodne z § 8 ust. 5 Instrukcji DGSZ w sprawie gospodarowania składnikami majątku, który stanowi, że zapisy dotyczące nabycia środków bilansowych i środków pozabilansowych powinny być dokonane w księdze inwentarzowej najpóźniej w dniu przekazania ich do użytkowania.

Ambasador w wyjaśnieniach podał, że zakup ten został zarejestrowany do programu LUPINE w październiku 2018 r. (tj. w trakcie kontroli NIK).

(akta kontroli str. 232-239, 967-968, 1368-1381)

9. W systemie LUPINE przypisano 27³⁶ środków trwałych do grup 0808/09 i 809/09/2, mimo że w Instrukcji DGSZ w sprawie gospodarowania składnikami majątku nie występowały grupy o takich numerach.

Dwie jednakowe koparki Konica Minolta Bizhub C227 kpl (kod kreskowy w systemie LUPINE: ST000901 i ST001076), każda po 2 251,53 euro, zakupione na podstawie faktury 17/12/FVE/HHL/0012 z 7 grudnia 2017 r. w systemie LUPINE zostały zaklasyfikowane według klasyfikacji KŚT do grupy 8 rodzaj 803 – *Wyposażenie techniczne dla prac biurowych*, mimo to jednej z nich nadano nr inwentarzowy 04-00005, tj. przynależny grupie 4 – *Maszyny, urządzenia i aparaty ogólnego zastosowania*.

Ambasador w wyjaśnieniach podał, że zastosowanie błędnych kodów było błędem pracownika; błąd w październiku został skorygowany.

(akta kontroli str. 232-239, 1297-1307, 1368-1381)

10. W Ambasadzie nie prowadzono kart inwentarzowych pomieszczeń, co było niezgodnie z § 8 ust. 7 Instrukcji DGSZ w sprawie gospodarowania składnikami majątku.

Ambasador wyjaśnił, że w związku ze zmianą siedziby Placówki dotychczasowe karty inwentarzowe pomieszczeń zostały zlikwidowane

³⁶ Dwa obrazy (dobra kultury) – (kod kreskowy: NC001015, NC001106) ujęto w grupie 0808/09, a 25 pozycji środków trwałych (o kodach kreskowych ST000161, ST000162, ST000163, ST000164, ST000165, ST000166, ST000167, ST000169, ST000170, ST000172, ST000174, ST000850, ST000851, ST000852, ST000854, ST000855, ST000856, ST000857, ST000858, ST001016, ST001017, ST001018, ST001019, ST001020, ST001021) w grupie 809/09/2.

i zostaną sporządzone dla poszczególnych pomieszczeń w nowym obiekcie Ambasady po zakończeniu inwentaryzacji składników majątku.

(akta kontroli str. 279-303, 1368-1382)

11. Ustalono, że środki trwałe Placówki, w tym dobra kultury (15 obrazów otrzymanych z MSZ w październiku 2017 r. i w kwietniu 2018 r.) nie zostały oznaczone numerami inwentarzowymi. Było to niezgodne z § 9 ust. 5 Instrukcji DGSZ w sprawie gospodarowania składnikami majątku, zgodnie z którym oznakowanie składników majątku winno następować równocześnie z wpisem do księgi inwentarzowej.

Ambasador w wyjaśnieniach podał, że po zakończeniu inwentaryzacji, ustaleniu miejsc poszczególnych składników majątku trwałego zostaną nadane nowe nr – kody kreskowe poszczególnym rzeczowym składnikom majątku trwałego. Operację tę planujemy na ok. 30 listopada 2018 r.

(akta kontroli str. 279-303, 1368-1381)

12. Stwierdzono ponadto liczne uchybienia i błędy w zapisach dokonanych w systemie LUPINE, w tym m.in.: braki w zapisach dotyczące lokalizacji środka trwałego; różne numery inwentarzowe, dla takiej samej kategorii środków trwałych; różnorodne formaty zapisu dat przychodu (np. tylko rok, rok i miesiąc); różnorodne formaty zapisu numerów inwentarzowych; środki trwałe, których wartość nie przekraczała 500 euro (800 euro w 2018 r.) i posiadały numerację środka pozabilansowego – w kolumnie *Rodzaj* wykazano jako *środek bilansowy*; wykazane *Materiały* posiadały numerację jak środki bilansowe.

Ambasador w wyjaśnieniach podał, że w programie LUPINE cały czas trwa inwentaryzacja, niezbędne jest wprowadzenie poprawek aby ujednoczyć numerację oraz że obecna numeracja majątku w LUPINE wynika z dwukrotnej aktualizacji programu oraz wcześniejszego przeniesienia danych z programu Excel do LUPINE, gdzie numeracja była zupełnie inna i cały majątek został oznaczony jako bilansowy.

(akta kontroli str. 232-239, 1297-1307, 1368-1381)

**OCENA
CZĄSTKOWA**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Ambasady w badanym zakresie. Na ocenę miały wpływ głównie nieprawidłowości, które spowodowały brak możliwości ustalenia, na podstawie prowadzonej przez Placówkę dokumentacji, rzeczywistego stanu majątku Ambasady, ujęcie w księgach inwentarzowych z opóźnieniem wszystkich zakupionych w IV kwartale 2017 r. środków trwałych, co miało wpływ na Bilans placówki sporządzony na dzień 31 grudnia 2017 r. dla waluty euro, nieujęcie w księgach inwentarzowych zakupionych środków trwałych, zaniżenie wartości środków trwałych w księgach inwentarzowych oraz nieoznakowanie do zakończenia kontroli, tj. od ponad roku od zakupu, środków trwałych użytkowanych w nowej siedzibie Placówki.

3. Prawdliwość pobierania, ewidencjonowania i rozliczania z budżetem dochodów

**Opis stanu
faktycznego**

3.1. Ze sprawozdań kwartalnych Rb-27PL z wykonania planu dochodów budżetowych placówki wynika, że w IV kwartale 2017 r. Ambasada zrealizowała dochody w wysokości 29,1 tys. euro, tj. 19,4% kwoty planowanej na 2017 r., natomiast w całym 2017 r. 132,5 tys. euro, tj. 88,3% kwoty planowanej. W okresie od 1 stycznia do 30 września 2018 r. Placówka zrealizowała dochody budżetowe w wysokości 185,1 tys. euro, tj. 123,4% planu na 2018 r.

Wyższe wykonanie dochodów w 2018 r. w stosunku do planu było spowodowane m.in. wyższymi od przewidywanych wpływami z opłat paszportowych oraz pozostałych opłat konsularnych, a także niezaplanowanymi, a zrealizowanymi, wpływami z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych.

Środki pochodzące z wykonanych dochodów budżetowych były rozliczane zgodnie z pismami budżetowymi MSZ, tj. były przeznaczone na sfinansowanie wydatków budżetowych Placówki i dwukrotnie zostały przekazane do nowoutworzonego Instytutu Polskiego w Tbilisi.

W 2017 r. Ambasada nie planowała i nie zrealizowała dochodów, o których mowa w art. 163 ustawy o finansach publicznych. Na 2018 r. w Ambasadzie zaplanowano dochody ze sprzedaży składników majątkowych w wysokości 0,2 tys. euro. Natomiast w pierwszych trzech kwartałach 2018 r., co wynika ze sprawozdania kwartalnego Rb-34PL z wykonania planów dochodów i wydatków na rachunku, o którym mowa w art. 163 ustawy o finansach publicznych, nie zrealizowano takich dochodów.

(akta kontroli str. 232-239, 588-595, 740-741, 777)

3.2. W okresie objętym kontrolą Placówka sprzedała siedmiu pracownikom Ambasady i Fundacji Together For Real Changes³⁷ składniki majątkowe z likwidacji poprzedniej siedziby Ambasady za łączną kwotę 200,23 euro. Pracownicy Ambasady za łączną kwotę 184,46 euro³⁸ zakupili m.in.: 12 szaf, 12 krzesel, pięć stołów (w tym stół konferencyjny), cztery małe stoliki, trzy dywany, dwa biurka, dwa regały na książki, dwie komody, dwa fotele i kanapę, szafę pancerną i lodówkę. Fundacja za kwotę 15,77 euro³⁹ nabyła 14 szaf, 10 biurek, pięć szafek, meblościankę, komodę i stolik pod telewizor (dalszy opis w części *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 232-239, 672-686)

3.3. W 2017 r. w systemie Wiza Konsul zarejestrowano wpływy z opłat za czynności konsularne w kwocie 137,6 tys. euro, a w okresie od 1 stycznia do 30 września 2018 r. w wysokości 178,4 tys. euro. Kontrola dochodów z tytułu opłat paszportowych oraz pozostałych opłat konsularnych za okres od 1 stycznia 2017 r. do 30 września 2018 r. wykazała, że dochody te nie były prawidłowo ujmowane w księgach rachunkowych Placówki. Spowodowało to, że saldo MA konta 750.14 – *Wpływy z opłat konsularnych* według stanu na 31 grudnia 2017 r. było zaniżone o 5 708,02 euro, a według stanu na 30 września 2018 r. o 30,00 euro (szczegółowy opis w obszarze 4, w części *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 232-239, 687-770)

3.4. W trakcie kontroli, na próbie dokumentacji dotyczącej 22 czynności konsularnych⁴⁰, sprawdzono wysokość pobranych przez RK opłat konsularnych, na łączną kwotę 1,2 tys. euro. Stwierdzono, że we wszystkich badanych przypadkach pobrana opłata była zgodna z taryfą opłat konsularnych załączoną do rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych z 18 grudnia 2015 r. w sprawie opłat konsularnych⁴¹ lub rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiającym Wspólnotowy Kodeks Wizowy⁴².

(akta kontroli str. 771-776)

³⁷ Fundacja, z którą Placówka współpracowała w 2018 r. przy realizacji projektów rozwojowych.

³⁸ Równowartość 576,00 lari.

³⁹ Równowartość 50,00 lari.

⁴⁰ Doboru próby dokonano w sposób celowy, spośród czynności konsularnych wykonanych w styczniu, marcu, czerwcu i wrześniu 2018 r.

⁴¹ Dz. U. poz. 2237.

⁴² Dz. Urz. UE L 243 z 15.09.2009, str. 1, ze zm.

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W 2017 r. Ambasada sprzedała składniki majątku stanowiące wyposażenie poprzedniej siedziby Placówki z naruszeniem § 5 i § 6 w zw. z § 3 rozporządzenia RM w sprawie gospodarowania składnikami majątku Skarbu Państwa oraz § 18 Instrukcji DGSZ w sprawie gospodarowania składnikami majątku. I tak:

- a) zgodnie z § 5 ust. 5 ww. rozporządzenia RM, do protokołu z przeprowadzonej oceny przydatności składników rzeczowego majątku ruchomego komisja załącza wykaz zużytych i zbędnych składników rzeczowych majątku ruchomego, z propozycją sposobu ich zagospodarowania. Ponadto, zgodnie z § 18 ust. 1 ww. Instrukcji, sprzedaż mogą być objęte składniki majątku placówki, które zostały zakwalifikowane do kategorii majątku zużytego lub zbędnego.

Ustalono, że *Komisja oceniająca przydatność składników majątkowych do dalszego użytkowania*, działająca na podstawie decyzji Kierownika Placówki nr 11 z dnia 22 września 2017 r., stwierdziła, że *majątek przedstawiony do likwidacji stanowiący załącznik Nr 1 do protokołu nie nadaje się do dalszego użytkowania w nowej placówce Ambasady*.

Do kontroli nie został przedstawiony załącznik Nr 1, ani żaden inny dokument, w którym byłoby wskazane jakie – według Komisji – składniki majątku, w jakiej liczbie, z jakim numerem inwentarzowym, nie nadawały się do dalszego użytkowania. Kontrolerom przedstawiono jedynie wykaz środków trwałych pn. *Załącznik Nr 1 do Decyzji Nr 11*, który nie posiadał daty sporządzenia, ani podpisów członków Komisji, a zawierał m.in. samochody używane przez Placówkę w listopadzie 2018 r., obrazy powieszony w nowej siedzibie Ambasady, czy nieruchomości Villa Berika;

- b) zgodnie z § 6 w zw. z § 3 ww. rozporządzenia RM, przed wyborem sposobu zagospodarowania składników rzeczowych majątku ruchomego jednostka powinna ustalić wartość poszczególnych składników na podstawie przeciętnych cen stosowanych w obrocie rzeczami tego samego rodzaju i gatunku, z uwzględnieniem ich stanu i stopnia zużycia oraz popytu na nie. Ponadto, zgodnie z § 18 ust. 5-7 ww. Instrukcji, przed przystąpieniem do sprzedaży powołana przez kierownika placówki komisja przetargowa sporządza protokół sprzedaży zawierający szczegółowe uzasadnienie konieczności lub celowości sprzedaży; dokładne określenie i charakterystykę sprzedawanego przedmiotu (datę jego nabycia); cenę oszacowania, która nie może być niższa niż aktualna wartość rynkowa; formę sprzedaży. Zatwierdzony przez kierownika placówki protokół stanowi podstawę do dokonania sprzedaży. Cena oszacowania jest ceną wywoławczą.

Z ustaleń kontroli wynika, że nie został sporządzony protokół sprzedaży, ponadto kontrolerom nie przedstawiono żadnego dowodu szacowania wartości rynkowej sprzedanych składników majątku;

- c) zgodnie z § 18 ust. 14 ww. Instrukcji, wydanie przedmiotu sprzedaży może nastąpić dopiero po dokonaniu wpłaty należności na konto lub do kasy placówki.

Ustalono, że sprzedane składniki majątku zostały wydane na przełomie września i października 2017 r., natomiast wpłat do kasy dokonano w okresie od 1 do 18 grudnia 2017 r.

Ambasador wyjaśnił, że zgodnie z *Decyzją Kierownika Placówki Nr 11 z dnia 22 września 2017 r. nastąpiła sprzedaż składników majątku ruchomego placówki, które były stare i nienadające się do dalszego eksploataowania w realizacji zadań, ze względu na zły stan techniczny lub niemożność współpracy ze sprzętem typowym, albo które posiadają wady lub uszkodzenia, zagrażające bezpieczeństwu*

użytkowników lub najbliższego otoczenia, całkowicie utraciły wartość użytkową lub które są technicznie przestarzałe, nie nadające się do współpracy z wyposażeniem zasobów nowej placówki „obiekt inteligentny”. Zakupu składników majątku ruchomego dokonali pracownicy miejscowi i ich rodziny. Wpłać do kasy placówki dokonali pracownicy miejscowi.

Odnosnie szacowania cen sprzedawanych składników majątku Ambasador wyjaśnił m.in., że szacowanie majątku nie mogło być zawyżone, w Gruzji można sprzedać majątek nie drożej niż 10-15 lari za sztukę, ponieważ nikt nie kupiłby starych mebli, wyposażenia, sprzętu AGD z lat 1990-2010 za większe pieniądze. Gruzini są biedni ich emerytura wynosi 180 lari, a średnie wynagrodzenie ok. 400 lari, nadto obiekt należało opuścić szybko i pozostawić bez sprzętu, aby nie płacić kolejnych pieniędzy za czynsz, za wynajem obiektu, który wynosił 6 500,00 euro miesięcznie. Fundacja sama określiła ile jest w stanie zapłacić za stare zniszczone meble i wyposażenie. (...). Pozostali pracownicy miejscowi brali wyposażenie na podstawie ustnej licytacji, umawialiśmy się indywidualnie, kto ile może zapłacić. Pozostałe rzeczy, które nie znalazły zainteresowania zostały wywiezione przez firmę miejską Czyste Miasto.

Odnosnie zapłaty za sprzedane składniki majątku w grudniu 2017 r. Ambasador wyjaśnił m.in., że posiadaliśmy spisane listy wywiezionych przedmiotów, odbiorcy zobowiązani byli zabezpieczyć sobie własny transport (...), ustaliliśmy zapłaty w możliwie najszybszym terminie. (...) Pracownicy miejscowi w grudniu otrzymali nagrody roczne, które pozwoliły na zapłatę za wzięte ze starego obiektu meble i wyposażenie.

NIK zauważa, że przywołana w wyjaśnieniach decyzja Nr 11 z 22 września 2017 r. dotyczyła jedynie powołania komisji do oceny przydatności składników majątkowych Placówki do dalszego użytkowania, a nie sprzedaży składników majątku ruchomego. Zakupu składników majątku dokonali nie tylko pracownicy miejscowi, ale także pracownicy zatrudnieni na etatach krajowych oraz fundacja (dowody wpłat KP: nr 132 z 12 grudnia 2017 r., nr 138 z 18 grudnia 2017 r., nr 140 z 18 grudnia 2017 r.). Kontrolerom nie została przedstawiona żadna dokumentacja potwierdzająca przeprowadzenie ustnej licytacji.

(akta kontroli str. 232-239, 672-686, 1368-1381, 1399-1402, 1437-1446)

**OCENA
CZĄSTKOWA**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Ambasady w badanym zakresie, w związku ze sprzedażą majątku z rażącym naruszeniem rozporządzenia RM w sprawie gospodarowania składnikami majątku Skarbu Państwa oraz Instrukcji DGSZ w sprawie gospodarowania składnikami majątku.

4. Prawdliwość sprawozdań budżetowych Placówki oraz ksiąg rachunkowych

Opis stanu
faktycznego

4.1. Wprowadzona zarządzeniem Nr 3/2018 r. Ambasadora RP w Tbilisi z dnia 12 stycznia 2018 r. *Dokumentacja opisująca przyjęte zasady (politykę) rachunkowości w Ambasadzie RP w Tbilisi w 2018 r.*, nie spełniała wszystkich wymogów określonych w art. 10 ust. 1 uor, co zostało opisane w części *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Zgodnie z § 7 *Instrukcji w sprawie obiegu oraz kontroli dokumentów i dowodów księgowych w Ambasadzie RP w Tbilisi w 2017 r. i w 2018 r.*, kontrola merytoryczna dowodów księgowych powinna być dokonywana przez: kierownika placówki – Ambasadora i kierownika RAF – w zakresie działalności administracyjno-finansowej Placówki; kierownika RPE i osoby odpowiedzialne merytorycznie za prowadzenie określonego projektu – w sprawach dotyczących danego projektu; kierownika RPE – w zakresie wydatków związanych z działalnością nadzorowaną przez określone

departamenty MSZ; konsula – m.in. w zakresie opieki konsularnej i szkolnictwa. Pracownicy Ambasady uczestniczący w procesie kontroli dokumentów i dowodów księgowych zapoznali się z polityką rachunkowości i ww. instrukcjami.

Kontroli formalnej powinien dokonywać główny księgowy Placówki – Kierownik RAF, a kontroli rachunkowej – księgowy. W trakcie kontroli ustalono, że przyjęte w ww. instrukcjach zasady nie były w pełni przestrzegane przez pracowników Placówki, co zostało opisane w części *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Księgi rachunkowe Placówki były prowadzone z wykorzystaniem programu finansowo-księgowego FKWIN. Zgodnie z art. 14 ust. 2 uor sposób dokonywania zapisów księgowych w dzienniku umożliwia ich jednoznaczne powiązanie ze sprawdzonymi i zatwierdzonymi dowodami księgowymi. Natomiast w trakcie kontroli stwierdzono brak możliwości wydrukowania przez Placówkę lub przeniesienia na informatyczny nośnik danych dzienników księgowych za styczeń 2018 r. (w walutach euro i lari), co zostało opisane w części *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 87-227, 232-239)

4.2. Stan należności Placówki na 30 września 2018 r. wynosił 24,4 tys. euro, natomiast zobowiązań 128,9 tys. euro (z czego 95,2 tys. euro tj. 73,8% stanowiła przyznana przez MSZ stała zaliczka budżetowa). W trakcie badania kont analitycznych do konta 200 – *Rozrachunki* stwierdzono nieprawidłowości, które wskazują, że stan należności i zobowiązań wykazywany w księgach rachunkowych na 31 grudnia 2017 r., jak i na 30 września 2018 r., był nieprawidłowy i wpłynął na rzetelność Bilansu placówki sporządzonego na dzień 31 grudnia 2017 r. dla waluty euro. Szczegółowy opis w części *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W wyniku badania kont analitycznych do konta 200 – *Rozrachunki*, nie stwierdzono przypadku wykazywania zobowiązań, które zostały już wcześniej opłacone. Stwierdzono natomiast przypadki nierozliczania na bieżąco należności i zobowiązań, co zostało opisane w części *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W celu wyegzekwowania dwóch należności za wyposażenie Ataszatu Obrony, Ambasada do 30 września 2018 r. wystawiła MON łącznie pięć wezwań do zapłaty. W wyniku podjętych działań jedna z należności została wpłacona.

Ustalono, że Ambasada nie była pośrednikiem w przekazywaniu środków pieniężnych do innych dysponentów.

(akta kontroli str. 228-239, 596-565)

4.3. W związku z niesprawdzalnością ksiąg rachunkowych z 2018 r. wynikającą z braku możliwości wydrukowania przez Placówkę lub przeniesienia na informatyczny nośnik danych dzienników księgowych za styczeń 2018 r. (dla waluty euro i lari) i tym samym niemożliwością uzgodnienia obrotów dzienników księgowych z obrotami zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej, nie ma możliwości stwierdzenia zgodności danych zawartych w sprawozdaniach budżetowych za okres od 1 stycznia do 30 września 2018 r. z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Ponadto stwierdzone podczas kontroli nieprawidłowości wskazują, że dane ujęte w ewidencji księgowej, stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań budżetowych w 2017 r. i w 2018 r. (Rb-23PL z rozliczenia środków pieniężnych placówki dla walut euro i lari; Rb-27PL z wykonania planu dochodów budżetowych placówki; Rb-28PL z wykonania planu wydatków budżetowych placówki) były nieprawidłowe i miały wpływ na rzetelność tych sprawozdań. Szczegółowy opis w części *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Stan środków pieniężnych, wykazany w sprawozdaniu kwartalnym Rb-23PL z rozliczenia środków pieniężnych placówki za okres od 1 stycznia do 30 września 2018 r. dla waluty euro był zgodny ze stanem środków na rachunkach bankowych

Placówki i stanem gotówki w kasie, natomiast stan środków pieniężnych wykazany w sprawozdaniu Rb-23PL dla waluty lari nie uwzględniał stanu środków na rachunku bankowym. Szczegółowy opis w części *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 232-239, 567-587)

4.4. Badanie przeprowadzone na próbie 26 dokumentów o łącznej wartości 2 816,5 tys. euro, na podstawie których – w okresie objętym kontrolą – w Ambasadzie dokonano płatności oraz ujęcia wydatków w księgach rachunkowych, wykazało m.in. brak poprawności formalnej dowodów oraz zapisów księgowych. Szczegółowy opis w części *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Ponadto, kontrolą objęto wszystkie zapisy na koncie 750.14 – *Wpływy z opłat konsularnych* dokonane w latach 2017-2018 (do 30 września) i odpowiadające im dowody księgowe (tj. 148 dowodów na łączną kwotę 313,4 tys. euro). Badanie wykazało błędy w zapisach księgowych, co zostało opisane w części *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 691-695, 746-751, 937-1097, 1389-1392)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. *Dokumentacja opisująca przyjęte zasady (politykę) rachunkowości w Ambasadzie RP w Tbilisi w 2018 r.* nie spełniała wszystkich wymogów określonych w art. 10 ust. 1 uor, bowiem nie zawierała:

- zakładowego planu kont ustalającego wykaz wszystkich kont księgi głównej, przyjętych zasad klasyfikacji zdarzeń, zasad prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązań z kontami księgi głównej (art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a uor).

W rozdziale IV ww. *Dokumentacji*, w punkcie 1 podano, że księgowość w Ambasadzie RP w Tbilisi prowadzona jest zgodnie z obowiązującymi przepisami, w oparciu o otrzymany z Ministerstwa Spraw Zagranicznych „Zakładowy plan kont dla placówek zagranicznych MSZ”. Na jego podstawie Ambasada opracowuje własny zakładowy plan kont, który po zatwierdzeniu przez kierownika placówki jest podstawą do prowadzenia procesu księgowania dowodów księgowych (zał. nr 1). Ponadto w punkcie 5 wskazano, że podstawą prowadzenia rachunkowości w Ambasadzie RP w Tbilisi jest „Zakładowy plan kont” (zał. nr 1) opracowany według zasad określonych w ustawie o rachunkowości i zarządzeniu Ministra Finansów.

Ustalono, że zatwierdzony przez Kierownika Placówki Zakładowy Plan Kont, stanowiący załącznik nr 1 do ww. *Dokumentacji* określał jedynie konta zespołu 1 i 2, gdy faktycznie stosowane były konta zespołu 0, 1, 2, 4, 6, 7, 8 i 9;

- wykazu zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na informatycznych nośnikach danych z określeniem ich struktury, wzajemnych powiązań oraz ich funkcji w organizacji całości ksiąg rachunkowych i w procesach przetwarzania danych, co jest wymagane przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera (art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. b uor).

W rozdziale III i VII ww. *Dokumentacji* w punkcie 1 podano, że księgi rachunkowe Ambasady RP w Tbilisi prowadzone są przy użyciu programu finansowo-księgowego FKWIN.

Ambasador wyjaśnił m.in., że *Plan kont do stosowania przez placówki jest przekazywany każdorazowo przez Departament Finansów MSZ na początku roku (...). Plan kont jest modyfikowany przez placówkę wyłącznie w pozycjach, które są indywidualne dla placówki, dotyczy to kont zespołu 200 – rozrachunki.*

NIK zauważa, że opisane w wyjaśnieniach rozwiązanie dotyczące modyfikacji planu kont przesłanego przez MSZ wyłącznie w wybranych pozycjach nie wynika z treści przyjętej w Ambasadzie polityki rachunkowości.

Ponadto Ambasador wyjaśnił, że w *rozdziale III przyjętych zasad rachunkowości – Zasady i techniki prowadzenia ewidencji księgowej między innymi* zawarte zostało, że księgi rachunkowe prowadzone są przy użyciu komputera z wykorzystaniem oprogramowania wspomagającego – FK-WIN. Na księgi rachunkowe składają się: *Dziennik Księgowy, Dziennik Tabelaryczny zbiorczy oraz karty kontowe. Program komputerowy zabezpiecza połączenia poszczególnych zbiorów stanowiących księgi rachunkowe w jedną całość odzwierciedlającą dziennik i księgę główną. Dziennik umożliwia uzgodnienie jego obrotów z obrotami zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej.*

NIK zauważa, że podany wykaz zbiorów tworzących księgi rachunkowe nie jest wykazem zbiorów danych tworzących księgi na informatycznych nośnikach danych, nie określa ich struktury, wzajemnych powiązań oraz ich funkcji w organizacji całości ksiąg rachunkowych i w procesach przetwarzania danych.

(akta kontroli str. 157-227, 232-239, 1368-1381)

2. W trakcie kontroli stwierdzono brak możliwości wydrukowania przez Placówkę lub przeniesienia na informatyczny nośnik danych dzienników księgowy za styczeń 2018 r. dla walut euro i lari. W myśl art. 13 ust. 3 uor, przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera, warunkiem utrzymywania zasobów informacyjnych systemu rachunkowości w formie określonej w ust. 2 jest posiadanie przez jednostkę oprogramowania umożliwiającego uzyskiwanie czytelnych informacji w odniesieniu do zapisów dokonanych w księgach rachunkowych, poprzez ich wydrukowanie lub przeniesienie na informatyczny nośnik danych. Używany w Placówce program finansowo-księgowy FKWIN, po zamknięciu miesiąca uniemożliwiał wygenerowanie dziennika księgowy. Było to niezgodne z art. 13 ust. 1 i 3, art. 14 ust. 1, art. 24 ust. 1 i 4 oraz art. 71 ust. 1-2 uor, a także z § 10 ust. 3 *Instrukcji w sprawie obiegu oraz kontroli dokumentów i dowodów księgowych w Ambasadzie RP w Tbilisi w 2018 r.*, stanowiącym że po zakończeniu każdego miesiąca należało wykonać kopię pliku z księgami rachunkowymi i przekazać ją na serwer MSZ.

Ambasador wyjaśnił, że *po zakończeniu księgowania każdego miesiąca, wraz z otwarciem kolejnego należy skopiować link programu FKWIN i na kopii otworzyć kolejny miesiąc do księgowania. W przypadku miesiąca stycznia podczas księgowania Kierownik RAF nie skopiowała linku, od razu otworzyła kolejny miesiąc, w tej specyficznej sytuacji program FKWIN nie pozwolił wydrukować dziennika księgowy poprzedniego miesiąca.*

(akta kontroli str. 157-227, 232-239, 1368-1381)

3. W 2017 r. w księgach rachunkowych Ambasady nie zostały zaksięgowane wpływy konsularne za okres od 12 do 16 czerwca 2017 r. w wysokości 2 495,00 euro, przyjęte do kasy Ambasady na podstawie dowodu wpłaty KP nr 33 z 19 czerwca 2017 r. Tym samym dochody z tytułu opłat konsularnych zostały zaniżone o kwotę 2 495,00 euro, co wpłynęło na rzetelność sprawozdań Rb-23PL (dla waluty euro) i Rb-27PL.

Ustalono, że dowód wpłaty KP nr 33 został ujęty 19 czerwca 2017 r. w pozycji 20 raportu kasowego nr 06 z 2017 r. (dla waluty euro), jako ostatnia pozycja. Raport obejmował zapisy za okres od 1 czerwca do 19 czerwca 2017 r. W związku z zakończeniem przez kasjera pracy w Ambasadzie tego dnia

została przeprowadzona inwentaryzacja kasy. Stan kasy był zgodny z raportem kasowym.

Kasę przejęła i prowadziła do powrotu pracownika z urlopu macierzyńskiego (tj. 17 lipca 2017 r.) Kierownik RAF. Ustalono, że został sporządzony drugi raport kasowy o takim samym numerze, tj. 06 (dla waluty euro), który obejmował zapisy za okres od 1 do 29 czerwca 2017 r., z którego został usunięty zapis dotyczący dowodu wpłaty KP nr 33 i ten raport został ujęty w księgach rachunkowych Ambasady. Na raporcie podpisał się jako kasjer pracownik, który wrócił do pracy 17 lipca 2017 r., jako księgowy – Kierownik RAF i jako kierownik Placówki – Ambasador.

Z przedstawionej do kontroli dokumentacji wynika, że po 19 czerwca 2017 r. kolejną kontrolę kasy przeprowadzono 31 lipca 2017 r. W protokole stwierdzono *stan gotówki zgodny z saldem wynikającym z raportów kasowych (lari i euro)*.

Powyższe działanie było niezgodne z art. 20 ust. 1 uor, stanowiącym, że do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Ponadto art. 24 ust. 1 uor stanowi, że księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco. Księgi rachunkowe uznaje się za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty (art. 24 ust. 2 uor). Księgi rachunkowe uznaje się za prowadzone bezbłędnie, jeżeli wprowadzono do nich kompletnie i poprawnie wszystkie zakwalifikowane do zaksięgowania w danym miesiącu dowody księgowo, zapewniono ciągłość zapisów oraz bezbłędność działania stosowanych procedur obliczeniowych (art. 24 ust. 3 uor).

Ambasador wyjaśnił, że *podczas kontynuowania RK nr 6/17 zapis o wpłacie kwitu KP nr 33 został usunięty. Raport kasowy, który trafił do księgowania nie miał tego zapisu, stąd w programie FKwin się nie pojawił. Na dzień 30 czerwca 2017 r. nie była przeprowadzona inwentaryzacja kasy, w tym czasie mieliśmy ogromne przedsięwzięcie jakim była wizyta Pana Prezydenta Andrzeja Dudy w Tbilisi, obsługa gości i reporterów, obsługa hotelowa i medialna, duża ilość delegacji do rozliczenia (...). Kierownik RAF Pani Anna Ostrowska była podczas tego czasokresu sama, brak kasjera, brak pracownika księgowości od prawie dwu lat (urlop macierzyński), trwająca adaptacja obiektu, (...) przygotowanie do ogromnego przedsięwzięcia, jakim było przeprowadzenie Placówki do nowej siedziby, (...) koniec czerwca to również półroczny bilans, wprowadzenie ogromnej ilości dokumentów do FKwin, wprowadzenie kilku tysięcy pozycji budżetu zadaniowego na 30.06., w tych wszystkich zadaniach Kierownik RAF była sama, znikąd nie otrzymaliśmy pomocy i wsparcia. (...) Ogrom pracy, który spoczywał na jednej osobie spowodował brak czasu na kontrolę dokumentacji kasowej i w konsekwencji problem, który zaistniał (...).*

NIK zauważa, że oficjalna wizyta Prezydenta RP w Gruzji odbyła się w dniach 29-31 maja 2017 r., zatem nie może być usprawiedliwieniem do nieprzeprowadzenia inwentaryzacji kasy na koniec czerwca 2017 r.

W trakcie kontroli Kierownik RAF wpłaciła do kasy Ambasady kwotę 2 495,00 euro.

(akta kontroli str. 8-10, 232-239, 691-695, 711, 1322-1334, 1347-1363)

4. Wpłata wpływów konsularnych za okres od 30 do 31 października 2017 r. w wysokości 1 566,00 euro, przyjęta do kasy Ambasady na podstawie dowodu wpłaty KP nr 63 z 31 października 2017 r., została zaksięgowana na koncie 200.110210 – *Rozliczenie delegacji krótkoterminowych* (po stronie MA), zamiast na koncie 750.14 – *Wpływy z opłat konsularnych*. Następnie na podstawie noty księgowej nr 128/2017 z 31 grudnia 2017 r. dokonano

kolejnego księgowania, które było błędne ze względu na wskazanie w ww. nocie odwrotnych stron zapisu, tj. kwota 1 566,00 euro została zaksięgowana na koncie 750.14 – *Wpływy z opłat konsularnych* po stronie WN (jako zmniejszenie dochodów) i znowu na koncie 200.110210 po stronie MA. W wyniku tych operacji w 2017 r. dochody z tytułu opłat konsularnych zostały zaniżone w księgach rachunkowych o kwotę 3 132,00 euro, a obroty MA konta 200.110210 zawyżone o tę kwotę.

Powyższe działanie było niezgodne z art. 24 ust. 1-3 uor i miało wpływ na rzetelność sprawozdań Rb-23PL (dla waluty euro), Rb-27PL oraz Bilansu placówki sporządzonego na dzień 31 grudnia 2017 r. dla waluty euro.

Kierownik RAF wyjaśniła, że *KP 63 został zaksięgowany na nieprawidłowe konto 200.110210 zamiast na konto 750.14. W grudniu (...) odkryłam błąd księgowania i (...) dokonałam przeksięgowania z konta rozrachunkowego 200.110210 na konto 750.14 opłaty konsularne. Księgowanie spowodowało zmniejszenie dochodów.*

W trakcie kontroli, notą księgową nr 81/2018 z 10 października 2018 r. została dokonana korekta księgowania z 2017 r. Kwota 3 132,00 euro została wyksięgowana z konta 200.110210 – *Rozliczenie delegacji krótkoterminowych* (strona WN) i zaksięgowana na konto dochodów 750.15 – *Wpływy z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych* (strona MA).

(akta kontroli str. 232-239, 691-695, 715-718, 1322-1334, 1367)

5. Kasjer Ambasady 8 maja 2017 r. wystawił dowód wpłaty KP nr 26 na kwotę 2 050,00 euro dotyczący wpływów konsularnych za okres od 1 do 5 maja 2017 r., mimo że rzeczywista kwota wpłaty wynosiła o 30,00 euro mniej, tj. 2 020,00 euro. W RK stan inkaso wynosił 2 020,00 euro, dodatkowo pracownik RK oświadczył, że taką kwotę wpłacił do kasy Placówki. W tym samym okresie (1-5 maja 2017 r.) jedna czynność konsularna, podlegająca opłacie konsularnej w wysokości 30,00 euro, została opłacona przelewem na rachunek Ambasady. W księgach rachunkowych Placówki, jako dochody z tytułu opłat konsularnych ujęto kwoty 2 050,00 euro i 30,00 euro, tym samym dochody z tytułu opłat konsularnych zostały zawyżone o kwotę 30,00 euro. Miało to także wpływ na rzetelność sprawozdań Rb-23PL (dla waluty euro) i Rb-27PL.

Powyższe działanie było niezgodne z art. 22 ust. 1 uor stanowiącym, że dowody księgowe powinny być rzetelne (to jest zgodne z rzeczywistym przebiegiem operacji gospodarczej, którą dokumentują), kompletne (zawierające co najmniej dane określone w art. 21 uor) oraz wolne od błędów rachunkowych.

Ambasador podał, że *analizując pozycję raportu kasowego 05/17 i kwitu KP nr 26 na kwotę 2 050,00 euro dotyczącego wpłaty wpływów konsularnych za okres od 1 do 5 maja 2017 r., stan kasy był zgodny ze stanem raportu kasowego. W kasie nie została stwierdzona różnica.*

(akta kontroli str. 232-239, 691-695, 699-705, 1322-1334)

6. W 2017 r. na koncie 750.16 - *Wpływy z różnych dochodów*, po stronie MA (jako zwiększenie dochodów), zaksięgowano przelewy otrzymane:
- a) 23 czerwca 2017 r. w wysokości 60,00 euro na wydobycie aktu zgonu, mimo tego, że kwota 30,00 euro stanowiła dochody z tytułu opłat konsularnych i powinna być wykazana na koncie 750.14 – *Wpływy z opłat konsularnych*, a pozostała kwota 30,00 euro nie była dochodem Placówki, bowiem została przekazana na pokrycie kosztów wydobycia dokumentu. Tym samym dochody z tytułu opłat konsularnych zostały zaniżone o kwotę 30,00 euro, a dochody Placówki ogółem zawyżone o 30,00 euro.

- b) 5 października 2017 r. na kwotę 169,00 euro na wydobycie dokumentów, mimo tego, że:
- kwota 90,00 euro stanowiła dochody z tytułu opłat konsularnych w 2017 r. i powinna być wykazana na koncie 750.14 – *Wpływy z opłat konsularnych* (tym samym w 2017 r. dochody z tytułu opłat konsularnych zostały zaniżone o 90,00 euro),
 - kwota 30,00 euro stanowiła dochody z tytułu opłat konsularnych w 2018 r. (tym samym w 2018 r. dochody z tytułu opłat konsularnych zostały zaniżone o 30,00 euro),
 - z pozostałej kwoty 49,00 euro pokrywano w 2017 r. i 2018 r. koszty wydobycia dokumentów.

Powyższe działanie było niezgodne z art. 24 ust. 1-2 uor i miało to wpływ na rzetelność sprawozdań Rb-23PL (dla waluty euro) i Rb-27PL.

Ambasador wyjaśnił m.in., że *podczas księgowania wpływu w referacie księgowości nie posiadaliśmy wiedzy, że kwota winna być zaksięgowana w częściach na wpływy konsularne i pozostałe. Nie posiadamy w dokumentach księgowych informacji na temat kosztu jaki został poniesiony na wydobycie dokumentów (...). W roku 2018 nie była księgowana kwota 30 euro, ponieważ cała kwota została zaksięgowana na konta dochodów placówki w 2017 r.*

NIK zauważa, że powyższa nieprawidłowość wskazuje na potrzebę usprawnienia przepływu informacji między referatami Placówki w zakresie opłat dotyczących czynności konsularnych.

(akta kontroli str. 232-239, 694-695, 719-739, 750-751, 1322-1334)

7. Na koncie 200.110210 – *Rozliczenie delegacji krótkoterminowych* (z MSZ) zaksięgowano:
- a) 11 kwietnia 2017 r. (po stronie WN) zapłaconą przelewem kwotę 1 119,13 euro za fakturę nr 164679 z 4 kwietnia 2017 r. za ubezpieczenie samochodu, która powinna być zaksięgowana na koncie 400.411400 – *Opłaty za ubezpieczenie środków transportu*, jako zwiększenie wydatków;
 - b) 30 października 2017 r. (po stronie WN) zapłaconą przelewem kwotę 985,79 euro za hotel, która w części tj. 401,34 euro nie dotyczyła rozrachunków z MSZ, ale rozrachunków z Ministerstwem Infrastruktury i Budownictwa (nota obciążeniowa nr 28/2017) i powinna być zaksięgowana na koncie 200.3610 – *Rozliczenia z Ministerstwem Infrastruktury i Budownictwa*, jako zwiększenie należności;
 - c) 14 grudnia 2017 r. (po stronie MA) otrzymaną przelewem kwotę 9 018,57 euro za notę obciążeniową nr 27/2017, która powinna być zaksięgowana na koncie 200.2400 – *Rozliczenie SOIK*⁴³, jako zmniejszenie należności;
 - d) 18 grudnia 2017 r. (po stronie MA) otrzymaną przelewem kwotę 1 333,00 euro za notę obciążeniową nr 34/2017, która powinna być zaksięgowana na koncie 200.2400 – *Rozliczenie SOIK*, jako zmniejszenie należności.

Ze względu na powyższe błędne księgowania, według stanu na 30 września 2018 r., na koncie 200.110210 występowało nieprawidłowe saldo MA w wysokości 5 422,21 euro.

Było to niezgodne z art. 24 ust. 1 i 2 uor i miało wpływ na rzetelność sprawozdań Rb-23PL (dla waluty euro), Rb-28PL oraz Bilansu placówki sporządzonego na dzień 31 grudnia 2017 r. dla waluty euro.

⁴³ SOIK – Służba Ochrony i Kontaktu.

W związku z pkt. c) i d) Ambasador wyjaśnił, że *wpłaty na konto Placówki za noty Nr 27/17 i 34/17 MSZ dokonał w miesiącu grudniu 2017r., pieniądze wpłynęły na rachunek bankowy za obie noty jedną kwotą, stąd mylne księgowanie wpływu (...). Dokonano przeksięgowania kwot.* Odnośnie pkt. a) i b) Ambasador poinformował, że w październiku i listopadzie 2018 r. dokonano przeksięgowania.

NIK zauważa, że kontrolerom nie został przedstawiony dowód świadczący o usunięciu nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 232-239, 596-658, 1383-1398)

8. Ambasada nie wystawiała niezwłocznie not obciążeniowych za opłacone przez nią hotele dla delegacji z MSZ. Za usługi hotelowe opłacone przelewami w dniach: 7 marca 2017 r., 11 kwietnia 2017 r., 13 kwietnia 2017 r., 19 czerwca 2017 r., 10 sierpnia 2017 r. (dwa przelewy) i 28 września 2017 r., na łączną kwotę 5 381,76 euro, Placówka wystawiła noty obciążeniowe dopiero w marcu 2018 r.⁴⁴, a za drugi hotel opłacony 28 września 2017 r. w kwocie 616,31 euro – 6 listopada 2018 r.⁴⁵

Powyższe było niezgodne z art. 42 ust. 5 ufp. Ponadto, w mailu z 26 września 2017 r. Wydział Rozliczeń Kosztów Podróży w Biurze Administracji MSZ zwrócił Placówce uwagę na *ogromne zaległości, jeśli chodzi o rozliczenie not obciążeniowych z MSZ* i poprosił o przesłanie not celem refundacji.

Ambasador wyjaśnił, że *noty za usługi hotelowe podczas delegacji MSZ w Tbilisi zostały wystawione z opóźnieniem, ponieważ Kierownik RAF w latach 2016-2017 pracowała sama na dwu stanowiskach (kontystka na urlopie macierzyńskim). Nie wszystkie zadania udaje się wykonać terminowo, gdyż nie wystarcza fizycznie czasu. Stąd wykazywane opóźnienia.*

NIK zauważa, że pracownik zatrudniony na stanowisku referenta ds. księgowych wrócił z urlopu macierzyńskiego 17 lipca 2017 r., a od 1 sierpnia 2017 r. została zatrudniona osoba na stanowisku referenta ds. kasy.

(akta kontroli str. 601-603, 632-658, 1383-1398)

9. Do 30 września 2018 r. nie została rozliczona kwota 1 510,00 euro zaksięgowana 4 lipca 2017 r. na koncie 200.3300 – *Rozliczenia z MON dotyczące kosztów ataszatów obrony (saldo MA)*. Ustalono, że 28 czerwca 2017 r. Placówka wystawiła notę obciążeniową nr 14/2017 dla MON z tytułu udziału w kosztach czynszu, wody, gazu, energii elektrycznej i wywozu nieczystości za okres od lipca do września 2017 r., która została opłacona przez MON w lipcu 2017 r.

Powyższe było niezgodne z § 4 ust. 4b porozumienia z dnia 20 października 2006 r. pomiędzy MSZ a MON w sprawie funkcjonowania ataszatów obrony w placówkach zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej stanowiącym, że nota rozliczeniowa wydatków przypadających na ataszat z tytułu udziału w kosztach wspólnych wystawiana jest przez placówkę zagraniczną niezwłocznie po zakończeniu każdego kwartału.

Ambasador wyjaśnił, że *wpłata MON na podstawie noty wystawionej przez Ambasadę RP nie została rozliczona z powodu braku możliwości wiarygodnego ustalenia zużycia części mediów przez Ataszat Obrony. Mija rok od przeniesienia do nowego obiektu, w chwili obecnej jest możliwość prawidłowego rozłożenia kosztów zużycia. (...) rozliczenia dokonamy w miesiącu listopadzie 2018 r.*

⁴⁴ Noty obciążeniowe nr: 6/2018, 8/2018, 10/2018, 14/2018, 13/2018, 12/2018, 11/2018.

⁴⁵ Nota obciążeniowa nr 71/2018.

NIK zwraca uwagę, że nota obciążeniowa nr 14/2017 nie dotyczyła nowej lecz poprzedniej siedziby Ambasady, w której znane były wszystkie koszty eksploatacyjne.

(akta kontroli str. 232-239, 596-600, 653-656, 1383-1397)

10. Do 30 września 2018 r. nie zostały rozliczone salda występujące już w grudniu 2017 r. na kontach 200.3400 – *Rozliczenia z Ministerstwem Gospodarki* w wysokości 70,00 euro (saldo WN) i 200.3610 – *Rozliczenia z Ministerstwem Infrastruktury i Budownictwa* w wysokości 100,00 euro (saldo WN), a także na koncie 200.3700 – *Rozliczenie z Ministerstwem Kultury* w wysokości 286,98 euro (saldo MA).

Ambasador wyjaśnił, że *podczas delegacji rekonesansowej przed wizytą Prezydenta RP oraz potem podczas samej wizyty, a takich było dwie w ostatnim czasie, rachunki głównie za hotele, transport, tłumaczenie, wystawiane są wspólnie dla wszystkich gości – delegacji (...). Salda kont zostaną rozliczone do bilansu w bieżącym roku.*

(akta kontroli str. 232-239, 596-599, 1383-1402)

11. W księgach rachunkowych Ambasady do 30 września 2018 r. nie został zaksięgowany wpływ przelewu na rachunek bankowy Placówki prowadzony w walucie miejscowej, dokonany 6 sierpnia 2018 r. na kwotę 195,93 lari. Tym samym w kwartalnym sprawozdaniu Rb-23PL z rozliczenia środków pieniężnych placówki za okres od początku roku 2018 do 30 września 2018 r., stan środków na koniec okresu sprawozdawczego został zaniżony o kwotę 195,93 lari. Było to niezgodne z art. 20 ust. 1 i art. 24 ust. 1-2 uor.

Ambasador wyjaśnił, że *rachunek bankowy w walucie miejscowej jest kontem przejściowym, na którym następuje przewalutowanie euro na walutę lari w celu zapłaty kontrahentowi w lari. (...) na tym koncie nie widnieje saldo, konto jest zawsze na 0. W dniu 8 sierpnia 2018 r. kontrahent zwrócił zapłacone dwukrotnie (nadpłacone) pieniądze w ramach projektu DDPK Ambasady, kwota 195,93 lari.*

NIK zauważa, że przyjęcie powyższego założenia doprowadziło do powstania nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 232-239, 567, 578-580, 1368-1381)

12. W księgach rachunkowych Ambasady (według stanu na 30 września 2018 r.) nie dokonano wyksięgowania sprzedanych w 2017 r. składników majątku z likwidacji poprzedniej siedziby Placówki. Tym samym wartość środków trwałych wykazywana w księgach rachunkowych, a także w Bilansie placówki sporządzonym na dzień 31 grudnia 2017 r. była zawyżona. Było to niezgodne z art. 20 ust. 1 oraz art. 24 ust. 1-2 uor.

Ambasador wyjaśnił, że ze względu na liczbę zadań związanych z przeprowadzką Ambasady do nowej siedziby *Kierownik RAF nie zdołała w krótkim czasie uzupełnić dokumentów, nie starczyło jej fizycznie czasu na sporządzenie protokołów spisowych i zdjęcie ze stanu składników sprzedanych przez Placówkę. Sprawa jest w chwili obecnej wyprawiana do stanu pożądanego.*

(akta kontroli str. 232-239, 672-684, 1437-1441)

13. W trakcie kontroli wszystkich zapisów na koncie 750.14 – *Wpływy z opłat konsularnych* (66 zapisów w 2017 r. i 82 zapisy w 2018 r.) i odpowiadających im dowodów księgowych ustalono, że w ww. zapisach księgowych w 2017 r. osiem razy błędnie został określony rodzaj i/lub numer identyfikacyjny dowodu księgowego, 13 razy błędnie została podana data operacji gospodarczej, a pięć razy błędnie podano zarówno rodzaj/numer identyfikacyjny dowodu księgowego jak i datę dokonania operacji gospodarczej. Natomiast w 2018 r.

(do 30 września) sześć razy błędnie został określony rodzaj lub numer identyfikacyjny dowodu księgowego, trzy razy błędnie została podana data operacji gospodarczej. Było to niezgodne z art. 23 ust. 2 pkt 1 i 2 oraz art. 24 ust. 1 i 3 uor.

Kierownik RAF wyjaśniła, że powyższe błędy wynikają z systemu pracy jaki miał kierownik RAF w roku 2017 i ma obecnie. Dowody księgowe wprowadzam do programu w godzinach nocnych, soboty, niedziele i święta... W ubiegłym roku, aby sporządzić sprawozdanie roczne księgowalam w Święto Bożego Narodzenia. (...) od roku 2016 byłam sama przy tak rozlicznych obowiązkach i dużej placówce (11 etatów EKK, kasie dwuwalutowej, adaptacji obiektu). W 2016 roku Pan Ambasador A. Cieszkowski zmniejszył etat kasjera z 1 do 0,5, na rzecz komórki DWR. Moje argumenty nic nie dały, personel referatu księgowości został uszczuplony, obecnie ten personel przejął dodatkowe zadania finansowe Instytutu Polskiego.

(akta kontroli str. 232-239, 691-718, 1322-1334)

14. Badanie prawidłowości dokumentowania wydatków budżetowych Ambasady (badaniem objęto 26 dowodów księgowych) wykazało, że:

- pięć dowodów księgowych nie spełniało wymogów określonych w art. 21 ust. 1 pkt 1 uor, mimo to na ich podstawie dokonano księgowania, a trzy prawidłowo wystawione faktury nie zostały ujęte w księgach rachunkowych Placówki:

- w jednym przypadku była to faktura proforma za zakup samochodu Toyota Proace Verso Long. Na jej podstawie dokonano płatności w wysokości 38 561,77 euro. Ustalono ponadto, że za zakup samochodu została wystawiona faktura nr 001/00474/18/1/035 z 30 lipca 2018 r. (na kwotę 168 145,51 zł), która nie została wcale ujęta w księgach rachunkowych.

Ambasador wyjaśnił, że dowody księgowe są dokumentem dokonania wydatku i na podstawie takich dokonuje się księgowania w urządzeniach księgowych. (...) Płatność za samochód nastąpiła 30 czerwca 2018 r. a właściwa FV Nr 001/00474/18/1/035 została wystawiona w dniu 30 lipca 2018 r. a więc miesiąc później.

NIK zauważa, że zgodnie z § 2 ust. 3 umowy na zakup tego samochodu (z 26 czerwca 2018 r. nr 0000446/2018) zapłata (ceny brutto) miała nastąpić w terminie czternastu dni od daty wystawienia faktury przez Sprzedającego;

- w dwóch przypadkach były to wydruki (potwierdzenia płatności dokonanych kartą płatniczą) za zakup mebli ogrodowych do rezydencji Ambasadora o wartości 1 651,63 euro za zestaw, pomimo że Ambasada posiadała fakturę z 6 maja 2018 r. za ten zakup na łączną kwotę 9 520,00 lari (3 303,26 euro). Faktury tej nie ujęto w księgach rachunkowych.

Ambasador wyjaśnił, że meble ogrodowe do Rezydencji – jako dokument źródłowy wprowadzono dowody zapłaty ponieważ księgowanie nastąpiło w dwu pozycjach, aby wyróżnić od siebie te zakupy. Do mebli ogrodowych została jednakże wystawiona przez sprzedawcę wspólna Faktura;

- w jednym przypadku dowód nie został opatrzony datą dowodu ani datą operacji gospodarczej (wydatek w kwocie 7 800,00 euro za etap przygotowań do Tbilisi Digital);

- w jednym dowodzie wskazano błędnie adres starej siedziby Placówki (wydatek na kwotę 6 463,55 euro za zakup sprzętu informatycznego).

Ponadto w księgach rachunkowych nie ujęto faktury nr 8/08/2017/WE z 10 sierpnia 2017 r. za zakup mebli do Placówki (na której nie ma informacji o dokonaniu kontroli merytorycznej, formalno-rachunkowej, brak dekretacji), na kwotę 403 569,27 zł (94 650,14 euro). W księgach rachunkowych kwota tego wydatku została ujęta łącznie za zakup mebli od tego samego dostawcy pod danymi z faktury nr 9/08/2017/WE z 16 sierpnia 2017 r.

Ambasador wyjaśnił, że *meble do placówki zamówiono po przeprowadzonej procedurze zakupu z wolnej ręki, płatność nastąpiła na podstawie przelewu bankowego, który jest nierozłącznym dokumentem wymienionych Faktur (...).*

Ponadto Ambasador wyjaśnił, że *uchybień, które powstały podczas zakupów wynikają z faktu, że wszystkie czynności wykonywała jedna osoba – kierownik RAF, w bardzo krótkim czasie, pod presją wielu innych terminowych obowiązków. Należy dodatkowo uwzględnić specyfikę kraju, w którym funkcjonuje placówka (niesłowność, nieterminowość, problem z uzyskaniem właściwie przygotowanej faktury, rachunku, dokumentów płatności itp.);*

- wszystkie badane dowody księgowe nie posiadały potwierdzenia sprawdzenia ich poprawności pod względem formalno-rachunkowym. Było to niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 6 i art. 22 ust. 1 uor oraz *Instrukcją w sprawie obiegu oraz kontroli dokumentów i dowodów księgowych w Ambasadzie RP w Tbilisi.*

Ambasador w wyjaśnieniach podał, że *wszystkie dokumenty źródłowe, które zostały wskazane do badania były płacone przelewami. Każdy wydatek przelewem podpisywany jest przez Kierownika Placówki co jest jednoznaczne z akceptacją wydatku. Każdy dokument źródłowy jest opisywany przez Głównego księgowego placówki, dekretowany i podpisywany pod umową jako wyraz zabezpieczenia środków finansowych i zgodą na realizację wydatku. Informujemy, że od miesiąca października będziemy stosować do przelewów dokument taki jak do wydatków kasowych mianowicie akceptację merytoryczną i finansową Kierownika Placówki i Głównego Księgowego;*

- na jednym dowodzie księgowym (faktura nr 122-04-2018, na kwotę 1 602,79 euro) nie udokumentowano dokonania jego sprawdzenia pod względem merytorycznym, a w kolejnym przypadku przy opisie nie było podpisu osoby dokonującej tego potwierdzenia (FSE-4/11/2017, na kwotę 6 529,93 euro), co było niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 6 uor oraz *Instrukcją w sprawie obiegu oraz kontroli dokumentów i dowodów księgowych w Ambasadzie RP w Tbilisi.*

Ambasador w wyjaśnieniach podał, że *podpis pod dokumentem uzupełniono;*

- na 10 dowodach została wskazana nieprawidłowa dekretacja, w tym m.in. nie wskazano analityki kont księgowych, wskazano konta wydatków inwestycyjnych zamiast kont dotyczących zakupów inwestycyjnych, wskazano konto niewystępujące w planie kont (konto 130), co było niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 6 uor.

Ambasador w wyjaśnieniach podał, że *błędy te były wynikiem nawału pracy;*

- w 21 przypadkach w księgach rachunkowych wskazano błędną datę operacji gospodarczej, bowiem nie wynikała ona z dowodów księgowych (faktur, rachunków). Ustalono, że jako datę zdarzenia gospodarczego wpisywano datę zapłaty. Ponadto w dwóch przypadkach zapisy księgowe były niezgodne z danymi z dowodów księgowych, w jednym przypadku

wskazano numer z wydruku kartą płatniczą zamiast numeru faktury (R916997), a w drugim numer dowodu był inny niż określony na fakturze (dotyczy faktury 8/08/2017/WE). Było to niezgodne z art. 23 ust. 2 pkt 1 i 2 oraz art. 24 ust. 1 i 3 uor.

Ambasador w wyjaśnieniach podał, że *wszystkie dowody księgowo w księgach rachunkowych placówki ujmowane są w prawidłowych okresach ich powstania, od miesiąca października dołożymy większej staranności do wprowadzenia dokumentów do urzędzeń księgowych we właściwych dniach ich zakupu. Rok 2017 był wyjątkowym okresem, trudnym do realizacji wszystkich procedur (...) księgowanie dowodów księgowych realizowane były i są po godzinach pracy, w święta, soboty i niedziele, aby móc zachować terminy sprawozdawczości.*

(akta kontroli str. 937-1097, 1383-1436, 1423-1434)

15. W październiku 2018 r. Kierownik RAF czasowo wykonywała obowiązki kasjera, mimo obecności pracownika, który w zakresie obowiązków miał zastępstwo pracownika w kasie. Było to niezgodne z § 3 ust. 1 *Instrukcji w sprawie prowadzenia gospodarki kasowej Ambasady RP w Tbilisi*⁴⁶ stanowiącym, że *operacji kasowych dokonuje pracownik wyznaczony przez kierownika placówki do pełnienia funkcji kasjera. Obowiązków tych nie wolno powierzać kierownikowi RAF, członkom jego rodziny, a także pracownikom spośród personelu miejscowego. W wyjątkowych przypadkach, uzasadnionych etatowymi warunkami placówki, można uzyskać zgodę kierownika placówki na powierzenie obowiązków kasjera kierownikowi RAF lub członkowi jego rodziny, jednak na okres nie dłuższy niż jeden miesiąc.*

Ambasador wyjaśnił m.in., że w październiku 2018 r. przez pięć dni Kierownik RAF jedynie formalnie przejęła kasę (...), ale fizycznie kasa nie była dostępna (otwarta).

NIK zauważa, że Kierownik RAF 19 października 2018 r. przyjęła wpłatę wpływów konsularnych na kwotę 3 060,00 euro i wystawiła dowód wpłaty nr 104, zatem kasa została otworzona.

Zdaniem NIK łączenie funkcji głównego księgowego z funkcją kasjera prowadzi do sytuacji, że główny księgowy nie jest w stanie rzetelnie wykonywać kontroli i nadzoru nad gospodarką finansową Placówki.

(akta kontroli str. 157, 173-180, 659, 1368-1381)

16. W lutym 2018 r. nie została dokonana okresowa kontrola kasy Ambasady. Było to niezgodne z § 3⁴⁷ ust. 1 *Instrukcji w sprawie prowadzenia gospodarki kasowej Ambasady RP w Tbilisi*, który stanowi, że kierownik placówki lub upoważniony przez niego pracownik powinien w obecności księgowego oraz kasjera przeprowadzić niezapowiedzianą kontrolę kasy przynajmniej raz w miesiącu i odpowiednio na koniec okresu sprawozdawczego, sprawdzając zgodność stanu rzeczywistego gotówki i walorów ze stanem wynikającym z raportu kasowego.

Ambasador wyjaśnił, że w miesiącu lutym 2018 r. w kasie Placówki nie była przeprowadzona kontrola kasy ze względu na brak Kierownika RAF – wyjazd do Polski, oraz delegacje Ambasadora.

(akta kontroli str. 157, 173-180, 660-671, 1368-1382)

⁴⁶ Wprowadzonej zarządzeniem Ambasadora RP w Tbilisi nr 3/2018 r. z 12 stycznia 2018 r.

⁴⁷ § 3 wymieniony jest dwukrotnie w *Instrukcji w sprawie prowadzenia gospodarki kasowej Ambasady RP w Tbilisi*.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Placówki w zbadanym obszarze. Ocenę uzasadnia skala stwierdzonych nieprawidłowości. Obowiązująca w Ambasadzie polityka rachunkowości nie spełniała wszystkich wymogów określonych w uor. Księgi rachunkowe były prowadzone z naruszeniem uor. W 2018 r. księgi rachunkowe były niesprawdzalne ze względu na brak możliwości wydrukowania przez Placówkę lub przeniesienia na informatyczny nośnik danych dzienników księgowych za styczeń 2018 r. (dla walut euro i lari). Brak możliwości uzgodnienia obrotów dziennika z obrotami zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej spowodował, że nie można stwierdzić czy dane wykazane w sprawozdaniach budżetowych w 2018 r. są zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Ponadto stwierdzono, że dane w ewidencji księgowej były nierzetelne. Do ksiąg rachunkowych nie wprowadzono wszystkich zdarzeń, które nastąpiły okresie sprawozdawczym. Zapisy księgowe były dokonane na niewłaściwych kontach, co miało wpływ na rzetelność sprawozdań budżetowych i Bilansu placówki sporządzonego na dzień 31 grudnia 2017 r. Ponadto, w Ambasadzie nie przestrzegano obowiązujących zasad w zakresie kontroli dokumentów księgowych, a także prowadzenia gospodarki kasowej.

5. Prawidłowość realizacji i rozliczenia projektów pomocowych realizowanych przez Placówkę

Opis stanu
faktycznego

5.1. Realizacją projektów rozwojowych w Ambasadzie, w okresie objętym kontrolą, zajmowało się dwóch pracowników RPE (1,5 etatu).

W planie finansowym Ambasady na realizację projektów rozwojowych przewidziano łącznie 267,8 tys. euro na 2017 r., a na rok 2018 – 180,3 tys. euro. Ponadto na monitoring i inne wydatki związane z realizacją projektów rozwojowych na 2017 r. Departament Współpracy Rozwojowej MSZ przyznał Ambasadzie 1,5 tys. euro, na 2018 r. – 2,0 tys. euro.

W 2017 r. Ambasada zawarła osiem umów o realizację projektów rozwojowych (tzw. małych grantów) na łączną kwotę 267,8 tys. euro. Zadania realizowane w ramach tych umów dotyczyły m.in. poprawy dostępu do edukacji przedszkolnej wśród uchodźców wewnętrznych w Gruzji Zachodniej, poprawy bezpieczeństwa drogowego w Gruzji, adaptacji budynku na potrzeby centrum kryzysowego dla ofiar przemocy domowej, utworzenia przestrzeni rekreacyjnej w peryferyjnej dzielnicy Gori, poprawy dostępu do zbiorów Biblioteki Narodowej Parlamentu Gruzji dla osób niepełnosprawnych. Na realizację tych projektów w 2017 r. wydatkowano łącznie 250,8 tys. euro, tj. 93,6% przyznanych środków.

W 2018 r. (do października) Ambasada zawarła siedem umów o realizację projektów rozwojowych na łączną kwotę 180,3 tys. euro, m.in. na aktywizację i integrację osób niepełnosprawnych poprzez prowadzenie kawiarni, wyposażenie gabinetu stomatologicznego dla osób niepełnosprawnych, aktywizację zawodową kobiet, w tym ofiar przemocy oraz mniejszości etnicznych, podnoszenie kwalifikacji ratowników górskich poprzez dostarczenie infrastruktury treningowej. Do października 2018 r. została ukończona realizacja jednego projektu, na który wydatkowano 21,7 tys. euro.

(akta kontroli str. 6-7, 13-26, 906-907)

5.2. Szczegółowym badaniem zostały objęte cztery projekty pomocowe (trzy zrealizowane w 2017 r.⁴⁸ i jeden zrealizowany w 2018 r.⁴⁹). Na realizację tych projektów zaplanowano łącznie 197,7 tys. euro, z czego wydatkowano 186,9 tys. euro, tj. 94,5% kwoty zaplanowanej. Ustalono, że w ramach przyznanych przez MSZ z rezerwy celowej środków budżetowych na realizację projektów nie pokrywano kosztów związanych z przygotowaniem tych przedsięwzięć takich jak koszty przeprowadzenia analiz potrzeb czy przygotowania dokumentacji projektowych. Badanie wykazało, że w 2017 r. w wyniku przeprowadzonych trzech postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki, do realizacji projektów pomocowych wyłoniono trzy instytucje partnerskie, w tym jednostkę samorządu terytorialnego (Urząd Miasta Gori) oraz dwie organizacje pozarządowe (Advice Centre for Women - Sakhli i Danish Refugee Council w Gruzji). Do projektu realizowanego w 2018 r. została wybrana Fundacja Charytatywna Caritas Gruzja. Wyłonione instytucje partnerskie spełniały wymogi określone w Wytocznych MSZ na 2017 r. i na 2018 r. w zakresie dopuszczalnej formy organizacyjnej, zapewnienia możliwości realizacji projektu, znajomości problemów i potrzeb grup docelowych (beneficjentów), doświadczenia w realizacji podobnych przedsięwzięć. Organizacje te w Gruzji w sposób ciągły realizowały przedsięwzięcia podobne do zgłoszonych w ww. projektach.

Pan Marcin Żochowski, kierownik RPE, poinformował, że w realizacji tzw. małych grantów problemem jest m.in. brak płynności finansowej partnerów gruzińskich i charakter umów, bowiem w ramach tych umów Zamawiający zwraca pieniądze za wykonanie przedmiotu umowy (klasyczna umowa zlecenie). W związku z tym jedynie partner o dużym doświadczeniu w realizacji projektów jest w stanie „pozwolić sobie” na zawarcie takiej umowy. Wyklucza to z rynku organizacje pozarządowe, które posiadają potencjał merytoryczny (ciekawy pomysł), pozytywnie rokują, ale nie posiadają środków na realizację projektu. Ogranicza to liczbę podmiotów, które rzetelnie, terminowo zrealizują projekt i są w stanie zaangażować własne środki. Kolejnym problemem jest względna izolacja rynku, ograniczony wybór towarów i brak konkurencyjności powodujący wysokie ceny towarów i usług na rynku gruzińskim, które niejednokrotnie są wyższe od cen w Unii Europejskiej.

Ustalono, że rozpoczęcie finansowej realizacji badanych projektów nastąpiło dopiero po zwiększeniu planu finansowego Ambasady przez Biuro Finansów MSZ. Z instytucjami partnerskimi wyłonionymi do realizacji projektów zawarto umowy, zgodne ze wzorami umów określonymi w Wytocznych MSZ na 2017 r. i na 2018 r. Umowy zostały podpisane przez Ambasadora RP oraz przedstawicieli instytucji partnerskich. Do umowy w projekcie nr 420/2017 zawarto dwa aneksy dotyczące zmiany terminu wykonania przedmiotu umowy. Realizacja projektów pomocowych odbyła się zgodnie z terminami określonymi we wnioskach projektowych i umowach. Płatności dokonano zgodnie z umowami po protokolarnym odbiorze prac. Środki wydatkowano zgodnie z założeniami merytorycznymi projektów, ich budżetami, paragrafami klasyfikacji budżetowej określonymi przez Biuro Finansów MSZ.

W ramach badanych projektów, które zostały zakończone przed 31 grudnia danego roku, osiągnięto zakładane cele określone we wnioskach i umowach. I tak w ramach projektu:

⁴⁸ Adaptacja budynku na potrzeby centrum kryzysowego dla ofiar przemocy domowej w Tsaishi (projekt nr 420/2017 – realizowany przez Advice Centre for Women - Sakhli);
Utworzenie przestrzeni rekreacyjnej w peryferyjnej dzielnicy Gori (Tsmindatskali) (projekt nr 421/2017 – realizowany przez Urząd Miasta Gori);
Poprawa dostępu do edukacji przedszkolnej wśród uchodźców wewnętrznych w Gruzji Zachodniej w miejscowości Maltakva (projekt nr 394/2017 – realizowany przez Danish Refugee Council w Gruzji).

⁴⁹ Budowa infrastruktury rekreacyjno-sportowej dla dzieci w ośrodku Caritas w Tbilisi (projekt nr 257/2018).

- nr 420/2017 utworzono w miejscowości Tsaishi centrum kryzysowe dysponujące siedmioma miejscami noclegowymi dla ofiar przemocy na tle seksualnym i przemocy domowej;
- nr 421/2017 w celu poprawy warunków życia mieszkańców dokonano rewitalizacji jednego z placów zdegradowanej dzielnicy Gori;
- nr 394/2017 wybudowano przedszkole w miejscowości Maltakva dla dzieci uchodźców wewnętrznych;
- nr 257/2018 wybudowano zaplecze rekreacyjno-sportowe dla dzieci w Ośrodku Caritas w Tbilisi.

Ustalono, że w dwóch poddanych oględzinom projektach nie w pełni był realizowany obowiązek informowania o źródle finansowania i prawidłowego ich oznakowania, co zostało opisane w części *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 778-891, 922-923, 1308-1321)

5.3. Ustalono, że Ambasada prowadziła monitoring realizacji badanych projektów rozwojowych, który obejmował wizyty monitorujące w miejscu realizacji projektów oraz kontakt telefoniczny z instytucjami partnerskimi. W przypadku trzech badanych projektów przeprowadzono po jednej wizycie, w przypadku projektu nr 420/2017 pracownicy Ambasady przeprowadzili dwie wizyty. W związku z wizytą monitorującą w ramach projektu 420/2017 zobowiązano partnera gruzińskiego do regularnego informowania o postępie prac. W pozostałych przypadkach uznano postęp prac za dobry.

Kierownik RPE, w związku z monitorowaniem utrzymania rezultatów projektów zrealizowanych w 2017 r., poinformował, że *Placówka pozostaje w stałym kontakcie z Wykonawcami projektów, a ponadto podejmuje dodatkowe działania. Przykładowo: odnośnie projektu 421/2017 władze miejskie Gori planują realizację na placu (przedmiot umowy) wydarzenia poświęconego postaci J. Piłsudskiego patrona skweru (...). Odnośnie 394/2017 współpracuje z Wykonawcą projektu (Danish Refugee Council) i włącza się w przedsięwzięcia realizowane na terenie przedszkola i kolejnych przedszkoli budowanych przez Wykonawcę i włącza się do realizacji projektów polskich partnerów z zakresu edukacji przedszkolnej (...).*

(akta kontroli str. 778-781, 786-790, 837-844, 857-864, 1308-1321)

5.4. W Ambasadzie zgodnie z Wytycznymi na 2017 r. i na 2018 r. dokumentowano proces realizacji projektów. Dokumentacja obejmowała m.in. wnioski, projektowe, dokumenty dotyczące prowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, umowy na realizację projektów, notatki/ankiety z wizyt monitorujących, dokumenty dotyczące rozliczenia (tj. protokoły odbioru prac, rachunki/polecenia płatności wystawiane na Placówkę), sprawozdania końcowe z realizacji projektów zakończonych w 2017 r., fotograficzną dokumentację z oficjalnego zakończenia projektów. Badanie prawidłowości wyboru trybu udzielania zamówienia publicznego i stosowania ustawy Pzp nie wykazało nieprawidłowości, z wyjątkiem nieprawidłowości opisanej w części *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 778-781, 786-887, 908-913)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zgodnie z Załącznikiem nr 2⁵⁰ do Wytycznych na 2018 r. wszystkie podmioty, które otrzymały środki finansowe m.in. na realizację projektów i innych przedsięwzięć z zakresu pomocy rozwojowej są zobowiązane do: stosowania znaku graficznego „polska pomoc” oraz informowania o źródle finansowania.

⁵⁰ Załącznik nr 2 - Wytyczne dotyczące informowania o projektach oraz znakowania projektów realizowanych w ramach polskiej współpracy rozwojowej.

Ogłędziny projektu rozwojowego nr 257/2018 pn. Budowa infrastruktury rekreacyjno-sportowej dla dzieci w ośrodku Caritas w Tbilisi, przeprowadzone w trakcie kontroli NIK wykazały, że na zakupionych w ramach projektu urządzeniach oraz ścianie bezpośrednio przylegającej do urządzanego placu umieszczono jedynie znak „polska pomoc”, nie podano natomiast żadnej informacji o źródle finansowania projektu.

Kierownik RPE w wyjaśnieniach podał, że Tablica informacyjna (wersja gruzińsko-polsko-angielska) o realizacji projektu ze środków polskiej pomocy rozwojowej podczas oficjalnego otwarcia została wyeksponowana na stojakach przy wejściu na plac zabaw. Na stałe do ściany otaczającej plac zabaw, na której umieszczony jest również logotyp polskiej pomocy, została przytwierdzona po oficjalnym otwarciu.

Zdaniem NIK informacja o źródle finansowania projektu powinna być zamieszczona w sposób trwały i zgodnie z pkt 2.2 Załącznika nr 2 Wytucznych na 2018 r. musi być umieszczana na zakupionym sprzęcie i elementach wyposażenia, co wynika z pkt. 1.3. ppkt 8.

(akta kontroli str. 888-891, 1308-1321)

2. Zgodnie z § 5 umowy nr TBI.AMB.TBIL.24/2017 z 8 sierpnia 2017 r. wykonawca projektu nr 421/2017 pn. Utworzenie przestrzeni rekreacyjnej w peryferyjnej dzielnicy Gori (Tsmindatskali), był zobowiązany do umieszczenia znaku graficznego „polska pomoc” oraz informowania o źródle finansowania projektów realizowanych w ramach programu polskiej współpracy rozwojowej wdrażanego za pośrednictwem Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP.

Ogłędziny przeprowadzone w trakcie kontroli NIK wykazały, że na tablicy informacyjnej dotyczącej zrealizowanego projektu nie zamieszczono znaku graficznego „polska pomoc”, co było niezgodne z § 5 ww. umowy oraz Wytuczynymi na 2017 r.

Kierownik RPE wyjaśnił, że na banerze umieszczono informację o źródle finansowania, a zamiast znaku „polska pomoc” umieszczono znak polskiej flagi. Partner projektu umieściła flagę Gruzji w związku z tym umieszczono odpowiednio flagę Polski. W dniu oddania placu do użytku w niektórych miejscach naklejone były naklejki „Polska Pomoc”, ale nie wytrzymały zimy i warunków pogodowych. Należy zauważyć, że sam plac nosi imię Marszałka J. Piłsudskiego, co wystarczająco mocno świadczy o polskim wsparciu.

(akta kontroli str. 782-785, 1308-1321)

3. Kontrola rzetelności dokumentowania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego dotycząca trzech projektów rozwojowych realizowanych w 2017 r. wykazała, że jeden z protokołów postępowania o udzielenie zamówienia w trybie zamówienia z wolnej ręki (projekt nr 420/2017) nie został zatwierdzony przez kierownika zamawiającego.

Kierownik RPE wyjaśnił, że brak podpisu na protokole jest omyłką techniczną.

(akta kontroli str. 849-856, 910-911, 1308-1312)

**OCENA
CZĄSTKOWA**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Placówki w zbadanym obszarze. Zdaniem NIK wybór instytucji partnerskich do współpracy przy realizacji projektów rozwojowych był zgodny z Wytuczynymi na 2017 r. i na 2018 r. Realizacja rzeczowo-finansowa projektów była gospodarna i zgodna z przepisami i wytuczynymi MSZ. Placówka rzetelnie monitorowała realizację projektów, sprawozdawała z ich realizacji, a także rzetelnie dokumentowała ten proces. Stwierdzone nieprawidłowości nie miały istotnego wpływu na prawidłowość realizacji zadań w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Określenie zasad korzystania przez Instytut Polski w Tbilisi z budynku Ambasady, w tym jego udziału w kosztach eksploatacyjnych i wystawienie stosownych not obciążeniowych.
2. Wypowiedzenie umowy najmu lokalu mieszkalnego użytkowanego przez pracownika innej placówki zagranicznej.
3. Wystawienie not obciążeniowych dla Ministerstwa Obrony Narodowej z tytułu udziału Ataszatu Obrony w kosztach eksploatacyjnych nowej siedziby Ambasady.
4. Niezwłoczne dostosowanie posiadanej floty pojazdów służbowych do liczby przyznanych przez MSZ etatów samochodowych.
5. Prowadzenie kart drogowych dla posiadanych pojazdów służbowych zgodnie z zarządzeniem DGSZ w sprawie zasad prowadzenia gospodarki samochodowej.
6. Zawieranie umów cywilnoprawnych po pozytywnym ich zaopiniowaniu przez radcę prawnego z komórki organizacyjnej właściwej w sprawach prawnych, głównego księgowego w zakresie wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczej z planem finansowym oraz pisemnym uzasadnieniu określającym przynajmniej potrzebę ich zawarcia i przydatności ich rezultatów dla realizacji zadań Placówki.
7. Niezwłoczne ujmowanie wszystkich umów Placówki w rejestrze umów.
8. Rzetelne prowadzenie ksiąg inwentarzowych, w tym dokonywanie zapisów dotyczących zakupów środków trwałych najpóźniej w dniu przekazania ich do użytkowania.
9. Oznakowanie składników majątku odpowiednimi numerami inwentarzowymi.
10. Sporządzenie kart inwentarzowych pomieszczeń Ambasady.
11. Gospodarowanie składnikami majątku (w tym ich sprzedaż) zgodnie z § 5 i § 6 w zw. z § 3 rozporządzenia RM w sprawie gospodarowania składnikami majątku Skarbu Państwa i § 18 Instrukcji DGSZ w sprawie gospodarowania składnikami majątku.
12. Opracowanie dokumentacji opisującej przyjęte zasady (politykę) rachunkowości w Ambasadzie spełniającej wszystkie wymogi określone w art. 10 ust. 1 ustawy o rachunkowości.
13. Zapewnienie kompletności i sprawdzalności ksiąg rachunkowych Placówki.
14. Ujmowanie w księgach rachunkowych Placówki wszystkich dochodów z tytułu opłat konsularnych.
15. Prawidłowe ewidencjonowanie dochodów w księgach rachunkowych Placówki, w szczególności na właściwych kontach i we właściwej wysokości.
16. Wystawianie dowodów wpłat na kwoty zgodne z rzeczywistym przebiegiem operacji gospodarczej.
17. Skorygowanie błędnych księgować na kontach analitycznych do konta 200 – *Rozrachunki*.
18. Bezzwłoczne wystawianie not obciążeniowych za hotele opłacone przez Ambasadę dla delegacji z MSZ.

19. Rozliczenie kwoty 1 510,00 euro wpłaconej przez MON z tytułu udziału w kosztach eksploatacyjnych poprzedniej siedziby Ambasady.
20. Rozliczenie kont rozrachunkowych dotyczących ministerstw.
21. Wykazywanie w kwartalnych sprawozdaniach Rb-23PL wszystkich środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych Placówki.
22. Wyksięgowanie z ksiąg rachunkowych Ambasady sprzedanych w 2017 r. składników majątku z likwidacji poprzedniej siedziby Placówki.
23. Ewidencjonowanie dokumentów księgowych zgodnie z ustawą o rachunkowości i przyjętą instrukcją w sprawie obiegu oraz kontroli dokumentów i dowodów księgowych.
24. Niewykonywanie przez Kierownika RAF obowiązków kasjera w przypadku obecności kasjera lub jego zastępcy.
25. Regularne prowadzenie okresowej kontroli kasy Ambasady.
26. Każdorazowe zatwierdzanie protokołów postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.
27. Egzekwowanie od partnerów projektów rozwojowych obowiązku zamieszczania znaku graficznego „polska pomoc” oraz informowania o źródle finansowania zgodnie z wytycznymi MSZ.

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag dotyczących stwierdzonych nieprawidłowości.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 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. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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, grudnia 2018 r.

Kontrolerzy
Edyta Jamioł
główny specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej
Dyrektor
Bogdan Skwarka

.....
podpis

.....
podpis

Agnieszka Klimowicz
główny specjalista k.p.

.....
podpis