



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Departament Administracji Publicznej

KAP.411.001.03.2018

Pan  
Andrzej Kindziuk

Chargé d'affaires a.i. Rzeczypospolitej Polskiej  
w Republice Serbii

Ambasada Rzeczypospolitej Polskiej  
w Republice Serbii  
ul. Kneza Miloša 38  
11000 Belgrad

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ambasada Rzeczypospolitej Polskiej w Republice Serbii z siedzibą w Belgradzie, ul. Kneza Miloša 38, 11000 Belgrad (zwana dalej: Ambasadą lub Placówką)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Kindziuk, chargé d'affaires a.i. Rzeczypospolitej Polskiej w Republice Serbii (zwany dalej: Kierownikiem Placówki), od 1 października 2018 r.  W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił:  Tomasz Niegodzisz, Ambasador Nadzwyczajny i Pełnomocny Rzeczypospolitej Polskiej w Republice Serbii, do 30 września 2018 r. <sup>1</sup>
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Adekwatność stanu wyposażenia Placówki w składniki rzeczowego majątku trwałego w stosunku do wykonywania zadań i osiągania założonych celów.</li><li>2. Prawdliwość dokonywania wydatków w Placówce.</li><li>3. Prawdliwość pobierania, ewidencjonowania i rozliczania z budżetem dochodów.</li><li>4. Prawdliwość sprawozdań budżetowych Placówki oraz ksiąg rachunkowych.</li><li>5. Prawdliwość realizacji i rozliczenia projektów pomocowych realizowanych przez Placówkę.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Od 1 października 2017 r. do 30 września 2018 r., natomiast w zakresie realizacji projektów pomocowych kontrola objęła okres od 1 stycznia 2017 r. do 30 września 2018 r. W przypadkach koniecznych, badaniami zostały objęte zagadnienia wykraczające poza powyższe ramy czasowe, jeżeli miały związek z przedmiotem kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>2</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontrolerzy	Andrzej Brunejko, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KAP/92/2018 z 28 września 2018 r.  Dominik Wrzesień, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KAP/91/2018 z 28 września 2018 r.

(akta kontroli str. 1-4)

<sup>1</sup> Mianowany postanowieniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej nr 110.38.2016 z 16 lipca 2016 r. w sprawie mianowania Ambasadora Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. poz. 811), odwołany postanowieniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej nr 110.50.2018 z 3 sierpnia 2018 r. w sprawie odwołania Ambasadora Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. poz. 860).

<sup>2</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm. Dalej: ustawa o NIK.

Użyte w wystąpieniu pokontrolnym skrótów oznaczają:

- **MSZ** – Ministerstwo Spraw Zagranicznych,
- **DGSZ** – Dyrektor Generalny Służby Zagranicznej,
- **BF** – Biuro Finansów MSZ,
- **BI** – Biuro Infrastruktury MSZ,
- **BIT** – Biuro Informatyki i Telekomunikacji MSZ,
- **WK** – Wydział Konsularny Ambasady,
- **uor** – ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>3</sup>,
- **Pzp** – ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>4</sup>,
- **ufp** – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>5</sup>,
- **rozporządzenie w sprawie książki obiektu budowlanego** - rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego<sup>6</sup>,
- **Instrukcja DGSZ w sprawie gospodarki lokalami mieszkalnymi** - Instrukcja Nr 5 Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej z dnia 23 sierpnia 2004 r. w sprawie gospodarki lokalami mieszkalnymi w placówkach zagranicznych<sup>7</sup>,
- **Instrukcja DGSZ w sprawie gospodarowania składnikami majątku** – Instrukcja Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej w sprawie gospodarowania składnikami majątku w placówkach zagranicznych podległych Ministrowi Spraw Zagranicznych<sup>8</sup>,
- **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<sup>9</sup>,
- **zarządzenie w sprawie umów cywilnoprawnych** - zarządzenie Nr 13 Ministra Spraw Zagranicznych z 23 kwietnia 2010 r. w sprawie umów cywilnoprawnych zawieranych na potrzeby Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz placówek zagranicznych<sup>10</sup>,
- **LUPINE** – program służący do inwentaryzacji i zarządzania środkami trwałymi,
- **SZT** – System zabezpieczenia technicznego,
- **Wytyczne** – wytyczne w sprawie realizacji projektów z zakresu współpracy rozwojowej za pośrednictwem placówek zagranicznych.

---

<sup>3</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 395, ze zm.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

<sup>6</sup> Dz. U. Nr 120, poz. 1134.

<sup>7</sup> Dz. Urz. MSZ Nr 4, poz. 68, ze zm.

<sup>8</sup> Wprowadzona zarządzeniem Nr 2 Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej z 11 kwietnia 2014 r.

<sup>9</sup> Dz. Urz. MSZ Nr 9, poz. 76, ze zm.

<sup>10</sup> Dz. Urz. MSZ Nr 2, poz. 22.

## II. Ocena ogólna<sup>11</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

#### Uzasadnienie oceny ogólnej

W ocenie NIK, stan wyposażenia Placówki w składniki rzeczowego majątku trwałego był adekwatny do wykonywanych zadań. Nie stwierdzono przypadków niecelowego wykorzystywania posiadanego majątku trwałego. Warunki lokalowe Ambasady, w tym Wydziału Konsularnego, zapewniały personelowi właściwe warunki pracy i obsługi interesantów.

Kontrola 19,6% wydatków poniesionych w okresie objętym kontrolą (167,0 tys. euro) wykazała, że w zdecydowanej większości zostały one poniesione przez Placówkę z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ufp i przepisach wewnętrznych.

Środki majątku rzeczowego Placówki, poza nielicznymi wyjątkami, zostały prawidłowo sklasyfikowane i ujęte w ewidencji.

Placówka pobierała i rozliczała dochody z opłat konsularnych zgodnie z obowiązującymi przepisami.

W Ambasadzie poprawnie pod względem formalnym i terminowo sporządzano sprawozdania budżetowe, rozliczano należności i zobowiązania, a także (poza przypadkami opisanymi w *Stwierdzonych nieprawidłowościach*) prawidłowo sporządzano i opisywano dowody księgowo.

W latach 2017 i 2018 Placówka realizowała łącznie 12 projektów pomocowych na łączną kwotę 24,9 tys. euro, z czego do 30 września 2018 r. wydatkowano 14,7 tys. euro. Wybór projektów do realizacji był zgodny z Wytocznymi i został zaakceptowany przez MSZ.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości polegały m.in. na:

- nieujęciu w ewidencji w LUPINE, 14 środków majątkowych, co było niezgodne z § 8 ust. 1 i 2 Instrukcji DGSZ w sprawie gospodarowania składnikami majątku,
- nierzetelnym i niezgodnym z rozporządzeniem w sprawie książki obiektu budowlanego prowadzeniu książek obiektu budowlanego dla Ambasady i Rezydencji,
- nieprzeprowadzeniu w terminie 5-letniego przeglądu budynku<sup>12</sup>, wymaganego na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>13</sup>,
- zawarciu dwóch umów wyłącznie w języku serbskim, co było niezgodne z § 17 ust. 1 i 2 zarządzenia w sprawie umów cywilnoprawnych, który stanowi, że umowy winny być zawierane w dwóch wersjach językowych (także po polsku),
- nieprowadzeniu szczegółowej ewidencji miejsca wyjazdu dwóch samochodów służbowych, co było niezgodne z § 15 ust. 1 zarządzenia DGSZ w sprawie zasad prowadzenia gospodarki samochodowej,
- nieujęciu w rejestrze umów dwóch umów użyczenia, co było niezgodne z § 20 ust. 1 zarządzenia w sprawie umów cywilnoprawnych,
- nieprawidłowej klasyfikacji budżetowej wydatków poniesionych w 2017 r. w związku z realizacją wzmocnienia i remontu fundamentów budynku Ambasady

<sup>11</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>12</sup> Ze względu na brak jednoznacznych zapisów w Książkach obiektu budowlanego na podstawie pisma z MSZ przyjęto, że przegląd powinien być wykonany w 2016 r.

<sup>13</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, ze zm.

oraz wymiany poziomej sieci kanalizacyjnej, poprzez: zaliczenie tych wydatków do wydatków bieżących (§ 427 – Zakup usług remontowych), zamiast do inwestycyjnych (§ 605 – Wydatki inwestycyjne),

- poniesieniu trzech wydatków (spośród 18 zbadanych wydatków na zakup towarów i usług) w łącznej wysokości 3,0 tys. euro, przed potwierdzeniem odbioru przedmiotów zamówień, co było niezgodne z § 18 ust. 1 zarządzenia w sprawie umów cywilnoprawnych,
- braku w obowiązującej w Placówce *Dokumentacji opisującej przyjęte zasady (politykę) rachunkowości* elementów, przewidzianych w art. 10 ust. 1 uor, tj. informacji dotyczących programowych zasad ochrony danych, w tym w szczególności metod zabezpieczenia dostępu do danych i systemu ich przetwarzania, informacji dotyczących systemu służącego ochronie danych i ich zbiorów, oraz przyjętych zasad klasyfikacji zdarzeń, zasad prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej,
- niezachowaniu należytej staranności poprzez nieokreślenie w jednoznaczny i spójny sposób rozliczania różnic kursowych, powstałych w związku z realizacją operacji gospodarczych wyrażonych w walutach innych niż waluta podstawowa (euro), w *Dokumentacji opisującej przyjęte zasady (politykę) rachunkowości* i w *Instrukcji w sprawie obiegu oraz kontroli dokumentów i dowodów księgowych*,
- ujęciu w księgach rachunkowych nieprawidłowej daty operacji (w przypadku sześciu z 54 zbadanych dowodów księgowych dotyczących wydatków), a także nieprawidłowej daty dokumentu (we wszystkich zbadanych zapisach dotyczących zapłaty zobowiązań), co było niegodne z art. 23 ust. 2 pkt 1 i 2 oraz 24 ust. 1 i 3 uor,
- niewskazaniu sposobu ujęcia w księgach rachunkowych 11 z 54 zbadanych dowodów księgowych dotyczących wydatków, co było niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 6 uor,
- zinwentaryzowaniu należności i zobowiązań na koniec 2017 r. po terminie określonym w art. 26 ust. 3 pkt 1 uor oraz w dokumentacji obowiązującej w Ambasadzie,
- odbiorze prac związanych z realizacją projektów pomocowych pomimo, że nie zostały spełnione przez wykonawcę wymogi określone w § 5 umowy dotyczące umieszczenia znaku graficznego *polska pomoc*.

Wystąpienie ww. nieprawidłowości świadczy o nie w pełni skutecznym nadzorze nad gospodarką finansową Ambasady oraz nad bieżącą działalnością Placówki w zakresie gospodarowania majątkiem.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>14</sup> 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 (zatwierdzonym 14 czerwca 2018 r.) Placówce zostały przyznane 22 etaty. Od 1 października 2018 r. nie jest obsadzony etat Kierownika Placówki, którego obowiązki pełnił w trakcie kontroli Pan Andrzej Kindziuk. Obsługę administracyjną zapewniał Referat Administracyjno-Finansowy, w którym zatrudnionych było dwóch pracowników, w tym Pani Anna Sokołowska, pełniąca obowiązki Głównego Księgowego, do której należy obsługa finansowo-księgową oraz sprawy administracyjne. Za sprawy związane z realizacją projektów pomocowych był odpowiedzialny jeden pracownik Placówki.

Jak wyjaśnił Kierownik Placówki przyznana liczba etatów jest wystarczająca i nie zgłaszano do MSZ potrzeby zwiększenia liczby etatów dla Placówki.

(akta kontroli str. 7-20,28-32)

1.2. W okresie objętym kontrolą Ambasada użytkowała dwie nieruchomości:

- budynek Ambasady przy ul. Kneza Miloša 38 (stanowiący własność Skarbu Państwa) o łącznej powierzchni 1 795,30 m<sup>2</sup>, w tym powierzchnia: biurowa 414,06 m<sup>2</sup> (tj. 23,06%), mieszkalna 399,26 m<sup>2</sup> (tj. 22,23%), reprezentacyjna 193,63 m<sup>2</sup> (tj. 10,78%). Pozostałą część budynku zajmuje powierzchnia gospodarcza, w tym stanowisko garażowe. Grunty pod Ambasadą wraz z ogrodem stanowią własność Skarbu Państwa,
- rezydencję Ambasadora przy ul. Bulevar Kneza Aleksandra Karadordevica 58, (stanowiący własność Skarbu Państwa) o łącznej powierzchni 508,0 m<sup>2</sup>, w tym powierzchnia mieszkalna 122,5 m<sup>2</sup> (tj. 24,1%) i reprezentacyjna: 143,54 m<sup>2</sup> (tj. 28,5%). Grunt pod rezydencją o łącznej powierzchni 994 m<sup>2</sup> jest w użytkowaniu wieczystym, za które Placówka nie ponosi opłat.

Jak wyjaśnił Kierownik Placówki z dokumentacji placówki nie wynika, aby podejmowano działania w celu przejęcia na własność gruntów pod rezydencją. Placówka nie otrzymała również w tej sprawie dyspozycji z MSZ.

W budynku Ambasady mieści się m.in. gabinet Ambasadora, pomieszczenia reprezentacyjne, pomieszczenia Wydziału Konsularnego, trzy mieszkania służbowe oraz dwa mieszkania gościnnie. Na jednego pracownika przypadło 18,8 m<sup>2</sup> powierzchni biurowej<sup>15</sup>.

Pomieszczenia WK znajdujące się na parterze budynku placówki zapewniają interesantom odpowiedni poziom obsługi interesantów. Pomieszczenia nie mają ograniczeń (barier) dla niepełnosprawnych, posiadają toaletę, a interesanci mają do dyspozycji krzesła i stolik i mogą być obsługiwani przy dwóch okienkach.

(akta kontroli str. 21-25, 126-129, 762-775)

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> Wyliczono łącznie ze stanowiskiem Ambasadora i pracownikami miejscowymi.

W raporcie administracyjnym za 2017 r. podano m.in., że warunki pracy w zakresie powierzchni przypadającej na pracownika są odpowiednie, a mankamentem jest brak pomieszczeń socjalnych dla pracowników miejscowych. W trakcie kontroli nie stwierdzono przypadków braku wyposażenia pracowników w sprzęt teleinformatyczny.

Jak poinformował Kierownik Placówki, w piśmie z września 2018 r. do MSZ określono potrzebę zakupu urządzeń m.in. skanera czytnika dokumentów w związku ze zmianą oprogramowania systemów konsularnych, faksu do bezpośredniej łączności z WK, dwóch dysków twardych stanowiących niezbędny zapas, czterech urządzeń WiFi zgodnych ze specyfiką narzuconą przez MSZ. Podał również, że ww. potrzeby są związane z m.in. z planowanym przez MSZ wdrożeniem nowych systemów centralnie zarządzanych oraz naturalnym zużyciem dotychczas użytkowanego sprzętu.

(akta kontroli str. 28-32, 67-89, 267-271)

W 2017 r. wydatki związane z najmem czterech lokali dla pracowników placówki wyniosły 45,8 tys. euro, a w pierwszym półroczu 2018 r. wydatki za najem pięciu lokali wyniosły 28,6 tys. euro.

Badanie umów zawartych z dwoma pracownikami (najmu, pośrednictwa i użyczenia<sup>16</sup>) wykazało, że w każdym przypadku zawarcie umów poprzedzone było złożeniem wniosku do MSZ o wyrażenie zgody na wynajęcie pracownikowi lokalu mieszkalnego, a po uzyskaniu zgody zawierane były umowy najmu z najemcą i umowy użyczenia z pracownikiem Ambasady (członkiem służby zagranicznej). Umowy najmu i użyczenia zawierały postanowienia, o których mowa w § 9 zarządzenia w sprawie umów cywilnoprawnych. Stwierdzono braki w zakresie rejestracji umów i wymaganych tłumaczeń, co szczegółowo opisano w pkt 1 w części *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 24, 44-66, 119)

1.3. W Placówce w związku z użytkowaniem budynków prowadzono Książki obiektów budowlanych, oddzielnie dla Ambasady i Rezydencji, w których dokonywano wpisów związanych m.in. z przeprowadzonymi remontami i przeglądami m.in. instalacji grzewczej, serwisu zabezpieczenia technicznego, klimatyzatorów. Placówka miała również obowiązek prowadzenia kontroli okresowych budynków, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>17</sup>. Nieprawidłowości w zakresie prowadzenia ksiąg oraz kontroli okresowych opisano w pkt 8 i 9 w części *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 140-260)

1.4. Według stanu na 30 czerwca 2018 r. Ambasada posiadała środki trwałe o łącznej wartości 5 218,8 tys. euro, w tym m.in.:

- w grupie 04 - Maszyny, urządzenia i aparaty ogólnego zastosowania – środki trwałe o wartości 58,8 tys. euro,
- w grupie 02 – Obiekty inżynierii lądowej i wodnej – środki trwałe o wartości 203,9 tys. euro,
- w grupie 6 - Urządzenia techniczne – środki trwałe o wartości 163,5 tys. euro,

<sup>16</sup> Badaniem objęto umowy zawarte w 2017 i 2018 r. (dwie umowy zawarte pomiędzy Placówką, a wynajmującym, dwie umowy użyczenia zawarte pomiędzy Placówką, a pracownikiem oraz dwie umowy pośrednictwa z agencjami nieruchomości). Umowy na pozostałe trzy lokale mieszkalne były zawarte w 2016 r., a we wrześniu 2018 r. aneksami przedłużono ich wynajem.

<sup>17</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, ze zm.

- w grupie 7 - Środki transportu – trzy samochody osobowe o wartości 109,1 tys. euro,
- w grupie 8 - Narzędzia, przyrządy, ruchomości i wyposażenie – środki trwałe o wartości 315,2 tys. euro, w tym w rodzaju 808 – dobra kultury o wartości 215,6 tys. euro (192 sztuki).

Majątek Placówki został wprowadzony do LUPINE oddzielnie w zakresie środków bilansowych i pozabilansowych, zgodnie z pismem Dyrektora BI z dnia 8 grudnia 2014 r. (znak: WPE z BI-2786).

Na dzień 31 grudnia 2017 r. wartość rzeczowych aktywów trwałych wynosiła 5 217,4 tys. euro i była wyższa od wartości tych aktywów według stanu na początek 2017 r. o 0,8 tys. euro. Według stanu na dzień 30 czerwca 2018 r. księgową wartość rzeczowych aktywów trwałych Ambasady wyniosła łącznie 5 218,8 tys. euro.

(akta kontroli str. 26-27, 275-278, 559)

1.5. W Placówce prowadzony był magazyn wyposażenia pomieszczeń reprezentacyjnych i biurowych oraz sprzętu elektronicznego. Ustalono, że posiadane środki trwałe znajdowały się w użyciu, nie stwierdzono ich nieuzasadnionego przechowywania w magazynach.

Ostatnia inwentaryzacja majątku Ambasady została przeprowadzona w 2017 r. Zgodnie z § 49 Instrukcji DGSZ w sprawie gospodarowania składnikami majątku, sprawozdanie z inwentaryzacji zostało zatwierdzone przez Kierownika Placówki, a następnie przekazane do BI. W wyniku inwentaryzacji Komisja inwentaryzacyjna sformułowała pięć wniosków i uwag dotyczących skorygowania opisów przedmiotów w LUPINE, zlikwidowania przedmiotów zdekompletowanych i niesprawnych, oraz wnioskowała o zakup mebli biurowych (foteli), weryfikację poprawności nazwisk autorów dóbr kultury (obrazów). Komisja wnioskowała także o przekazanie dzieł sztuki do kraju ze względu na ich dużą ilość. Ustalono, że wnioski Komisji zostały zrealizowane, przy czym dobra kultury zostały wyeksponowane w Ambasadzie bez przekazywania ich do MSZ. Ustalono, że Placówka nie przekazała do MSZ informacji o realizacji wniosków, co opisano w pkt 4 w części *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 33-43, 282-284)

1.6. Ustalono, że zgodnie z § 16 ust. 1 zarządzenia DGSZ w sprawie zasad prowadzenia gospodarki samochodowej w Placówce prowadzone były karty ewidencyjne pojazdów (oddzielnie dla każdego samochodu) według wzoru określonego w załączniku nr 4 do ww. zarządzenia. Placówka przesyłała do MSZ informacje o stanie floty samochodowej zgodnie ze wzorem określonym w załączniku nr 5 oraz w terminach określonych w § 16 ust. 3 ww. zarządzenia.

W okresie objętym kontrolą Ambasada miała przyznane trzy etaty samochodowe i zgodnie z nimi posiadała trzy samochody, które były wykorzystywane do przewozu osób. Pracownicy Placówki nie wnioskowali o przyznanie ryczałtów paliwowych w związku z użytkowaniem pojazdów prywatnych do celów służbowych. Pan Tomasz Niegodzisz, były Ambasador, za korzystanie z auta służbowego do celów prywatnych ponosił zryczałtowaną opłatę stosownie do przepisów określonych w § 11 ust. 3 pkt 11 zarządzenia DGSZ w sprawie zasad prowadzenia gospodarki samochodowej.

(akta kontroli str. 96-118)

Badanie prawidłowości prowadzenia kart drogowych za okres od grudnia 2017 r. do września 2018 r. wykazało, że:

- do kart drogowych danego pojazdu załączone były rachunki za zakup paliwa w danym miesiącu, a ilość zakupionego paliwa jest zgodna z ilością wykazaną na kartach,
- wykazany w kartach przebieg kilometrów stanowił różnicę pomiędzy stanem początkowym, a stanem końcowym licznika,
- na kartach wpisywano datę, imię i nazwisko, godziny wyjazdu i przyjazdu, stan początkowy i końcowy licznika, przebieg kilometrów, dane dotyczące zakupu paliwa, cel wyjazdu oraz podpis poza wyjątkami opisanymi w pkt 5 w części *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Badanie zużycia paliwa używanych przez Placówkę trzech samochodów służbowych wykazało, że mieściło się ono w granicach norm technicznych pojazdów.

1.7. W Placówce prowadzony jest elektronicznie rejestr umów oddzielnie dla 2017 r. i 2018 r. W 2017 r. w rejestrze zostało odnotowanych 69 umów, a w 2018 r. (do 26 września) 50 umów. Nieprawidłowości dotyczące niewprowadzenia umów do rejestru zostały opisane w pkt 2 w części *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 58-66, 119)

1.8. Placówka według stanu na 30 czerwca 2018 r. posiadała 192 dobra kultury, które były eksponowane, poza jednym wyjątkiem, w budynku Ambasady i Rezydencji. Badanie 21 eksponatów wykazało, że mają one założone, stosownie do wymogów określonych § 10 ust. 13-15 Instrukcji DGSZ w sprawie gospodarowania składnikami majątku, oddzielnie karty ewidencyjne oraz zostały ujęte w ewidencji LUPINE.

Zgodnie z § 17 ust. 1 ww. Instrukcji, Placówka powinna na bieżąco analizować stan majątku z uwzględnieniem jego stanu technicznego oraz przydatności do dalszego użytkowania. Ustalono, że w Ambasadzie została powołana komisja do oceny przydatności poszczególnych składników wyposażenia<sup>18</sup>, która formułowała propozycje likwidacji składników wyposażenia. Na podstawie tych propozycji, na podstawie 11 protokołów skreśleń z ewidencji środków bilansowych i pozabilansowych, dokonano w okresie objętym kontrolą likwidacji 36 składników majątku. Nieprawidłowość w zakresie dokumentowania wartości zlikwidowanych składników majątku opisano w pkt 9 w części *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Stosownie do § 35 ust. 1 i 2 Instrukcji DGSZ w sprawie gospodarowania składnikami majątku w Ambasadzie został sporządzony raport administracyjny za 2017 r.<sup>19</sup> oraz dodatkowo, ze względu na zmianę Ambasadora, raport administracyjny według stanu na 28 września 2018 r. Raporty inwentarzowe stanowiące integralną część ww. raportów administracyjnych nie zawierały części informacji wyszczególnionych w § 36 ust. 1 ww. Instrukcji. Szczegółowy opis został zawarty w pkt 6 w części *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 67-89)

---

<sup>18</sup> Komisję powołano zarządzeniem Ambasadora Rzeczypospolitej Polskiej w Republice Serbii z 24 maja 2018 r.

<sup>19</sup> Raport administracyjny wg stanu na 31 grudnia 2017 r. i raport administracyjny wg stanu na 28 września 2018 r. (ze względu na zmianę na stanowisku Kierownika Placówki).

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

1. Dwie umowy pośrednictwa na poszukiwanie lokali mieszkalnych zawarte zostały w jednej wersji językowej<sup>20</sup> (w języku serbskim), co było niezgodne z § 17 ust. 1 i 2 zarządzenia w sprawie umów cywilnoprawnych, który stanowi, że umowy winny być zawierane w dwóch wersjach językowych – w języku polskim oraz języku państwa przyjmującego albo innym języku zrozumiałym dla kontrahenta, a odstąpienie od tego wymogu wymaga uzasadnienia.

Kierownik Placówki podał, że wynikało to z krótkiego czasu, jaki Placówka miała na realizację formalności związanych z ich podpisaniem oraz zadeklarował, że Placówka w przyszłości będzie zawierać tego typu umowy w dwóch wersjach językowych. W związku z powyższymi wyjaśnieniami, NIK odstępuje od formułowania wniosku pokontrolnego w tym zakresie.

2. W rejestrze umów nie zostały zarejestrowane dwie umowy użyczenia lokali mieszkalnych zawartych pomiędzy Placówką, a pracownikami, pomimo, że § 20 ust. 1 ww. zarządzenia wymaga, aby każda umowa była rejestrowana niezwłocznie po jej zawarciu.

Kierownik Placówki wyjaśnił, że niezarejestrowanie umów użyczenia było wynikiem błędnej interpretacji, według której rejestracji podlegają umowy zawarte z kontrahentami zagranicznymi, i wszystkie kolejne umowy użyczenia będą rejestrowane w wykazie bezpośrednio po zawarciu. Niezarejestrowane umowy użyczenia zostały ujęte w rejestrze w trakcie kontroli NIK. Ze względu na usunięcie nieprawidłowości NIK, odstępuje od formułowania wniosku pokontrolnego w tym zakresie.

(akta kontroli str. 44-66, 90-95)

3. Badanie 36 środków trwałych znajdujących się w magazynach<sup>21</sup>, w porównaniu z ewidencją prowadzoną w LUPINE wykazało, że:

- na 14 środkach trwałych nie umieszczono numeru inwentarzowego (kodowego)<sup>22</sup> i nie zostały one wykazane jako środek trwały w LUPINE,
- na dwóch środkach trwałych (parawan z drzeworytem, okrągły stolik) nie umieszczono numeru inwentarzowego, przy czym numery tych przedmiotów zostały wyszczególnione na karcie inwentarzowej pomieszczenia magazynu i LUPINE.

Było to niezgodne z § 8 ust. 1 i 2 oraz § 13 ust. 7 Instrukcji DGSZ w sprawie gospodarowania składnikami majątku, które stanowią, że celem ewidencji jest ilościowe i wartościowe ujęcie majątku placówki oraz bieżąca jego kontrola, a narzędziami ewidencji jest księga inwentarzowa środków bilansowych i pozabilansowych, a wszystkie składniki majątku placówki muszą być wpisane do odpowiednich działów ksiąg inwentarzowych.

Kierownik Placówki podał, że trudno jednoznacznie podać przyczynę niewprowadzenia do systemu fotela tapicerowanego, dwóch ceramicznych dzbanów i drewnianej płaskorzeźby, a brak oznaczeń na dwóch środkach spowodowane było odklejeniem się kodu kreskowego. Jednocześnie wskazał, że powołana zostanie

<sup>20</sup> Tłumaczenia dokonano w trakcie kontroli.

<sup>21</sup> Badaniem objęto 15 środków trwałych w magazynie znajdującym się w piwnicy Ambasady oznaczonym nr 003 i 26 środków trwałych znajdujących się w pomieszczeniu 503 Ambasady.

<sup>22</sup> Fotel tapicerowany, drewniana płaskorzeźba oraz dwa dzbany (znajdujące się w piwnicy), obudowa jednostki centralnej, trzy zasilacze, dysk twardy, dwa telefony, drukarka przenośna, dwa szyfrotory (znajdujące się w pokoju 503).

komisja do oceny składników i ich właściwego zakwalifikowania<sup>23</sup>. Podał również, że szyfratory oraz telefony znajdowały się w pomieszczeniu schowane na wysokich szafach i nie zostały przez członków komisji inwentaryzacyjnej dostrzeżone oraz, że urządzenia zostały odnalezione w trakcie porządków przeprowadzonych przez nowoprzybyłego Regionalnego Administratora Systemów Teleinformatycznych, a ich obecność i konieczność podjęcia decyzji dotyczących dalszych działań zostały zgłoszone Kierownikowi Placówki. Wskazał również, że do 30 listopada 2018 r. nastąpi uporządkowanie sprzętu informatycznego i będzie podjęta decyzja w sprawie jego zagospodarowania.

(akta kontroli str. 28-43, 131-132, 545, 547, 684-686, 699-703)

Kierownik Placówki wyjaśnił również, że *Inwentaryzację prowadzono w trudnych warunkach w trakcie przygotowań do remontu, co wiązało się z przenoszeniem przechowywanych w magazynach przedmiotów w inne tymczasowe składowiska. Część przedmiotów o małych gabarytach została zapakowana w ten sposób, że Komisja nie miała szans na odnalezienie w trakcie dokonywania spisu z natury.* Zdaniem NIK, czynności inwentaryzacyjne, zwłaszcza spis z natury, powinny być prowadzone w warunkach gwarantujących rzetelność, w szczególności możliwość ujawnienia i usunięcia powyższych braków w oznaczeniu środków trwałych.

(akta kontroli str. 267-271)

4. Do 5 listopada 2018 r. nie przesłano do MSZ informacji o sposobie i terminie realizacji wykonania wniosków komisji inwentaryzacyjnej. Było to niezgodne z § 49 ust. 8 i 9 Instrukcji DGSZ w sprawie gospodarowania składnikami majątku, która wskazuje, że inwentaryzacja zostaje uznana za zakończoną i rozliczoną po akceptacji jej wyników przez komórkę organizacyjną ministerstwa oraz, iż kierownik placówki obowiązany jest poinformować komórkę organizacyjną ministerstwa o wykonaniu wniosków zawartych w sprawozdaniu komisji inwentaryzacyjnej. Jak wyjaśnił Kierownik Placówki niewysłanie informacji o realizacji wniosków wynikało z przeoczenia pracownika.

(akta kontroli str. 279-284)

5. Badanie zapisów w LUPINE wykazało, że w grupie 06 (urządzenia techniczne) wykazano 195 wpisów dotyczących składników majątku o łącznej wartości 160,7 tys. euro, w tym m.in. 23 wpisy z 2013 r. dotyczące aparatów telefonicznych o wartości „0”. Podanie zerowej wartości składników majątkowych stanowiło naruszenie § 9 ust. 1 i 2 Instrukcji DGSZ w sprawie gospodarowania składnikami majątku, która stanowi, że ewidencję składników majątku placówki prowadzi się według ceny nabycia składnika majątku.

Jak wyjaśnił Kierownik Placówki, wartość całego systemu telefonii stacjonarnej, w tym ww. 23 aparatów telefonicznych, została ujęta przy pozycji *Centrala telefoniczna Cisco* o wartości 16,6 tys. euro i prawdopodobnie w latach ubiegłych obowiązywała taka zasada rejestrowania zestawu urządzeń.

Zdaniem NIK, zgodnie z § 3 ust. 10-12 ww. Instrukcji wpis dotyczący *Centrali telefonicznej Cisco* powinien być odpowiednio oznaczony poprzez podanie części składowych, czego nie uczyniono. Należy dodać, że z opisu w LUPINE nie wynika, że Centrala i telefony stanowią jeden zestaw, jak to zaznaczono w LUPINE przy innych środkach trwałych np. zestawu sprzętu zabezpieczenia technicznego, którego przychód miał miejsce w 2013 r.

(akta kontroli str. 267-272, 545, 547)

---

<sup>23</sup> W trakcie kontroli dokonano wyceny czterech środków trwałych na łączną kwotę 69,35 euro oraz wprowadzono do LUPINE.

6. Na kartach drogowych dwóch samochodów służbowych (za okres od grudnia 2017 r. do września 2018 r.) nie podawano celu podróży służbowych (służbowy/prywatny), a za okres od grudnia 2017 r. do lutego 2018 r. nie podawano liczby przejechanych kilometrów, co było niezgodne z § 15 zarządzenia DGSZ w sprawie zasad prowadzenia gospodarki samochodowej.

Kierownik Placówki podał, że (...) w każdym przypadku będzie zamieszczone dodatkowe jednoznaczne stwierdzenie polegające na wskazaniu czy jazda miała charakter służbowy (...) oraz wskazał jednocześnie, że od października 2017 r. na kartach drogowych odnotowywano stan początkowy i końcowy licznika każdej jazdy, a od marca br. w wyniku zaleceń pokontrolnych kierownik placówki wydał dyspozycje odnośnie zapisów na kartach drogowych pojazdów służbowych i wykazywany jest także przebieg w kilometrach każdej jazdy. Ponadto w rubryce cel wyjazdu znajduje się informacja pozwalająca na określenie charakteru jazdy (np. delegatura UE, poczta (...)).

(akta kontroli str. 96-107, 120-125)

7. Raporty inwentarzowe (stanowiące integralną część raportu administracyjnego) na 31 grudnia 2017 r. oraz na 28 września 2018 r. zostały sporządzone nierzetelnie, gdyż nie zawierały pełnych informacji odnośnie stanu ksiąg inwentarzowych, stanu składników majątkowych, stanu magazynów oraz pokoi gościnnych, wymaganych w § 36 ust. 1 pkt 2 Instrukcji DGSZ w sprawie gospodarowania składnikami majątku.

Kierownik Placówki podał jedynie, że *Raport inwentarzowy na koniec 2018 roku zostanie sporządzony w pełni zgodnie z § 36 ust. 1 Instrukcji DGSZ w sprawie gospodarowania składnikami majątku (...) i będzie zawierał szczegółowe informacje w tym zakresie, z uwzględnieniem stanu i dokumentacji magazynów, stanu wyposażenia i dokumentacji pokoi gościnnych, stanu ksiąg inwentarzowych.*

(akta kontroli str. 67-95)

8. Nierzetelnie prowadzono książki obiektu budowlanego dla Ambasady (założoną 19 lipca 2002 r.) i Rezydencji. W książce obiektu budowlanego dla Ambasady w części III *Spis dokumentacji dołączonej do książki obiektu* (tablica nr 3):

- dokonano zaledwie czterech wpisów z okresu 2001-2003, przy czym trzy z nich dokonano w sposób nietrwały – ołówkiem<sup>24</sup>,

- nie dokonano żadnych wpisów dotyczących protokołów kontroli okresowych według wykazu w tablicy 4 (część VI *Wykaz protokołów kontroli okresowych stanu technicznej sprawności i wartości użytkowej całego obiektu (przeprowadzanych co najmniej jeden raz w roku; art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy)*), pomimo, że takie kontrole były przeprowadzone w okresie 2003-2018,

- nie dokonano wpisów dotyczących robót remontowych z 2009 r. pomimo, że jak wynika z tablicy nr 5 w części VII (*Wykaz protokołów kontroli okresowych stanu technicznej sprawności i wartości użytkowej całego obiektu przeprowadzanych co 5 lat; art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy*) były one dokonywane. Brak stosownych wpisów był niezgodny z treścią § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie książki obiektu budowlanego, który stanowi, że wpisy do książki powinny być dokonywane w dniu zaistnienia okoliczności dla której jest wymagane dokonanie odpowiedniego wpisu,

<sup>24</sup> W książce w części III *Spis dokumentacji dołączonej do książki obiektu* zawarto: dwa wpisy dotyczące instrukcji eksploatacji z grudnia 2001 r.; jeden wpis ołówkiem dotyczący protokołów kontroli okresowych według wykazu tablicy 5 (wpisano dwa protokoły z listopada 2002 r.); jeden wpis ołówkiem dotyczący opracowań technicznych według wykazu z tablicy 6 (wpisano 28 opracowań z 2000-2003 r.); jeden wpis ołówkiem dotyczący dokumentacji technicznej według tablicy 8 i 11 (wpisano 5 protokołów z 2001-2003).

- do książki załączono kartki, które nie są trwale z nią związane, co stanowi naruszenie § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie książki obiektu budowlanego, który wymaga, aby książka obiektu budowlanego była zabezpieczona w sposób chroniący przed usunięciem lub wymianą stron,

- w książce obiektu budowlanego Rezydencji w części III zawarto jedynie trzy wpisy z lat 2002-2003, pomimo, że w dalszej części Książki znajdują się adnotacje z lat późniejszych, co było niezgodne z § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie książki obiektu budowlanego.

*Jak podał Kierownik Placówki, (...) w związku z wątpliwościami do założonych w 2002 roku książek obiektów Ambasady i rezydencji i poprawności zawartych w nich wpisów, bądź ich braków, podjęto decyzję o zapisaniu w umowie na wykonanie wielobranżowej opinii technicznej zawierającej przegląd 5-letni, obowiązku zweryfikowania książek obiektów budowlanych a w przypadku niewłaściwego ich prowadzenia do założenia nowych (zapis zawarty w załączniku do umowy). W trakcie przeprowadzanej przez Wykonawcę WOT wizji lokalnej obiektów potwierdzono konieczność założenia nowej dokumentacji spełniającej wymogi prawa. Zostanie to zrealizowane w terminie do 30 listopada br. Tym samym zapisy w książkach będą prowadzone zgodnie z przepisami rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego. Dodał ponadto, że celowym byłoby, (...) aby w trakcie szkoleń przedwyjazdowych kładziono większy nacisk na przygotowanie pracowników do wykonywania tego typu zadań, tym bardziej, że zakres obowiązków na stanowiskach ds. administracyjno-finansowych jest bardzo szeroki.*

(akta kontroli str. 133-155)

9. Przez okres 18 miesięcy (tj. do dnia zakończenia czynności kontrolnych 8 listopada 2018 r.) użytkowany przez Placówkę budynek Ambasady nie został poddany, w myśl art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, kontroli okresowej polegającej na sprawdzeniu, co najmniej raz na 5 lat, stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego. Ustalono, że ostatni taki przegląd miał miejsce w Placówce w maju 2012 r.

Nie dochowanie terminu kontroli okresowej spowodowane było m.in. długotrwałym półrocznym opiniowaniem przez BI MSZ projektu umowy na wykonanie przeglądu oraz koniecznością przeprowadzenia remontu budynku Placówki.

Odnosnie nieprzeprowadzenia przeglądu Kierownik Placówki wyjaśnił m.in., że prace dotyczące przeglądu zostały rozpoczęte w październiku 2017 r. zgodnie z zaleceniem MSZ. W styczniu 2017 r. Ambasada w ramach przygotowań do kolejnego rozpoznania rynku w sprawie przeprowadzenia przeglądu wystąpiła do Biura Dyrektora Generalnego o zaopiniowanie umowy z potencjalnym wykonawcą<sup>25</sup>, która ostatecznie została zaopiniowana dopiero 25 lipca 2017 r. Wobec faktu, że w maju 2017 r. została podpisana umowa na remont fundamentów i kanalizacji oraz wychodząc z założenia, że na wykonanie i rozliczenie WOT i PFU<sup>26</sup> potrzebne są minimum cztery miesiące wykonanie przeglądu w 2017 r. stała się bezprzedmiotowa. Podał ponadto, że w ramach przygotowań do realizacji WOT i PFU zaplanowano na 2018 r. środki budżetowe oraz w listopadzie 2017 r. przeprowadzono rozeznanie rynku. W maju 2018 r. Placówka otrzymała z MSZ zmienione wytyczne, które dotyczyły zawężenia zadania tj. do wykonania tylko WOT. W sierpniu 2018 r. BI MSZ zleciło Placówce przeprowadzenie badania rynku wśród firm miejscowych lub międzynarodowych, do czego Placówka wniosła

<sup>25</sup> Zgodnie z zaleceniem z 23 listopada 2016 r.

<sup>26</sup> Wielobranżowa Opinia Techniczna i Program Funkcjonalno - Użytkowy.

zastrzeżenia, wskazując, że spowoduje to kolejne przesunięcie terminu przeglądu. Ostatecznie 26 września 2018 r. zawarto umowę na wykonanie przeglądu za kwotę 15,0 tys. euro z terminem realizacji do 30 listopada 2018 r.

W ocenie NIK konieczność przeprowadzenia remontu w budynku Ambasady nie zwalniała Kierownika Placówki z obowiązku zaplanowania działań odnośnie przeglądu w taki sposób, aby zachować terminy wynikające z ustawy Prawo budowlane. Ze względu na usunięcie nieprawidłowości NIK, odstępuje od formułowania wniosku pokontrolnego w tym zakresie.

(akta kontroli str. 90-95, 140-260)

10. W protokołach<sup>27</sup> sporządzonych w wyniku prac komisji powołanej do oceny przydatności poszczególnych składników wyposażenia, w pozycjach dotyczących ceny jednostkowej i wartości środków bilansowych podano dane wynikające z ewidencji inwentarzowej. Było to niezgodne z § 3 i § 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 kwietnia 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania niektórymi składnikami majątku Skarbu Państwa<sup>28</sup>, które stanowią, że jednostka powinna ustalić wartość poszczególnych składników rzeczowych majątku ruchomego przed wyborem sposobu zagospodarowania składników rzeczowych majątku ruchomego na podstawie przeciętnych cen stosowanych w obrocie rzeczami tego samego rodzaju i gatunku, z uwzględnieniem ich stanu i stopnia zużycia oraz popytu na nie.

Jak wyjaśnił Kierownik Placówki *Protokoły skreślenia są automatycznie generowane z programu LUPINE. Wartość składników jest równa wartości, jaką dany składnik posiadał w chwili jego przyjęcia na stan majątku placówki.* Poinformował również, że (...) żaden ze zlikwidowanych składników nie kwalifikował się do sprzedaży i miały one wartość zerową.

Zdaniem NIK, okoliczności te nie zwalniały z obowiązku ustalenia wartości składników rzeczowych zgodnie z przepisami, także w przypadku uznania przez komisję braku ich przydatności.

(akta kontroli str. 529-541, 699-751)

#### OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK, Placówka ma odpowiednie warunki lokalowe, w tym dotyczące obsługi interesantów lub dokonywania innych czynności konsularnych. Nie stwierdzono przypadków gromadzenia na zapas sprzętu i wyposażenia. NIK nie wnosi również uwag odnośnie spraw związanych z najmem mieszkań dla pracowników Placówki. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczące nierzetelnego prowadzenia ksiąg obiektów budowlanych, rejestru umów, sporządzenia raportu inwentarzowego czy prowadzenia kart drogowych świadczą, że nadzór nad bieżącą działalnością Placówki nie był w pełni skuteczny. NIK zwraca uwagę, że niezaewidencjonowanie będących w posiadaniu Placówki wszystkich środków trwałych w programie LUPINE powoduje, że księgi inwentarzowe nie odzwierciedlają pełnego obrazu majątku, w związku z czym sporządzony za 2017 r. bilans nie odzwierciedla rzeczywistego stanu majątku Placówki.

#### OBSZAR

### **2. Prawidłowość dokonywania wydatków w Placówce.**

Opis stanu faktycznego

2.1. W okresie od 1 października 2017 r. do 31 grudnia 2017 r. wydatki Ambasady wyniosły 335,4 tys. tys. euro, w tym wydatki osobowe niezaliczane do wynagrodzeń w wysokości 83,3 tys. euro, wydatki na zakup usług remontowych w wysokości:

<sup>27</sup> Protokoły skreślenia środków bilansowych, sporządzone według wzoru określonego w załączniku nr 12 do Instrukcji DGSZ, w którego treści przewidziano uwzględnienie ceny jednostkowej, wartości środka bilansowego, a także przyczyny jego skreślenia.

<sup>28</sup> Dz. U. poz. 729.

114,0 tys. euro, wydatki na czynsze za budynki i lokale w wysokości: 12,3 tys. euro, wydatki majątkowe w wysokości: 0,6 tys. euro.

W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 30 września 2018 r. wydatki wyniosły 516,0 tys. euro (w tym), w tym wydatki osobowe niezaliczane do wynagrodzeń w wysokości: 310,4 tys. euro, wydatki na czynsze za budynki i lokale w wysokości: 40,3 tys. euro, wydatki majątkowe w wysokości: 2,6 tys. euro.

W ostatnim kwartale 2017 r. Placówka poniosła wydatki ze środków, o których mowa w art. 163 ufp w wysokości 75,4 tys. euro (tj. 38,9% planowanych wydatków), na realizację zadania polegającego na wzmocnieniu fundamentów i wymianie poziomej sieci kanalizacyjnej w budynku Ambasady. W pierwszych trzech kwartałach 2018 r. wydatkowano z tych środków 11,1 tys. euro (tj. 61,1% planu), na wykonanie remontu ogrodzenia rezydencji Ambasadora.

(akta kontroli str. 550-559, 564-571, 1008-1051, 1323)

W okresie objętym kontrolą Placówka nie udzielała zamówień publicznych, do których stosuje się przepisy Pzp. Placówka nie posiadała opisanych zasad udzielania zamówień, do których nie stosuje się przepisów Pzp. W zakresie zawierania umów z wykonawcami<sup>29</sup> Kierownik Placówki wyjaśnił, że *Generalnie zasadą jest zawieranie umów na usługi. Zdarzają się jednak wyjątki uzasadnione koniecznością zamówienia usługi w trybie pilnym lub powstaniem nieprzewidzianych wcześniej utrudnień, które nie pozwalają na odpowiednio wcześniejsze przygotowanie umowy. W takich przypadkach decyzję podejmuje kierownik placówki. (...) występują również sytuacje, kiedy Wykonawca, z uwagi na niską wartość zamówienia (np. 500 euro) i zawarte w umowach rygorystyczne zapisy, w szczególności w zakresie kar umownych, odmawia jej podpisania w takiej formie.* W ocenie NIK, mimo że ze względu na wartość wydatku lub ze względu na nieprzewidziane okoliczności może nie dojść do zawarcia pisemnej umowy, to należy takie sytuacje traktować jako wyjątkowe. W trakcie kontroli zbadano m.in. wydatek na przegląd systemu zabezpieczenia technicznego, w przypadku którego ze względu na przedmiot umowy i jej wartość (5,1 tys. euro) zawarcie pisemnej umowy pozwoliłoby na jednoznaczne i bezsporne ustalenie zasad dotyczących np. rozliczenia wynagrodzenia wykonawcy czy odpowiedzialności z tytułu należytego wykonania umowy.

(akta kontroli str. 680, 699-751)

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że w zbadanych umowach dotyczących nadzoru inwestorskiego oraz autorskiego nad realizacją wzmocnienia i remontu fundamentów budynku Ambasady wraz z wymianą poziomej sieci kanalizacyjnej, a także w umowie dotyczącej organizacji Festiwalu Fryderyka Chopina w 2018 r.<sup>30</sup> wartość wynagrodzenia wykonawców określono w walucie euro, przewidując jednak jego wypłatę w walucie miejscowej przeliczonej według średniego kursu Narodowego Banku Serbii (dalej: NBS) z dnia zapłaty. Przyjęcie takiego rozwiązania było niekorzystne dla Placówki, ponieważ poniosła ona koszty finansowe wynikające z różnicy między kursem NBS a kursem banku, z którego usług korzysta Placówka<sup>31</sup>

<sup>29</sup> W dziewięciu przypadkach spośród 18 zbadanych wydatków na zakup towarów i usług zawierano pisemne umowy. W pozostałych przypadkach wydatki były ponoszone na podstawie zamówień składanych drogą elektroniczną lub po akceptacji oferty wykonawcy spełniającej wymagania Placówki.

<sup>30</sup> 1. Umowa nr AMB.BELG.13.2017, 2. Umowa nr AMB.BELG.14.2017, 3. Umowa nr AMB.BELG.7129.6.2018.

<sup>31</sup> 1. Na podstawie umowy nr AMB.BELG.13.2017, przewidującej miesięczne wynagrodzenie w wysokości 2 000,00 euro, w okresie objętym kontrolą wypłacono za poszczególne miesiące: 2 025,65; 2 028,93; 2 022,92; 2031,81 euro. 2. Na podstawie umowy nr AMB.BELG.14.2017, przewidującej miesięczne wynagrodzenie w wysokości 1 800,00 euro, w okresie objętym kontrolą wypłacono za poszczególne

(Placówka musi w takich przypadkach w ewidencji księgowej ujmować kwotę wydatku przeliczoną najpierw według kursu z umowy, a następnie kwotę przeliczoną zgodnie z zasadami określonymi w *Dokumentacji opisującej przyjęte zasady (politykę) rachunkowości*), tj. kwotę 244,2 euro.

Kierownik Placówki podał między innymi, że Przyjęcie w umowie rozwiązania polegającego na zastosowaniu kursu zakupu euro przez bank (zawsze niższego od średniego banku centralnego) spowodowałoby inną kalkulację ceny usługi, tzn. Wykonawcy odpowiednio by ją skorygowali lub ustalili w dinarach na takim poziomie, aby odpowiadało to równowartości kwoty w euro. Dlatego w trakcie prowadzonych rozmów ustalono taki sposób rozliczania wynagrodzenia za usługi.

Nie przesądzając o tym w jaki sposób zachowaliby się kontrahenci kalkulując cenę usługi, Najwyższa Izba Kontroli uważa, że Placówka powinna konstruować postanowienia umowne w taki sposób, aby ograniczać ryzyka związane z powstawaniem różnic kursowych między innymi ze względu na to, że utrudniają one precyzyjne planowanie wydatków i stwarzają one zagrożenie wzrostu wartości zobowiązań umownych ponad kwoty zaplanowane na dany cel w planie finansowym.

(akta kontroli str. 762-787, 960-977, 1241-1281, 1288-1305)

Szczegółowym badaniem objęto 30 wydatków w łącznej wysokości 167,0 tys. euro, tj. 19,6% wydatków poniesionych w okresie objętym kontrolą (w tym 100% poniesionych wydatków majątkowych).

(akta kontroli str. 815-1146)

W wyniku kontroli ustalono między innymi, że:

a. 18 wydatków na zakup środków trwałych, wyposażenia i usług na kwotę 108,0 tys. euro dokonano w ramach środków posiadanych w planie finansowym Placówki. Wydatki były poprzedzone analizą potrzeb, a w sytuacji kiedy było to wymagane na podstawie uregulowań wewnętrznych, za zgodą właściwych komórek organizacyjnych MSZ, z wyjątkiem przypadku opisanego w pkt 2 w części *Stwierdzone nieprawidłowości*. Wyboru wykonawców dokonywano z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji, w drodze wyboru najkorzystniejszej oferty. Zawierane umowy były opiniowane przez kierownika Referatu Administracyjno-Finansowego w zakresie wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczej z planem finansowym, zgodnie z § 11 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 zarządzenia w sprawie umów cywilnoprawnych, a w przypadku braku pisemnej umowy, na dokumentacji dotyczącej zgody na poniesienie wydatku kierownik Referatu Administracyjno-Finansowego umieszczał adnotację o zabezpieczeniu środków na zakup. Zbadane umowy zostały zaopiniowane pod względem formalnoprawnym przez radcę prawnego lub podmiot świadczący na rzecz Ambasady usługi z zakresu specjalistycznej obsługi prawnej, zgodnie z § 11 ust. 1 pkt 2 i § 12 ust. 2 zarządzenia w sprawie umów cywilnoprawnych. Wyjątkiem były trzy umowy<sup>32</sup>, które według wyjaśnień Kierownika Placówki nie zostały zaopiniowane pod względem formalnoprawnym ze względu na to, że były umowami typowymi dla świadczonych na rzecz Placówki usług o niskich

---

miesiące: 1 831,63; 1 816,44; 1 816,69; 1 833,17 euro. 3. Na podstawie umowy nr AMB.BELG.7129.6.2018 przewidującej wynagrodzenie w wysokości 3 000,00 euro, wypłacono łącznie 3 036,96 euro.

<sup>32</sup> Umowa nr AMB.BELG.43.2017 z 2 listopada 2017 r. dotycząca piaskowania, malowania i montażu okiennic w rezydencji Ambasadora RP w Belgradzie o wartości 1,0 tys. euro, 2. Umowa nr AMB.BELG.53.2017 z 15 grudnia 2017 r. dotycząca zakupu i usług montażowych klimatyzatora o wartości 0,5 tys. euro, 3. Umowa nr AMB.BELG.7129.18.2018 z 23 maja 2018 r. dotycząca pośrednictwa przy zawarciu umowy najmu mieszkania o wartości 1,0 tys. euro.

kosztach, a ponadto zawierały postanowienia wymagane ww. zarządzeniem. Wypłaty wynagrodzenia wykonawcy dokonywano po potwierdzeniu należytego i terminowego wykonania przedmiotu umowy, zgodnie z § 18 ust. 1 i 3 zarządzenia w sprawie umów cywilnoprawnych, z wyjątkiem trzech przypadków opisanych w pkt 3 w części *Stwierdzone nieprawidłowości*. Zakupione środki trwałe i wyposażenie zostały wprowadzone do ewidencji inwentarzowej Placówki, w terminach określonych w Instrukcji DGSZ w sprawie gospodarowania składnikami majątku, a ich wartość została ustalona zgodnie z uor oraz ww. Instrukcją DGSZ. Ewidencja inwentarzowa w tym zakresie była zgodna z ewidencją księgową.

(akta kontroli str. 696-698, 788-805, 815-845, 869-901, 921-934, 942-959, 997-1136, 1318-1402)

b. Trzy wydatki na zapłatę czynszu za lokale mieszkalne dla pracowników Ambasady w wysokości 10,9 tys. euro zostały poniesione zgodnie z umowami, których przedmiot spełniał wymogi określone w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie dodatku zagranicznego i świadczeń przysługujących członkom służby zagranicznej wykonującym obowiązki służbowe w placówce zagranicznej<sup>33</sup> oraz w Instrukcji DGSZ w sprawie gospodarki lokalami mieszkalnymi.

(akta kontroli str. 478, 935-941)

c. Cztery wydatki<sup>34</sup> w wysokości 6,2 tys. euro na realizację zadań z zakresu dyplomacji publicznej były poniesione zgodnie z zasadami określonymi w Wytycznych Dyrektora Departamentu Dyplomacji Publicznej i Kulturalnej z 15 listopada 2016 r. w sprawie opracowania planów bieżącej działalności, realizacji budżetu oraz sprawozdawczości ze zrealizowanych w placówkach zagranicznych przedsięwzięć z zakresu dyplomacji publicznej;

(akta kontroli str. 471-472, 848-868, 960-977)

d. Dwa wydatki na podróże służbowe w wysokości 0,9 tys. euro zostały zrealizowane zgodnie z zasadami określonymi w zarządzeniu nr 14 DGSZ z 10 czerwca 2011 r. w sprawie podróży służbowych w Ministerstwie Spraw Zagranicznych i w placówkach zagranicznych<sup>35</sup>, w tym w zakresie zatwierdzania sprawozdań z podróży służbowych i rozliczania ich kosztów;

(akta kontroli str. 846-847, 919-920)

e. Trzy wydatki w wysokości 42,1 tys. euro na zwrot opłat za naukę w szkołach dzieci członków służby zagranicznej zostały poniesione zgodnie z ww. rozporządzeniem w sprawie dodatku zagranicznego i świadczeń przysługujących członkom służby zagranicznej wykonującym obowiązki służbowe w placówce zagranicznej oraz z zarządzeniem nr 1 DGSZ z 3 lutego 2014 r. w sprawie wyznaczania szkół bazowych typu podstawowego lub średniego dla dzieci członków służby zagranicznej przebywających wraz z nimi w państwie przyjmującym.

(akta kontroli str. 471-472, 978-996)

2.2. W okresie objętym kontrolą Placówka była zasilona stałą zaliczką budżetową, o której mowa w § 29 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia

<sup>33</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 1837.

<sup>34</sup> 1. Wydatek na przygotowanie broszury „Polacy w Serbii” w trzech językach w kwocie 0,5 tys. euro, 2. Wydatek na druk materiałów do wystawy „Polska architektura” w wysokości 1,7 tys. euro, 3. Wydatek na organizację konferencji o Ryszardzie Kapuścińskim w wysokości 1,0 tys. euro, 4. Wydatek na organizację w 2018 r. Festiwalu Chopina w wysokości 3,0 tys. zł.

<sup>35</sup> Dz. Urz. MSZ Nr 5, poz. 45.

2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych<sup>36</sup> w wysokości 165,0 tys. euro. Jak wyjaśnił Kierownik Placówki, w Ambasadzie nie była dokonywana analiza wysokości przyznanej zaliczki budżetowej i nie zgłaszano do MSZ potrzeby zmiany jej wysokości.

(akta kontroli str. 678-679, 699-741)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Zastosowano nieprawidłową klasyfikację budżetową wydatków poniesionych w 2017 r. w związku z realizacją wzmocnienia i remontu fundamentów budynku Ambasady oraz wymiany poziomej sieci kanalizacyjnej<sup>37</sup>, poprzez zaliczenie tych wydatków do wydatków bieżących (§ 427 – Zakup usług remontowych), zamiast do inwestycyjnych (§ 605 – Wydatki inwestycyjne).

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych<sup>38</sup> przewidywało klasyfikowanie robót budowlanych jako wydatków bieżących w § 427, albo wydatków majątkowych w § 605. Od prawidłowego rozpoznania charakteru ponoszonych wydatków zależy m.in. ustalenie, czy w związku z pracami należy opracować program inwestycji, o którym mowa w § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa<sup>39</sup>, a także czy w wyniku tych prac dochodzi do podwyższenia wartości środka trwałego (w tym przypadku budynku).

W składanych wyjaśnieniach Kierownik Placówki, podał między innymi, że Przeprowadzone (...) roboty budowlane nie skutkowały ulepszeniem środka trwałego i wzrostem jego wartości początkowej. Nie zostały bowiem spełnione jednocześnie dwa warunki tj.:

- przeprowadzone prace nie miały charakteru przebudowy, rozbudowy, modernizacji lub rekonstrukcji obiektu,
- w wyniku tych prac nie nastąpił wzrost wartości użytkowej ulepszonego środka trwałego w stosunku do posiadanej uprzednio wartości użytkowej.

Z dokumentacji wytworzonej w trakcie realizacji zadania wynika jednak, że roboty dotyczyły wzmocnienia dotychczasowych fundamentów za pomocą tzw. mega pali, która to technologia polega na modernizacji istniejących fundamentów poprzez wciskanie, a następnie zabetonowanie prefabrykowanych pali pod istniejące fundamenty. Wykonane roboty nie były zatem bieżącą konserwacją, ani remontem (odtworzeniem stanu pierwotnego, nie zwiększającym jego wartości), ale stanowiły modernizację istniejącej konstrukcji.

<sup>36</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 1542, ze zm.

<sup>37</sup> Badaniem objęto wydatki w wysokości 78,9 tys. euro, poniesione na podstawie ww. umów w okresie objętym kontrolą (tj. od 1 października 2017 r.) na podstawie: 1. Umowy o roboty budowlane z 24 maja 2017 r. (AMB.BELG.12.2017) wraz z aneksem z 11 października 2017 r. (AMB.BELG.39.2017), 2. Umowy na świadczenie usług koordynatora ds. BHP z 12 maja 2017 r. (AMB.BELG.11.2017), 3. Umowy o pełnienie nadzoru inwestorskiego z 24 maja 2017 r. (AMB.BELG.13.2017), 4. Umowy o pełnienie nadzoru autorskiego z 24 maja 2017 r. (AMB.BELG.14.2017). Łącznie na realizację przedsięwzięcia Placówka wydatkowała w 2017 r. 185,5 tys. euro (z tego: 110,1 tys. euro ze środków ujętych w planie finansowym i 75,4 tys. euro ze środków zgromadzonych na rachunku, o którym mowa w art. 163 ufp).

<sup>38</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 760. Uchylone z dniem 1 stycznia 2018 r.

<sup>39</sup> Dz. U. Nr 238, poz. 1579.

Dotyczyły one zatem zmian w konstrukcji budynku w celu zapobieżenia osiadania budynku, a więc w celu zwiększenia wartości użytkowej mierzonej wydłużeniem okresu eksploatacji budynku i zwiększeniem bezpieczeństwa jego użytkowania.

Stanowisko NIK w tym względzie jest zgodne z definicją ulepszenia środka trwałego, zawartą w § 20 ust. 1-3 Instrukcji DGSZ w sprawie gospodarowania składnikami majątku.

Zaliczenie wszystkich wydatków związanych z realizacją przedmiotowego przedsięwzięcia do wydatków bieżących skutkowało także błędnym zaklasyfikowaniem wydatków w wysokości 0,6 tys. euro na opinię prawną w sprawie zawarcia aneksu do umowy o roboty budowlane (AMB.BELG.12.2017) do wydatków w § 427, w ramach którego powinno się ujmować jedynie zakup usług remontowych w szczególności usług obcych o charakterze przemysłowym, usług budowlano-montażowych (w tym koszty zleconego opracowania dokumentacji oraz założeń projektowych). Kierownik Placówki wyjaśnił, że wszystkie wydatki związane z prowadzonym remontem były zaliczane do § 427 za zgodą MSZ.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli nieuwzględnienie wartości nakładów poniesionych na ulepszenie środka trwałego w związku z ww. robotami budowlanymi miało wpływ na rzetelność sprawozdania budżetowego Rb-28PL (ze względu na klasyfikację budżetową) i sprawozdania finansowego (w związku z niepodwyższeniem wartości budynku) za 2017 r.

(akta kontroli str. 550-559, 752-787, 806-814, 1147-1318)

2. W 2017 r. Placówka poniosła wydatek na opinię prawną dotyczącą podwyższenia kwoty wynagrodzenia wykonawcy oraz zawarcia aneksu do umowy nr AMB.BELG.12.2017 w wysokości wyższej o 55,66 euro niż określona w zgodzie wyrażonej przez BI (500,00 euro). Stanowiło to naruszenie Wytycznych BI do sporządzenia planów finansowych na 2017 r., sprawozdawczości za 2016 r. i sprawozdawczości w 2017 r. z 16 listopada 2016 r.<sup>40</sup>, stosownie do których Placówki, które otrzymały środki finansowe, zobowiązane były do uzyskania zgody z BI między innymi przed dokonaniem wydatku na zakup usług remontowych obiektów placówek.

Według wyjaśnień Kierownika Placówki, powyższe wynikało z konieczności uwzględnienia przy przygotowywaniu opinii prawnej dodatkowych kwestii, co spowodowało zwiększenie zaangażowania wykonawcy (rozliczenie z nim było oparte o stawkę godzinową).

(akta kontroli str.806-814, 1369-1377)

3. Placówka poniosła trzy spośród 18 zbadanych wydatków (wydatki na zakup w 2017 r. telefonów komórkowych dla pracowników Ambasady w wysokości 2,1 tys. euro, zakup w 2017 r. licencji do usługi BlackBerry w wysokości 0,6 tys. euro, zakup w 2018 r. pamięci operacyjnej do routera w wysokości 0,3 tys. euro), przed potwierdzeniem odbioru przedmiotów zamówień, co było niezgodne z § 18 ust. 1 zarządzenia w sprawie umów cywilnoprawnych.

Jak wyjaśnił Kierownik Placówki, w przypadku zakupu telefonów i licencji zapłata przed odbiorem zamówionych przedmiotów wynikała z tego, że wykonawcy uzależniali spełnienie świadczenia od zapłaty z góry, a zakupione w ten sposób telefony były tańsze niż u innego wykonawcy. W przypadku zakupu pamięci operacyjnej przyczyną była pomyłka pracownika Ambasady.

(akta kontroli str. 691-751, 815-832, 997-1007)

---

<sup>40</sup> Przekazane przy clarisie MSZ BI.456 z 16 listopada 2016 r.

4. W ewidencji inwentarzowej Placówki nie uwzględniono wymiany ośmiu kamer monitoringu wizyjnego, dokonanej w ramach przeglądu systemu zabezpieczenia technicznego, co było niezgodne z § 13 ust. 8 Instrukcji DGSZ w sprawie gospodarowania składnikami majątku.

Kamery te były zaewidencjonowane pod osobnymi numerami inwentarzowymi jako elementy składowe systemu zabezpieczenia technicznego<sup>41</sup>. Nowym kamerom nadano numery zdemontowanych składników, nie dokonując odpowiedniej zmiany w ewidencji inwentarzowej.

Kierownik Placówki wyjaśnił między innymi, że w programie LUPINE zawarto adnotację, że uszkodzone kamery zostały wymienione na nowe w ramach serwisu<sup>42</sup>. Podał również, że nie zmieniono wartości środka trwałego, ponieważ wymianę zepsutego elementu składowego systemu zabezpieczenia technicznego potraktowano nie jako ulepszenie, ale koszt dotyczący bieżącego użytkowania, który nie spowodował wzrostu wartości środka trwałego.

NIK zauważa, że zgodnie z § 13 ust. 8 Instrukcji DGSZ w sprawie gospodarowania składnikami majątku każdy składnik majątku powinien być wpisany do księgi inwentarzowej pod oddzielną pozycją, z podaniem cech charakterystycznych (np. model, typ, numer fabryczny, rok produkcji, numer silnika i podwozia samochodu itp.). Wymiana kamer na nowe, stanowiące inne modele kamer tego samego producenta, powinna zatem znaleźć odzwierciedlenie w ewidencji inwentarzowej, ponieważ zmianie ulegają cechy charakterystyczne danego składnika majątku. Takie rozwiązanie pozwala również na zachowanie kontroli nad dalszym sposobem zagospodarowania wymienianych przedmiotów (np. likwidacją niesprawnych składników majątku).

(akta kontroli str. 546-547, 687-694, 1116-1136)

#### OCENA CZĄSTKOWA

W zakresie prawidłowości dokonywania wydatków w Placówce Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że były one ponoszone w celu realizacji potrzeb jednostki, w ramach środków zaplanowanych w planie finansowym i z zachowaniem uczciwej konkurencji przy wyborze wykonawców. Wydatki były, co do zasady, realizowane zgodnie z przepisami dotyczącymi danego rodzaju wydatków. Nieprawidłowości, dotyczyły między innymi nieprawidłowej klasyfikacji budżetowej wydatków (co miało wpływ na rzetelność sprawozdania budżetowego Rb-28PL i sprawozdania finansowego za 2017 r.), czy dokonywania wydatków przed odbiorem przedmiotu zamówienia.

#### OBSZAR

### **3. Prawidłowość pobierania, ewidencjonowania i rozliczania z budżetem dochodów.**

#### Opis stanu faktycznego

3.1. W 2017 r. zrealizowane dochody budżetowe wyniosły 96,8 tys. euro, co stanowiło 193,6% planu. Zasadniczą część dochodów stanowiły wpływy z opłat konsularnych (90,0 tys. euro, tj. 93,0% osiągniętych dochodów).

Pobrane dochody budżetowe za trzy kwartały 2018 r. wyniosły 68,8 tys. euro, co stanowiło 114,6% planu na 2018 r. (w tym 67,5 tys. euro, tj. 98,2% osiągniętych dochodów, stanowiły wpływy z opłat konsularnych).

(akta kontroli str. 550-559, 564-571)

<sup>41</sup> Sześć sztuk jako „Kamera zewnętrzna NVIP-TDN2000 MPX wraz z obiektywem, obudową i uchwytem” pod numerami: 06-000079/59-64; dwie sztuki jako „Kamera wewnętrzna NOVUS” pod numerami 06-000079/84-85.

<sup>42</sup> Adnotacji w pozycji „Uwagi” w programie LUPINE dokonano w trakcie kontroli.

Jak wyjaśnił Kierownik Placówki, wyższe niż przewidywano wykonanie dochodów wynika ze wzrostu liczby wniosków o wydanie wizy krajowej (dla porównania: w 2015 r. dochody wyniosły 65,9 tys. euro, a w 2016 r.: 59,8 tys. euro). Podał również, że dochody planowane na 2018 r. (60,0 tys. euro) były niższe niż osiągnięte w 2017 r. ze względu na to, że znaczna część wniosków wizowych w 2017 r. była przyjmowana w trybie pilnym, co powodowało konieczność zastosowania wyższej stawki opłaty według tabeli opłat konsularnych.

(akta kontroli str. 752-761)

3.2. W 2017 i 2018 r. (do 30 września 2018 r.) Placówka nie dokonywała sprzedaży składników majątkowych i nie osiągała dochodów z tego tytułu.

Placówka zgromadziła na wydzielonym rachunku bankowym dochodów, o których mowa w art. 163 ufp, wszystkie osiągnięte wpływy z tytułu najmu składników majątkowych (pokojów gościnnych w budynku Ambasady):

- w 2017 r. w wysokości 0,3 tys. euro,
- w 2018 r. (do 30 września 2018 r.) w wysokości 0,2 tys. euro.

(akta kontroli str. 550-559, 564-571)

3.3. Porównanie zapisów na koncie 750 – Dochody budżetowe z dokumentacją posiadaną przez Wydział Konsularny Ambasady (za miesiące: styczeń, marzec, czerwiec, wrzesień 2018 r.) potwierdziło zgodność kwot ujętych w księgach rachunkowych z kwotami opłat za czynności konsularne (z uwzględnieniem korekty związanej ze zwrotem opłaty konsularnej), wykazanymi w rejestrach konsularnych. Środki pochodzące z wykonanych dochodów budżetowych były rozliczane zgodnie z pismami budżetowymi MSZ.

Na podstawie badania dobranych celowo 20 czynności konsularnych wykonanych w 2018 r.<sup>43</sup> na kwotę 1,0 tys. euro (tj. 1,4% osiągniętych w 2018 r. dochodów z opłat paszportowych oraz pozostałych opłat konsularnych) ustalono, że pobrane opłaty były zgodne z obowiązującą taryfą (a w razie stosowania ulg i zwolnień z opłat prawidłowo interpretowano przesłanki ich zastosowania) oraz, że opłaty zostały rzetelnie ujęte w ewidencji dochodów budżetu państwa (na właściwym koncie księgowym i w wysokości wynikających z rejestrów konsularnych).

(akta kontroli str. 548-549, 560-563)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Placówki w zakresie pobierania, ewidencjonowania i rozliczania z budżetem dochodów ze względu na pobieranie opłat konsularnych w wysokości zgodnej z przepisami, poprawne ich ewidencjonowanie, a także ze względu na brak nieprawidłowości w zbadanym zakresie.

OBSZAR

#### **4. Prawidłowość sprawozdań budżetowych Placówki oraz ksiąg rachunkowych.**

Opis stanu  
faktycznego

4.1. W okresie objętym kontrolą w Placówce obowiązywały:

- *Dokumentacja opisująca przyjęte zasady (politykę) rachunkowości w Ambasadzie Rzeczypospolitej Polskiej w Belgradzie z 2 stycznia 2017 r., zwana dalej: Polityką rachunkowości,*

<sup>43</sup> Po pięć czynności wykonanych w styczniu, marcu, czerwcu i wrześniu 2018 r. w tym w sprawach paszportowych, wizowych, notarialnych oraz sporządzania i poświadczania tłumaczeń, a także w sprawach stanu cywilnego.

- Instrukcja w sprawie obiegu oraz kontroli dokumentów i dowodów księgowych w Ambasadzie Rzeczypospolitej Polskiej w Belgradzie z 2 stycznia 2017 r.,

- Instrukcja w sprawie gospodarki kasowej w Ambasadzie Rzeczypospolitej Polskiej w Belgradzie z 2 stycznia 2017 r.

Polityka rachunkowości spełniała wymogi określone w art. 10 ust. 1 i art. 13 ust. 2 i 3 uor, za wyjątkiem zagadnień opisanych w pkt 1 w części Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 572-654)

4.2. Księgi rachunkowe Placówki były prowadzone z wykorzystaniem programu księgowego FKwin (w trakcie kontroli obowiązywała wersja 9.9.0) Na wszystkich zbadanych dowodach księgowych wskazano pozycję w dzienniku i pozycję księgowania. Sposób dokonywania zapisów księgowych w dzienniku umożliwiał ich jednoznaczne powiązanie ze sprawdzonymi i zatwierdzonymi dowodami księgowymi, co było zgodne z art. 14 ust. 2 uor.

(akta kontroli str. 548-549, 815-1146, 1333-1402)

4.3. Według stanu na 30 września 2018 r. stan należności Placówki wynosił 2,5 tys. euro (w tym 2,3 tys. euro z tytułu wymiany walut), natomiast zobowiązań 180,6 tys. euro (w tym 165,0 tys. euro stanowiła stała zaliczka budżetowa, a 13,5 tys. euro kaucje mieszkaniowe).

(akta kontroli str. 678-679)

Ambasada nie posiadała przedawnionych należności i zobowiązań wymagalnych. Na podstawie posiadanej przez Placówkę dokumentacji ustalono, że podejmowano czynności w celu rozliczenia posiadanych należności i uregulowania zobowiązań. W wyniku badania kont analitycznych do konta 200 – Rozrachunki, nie stwierdzono przypadków wykazywania zobowiązań, które zostały wcześniej opłacone.

(akta kontroli str. 655-679)

4.4. Kontrolą objęto sprawozdania budżetowe za trzy kwartały 2018 r., tj.: Rb-23PL – kwartalne sprawozdanie z rozliczenia środków pieniężnych placówki, Rb-27PL – kwartalne sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych placówki, Rb-28PL – kwartalne sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych placówki oraz Rb-34PL – kwartalne sprawozdanie z wykonania dochodów i wydatków na rachunku, o którym mowa w art. 163 ufp. Ustalono, że wykazany w sprawozdaniu Rb-23PL stan środków na 30 września 2018 r. był zgodny ze stanem środków na rachunkach bankowych Placówki i stanem gotówki w kasie. Według wyjaśnień Kierownika Placówki sprawozdania budżetowe w placówce są generowane automatycznie przez system finansowo-księgowy, jednak pracownicy dokonują dodatkowej weryfikacji poprawności danych w sprawozdaniach, polegającej między innymi na sprawdzeniu poprawności księgowania poprzez porównanie danych z zestawienia obrotów i sald, a także analizę zapisów na kontach.

(akta kontroli str. 548-559, 564-571, 762-775)

Stwierdzone podczas kontroli nieprawidłowości, związane z błędną klasyfikacją budżetową wydatków powodują, że pomimo ich formalnej poprawności, sprawozdania te nie były wiarygodne. W sprawozdaniu RB-28PL i Rb-34PL za 2017 r. wydatki związane z wzmocnieniem fundamentów budynku Ambasady i wymianą poziomej sieci kanalizacyjnej zaliczono bowiem do wydatków bieżących (§ 427), zamiast do wydatków majątkowych (§ 605), a ponadto w ramach wydatków bieżących wydatki na uzyskanie opinii prawnej zaliczono do niewłaściwego

paragrafu (§ 427) klasyfikacji budżetowej (opis w pkt 1 w części *Stwierdzone nieprawidłowości w Obszarze 2*).

Badanie dotyczące zgodności ewidencji dowodów księgowych dokumentujących dochody i wydatki Placówki z uor i regulacjami wewnętrznymi obowiązującymi w Placówce, a także dotyczące wiarygodności ksiąg rachunkowych prowadzonych w Ambasadzie, na próbie 59 dowodów księgowych o łącznej wartości 328,5 tys. euro<sup>44</sup> wykazało brak poprawności formalnej dowodów księgowych dotyczących wydatków oraz zapisów księgowych w zakresie opisanym w pkt 3-5 w części *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 560-563, 815-1146)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Brak w obowiązującej w Placówce *Polityce rachunkowości* następujących elementów, przewidzianych w art. 10 uor, tj.:

- informacji dotyczących programowych zasad ochrony danych, w tym w szczególności metod zabezpieczenia dostępu do danych i systemu ich przetwarzania, a także informacji dotyczących systemu służącego ochronie danych i ich zbiorów, w tym dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych i innych dokumentów stanowiących podstawę dokonanych w nich zapisów (co jest wymagane na podstawie art. 10 ust 1 pkt 3 lit. c) i pkt 4 uor). Jak wyjaśnił Kierownik Placówki, w Placówce są stosowane zabezpieczenia dotyczące systemu finansowo-księgowego, jednak informacje dotyczące programowych zasad ochrony danych, metod zabezpieczenia dostępu do danych i systemu ich przetwarzania, a także systemu ochrony danych i ich zbiorów nie zostały zawarte w dokumentacji z uwagi na fakt, że Placówka nie jest właścicielem ani też administratorem programu. Podał również, że *zapisy zawarte w dokumentacji opisującej przyjęte zasady (politykę) rachunkowości nie odbiegają od wytycznych zawartych w poradniku dla kierownika placówki, przesłanym 12 kwietnia 2017 r. przez Biuro Dyrektora Generalnego SZ (claris nr 44)*. NIK zauważa, że także w przekazanym kontrolerom dokumencie Biura Informatyki i Telekomunikacji MSZ: *System Finansowo – Księgowy MSZ FKwin. Wykaz zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe z określeniem ich struktury, wzajemnych powiązań oraz funkcji w procesie przetwarzania danych. Opis algorytmów i parametrów programowych oraz programowych zasad ochrony danych z 2010 r. (ostatnia zmiana: 1 styczeń 2012 r.)* nie wskazano konkretnych mechanizmów i rozwiązań np. sposobu i częstotliwości archiwizacji danych, stosowanych sprzętowych i programowych rozwiązań zapobiegających incydentom bezpieczeństwa danych w systemie, zarządzania uprawnieniami do systemu;

(akta kontroli str. 479-528, 752-775)

- informacji dotyczących przyjętych zasad klasyfikacji zdarzeń, zasad prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej, co jest wymagane na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 3 lit a) uor.

W *Polityce rachunkowości* nie określono zasad funkcjonowania kont księgowych z podaniem rodzajów operacji ewidencjonowanych na tych kontach, treści ekonomicznej tych operacji, kont korespondujących (zależne od rodzaju operacji) z opisywanymi kontami, nie określono jednoznacznie rodzajów ksiąg pomocniczych (odpowiednich do kont księgi głównej) i formy ich prowadzenia.

<sup>44</sup> 54 dowodów na kwotę 300,9 tys. euro dotyczących wydatków oraz 5 dowodów na kwotę 27,6 tys. euro dotyczących uzyskanych dochodów.

Kierownik Placówki wyjaśnił, że plan kont sporządzany jest w oparciu o plan kont dla placówek zagranicznych przekazany przez MSZ (BF), oraz że jest on modyfikowany przez Placówkę wyłącznie w pozycjach, które dotyczą kont zespołu 200 – Rozrachunki. Zdaniem NIK, brak ww. informacji w przesyłanym przez BF wzorcowym planie kont nie zwalnia Placówki z obowiązku ich umieszczenia w obowiązującej w Ambasadzie dokumentacji.

(akta kontroli str. 479-528, 752-775)

2. W *Polityce rachunkowości* oraz w *Instrukcji obiegu dokumentów i obiegu dowodów księgowych* nie określono w jednoznaczny i spójny sposób zasad rozliczania różnic kursowych, powstałych w związku z realizacją operacji gospodarczych wyrażonych w walutach innych niż waluta podstawowa (euro), co było nierzetelne.

W 2018 r. do Pkt VII *Informacje dodatkowe w Polityce rachunkowości* dodano ppkt 3, zgodnie z którym przeliczenia przychodów i wydatków z waluty miejscowej na walutę budżetu dokonuje się według kursu, po którym dokonano ostatniej wymiany walut, a dochody lub wydatki podlegające rozliczeniu przelicza się po kursie, po którym poprzednio zaksięgowano przychód lub rozchód tych środków. Z kolei w *Instrukcji w sprawie obiegu dokumentów i dowodów księgowych w Ambasadzie RP w Belgradzie* przewidziano, że dowód księgowy, który opiewa na waluty obce, powinien zawierać przeliczenie ich wartości na walutę dotacji, według kursu obowiązującego w dniu przeprowadzenia operacji gospodarczej (§ 4 pkt 5).

(akta kontroli str. 572-624, 639-654)

NIK zwraca uwagę, że opisane w dokumentach Ambasady zasady odnoszą się tylko do przeliczania dochodów i wydatków z waluty miejscowej na walutę budżetu, podczas gdy różnice kursowe w praktyce funkcjonowania Placówki występują choćby także w związku ze stosowaniem w rozliczeniach z kontrahentami różnych kursów dla waluty dotacji. Najwyższa Izba Kontroli zauważa także, że uproszczenie, zgodnie z którym dochody lub wydatki podlegające rozliczeniu przelicza się po kursie, po którym poprzednio zaksięgowano przychód lub rozchód tych środków, powoduje de facto, że nie są ewidencjonowane różnice kursowe w sytuacji, gdy między momentem powstania zobowiązania a momentem zapłaty Placówka dokonała transakcji wymiany walut. Zdaniem NIK takie rozwiązanie nie jest zgodne z wyrażoną w art. 4 ust. 2 uor zasadą ujmowania zdarzeń zgodnie z ich treścią ekonomiczną zwłaszcza, że w art. 30 uor wprost przewiduje się występowanie różnic kursowych w związku z wyrażonymi w walutach obcych operacjami gospodarczymi.

W opinii Kierownika Placówki zapisy *Polityki rachunkowości* oraz *Instrukcji w sprawie obiegu dokumentów i dowodów księgowych w Ambasadzie RP w Belgradzie* nie są sprzeczne. Poinformował także, że w Placówce zostanie przygotowana nowa dokumentacja opisująca przyjęte zasady rachunkowości, skonsultowana z BF i BIT.

(akta kontroli str. 762-787)

3. W księgach rachunkowych Placówki ujmowano nieprawidłową datę dokumentu dla zapłaty zobowiązań (WN200 - MA101/131), co było niegodne z art. 23 ust. 2 pkt 2 uor i art. 24 ust. 1 i 3 uor.

Z analizy dotyczącej wszystkich 54 zbadanych dowodów księgowych związanych z wydatkami wynika, że w pozycjach w dzienniku księgowym dla operacji gospodarczych polegających na zapłacie zobowiązań (przelew bankowy/wypłata z kasy), jako data dokumentu w księgach rachunkowych widniały daty wystawienia faktury lub rachunku, na podstawie których księgowane było zobowiązanie, a nie

daty sporządzenia dokumentu bankowego lub kasowego, na podstawie których dokonano zapłaty.

Kierownik Placówki podał, że data dokumentu dla raportu kasowego lub bankowego uwidoczniła w dzienniku księgowania, jest automatycznie przenoszona z noty kosztowej i wskazuje na datę wystawienia dokumentu księgowego (faktury/rachunku).

(akta kontroli str. 815-1146, 762-775)

4. W przypadku sześciu<sup>45</sup> z 54 zbadanych wydatków do dziennika księgowania wprowadzono nieprawidłowe daty operacji gospodarczych, dotyczących powstałych zobowiązań Placówki. Było to niezgodne z art. 23 ust. 2 pkt 1 uor i art. 24 ust. 1 i 3 uor.

Jak wyjaśnił Kierownik Placówki, wpisywanie błędnych dat operacji wynika z błędów popełnionych przez pracowników Ambasady.

(akta kontroli str. 762-775)

5. Nie umieszczono pełnej dekretacji (wskazania sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych), na 11 zbadanych dowodach księgowych, co było niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 6 uor.

Na dowodach księgowych dotyczących wydatków w walucie miejscowej<sup>46</sup> pomijano wskazanie księgowania między kontami: WN200-MA640 i WN400-MA200, które widnieją w dzienniku księgowania (na dowodach widniała dekretacja dotycząca księgowania między kontami WN400-MA640).

Jak wyjaśnił Kierownik Placówki, program FKwin po wprowadzeniu operacji do raportu bankowego lub kasowego i jego zamknięciu przeksięgowuje kwotę zapłaconą w walucie miejscowej przez konto 200.1200 – Wymiana walut, co

---

<sup>45</sup> 1. Wydatek na zakup telefonów komórkowych dla pracowników w 2017 r. (pozycja nr 2788 w dzienniku księgowania dla waluty: dinar serbski – RSD) 2. Wydatek na zakup telefonu komórkowego dla kierownika Placówki w 2017 r. (pozycja nr 2787 w dzienniku dla waluty RSD), 3. Wydatek na przygotowanie broszury „Polacy w Serbii” w trzech językach w 2017 r. (pozycja nr 2249 w dzienniku dla waluty euro), 4. Wydatek na ubezpieczenie Ambasady i rezydencji w 2018 r. (pozycje nr 458-463 w dzienniku dla waluty RSD), 5. Wydatek na zwrot w 2018 r. opłaty za naukę w szkole dziecka pracownika Ambasady (pozycja nr 2180 w dzienniku dla waluty RSD), 6. Wydatek na przegląd SZT w 2018 r. (pozycje nr 1671, 1672 w dzienniku dla waluty euro).

<sup>46</sup> 1. Wydatek na zakup telefonów komórkowych dla pracowników - dla noty memoriałowej NKMX-209 jest dekret WN400-MA640, natomiast faktycznie zaksięgowano WN200-MA640 i WN400-MA200 w pozycjach 2946 (dinar serbski - RSD) i 2615 (EUR), 2. Wydatek na zakup telefonu komórkowego dla kierownika placówki - dla noty memoriałowej NKMX-209 jest dekret WN400-MA640, natomiast faktycznie zaksięgowano WN200-MA640 i WN400-MA200 w pozycjach 2939 (RSD) i 2608 (EUR), 3. Wydatek na zakup druków w związku z wystawą „Polska architektura” - dla noty memoriałowej NKMX-184 jest dekret WN400-MA640, natomiast faktycznie zaksięgowano WN200-MA640 i WN400-MA200 w pozycjach 2509 (RSD) i 2227 (EUR), 4. Wydatek na remont okiennic w rezydencji Ambasadora - dla noty memoriałowej NKMX-231 jest dekret WN400-MA640, natomiast faktycznie zaksięgowano WN200-MA640 i WN400-MA200 w pozycjach 3269 (RSD) i 2914 (EUR), 5. Wydatek na zakup klimatyzatora do serwerowni w rezydencji Ambasadora - dla noty memoriałowej NKMX-243 jest dekret WN400-MA640, natomiast faktycznie zaksięgowano WN200-MA640 i WN400-MA200 w pozycjach 3560 (RSD) i 3094 (EUR), 6. Wydatek na zakup klimatyzatora do serwerowni w Ambasadzie - dla noty memoriałowej NKMX-66 jest dekret WN400-MA640, natomiast faktycznie zaksięgowano WN200-MA640 i WN400-MA200 w pozycjach 778 (RSD) i 557 (EUR), 7. Wydatek za usługę pośrednictwa przy zawarciu umowy najmu mieszkania - dla noty memoriałowej NKMX-121 jest dekret WN400-MA640, natomiast faktycznie zaksięgowano WN200-MA640 i WN400-MA200 w pozycjach 1415 (RSD) i 1084 (EUR), 8. Wydatek na ubezpieczenie Ambasady i rezydencji - dla noty memoriałowej NKMX-60 jest dekret WN400-MA640, natomiast faktycznie zaksięgowano WN200-MA640 i WN400-MA200 w pozycjach 679-684 (RSD) i 470-475 (EUR), 9. Wydatek na organizację Festiwalu Chopina - dla noty memoriałowej NKMX-66 jest dekret WN400-MA640, natomiast faktycznie zaksięgowano WN200-MA640 i WN400-MA200 w pozycjach 777 (RSD) i 556 (EUR), 10. Wydatek na organizację Festiwalu Chopina - dla noty memoriałowej NKMX-102 jest dekret WN400-MA640, natomiast faktycznie zaksięgowano WN200-MA640 i WN400-MA200 w pozycjach 1202 (RSD) i 934 (EUR), 11. Wydatek z tytułu zwrotu opłat za naukę dzieci dla noty memoriałowej NKMX-179 jest dekret WN400-MA640, natomiast faktycznie zaksięgowano WN200-MA640 i WN400-MA200 w pozycjach 2199 (RSD) i 1784 (EUR).

odbywa się w sposób automatyczny. Poinformował także, że na wszystkich dowodach księgowych w walucie miejscowej Placówka będzie zamieszczać dekretację obejmującą także konto 200.1200.

(akta kontroli str. 762-775)

6. Inwentaryzację należności i zobowiązań drogą potwierdzenia sald przez kontrahentów na koniec 2017 r. przeprowadzono po terminie określonym w art. 26 ust. 3 pkt 1 uor oraz w *Polityce rachunkowości*.

Na podstawie art. 26 ust. 3 pkt 1 uor termin i częstotliwość inwentaryzacji należności uważa się za dotrzymany, jeżeli rozpoczęto ją nie wcześniej niż 3 miesiące przed końcem roku obrotowego, a zakończono do 15 dnia następnego roku.

Natomiast stosownie do treści pkt II.3 *Polityki rachunkowości* inwentaryzację należności i zobowiązań przeprowadza się drogą uzyskania od kontrahentów potwierdzeń prawidłowości ich stanu, wykazanego w księgach rachunkowych jednostki, nie później niż w ostatnim kwartale każdego roku obrotowego.

Placówka w ramach inwentaryzacji zwróciła się o potwierdzenie salda należności od Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego 18 stycznia 2018 r. i zobowiązania wobec Ministerstwa Obrony Narodowej 19 stycznia 2018 r., tj. po terminie określonym w ww. ustawie o rachunkowości i w *Polityce rachunkowości*. Jak wyjaśnił Kierownik Placówki, dokonano sprawdzenia sald i sporządzono dokument stanowiący zestawienie sald należności i zobowiązań, w którym dane pokrywały się z informacjami o saldach przekazanych do MON i MNiSW. W ocenie Placówki przeprowadzenie weryfikacji sald w taki sposób, tj. na podstawie posiadanej dokumentacji księgowej, nie budziło wątpliwości w zakresie poprawności sporządzonych dokumentów (sald zostały przez ww. instytucje potwierdzone). Zdaniem NIK, w Ambasadzie powinny być przestrzegane terminy i sposób przeprowadzania inwentaryzacji należności i zobowiązań określone w ustawie i dokumentacji wewnętrznej.

(akta kontroli str. 699-751)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli w obszarze prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych oraz prowadzenia ksiąg rachunkowych ustaliła, że Placówka terminowo sporządzała poprawne pod względem formalnym sprawozdania budżetowe, a także podejmowała działania w celu rozliczenia należności i zobowiązań. W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości w zakresie organizacji rachunkowości, sporządzania dowodów księgowych i ewidencjonowania zdarzeń w księgach rachunkowych.

#### OBSZAR

### **5. Prawidłowość realizacji i rozliczenia projektów pomocowych realizowanych przez Placówkę.**

#### Opis stanu faktycznego

Ustalono, że w latach 2017-2018 placówka realizowała łącznie 12 projektów z zakresu współpracy rozwojowej. W 2017 r. zrealizowano siedem projektów na łączną kwotę 24,9 tys. euro, a w 2018 r. do czasu zakończenia kontroli realizowano pięć projektów na łączną kwotę 14,6 tys. euro, z czego zakończono trzy projekty na kwotę 9,8 tys. euro. Celem realizowanych projektów było m.in. doposażenie ośrodków zdrowia i ośrodków pomocy społecznej w sprzęt medyczny i rehabilitacyjny, zakup wyposażenia placu zabaw oraz dofinansowanie remontów szkoły poprzez sfinansowanie zakupu okien i remontu sali gimnastycznej.

Badanie dokumentacji z realizacji pięciu projektów (czterech realizowanych w 2018 r. oraz jednego z 2017 r.) na kwotę 18,2 tys. euro wykazało m.in., że:

- wybór projektów do realizacji był zgodny w Wytycznymi i nastąpił po uzyskaniu akceptacji przez MSZ,
- rozpoczęcie finansowej realizacji projektów następowało po zwiększeniu przez MSZ planu finansowego wydatków o środki finansowe na realizację projektów Placówki,
- umowy na realizację projektów zawierane były zgodnie z przekazaniem przez MSZ wzorem, a zmiany w umowie (aneksy) były dokonywane po otrzymaniu zgody przez MSZ,
- realizacja objętych badaniem pięciu projektów odbywała się w terminie wskazanym w umowie i Wytycznych, a zakończenie rzeczowej realizacji projektu nastąpiło do 31 grudnia 2017 r.,
- Placówka nie dokonywała płatności zaliczkowych na rzecz beneficjentów, a księgowanie wydatków związanych z realizacją projektów odbywało się z zasadami określonymi w Wytycznych i planem kont Placówki,
- z realizacji projektów za 2017 r. zostały sporządzone sprawozdania końcowe stosownie do wzoru zawartego w Wytycznych,
- w placówce przechowywana jest dokumentacja z przygotowania i realizacji projektów w sposób określony w rozdziale X pkt 3 Wytycznych.

(akta kontroli str. 273-274, 285-334, 368-400, 462-468)

NIK nie wnosi uwag co do celowości i gospodarności wydatkowanych środków na realizację projektów. Zakładane we wnioskach projektowych cele zostały osiągnięte, a wydatkowanie środków finansowych na ich realizację odbywało się na podstawie przedłożonych faktur przez beneficjentów w granicach kwot określonych w umowach. Jak ustalono, zgodnie z Wytycznymi ze środków rezerwy celowej nie ponoszono wydatków na przygotowanie realizacji projektów, takich jak analizy potrzeb czy przygotowanie dokumentacji projektowej.

Ustalono, że tylko projekty realizowane w 2017 r. były objęte bieżącym monitoringiem przez pracowników Placówki, natomiast projekty przyjęte do realizacji w 2018 r. poza jednym przypadkiem nie były objęte monitoringiem<sup>47</sup>.

(akta kontroli str. 317-334)

Odbiór realizacji projektów odbywał się protokółarnie, przy czym stwierdzono nieprawidłowości związane z ich odbiorem co opisano w części *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W przypadku trzech z pięciu badanych projektów<sup>48</sup> potwierdzano wykonanie przedmiotu umowy na podstawie wyjaśnień, rachunków oraz fotografii dostarczonych przez beneficjentów. Na fotografiach przedkładanych na potwierdzenie wykonania przedmiotu umów nie było widocznych oznaczeń graficznych (znak *polska pomoc*), co było niezgodne z § 5 umowy.

<sup>47</sup> Monitoringiem został objęty na żądanie kontrolerów projekt Odnowienie Sali gimnastycznej w Szkole Podstawowej im. Metropolity Mihaila we wsi Jezoro. W trakcie przeprowadzonego monitoringu ustalono, że projekt realizowany jest zgodnie z umową.

<sup>48</sup> Projekty z 2018 r. Doposażenie Sali gimnastycznej Stowarzyszenia Osób ze Stwardzeniem Rozsianym (projekt zakładał zakup urządzeń treningowych dla osób niepełnosprawnych), Poprawa diagnostyki chorób krążenia w Przychodni lekarskiej we Vlasotincach (projekt zakładał zakup sprzętu medycznego aparatu EKG i aparatów do mierzenia ciśnienia krwi), Poprawa stanu zdrowia pensjonariuszy Centrum Gerontologii Zrenjanin (projekt zakładał zakup aparatu do elektroterapii).

Składając wyjaśnienia odnośnie stosownego oznaczenia zakupionego sprzętu Kierownik Placówki podał jedynie, że odbioru prac (podpisania protokołu odbioru) dokonano na podstawie dostarczonych przez Instytucję partnerską fotografii, rozmów z koordynatorem projektu. Sprawdzenie właściwego oznakowania projektów, w tym umieszczania informacji o źródle finansowania, promocja medialna, zapewnienie rozpoznawalności działań Placówki w zakresie realizowanych w Serbii projektów Polskiej pomocy będą celem wizyty monitorującej, połączonej z władzami lokalnymi zaplanowanej na listopad 2018 r.

W ocenie NIK odbiór zadania (podpisanie protokołu odbioru) powinien odbywać się bezpośrednio podczas wizyty w miejscu jego realizacji, a w przypadku braku takiej możliwości tylko wówczas gdy zachodzi pewność, że wszystkie przesłanki związane z realizacją umowy zostały spełnione. Dopiero wówczas można jednoznacznie stwierdzić, że nastąpiła jego faktyczna realizacja w terminach określonych w umowie oraz, że zakupione wyposażenie objęte umową mają odpowiednie oznakowanie. Należy dodać, że Placówka dostarczała odpowiadanie naklejki na zakupiony sprzęt i wyposażenie w ramach realizacji projektu po podpisaniu protokołów odbioru.

(akta kontroli str. 340-347, 401-461)

2. Nie przeprowadzono w 2018 r. wizyt monitorujących dotyczących trwałości projektów realizowanych w 2107 r. jak przed 2017 r., co było niezgodne z rozdziałem X Wytucznych<sup>49</sup>.

Kierownik placówki wyjaśnił, że (...) *Duża liczba projektów realizowanych głównie w oddalonych od Belgradu miejscowościach, obłożenie innymi obowiązkami (brak stanowiska tylko ds. współpracy rozwojowej), a także brak środków finansowych na ten cel uniemożliwił ponowne wizyty w miejscach realizacji projektów w roku/latach po zakończeniu projektów.*

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień, bowiem to Placówka wnioskuje do MSZ o środki finansowe na kontrolę realizowanych projektów<sup>50</sup>. Należy dodać, że w trakcie prowadzonej kontroli (na żądanie kontrolerów) w obecności pracownika Placówki przeprowadzono kontrole projektu zrealizowanego w Belgradzie w 2017 r. oraz realizowanego poza Belgradem w 2018 r.

(akta kontroli str. 273-274, 340-342, 348-353)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Zdaniem NIK, Placówka zgodnie z Wytucznymi dokonała wyboru projektów. Wybór projektów był celowy i przyniósł określone efekty, które zostały zdefiniowane we wniosku projektowym beneficjentów. Z realizacji projektów, które miały miejsce w 2017 r. zostały sporządzone sprawozdania końcowe, zawierające informacje merytoryczne i finansowe. Także w Placówce przechowywana jest dokumentacja związana z realizacją projektów. Występujące nieprawidłowości w zakresie realizacji projektów dotyczą przede wszystkim sposobu odbioru prac związanych z realizacją projektów przez Placówkę oraz nieprzeprowadzenia kontroli zrealizowanych projektów pod względem ich trwałości.

<sup>49</sup> W trakcie kontroli na żądanie kontrolerów objęto projekt zrealizowany w 2017 r. *Wyposażenie społecznej kuchni w budynku przy katedrze NMP w Belgradzie*. Ustalono, że projekt realizowany jest zgodnie z umową.

<sup>50</sup> W 2017 r. Placówka z MSZ otrzymała 750 euro, a w 2018 r. 450 euro na monitoring projektów.

## 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. Wprowadzanie do ksiąg inwentarzowych (środki bilansowe i pozabilansowe) oraz ewidencji księgowej (środki bilansowe) wszystkich posiadanych środków trwałych oraz prawidłowe ewidencjonowanie posiadanych środków trwałych w LUPINE.
2. Sporządzanie raportu inwentarzowego z podaniem wszystkich informacji wymaganych w § 36 ust. 1 Instrukcji DGSZ w sprawie gospodarowania składnikami majątku.
3. Wypełnianie kart drogowych z podaniem celu podróży służbowych (prywatny/służbowy) stosownie do wymagań określonych w § 15 ust. 3 rozporządzenia w sprawie zasad prowadzenia gospodarki samochodowej.
4. Rzetelne prowadzenie ksiąg obiektów budowlanych dla Ambasady i Rezydencji zgodnie z wymaganiami określonymi w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie ksiąg obiektu budowlanego.
5. Uwzględnianie w ewidencji inwentarzowej zmian związanych z wymianą składników majątku.
6. Przestrzeganie określonych w zarządzeniu w sprawie umów cywilnoprawnych zasad odbioru przedmiotu zamówień.
7. Księgowanie zdarzeń gospodarczych zgodnie z ich treścią ekonomiczną i klasyfikacją budżetową.
8. Dostosowanie obowiązującej w jednostce *Polityki rachunkowości* do wymogów uor.
9. Zapewnienie dokonywania pełnej dekretacji na dowodach księgowych i ujmowanie prawidłowych dat operacji i dokumentu w systemie finansowo-księgowym, zgodnie z uor.
10. Przeprowadzanie inwentaryzacji należności i zobowiązań w terminach wynikających z uor i dokumentacji obowiązującej w Placówce.
11. Prowadzenie monitoringu w zakresie trwałości projektów realizowanych przez Placówkę.
12. Dokonywanie protokolarnego odbioru realizowanych projektów kiedy spełnione są przesłanki określone w umowie związane z ich oznaczeniem graficznym *polska pomoc*.

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.

Andrzej Brunejko  
Główny specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Administracji Publicznej  
Dyrektor  
Bogdan Skwarka

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*

Dominik Wrzesień  
Specjalista k.p.

.....  
*podpis*