



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KAP.410.001.08.2016
P/16/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/16/001 - Wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 45 – Sprawy zagraniczne i członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
<i>Kontrolerzy</i>	1. Beata Burtka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 96854 z dnia 14 stycznia 2016 r. 2. Bartosz Tajer, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 96855 z dnia 14 stycznia 2016 r. 3. Dominik Wrzesień, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 99506 z dnia 14 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-6)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Ministerstwo Spraw Zagranicznych (zwane dalej MSZ lub Ministerstwem) 00-580 Warszawa, Al. J.Ch. Szucha 23
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Witold Jan Waszczykowski, Minister Spraw Zagranicznych od 16 listopada 2015 r. ¹ Poprzednio Ministrem Spraw Zagranicznych był Grzegorz Juliusz Schetyna ²

II. Wprowadzenie

Do dnia 26 listopada 2015 r. dysponentem części 45 – Sprawy zagraniczne i członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej był Minister Spraw Zagranicznych. W wyniku zmian wprowadzonych rozporządzeniem Ministra Finansów³, z dniem 27 listopada 2015 r. ustanowiono część 45 – Sprawy zagraniczne oraz część 23 – Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, znosząc jednocześnie funkcjonującą wcześniej część 45 – Sprawy zagraniczne i członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Na mocy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r.⁴, Minister Spraw Zagranicznych został ustanowiony dysponentem części 45 budżetu państwa, natomiast na mocy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 2016 r.⁵ – dysponentem części 23 budżetu państwa. W 2015 r. w części 23 nie realizowano dochodów ani wydatków budżetowych.

Według stanu na 31 grudnia 2015 r. w części 45 funkcjonowało łącznie 160 jednostek budżetowych, których kierownicy pełnili funkcje dysponentów środków budżetowych III stopnia:

¹ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 listopada 2015 r. o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. poz. 1091).

² Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 września 2014 r. o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. poz. 806).

³ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 grudnia 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów (Dz. U. poz. 2050).

⁴ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Zagranicznych (Dz. U. poz. 1899).

⁵ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Zagranicznych (Dz. U. poz. 131), z mocą obowiązującą od 27 listopada 2015 r.

- trzy w kraju, tj. Ministerstwo Spraw Zagranicznych (jako jednostka obsługująca dysponenta części 45 budżetu państwa oraz jako Centrala MSZ realizująca bezpośrednio dochody i wydatki na poziomie dysponenta III stopnia), Polski Instytut Dyplomacji i Przychodnia Lekarska Służby Zagranicznej,
- 157 placówek zagranicznych (88 ambasad, siedem stałych przedstawicielstw przy organizacjach międzynarodowych, 33 konsulaty generalne, 24 instytuty polskie, 2 agencje konsularne, jeden konsulat, Biuro Przedstawiciela RP przy Palestyńskiej Władzy Narodowej w Ramallah oraz Warszawskie Biuro Handlowe w Tajpei).

(dowód: akta kontroli str. 996)

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2015⁶ w części 45 – Sprawy zagraniczne i członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.

W ramach części 45 finansowano – zgodnie z obowiązującymi przepisami – głównie zadania z zakresu polityki zagranicznej, m.in. rozwijanie stosunków dwustronnych i wielostronnych, udział Polski we współpracy na forum organizacji międzynarodowych, reprezentowanie i ochrona międzynarodowych interesów Rzeczypospolitej Polskiej i jej obywateli za granicą, kształtowanie międzynarodowego wizerunku RP.

Zakres kontroli obejmował:

- wykonanie dochodów budżetowych,
- wykonanie wydatków budżetu państwa, w tym efekty uzyskane w wyniku realizacji wydatków,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2015 oraz sprawozdań za IV kwartał 2015 r. w zakresie operacji finansowych,
- realizację wniosków pokontrolnych sformułowanych po poprzedniej kontroli budżetowej,
- nadzór i kontrolę sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷ (dalej ufp).

Zrealizowane w 2015 r. w części 45 dochody wyniosły 237 756,1 tys. zł, w tym 8 646,1 tys. zł stanowiły dochody zrealizowane przez kontrolowaną jednostkę⁸.

W 2015 r. w części 45 zrealizowano wydatki budżetu państwa w wysokości 1 820 646,2 tys. zł, w tym 1 095 679,7 tys. zł stanowiły wydatki zrealizowane przez kontrolowaną jednostkę⁹. W 2015 r. nie planowano i nie ponoszono wydatków z budżetu środków europejskich.

(dowód: akta kontroli str. 1-6, 1244-1248, 1433-1441, 1455-1471)

III. Ocena kontrolowanej działalności¹⁰

Ocena i jej
uzasadnienie

Najwyższa Izba Kontroli na podstawie kontroli próby 73,1% kwoty dochodów zrealizowanych przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych (dysponenta III stopnia), co stanowiło 0,2% dochodów części 45, stwierdziła, że dochody były realizowane prawidłowo, a dochodzenie należności odbywało się na bieżąco.

⁶ Ustawa budżetowa na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 r. (Dz. U. poz. 153, ze zm.).

⁷ Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.

⁸ W tym 7 982,0 tys. zł dysponenta głównego i 664,1 tys. zł dysponenta III stopnia.

⁹ W tym 811 444,8 tys. zł dysponenta głównego i 284 234,9 tys. zł dysponenta III stopnia.

¹⁰ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej stosuje się ocenę opisową.

W wyniku kontroli 5,5% wydatków zrealizowanych z części 45 stwierdzono, że zostały one poniesione, poza przypadkami opisanymi poniżej, z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych. W rezultacie wydatkowania środków osiągnięto cele prowadzonej działalności zaplanowane w układzie zadaniowym wydatków.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in:

- nierzetelnego nadzoru nad przygotowaniem i realizacją inwestycji krajowych, wskutek czego stan ich realizacji znacząco odbiegał od zaplanowanego na 2015 r.,
- nieprzedłożenia projektu planu pozyskiwania nieruchomości na 2015 r. do zatwierdzenia przez Ministra SZ, co było niezgodne z § 4 ust. 3 Zarządzenia nr 33 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 11 października 2010 r.¹¹,
- sfinansowania zakupu nieruchomości na siedzibę Konsulatu Generalnego RP w Mediolanie częściowo z dochodów placówek, o których mowa w art. 163 ust. 1 ufp, co było niezgodne z ust. 2 art. 163 ufp,
- nierzetelnych działań związanych z wyborem projektu logo dotyczącego Szczytu Paktu Północnoatlantyckiego w Rzeczypospolitej Polskiej, co skutkowało niecelowym wydatkowaniem 30,0 tys. zł na projekt, który nie będzie wykorzystany,
- niezachowania należytej staranności i zawarcia umowy dotyczącej robót rozbiórkowych pola antenowego z wykonawcą, który nie spełniał wymogu posiadania świadectwa bezpieczeństwa przemysłowego,
- nieokreślenia, podobnie jak w 2013 i 2014 r., mierników wykonania zadań, podzadań i działań dla poszczególnych jednostek w części 45, w tym dla Centrali MSZ jako dysponenta III stopnia, co uniemożliwiało dokonanie rzetelnej oceny efektywności i skuteczności realizacji planów na poziomie tych jednostek.

W ocenie NIK powyższe nieprawidłowości świadczą o nieskutecznym nadzorze i kontroli dysponenta części 45 nad wykonywaniem budżetu państwa w części 45 sprawowanym na podstawie art. 175 ust. 1 i 2 ufp.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała łączne sprawozdania budżetowe za 2015 r. oraz sprawozdania za IV kwartał 2015 r. w zakresie operacji finansowych sporządzone przez dysponenta części 45 oraz sprawozdania jednostkowe Ministerstwa Spraw Zagranicznych (dysponenta III stopnia i dysponenta głównego).

Sprawozdania łączne dysponenta części 45 zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych podległych dysponentów, a sprawozdania jednostkowe Ministerstwa (dysponenta III stopnia) oraz jednostkowe dysponenta głównego na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Koncepcja systemu kontroli zarządczej zapewniała w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań budżetowych i sprawozdań w zakresie operacji finansowych, z uwzględnieniem sprawozdań dysponenta III stopnia.

Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej¹²,

¹¹ Zarządzenie nr 33 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 11 października 2010 r. w sprawie zasad i trybu pozyskiwania nieruchomości (Dz. Urz. MSZ Nr 4, poz. 52).

¹² Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 119, ze zm.).

sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹³, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym¹⁴.

IV. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2015 przed nowelizacją¹⁵, dochody budżetowe dla części 45 zaplanowano w kwocie 245 726 tys. zł, tj. o 47,0 tys. zł niższej niż w 2014 r. W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej plan dochodów został zwiększony do kwoty 415 222,0 tys. zł, tj. o 69,0% w stosunku do planu pierwotnego. Zrealizowane dochody wyniosły 237 756,1 tys. zł i były niższe o 42,7% od kwoty planowanej po zmianie. W porównaniu do 2014 r. wykonane dochody były niższe o 1,5%. Jak podała Dyrektor Biura Finansów Pani Elżbieta Kalbarczyk-Chochół, w ramach procesu nowelizacji ustawy budżetowej MSZ nie zgłaszało potrzeby zwiększenia planu dochodów na 2015 r. Zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych w części 45 za okres dziesięciu miesięcy 2015 r., wykonanie dochodów wyniosło 188 684,9 tys. zł, w tym w rozdziale 75057 – Placówki zagraniczne 187 449,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 391-397, 920-986, 1433-1434)

Na koniec 2015 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w części 45 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 16 005,3 tys. zł. Dotyczyły one głównie niespłaconych pożyczek konsularnych. W porównaniu do 2014 r. należności ogółem były wyższe o 2 786,0 tys. zł. Zaległości według stanu na 31 grudnia 2015 r. wyniosły 15 888,3 tys. zł i były wyższe o 2 709,0 tys. zł, tj. o 20,6% od zaległości na koniec 2014 r. Wzrost zaległości wynikał z przypisania należności z tytułu finansowej pomocy konsularnej udzielanej przez konsulów, rozliczonych dotacji wraz z odsetkami oraz odsetek od należności przypisanych w poprzednich latach.

(dowód: akta kontroli str. 988-997, 1433-1434)

Dochody Ministerstwa (dysponent III stopnia) wyniosły 664,1 tys. zł, co stanowiło 102,0% planu. W porównaniu do 2014 r. dochody były wyższe o 72,6 tys. zł, tj. o 12,3%. Zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27, należności pozostałe do zapłaty (równe zaległościom) wyniosły 75,1 tys. zł (74,3 tys. zł stanowiły należności powstałe w 2015 r.) i były wyższe od należności na koniec 2014 r. o 59,7 tys. zł. W 2015 r. dysponent III stopnia nie umarzał, nie odraczał ani nie rozkładał na raty należności.

Szczegółowym badaniem pod względem prawidłowości i terminowości ustalania należności objęto 60 dowodów księgowych dotyczących dochodów budżetowych na łączną kwotę 485,3 tys. zł, co stanowiło 73,1% kwoty dochodów zrealizowanych przez MSZ (dysponenta III stopnia). Należności ustalano i wymierzano w wysokości wynikającej z przepisów prawa, postanowień sądu lub umów.

Szczegółowe badanie, którym objęto zaległości dysponenta III stopnia w łącznej kwocie 74,9 tys. zł (w tym 73,9 tys. zł należność główna), tj. 99,7% wszystkich zaległości dysponenta III stopnia wykazało, że w Ministerstwie na bieżąco podejmowano czynności zmierzające do ich wyegzekwowania.

(dowód: akta kontroli str. 7-175, 1241-1245)

¹³ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773).

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766).

¹⁵ Wprowadzoną ustawą z dnia 16 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy budżetowej na 2015 r. (Dz. U. poz. 2195).

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej dochodów budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości

2. Wydatki budżetu państwa

Wynikający z art. 175 ust. 1 i 2 ufp obowiązek nadzoru dysponenta głównego nad prawidłowością wykorzystania środków finansowych realizowany był m.in. w formie kwartalnych spotkań Zespołu ds. monitorowania wykonania budżetu państwa w części 45, na których omawiano realizację wydatków budżetowych, w tym bieżących i majątkowych oraz składek do organizacji międzynarodowych. Zastępca Dyrektora Biura Finansów Pan Mieczysław Karczmarczyk poinformował, że nadzór i kontrola w zakresie realizacji budżetu przez placówki zagraniczne oraz dysponentów podległych działających w kraju sprawowane są przez poszczególne komórki organizacyjne MSZ zgodnie z ich kompetencjami określonymi w regulaminie organizacyjnym. Informacje przekazywane przez placówki pozwalają na bieżące dokonywanie kontroli w zakresie prawidłowości pobierania dochodów oraz analizy zgodności wydatków z planowanym przeznaczeniem. W 2015 r. Biuro Kontroli i Audytu przeprowadziło łącznie 30 kontroli (w placówkach zagranicznych, w Ministerstwie i Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych) oraz dziewięć zadań audytowych.

(dowód: akta kontroli str. 494-662, 917-919, 1077-1111)

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej przed nowelizacją wydatki budżetu państwa w części 45 zostały zaplanowane w kwocie 1 682 504,0 tys. zł. W wyniku nowelizacji dokonanej 16 grudnia 2015 r., pierwotnie planowana kwota wydatków została zmniejszona o 4 897 tys. zł, tj. do 1 677 607,0 tys. zł. W trakcie roku plan wydatków zwiększono o 174 892,5 tys. zł do kwoty 1 852 499,5 tys. zł. Zmiany planowanej pierwotnie kwoty wydatków wynikały:

- ze zwiększenia z rezerw celowych budżetu państwa o łączną kwotę 154 450,6 tys. zł, z tego:
 - 118 476,1 tys. zł na dotacje z zakresu współpracy rozwojowej oraz pomocy humanitarnej, a także współpracy z Polonią i Polakami za granicą;
 - 34 037,1 tys. zł na wydatki bieżące z przeznaczeniem głównie na:
 - zobowiązania Skarbu Państwa w związku z decyzjami i wyrokami Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu,
 - wsparcie mediów na Białorusi i reform samorządowych na Ukrainie,
 - sfinansowanie wydatków poniesionych przez MSZ na zorganizowanie za granicą referendum ogólnokrajowego oraz wyborów na Prezydenta RP oraz do Sejmu RP i Senatu RP,
 - sfinansowanie dodatków służby cywilnej oraz dodatkowego wynagrodzenia rocznego dla urzędników służby cywilnej mianowanych z dniem 1 grudnia 2014 r. i przewidzianych do mianowania z dniem 1 grudnia 2015 r.;
 - 1 937,5 tys. zł na świadczenia na rzecz osób fizycznych w związku z przygotowaniem i przeprowadzeniem za granicą wyborów na Prezydenta RP oraz do Sejmu i Senatu (1 566,0 tys. zł), na wypłatę przez Konsula RP w Wilnie zapomóg na potrzeby edukacyjne uczniów klas pierwszych szkół polskich na Litwie w roku szkolnym 2015/2016 (305,9 tys. zł) oraz sfinansowanie zadań konsulów w zakresie udzielania pomocy repatriantom i ich rodzinom (65,6 tys. zł).

- ze zwiększenia z rezerwy ogólnej budżetu państwa o łączną kwotę 10 203,7 tys. zł, z tego:
 - 8 000,0 tys. zł z przeznaczeniem na przekazanie przez Rząd RP wpłaty do budżetu Światowego Programu Żywnościowego Organizacji Narodów Zjednoczonych (4 000,0 tys. zł) i do budżetu Biura Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców w celu wzmocnienia reakcji Polski na pogarszającą się sytuację uchodźców syryjskich (4 000,0 tys. zł);
 - 1 500,0 tys. zł na zapewnienie finansowania pomocy humanitarnej osobom poszkodowanym i zmuszonym do zmiany miejsca zamieszkania w wyniku toczących się na wschodzie Ukrainy działań zbrojnych;
 - 703,7 tys. zł z przeznaczeniem na opiekę konsularną w zakresie świadczenia pomocy rzeczowej i materialnej oraz na organizację ewakuacji osób polskiego pochodzenia zamieszkujących w regionach wschodniej Ukrainy zajętych przez prorosyjskich separatystów i objętych działaniami wojennymi (453,7 tys. zł) a także na wypłatę zapomóg na potrzeby edukacyjne uczniów klas pierwszych szkół polskich na Litwie w roku szkolnym 2015/2016 (250,0 tys. zł);
- ze zwiększenia środkami w kwocie 10 238,2 tys. zł na mocy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 listopada 2015 r. w sprawie dokonania przeniesień niektórych planowanych wydatków budżetu państwa, w tym kwot wynagrodzeń, określonych w ustawie budżetowej na rok 2015¹⁶ na finansowanie zadań realizowanych w placówkach zagranicznych przez przedstawicieli organów administracji rządowej¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 2148-2152, 2932)

W 2015 r. dysponent części 45 wydał, na podstawie art. 171 ust. 3 pkt 2 upf, dwie decyzje w sprawie blokady środków na łączną kwotę 4 920,6 tys. zł, z czego kwota 4 897,0 tys. zł na wydatki majątkowe została uwzględniona w znowelizowanej ustawie budżetowej na rok 2015. Blokad wynikały z nadwyżki środków powstałej w wyniku niezrealizowania harmonogramów prac dwóch zadań inwestycyjnych¹⁸ oraz różnic kursowych w związku z finansowaniem projektów za pośrednictwem polskich placówek zagranicznych (w walutach obcych). Blokad dokonano niezwłocznie po oszacowaniu nadmiaru posiadanych środków budżetowych i zaistnieniu przesłanek uzasadniających zablokowanie środków.

(dowód: akta kontroli str. 958-971, 2263)

Wydatki w części 45 zostały zrealizowane w kwocie 1 820 646,2 tys. zł, co stanowiło 98,3% planu po zmianach (1 852 499,5 tys. zł). W porównaniu do roku 2014 wydatki zrealizowane w 2015 r. stanowiły 97,6%.

Największy udział w strukturze wydatków miały wydatki w dziale 750 Administracja publiczna – 1 777 294,8 tys. zł (97,6% wydatków w części), co stanowiło 98,4% planu po zmianach. W ramach działu największych wydatków dokonano w rozdziałach:

- 75057 *Placówki zagraniczne* – 843 521,6 tys. zł (47,5% wydatków w dziale), co stanowiło 97,4% planu po zmianach;

¹⁶ Dz. U. poz. 1882.

¹⁷ Przeniesienia środków do części 45 dokonano z 12 części budżetu państwa: 21 – Gospodarka morską, 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, 26 – Łączność, 27 – Informatyzacja, 28 – Nauka, 31 – Praca, 34 – Rozwój regionalny, 39 – Transport, 41 – Środowisko, 42 – Sprawy wewnętrzne, 46 – Zdrowie, 57 – Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

¹⁸ Adaptacja Pałacu Paców na siedzibę Ambasady RP w Wilnie oraz Centrum Konferencyjne w Warszawie przy ul. Bagatela 5.

- 75095 *Pozostała działalność* – 476 193,3 tys. zł (26,8% wydatków w dziale), co stanowiło 99,9% planu po zmianach;
- 75001 *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej* – 271 988,7 tys. zł (15,3% wydatków w dziale), co stanowiło 99,5% planu po zmianach.

Wydatki Ministerstwa (dysponenta III stopnia) wyniosły 284 234,9 tys. zł, co stanowiło 99,4% planu po zmianach (285 831,0 tys. zł). W porównaniu do wydatków zrealizowanych w 2014 r. (276 755,9 tys. zł) stanowiły one 102,7%.

Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu Rb-28 dotyczącym wydatków Ministerstwa (dysponenta III stopnia) oraz w łącznym sprawozdaniu Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa w części 45, wynikające z planów limity wydatków, w tym wydatków na wynagrodzenia i pochodne, nie zostały przekroczone.

(dowód: akta kontroli str. 1246-1248, 1455-1462)

Realizacja wydatków ze środków przeniesionych z rezerw

Z przyznanej z rezerw celowych kwoty 154 450,6 tys. zł wykorzystano 151 920,2 tys. zł, tj. 98,4%. Niepełne wykorzystanie środków było spowodowane głównie różnicami kursowymi oraz zwrotami środków z dotacji.

Szczegółowa kontrola sześciu tytułów przeniesień środków z rezerwy celowej¹⁹ na kwotę 33 137,5 tys. zł, tj. 21,5% środków, które zwiększyły wydatki w części 45 wykazała, że środki zostały przekazane zgodnie z decyzjami i na cele, na jakie rezerwy zostały utworzone, tj. dofinansowanie TV Belsat, Białoruskiego Radia Racja i Euroradio, wpłaty do organizacji międzynarodowych (m.in. na rzecz Funduszu wielostronnego wsparcia reform na Ukrainie, Funduszu na rzecz Prawa i Porządku w Afganistanie, Organizacji Narodów Zjednoczonych), dobrowolne wpłaty humanitarne oraz sfinansowanie zobowiązań wynikających z decyzji i wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Objęte kontrolą środki z rezerw celowych zostały wykorzystane w całości i zgodnie z przeznaczeniem.

Przyznane środki rezerwy ogólnej w kwocie 10 203,7 tys. zł zostały wykorzystane w kwocie 10 150,2 tys. zł, tj. w 99,5%. Kontrolą objęto prawidłowość wydatkowania środków z rezerwy ogólnej przyznanych na podstawie trzech decyzji Ministra Finansów w kwocie 9 500,00 tys. zł, co stanowiło 93,1% środków, które zwiększyły plan wydatków w części 45. Stwierdzono, iż środki zostały wydatkowane na cele określone w decyzjach Ministra Finansów, tj. na:

- zapewnienie finansowania pomocy humanitarnej osobom poszkodowanym i zmuszonym do zmiany miejsca zamieszkania w wyniku toczących się na wschodzie Ukrainy działań zbrojnych (szczegółowy opis w punkcie dotyczącym badania prawidłowości wydatkowania środków na dotacje),
- wpłatę do budżetu Biura Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców w celu wzmocnienia reakcji Polski na pogarszającą się sytuację uchodźców syryjskich,
- wpłatę do budżetu Światowego Programu Żywnościowego Organizacji Narodów Zjednoczonych.

(dowód: akta kontroli str. 398-427)

¹⁹ Jedna decyzja dotycząca dysponenta III stopnia (MF/FS3/004350/2015 z 14 października 2015 r.) oraz pięć decyzji dotyczących dysponenta głównego (decyzje nr: MF/FS03/000136/2015 z 20 lutego 2015 r., MF/FS3/001557/2015 z 2 czerwca 2015 r., MF/FS3/001794/2015 z 26 czerwca 2015 r. wraz z korektą, MF/FS3/002303/2015 z 17 lipca 2015 r., MF/FS3/003925/2015 z 11 października 2015 r.).

Realizacja wydatków według grup ekonomicznych

Na **dotacje** wydatkowano kwotę 151 986,6 tys. zł (8,3% wydatków w części), co stanowiło 99,0% planu po zmianach (153 457,3 tys. zł). W porównaniu do 2014 r. wydatki te były wyższe o 4 019,5 tys. zł, tj. o 2,7%. W ramach tej grupy wydatkowano: na dotacje podmiotowe 9 321,5 tys. zł (98,8% planu po zmianach), na dotacje celowe 110 980,2 tys. zł (99,0% planu po zmianach), na pomoc zagraniczną 31 684,9 tys. zł (99,4% planu po zmianach).

Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 249 580,5 tys. zł (13,7% wydatków w części), co stanowiło 97,1% planu po zmianach. W porównaniu do 2014 r. wydatki te były wyższe o 11 926,0 tys. zł, tj. o 5,0%. Środki wydatkowano głównie na świadczenia z tytułu wydatków osobowych niezaliczonych do wynagrodzeń (przede wszystkim na dodatki zagraniczne członków służby zagranicznej oraz dodatki walutowe dla pracowników krajowych) – 242 826,7 tys. zł (97,3% planu po zmianach).

Wydatki bieżące jednostek budżetowych wyniosły 1 352 309,5 tys. zł (74,3% wydatków w części), co stanowiło 98,6% planu po zmianach. Były one niższe niż w 2014 r. o 55 635,8 tys. zł, tj. o 4,0%. Środki zostały wydatkowane głównie na zakup towarów i usług – 448 472,3 tys. zł (96,5% planu po zmianach), wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń – 410 387,9 tys. zł (99,6% planu po zmianach) oraz składki do organizacji międzynarodowych – 404 439,6 tys. zł (100% planu po zmianach).

Wydatki majątkowe zrealizowano w kwocie 66 769,7 tys. zł (3,7% wydatków w części), co stanowiło 94,0% planu po zmianach. W porównaniu do 2014 r. wydatki te były niższe o 4 766,3 tys. zł, tj. o 6,7%.

Na inwestycje wydatkowano łącznie 20 331,0 tys. zł, tj. 87,5% planu po zmianach, z czego 801,1 tys. zł w ramach pięciu zadań w obiektach krajowych MSZ i 19 529,9 tys. zł w ramach 29 zadań w placówkach zagranicznych. Na zakupy inwestycyjne wydatkowano łącznie 46 438,7 tys. zł, tj. 97,1% planu po zmianach, w tym: 40 415,5 tys. zł na zakupy placówek zagranicznych, 5 495,7 tys. zł na zakupy na rzecz obiektów krajowych i komórek organizacyjnych MSZ, 459,4 tys. zł na funkcjonowanie stanowisk oficerów łącznikowych Policji i Straży Granicznej w placówkach zagranicznych.

Realizacja wydatków majątkowych w kwocie niższej niż zaplanowana wynikała przede wszystkim z:

- opóźnień i zaniechania realizacji zaplanowanych inwestycji krajowych;
- opóźnień w realizacji inwestycji w placówkach zagranicznych powstałych wskutek m.in. konieczności unieważnienia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, przeciągających się procedur przetargowych oraz uzgodnień dotyczących rozwiązań w zakresie bezpieczeństwa w placówkach;
- oszczędności powstałych przy zakupach elementów systemów zabezpieczenia technicznego oraz uzyskania upustów w trakcie negocjacji i zakupów wyposażenia placówek zagranicznych i samochodów.

(dowód: akta kontroli str. 986, 1455-1462, 2192-2828, 2896-2931)

Zobowiązania w części 45 na koniec 2015 r. wyniosły 48 605,6 tys. zł i były wyższe o 39,1% niż kwota zobowiązań na koniec 2014 r. (34 948,2 tys. zł). Zobowiązania dotyczyły głównie dodatkowego wynagrodzenia rocznego z pochodnymi oraz zakupów inwestycyjnych i usług na potrzeby Ministerstwa i placówek zagranicznych. Kwota 6 433,6 tys. zł stanowiła zobowiązania wymagalne (o 6 431,9 tys. zł więcej niż kwota zobowiązań wymagalnych na koniec 2014 r., która wyniosła 1,7 tys. zł) i dotyczyła głównie nieopłaconej w 2015 r. składki na operacje pokojowe ONZ

UNAMID²⁰ (6 408,8 tys. zł). Przyczyną powstania zobowiązania z tytułu składki było nieotrzymanie w 2015 r., pomimo wnioskowania do Ministra Finansów, dodatkowych środków na opłacenie wszystkich składek do organizacji międzynarodowych. Wszystkie zobowiązania wymagalne zostały uregulowane w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 991-1076, 1120-1168, 1455-1462)

Zatrudnienie i wynagrodzenia

Przeciętne zatrudnienie w 2015 r. w części 45 wyniosło 3 525 osób²¹ i było wyższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2014 r. o jedną osobę.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na jednego pełnozatrudnionego w 2015 r. wyniosło 7 166,72 zł²² i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2014 r. było wyższe o 64,10 zł, tj. o 0,9%.

Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe wyniosły 7 215,8 tys. zł, co stanowiło 94,9% planu po zmianach. W porównaniu do 2014 r. wydatki te były niższe o 346,9 tys. zł, tj. o 4,6%. Wysokość wynagrodzeń bezosobowych w 2015 r. była zgodna z art. 16 i 17 ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej²³, tj. nie przekroczyła wydatków określonych w ustawie budżetowej na 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 428-463, 1169-1172)

Badanie prawidłowości realizacji wydatków

Szczegółowym badaniem w zakresie wydatków ponoszonych z budżetu państwa objęto kwotę 58 442,5 tys. zł (3,2% wydatków części 45), z tego:

- dotacje udzielone przez dysponenta głównego w kwocie 23 005,0 tys. zł, co stanowiło 15,1% zrealizowanych wydatków na dotacje, w tym:
 - prawidłowość procedur przekazania dotacji w łącznej kwocie 9 430,0 tys. zł Polskiemu Instytutowi Spraw Międzynarodowych (PISM) i Polskiemu Komitetowi do Spraw UNESCO (6,2 % wydatków na dotacje);
 - prawidłowość realizacji oraz rozliczenia zadań finansowanych z dotacji celowych w łącznej kwocie 13 575,0 tys. zł (8,9 % wydatków na dotacje i 12,2% wydatków na dotacje celowe), na podstawie próby 22 umów dotacji zawartych w 2015 r., w tym czterech sfinansowanych ze środków rezerwy ogólnej budżetu państwa;
- realizację wydatków poniesionych przez dysponenta III stopnia w kwocie 35 437,5 tys. zł, tj. 12,5% wydatków dysponenta III stopnia z tego:
 - wydatków bieżących w wysokości 27 654,6 tys. zł,
 - wydatków majątkowych w wysokości 7 572,1 tys. zł,
 - świadczeń na rzecz osób fizycznych w wysokości 210,8 tys. zł.

Dotacje

Dotacje podmiotowe zostały przekazane do PISM i Polskiego Komitetu ds. UNESCO w kwotach określonych w załączniku nr 8 do ustawy budżetowej na 2015 r. Dotacja dla Polskiego Komitetu ds. UNESCO w kwocie 1 228,0 tys. zł, była przekazywana, na podstawie wniosków, w proporcjonalnych miesięcznych transzach. Dotacja dla PISM w kwocie 8 202,0 tys. zł była przekazywana

²⁰ Hybrydowa Operacja Unii Afrykańskiej i Narodów Zjednoczonych w Darfurze.

²¹ Według sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach od początku roku do końca IV kwartału 2015 r., w przeliczeniu na pełne etaty.

²² Według sprawozdania Rb-70.

²³ Dz. U. poz. 1877, ze zm.

w transzach kwartalnych, na podstawie wniosków o płatność, uruchamianych po zatwierdzeniu przez Ministra SZ informacji z wykonania działań PISM oraz syntetycznego wykonania planu finansowego. PISM zwrócił niewykorzystaną kwotę 108,5 tys. zł dotacji zaplanowanej na wynagrodzenia osobowe, w związku z nieobsadzeniem w drugim półroczu 2015 r. stanowiska dyrektora Instytutu.

W 2015 r. dotacje celowe zostały przekazane 204 podmiotom w ramach 10 otwartych konkursów²⁴ oraz jednego postępowania dotyczącego udzielenia pomocy humanitarnej, prowadzonego na podstawie art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o współpracy rozwojowej²⁵. Badaniem objęto przeprowadzenie 5 otwartych konkursów ofert²⁶ oraz jednego postępowania dotyczącego udzielenia pomocy humanitarnej z pominięciem procedury otwartego konkursu ofert.

Przyznanie dotacji w trybie konkursowym poprzedzała procedura wyboru projektów, zgodna ustawą z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²⁷ oraz zarządzeniem nr 26 Ministra Spraw Zagranicznych z 9 sierpnia 2011 r. w sprawie zasad udzielania, rozliczania i kontroli wykonania dotacji celowych²⁸. Wzory ogłoszeń o konkursach oraz regulaminy konkursów podlegały zatwierdzeniu przez nadzorujących członków Kierownictwa Ministerstwa. Wnioski o dotacje były weryfikowane przez komisje konkursowe, powoływane w drodze decyzji Dyrektora Generalnego SZ i działające w oparciu o regulaminy komisji. Protokoły z oceny końcowej podlegały zatwierdzeniu przez nadzorujących członków Kierownictwa. Wnioskodawcy byli informowani o wynikach oceny wniosków.

Postępowanie prowadzone z pominięciem procedury otwartego konkursu ofert, sfinansowane ze środków rezerwy ogólnej budżetu państwa w kwocie 1 500,0 tys. zł, dotyczyło udzielenia pomocy humanitarnej osobom poszkodowanym i zmuszonym do zmiany miejsca zamieszkania w wyniku działań zbrojnych toczących się na wschodzie Ukrainy. Przed udzieleniem dotacji wystąpiono do Ambasady Ukrainy z prośbą o rozpoznanie aktualnych potrzeb humanitarnych i przekazanie zestawienia niezbędnych artykułów pierwszej potrzeby. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Departamentu Współpracy Rozwojowej (DWR) Mirosław Sycz, w celu zapewnienia konkurencyjności zapytania przesłano do sześciu doświadczonych organizacji, biorąc pod uwagę ich doświadczenie w udzielaniu pomocy humanitarnej na Ukrainie i możliwości zaangażowania się w realizację pomocy. W efekcie spotkań, ustaleń oraz analizy i oceny propozycji projektów przez wewnętrzny zespół ekspertów DWR, realizację zadań powierzono czterem organizacjom, tj. Caritas Polska, Polskiemu Centrum Pomocy Międzynarodowej, Polskiej Misji Medycznej, Fundacji Zakonu Kawalerów Maltańskich Maltańska Służba Medyczna.

Szczegółową kontrolą objęto 22²⁹ spośród 364 dotacji celowych przyznanych w 2015 r. Łączna wartość umów w badanej próbie wyniosła 13 575,0 tys. zł.

²⁴ Otwarte konkursy ofert: 1. Pomoc humanitarna na rzecz Ukrainy 2015, 2. Wolontariat Polska Pomoc 2015, 3. Edukacja globalna 2015, 4. Pomoc humanitarna 2015, 5. Polska Pomoc Rozwojowa 2015, 6. Współpraca z Polonią i Polakami za Granicą w 2015 r., 7. Współpraca w dziedzinie Dyplomacji Publicznej 2015, 8. Wymiar wschodni polskiej polityki zagranicznej 2015, 9. Wsparcie wymiaru samorządowego i obywatelskiego polskiej polityki zagranicznej 2015, 10. Forum Polsko-Czeskie na rzecz zbliżenia społeczeństw, pogłębionej współpracy i dobrego sąsiedztwa 2015.

²⁵ Dz. U. z 2015 r. poz. 1012, ze zm.

²⁶ Polska Pomoc Rozwojowa 2015, Wsparcie obywatelskiego i samorządowego wymiaru polskiej polityki zagranicznej 2015, Współpraca w dziedzinie Dyplomacji Publicznej 2015, Pomoc humanitarna 2015, Współpraca z Polonią i Polakami za Granicą w 2015 r.

²⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 239, ze zm.

²⁸ Dz. Urz. MSZ Nr 8, poz. 54, ze zm. Zarządzenie zostało uchylone z dniem 23 października 2015 r.

²⁹ W tym cztery umowy dotacji sfinansowane ze środków rezerwy ogólnej.

Kontrola wykazała, że przekazanie dotacji następowało w terminach i kwotach określonych w umowach, sporządzonych zgodnie z wymogami określonymi w art. 150 i 151 ufp. Umowy zawierały postanowienia zabezpieczające efektywność, rzetelność i jakość zleconego zadania (wymagania dotyczące ewidencji księgowej i przechowywania dokumentacji, tryb kontroli i monitorowania zadania, obowiązki sprawozdawcze, sankcje w przypadku naruszenia umowy). Umowy były zawierane w okresach od 38 do 105 dni od ogłoszenia wyników konkursu. W stosunku do ustaleń kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. terminy te uległy nieznacznemu skróceniu. Jak wyjaśnili dyrektorzy departamentów udzielających dotacji, na terminy zawierania umów miały wpływ przede wszystkim: oczekiwanie na uruchomienie środków z rezerwy celowej, oczekiwanie na przekazanie zaktualizowanych dokumentów przez dotowanych (korekty ofert, kosztorysu projektu, załączników do umowy) oraz uzgodnienia wewnątrz MSZ (treść umowy dotacji, uzyskanie parafy głównej księgowej resortu).

Sprawozdania z wykonania zadań określonych w umowach objętych kontrolą zostały złożone zgodnie z terminami wynikającymi z zawartych umów i art. 18 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zawierały one opis wykonania zadania oraz osiągniętych celów i rezultatów. Według sprawozdań, zadania sfinansowane z dotacji zostały zrealizowane zgodnie z założeniami określonymi we wnioskach o udzielenie dotacji. Zatwierdzenie rozliczenia 17 z 22 badanych umów dotacji nastąpiło w terminach określonych w art. 152 ust. 2 ufp. W przypadku pozostałych 5 umów, dotowani zostali wezwani w trakcie procedury rozliczania do uzupełnień dokumentacji i wyjaśnienia stwierdzonych nieprawidłowości. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Biura Finansów Pan Mieczysław Karczmarczyk zakończenie rozliczenia tych dotacji powinno nastąpić w kwietniu i maju 2016 r.

Ustalono, iż realizacja badanych projektów była monitorowana poprzez wizyty monitorujące oraz w formie korespondencji dotyczącej postępów prac projektowych i harmonogramu projektu. Dokumentacja zawierała informacje potwierdzające prowadzenie monitoringu i/lub kontroli realizowanych projektów (m.in. sprawozdania z wizyt monitorujących, korespondencja z dotowanym, aneksy do umów, aktualizacje ofert i kosztorysów) a także korespondencję dotyczącą kontroli merytorycznej i formalno-rachunkowej oraz zatwierdzenia sprawozdań końcowych.

W związku z wejściem w życie 23 października 2015 r. zarządzenia nr 38 Ministra SZ w sprawie zasad udzielania, rozliczania i kontroli wykonania dotacji celowych³⁰, zmianie uległ charakter i termin przeprowadzania kontroli, tj. będzie ona miała charakter kontroli *ex post*, prowadzonej w roku następującym po roku udzielenia dotacji. Zmieniły się również zasady sporządzania wykazu kontroli³¹. Przepisy dotyczące kontroli miały zastosowanie dla umów dotacji zawartych w 2015 r., z wyjątkiem umów, dla których powiadomienia o kontroli zostały przekazane dotowanym przed wejściem w życie zarządzenia. Z badanej próby dotacji do kontroli wyznaczono jeden projekt w ramach postępowania Współpraca w dziedzinie Dyplomacji Publicznej 2015, pn. *Europejski Festiwal Ludzi*, realizowany przez Stowarzyszenie Przyjaciół Kultury „Inspiracja”. Kontrola nie wykazała nieprawidłowości.

³⁰ Dz. Urz. MSZ poz. 40.

³¹ Zgodnie z § 16 ust. 3 zarządzenia nr 26, wykaz kontroli był sporządzany przez komórkę organizacyjną w terminie do dwóch miesięcy od ogłoszenia wyników ostatniego postępowania dotacyjnego w danym roku. Zgodnie z § 16 ust. 3 zarządzenia nr 38, które zastąpiło zarządzenie nr 26, wykaz jest sporządzany do końca drugiego kwartału roku następującego po roku, w którym dotacja została udzielona.

W celu prowadzenia bieżącego monitoringu, Biuro Finansów przekazywało do Dyrektora Generalnego SZ miesięczne zestawienia dotyczące stanu rozliczenia umów dotacji w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1120-1124, 1133-1156, 1508-1599, 1716-2191)

Pozostałe wydatki

Szczegółowym badaniem pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności objęto wydatki w kwocie 35 437,5 tys. zł, tj. 12,5% wydatków Ministerstwa (dysponenta III stopnia). Doboru próby wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowym wydatkom budżetowym dysponenta III stopnia. Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS³²) spośród 26 778 zapisów księgowych o łącznej wartości 129 174,5 tys. zł. Badaniem objęto 75 zapisów księgowych na kwotę ogółem 27 309,8 tys. zł, z tego 3 906,3 tys. zł w grupie wydatków majątkowych (9 zapisów) oraz 23 403,5 tys. zł w grupie wydatków bieżących pozapłacowych (66 zapisów). Próba wydatków dobranych celowo wyniosła 8 127,7 tys. zł i dotyczyła wydatków związanych z badanymi zamówieniami publicznymi oraz wydatków wybranych, według osądu kontrolera, w wyniku analizy operacji gospodarczych opisanych w dzienniku księgowania 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 2933-3009, 3069-3143, 3218-3536)

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami, z wyjątkiem przypadków opisanych w części dotyczącej nieprawidłowości. W badanej próbie wydatków w łącznej kwocie 35 437,5 tys. zł pod kątem prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³³ nie stwierdzono nieprawidłowości.

W wyniku analizy dokumentacji trzech postępowań o udzielenie zamówień publicznych³⁴ przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego na łączną kwotę 17 651,4 tys. zł nie stwierdzono naruszeń przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 3144-3217)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatków w części 45 budżetu państwa stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Dyrektor Generalny SZ nie zapewnił rzetelnego nadzoru nad przygotowaniem i realizacją inwestycji budowlanych Ministerstwa, w wyniku czego realizacja w 2015 r. wydatków na te cele odbiegała znacząco od wielkości planowanych. W planie według ustawy budżetowej na 2015 r. przed nowelizacją, w Ministerstwie (dysponent III stopnia) przewidziano realizację dwóch zadań inwestycyjnych na kwotę 12 504,0 tys. zł³⁵. Realizacja obu zadań została zaniechana w IV kwartale 2015 r. Do końca roku wydatkowano kwotę 801,1 tys. zł na jedno z zadań pierwotnie planowanych (budowa nowego budynku MSZ) i cztery zadania wprowadzone do planu w trakcie roku. Ostatecznie zakończono trzy zadania wprowadzone do planu w trakcie roku,

³² Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

³³ Dz. U. z 2015 r. poz. 2164.

³⁴ Rozbudowa i modernizacja Systemu Centralnego Backupu (BDG.741.068.2014), Obsługa pracowników MSZ w zakresie rezerwacji, sprzedaży i wystawiania biletów lotniczych i kolejowych na podróże krajowe i zagraniczne (BDG.741.020.2015), Dostawa dla MSZ i placówek zagranicznych komputerów przenośnych wraz z wyposażeniem (BDG.741.084.2014).

³⁵ 1) Budowa nowego budynku na potrzeby MSZ na działce przy Al. Armii Ludowej 3/5 – 1 353,0 tys. zł;
2) Budowa Centrum Konferencyjnego przy ul. Bagatela 5 – 11 151,0 tys. zł.

wydatkując na ten cel łącznie 252,3 tys. zł. Jedno z wprowadzonych zadań (kontynuacja budowy centralnego magazynu MSZ przy ul. Karmazynowej 1a w Warszawie), zostało zaniechane po zrealizowaniu etapu rozbiórki pola antenowego.

Analiza dokumentacji dotyczącej dwóch pierwotnie planowanych inwestycji, których realizacji zaniechano wykazała, że:

- zaniechanie budowy nowego budynku MSZ przy Al. Armii Ludowej 3/5 wynikało z niezgodności określonych w programie inwestycji i jego aktualizacji z 2014 r. wariantów realizacji z uchwalonym w 2013 r. miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego rejonu Placu Unii Lubelskiej (część północna)³⁶. Aktualizacja programu inwestycji pomimo niezgodności z planem zagospodarowania przestrzennego została przyjęta przez ówczesnego dyrektora Biura Infrastruktury (BI) Pana Tomasza Łukaszuka bez zastrzeżeń. Do 2015 r. BI nie weryfikowało zgodności dokumentów.
- zaniechanie budowy centrum konferencyjnego przy ul. Bagatela 5 wynikało z konieczności zmiany pierwotnej koncepcji inwestycji, a zmiana ta była konsekwencją m.in. braku możliwości budowy nowego budynku MSZ w założonym zakresie.

Ponadto ustalono, że 26 maja 2015 r. Kierownictwu Ministerstwa zostały przedstawione zmienione założenia funkcjonalno-użytkowe dotyczące obu inwestycji, a 18 czerwca 2015 r. Dyrektor BI Pani Małgorzata Kwapulińska przedstawiła te założenia do akceptacji Ministra SZ. Na dzień zakończenia czynności kontrolnych NIK trwały prace nad wypracowaniem koncepcji zagospodarowania działek przy Al. Armii Ludowej i ul. Bagatela.

Dyrektor Generalny SZ Dariusz Wiśniewski wyjaśnił, że wnioski o zaniechanie inwestycji zostały przygotowane przez Biuro Administracji po przejęciu w III kwartale 2015 r. kompetencji w zakresie nadzoru nad inwestycjami krajowymi i po przeglądzie realizowanych inwestycji. Wyjaśnił ponadto, że BI nie widziało potrzeby weryfikacji założeń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie zgodności z inwestycją budowy nowego budynku bezpośrednio po opublikowaniu planu, ponieważ nadal nie było właścicielem nieruchomości przy Al. Armii Ludowej. Wyjaśnił również, że nie są znane przyczyny nieuwzględnienia założeń planu zagospodarowania przestrzennego przez wykonawcę aktualizującego program inwestycji, do czego był on zobowiązany zgodnie z postanowieniami umowy zlecenia.

W ocenie NIK, brak weryfikacji przez BI zakresu inwestycji budowy nowego budynku MSZ z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego bezpośrednio po uchwaleniu planu, uniemożliwił wcześniejsze podjęcie działań w celu zmiany założeń i zakresu inwestycji. Zdaniem NIK działanie takie – niezależnie od spraw własności nieruchomości czy ustalenia podmiotu, który miałby weryfikację przeprowadzić – było niezbędne dla rzetelnego zaplanowania środków i skutecznej realizacji przedmiotowych inwestycji.

³⁶ Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego rejonu Pl. Unii Lubelskiej – część północna został przyjęty uchwałą nr LIV/1534/2013 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z 18 kwietnia 2013 r., opublikowaną w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego z 17 czerwca 2013 r. (poz. 6787). Uchwała weszła w życie 30 dni od jej ogłoszenia. W programie inwestycji i jego aktualizacji przewidywano budowę budynku o siedmiu kondygnacjach naziemnych i trzech podziemnych, natomiast w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dopuszczono maksymalną liczbę kondygnacji naziemnych nie większą niż cztery.

Jak ustalono, zaniechanie budowy magazynu przy ul. Karmazynowej wynikało m.in. z faktu, że od momentu otwarcia tej inwestycji dodatkowe powierzchnie magazynowe zostały pozyskane z innego źródła (po uporządkowaniu zgodnie z zaleceniami NIK magazynów i archiwów), a ponadto planuje się pozyskać nowe powierzchnie magazynowe w projektowanym nowym budynku MSZ.

Dyrektor Generalny SZ wyjaśnił, iż BI oceniło, że wielkość uzyskanej powierzchni, przy stałym sukcesywnym monitorowaniu oraz przekazywaniu wniosków w sprawie zbędnego sprzętu, wyposażenia oraz materiałów magazynowych do komisji majątkowych celem oceny ich przydatności, zaspokaja na najbliższe lata całkowite zapotrzebowanie komórek organizacyjnych MSZ w tym zakresie.

W ocenie NIK nieprzeprowadzenie na etapie planowania inwestycji analizy możliwości bezinwestycyjnego pozyskania powierzchni magazynowych i możliwości wygospodarowania nowych powierzchni w innych budynkach MSZ było działaniem nierzetelnym. Uwzględnienie takiej analizy na etapie planowania pozwalałoby na zweryfikowanie celowości uruchomienia procesu inwestycyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 2192-2258, 2701-2843)

2. 21 października 2015 r. z dochodów placówek, o których mowa w art. 163 ust. 1 ufp, sfinansowano w całości zakup nieruchomości na siedzibę Konsulatu Generalnego w Mediolanie za kwotę 4 920,0 tys. euro. Następnie 16 listopada 2015 r., po uzyskaniu zgody Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów Pani Hanny Majczyk na przeniesienie środków pomiędzy § 6050 Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych i § 6060 Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych w rozdz. 75057, zwiększono plan finansowy placówki o 15 800,0 tys. zł w celu częściowego sfinansowania zakupu. Ostatecznie na zakup wydatkowano z dochodów placówek kwotę stanowiącą równowartość 5 285,0 tys. zł, a z planu finansowego kwotę 15 554,0 tys. zł. W ocenie NIK, sfinansowanie zakupu nieruchomości z dochodów placówek, o których mowa w art. 163 ust. 1 ufp, było niezgodne z art. 163 ust. 2 ufp, w myśl którego dochody są przeznaczane na sfinansowanie wydatków bieżących i inwestycyjnych związanych z remontami i odtworzeniem mienia państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny SZ, mienie placówek zagranicznych jest przez MSZ traktowane jako jeden zasób, a z art. 163 ust. 2 ufp wywiedziono możliwość odtworzenia mienia w przedmiotowym zasobie, tj. zakup nieruchomości niezbędnej dla wypełniania zadań służby zagranicznej w zamian za sprzedaż innej zbędnej nieruchomości.

NIK stoi na stanowisku, że określonego w treści art. 163 ufp wyjątku od ogólnej reguły gospodarki finansowej jednostek budżetowych, wyrażonej w art. 11 ufp, nie można interpretować rozszerzająco i w sposób prowadzący do obejścia ogólnych przepisów dotyczących gospodarki finansowej jednostek budżetowych. Gdyby ustawodawca chciał dopuścić finansowanie z dochodów, o których mowa w art. 163 ust. 1 ufp wszystkich wydatków państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami RP, nie wprowadziłby ograniczeń w katalogu dopuszczalnych wydatków do wydatków bieżących i inwestycyjnych związanych z remontem i odtworzeniem mienia. Skoro w ustawie wskazany został katalog wydatków, które mogą zostać sfinansowane z dochodów określonych w art. 163 ust. 1 i dotyczą one podtrzymania stanu mienia już funkcjonujących państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami RP, to

w ocenie NIK, nieuprawnionym było działanie polegające na sfinansowaniu z tych dochodów zakupu nieruchomości na rzecz Konsulatu.

(dowód: akta kontroli str. 640-641, 763-764, 770-773, 1121, 1124, 2294-2394)

3. Projekt planu pozyskiwania nieruchomości na 2015 r. nie został przedstawiony do zatwierdzenia Ministrowi SZ, co było niezgodne z § 4 ust. 3 zarządzenia nr 33 Ministra Spraw Zagranicznych z 11 października 2010 r. w sprawie zasad i trybu pozyskiwania nieruchomości. Projekt planu, przedłożony ówczesnemu Dyrektorowi Generalnemu SZ Pani Grażynie Sikorskiej w lutym 2015 r., nie został przez nią ostatecznie zaopiniowany i przekazany do zatwierdzenia Ministrowi SZ. W całym 2015 r. BI działało na podstawie jednorazowych decyzji Dyrektora Generalnego SZ w sprawach pozyskiwania nieruchomości.

Dyrektor Generalny SZ Pan Dariusz Wiśniewski wyjaśnił, że nie jest znana przyczyna zwlekania przez ówczesnego Dyrektora Generalnego SZ z podjęciem decyzji w sprawie akceptacji planu, nie były też znane jej oczekiwania co do ostatecznego kształtu dokumentu.

(dowód: akta kontroli str. 763-764, 773-775, 2829-2843)

4. W 2013 r. Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego Pan Janusz Bilski podjął, w zastępstwie Dyrektora Generalnego SZ, na podstawie upoważnienia, decyzję o sprzedaży w drodze postępowania przetargowego nieruchomości po zlikwidowanej w 2008 r. Ambasadzie RP w Dakarze w Republice Senegal. W efekcie przeprowadzonego postępowania, w dniu 17 lipca 2014 r. Ambasador RP w Rabacie Pan Witold Spirydowicz podpisał umowę przyrzeczenia sprzedaży siedziby Ambasady z Focus Immobilier S.A. (FI). Nabywca wpłacił na konto Ambasady RP w Rabacie prowadzącej sprawę sprzedaży zaliczkę w kwocie 122 569 euro, która do dnia zakończenia kontroli nie została mu zwrócona. Zastępca Dyrektora BI Pani Agnieszka Frydrychowicz-Tekieli w dniu 18 grudnia 2014 r. zwróciła się do Ambasadora RP w Rabacie o wstrzymanie podpisania aktu sprzedaży nieruchomości. W styczniu 2015 r. Minister Spraw Zagranicznych zaakceptował utworzenie Ambasady RP w Senegal. W marcu 2015 r. niedoszły nabywca nieruchomości wystąpił do prowadzącego sprzedaż Ambasadora o wypłatę odszkodowania w kwocie 700 000 000 franków CFA (tj. 1 067,1 tys. euro). Kontrola wykazała, że zawarta z FI umowa przyrzeczenia sprzedaży nie zawierała zapisów regulujących sprawę ewentualnego odszkodowania dla kupującego w przypadku odstąpienia strony polskiej od sprzedaży nieruchomości. Dyrektor Generalny SZ wyjaśnił, że umowa została sporządzona przez miejscową kancelarię prawną w Senegal zatrudnioną przez Ambasadę RP w Rabacie, a BDG opiniowało treść zaproponowanej umowy mając na uwadze zapewnienie stronie polskiej bezpieczeństwa w przypadku ewentualnego odstąpienia od umowy kupna-sprzedaży nieruchomości ze strony nabywcy. Poinformował również, że ogłoszenie o przetargu zawierało informację o możliwości jednostronnego odstąpienia przez stronę polską od sprzedaży nieruchomości bez podania przyczyn i bez ponoszenia konsekwencji finansowych związanych z podjęciem decyzji o odstąpieniu od sprzedaży, uznano więc, że w umowie przedwstępnej nie ma potrzeby umieszczania dodatkowej informacji na temat ewentualnego odstąpienia od sprzedaży nieruchomości ze strony polskiej. Jak wynika z treści zamówionej przez MSZ opinii prawnej z grudnia 2015 r. odnoszącej się do podjętych działań w zakresie odstąpienia od sprzedaży ww. nieruchomości³⁷, niedoszły nabywca ma prawo żądać odszkodowania na podstawie bezprawnego rozwiązania umowy przez

³⁷ Na opinię prawną MSZ poniosło w 2015 r. wydatek w kwocie 13,5 tys. zł.

Ambasadę, a Ambasada powinna zachować zaliczkę wpłaconą przez FI do czasu osiągnięcia porozumienia w drodze negocjacji.

Zdaniem NIK, Ambasada, niezależnie od treści ogłoszenia o przetargu, w umowie przyrzeczenia sprzedaży nie zabezpieczyła w sposób należyty interesu Skarbu Państwa w przypadku odstąpienia od umowy z winy Ambasady, co stwarza ryzyko konieczności wypłaty na rzecz niedoszłego nabywcy odszkodowania w trudnej do oszacowania na obecną chwilę kwocie. Ponadto niedokonanie zwrotu zaliczki niedoszłemu nabywcy przez ponad rok od podjęcia decyzji o odstąpieniu od sprzedaży, stwarza ryzyko poniesienia kosztów związanych z koniecznością zapłaty odsetek z tego tytułu.

(dowód: akta kontroli str. 762-916)

5. We wniosku o zamówienie na zakup dwóch ekspresów ciśnieniowych na potrzeby MSZ nie udokumentowano racjonalności wydatkowania wnioskowanej kwoty 23,8 tys. zł brutto, co było niezgodne z § 26 ust. 1 Regulaminu udzielania zamówień publicznych w MSZ. Jak wyjaśnił kierujący Biurem Administracji Pan Grzegorz Rynkiewicz, brak udokumentowana racjonalności wydatkowania środków wynikał z presji czasu w związku z ustną dyspozycją wydaną przez ówczesnego Dyrektora BA Pana Artura Szczepańca dokonania natychmiastowego zakupu konkretnego modelu ekspresów, a zakup uzasadniały częste awarie ekspresów będących w dyspozycji MSZ i ich niska wydajność.

Zgodnie z § 28 ust. 4 Regulaminu udzielania zamówień publicznych w MSZ, dokumentowanie racjonalności nie jest wymagane pod warunkiem wystąpienia następujących okoliczności: konieczności zapobieżenia stracie w mieniu publicznym, ochrony życia/zdrowia lub zapewnienia ciągłości lub terminowości realizacji istotnego zadania ze względu na wyjątkową sytuację nie wynikającą z przyczyn leżących po stronie zamawiającego. W przypadku omawianego zakupu takie okoliczności nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 2844-2895, 3357-3367)

6. W ramach zakupu 2 500 sztuk komputerów przenośnych wraz z wyposażeniem na kwotę 1 782,3 tys. zł, MSZ zaplanowało 300 sztuk jako rezerwę magazynową. Z uzasadnienia zamówienia publicznego na dostawę tych komputerów wynika m.in., że „W celu zapewnienia stałej liczby eksploatowanych komputerów oraz ciągłości wyposażania stanowisk uwzględniono rezerwę magazynową w liczbie 80 sztuk w centrali oraz 180 na placówkach zagranicznych (przewiduje się zapas około 1 szt. na placówkę). Pozostałe 40 szt. zaplanowano jako wsparcie komunikacji pomiędzy innymi jednostkami administracji państwowej w sytuacjach nadzwyczajnych”. Jak wyjaśnił Dyrektor Biura Informatyki i Telekomunikacji Pan Adam Szczurko, rezerwa magazynowa ma na celu zabezpieczenie ciągłości wyposażania pracowników zatrudnionych w MSZ, zapewnienie możliwości wyposażenia w sprzęt zastępczy w razie jego awarii oraz zabezpieczenie fabrycznie nowego sprzętu dla kierownictwa MSZ. Podał również, że potrzebę utrzymania rezerwy uzasadnia również wynikająca ze specyfiki Ministerstwa duża rotacja pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 3179-3221, 3093-3097)

Zdaniem NIK, planowanie dużej 12-procentowej rezerwy komputerów w ramach zamówienia jest niecelowe i nie znajduje uzasadnienia, gdyż podobny do oczekiwanego w wyniku utworzenia rezerwy efekt można uzyskać bez ponoszenia dodatkowych znacznych kosztów wdrażając odpowiednie rozwiązania organizacyjne. Przykładowo, ciągłość pracy w razie awarii sprzętu zapewnić powinno sprawne i szybkie jej usunięcie w ramach zobowiązań gwarancyjnych i serwisowych. Podobnie, dla zapewnienia dostępności

komputerów w sytuacji rotacji pracowników wystarczy sprawne ich rozliczanie z przydzielonego sprzętu. NIK zwraca także uwagę na istotny aspekt szybkiej utraty wartości użytkowej komputerów wynikający ze specyfiki rozwiązań informatycznych, co stwarza ryzyko nieefektywnego wykorzystania zgromadzonych rezerw magazynowych.

7. Nierzetelnie realizowano działania związane z wyborem projektu logo dotyczącego Szczytu Paktu Północnoatlantyckiego w Rzeczypospolitej Polskiej w 2016 r., co skutkowało niecelowym wydatkowaniem 30,0 tys. zł na projekt, który ostatecznie nie będzie wykorzystany.

W 2015 r. Ministerstwo nabyło prawa do logo Szczytu NATO w Rzeczypospolitej Polskiej w 2016 r. od wykonawcy wyłonionego w konkursie i poniosło w związku z tym łączne wydatki w wysokości 30,0 tys. zł³⁸. Wyłoniony w konkursie projekt nie uzyskał akceptacji Kancelarii Prezydenta RP (mimo, że jej przedstawiciel brał udział w pracach komisji konkursowej), która dokonała wyboru innego logo Szczytu NATO w RP. Na mocy porozumienia Kancelaria Prezydenta RP przekazała MSZ prawa do wybranego przez siebie logo, Ministerstwo zawarło z wybranym przez Kancelarię Prezydenta RP wykonawcą umowę o dzieło, na podstawie której poniosło wydatek w wysokości 31,3 tys. zł na opracowanie księgi znaku logotypu Szczytu NATO w RP³⁹.

Jak wyjaśnił Dyrektor Biura ds. Przygotowania Szczytu NATO w Polsce w 2016 r. Pan Adam Hałaciński, od początku zakładano, że zwycięski projekt konkursowy nie zostanie automatycznie oficjalnym i powszechnie stosowanym logotypem wydarzenia, ponieważ oficjalnie stosowany logotyp musiał uzyskać akceptację Prezydenta RP oraz Sekretarza Generalnego NATO.

(dowód: akta kontroli str. 3265-3356)

Zdaniem NIK, decyzja o poniesieniu wydatku na logo powinna zostać poprzedzona rzetelnymi uzgodnieniami, co do odpowiedzialności za jego ostateczny wybór i podjęta dopiero po jego ostatecznym zaakceptowaniu przez właściwe podmioty.

8. Nie zachowano należytej staranności i zawarto umowę dotyczącą robót rozbiórkowych pola antenowego z wykonawcą, który nie spełniał wymogu posiadania świadectwa bezpieczeństwa przemysłowego.

30 stycznia 2015 r. Ministerstwo zawarło umowę nr BDG-31/2015 dotyczącą robót rozbiórkowych pola antenowego przy ul. Karmazynowej 1a. W myśl § 6 ust. 5 tej umowy wykonawca musiał posiadać świadectwo bezpieczeństwa przemysłowego co najmniej III stopnia, potwierdzające zdolność do ochrony informacji niejawnych o klauzuli co najmniej „poufne”. Wykonawca, jako dokument potwierdzający posiadanie świadectwa bezpieczeństwa przemysłowego przedłożył, w dniu zawarcia umowy, świadectwo bezpieczeństwa przemysłowego innego podmiotu oraz zobowiązanie tego podmiotu do oddania do dyspozycji ww. świadectwa na rzecz wykonawcy robót rozbiórkowych na okres realizacji umowy z MSZ. Po zawarciu umowy Ministerstwo przekazało do Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW) informacje, o których mowa w art. 71 ust. 5 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji

³⁸ Umowa zawarta na podstawie umowy zlecenia nr BDG-1042/2015 (DPBC/0001/10/15) zawartej 5 października 2015 r. wraz z porozumieniem z 21 grudnia 2015 r. nr BDG-1328/2015 (BPSC/0005/12/15).

³⁹ W dniu 21 grudnia 2015 r. została również zawarta umowa nr BDG-1321/2015 (BPSC/0003/12/15) z innym projektantem na wykonanie księgi znaku logotypu Szczytu NATO w Rzeczypospolitej Polskiej w 2016 r. w związku z przekazaniem Ministerstwu przez Kancelarię Prezydenta RP, na podstawie porozumienia nr BDG-1290/2015 (366/U/2015) z dnia 11 grudnia 2015 r. całości praw autorskich do logotypu Szczytu NATO w 2016 r.

niejawnych⁴⁰, wraz z przedłożonym przez wykonawcę świadectwem bezpieczeństwa przemysłowego. Wątpliwości do tego dokumentu zostały zgłoszone przez Pełnomocnika ds. ochrony Informacji Niejawnych MSZ 17 lutego 2015 r., po zgłoszeniu uwag przez ABW dotyczących przedstawionego świadectwa. O odstąpieniu od umowy z powodu niewywiązania się z obowiązku posiadania świadectwa bezpieczeństwa przemysłowego poinformowano wykonawcę pismem z 19 marca 2015 r.

Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego SZ Pana Dariusza Wiśniewskiego, nie sprawdzono prawidłowości świadectwa bezpieczeństwa przemysłowego, ponieważ właściwym podmiotem w sprawie jest Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW), której przekazano wymagane dokumenty po zawarciu umowy związanej z dostępem do informacji niejawnych. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że poinformowanie ABW o zawartej umowie nie zwalnia z obowiązku samodzielnej oceny ważności dokumentów dotyczących dostępu do informacji niejawnych. W sytuacji, gdy wykonawca nie posiadał wymaganego świadectwa bezpieczeństwa przemysłowego, nie powinno dojść do zawarcia z nim umowy i dopuszczenia go do wykonywania robót budowlanych. Brak należytej staranności w zakresie sprawdzenia spełnienia przez wykonawcę wymogu posiadania świadectwa bezpieczeństwa przemysłowego spowodował konieczność odstąpienia od umowy, co nastąpiło 48 dni od jej zawarcia.

(dowód: akta kontroli str. 2765-2775, 2812-2828, 3483--3536)

Opis stanu
faktycznego

2.2. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Ustalono, że w części 45 w efekcie zrealizowania wydatków majątkowych w kwocie 66 769,7 tys. zł.:

- w ramach wydatków na inwestycje (20 331,0 tys. zł) w MSZ m.in.: zmodernizowano sieć strukturalną w budynku biurowo-garażowym, przebudowano pomieszczenia w gmachu głównym MSZ na przestrzeń biurową, oraz przeprowadzono prace w celu powiększenia pomieszczeń i wydzielenia korytarza w wynajmowanym budynku przy ul. Krywulka. W placówkach zagranicznych zrealizowano 16 zadań na kwotę 11 260,0 tys. zł, które obejmowały m.in.: zakończenie modernizacji zasilania energetycznego Ambasady w Pjongjang, adaptację nowej siedziby Wydziału Konsularnego w Oslo, przebudowę kotłowni i montaż instalacji gazowej w budynku Ambasady w Madrycie, zakończenie i rozliczenie przebudowy wnętrza budynku Bravura House przy 10 Bouverie Str. w Londynie z przeznaczeniem na nową siedzibę Wydziału Konsularnego i Wydziału Ekonomicznego Ambasady oraz Instytutu Kultury Polskiej;
- w ramach wydatków na zakupy inwestycyjne (46 438,7 tys. zł) m.in. częściowo sfinansowano zakup budynku na siedzibę Konsulatu Generalnego w Mediolanie, zakupiono sprzęt zabezpieczenia technicznego (kompletne systemy lub ich składniki, prześwietlarki przesyłek, skanery, środki ochrony osobistej), sprzęt RTV i AGD, samochody, sprzęt komputerowy (m.in. komputery przenośne, licencje oprogramowania, składniki systemu przetwarzania informacji niejawnych, sprzęt w celu rozbudowy systemu kopii zapasowych i archiwizacji) i licencje na korzystanie ze zbiorów dokumentów i zasobów audiowizualnych.

(dowód: akta kontroli str. 2192-2199, 2206-2699, 2899-2931)

⁴⁰ Dz. U. Nr 182, poz. 1228, ze zm.

W budżecie części 45 w układzie zadaniowym zostały ujęte 83 działania zgrupowane w 30 podzadaniach, 15 zadaniach i siedmiu funkcjach państwa. Działania były realizowane przez dysponentów III stopnia oraz Polski Instytut Spraw Międzynarodowych. W planie finansowym Ministerstwa (dysponent III stopnia) ujęto 74 działania zgrupowane w 27 podzadaniach, 13 zadaniach i pięciu funkcjach państwa.

W ramach wynikającego z art. 175 ust. 1 pkt 4 ufp obowiązku nadzoru i kontroli nad realizacją budżetu zadaniowego w części 45, dysponent części monitorował wydatki w układzie zadaniowym. Monitoring odnosił się do czynności wykonywanych łącznie przez wszystkie jednostki w części 45 i obejmował zarówno kwoty, jak i efekty realizowanych działań. Wyznaczono komórki organizacyjne odpowiedzialne za monitorowanie wartości mierników.

Monitoring mierników prowadzony był na podstawie rzetelnych źródeł danych, tj. m.in.: statystyk wejść na strony MSZ, bazy danych o postępowaniach dotacyjnych, kalendarza wizyt międzynarodowych. Pomiar mierników był dokonywany przez komórki merytoryczne nadzorujące poszczególne działania.

W 2015 r. kontynuowano prace nad projektem instrukcji dysponenta części 45 w sprawie planowania i sprawozdawczości w układzie zadaniowym w zakresie części sprawnościowej, która została zatwierdzona w dniu 27 stycznia 2016 r.⁴¹

Szczegółowe badanie 7 działań⁴² pod względem prawidłowości określenia celów i mierników ich realizacji, rzetelności monitoringu mierników oraz prawidłowości dokonywania zmian w planie wykazało, że cele i mierniki realizacji celów działań zostały określone zgodnie z wymaganiami załącznika nr 71 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 17 czerwca 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2015⁴³ (dalej: nota budżetowa).

(dowód: akta kontroli str. 3010-3062, 3110-3112)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej efektów rzeczowych prowadzonej działalności stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nie określono, podobnie jak w latach 2013-2014 mierników wykonania zadań, podzadań i działań dla poszczególnych jednostek w części 45, w tym dla Ministerstwa (dysponenta III stopnia), co uniemożliwiało dokonanie oceny efektywności i skuteczności realizacji planów na poziomie tych jednostek. Zastępca Dyrektora Sekretariatu Ministra Pan Rafał Perl podał, że aktualne pozostają wyjaśnienia złożone w trakcie kontroli wykonania budżetu państwa w części 45 w 2014 r., zgodnie z którymi wykonanie wniosku NIK w zakresie ustanowienia mierników wykonania zadań, podzadań i działań dla wszystkich jednostek w części budżetowej, ze względu na harmonogram przygotowywania budżetu państwa na poszczególne lata, nie było możliwe w 2014 i w 2015 r. Poinformował również, że w ramach pilotażu w 2015 r. zostały określone odrębne cele i mierniki dla wybranych dysponentów III stopnia: Polskiego

⁴¹ Instrukcja nr 1 Ministra SZ z dnia 27 stycznia 2016 r. w sprawie planowania i sprawozdawczości dotyczącej budżetu w układzie zadaniowym w zakresie części sprawnościowej oraz monitorowania efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym.

⁴² 15.1.1.1. „Dwustronny i wielostronny dialog polityczny”, 15.2.3.1. „Ochrona osobowa MSZ i placówek zagranicznych”, 15.3.1.1. Zapewnienie prawidłowego stosowania przepisów prawa i wytycznych w sprawach paszportowych, 15.4.1.1. „Informowanie o działaniach MSZ oraz upowszechnianie wiedzy o Polsce i realizacja projektów z zakresu dyplomacji publicznej”, 15.5.2.2. „Świadczenie pomocy rozwojowej dwustronnej”, 15.6.3.3. „Upowszechnianie wiedzy o integracji europejskiej i członkostwie Polski w UE oraz inne działania komunikacyjne Ministerstwa”, 16.4.1.2. „Kultura, opieka nad miejscami pamięci narodowej oraz pozostała działalność”.

⁴³ Dz. U. poz. 825.

Instytutu Dyplomacji im. I.J. Paderewskiego oraz dla 24 instytutów polskich za granicą.

(dowód: akta kontroli str. 3010-3032)

2. Sposób pomiaru działania 15.6.3.3. nie spełniał wymagania określonego dla miernika w pkt 79 ppkt 6 lit. c załącznika nr 71 do noty budżetowej, zgodnie z którym mierniki powinny umożliwiać faktyczną i wymierną ocenę postępu lub stopnia realizacji celu np. działania w przyjętej perspektywie czasowej. Dla powyższego działania w 2015 r. przewidziano miernik pn. *Stopień realizacji planu działań komunikacyjnych MSZ*, który miał być obliczany jako stosunek liczby zaplanowanych inicjatyw w obszarze działań komunikacyjnych MSZ i liczby zrealizowanych tego typu inicjatyw. Z ustaleń kontroli wynika, że poziom miernika na koniec 2015 r. wynosił 100%, mimo że w ciągu roku zmieniał się zakres zadań ujętych w planie działań komunikacyjnych MSZ (nie wszystkie pierwotnie zaplanowane inicjatywy zostały zrealizowane). Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Sekretariatu Ministra, miało to związek m.in. ze zmianą struktury organizacyjnej Departamentu Dyplomacji Publicznej i Kulturalnej. Zdaniem NIK przyjęcie takiego rozwiązania powoduje, że miernik nie odzwierciedla postępu w realizacji działania, ponieważ modyfikacje planu działań komunikacyjnych powodują, że nie ma porównania między stanem z początku i końca okresu sprawozdawczego. Tak obliczonego miernika nie można również powiązać z poziomem wydatków w ramach działania (wydatki dla tego działania wykonano w wysokości 76,7% planu wg ustawy budżetowej, przy 100% wykonaniu miernika), co w ocenie NIK ogranicza jego przydatność jako narzędzia kontroli zarządczej.

(dowód: akta kontroli str. 3010-3022, 3110-3112)

3. Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania łącznych sprawozdań za 2015 r. przez dysponenta części 45 i sprawozdań jednostkowych Ministerstwa Spraw Zagranicznych (dysponenta III stopnia i dysponenta głównego):

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),

oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2015 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania zostały sporządzone terminowo. Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych dysponenta III stopnia były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. W trakcie kontroli sprawozdań jednostkowych dysponenta głównego stwierdzono, iż w sprawozdaniach sporządzonych w terminie określonym w rozporządzeniu w sprawie sprawozdawczości budżetowej błędnie wykazano kwotę należności i zobowiązań:

- w sprawozdaniu Rb-27 nie wykazano należności ujętej na koncie 240-71 rozrachunki do wyjaśnienia – należności od Uniwersytetu Wrocławskiego dotyczącej salda zlikwidowanej w 2015 r. Akademii Dyplomatycznej w kwocie 480 zł (saldo Wn),

- w sprawozdaniu Rb-28, Rb-Z i Rb-BZ1 nie wykazano jako zobowiązanie (w całości zobowiązanie wymagalne) kwoty 1 642 816 USD z tytułu nieopłacenia części składki na operację pokojową ONZ UNAMID za 2015 r.

Powyższe dane zostały prawidłowo ujęte w korektach sprawozdań.

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych sporządzone zostały korekty rocznych i za IV kwartał 2015 r. jednostkowych sprawozdań dysponenta głównego i dysponenta III stopnia oraz łącznych dla części 45 (Rb-27 i Rb-N w zakresie należności oraz Rb-28, Rb-Z i Rb-BZ1 w zakresie zobowiązań). Konieczność dokonania korekt spowodowana była głównie wpływem faktur za 2015 r. po terminie sporządzenia sprawozdań, rozliczeniami z placówkami, przypisaniem należności z tytułu rozliczonych dotacji.

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 45 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek).

(dowód: akta kontroli str. 1195-1507)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niezaktualizowaniu obowiązującej w MSZ od 31 grudnia 2014 r. *Instrukcji w sprawie zasad sporządzania i kontroli sprawozdań budżetowych w Ministerstwie Spraw Zagranicznych dla dysponenta części budżetowej i dla dysponentów III stopnia środków budżetowych, działających w kraju*, stanowiącej załącznik do zarządzenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 18 grudnia 2014 r. (Dz. Urz. MSZ, poz. 35). Kontrola wykazała, że sposób wykazywania danych w sprawozdaniach jednostkowych dysponenta głównego wskazany w powyższej instrukcji nie pokrywał się z danymi faktycznie wykazywanymi w sprawozdaniach Rb-27 (w zakresie należności, należności pozostałych do zapłaty i zaległości netto) oraz Rb-28 (w zakresie planu). Jak wyjaśnił Zastępca Biura Finansów, zakres danych ujmowanych w sprawozdaniu Rb-27 wynika z ustaleń kontroli P/14/014 – Prawidłowość sprawozdań finansowych w wybranych państwowych jednostkach budżetowych oraz ksiąg rachunkowych stanowiących podstawę ich sporządzenia. Natomiast w zakresie planu wydatków wykazywanego w Rb-28 różnica ta wynika z wejścia w życie z dniem 1 października 2015 r. przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 września 2015 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁴⁴, zgodnie z którymi dysponent części budżetowej, któremu podlegają placówki wykazuje również kwoty wynikające z planów finansowych tych placówek. Ponadto w instrukcji w zakresie danych wykazanych w wierszu 22 sprawozdania Rb-23 (*Wydatki wykazane w sprawozdaniu Rb-28*) nie uwzględniono konieczności odjęcia od obrotów Ma konta 130-00-00% środków przekazanych dysponentom III stopnia. W instrukcji nie uwzględniono również konieczności sporządzania sprawozdania Rb 23 Trezor, które obejmuje dane dysponenta głównego i placówek i które jest włączane do sprawozdania łącznego, wraz ze sprawozdaniami trzech dysponentów III stopnia. Zastępca Dyrektora BF dodał, iż instrukcja zostanie zaktualizowana w powyższych zakresach w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1088-1094, 1272-1297)

4. Realizacja wniosków pokontrolnych

Opis stanu
faktycznego

W wystąpieniu pokontrolnym z 22 kwietnia 2015 r. nr KAP.410.001.07.2015; P/15/001 skierowanym do Ministra Spraw Zagranicznych po kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r., NIK sformułowała 5 wniosków pokontrolnych:

1. Wprowadzenie skutecznych rozwiązań organizacyjnych w celu zapewnienia terminowego rozliczania dotacji.

⁴⁴ Dz. U. poz. 1511.

Kontrola wykazała, że wniosek został zrealizowany. Wprowadzono zmiany w zarządzeniu w sprawie zasad udzielania, rozliczania i kontroli wykonania dotacji celowych, które objęły m.in. zmianę charakteru kontroli dotacji i przesunięcie jej terminu na rok kolejny. Ponadto ustalono, że nierozliczone dotacje z lat 2012-2014 zostały ostatecznie rozliczone.

(dowód: akta kontroli str. 1120-1124, 1133-1156, 2181-2183)

2. Planowanie przewidzianych do realizacji zadań inwestycyjnych z uwzględnieniem przepisów regulujących sposób i tryb finansowania inwestycji z budżetu państwa.

Wniosek został zrealizowany. Z ustaleń kontroli wynika, że dla realizowanych zadań inwestycyjnych opracowano programy inwestycji zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa⁴⁵.

(dowód: akta kontroli str. 2208-2214, 2284-2828)

3. Rzetelne planowanie zadań inwestycyjnych.

Wniosek nie został w pełni zrealizowany. Ustalono, że realizacja w 2015 r. wydatków na inwestycje w Ministerstwie (dysponent III stopnia) odbiegała znacząco od wielkości planowanych w ustawie budżetowej oraz zaniechano realizacji zaplanowanych inwestycji krajowych (szczegółowy opis w pkt. 2.1. w części dotyczącej ustalonych nieprawidłowości).

(dowód: akta kontroli str. 2192-2258, 2701-2843)

4. Zapewnienie mechanizmów skutecznego nadzoru i kontroli nad efektywnością realizacji planów w układzie zadaniowym, w szczególności zapewnienie powiązania wydatków z rzeczowymi efektami ich ponoszenia oraz wyznaczenie mierników realizacji celów zadań, podzadań i działań dla poszczególnych jednostek w części.

Wniosek nie został zrealizowany. Kontrola wykazała, że nie określono, podobnie jak w latach 2013-2014 mierników wykonania zadań, podzadań i działań dla poszczególnych jednostek w części 45, w tym dla Ministerstwa (dysponenta III stopnia). Ponadto sposób pomiaru działania 15.6.3.3 nie spełniał wymagania określonego dla miernika w pkt 79 ppkt 6 lit. c załącznika nr 71 do noty budżetowej (szczegółowy opis w pkt 2.2., w części dotyczącej ustalonych nieprawidłowości).

5. Kontynuowanie działań w celu ograniczenia przypadków zawierania umów cywilnoprawnych, których zakres przedmiotowy jest zbieżny z zakresem obowiązków pracowników MSZ.

Wniosek został zrealizowany. W trakcie kontroli 30 umów zlecenia i umów o dzieło obowiązujących w 2015 r. stwierdzono, że zawierano je w uzasadnionych przypadkach, a skala umów, których przedmiot pokrywał się z zakresem obowiązków pracowników MSZ uległa znacznemu obniżeniu.

(dowód: akta kontroli str. 159-331, 464-493)

V. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁶ wnioskuje o:

⁴⁵ Dz. U. Nr 238, poz. 1579.

⁴⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096.

- 1) zapewnienie rzetelnego nadzoru nad przygotowaniem i realizacją inwestycji krajowych,
- 2) niedokonywanie zakupu nieruchomości z dochodów placówek, o których mowa w art. 163 ust. 1 ufp,
- 3) przedkładanie planów pozyskiwania nieruchomości do zatwierdzenia Ministrowi Spraw Zagranicznych, zgodnie z obowiązującymi w MSZ uregulowaniami wewnętrznymi,
- 4) zapewnienie rzetelnego nadzoru nad prowadzoną przez Ambasadora RP w Rabacie sprawą wystąpienia o odszkodowanie za odstąpienie strony polskiej od sprzedaży nieruchomości w celu maksymalnego ograniczenia skutków finansowych dla budżetu państwa;
- 5) wyeliminowanie przypadków nieuzasadniania racjonalności wydatków przy realizacji zamówień publicznych oraz przypadków ponoszenia wydatków niecelowych,
- 6) rzetelne weryfikowanie, na etapie podpisywania umów, spełniania przez wykonawców wymogów w zakresie wykonywania prac w ramach zamówień publicznych,
- 7) zapewnienie mechanizmów skutecznego nadzoru i kontroli nad efektywnością realizacji planów w układzie zadaniowym,
- 8) zaktualizowanie *Instrukcji w sprawie zasad sporządzania i kontroli sprawozdań budżetowych w Ministerstwie Spraw Zagranicznych dla dysponenta części budżetowej i dla dysponentów III stopnia środków budżetowych, działających w kraju.*

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 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 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia *kwietnia 2016 r.*

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski