



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

KAP.410.001.05.2017

P/17/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2016 r. w części 45 – Sprawy zagraniczne i w części 23 – Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontrolerzy	1. Paweł Łukasiewicz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KAP/16/2017 z dnia 10 stycznia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Bartosz Tajer, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/15/2017 z dnia 10 stycznia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4) 3. Dominik Wrzesień, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/17/2017 z dnia 10 stycznia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 5-6)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Spraw Zagranicznych, al. J. Ch. Szucha 23, 00-580 Warszawa (zwane dalej: MSZ lub Ministerstwem)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Witold Jan Waszczykowski, Minister Spraw Zagranicznych (zwany dalej: Ministrem SZ lub Ministrem) ¹

II. Wprowadzenie

Wprowadzenie do części 23

Dysponentem części budżetowej nr 23 – Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej jest Minister Spraw Zagranicznych², będący jednocześnie dysponentem środków budżetowych III stopnia. Według stanu na koniec 2016 r. w części 23 funkcjonowała jedna jednostka budżetowa podległa Ministrowi SZ, tj. Ministerstwo Spraw Zagranicznych (jako jednostka obsługująca dysponenta części 23 budżetu państwa oraz jako centrala MSZ realizująca bezpośrednio dochody i wydatki na poziomie dysponenta III stopnia). W 2015 r. w części 23 nie planowano i nie realizowano dochodów ani wydatków budżetowych, w związku z czym w wystąpieniu zostały zaprezentowane informacje o wykonaniu budżetu w części 23 w 2016 r., bez odniesienia do roku poprzedniego.

(dowód: akta kontroli str. 1616-1623)

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2016³ (dalej: ustawa budżetowa) w części 23 – Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.

W ramach części 23 finansowano – zgodnie z obowiązującymi przepisami prawnymi – zadania z zakresu kształtowania i koordynacji polityki RP w Unii Europejskiej, współpracy międzynarodowej w odniesieniu do spraw członkostwa RP w UE i obsługi prawnej zadań wynikających z tego członkostwa.

Zakres kontroli obejmował:

- wykonanie wydatków budżetu państwa, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,

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

² Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Zagranicznych (Dz. U. poz. 131).

³ Ustawa budżetowa na 2016 r. z dnia 25 lutego 2016 r. (Dz.U. poz. 278, ze zm.).

- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2016 oraz sprawozdań za IV kwartał 2016 r. w zakresie operacji finansowych,
- 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 publicznych⁴ (dalej ufp).

W 2016 r. w części 23 nie planowano i nie realizowano dochodów budżetowych. Wydatki budżetu państwa zrealizowano w wysokości 18 518,3 tys. zł, w tym 17 928,9 tys. zł stanowiły wydatki kontrolowanej jednostki. W części 23 budżetu państwa nie planowano i nie realizowano wydatków na projekty finansowane w ramach budżetu środków europejskich oraz na dotacje.

(dowód: akta kontroli str. 76-114, 2208-2214, 3261-3290, 3748, 4142-4146)

Wprowadzenie do części 45

Dysponentem części budżetowej 45 – Sprawy zagraniczne jest Minister SZ, będący jednocześnie dysponentem środków budżetowych III stopnia. W 2016 r. w części 45 funkcjonowało 161 jednostek budżetowych podległych dysponentowi głównemu, których kierownicy pełnili funkcję dysponentów III stopnia:

- 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), Przychodnia Lekarska Służby Zagranicznej oraz Polski Instytut Dyplomacji im. I. Paderewskiego (zlikwidowany z dniem 30 września 2016 r.);
- 158 placówek zagranicznych – 89 ambasad, 7 stałych przedstawicielstw przy organizacjach międzynarodowych, 33 konsulaty generalne, 24 instytuty polskie, dwie agencje konsularne, jeden konsulat, Biuro Przedstawiciela RP przy Palestyńskiej Władzy Narodowej w Ramallah oraz Warszawskie Biuro Handlowe w Tajpej.

(dowód: akta kontroli str. 1616-1623)

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2016 w części 45 – Sprawy zagraniczne.

W ramach części 45 finansowano – zgodnie z obowiązującymi przepisami prawnymi – zadania z zakresu polityki zagranicznej, m.in.: rozwijanie dwustronnej i wielostronnej współpracy politycznej i gospodarczej, umacnianie bezpieczeństwa zewnętrznego RP (politycznego, wojskowego, ekonomicznego, energetycznego i ekologicznego), udział w międzynarodowej współpracy rozwojowej i pomocy humanitarnej, reprezentowanie i ochrona interesów RP przed międzynarodowymi organami ochrony praw człowieka, wspieranie Polonii i Polaków za granicą, kształtowanie i koordynacja polityki RP w Unii Europejskiej, współpraca międzynarodowa w odniesieniu do spraw członkostwa RP w UE i obsługi prawnej zadań wynikających z tego członkostwa.

Zakres kontroli obejmował:

- analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych⁵,
- wykonanie wydatków budżetu państwa, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2016 oraz sprawozdań za IV kwartał 2016 r. w zakresie operacji finansowych,
- realizację wniosków pokontrolnych sformułowanych po poprzedniej kontroli wykonania budżetu państwa,
- nadzór i kontrolę sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ufp.

⁴ Dz.U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.

⁵ Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r., kontrola dochodów budżetowych w tej części została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

W 2016 r. w części 45 dochody wyniosły 246 217,4 tys. zł, w tym 611,5 tys. zł stanowiły dochody zrealizowane przez kontrolowaną jednostkę. Wydatki budżetu państwa zrealizowano w wysokości 2 067 083,7 tys. zł, w tym 285 552,6 tys. zł stanowiły wydatki kontrolowanej jednostki. W części 45 budżetu państwa nie planowano i nie realizowano wydatków na projekty finansowane w ramach budżetu środków europejskich.

(dowód: akta kontroli str. 76-114, 2208-2214, 3261-3290, 3748, 4142-4146, 4157-4202)

III. Ocena⁶ kontrolowanej działalności

Ocena części 23 i jej uzasadnienie

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2016 r. w części 23 – Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.

W wyniku kontroli 14,8% zrealizowanych w części 23 wydatków budżetu państwa stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ufp i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono nielegalnego, niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

W rezultacie wydatkowania środków osiągnięto cele prowadzonej działalności zaplanowane w układzie zadaniowym wydatków, przy czym wystąpiły nieprawidłowości polegające na niezachowaniu należytej staranności przy określaniu wartości docelowych mierników stopnia realizacji celu zadania 15.1. i braku spójności między wartościami miernika *Stopień wykonania zadań przez członków Komitetu do spraw Europejskich* obowiązującym w 2016 r. w Planie działalności Ministra SZ na 2016 r. i w katalogu budżetu zadaniowego na 2016 r. Nieprawidłowości te zgodnie z przyjętymi przez NIK kryteriami oceny nie spowodowały jej obniżenia, jednak świadczą, że sprawowane przez Ministra SZ nadzór i kontrola nad wykonywaniem budżetu w części 23, o których mowa w art. 175 ust. 1 i 2 ufp, nie były w pełni skuteczne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała łączne sprawozdania budżetowe za 2016 r. oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2016 r., sporządzone przez dysponenta części 23 na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych Ministerstwa (dysponenta III stopnia). Sporządzono je terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej⁷, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁸, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁹. Sprawozdania jednostkowe Ministerstwa zostały sporządzone na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej zapewniały w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań.

Ocena części 45 i jej uzasadnienie

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, na podstawie kontroli 3,2% zrealizowanych w części 45 wydatków budżetu państwa, że w części 45 – Sprawy zagraniczne w ramach wykonywania budżetu państwa w 2016 r. zrealizowano wydatki budżetowe z zachowaniem (poza przypadkami opisanymi poniżej) zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych. W rezultacie osiągnięto cele prowadzonej działalności zaplanowane w układzie zadaniowym wydatków. Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości polegały m.in. na:

- nieokreśleniu, podobnie jak w latach poprzednich, mierników wykonania zadań, podzadań i działań dla poszczególnych jednostek w części 45, w tym dla centrali MSZ

⁶ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 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.

⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.).

⁸ 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).

⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz.U. Nr 298, poz. 1766).

jako dysponenta III stopnia, co uniemożliwiało dokonanie rzetelnej oceny efektywności i skuteczności realizacji planów na poziomie tych jednostek;

- nierzetelnym działaniu, skutkującym długotrwałym procesem zatwierdzenia rozliczenia dwóch z 22 zbadanych umów dotacji, z przekroczeniem terminów wynikających z ufp i zarządzenia nr 38 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 21 października 2015 r. w sprawie zasad udzielania, rozliczania i kontroli wykonania dotacji celowych¹⁰ (zwanego dalej: zarządzeniem nr 38 z 21 października 2015 r.) oraz długotrwałym procesem egzekwowania kwoty 4,3 tys. zł z odsetkami z tytułu dotacji wykorzystanej niezgodnie z warunkami umownymi;
- nierzetelnym nadzorze nad przygotowaniem i realizacją inwestycji krajowych, wskutek czego stan ich realizacji znacząco odbiegał od zaplanowanego na 2016 r.;
- nieuprawnionym zastosowaniu w trzech z dziewięciu badanych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego przesłanek wyłączenia stosowania ustawy, określonych w art. 4 pkt 5 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹¹ (zwanej dalej: ustawą Pzp);
- naruszeniu wymogów dotyczących treści umów cywilnoprawnych, określonych w zarządzeniu nr 13 Ministra SZ z dnia 23 kwietnia 2010 r. w sprawie umów cywilnoprawnych zawieranych na potrzeby MSZ oraz placówek zagranicznych¹² (zwanym dalej: zarządzeniem nr 13 z 23 kwietnia 2010 r.), w związku ze złożeniem zlecenia wykonania dostawy publikacji drogą e-mailową;
- niezachowaniu należytej staranności przy zawieraniu umowy dotyczącej realizacji i emisji dwóch spotów filmowych z wykonawcą, który był reprezentowany przez osoby działające z przekroczeniem pełnomocnictwa;
- nierzetelnym określeniu docelowego poziomu miernika realizacji celu podzadania 15.1.1.;
- braku spójności między poziomem docelowym miernika *Liczba przedstawicielstw dyplomatycznych RP* obowiązującym w 2016 r. w Planie działalności Ministra SZ na 2016 r. i w katalogu budżetu zadaniowego na 2016 r.

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 2016 r. oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2016 r., sporządzone przez dysponenta części 45 na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych podległych dysponentów oraz Ministerstwa (dysponenta III stopnia). Sprawozdania jednostkowe Ministerstwa zostały sporządzone na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej zapewniały w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań.

Sprawozdania sporządzono terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym.

¹⁰ Dz. Urz. MSZ poz. 40.

¹¹ Dz.U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.

¹² Dz. Urz. MSZ Nr 2, poz. 22.

III. Wyniki kontroli

A. Część 23 – Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

W 2016 r. w części 23 nie planowano i nie realizowano dochodów budżetowych. Na koniec 2016 r., według sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w części 23 nie wystąpiły należności pozostałe do zapłaty. Według sprawozdania Rb-N za IV kwartał 2016 r. wystąpiły inne należności w łącznej kwocie 88,5 tys. zł, z tytułu rozrachunków z odbiorcami, rozliczenia kosztów delegacji, zwrotów i refundacji przez Komisję Europejską i Radę Unii Europejskiej. Należności zostały rozliczone w styczniu 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1998, 2001, 2007, 2036-2047, 4138-4156)

2. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

Wydatki budżetu państwa w części 23 zostały zrealizowane w 2016 r. w kwocie 18 518,3 tys. zł, co stanowiło 97,6% planu po zmianach (18 977,6 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 58-60, 2006, 2048, 2036, 2041, 2243-2244, 4142-4144)

Wydatki budżetu państwa w Ministerstwie (dysponent III stopnia) wyniosły 17 928,9 tys. zł, co stanowiło 97,5% planu po zmianach (18 388,2 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 1694, 2006, 2036, 2041, 4176-4178)

Wydatki zostały poniesione na zapewnienie sprawnej obsługi i koordynacji prac Komitetu do spraw Europejskich oraz obsługę prawną zadań związanych z członkostwem Polski w UE (wydatki na wynagrodzenia i pochodne, zagraniczne podróże służbowe, zapłatę składki do Instytutu Bruegel za 2016 r.).

(dowód: akta kontroli str. 2039-2049, 4083-4094)

Zobowiązania w części 23 na koniec 2016 r. wyniosły 860,7 tys. zł. Wśród zobowiązań największy udział miały zobowiązania z tytułu wypłaty dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi (828,8 tys. zł). Na koniec 2016 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(dowód: akta kontroli str. 2002, 4142-4146)

Szczegółowym badaniem objęto prawidłowość realizacji wydatków (w tym prawidłowość wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz stosowania wyłączeń ustawy Pzp) budżetu państwa w kwocie 2 732,5 tys. zł, na podstawie próby¹³ wydatków poniesionych w 2016 r. w Ministerstwie (dysponent III stopnia), która stanowiła 15,2% wydatków Ministerstwa i 14,8% wydatków budżetu państwa w części 23.

(dowód: akta kontroli str. 2471-2500)

W ramach powyższej próby badaniem objęto prawidłowość stosowania procedur określonych w ustawie Pzp w odniesieniu do dwóch zamówień publicznych, udzielonych przez Ministerstwo w trybach przetargu nieograniczonego¹⁴ oraz zamówienia¹⁵ poniżej wartości określonej w art. 4 pkt 8 ustawy Pzp (łącznie wartość umów zawartych w wyniku przeprowadzonych postępowań wyniosła 6 924,6 tys. zł).

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków w części 23 dokonywano zgodnie z planem finansowym oraz umowami, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. Zamówienia publiczne zostały

¹³ Próba wydatków została wylosowana za pomocą programu Pomocnik kontrolera v.5.5.

¹⁴ Kompleksowe sprzątanie pomieszczeń wraz z myciem okien (nr BDG.741.075.2015) oraz Rozbiórka budynku usługowego dawnego kina i klubu przy al. Armii Ludowej 3/5 w Warszawie (nr BDG.741.027.2016).

¹⁵ Zakup usług związanych z obsługą Sali konferencyjnej w budynku Kancelarii Prezesa Rady Ministrów na potrzeby posiedzeń Komitetu do spraw Europejskich (nr MSZ.014748.2016).

udzielone zgodnie z ustawą Pzp i zarządzeniem nr 6 Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej (zwanego dalej: Dyrektorem Generalnym SZ) z 8 czerwca 2015 r. w sprawie regulaminu udzielania zamówień publicznych w MSZ. Badanie prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania ustawy Pzp nie wykazało nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 2491-2500, 2517-2548, 2582-2602, 2637-2651, 2833-2841)

Badanie realizowanego w części 23 zadania 15.1. *Polityka zagraniczna w wymiarze dwustronnym i wielostronnym* wraz z podzadaniami 15.1.2. *Kształtowanie i koordynacja polityki RP w Unii Europejskiej* oraz 15.1.3. *Umacnianie bezpieczeństwa zewnętrznego RP*¹⁶ pod względem prawidłowości określenia celów i mierników ich realizacji, rzetelności monitoringu mierników oraz stopnia osiągnięcia zaplanowanych celów wykazało, że:

- cele dla zadania 15.1. (*Rozwój dwustronnych i wielostronnych stosunków gospodarczych i politycznych*) i podzadań 15.1.2. (*Zapewnienie sprawnej i spójnej realizacji zadań związanych ze współpracą międzynarodową organów administracji rządowej w odniesieniu do spraw członkostwa Polski w UE; Rozwój dwustronnych i wielostronnych stosunków gospodarczych i politycznych z państwami członkowskimi i współpracy z instytucjami UE*) oraz 15.1.3. (*Zapewnienie bezpieczeństwa ekonomicznego, energetycznego i ekologicznego kraju*), a także mierniki realizacji celów zadania 15.1. (*Liczba konsultacji politycznych i ekonomicznych organizowanych przez MSZ*) i podzadań 15.1.2. (*Stopień zadań zrealizowanych przez członków Komitetu do spraw Europejskich; Liczba konsultacji politycznych i ekonomicznych organizowanych przez MSZ w zakresie polityki RP w Unii Europejskiej*) oraz 15.1.3. (*Stopień realizacji przez MSZ zadań wynikających z polskich priorytetów polityki ekonomicznej, energetycznej i ekologicznej państwa*), zostały określone zgodnie z wymaganiami noty budżetowej¹⁷;
- monitoring mierników prowadzony był przez właściwe merytorycznie komórki organizacyjne MSZ na podstawie rzetelnych źródeł danych (kalendarzy spotkań kierownictwa MSZ, wewnętrznych baz danych związanych z planami działań komórki organizacyjnej, dokumentu „Informacja o stanie realizacji zadań nakładanych na ministerstwa i urzędy centralne”), a w związku z prowadzonym monitoringiem wykonania stopnia realizacji celów budżetu zadaniowego co kwartał sporządzano notatki informacyjne dla Ministra SZ;
- osiągnięte na koniec 2016 r wartości mierników realizacji celów wyniosły:
 - dla zadania 15.1. – 45 zrealizowanych przez MSZ konsultacji politycznych i ekonomicznych, wobec planowanej wartości „nie mniej niż 10” (opis w pkt 1 w części dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości);
 - dla podzadania 15.1.2. – 88% zadań zrealizowanych przez Komitet do spraw Europejskich (w ustawie budżetowej planowano wykonanie zadań na poziomie 80%) i 38 przeprowadzonych konsultacji politycznych i ekonomicznych organizowanych przez MSZ w zakresie polityki RP w Unii Europejskiej (w ustawie budżetowej planowano 15);
 - dla podzadania 15.1.3. – 90% zrealizowanych przez MSZ zadań wynikających z polskich priorytetów polityki ekonomicznej, energetycznej i ekologicznej państwa (w ustawie budżetowej planowano taką samą wartość docelową miernika).

(dowód: akta kontroli str. 2362-2383, 2413-2470)

¹⁶ Zadanie i podzadania realizowane w układzie zadaniowym w ramach funkcji 15. Polityka zagraniczna.

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2016 (Dz. U. poz. 955, ze zm.).

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Docelowy poziom miernika realizacji celu zadania 15.1. (*Nie mniej niż 10 konsultacji politycznych i ekonomicznych organizowanych przez MSZ*) został określony na poziomie minimalnym znacznie poniżej faktycznego wykonania i możliwości finansowania zadania, co było działaniem nierzetelnym.

W trakcie roku podwyższono przewidywane wykonanie miernika czterokrotnie, tj. do *Nie mniej niż 40 konsultacji politycznych i ekonomicznych organizowanych przez MSZ*. Miernik na koniec roku osiągnął wartość 45, tj. 450% pierwotnego planu minimum. Według ustawy budżetowej w zadaniu 15.1. planowano wydatkować 15 973,0 tys. zł, a w ciągu roku podwyższono planowane wydatki łącznie o 3 004,6 tys. zł, tj. o 18,8%. Wykonanie wydatków wyniosło 18 518,3 tys. zł, tj. 98% planu po zmianach i 115,9% planu według ustawy budżetowej.

Według wyjaśnień Pana Andrzeja Jasionowskiego, Dyrektora Generalnego SZ, większa niż oczekiwano liczba spotkań na forum UE była spowodowana m.in. intensyfikacją dyskusji wokół wystąpienia Wielkiej Brytanii z UE oraz kryzysu migracyjnego. Podał również, że *MSZ realizuje zadania i cele w otoczeniu międzynarodowym, na które ma, z oczywistych względów, ograniczony wpływ. W związku z tym wszelkie podejmowane starania i nakłady finansowe, choć ponoszone w sposób celowy, oszczędny i gospodarny, nie gwarantują pełnego osiągnięcia założonych celów i zadań. Mogą też skutkować ich wykonaniem przewyższającym założenia. Mierniki określające stopień realizacji celów MSZ odzwierciedlają tę specyfikę działalności ministerstwa. NIK nie kwestionuje argumentów o małej przewidywalności liczby spotkań na forum UE. Nie zmienia to jednak oceny, że miernik dla zadania 15.1 powinien zostać określony z większą precyzją, a przede wszystkim z uwzględnieniem rzetelnie wyliczonych kosztów. Plan, który zakłada, że za podobną kwotę można zorganizować 10 jak i 40 konsultacji nie jest przydatny jako narzędzie do zarządzania efektywnością wydatków.*

(dowód: akta kontroli str. 2371-2383, 2467-2471)

2. Wartość docelowa miernika *Stopień wykonania zadań przez członków Komitetu do spraw Europejskich* została określona na różnym poziomie w obowiązującym w 2016 r. w Planie działalności Ministra Spraw Zagranicznych na 2016 r. (85%¹⁸) i w katalogu budżetu zadaniowego na 2016 r. (80%¹⁹), co świadczy o niezachowaniu należytej staranności.

Jak podał Dyrektor Generalny SZ, między opracowaniem ostatecznej wersji obu tych dokumentów mija kilka miesięcy, co wpływa na powstanie różnic między tymi dokumentami.

NIK zwraca uwagę, że plan działalności określa zadania do wykonania w danym roku, a budżet w układzie zadaniowym jest źródłem finansowania tych zadań, zatem mierniki określające stopień wykonania celów powinny być określone w obydwóch dokumentach na tym samym poziomie. Brak spójności tych dokumentów ogranicza ich przydatność jako narzędzi systemu kontroli zarządczej.

(dowód: akta kontroli str. 2413-2419, 2467-2471)

¹⁸ Dla celu: *Rozwój dwustronnych i wielostronnych stosunków politycznych i gospodarczych.*

¹⁹ Dla podzadania 15.1.2.

B. Część 45 – Sprawy zagraniczne

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej dochody budżetu państwa w części 45 zostały zaplanowane w kwocie 220 715,0 tys. zł. Zrealizowano dochody w kwocie 246 217,4 tys. zł, tj. 111,6% kwoty planowanej, głównie w związku z osiągnięciem wyższych niż planowano wpływów z tytułu opłat paszportowych oraz za wykonane czynności konsularne (236 744,0 tys. zł). W porównaniu do 2015 r. wykonane dochody były wyższe o 3,6%.

Na koniec 2016 r., według sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w części 45 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 13 720,4 tys. zł, w tym zaległości stanowiły kwotę 13 522,8 tys. zł. W porównaniu do 2015 r. należności ogółem były niższe o 2 284,9 tys. zł, a zaległości niższe o 2 365,5 tys. zł. Zaległości dotyczyły głównie należności z tytułu pomocy konsularnej udzielanej przez konsulów, odsetek naliczonych od niezwróconych dotacji powstałych po zlikwidowanym Urzędzie Komitetu ds. Integracji Europejskiej oraz dotacji udzielonych przez MSZ. Kwota zaległości była niższa niż w 2015 r. m.in. ze względu na zmniejszenie należności z tytułu udzielonej pomocy konsularnej.

(dowód: akta kontroli str. 1998, 2000, 2008, 2011, 2036, 2039-2041, 2249-2250)

2. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu państwa w części 45 zostały zrealizowane w 2016 r. w kwocie 2 067 083,7 tys. zł, co stanowiło 98,6% planu po zmianach (2 095 480,5 tys. zł). W porównaniu do wydatków zrealizowanych w 2015 r. (1 820 646,2 tys. zł) wydatki wzrosły o 246 437,6 tys. zł, tj. o 13,5%. Wzrost wydatków w 2016 r. wynikał przede wszystkim ze wzrostu wartości niezbędnych do opłacenia w trakcie roku składek do organizacji międzynarodowych²⁰, realizacji zadań (w kraju i w placówkach zagranicznych) związanych z organizacją Światowych Dni Młodzieży, Szczytu NATO, obchodów 1050 rocznicy Chrztu Polski oraz 25-lecia powstania Grupy Wyszehradzkiej.

(dowód: akta kontroli str. 57, 61-75, 115-239, 242-416, 1670-1671, 1706-1800, 1813, 1817, 1819-1820, 1890, 1892, 2036, 2041-2047, 2244-2249, 2257-2267, 4097, 4111)

Wydatki budżetu państwa w Ministerstwie (dysponent III stopnia) wyniosły 285 552,6 tys. zł, co stanowiło 98,9% planu po zmianach (288 685,6 tys. zł). W porównaniu do wydatków zrealizowanych w 2015 r. (284 234,9 tys. zł) wydatki wzrosły o 1 317,7 tys. zł, tj. o 0,5%.

(dowód: akta kontroli str. 2049, 2215-2219, 4176-4178)

Wydatki, oprócz finansowania stałych zadań MSZ związanych z prowadzeniem polityki zagranicznej, zostały poniesione m.in. na zadania związane z organizacją Szczytu NATO i Światowych Dni Młodzieży, obchodami 1050 rocznicy Chrztu Polski oraz 25-lecia powstania Grupy Wyszehradzkiej, otwarcie nowych²¹ placówek dyplomatycznych, zwiększenie pomocy humanitarnej na rzecz uchodźców i osób wewnętrznie przesiedlonych w regionie Bliskiego Wschodu. W efekcie poniesionych wydatków majątkowych na kwotę 61 372,7 tys. zł m.in. sfinansowano inwestycje budowlane w 23 placówkach zagranicznych, dokonano zakupu urządzeń w celu zapewnienia bezpieczeństwa teleinformatycznego, a także rozbudowano i zmodernizowano infrastrukturę serwerowo-macierzową i infrastrukturę służącą prowadzeniu Centralnego Rejestru Karty Polaka oraz narzędzia informatyczne tj. Wiza-Konsul oraz e-Konsulat.

(dowód: akta kontroli str. 1434-1447, 1527-1602, 1801-1887)

Zobowiązania w części 45 na koniec 2016 r. wyniosły 205 728,7 tys. zł i były wyższe o 323,3% niż kwota zobowiązań na koniec 2015 r. (48 605,6 tys. zł). W kwocie zobowiązań 15 765,8 tys. zł stanowiły zobowiązania wymagalne powstałe z powodu niezapłacenia

²⁰ Wzrost składki do Europejskiego Funduszu Rozwoju, przystąpienie RP do Unijnego Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji.

²¹ Ambasady w Dar es Salaam i Panamie.

składek na rzecz Konwencji Ottawskiej i operacji pokojowych ONZ (15 696,3 tys. zł). Wśród zobowiązań niewymagalnych największy udział miały składki do organizacji międzynarodowych (167 360,8 tys. zł) i dodatkowe wynagrodzenie roczne wraz z pochodnymi (20 653,4 tys. zł). Przyczyną powstania zobowiązań wymagalnych było nieotrzymanie dodatkowych środków na opłacenie wszystkich składek do organizacji międzynarodowych, pomimo skierowania do Ministra Finansów wniosków o ich przyznanie. Zobowiązania wymagalne, które wystąpiły na koniec 2016 r. zostały uregulowane w lutym 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 7-56, 2002, 2049, 4083-4137, 4157-4175)

U dysponenta części 45 kontrolą objęto 20 spośród 185 umów o dotację celową zawartych w 2016 r.²² oraz przekazywanie dotacji podmiotowych na rzecz Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych i Polskiego Komitetu do Spraw UNESCO.

Łączna wartość badanej próby umów dotacji wyniosła 24 599,3 tys. zł, tj. 38,0% wartości wszystkich umów (64 717,6 tys. zł) oraz 19,3% wydatków na dotacje poniesionych w 2016 r. (127 436,3 tys. zł). Ponadto, w związku ze skargą złożoną do NIK 4 stycznia 2017 r., badaniem kontrolnym objęto dwie umowy dotacji na łączną kwotę 120,0 tys. zł z Fundacją „Usłyszeć Afrykę”, zawarte w 2015 r. i rozliczane w 2016 r.

Kontrola wykazała, że przyznanie dotacji wyłonionych w trybie konkursowym następowało na podstawie umów sporządzonych zgodnie z wymogami określonymi w art. 150 i 151 ust. 1 ufp.

We wszystkich badanych przypadkach sprawozdania z realizacji dotowanych projektów zostały złożone przez beneficjentów zgodnie z warunkami umów dotacji. Zatwierdzenie rozliczenia 17 z 20 zbadanych umów o dotację celową nastąpiło zgodnie z warunkami i w terminach określonych w umowach oraz w art. 152 ust. 2 ufp. W przypadku trzech umów beneficjenci zostali wezwani do uzupełnień dokumentacji i wyjaśnienia stwierdzonych nieprawidłowości. Do dnia zakończenia kontroli NIK nie wpłynęły korekty sprawozdań i wyjaśnienia od beneficjentów. W przypadku dwóch umów o dotację celową dla Fundacji „Usłyszeć Afrykę” ustalono, że sprawozdania zostały złożone terminowo (z końcem stycznia 2016 r.), lecz proces ich rozliczenia przebiegał długotrwale (opis tych przypadków zawarto w części niniejszego rozdziału wystąpienia dotyczącego nieprawidłowości w pkt 2).

Na podstawie dokumentacji rozliczeniowej dotacji objętych szczegółową kontrolą ustalono, że w efekcie poniesionych wydatków zrealizowano określone w umowach zadania, tj.:

- zapewniono pomoc socjalną, medyczną i materialną dla uchodźców syryjskich i rodzin libańskich oraz osób wewnątrznie przesiedlonych w Ukrainie;
- prowadzono Regionalne Ośrodki Debaty Międzynarodowej;
- uzupełniono wyposażenie polskich szkół i przedszkoli na Litwie i Łotwie, rozdyskrebowano pomoc materialną i finansową dla uczniów;
- przeprowadzono konkurs na rzecz Gruzji i Tunezji, kontynuowano realizację Polsko-Kanadyjskiego Programu Wsparcia Demokracji na rzecz Ukrainy, zorganizowano wyjazdy obserwatorów na wybory w Białorusi, Gruzji i Mołdawii, wsparto realizację projektów w ramach Nagrody Solidarności im. Lecha Wałęsy, realizowano projekty partnerskie na Białorusi.

(dowód: akta kontroli str. 417-1422, 1429-1433, 1944-1994, 2015-2019, 2049-2100, 2132-2134, 2251-2255, 2319-2322, 2335-2360)

Szczegółowym badaniem objęto prawidłowość realizacji wydatków (w tym prawidłowość wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz stosowania wyłączeń ustawy Pzp)

²² Dobór celowy według osądu kontrolera:

- 19 umów dotacji na łączną kwotę 10 299,3 tys. zł, zawartych w wyniku rozstrzygnięcia następujących konkursów dotacyjnych (konkursy nie objęte badaniem w 2015 r.): „Regionalny Ośrodek Debaty Międzynarodowej 2016-2018” (9 umów), „Pomoc humanitarna na Bliskim Wschodzie i Ukrainie 2016” (7 umów), „Dodatkowe wsparcie szkolnictwa polskiego na Litwie i Łotwie w 2016 r.” (2 umowy), „Wolontariat polska pomoc 2016” (1 umowa);
- umowa na kwotę 14 300,0 tys. zł z Fundacją Solidarności Międzynarodowej na realizację zadania „Wsparcie demokracji 2016” w trybie pozakonkursowym.

budżetu państwa w kwocie 32 455,5 tys. zł, na podstawie próby²³ wydatków poniesionych w 2016 r. w Ministerstwie (dysponent III stopnia), która stanowiła 1,6% wydatków budżetu państwa w części 45 oraz 11,4% wydatków Ministerstwa.

(dowód: akta kontroli str. 2135-2207, 2483-2490, 2500-2514, 2651-3260)

W ramach powyższej próby badaniem objęto prawidłowość stosowania procedur określonych w ustawie Pzp w odniesieniu do dziewięciu postępowań o zamówienia publiczne o łącznej wartości 15 262,6 tys. zł udzielonych przez Ministerstwo w trybie przetargu nieograniczonego, zamówienia z wolnej ręki, zamówień, do których nie stosowano ustawy na podstawie art. 4 pkt 5 i 8 ustawy Pzp²⁴, oraz zamówienia zrealizowanego na podstawie art. 1 ustawy z dnia 16 marca 2016 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją Szczytu Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego w Rzeczypospolitej Polskiej w Warszawie w 2016 roku²⁵.

W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że za wyjątkiem przypadków opisanych w części niniejszego rozdziału wystąpienia dotyczące nieprawidłowości w pkt 5-8, wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym oraz umowami, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. Badanie prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania ustawy Pzp, poza przypadkiem opisany w części niniejszego rozdziału wystąpienia dotyczącego nieprawidłowości w pkt 5, nie wykazało nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 2515-2581, 2603-2640, 2842-2902)

Badanie realizowanych w części 45 zadania 15.1. *Polityka zagraniczna w wymiarze dwustronnym i wielostronnym*²⁶ i trzech podzadań 15.1.1. *Stosunki wielostronne w wymiarze politycznym i gospodarczym*, 15.1.2. *Kształtowanie i koordynacja polityki RP w Unii Europejskiej* i 15.1.3. *Umacnianie bezpieczeństwa zewnętrznego RP* pod względem prawidłowości określenia celów i mierników ich realizacji, rzetelności monitoringu mierników oraz stopnia osiągnięcia zaplanowanych celów wykazało, że:

- cele oraz mierniki realizacji celów:
 - zadania 15.1. (cele: *Rozwój dwustronnych i wielostronnych stosunków gospodarczych i politycznych; Zapewnienie adekwatnej do celów polskiej polityki zagranicznej reprezentacji dyplomatycznej na świecie*; mierniki: *Liczba konsultacji politycznych i ekonomicznych organizowanych przez MSZ; Liczba przedstawicielstw dyplomatycznych RP*),
 - podzadania 15.1.1. (cele: *Współpraca i zapewnienie wsparcia dla rozwoju obecności polskich przedsiębiorstw na rynkach zagranicznych; Zapewnienie udziału i ochrony interesów Polski na forum organizacji systemu Narodów Zjednoczonych i innych organizacji międzynarodowych*; mierniki: *Liczba skutecznych interwencji w przypadku dyskryminacji lub naruszania praw polskich przedsiębiorców za granicą; Liczba wystąpień i prezentacji stanowiska RP na*

²³ Próba dotyczyła wydatków wylosowanych za pomocą programu Pomocnik kontrolera v. 5.5 w wysokości 27 480,3 tys. zł i dobranych celowo według osądu kontrolera w wysokości 4 975,1 tys. zł.

²⁴ 1. Dostawa oprogramowania "OSA Server Corporate Edition" (nr MSZ. 024673.2016), 2. Zakup wsparcia technicznego i usług serwisowych dla urządzeń szyfrujących i serwerowych (nr BIT-1065/2016), 3. Rozbudowa i wsparcie w ramach Kompleksowej Cybernetycznej Tarczy Ochronnej MSZ (BIT-1231/2016), 4. Rozbudowa Kompleksowej Cybernetycznej Tarczy Ochronnej MSZ (BIT.WRNIK.22.2015), 5. Zakup usługi międzynarodowego przewozu lotniczego osób i mienia dla potrzeb przygotowania i organizacji Szczytu NATO w Warszawie (nr BPS.1.2016), 6. Kompleksowa ochrona wybranych obiektów MSZ (nr BDG.741.027.2016), 7. Zamówienie uzupełniające na kompleksowe sprzątanie pomieszczeń (nr BDG.741.001.2016), 8. Zakup 3000 egzemplarzy publikacji "O polskim chlebie" w języku angielskim wraz z identyfikacją wizualną MSZ (DDPK.542.12.2016), 9. Wykonanie publikacji "O bałtyckich rybach" (1000 egz. w języku angielskim) oraz publikacji "O polskich jabłkach" (1000 egz. w języku angielskim) z logo MSZ (MSZ.1211999.2016). Dwa ostatnie zamówienia zostały opłacone ze środków dysponenta głównego części 45 - Resortu MSZ.

²⁵ Dz.U. poz. 379, ze zm.

²⁶ W ramach funkcji państwa 15. *Polityka zagraniczna w układzie zadaniowym*.

forum organizacji systemu Narodów Zjednoczonych i innych organizacji międzynarodowych),

- podzadania 15.1.2. (cele: *Zapewnienie spójnej i sprawnej realizacji zadań związanych ze współpracą międzynarodową organów administracji rządowej w odniesieniu do spraw członkostwa Polski w UE; Rozwój dwustronnych i wielostronnych stosunków gospodarczych i politycznych z państwami członkowskimi i współpracy z instytucjami UE; mierniki: Stopień zadań zrealizowanych przez członków Komitetu do spraw Europejskich; Liczba konsultacji politycznych i ekonomicznych organizowanych przez MSZ w zakresie polityki RP w UE),*
- podzadania 15.1.3. (cele: *Zapewnienie wysokiego poziomu usług teleinformatycznych zabezpieczającego sieć przed atakami hakerskimi, wyciekiem danych i innymi zagrożeniami; Zapewnienie bezpieczeństwa politycznego i wojskowego RP; mierniki: Poziom odpartych ataków cybernetycznych; Stopień wykonania zaplanowanych zadań zmierzających do zapewnienia bezpieczeństwa politycznego i wojskowego państwa)*

zostały określone zgodnie z wymaganiami noty budżetowej,

- monitoring mierników prowadzony był przez właściwe merytorycznie komórki organizacyjne MSZ na podstawie rzetelnych źródeł danych (wykazu jednostek podległych i nadzorowanych przez Ministra SZ oraz decyzji Ministra SZ dotyczących powołania lub likwidacji takich jednostek, kalendarzy spotkań kierownictwa MSZ, wewnętrznych baz danych i rejestrów, bazy danych ekonomicznych iBiz), a wnioski z jego prowadzenia stanowiły podstawę do sporządzania co kwartał informacji dla Ministra SZ na temat stopnia realizacji celów ujętych w budżecie zadaniowym,
- na koniec 2016 r. osiągnięto następujące wartości mierników realizacji celów:
 - w zadaniu 15.1. MSZ zorganizowało 92 konsultacji politycznych i ekonomicznych (109,5% wartości przewidzianej w ustawie budżetowej), oraz posiadało 96 przedstawicielstw dyplomatycznych (98,0% wartości przewidzianej w ustawie budżetowej);
 - w podzadaniu 15.1.1. przeprowadzono 723 skuteczne interwencje w przypadku dyskryminacji lub naruszania praw polskich przedsiębiorców za granicą (241,0% wartości przewidzianej w ustawie budżetowej) planu (opis w pkt 1 w części dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości) oraz dokonano 22 wystąpień i prezentacji stanowiska RP na forum organizacji systemu Narodów Zjednoczonych i innych organizacji międzynarodowych (183,3% wartości przewidzianej w ustawie budżetowej);
 - w podzadaniu 15.1.2. zrealizowano 88% zadań przewidzianych dla członków Komitetu do spraw Europejskich (110,0% planowanej wartości) i przeprowadzono 38 konsultacji politycznych i ekonomicznych organizowanych przez MSZ w zakresie polityki RP w Unii Europejskiej (95,0% wartości planowanej);
 - w podzadaniu 15.1.3. odparto 100% ataków cybernetycznych (100,0% wartości planowanej w ustawie budżetowej) i wykonano 100% zadań zmierzających do zapewnienia bezpieczeństwa politycznego i wojskowego państwa (100,0% wartości planowanej w ustawie budżetowej).

(dowód: akta kontroli str. 2362-2470)

W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 22 kwietnia 2016 r. nr KAP.410.001.08.2016, skierowanym do Ministra Spraw Zagranicznych po kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r., NIK sformułowała siedem wniosków pokontrolnych dotyczących obszaru wydatków budżetu państwa:

1. *Zapewnienie rzetelnego nadzoru nad przygotowaniem i realizacją inwestycji krajowych.* Wniosek nie został zrealizowany – ustalono że realizacja w 2016 r. wydatków na

inwestycje w Ministerstwie (dysponent III stopnia) odbiegała znacząco od wielkości planowanych w ustawie budżetowej oraz nie realizowano żadnego z zaplanowanych pierwotnie trzech zadań inwestycyjnych (szczegółowy opis w pkt. 4 w części dotyczącej ustalonych nieprawidłowości).

2. *Niedokonywanie zakupu nieruchomości z dochodów placówek, o których mowa w art. 163 ust. 1 ufp.* Wniosek został zrealizowany – ustalono, że w 2016 r. nie dokonywano zakupu nieruchomości z dochodów placówek.
3. *Przedkładanie planów pozyskiwania nieruchomości do zatwierdzenia Ministrowi Spraw Zagranicznych, zgodnie z obowiązującymi w MSZ uregulowaniami wewnętrznymi.* Wniosek został zrealizowany – ustalono, że plan pozyskiwania nieruchomości na 2016 r. został zatwierdzony przez Ministra SZ.
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.* Wniosek w 2016 r. był w trakcie realizacji – w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne z 15 czerwca 2016 r. Dyrektor Generalny SZ poinformował, że nieruchomość stanowiąca własność Skarbu Państwa po zlikwidowanej Ambasadzie RP w Dakarze zostanie sprzedana nabywcy, wyłonionemu na podstawie postępowania przeprowadzonego w 2014 r. Nieruchomość ta nie została sprzedana w 2016 r. Na dzień zakończenia kontroli NIK, nabywca uzależniał zakup nieruchomości od obniżenia ustalonej ceny sprzedaży o 10%.
5. *Wyeliminowanie przypadków nieuzasadniania racjonalności wydatków przy realizacji zamówień publicznych oraz przypadków ponoszenia wydatków niecelowych.* Wniosek został zrealizowany – na podstawie zbadanej próby wydatków (zarówno w części 23, jak i w części 45) ustalono, że były sporządzane uzasadnienia celowości udzielenia zamówień zgodnie z przepisami zarządzenia nr 6 Dyrektora Generalnego SZ z dnia 8 czerwca 2015 r. w sprawie regulaminu udzielania zamówień publicznych w MSZ. Nie stwierdzono wydatków niecelowych.
6. *Rzetelne weryfikowanie, na etapie podpisywania umów, spełniania przez wykonawców wymogów w zakresie wykonywania prac w ramach zamówień publicznych.* Wniosek został zrealizowany – ustalono, że zamawiający rzetelnie weryfikował spełnianie 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.* Wniosek nie został wykonany (szczegółowy opis w pkt. 1 w części dotyczącej ustalonych nieprawidłowości).

(dowód: akta kontroli str. 1821-1825, 1894-1895)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nie określono, podobnie jak w latach 2013-2015 mierników wykonania zadań, podzadań i działań dla poszczególnych jednostek w części 45, w tym dla centrali MSZ jako dysponenta III stopnia, co uniemożliwiało dokonanie oceny efektywności i skuteczności realizacji planów na poziomie tych jednostek.

Dyrektor Generalny SZ podał, że zgodnie ze stanowiskiem Ministerstwa Finansów²⁷ przepisy ufp oraz rozporządzenia MF w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym nie nakładają obowiązku definiowania przez dysponenta części budżetowej odrębnych celów i mierników dla wszystkich dysponentów jemu podległych. Podał również, że wdrożone w MSZ narzędzia i mechanizmy realizacji nadzoru nad działalnością placówek zagranicznych (dysponentów III stopnia) pozwalają na ocenę, sprawności, wydajności, skuteczności i efektywności funkcjonowania jednostek podległych w stopniu wykraczającym poza możliwości stwarzane przez budżet

²⁷ Stanowisko zaprezentowane w piśmie z 9 czerwca 2016 r. (znak PW3.400.4.2016) przez Panią Katarzynę Szarkowską, Dyrektora Departamentu Polityki Wydatkowej w Ministerstwie Finansów.

zadaniowy, w jego obecnym kształcie, o czym świadczy system sprawozdawczości obowiązujący wszystkie placówki zagraniczne, a także szczególne rozwiązania w obszarze dyplomacji publicznej, współpracy z Polonią, współpracy rozwojowej, spraw konsularnych, wspierania polskich przedsiębiorstw oraz realizacji polityki informacyjnej i współpracy z mediami.

(dowód: akta kontroli str. 2364-2403)

Należy zauważyć, że zgodnie z § 3 ust. 2 ww. rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym, sprawozdania w zakresie budżetu zadaniowego sporządzają dysponenti środków budżetu państwa wszystkich stopni. Zdaniem NIK, poszczególni dysponenti trzeciego stopnia w różny sposób przyczyniają się do realizacji celów zadań i podzadań budżetowych. Dla umożliwienia wykorzystania funkcji zarządczych układu zadaniowego niezbędne jest takie ukształtowanie przez MSZ struktury budżetu zadaniowego, aby uwzględniając specyfikę działalności służby zagranicznej, pozwolił na ocenę stopnia osiągnięcia celów przez podległe jednostki, a także efektywności (nie tylko skuteczności) tych jednostek poprzez porównanie efektów ich działalności z poniesionymi na ten cel wydatkami. Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Generalnego SZ, rozwiązania systemowe funkcjonujące w MSZ pozwalają na ocenę, sprawności, wydajności, skuteczności i efektywności funkcjonowania jednostek podległych w stopniu wykraczającym poza możliwości stwarzane przez budżet zadaniowy. Zatem nic nie stoi na przeszkodzie dla zrealizowania wniosku NIK o zapewnienie mechanizmów skutecznego nadzoru i kontroli nad efektywnością przy realizacji planów w układzie zadaniowym.

2. Badanie 22 umów dotacji na łączną kwotę 24 719,3 tys. zł wykazało, że proces zatwierdzenia rozliczenia sprawozdań z realizacji dwóch umów (na łączną kwotę 120,0 tys. zł), dla których sprawozdania złożono z końcem stycznia 2016 r. przebiegał długotrwale. Opóźnienia w weryfikacji sprawozdań spowodowały niedotrzymanie wynikającego z art. 152 ust. 2 ufp 60-dniowego terminu na zatwierdzenie rozliczenia dotacji, który został przekroczony o 64 dni w przypadku umowy 794/WPP/2015/NGO i 26 dni w przypadku umowy 796/WPP/2015/NGO²⁸. Oznaczało to również naruszenie terminów określonych w § 15 ust. 6 i 9 zarządzenia nr 38 z 21 października 2015 r.

Departament Współpracy Rozwojowej (DWR) odpowiedzialny za dokonanie merytorycznej kontroli sprawozdań z rozliczenia dotacji otrzymanych na podstawie umów nr 794/WPP/2015/NGO i nr 796/WPP/2015/NGO zrealizował tą czynność odpowiednio w 61 i 41 dni, tj. z przekroczeniem (o 27 i 7 dni) terminu określonego w § 15 ust. 6 ww. zarządzenia, zgodnie z którym kontrola merytoryczna sprawozdań z dotacji winna być dokonana w terminie 34 dni od dnia ich otrzymania.

Biuro Finansowe (BF) odpowiedzialne za formalno-rachunkową kontrolę sprawozdań z rozliczenia dotacji otrzymanych na podstawie ww. umów zrealizowało tą czynność w 63 i 45 dni, tj. z przekroczeniem (o 39 i 21 dni) terminu określonego w § 15 ust. 9 zarządzenia, zgodnie z którym kontrola pod względem formalno-rachunkowym sprawozdań z dotacji winna być dokonana w terminie 24 dni od dnia otrzymania finansowej części sprawozdania z właściwej komórki organizacyjnej, dokonującej kontroli merytorycznej.

Dyrektor DWR Pani Zuzanna Kierzkowska wyjaśniła, że powodem zwłoki w weryfikacji merytorycznej było nieprzedłożenie przez dotowanego poprawnie sporządzonych sprawozdań, konieczność uzupełnienia dokumentacji, a także spiętrzenie ilości realizowanych zadań w podległym Departamencie, w tym dotyczących weryfikacji sprawozdań z udzielonych dotacji, a także intensyfikacja prac przy organizowanym konkursie *Wolontariat polska pomoc 2016*. Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora BF Pana Mieczysława Karczmarczyka wynika, że opóźnienie w weryfikacji formalno-rachunkowej sprawozdań wynikało ze spiętrzenia zadań, osłabienia składu osobowego, a także dużej ilości błędów w sprawozdaniu z realizacji umowy 796/WPP/2015/NGO.

²⁸ Do terminów przekroczeń nie wliczono okresu oczekiwania na wprowadzenie przez beneficjenta poprawek i uzupełnień do sprawozdań.

NIK zwraca uwagę, że terminy związane z zatwierdzaniem rozliczenia udzielonych dotacji wynikają z ufp oraz wewnętrznego zarządzenia MSZ i w związku z tym należy dolożyć starań w celu ich przestrzegania.

Ponadto ustalono, że do dnia zakończenia czynności kontrolnych MSZ nie wyegzekwowało od beneficjenta kwoty dotacji wykorzystanej niezgodnie z warunkami powyższych dwóch umów, wynoszącej 4,3 tys. zł wraz z odsetkami. W związku odmową zwrotu części dotacji, sprawa została przekazana 14 lipca 2016 r. do Biura Dyrektora Generalnego (BDG). Dopiero po upływie 161 dni od dnia przekazania sprawy do BDG, Dyrektor DWR ponownie wystąpiła do Fundacji o zwrot środków. Dyrektor DWR podała, że powodem niewszczęcia postępowania sądowego przez BDG były wątpliwości dotyczące sposobu dochodzenia należności oraz oczekiwanie na wyrok w toczącej się równolegle podobnej sprawie w sądzie odwoławczym. Według wyjaśnień, pozew do sądu o zwrot środków dotacji został złożony 5 kwietnia 2017 r.

W ocenie NIK oczekiwanie na rozstrzygnięcie sądu w podobnej sprawie nie uzasadniało zwłoki BDG, jako komórki zapewniającej obsługę prawną, w podjęciu działań celem wyegzekwowania zwrotu części dotacji wykorzystanej niezgodnie z warunkami umowy.

(dowód: akta kontroli str. 718-790, 1423-1428, 1995-1997, 2086-2090, 2251, 2253-2254, 4093-4094)

3. Wydatki w łącznej kwocie 739,0 tys. zł, dotyczące realizacji dwóch zadań inwestycyjnych (*Dostosowanie budynków MSZ do obowiązujących przepisów techniczno-budowlanych i przeciwpożarowych i Adaptacja obiektów Ambasady RP w Republice Południowej Afryki do obowiązujących wymogów bezpieczeństwa i użytkowych*), zostały ujęte w materiałach planistycznych do budżetu części 45 na 2016 r. na podstawie niezaktualizowanych programów inwestycji²⁹. Było to niezgodne z § 6 ust. 1 pkt 1) lit. a) i d) rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa³⁰, w myśl którego realizacja inwestycji budowlanej może być finansowana lub dofinansowana ze środków budżetu państwa, jeżeli inwestor posiada uzgodniony z dysponentem program inwestycji, zawierający co najmniej dane o planowanym zakresie rzeczowym, okresie realizacji inwestycji i harmonogramie rzeczowo-finansowym. W złożonych wyjaśnieniach Dyrektor BI Mariusz Skórko podał m.in., że na etapie planowania wydatków BI przewidywało rozszerzenie pierwszej inwestycji o modernizację systemu telewizji dozorowej i późniejszą aktualizację programu inwestycji. W odniesieniu do drugiej inwestycji wskazał na przerwanie inwestycji do czasu wyjaśnienia kwestii kadrowej na placówce (problemy kadrowe dotyczące zmiany na stanowisku Kierownika Administracyjno-Finansowego placówki), co skutkowało brakiem aktualizacji programu inwestycji. Na dzień zakończenia kontroli NIK trwały prace nad aktualizacją tego programu.

W ocenie NIK planowanie środków na inwestycje powinno odbywać się na podstawie aktualnych informacji dotyczących okresu realizacji inwestycji oraz zakresu rzeczowo-finansowego, w celu zapewnienia racjonalnego dysponowania środkami inwestycyjnymi i nadzoru nad stanem realizacji tych inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 8-13, 1500-1526, 1813-1814, 1826-1829)

4. Dyrektor Generalny SZ nie zapewnił rzetelnego nadzoru nad przygotowaniem i realizacją inwestycji budowlanych w obiektach krajowych Ministerstwa, w wyniku czego stan realizacji tych inwestycji w 2016 r. znacząco odbiegał od zaplanowanego. Ustalono, że trzy zadania ujęte w planie na 2016 r. nie były realizowane, a kwota 2 513,8 tys. zł z zaplanowanych 2 600,0 tys. zł została przesunięta na realizację inwestycji w placówkach zagranicznych.

W IV kwartale 2015 r. zaniechano budowy budynku MSZ przy al. Armii Ludowej 3/5, z powodu niezgodności wariantów realizacji inwestycji z miejscowym planem

²⁹ W przypadku programów inwestycji dla tych zadań, termin zakończenia rzeczowo-finansowego określono na 2015 r., bez wskazania kontynuacji zadania w latach następnych.

³⁰ Dz. U. Nr 238, poz. 1579.

zagospodarowania przestrzennego oraz budowy centrum konferencyjnego przy ul. Bagatela 5, z powodu konieczności zmiany koncepcji inwestycji. W związku z powyższym w 2016 r. nie wydatkowano kwoty 1 700,0 tys. zł na prace projektowe. Prace nad koncepcją zagospodarowania tych nieruchomości nie zostały zakończone w 2016 r., ze względu na prowadzone rozmowy w sprawie odbudowy Pałacu Brühla na potrzeby reprezentacyjne MSZ, a także zmiany organizacyjne oraz wszczęte działania dotyczące planowania przebudowy i modernizacji budynków MSZ przy al. Szucha 23 i ul. Litewskiej 2/4.

W 2016 r. nie wydatkowano kwoty 572,0 tys. zł przewidzianej na prace dotyczące dostosowania budynków MSZ do obowiązujących przepisów techniczno-budowlanych i przeciwpożarowych.

Dyrektor Generalny SZ wyjaśnił m.in., że dla nieruchomości przy ul. Bagatela 5 na początku 2016 r. przystąpiono do ponownego określenia funkcji budynku oraz rozpoczęto prace nad programem inwestycji, które zostały wstrzymane w czerwcu 2016 r. w związku z prowadzonymi rozmowami w sprawie odbudowy Pałacu Brühla. W odniesieniu do nieruchomości przy al. Armii Ludowej 3/5 wyjaśnił, że: (...) *po analizie kompleksowych potrzeb i ustaleniu wytycznych, wpływających na określenie zakresu i celowości oraz możliwości finansowania inwestycji z budżetu państwa, podjęte zostaną niezwłoczne działania związane z zagospodarowaniem niezabudowanej nieruchomości.* Odnosząc się do braku realizacji zadania dostosowania budynków do przepisów techniczno-budowlanych i przeciwpożarowych wyjaśnił, że przesunięcie rozpoczęcia realizacji było związane ze zmieniającymi się planami co do zakresu rzeczowego zadania, wynikającymi m.in. z koncepcji przebudowy i modernizacji budynków MSZ przy al. Szucha 23 i ul. Litewskiej 2/4. Podał także, że (...) *po analizie uwarunkowań i potwierdzeniu braku okoliczności wpływających na konieczność zmian w dotychczasowych dokumentach zadanie to zostanie wznowione (...) oraz, że (...) w latach 2013-2014 w ramach przebudowy pomieszczeń biurowych na Centrum Prasowe dokonano dostosowania części budynku objętego przebudową do obowiązujących przepisów przeciwpożarowych. Ponadto, w roku 2014 w ramach przebudowy wejścia B i C uwzględniono zalecenia zawarte w opracowanej ekspertyzie ppoż., w zakresie objętym realizowaną inwestycją.*

W ocenie NIK podjęcie pilnych działań w zakresie wypracowania koncepcji zagospodarowania nieruchomości krajowych jest niezbędne, biorąc pod uwagę, że w związku z ich niezagospodarowaniem MSZ ponosi dodatkowe koszty wynajmu dodatkowych powierzchni (łączny koszt wynajmu powierzchni³¹ na potrzeby działalności MSZ w 2016 r. wyniósł 5 460,0 tys. zł). Ponadto, zdaniem NIK, zadaniu dostosowania budynków do przepisów techniczno-budowlanych i przeciwpożarowych nie nadano właściwego priorytetu, pomimo skali zidentyfikowanych przez rzeczoznawców w 2012 r. nieprawidłowości³². Skutkowało to realizacją zaleceń z ekspertyzy w ograniczonym zakresie. W ocenie NIK wyeliminowanie nieprawidłowości jest kluczowe z punktu widzenia zapewnienia właściwego poziomu bezpieczeństwa mienia i osób.

(dowód: akta kontroli str. 1434-1441, 1448, 1567, 1572, 1575-1576, 1580, 1587-1588, 1590, 1813-1814, 1826-1827, 1833, 1891, 1893-1894, 1896-1898, 1901-1930, 2279-2280, 2298-2305)

5. W trzech badanych postępowaniach w sposób nieuprawniony zastosowano przesłanki wyłączenia stosowania ustawy określone w art. 4 pkt 5 ustawy Pzp, zgodnie z którym ustawy nie stosuje się, jeżeli wymaga tego istotny interes bezpieczeństwa państwa lub ochrona bezpieczeństwa publicznego.

³¹ 1. Krywulka 2 – 3 392,0 m², 2. Miodowa 10 – 1 415,3 m², 3. Taneczna 18C – 542,0 m², 4. Krucza 4 – 547,8 m², 5. pozostałe – 213,0 m².

³² W ekspertyzie technicznej stanu ochrony przeciwpożarowej z marca 2012 r. zostało wskazanych 65 nieprawidłowości/niezgodności z przepisami techniczno-budowlanymi i pożarowymi. W przypadku 36 niezgodności możliwe było doprowadzenie do stanu zgodnego z przepisami, ponadto autorzy ekspertyzy wskazali rozwiązania zastępcze zapewniające zabezpieczenie przeciwpożarowe obiektów.

W trzech zbadanych zamówieniach³³ o łącznej wartości 11 155,2 tys. zł (w 2016 r. wydatkowano 3 062,1 tys. zł), powołując się na istotny interes bezpieczeństwa państwa, zastosowano wewnętrzną procedurę wyboru wykonawcy, określoną w zarządzeniu nr 5 Dyrektora Generalnego SZ z dnia 24 lipca 2013 r. w sprawie regulaminu udzielania zamówień zawierających informacje niejawne oraz zamówień, których udzielenia wymaga istotny interes bezpieczeństwa państwa lub ochrona bezpieczeństwa publicznego.

W uzasadnieniu wniosków o przeprowadzenie trzech zbadanych postępowań wskazano m.in., że zastosowanie procedur przewidzianych przepisami Pzp nie zapewni pożądanego poziomu ochrony istotnego interesu państwa, ze względu na konieczność podania do publicznej wiadomości informacji o przedmiocie zamówienia i wykonawcy. Według wyjaśnień Pana Adama Szczurko, Dyrektora Biura Informatyki i Telekomunikacji, *przy podejmowaniu decyzji o zastosowaniu art. 4 pkt 5 ustawy Pzp rozważono teoretyczną i praktyczną możliwość zaprojektowania złożliwego oprogramowania w sposób, który umożliwiłby wykorzystanie wiedzy o producencie rozwiązania, typie, modelu, ilości, rozmieszczeniu na placówkach dyplomatycznych oraz o współpracy z innymi rozwiązaniami do późniejszego ominięcia wdrożonych systemów lub ich unieruchomienia. Rozważając taki scenariusz uznano, że zakup tego typu rozwiązania z jednoczesnym upublicznieniem informacji o nim jest bezzasadny (dotyczy postępowań nr BiT-1231/2016 i BIT.WRNIK.22.2015). Podał również, że Organizacja systemu łączności niejawnej nakłada na nas obowiązek ochrony informacji niejawnych, zarówno przetwarzanych w systemie, jak i danych identyfikujących sam system tj. organizację całego systemu oraz wykaz urządzeń.*

W opinii NIK argumentacja zastosowana w celu wykazania istotnego interesu bezpieczeństwa państwa w związku z opisywanymi zamówieniami nie uzasadnia odstąpienia od stosowania ustawy Pzp. Rozpatrując możliwość zastosowania art. 4 pkt 5 ustawy Pzp zamawiający powinien ocenić, czy w danej sprawie występuje interes bezpieczeństwa państwa, czy jest on istotny, oraz czy celu wyłączenia nie da się osiągnąć stosując przepisy tej ustawy. W badanych postępowaniach:

- ochrona interesu publicznego w ramach jawnych postępowań w sprawie zamówień może zostać zapewniona poprzez wybór odpowiedniego trybu postępowania i odpowiednie ukształtowanie warunków udziału w postępowaniu³⁴,
- Ministerstwo w innych, jawnych postępowaniach dotyczących dostaw lub usług związanych z bezpieczeństwem teleinformatycznym upublicznia informacje na temat urządzeń i oprogramowania używanych w Polsce i regionalnych węzłach teleinformatycznych, na przykład:
 - w zamówieniu na Zakup licencji oraz subskrypcji na licencje oprogramowania antywirusowego – Symantec (nr BDG.741.059.2015) podano nazwy stosowanych serwerów zarządzających i aplikacji klienckich firmy Symantec,
 - w zamówieniu na Zakup urządzeń infrastruktury sieciowej podnoszących niezawodność i bezpieczeństwo przesyłanych danych (BDG.741.049.2015), zostały podane modele modułów dla systemu sieciowego i urządzeń odpowiedzialnych za bezpieczeństwo sieci,
 - w zamówieniu na Wsparcie techniczne dla systemów videokonferencyjnych centrali i placówek zagranicznych oraz urządzeń sieci LAN/WAN centrali MSZ i placówek zagranicznych (znak: BDG.741.55.2014), upubliczniono wykaz

³³ Rozbudowa i wsparcie w ramach Kompleksowej Cybernetycznej Tarczy Obronnej (BiT-1231/2016), Wsparcie techniczne i usługi serwisowe dla urządzeń szyfrujących oraz urządzeń serwerowych (BIT-1065/2016), Rozbudowa i wsparcie w ramach Kompleksowej Cybernetycznej Tarczy Obronnej (BIT.WRNIK.22.2015).

³⁴ Na przykład w postępowaniach prowadzonych w trybie przetargu ograniczonego nie zachodzi potrzeba upubliczniania specyfikacji istotnych warunków zamówienia, obejmującej szczegółowy opis przedmiotu zamówienia, a dostęp wykonawców do ewentualnych informacji niejawnych może być ograniczony w związku z wymogiem posiadania poświadczeń bezpieczeństwa.

sprzętu i oprogramowania (nazwę i numer seryjny), w tym odpowiedzialnego za bezpieczeństwo, wraz z określeniem miejsca, w którym są one użytkowane.

- w odniesieniu do zamówień nr BIT.WRNIK.22.2015 i BiT-1231/2016 dostawy dotyczą rozwiązań gotowych, dostępnych powszechnie na rynku (nie są to rozwiązania opracowane dla MSZ),
- dla zamówienia nr BIT-1065/2016 wsparcie i usługi dotyczą sprzętu nabytego w jawnych postępowaniach, a ponadto w systemach służących ochronie informacji niejawnych mogą być wykorzystywane jedynie certyfikowane urządzenia, których wykaz jest jawny i obejmuje rodziny rozwiązań jedynie dwóch producentów,

W związku z powyższym należy uznać, że w wymienionych postępowaniach nie zachodziła potrzeba ochrony istotnego interesu bezpieczeństwa państwa o takim charakterze, który uzasadniałby wyłączenie stosowania ustawy Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 2974-3260)

6. Naruszenie wymogów dotyczących zawierania umów cywilnoprawnych, określonych w zarządzeniu nr 13 z 23 kwietnia 2010 r., w związku ze złożeniem zlecenia wykonania publikacji „O polskim chlebie” drogą e-mailową.

Przekazane wykonawcy drogą e-mailową pismo z dnia 18 maja 2016 r., zawierające zlecenie dokonania dostawy 3000 egzemplarzy publikacji „O polskim chlebie” nie spełniało podstawowych wymogów dla umów cywilnoprawnych, określonych w § 9 zarządzenia nr 13 z dnia 23 kwietnia 2010 r., m.in. dotyczących terminów wykonania umowy czy kar umownych, precyzyjnego opisu przedmiotu umowy, sposobu, miejsca i formy odbioru przedmiotu umowy. Pani Małgorzata Wierzejska, Dyrektor Departamentu Dyplomacji Publicznej i Kulturalnej, podała, że wydatek dotyczył zakupu u wykonawcy, z którym Ministerstwo współpracowało w przeszłości i który dawał gwarancję solidnego wykonania zamówienia.

NIK zwraca uwagę, że przepisy zarządzenia nr 13 z 23 kwietnia 2010 r. nie przewidują zwolnienia z obowiązku jego stosowania ze względu na jakość i długotrwałość współpracy z kontrahentem.

(dowód: akta kontroli str. 2753-2773, 2793-2813)

7. Niezachowanie należytej staranności przy zawieraniu umowy dotyczącej realizacji i emisji dwóch spotów filmowych z wykonawcą, który był reprezentowany przez osoby działające z przekroczeniem pełnomocnictwa.

Umowę nr BDG-585/2016 zawarto z wykonawcą, którego reprezentowały osoby nie posiadające skutecznego pełnomocnictwa do podpisywania tej umowy.

W dniu 4 lipca 2016 r. została zawarta umowa nr BDG-585/2016, dotycząca produkcji i emisji dwóch spotów filmowych. Do dokumentacji dotyczącej zamówienia dołączono kopie pełnomocnictw osób, które podpisały umowę jako reprezentanci wykonawcy. Zakres posiadanych przez te osoby upoważnień do reprezentowania wykonawcy nie obejmował zaciągania zobowiązań odpowiadających wartością wynagrodzeniu przewidzianemu w zawartej umowie, a ponadto osoby te, na podstawie posiadanych pełnomocnictw, nie mogły działać razem ze sobą. Z treści ww. pełnomocnictw wynika więc, że osoby, które podpisały umowę jako przedstawiciele wykonawcy, działały z przekroczeniem udzielonych upoważnień.

Według wyjaśnień Pana Jakuba Wawrzyniaka, Dyrektora Biura Rzecznika Prasowego *W omawianym przypadku zastosowanie znajdują przepisy art. 103 § 1 ustawy Kodeks cywilny (Dz.U. z 2016 r. poz. 380 z późn. zm.) – tj. jeżeli zawierający umowę jako pełnomocnik nie ma umocowania albo przekroczy jego zakres, ważność umowy zależy od jej potwierdzenia przez osobę, w której imieniu umowa została zawarta. Potwierdzenie dokonanych przez wykonawcę – TVP S.A. czynności znajduje potwierdzenie w stanie faktycznym tj. w wykonaniu przedmiotu umowy, zgodnie z jej*

zapisami. Z uwagi na powyższe w ocenie Ministerstwa Spraw Zagranicznych niniejsza umowa nie jest dotknięta wadą nieważności.

Zdaniem NIK, mimo że świadczenie objęte umową zostało w całości spełnione przez wykonawcę i przyjęte przez zamawiającego, nie powinno dochodzić do sytuacji, w której jako reprezentant strony umowy występują osoby niewłaściwie umocowane. Właściwa reprezentacja stron umowy jest nie tylko formalnością, ale może mieć wpływ na skuteczność zawieranych umów.

(dowód: akta kontroli str. 2654-2704)

8. Docelowy poziom miernika realizacji celu podzadania 15.1.1. (*Nie mniej niż 300 skutecznych interwencji w przypadku dyskryminacji lub naruszania praw polskich przedsiębiorców za granicą*) został określony na poziomie minimalnym znacznie poniżej faktycznego wykonania i możliwości finansowania zadania.

W trakcie roku przewidywane wykonanie miernika zwiększono dwukrotnie tj. do nie mniej niż 600 *skutecznych interwencji w przypadku dyskryminacji lub naruszania praw polskich przedsiębiorców za granicą*. Miernik na koniec roku osiągnął wartość 732 tj. 241,0% wartości według ustawy budżetowej i 120,5% wartości po zmianach w ciągu roku. Dla tego podzadania planowano także miernik: *Liczba wystąpień i prezentacji stanowiska RP na forum organizacji systemu Narodów Zjednoczonych i innych organizacji międzynarodowych* na poziomie: 12. Na koniec roku wykonanie tego miernika wyniosło 22, tj. 183,3% planu. Według ustawy budżetowej w podzadaniu 15.1.1. planowano wydatkować 606 462,0 tys. zł, a w ciągu roku podwyższono planowane wydatki łącznie o 150 640,6 tys. zł, tj. o 18,9%. Wykonanie wydatków wyniosło 746 723,1 tys. zł, tj. 98,6% planu po zmianach i 123,1% planu według ustawy budżetowej.

Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego SZ, *Poza inicjatywami podejmowanymi przez MSZ i placówki zagraniczne w tym obszarze, wykonanie miernika jest również zależne od poziomu aktywności polskich przedsiębiorców za granicą. Ponadto, zadanie jest często realizowane na rynkach, gdzie ramy instytucjonalno-prawne prowadzenia biznesu nie są przewidywalne.*

NIK nie kwestionuje argumentów o małej przewidywalności liczby interwencji. Nie zmienia to jednak oceny, że miernik dla podzadania 15.1.1 powinien zostać określony z większą precyzją, a przede wszystkim z uwzględnieniem rzetelnie wyliczonych kosztów. Plan, który zakłada, że za podobną kwotę można zorganizować 300, jak i 600 konsultacji nie jest przydatny jako narzędzie do zarządzania efektywnością wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 2268-2318, 2364-2383, 2467-2470, 2431-2466)

9. Wartość docelowa miernika *Liczba przedstawicielstw dyplomatycznych RP* została określona na różnym poziomie w obowiązującym w 2016 r. w Planie działalności Ministra Spraw Zagranicznych na 2016 r. (97³⁵) i w katalogu budżetu zadaniowego na 2016 r. (98³⁶), co świadczy o niezachowaniu należytej staranności.

Jak podał Dyrektor Generalny SZ, między opracowaniem ostatecznej wersji obu tych dokumentów mija kilka miesięcy, co wpływa na powstanie różnic między tymi dokumentami.

NIK zwraca uwagę, że plan działalności określa zadania do wykonania w danym roku, a budżet w układzie zadaniowym jest źródłem finansowania tych zadań, zatem mierniki określające stopień wykonania celów powinny być określone w obydwóch dokumentach na tym samym poziomie. Brak spójności tych dokumentów ogranicza ich przydatność jako narzędzi systemu kontroli zarządczej.

(dowód: akta kontroli str. 2268-2318, 2413-2419, 2431-2466)

Uwagi dotyczące
kontrolowanej
działalności

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatków budżetu państwa sformułowano uwagę dotyczącą poniesienia wydatku na przygotowanie dokumentacji

³⁵ Dla celu: *Rozwój dwustronnych i wielostronnych stosunków politycznych i gospodarczych.*

³⁶ Dla zadania 15.1.

projektowej i technicznej robót remontowych w przyziemiu budynku przy al. Szucha 23, bez zaplanowania dalszej realizacji przedsięwzięcia.

W dniu 11 kwietnia 2016 r. została zawarta umowa nr BDG-225/2016, której przedmiotem było wykonanie dokumentacji technicznej i projektowej remontu przyziemia budynku przy al. Szucha 23 w Warszawie. Zgodnie z załącznikiem nr 1 do ww. umowy zakres opracowania obejmował pomieszczenia w przyziemiu budynku przy al. Szucha 23, pozostałe po nieistniejącej stolówce pracowniczej oraz nieużytkowanej kuchni. W 2016 r. MSZ poniosło z tytułu wykonania ww. umowy wydatki w wysokości 14,8 tys. zł (wartość całej umowy wynosi 18,5 tys. zł brutto), w związku z wykonaniem projektów wykonawczych, specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót, przedmiarów i kosztorysów inwestorskich. W 2016 i 2017 r. nie zaplanowano robót remontowych na podstawie opracowanej dokumentacji (została odebrana w listopadzie 2016 r.). Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego SZ, *Wysokość posiadanych limitów w planie na 2017 r. na inwestycje krajowe nie pozwoliła na realizację tego zadania w bieżącym roku. W związku z tym zadanie nie zostało uwzględnione w planie zamówień publicznych na 2017 r. Realizacja zadania przewidziana jest w 2018 r.*

W opinii NIK ponoszenie wydatków na przygotowanie przedsięwzięcia bez jednoczesnego zaplanowania dalszej jego realizacji stwarza ryzyko zaistnienia potrzeby dostosowania dokumentacji do ewentualnych zmian w otoczeniu organizacyjno-prawnym oraz dezaktualizacji kosztorysu inwestorskiego. Może to skutkować koniecznością poniesienia dodatkowego wydatku na uaktualnienie dokumentacji.

(dowód: akta kontroli str. 2705-2745)

C. Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez dysponenta części 23 i części 45 rocznych łącznych sprawozdań budżetowych za 2016 r. oraz sprawozdań jednostkowych Ministerstwa (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
- w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2016 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 23 i części 45 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych Ministerstwa (dysponent III stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Przyjęty system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Sporządzone zostały korekty rocznych i za IV kwartał 2016 r. jednostkowych sprawozdań dysponenta głównego i dysponenta III stopnia oraz sprawozdań łącznych dla części 23 (Rb-N w zakresie należności oraz Rb-28, Rb-Z i Rb-BZ1 w zakresie zobowiązań) oraz części 45 (Rb-27, Rb-28, Rb-N w zakresie należności, Rb-Z, Rb-BZ1 w zakresie zobowiązań)³⁷. Korekty wynikały z weryfikacji i aktualizacji sald oraz wpływu dokumentów księgowych, które należało ująć w księgach rachunkowych dotyczących 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 2238-2241, 2320-2334, 3325-3747, 3749-4074, 4138-4202)

³⁷ Sprawozdania zostały skorygowane w dniu 3 kwietnia 2017 r., z wyjątkiem sprawozdania Rb-BZ1, które zostało skorygowane 5 kwietnia 2017 r.

W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 22 kwietnia 2016 r. po kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r., NIK sformułowała wniosek dotyczący zaktualizowania *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*. Wniosek ten został zrealizowany. Kontrola wykazała, że zaktualizowano załączniki do ww. instrukcji, dotyczące m.in. zasad sporządzania sprawozdań, a objęte kontrolą sprawozdania budżetowe sporządzano zgodnie z przyjętymi zasadami.

(dowód: akta kontroli: str. 2810-2817)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawozdawczości nie stwierdzono nieprawidłowości i nie sformułowano uwag

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁸, wnosi o:

- 1) zapewnienie terminowego rozliczania udzielonych dotacji;
- 2) zapewnienie niezwłocznego egzekwowania należności od beneficjentów dotacji;
- 3) planowanie przewidzianych do realizacji zadań inwestycyjnych na podstawie aktualnych programów inwestycji;
- 4) zapewnienie rzetelnego nadzoru nad przygotowaniem i realizacją inwestycji krajowych;
- 5) zapewnienie mechanizmów skutecznego nadzoru i kontroli nad efektywnością realizacji planów w układzie zadaniowym;
- 6) wyeliminowanie przypadków nieprawidłowego stosowania przesłanek określonych w art. 4 pkt 5 ustawy Pzp;
- 7) zapewnienie mechanizmów gwarantujących ujmowanie w zawieranych umowach elementów określonych w zarządzeniu Ministra SZ nr 13 z 23 kwietnia 2010 r.;
- 8) wyeliminowanie przypadków nierzetelnego weryfikowania pełnomocnictw do zawierania umów w imieniu wykonawcy.

³⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski

.....
podpis