



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP.411.003.01.2016  
I/16/003

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa  
T +48 22 444 56 92, F +48 22 444 55 94  
kgp@nik.gov.pl  
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	I/16/003 – Funkcjonowanie wybranych Wydziałów Promocji, Handlu i Inwestycji Ambasad i Konsulatów RP <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	1. Jolanta Roter, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KGP/76/2016 z dnia 16 listopada 2016 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-2)</p> 2. Lidia Różycka, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/77/2016 z dnia 16 listopada 2016 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 3-4)</p>
Jednostka kontrolowana	Wydział Promocji Handlu i Inwestycji Ambasady RP we Francji <sup>2</sup> 86, rue de la Faisanderie, 75116 Paryż
Okres objęty kontrolą	1 stycznia 2015 r. – 30 września 2016 r. <sup>3</sup>
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pani Katarzyna Kuza, pełniąca obowiązki Kierownika – od 1 marca 2016 r. W okresie od dnia 28 lutego 2012 r. do dnia 29 lutego 2016 r. Kierownikiem WPHI był Pan Janusz Pieńkowski. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 5-11)</p>

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia<sup>4</sup> pozytywnie planowanie oraz wykonanie przez WPHI zadań promocyjnych oraz rzetelność i terminowość sporządzania sprawozdań, w tym budżetowych. Negatywnie NIK ocenia natomiast sposób prowadzenia gospodarki finansowej Wydziału. Przy wykonywaniu budżetu WPHI dopuszczono do istotnych nieprawidłowości, w tym działań wskazujących na wystąpienie znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych, zarówno w zakresie gromadzenia dochodów z wynajmu pokoi gościnnych, jak i dokonania wydatku związanego z udzieleniem zamówienia publicznego na modernizację systemu ogrzewania w budynku biurowym. Nie były dokonywane bieżące analizy stopnia wykonania planu finansowego w poszczególnych paragrafach wydatków, a przez to nie było stosownej reakcji na sytuacje wyczerpywania się ustalonego limitu wydatków. Dopuszczono także do nieprawidłowego przeznaczenia dochodów (aczkolwiek relatywnie małej kwoty) na wydatki poniesione w Wydziale. Ponadto w gospodarce finansowej Wydziału nie przestrzegano niektórych uregulowań wewnętrznych, w tym związanych z eksploatacją samochodów służbowych oraz ewidencjonowaniem dowodów księgowych. Niecelowy był brak reakcji Kierownika Wydziału na dezaktualizację *Regulaminu organizacyjnego* WPHI oraz niezgodność innych uregulowań wewnętrznych Wydziału z aktami normatywnymi wyższego rzędu.

<sup>1</sup> Wydziały Promocji Handlu i Inwestycji Ambasad i Konsulatów RP, podlegają ministrowi właściwemu do spraw gospodarki w zakresie merytorycznym, finansowym i kadrowym. Ministrem właściwym do tych spraw od dnia 16 listopada 2015 r. był Minister Rozwoju, a od dnia 29 września 2016 r. Minister Rozwoju i Finansów. Poprzednio (od dnia 6 grudnia 2012 r. do dnia 16 listopada 2015 r.) działem gospodarka kierował Minister Gospodarki.

<sup>2</sup> Dalej: WPHI, Wydział lub Placówka.

<sup>3</sup> Z uwzględnieniem zdarzeń zaistniałych przed i po datach granicznych, o ile miały one wpływ na ocenę badanej problematyki.

<sup>4</sup> 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.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Organizacja WPHI

Opis stanu faktycznego

Wydział działał na podstawie Statutu, nadanego zarządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 8 grudnia 2011 r. w sprawie statutu jednostki budżetowej – Wydziału Promocji Handlu i Inwestycji Ambasady RP z siedzibą w Paryżu. Przedmiotem działalności Wydziału była promocja gospodarcza (szczególnie polskiego eksportu) oraz promocja inwestycji (we współpracy z podmiotami, do zadań których należała informacja gospodarcza i popieranie inwestycji). Oprócz realizacji zadań statutowych, pracownicy WPHI prowadzili obsługę administracyjną Zespołu Ministra Gospodarki w Stałym Przedstawicielstwie RP przy Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD).

Szczegółowy zakres zadań i tryb działania oraz organizację wewnętrzną WPHI określał *Regulamin organizacyjny WPHI*<sup>5</sup> zatwierdzony przez Ministra Gospodarki w dniu 8 października 2007 r. Zgodnie z § 1 pkt. 2 *Regulaminu* kompetencje terytorialne Wydziału obejmowały obszar Francji metropolitarnej oraz jej departamentów i terytoriów zamorskich<sup>6</sup>, a także Monako.

W § 4 *Regulaminu* ustalono, że w skład Wydziału wchodziło dziewięć stanowisk pracy, w tym jedno przeznaczone dla osoby zatrudnionej w niepełnym wymiarze czasu pracy (osiem i pół etatu):

- kierownik wydziału,
- dwa stanowiska ds. promocji eksportu i inwestycji,
- dwa stanowiska ds. administracyjno-finansowych,
- dwa stanowiska ds. intendencji,
- jedno stanowisko ds. sekretariatu
- jedno stanowisko ds. informatyki (0,5 etatu).

Według stanu na dzień 1 stycznia 2015 r. w Wydziale, na podstawie umów o pracę, zatrudnionych było osiem osób: pięciu pracowników mianowanych (Kierownik Wydziału–Radca Minister, dwóch I sekretarzy w pionie promocyjno-handlowym, I sekretarz-kierownik administracyjno-finansowy oraz intendent), a także trzech pracowników niemianowanych, tzw. ryczałtowych (specjalista w dziale administracyjno-budżetowym i dwóch referentów).

W 2015 r. Departament Jednostek Nadzorowanych i Podległych Ministerstwa Gospodarki (DNP) wyraził zgodę na zatrudnienie w pełnym wymiarze czasu pracy pracownika ryczałtowego na stanowisku referenta<sup>7</sup>, początkowo na okres próbny od dnia 18 maja 2015 r. do dnia 17 sierpnia 2015 r., a następnie<sup>8</sup> na czas określony od dnia 18 sierpnia 2015 r. do dnia 31 lipca 2016 r. W dniu 26 listopada 2015 r.<sup>9</sup> Departament ten poinformował natomiast WPHI, że Minister Gospodarki przyznał dla Wydziału na 2015 r. łącznie siedem i pół etatu, tj. o jeden etat mniej niż przewidywał *Regulamin*, w tym: trzy etaty w pionie promocyjno-handlowym, dwa etaty w pionie ds. administracyjno-finansowych i księgowości oraz dwa i pół etatu objętego tzw. ryczałtem krajowym. Informacja ta była niespójna z planem finansowym Wydziału na 2015 r., w którym zabezpieczone były środki na sfinansowanie zatrudnienia pracowników na dziewięciu etatach. Ponadto jeden z przyznaných etatów (ds. księgowości) nie miał być etatem dla pracownika mianowanego tylko dla objętego ryczałtem krajowym.

<sup>5</sup> Dalej: *Regulamin*.

<sup>6</sup> Guadeloupe, Guyanne Francaise, Martinique, Reunion, Mayotte, Nouvelle Caledonie, Polynesie Francaise, Sant-Pierre et Miquelon i Wallis et Futuna.

<sup>7</sup> Pismo znak: DNP-II-121-334/15 z 12 maja 2014 r.,

<sup>8</sup> Pismo znak: DNP-II-121-650/15 z 31 lipca 2015 r.

<sup>9</sup> Znak: DNP-II-112-2/15.

Na niezgodność liczby etatów zatwierdzonych przez Ministra Gospodarki na 2015 r. z ustalonymi w planie finansowym środkami na wynagrodzenia Kierownik Wydziału zwrócił uwagę Departamentu w piśmie z 17 grudnia 2015 r.<sup>10</sup>. W piśmie tym zaproponowano dostosowanie w 2016 r. struktury zatrudnienia w WPHI w sposób gwarantujący realizację zadań. Według Wydziału optymalna struktura obejmowałaby trzy etaty w pionie promocyjno-handlowym, tj. kierownik i dwóch I sekretarzy, dwa etaty w pionie ds. administracyjno-finansowych (I sekretarz ds. administracyjnych oraz intendent/kierowca), a także trzy i pół etatu dla pracowników objętych ryczałtem krajowym (ekspert ds. księgowości, referent ds. sekretariatu, referent ds. intendentury i - w wymiarze 0,5 etatu - referent dla prowadzenia kasy Wydziału oraz wsparcia pionu promocyjno-handlowego).

W odpowiedzi z dnia 3 grudnia 2015 r.<sup>11</sup> Ministerstwo poprosiło o przedstawienie propozycji umożliwiającej dostosowanie stanu zatrudnienia do zatwierdzonych siedmiu i pół etatów. Wydział zaproponował trzy etaty w pionie promocyjno-handlowym (kierownik wydziału i dwóch I sekretarzy), dwa etaty w pionie ds. administracyjno-finansowych (I sekretarz ds. administracyjnych i intendent/kierowca) oraz dwa i pół etatu w ramach ryczałtu krajowego (ekspert ds. księgowości, referent ds. intendentury – opiekun pokoi gościnnych i pół etatu referent – zastępowanie pracownika sekretariatu). Na propozycje tę WPHI nie otrzymało odpowiedzi.

Z dniem 29 lutego 2016 r. odwołany został ze stanowiska Kierownik WPHI, a kierowanie Wydziałem od 1 marca 2016 r. powierzono pracownikowi zatrudnionemu na stanowisku I sekretarza w pionie promocyjno-handlowym<sup>12</sup>.

Według stanu na dzień 30 września 2016 r. w Wydziale na podstawie umów o pracę na siedmiu etatach, tj. o jeden i pół etatu mniej niż przewidywał *Regulamin*, zatrudnionych było siedem osób:

- czterech pracowników mianowanych (dwóch I sekretarzy w pionie promocyjno-handlowym, w tym jeden kierujący Wydziałem, I sekretarz - kierownik administracyjno-finansowy i intendent)
- trzech pracowników ryczałtowych (ekspert w dziale administracyjno-budżetowym oraz dwóch referentów; z jednym z nich rozwiązano umowę o pracę z dniem 31 października 2016 r.).

(dowód: akta kontroli str. 5, 11-40, 46-47, 709)

Każdy z pracowników w okresie objętym kontrolą (1 styczeń 2015 r.-30 wrzesień 2016 r.) miał indywidualne, zatwierdzone przez kierownika WPHI Karty Pracy, w których określone były zakresy obowiązków, podporządkowanie oraz sposób wykonywania zastępstwa.

*Regulamin* od jego zatwierdzenia (w dniu 8 października 2007 r.) do końca III kwartału 2016 r. nie był aktualizowany. W dniu 9 maja 2014 r. WPHI przekazało swoje uwagi do przygotowanego w MG tzw. modelowego projektu regulaminu<sup>13</sup>. Postulowano wprowadzenie zapisów dających większą elastyczność w organizacji stanowisk pracy w Wydziale i możliwość kształtowania zakresu obowiązków w zależności od potrzeb, aktualnej sytuacji kadrowej i kompetencji pracowników. Poza powyższym modelowym projektem Wydział otrzymywał jedynie pisma informujące o ilości stanowisk zaakceptowanych przez Ministra Gospodarki na dany rok.

(dowód: akta kontroli str. 89-159, 1419, 1421)

WPHI, stosownie do postanowień art. 10 *ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości*<sup>14</sup>, posiada politykę rachunkowości zatwierdzoną w dniu 1 marca 2012 r., a następnie zmienioną w dniu 2 października 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1023-1128)

<sup>10</sup> Znak: WPHI/PR/2014/15. ryczałtu krajowego (ekspert ds. księgowości, referent ds. sekretariatu, referent ds. intendentury i 0,5 referent – 0,25 etatu prowadzenie kasy i 0,25 etatu wsparcie dla pionu promocyjno-handlowego).

<sup>11</sup> Pismo znak: DNP-II-112-2/15.

<sup>12</sup> Pismo znak: DNP-II-121/78/1/2016 z 17 lutego 2016 r.

<sup>13</sup> Pismo znak: WPHI/PR/552/14.

<sup>14</sup> Dz. U. z 2016 r. Nr 152, poz. 1047, ze zm., dalej *uor*

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

1. Wydział działał w oparciu o nieaktualny *Regulamin organizacyjny*. Zgodnie z §2 pkt.1 nadzór nad Wydziałem w zakresie spraw merytorycznych sprawuje Departament Instrumentów Wsparcia Ministerstwa Gospodarki. Od dnia 4 marca 2016 r., w związku z wejściem w życie zarządzenia Ministra Rozwoju z dnia 3 marca 2016 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Rozwoju<sup>15</sup>, kompetencje nadzorcze nad WPHI przypisane zostały Departamentowi Współpracy Międzynarodowej (§ 51 pkt.7).

Organizacja wewnętrzna WPHI była niezgodna z postanowieniami Regulaminu. Zakresy obowiązków trzech zatrudnionych w Wydziale osób (eksperta, referenta i intendenta) nie miały odzwierciedlenia w opisach stanowisk pracy zawartych w Regulaminie. W dniu 4 sierpnia 2016 r. podpisana została przez kierownika Wydziału Karta pracy dla osoby zatrudnionej na stanowisku eksperta<sup>16</sup> w dziale administracyjno-budżetowym. Regulamin nie wyodrębniał w ramach WPHI działów, ani nie przewidywał stanowiska eksperta. Zakres obowiązków powierzony tej osobie obejmował sprawy związane z gospodarką finansową i księgowością, w tym m.in. prowadzenie księgowości syntetycznej i analitycznej oraz opracowywanie okresowej sprawozdawczości finansowej i projektu budżetu, a także sprawdzanie rachunków do wypłat. Ten zakres obowiązków określony został w *Regulaminie* dla stanowiska pracy ds. administracyjno-finansowych. Jednakże osoba zatrudniona na tym stanowisku powinna również administrować majątkiem trwałym i ruchomym oraz dokonywać zakupów materiałów i sprzętów, a także zapewniać należyte i bezpieczne funkcjonowanie pomieszczeń biurowych oraz mieszkań pracowniczych i pokoi gościnnych. Tymczasem zadania administracyjne znalazły się w zakresie obowiązków osoby zatrudnionej na stanowisku referenta (obsługa gości mieszkających w pokojach WPHI i sekretariatu Wydziału). Osoba zatrudniona na stanowisku intendenta (pracownik mianowany) w zakresie swoich obowiązków miała prowadzenie kasy WPHI i Zespołu Ministra Gospodarki przy Stałym Przedstawicielstwie RP przy OECD, co nie znajdowało podstawy w *Regulaminie*.

Według wyjaśnień Kierownika WPHI<sup>17</sup>, kierownik Wydziału rozliczany jest z realizacji konkretnych zadań promocyjnych (realizacja mierników). W związku z tym podział pracy i obsadzenie poszczególnych stanowisk pracy realizowane jest w zależności od potrzeby i charakteru zadań nakładanych na Wydział. Ponadto, według tych wyjaśnień, stan zatrudnienia, choć niezgodny z *Regulaminem*, był każdorazowo zatwierdzany przez Ministerstwo Gospodarki, a następnie Ministerstwo Rozwoju. Zatwierdzona liczba etatów pracowników mianowanych i ryczałtowych w maksymalnym możliwym stopniu dostosowana jest do zapewnienia płynnego funkcjonowania Wydziału i realizacji powierzonych zadań, przy jednoczesnym wykorzystaniu kompetencji zawodowych i potencjału pracowników. W ocenie NIK wyjaśnienia te nie mogą stanowić uzasadnienia praktycznego zaniechania działań zmierzających do zapewnienia faktycznej spójności organizacji Wydziału z podstawowym dokumentem normatywnym ustalającym tę organizację.

(dowód: akta kontroli str. 17-21, 68-69, 76-77, 122-123,, 1421)

2. Polityka rachunkowości WPHI, wprowadzona zarządzeniem wewnętrznym Kierownika Wydziału nr 4 z dnia 2 października 2015 r. w sprawie zasad (polityki) rachunkowości w WPHI Ambasady RP w Paryżu, nie zawiera przyjętych metod wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego. Konieczność ustalenia tych elementów wynika z art. 10 ust.1 pkt 2 *uor*. Według wyjaśnień Kierownika Wydziału<sup>18</sup>, potwierdzających wskazane braki w polityce rachunkowości, *przeprowadzona w roku ubiegłym kontrola wewnętrzna Biura Audytu MG nie wskazała na konieczność wprowadzenia takiej praktyki*. W WPHI – według wyjaśniającej - nie zdarzają się bowiem sytuacje, w których należy wycenić składnik majątkowy, a nowo zakupione środki wprowadzane są do ksiąg na podstawie ceny na fakturze. NIK nie podziela argumentacji Kierownika Wydziału. Zasady rachunkowości nie są bowiem dokumentem instrukcyjnym dotyczącym wybranych,

<sup>15</sup> Dz. Urz. Ministra Rozwoju, poz.8.

<sup>16</sup> Do dnia 31 grudnia 2015 r. na stanowisku specjalisty.

<sup>17</sup> Pismo znak: WPHI/KKz-PR/2073/2016/927 z 30 listopada 2016 r.

<sup>18</sup> Ibidem

najczęściej powtarzających się operacji gospodarczych, lecz zbiorem zasad umożliwiających trafne zaewidencjonowanie każdej operacji gospodarczej, bez względu na to, jak często w praktyce danej jednostki operacja taka się pojawia.

(dowód: akta kontroli str. 1023-1037, 1574, 1577)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

1. Zgodnie z pkt. 6.1 w związku z pkt. 8 *Porozumienia z dnia 7 lutego 2006 r. między Ministrem Gospodarki a Ministrem Spraw Zagranicznych w sprawie ustanowienia dyplomacji ekonomicznej*<sup>19</sup> plany pracy (promocji) obowiązujące w WPHI powinny zostać zatwierdzone również przez Ministra Spraw Zagranicznych. Zgodnie z pkt. 6.2. w związku z pkt. 8 *Porozumienia* Minister Spraw Zagranicznych powinien otrzymywać sprawozdania z działalności WPHI, a ich ocenę Minister Gospodarki powinien uzgodnić z Ministrem Spraw Zagranicznych. Ponadto w myśl pkt. 6.2 – 6.5 w związku z pkt. 8 *Porozumienia* kierownik WPHI powinien być informowany o planach pracy, realizacji zadań i sprawozdaniach z pracy Wydziału Ekonomicznego Ambasady<sup>20</sup>. Natomiast w myśl §14 pkt. 5 Wewnętrznego Regulaminu Organizacyjnego Ambasady Rzeczypospolitej Polskiej w Republice Francuskiej<sup>21</sup> Kierownik WPHI przekłada ambasadorowi tylko kopię rocznego sprawozdania z działalności Wydziału, przesłanego do MG.

Według wyjaśnień Kierownika WPHI<sup>22</sup> współpraca ministra właściwego do spraw gospodarki z Ministrem Spraw Zagranicznych w zakresie uzgadniania i oceny planów pracy WPHI regulowana i realizowana jest poza kompetencjami Wydziału. WPHI nie otrzymało żadnych wytycznych szczegółowych w zakresie koordynacji działalności z Ministerstwem Spraw Zagranicznych czy Ambasadą RP w Paryżu. Działania promocyjne WPHI koordynowane są w ramach współpracy roboczej z Ambasadorem i podlegającymi mu Wydziałami, a koordynacja odbywa się podczas cotygodniowych narad kierowników Wydziałów, a w razie realizacji wspólnych przedsięwzięć przenoszona jest na poziom współpracy bezpośredniej. Informacje na temat realizacji rocznych zadań WPHI przekazywane są, jako wkład do sprawozdania z działalności Ambasady RP w Paryżu – raz w roku bądź częściej (na życzenie). Natomiast informacje dotyczące planów działalności, realizacji zadań i sprawozdań rocznych Wydziałów Ekonomicznych nie były przekazywane WPHI. Informacje o charakterze bieżącym lub krótkoterminowym pozyskiwane były w formie ustnej podczas cotygodniowych narad u Ambasadora. Kierownik WPHI kilkakrotnie zwracał się do Kierownika Wydziału Ekonomicznego w trybie roboczym o przekazywanie takich informacji lub przynajmniej informacji z pogranicza właściwości ministra właściwego ds. zagranicznych i ministra właściwego ds. gospodarki. Każdorazowo odmawiano przekazania informacji, z komentarzem, iż tego rodzaju informacje mają charakter wewnętrzny i udostępnianie są wyłącznie w ramach obiegu pomiędzy podmiotami MSZ.

NIK potwierdza, że faktycznie odnośna treść *Porozumienia* nie została implementowana przez Ministra Gospodarki do przepisów regulujących zasady planowania i realizacji przedsięwzięć promocyjnych przez WPHI, a stosowne wymogi wynikające z jego treści nie były przez ministra egzekwowane. W tej sytuacji NIK nie przypisuje Kierownikowi WPHI odpowiedzialności za niewykonywanie obowiązków planistycznych i sprawozdawczych w zakresie określonym w *Porozumieniu*.

(dowód: akta kontroli str. 1417-1422)

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK niecelowy był brak reakcji Kierownika Wydziału na dezaktualizację *Regulaminu organizacyjnego*. Niestabilna była sytuacja kadrowa Wydziału, aczkolwiek wpływ na tę sytuację miały wyłącznie decyzje kadrowe podejmowane poza WPHI. Uchybieniem Kierownika Wydziału było natomiast ustalanie zakresów obowiązków niektórych pracowników w sposób odbiegający od postanowień *Regulaminu*, aczkolwiek NIK przychyliła się do poglądu Kierownika Wydziału, że taki sposób kształtowania obowiązków pracowniczych odpowiadał potrzebom zapewnienia sprawnej pracy Wydziału.

<sup>19</sup> Dalej: *Porozumienie*.

<sup>20</sup> Dalej: WE.

<sup>21</sup> Z 14 grudnia 2009 r. a także §15 pkt. 4 Wewnętrznego Regulaminu Organizacyjnego Ambasady Rzeczypospolitej Polskiej w Republice Francuskiej zatwierdzonego 16 marca 2016 r. Dalej: Regulamin ambasady.

<sup>22</sup> Pismo znak: WPHI/KKz-PR2073/2016/927 z 30 listopada 2016 r.

## 2. Planowanie i realizacja zadań promocyjnych

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z punktem 3 *Zasad działalności promocyjnej wydziałów promocji handlu i inwestycji WPHI* na lata 2012-2015 projekt planu działalności promocyjnej<sup>23</sup> na rok 2015 r. powinien zostać przekazany do Ministerstwa Gospodarki do zatwierdzenia w terminie do 10 listopada 2014 r., natomiast projekt planu na 2016 r. – w myśl *Zasad działalności promocyjnej WPHI* z dnia 24 września 2015 r.<sup>24</sup> - do dnia 12 października 2015 r.

Projekty planów działalności promocyjnej w układzie zadaniowym powinny być natomiast przekazane odpowiednio: do 21 września 2014 r. oraz do 12 października 2015 r. (w 2015 r. był to dokument pn. Mierniki działalności promocyjnej – załącznik nr 2 do *Zasad* z 2015 r.).

W dniu 30 października 2014 r. Wydział otrzymał Zadania Ogólne na 2015 r. dla Wydziałów Promocji Handlu i Inwestycji, a w dniu 3 listopada 2014 r. Zadania szczegółowe na 2015 r. dla Wydziałów Promocji Handlu i Inwestycji.

Projekt planu promocji na 2015 r. przekazany został w dniu 17 listopada 2014 r., tj. siedem dni po wyznaczonym terminie. Projekt ten został następnie skorygowany, stosownie do przyznanej kwoty wydatków promocyjnych 77,5 tys. euro, i ponownie przekazany w dniu 10 grudnia 2014 r. Projekt planu promocji w ujęciu zadaniowym przekazany został natomiast w dniu 18 września 2014 r.

Plan promocji na 2015 r. (zatwierdzony w dniu 6 lutego 2015 r.) ustalał, że w dziale 500 *Handel* w rozdziale 50005 *Promocja eksportu* wydatki wyniosą 77,5 tys. euro, w tym na realizację zadań promocyjnych 69,4 tys. euro oraz na zakupy inwestycyjne 8,1 tys. euro.

W grupie I (*Przedsięwzięcia promocyjne*) zaplanowano wydatkowanie 55,5 tys. euro, m.in. na organizację stoisk informacyjno-promocyjnych na sześciu imprezach targowych, wizytację 17 innych targów oraz organizację czterech seminariów. W grupie II (*Przetwarzanie informacji*) ujęta była edycja biuletynu ekonomicznego (0,5 tys. euro). W ramach grupy III (*public relations*) zamierzano opublikować artykuł promocyjny w jednym z katalogów firm oraz prowadzić dystrybucję innych materiałów promocyjnych (1,3 tys. euro). Grupa IV (*Bezpośrednia obsługa przedsiębiorców*) obejmowała m.in. obsługę i promocję gospodarczych misji samorządowych oraz forum biznesowe i spotkania promocyjne (9,1 tys. euro). W grupie V (*Inne działania w zakresie rozwoju dwustronnej współpracy gospodarczej*) ujęte zostało forum gospodarcze na temat atrakcyjności inwestycyjnej Polski (3 tys. euro). Kwota 8,1 tys. euro przeznaczona była na zakupy sprzętu fotograficznego (1,5 tys. euro) oraz wideo-projekcyjnego (6,6 tys. euro).

W ciągu roku plan promocji był czterokrotnie zmieniany.

- W dniu 13 lutego 2015 r. Kierownik Wydziału wystąpił o zgodę za zorganizowanie dodatkowego stoiska na imprezie targowej, nieprzewidzianej w planie pierwotnym. Korekta ta nie powodowała wzrostu ani zmiany struktury kosztów.
- W kwietniu 2015 r. dokonane zostało przeniesienie kwoty 3 tys. euro z grupy V do grupy III w związku z rezygnacją organizatorów z przeprowadzenia forum biznesowego. Zwolnione środki miały zostać przeznaczone na opublikowanie wkładki biznesowej we francuskim tygodniku ekonomicznym.
- W czerwcu 2015 r. WPHI otrzymało dodatkowe 7 tys. euro na organizację stoiska na targach motoryzacyjnych (w grupie I).
- We wrześniu 2015 r. plan finansowy zmniejszony został w pozycji zakupy inwestycyjne o kwotę 90,89 euro pozostałą po zrealizowaniu planu rzeczowego zakupów.

Ostateczny limit wydatków na promocję w planie finansowym po zmianach wyniósł 84 409,11 euro.

<sup>23</sup> Dalej także: plan promocji.

<sup>24</sup> Weszły w życie z dniem 1 stycznia 2016 r. W części dotyczącej projektu planu działalności promocyjnej oraz mierników działalności promocyjnej na 2016 r., zasady obowiązywały od 30 września 2015 r.

Plan działalności promocyjnej w układzie zadaniowym na 2015 r. sporządzony został zgodnie z obowiązującym wzorem i obejmował cztery cele szczegółowe, dla których ustalono siedem mierników realizacji:

- C1 *Promocja polskich produktów i usług*, z miernikami: *Ilość stoisk na imprezach targowo-wystawienniczych*, plan 5, wykonanie 8 oraz *Liczba udzielonych odpowiedzi na zapytania*, plan 1100, wykonanie 1119;
- C2 *Pomoc przedsiębiorcom w nawiązywaniu kontaktów handlowych*, z miernikami: *Liczba ofert, informacji wprowadzonych do portalu Promocji Eksportu*, plan 1300, wykonanie 1059; *Ilość misji obsługiwanych przez WPHI*, plan 10, wykonanie 7;
- C3 *Kształtowanie pozytywnego wizerunku Polski jako kraju atrakcyjnego gospodarczo i inwestycyjnie*, z miernikami: *Ilość imprez z zakresu public relations*, plan 30 wykonanie 16 oraz *Ilość seminariów/konferencji*, plan 20, wykonanie 11.
- C4 *Poszukiwanie nisz rynkowych na rynku* z miernikiem *Ilość informacji i opracowań branżowych*, plan 50, wykonanie 95.

Łącznie z zaplanowanych 2 515 imprez promocyjnych, wykonano 2 315 tj. 92%, wydatkując 84 119,55 euro, tj. 99,7% planu. Kierownik WPHI<sup>25</sup>, ze względu na objęcie stanowiska z dniem 1 marca 2016 r., nie posiadał wiedzy odnośnie przyczyn niskiego poziomu realizacji mierników w 2015 r. .

(dowód: akta kontroli str. 182-248, 337-360, 1430, 2077 )

Zadania Ogólne na 2016 r. dla Wydziałów Promocji Handlu i Inwestycji zostały Wydziałowi przekazane w dniu 2 listopada 2015 r.<sup>26</sup>, a Zadania Szczegółowe na 2016 r. dla Wydziałów Promocji Handlu i Inwestycji mailem z 12 listopada 2015 r. tj. odpowiednio: siedem oraz 27 dni po terminie, w którym Wydział zobowiązany był przekazać do Ministerstwa plany promocji na 2016 r.

Projekt planu promocji na 2016 r. przesłany został do Ministerstwa Gospodarki w dniu 19 października 2015 r.<sup>27</sup>, tj. cztery dni robocze po terminie określonym w Zasadach z 2015 r., a korekta projektu w dniu 12 listopada 2015 r. Korekta była niezbędna ze względu na porozumienie zawarte pomiędzy MG, Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Agencją Rynku Rolnego, zgodnie z którym WPHI nie ponosiły kosztów za wynajem i zabudowę powierzchni wystawienniczej, o ile uczestniczyły w stoisku organizowanym przez Agencję na międzynarodowych imprezach targowych promujących polską żywność.

Środki pierwotnie proponowane przez Wydział na sfinansowanie najmu i zabudowy powierzchni wystawienniczej na Targach SIAL (branża rolno-spożywcza – wydarzenie flagowe Wydziału) w kwocie 6 tys. euro, zaplanowano na inne działania promocyjne na imprezach targowych.

Projekt planu promocji w ujęciu zadaniowym przekazany został w dniu 12 października 2015 r.

Plan promocji na 2016 r., zatwierdzony w dniu 23 marca 2016 r., zakładał realizację zadań o łącznych kosztach 73,35 tys. euro, w tym: w grupie I m.in. dziewięć stoisk na imprezach targowych, wizytacje targów oraz seminaria i spotkania biznesowe (60,15 tys.euro), w grupie II publikację biuletynu ekonomicznego o Polsce (0,5 tys.euro), w grupie III artykuł promocyjny w katalogu firm, dystrybucję materiałów promocyjnych i udziału w spotkaniach promocyjnych (2,3 tys.euro), w grupie IV m.in. promocję regionów Polski, promocję polskich specjalności spożywczych, nagrody dla najlepszych eksporterów do Francji (7,4 tys. euro), a w grupie V - seminarium na temat możliwości inwestycyjnych w Polsce (2 tys. euro). Zaplanowano również 1 tys. euro na zakup systemu nagłaśniającego do sali konferencyjnej.

Do końca III kwartału 2016 r. Plan promocji został dwukrotnie zmieniony.

<sup>25</sup> Pismo znak: WPHI/KKz/2137/2016/935 z 6 grudnia 2016 r.

<sup>26</sup> Znak: DPD-V-53190-1/1/15.

<sup>27</sup> Znak: WPHI/MJP-KKz/2015/1080.

- W dniu 6 maja 2016 r. Kierownik WPHI wystąpił do Ministerstwa Gospodarki o wyrażenie zgody na wykorzystanie zwolnionych środków w grupie I (po rezygnacji Polskiej Organizacji Turystycznej ze współorganizowania stoiska na targach myśliwskich) na działania promocyjne w ramach imprez towarzyszących mistrzostwom Europy w piłce nożnej (bez zmiany struktury kosztów). Zgoda została wyrażona.
- Zmiana zaproponowana w dniu 16 września 2016 r. dotyczyła przede wszystkim wprowadzenia nowego przedsięwzięcia (stoisko na targach przemysłu lotniczego i kosmicznego) w zamian za projektowane wcześniej stoisko na targach łowieckich, bez zmiany łącznego limitu wydatków na promocję oraz drobnych przesunień środków pomiędzy grupami planu. MG nie zgłosiło zastrzeżeń do tej propozycji.

Plan działalności promocyjnej w układzie zadaniowym na 2016 r. sporządzony został zgodnie z obowiązującym wzorem i obejmował cztery cele szczegółowe, dla których ustalono osiem mierników realizacji:

- C1 *Promocja polskich produktów i usług*, z miernikami: *Ilość stoisk na imprezach targowo-wystawienniczych*, plan 9, wykonanie 3 oraz *Liczba udzielonych odpowiedzi na zapytania*, plan 1100, wykonanie 708;
- C2 *Pomoc przedsiębiorcom w nawiązywaniu kontaktów handlowych*, z miernikami: *Liczba ofert, informacji wprowadzonych do portalu Promocji Eksportu*, plan 900, wykonanie 644; *Ilość misji obsługiwanych przez WPHI*, plan 4, wykonanie 5; *Ilość spotkań B2B organizowanych przy współudziale WPHI*, plan 6, wykonanie 8.
- C3 *Kształtowanie pozytywnego wizerunku Polski jako kraju atrakcyjnego gospodarczo i inwestycyjnie*, z miernikami: *Ilość imprez z zakresu public relations*, plan 20, wykonanie 10, oraz *Ilość seminariów/konferencji*, plan 20 wykonanie 9.
- C4 *Poszukiwanie nisz rynkowych na rynku* z miernikiem *Ilość informacji i opracowań branżowych*, plan 50, wykonanie 70

Łącznie z zaplanowanych 2109 imprez promocyjnych, wykonano 1393, tj. 69%, wydając 47 291,17 euro, co stanowiło 64,48% przyznanej kwoty (73 350 euro).

(dowód: akta kontroli str. 558–564, 575-580, 585-604, 680-700, 1425,1430, 2077-2078)

Łączne wydatki na catering, zakupy recepcyjne i lunche/kolacje biznesowe w 2015 r. wyniosły 6 534,02 euro, co stanowiło 7,8% ogółu wydatków na zadania promocyjne w 2015 r. (84 119,55 euro). Do 30 września 2016 r. wydatki te wyniosły 2 772,9 euro, tj. 5,8% ogółu wydatków na zadania promocyjne (47 297,14 euro).

(dowód: akta kontroli str. 48)

Szczegółową kontrolą objęto całość wydatków poniesionych na zadania promocyjne w pierwszym kwartale 2015 r. i 2016 r. (kwartały o najwyższych łącznych wydatkach). Skontrolowano wydatki na kwotę 48 169,86 euro w tym w 2015 r. na kwotę 27 234,93 euro (tj. 35,6% kwoty wydatkowanej na promocję w 2015 r.) i w 2016 r. na kwotę 20 938,68 euro (tj. 44,2% kwoty wydatkowanej na promocję w III kwartałach 2016 r.). Wydatki były ponoszone celowo i legalnie oraz mieściły się w Katalogu wydatków ustalonym w Zasadach z 2012 r. i z 2015 r. Skontrolowane wydatki zostały zakwalifikowane do odpowiednich grup przedsięwzięć promocyjnych.

Ponadto kontrolą objęto, losowo wybraną z ewidencji, próbę 30 usług świadczonych na rzecz przedsiębiorców w latach 2015-2016 (I-III kwartał). Wszystkie skontrolowane usługi mieściły się w *Katalogu standardowych usług świadczonych nieodpłatnie na rzecz polskich przedsiębiorców przez Wydziały Promocji Handlu i Inwestycji Ambasad i Konsulatów RP*.

Szczegółową kontrolą, objęto również osiem (100%) podróży służbowych krajowych Kierownika WPHI w 2015 r. Sprawdzono zgodność terminu i miejsca odbycia podróży z terminem i miejscem zaakceptowanym w poleceniu wyjazdu służbowego przez Ambasadora RP w Paryżu, a także zgodność terminu odbycia podróży z terminem imprez promocyjnych oraz poprawność rozliczenia czasu i kosztów podróży. Stwierdzone uchybienia przedstawiono w niniejszym wystąpieniu w punkcie *ustalone nieprawidłowości*.

W 2015 r. Wydział trzykrotnie rozesłał do podmiotów polskich i francuskich, za pośrednictwem platformy *Surfey Monky*, tzw. Ankiety satysfakcji ogółem 725 ankiet (452 do podmiotów polskich i 273 podmiotów francuskich). Wpłynęło 179 odpowiedzi (126 od podmiotów polskich i 53 od podmiotów francuskich), tj. niecałe 25%. Odpowiedzi te były w przeważającej mierze pozytywne.

W 2016 r. ankiety wysłano tylko raz - 8 marca. Ze względu na niską stopę zwrotu 16 (ankiet spośród ponad 140 wysłanych), zdecydowano, iż ankiety rozsyłane będą tylko raz w roku, jako podsumowanie i ocena rocznej pracy Wydziału.

Według wyjaśnień Kierownika WPHI<sup>28</sup> poziom realizacji i efektywność działań promocyjnych podejmowanych przez WPHI oceniany jest w dwojaki sposób: za pomocą mierników oraz ankiet adresowanych do przedsiębiorców. Według tych wyjaśnień WPHI nie ma żadnego dokumentu metodycznego, który byłby pomocny w planowaniu skutecznych przedsięwzięć promocyjnych i ich ewaluacji. Brak jednolitego podejścia w tym zakresie wymaga znajomości rynku i warunków kraju przyjmującego, a w przypadku nowych przedsięwzięć każdorazowego rozeznania rynku i sondowania przydatności poszczególnych przedsięwzięć w bezpośrednim kontakcie z przedsiębiorcami i organizacjami przedsiębiorców.

(dowód: akta kontroli str. 42, 44, 710-711, 1312-1416, 1432-1482, 1622, 2063 2070-2076)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. W 2015 r. w czterech poleceniach wyjazdu w podróż służbową krajową, wystawionych dla Kierownika WPHI, nie wskazano rodzaju środka transportu. Były to podróże do: Maccon w dniach 19-20 marca (spotkanie w Izbie Przemysłowo-Handlowej Departamentu Aaony i Loary), Nicei w dniach 25-29 maja (udział w Polsko-Afrykańskim Forum Biznesu), Cannes w dniach 12-17 kwietnia (udział w Międzynarodowych Targach Audiowizualnych – MIPTV 2015) i Cannes w dniach 16-18 listopada (wizytacja Targów Nieruchomości Komercyjnych MAPIC). Wskazanie rodzaju środka transportu jest obowiązkiem wynikającym z § 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie *należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej*<sup>29</sup> i – w ocenie NIK - powinno zostać oparte o wynik analizy najbardziej ekonomicznego środka transportu.

Ponadto stwierdzono, że:

- polecenie wyjazdu służbowego na wizytację Targów Nieruchomości Komercyjnych MAPIC w dniach 16-18 listopada 2015 r. wystawiono do miejscowości Cannes, a rozliczono jako wyjazd do Nicei. Przedstawiony do rozliczenia rachunek za nocleg (opłacony kartą służbową) wystawił hotel znajdujący się w Cannes; do delegacji nie dołączono dokumentów poświadczających poniesienie kosztów dojazdu na trasie Nicea-Cannes-Nicea; według wyjaśnień Kierownika WPHI<sup>30</sup> delegacja służbowa w dniach 16-18 listopada 2015 r. była do Cannes, a nie do Nicei; na rozliczeniu delegacji miasto Nicea została umieszczona omyłkowo, ponieważ była to podróż samolotowa (lotnisko w Nicei); poza tym w rozliczeniu delegacji jest faktura za dwa noclegi w hotelu w Cannes, a nie w Nicei;
- z analizy czasu i kosztów podróży na odbywające się w Nicei w dniach 27-29 maja 2015 r. Polsko-Afrykańskie Forum Agrobiznesu wynikało, że podróż rozpoczęła się 25 maja o godzinie 7.00 a zakończyła 28 maja o godzinie 23.00, tj. trwała 3 dni i 16 godzin; w rozliczeniu wskazano natomiast, że podróż trwała 2 dni i 16 godzin i za taki okres naliczono diety (łącznie 150 euro);
- niezgodnie z *Poleceniem wyjazdu służbowego* rozliczono delegację Kierownika WPHI na wizytację Targów Łowieckich *Game Fair*. *Polecenie* zaakceptowane przez Ambasadora RP w Paryżu dotyczyło wyjazdu do Lamotte-Beuvron

<sup>28</sup> Pismo znak: WPHI/KKz-PR/916/2021/16 z 25 listopada 2016 r.

<sup>29</sup> Dz.U.z 2013 r., poz. 167.

<sup>30</sup> Pismo znak: WPHI/KKz\_KRPR/2191/2016/960 z 15 grudnia 2016 r.

w dniach 20-21 czerwca 2015 r., a rozliczono wyjazd do Chambord w dniu 19 czerwca 2015 r.; koszt 55,60 euro;

- *Polecenie wyjazdu służbowego* na odbywające się w Cannes w dniach od 5 do 8 października 2015 r. Międzynarodowe Targi Przemysłu Audiowizualnego MI-PCOM, zostało wystawione na okres od 3 października, tj. na dwa dni przed rozpoczęciem Targów, do dnia 9 października, tj. na jeden dzień dłużej niż trwała impreza; w rozliczeniu wykazano daty od 3 do 8 października; jako środek transportu wskazano samochód służbowy; polecenie wyjazdu dla I sekretarza, który również wziął udział w tych targach, zostało wystawione na okres 4-8 października a jako środek transportu wskazano kolej; łącznie na koszty transportu I sekretarza wydatkowano 149 euro; do delegacji Kierownika Wydziału nie dołączono dokumentów wskazujących na konieczność rozpoczęcia delegacji na dwa dni przed rozpoczęciem targów; zdaniem NIK celowe i gospodarne byłoby zaplanowanie podróży służbowej obu pracowników WPHI tak, aby mogli oni skorzystać ze wspólnego środka transportu (samochodu służbowego); pozwoliliby to na zaoszczędzenie wydatków na koszty transportu I sekretarza.

Wszystkie delegacje Kierownika WPHI zostały zaakceptowane przez Ambasadora RP w Paryżu. Delegacje pod względem wykonania polecenia służbowego, należytego użycia czasu i środków lokomocji potwierdzał Kierownik Wydziału.

(dowód: akta kontroli str. 1432-1433, 1439-1440, 1449-1452, 1454-1482, 1636, 1657 i 1661)

Uwagi  
dotyczące badanej  
działalności

1. Według wyjaśnień Kierownika Wydziału<sup>31</sup> plany promocji na lata 2015 i 2016 na poziomie WPHI nie były uzgadniane ani konsultowane z organizacjami polskiego samorządu terytorialnego i gospodarczego oraz instytucjami zaangażowanymi w promocję gospodarki lub polskimi przedsiębiorcami. Współpraca w zakresie realizacji działań priorytetowych odbywa się pomiędzy MR, Polską Agencją Inwestycji Zagranicznych, Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości oraz innymi podmiotami uczestniczącymi w promocji gospodarczej zagranicą, w tym urzędami marszałkowskimi. Zdaniem NIK, mimo, iż WPHI nie ma obowiązku konsultowania i uzgadniania swoich planów promocji z innymi organami (poza Ministerstwem Rozwoju) oraz instytucjami zajmującymi się pomocą gospodarczą, celowym działaniem byłoby skoordynowanie działań wszystkich podmiotów działających w tym obszarze, w celu określenia faktycznych oczekiwań przedsiębiorców i możliwości finansowych państwa w zakresie promocji oraz zwiększenie skuteczności podejmowanych przez Wydział działań promocyjnych.
2. Zgodnie z Zasadami z 2015 r. grupa I przedsięwzięć promocyjnych obejmowała wyłącznie stoiska WPHI na targach/wystawach oraz seminaria tematyczne, konferencje organizowane lub współorganizowane przez WPHI. Tymczasem zaplanowano w niej także wizytacje innych imprez targowych. Według wyjaśnień Kierownika WPHI<sup>32</sup> zgodnie z Zasadami z 2015 r. kategoria *Wizytacja targów* nie jest przypisana do żadnej grupy działalności promocyjnej. Włączenie jej do grupy I wydawało się najbardziej naturalną kwalifikacją tego rodzaju aktywności. Ponadto, jak wynika z wyjaśnień, wizytacje targów związane są z próbą rozeznania potencjału tych imprez oraz możliwości ich wprowadzenia do programu polskich firm. Często wizytacje związane są z zaproszeniem ze strony organizatorów targów do udziału w roli gościa honorowego lub na specjalnych warunkach (tzw. *new-commers*). Zdaniem Izby, Wydział mając świadomość, że tego typu działalność promocyjna nie mieści się w rodzajach działalności wymienionych w Zasadach z 2015 r. powinien zwrócić się do MG o wskazanie do której grupy (ewentualnie czy taka działalność jest dopuszczalna) należy przypisać wizytacje targów.

(dowód: akta kontroli str. 1427, 1430)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli generalnie pozytywnie ocenia wykonanie ustalonych, sporządzonych planów działalności promocyjnej oraz celowość wydatkowania środków na realizację przeprowadzanych przedsięwzięć. Zastrzeżenia NIK wzbudza natomiast nieprzestrzeganie ustalonych zasad planowania i rozliczania podróży służbowych, związanych z realizacją zadań promocyjnych.

<sup>31</sup> Pismo znak: WPHI/KKz/2137/2016/935 z 6 grudnia 2016 r.

<sup>32</sup> Ibidem

### 3. Sporządzanie i realizacja planów finansowych

Opis stanu faktycznego

Plany finansowe WPHI w Paryżu na lata 2015 i 2016 opracowano zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych<sup>33</sup> i terminowo<sup>34</sup> przekazane do dysponenta części 20-Gospodarka. Projekty te zostały zatwierdzone odpowiednio w dniu 24 grudnia 2014 r. i 28 grudnia 2015 r. Ostateczne plany finansowe zostały natomiast zatwierdzone w dniach 9 lutego 2015 r. oraz 21 marca 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 715-761, 816-850, 969-972, 1577, 1591)

Plan finansowy zatwierdzony w dniu 9 lutego 2015 r. ustalony został po stronie dochodów na kwotę 8 tys. euro. Podstawowym źródłem dochodów był wynajem pokoi gościnnych.

W 2015 r. Wydział dysponował 11 pokojami gościnnymi, z których do wynajmowania udostępniono pięć o pełnym standardzie<sup>35</sup> oraz dwa o standardzie obniżonym<sup>36</sup>. Znajdowały się one w budynku mieszkalno-hotelowym. Pozostałe cztery pokoje ze względu na gorszy stan techniczny, wyposażenie oraz *brak możliwości przeznaczenia choćby części wypracowanych dochodów na odnowienie infrastruktury i wyposażenia* zostały wyłączone z eksploatacji. Decyzja ta została uzgodniona z MG w dniu 28 maja 2015 r. Według wyjaśnień Kierownika WPHI<sup>37</sup> w 2015 r. z pokoi gościnnych skorzystało 166 osób, w tym 107 osób z Ministerstwa Gospodarki lub Ministerstwa Rozwoju, natomiast w 2016 r. (do 30 września) 79 osób, w tym 43 osoby z MR.

(dowód: akta kontroli str. 759, 978, 1576)

Plan finansowy po stronie wydatków ustalony został na 576,7 tys. euro, w tym w rozdziale 50005 *Promocja gospodarcza* 77,5 tys. euro oraz w rozdziale 75057 *Placówki zagraniczne* 499,2 tys. euro. Obejmował on wydatki bieżące jednostek budżetowych oraz wydatki majątkowe: na inwestycje 153 tys. euro i na zakupy inwestycyjne 1,5 tys. euro.

Najwyższe kwotowo limity wydatków ustalone zostały w rozdziale 75057 *Placówki zagraniczne* w §3020 *Wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń* – 219,6 tys. euro (38,1% łącznych wydatków Wydziału), w tym dodatki zagraniczne dla pięciu pracowników służby zagranicznej 160,0 tys. euro i dodatki walutowe dla pięciu pracowników krajowych w wysokości 48,7 tys. euro oraz w §4480 *Podatek od nieruchomości* – 40,0 tys. euro (6,9% łącznych wydatków WPHI).

W 2015 roku na podstawie 11 decyzji Ministra Gospodarki plan finansowy został zwiększony per saldo o 86,7 tys. euro, do ostatecznej wysokości 663,4 tys. euro, w tym: w rozdziale 50005 *Promocja eksportu* o 6,9 tys. euro oraz w rozdziale 75057 *Placówki zagraniczne* o 79,8 tys. euro. Kierownik Wydziału, korzystając z przysługujących mu uprawnień dysponenta budżetu państwa III stopnia, dokonał ponadto 10 przeniesień środków pomiędzy poszczególnymi podziałkami klasyfikacji budżetowej. Przeniesienia te były celowe.

(dowód: akta kontroli str. 758-815)

W 2015 r. uzyskano dochody w wysokości 5,78 tys. euro (72% planu), a na działalność Wydziału wydane zostało łącznie 659,97 tys. euro (99,5% planu po zmianach), w tym na promocję (rozdział 50005 *Promocja eksportu*) – 84,12 tys. euro oraz na „utrzymanie placówki” (rozdział 75057 *Placówki zagraniczne*) – 575,85 tys. euro. Wydatki na promocję stanowiły 12,7% łącznych wydatków budżetowych Wydziału. Struktura wydatków według paragrafów nie odbiegała od planowanej, poza zwiększeniem kosztów zakupu usług remontowych (w związku z nieprzewidzianymi awariami) oraz wydatkami na analizy i tłumaczenia niezbędne w procesie odzyskiwania nadpłaconego podatku od nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 909--918)

Plan finansowy na 2016 r., zatwierdzony w dniu 21 marca 2016 r., zakładał osiągnięcie dochodów budżetowych w kwocie 6 tys. euro oraz ustalał limit wydatków w wysokości

<sup>33</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 1542

<sup>34</sup> WPHI przekazał projekt planu do MG: na 2015 r. w dniu 19 listopada 2014 r. (Wydział złożył korektę ww. projektu w dniu 28 listopada 2014 r.) natomiast na 2016 r. w dniu 18 listopada 2015 r.

<sup>35</sup> W każdym pokoju: łazienka, aneks kuchenny, telewizja, internet.

<sup>36</sup> Wspólna łazienka i kuchnia.

<sup>37</sup> Pismo z dnia 6 grudnia 2016 r., znak: WPHI/KKz/PR//932/16.

590,18 tys. euro, w tym w rozdziale 50005 *Promocja eksportu* – 73,35 tys. euro oraz w rozdziale 75057 *Placówki zagraniczne* – 516,83 tys. euro. Plan obejmował wydatki bieżące jednostek budżetowych oraz wydatki majątkowe, w tym na inwestycje 109 tys. euro oraz na zakupy inwestycyjne 38 tys. euro.

Najwyższe kwotowo limity wydatków ustalone zostały w §§: 3020 *Wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń* – 225,3 tys. euro (38,2% łącznych wydatków Wydziału), w tym dodatki zagraniczne dla pięciu pracowników służby zagranicznej 161,5,1 tys. euro oraz dodatki walutowe dla trzech pracowników krajowych na kwotę 47,9 tys. euro w §4480 *Podatek od nieruchomości* – 42,0 tys. euro (7,1% łącznych wydatków WPHI).

(dowód: akta kontroli str. 847-850)

Do końca III kwartału 2016 r. plan finansowy po stronie wydatków został *per saldo* zmniejszony o 5 tys. euro. Decyzją z dnia 28 czerwca 2016 r. limit wydatków został zwiększony przez Ministra Rozwoju o 1,5 tys. euro (§4390 *Zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii*, natomiast w dniu 9 sierpnia 2016 r. zmniejszony o 6,5 tys. euro (m.in. z uwagi na refundację części kosztów eksploatacyjnych przez Polską Izbę Przemysłowo-Handlową, której używany jest lokal biurowy). Do 30 września 2016 r. kierownik Wydziału dokonał ponadto trzech przeniesień limitów wydatków. W ocenie NIK zmiany te były celowe. Plan wydatków po trzech kwartałach 2016 r. wyniósł 585,17 tys. euro, w tym w rozdziale 50005 *Promocja eksportu* 72,35 tys. euro oraz 75057 *Placówki zagraniczne* 511,82 tys. euro.

(dowód: akta kontroli str. 851-862)

Do dnia 30 września 2016 r. uzyskano dochody w wysokości 133,42 tys. euro natomiast wydatki WPHI wyniosły łącznie 278,23 tys. euro (47,5% planu), w tym w rozdziale 50005 *Promocja eksportu* 47,30 tys. euro (65,4% planu rocznego rozdziału) oraz w rozdziale 75057 *Placówki zagraniczne* 230,93 tys. euro (45,1%). Przekroczenie planu dochodów związane było przede wszystkim z otrzymaniem skumulowanego zwrotu podatku tzw. lokatorskiego za lata 2012-2014. Relatywnie niskie wykonanie planu wydatków w stosunku do upływu czasu spowodowane było niewydatkowaniem w tym okresie środków na realizację inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 957-961, 975-976, 1527)

Szczegółową kontrolą objęto 44 wydatki z poszczególnych paragrafów klasyfikacji budżetowej, w tym 20 z 2015 r. o łącznej wartości 266,6 tys. euro (40,4% wydatków 2015 r.) i 21 wydatków z 2016 r. o łącznej wartości 69,3 tys. euro (24,9% wydatków trzech kwartałów 2016 r.) - pięć wydatków w 2015 r. i 11 wydatków w 2016 r. w dziale 500 *Handel* oraz 15 wydatków w 2015 r. i 10 z 2016 r. w dziale 750 *Administracja publiczna*. Dodatkowo skontrolowano trzy wydatki dotyczące zwrotów za koszty leczenia na łączną kwotę 343,01 euro. Nie stwierdzono wydatków niecelowych lub niegospodarnych.

(dowód: akta kontroli str. 1186-1188, 1316-1317, 1355-1356, 1382-1383, 1399-1400, 1408-1414, 1508-1515, 1527-1528)

W 2015 r. na wydatki majątkowe w rozdziale 75057 *Placówki zagraniczne* wydane zostało 155,12 tys. euro tj. 98% planu po zmianach. W §6050 *Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych* obejmowały one przebudowę i modernizację systemu ogrzewania w budynku biurowym o wartości robót 150,24 tys. euro, natomiast w §6060 *Zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych* modernizację, tj. wzmocnienie systemu monitoringu i kontroli dostępu w budynku biurowym i mieszkalnym - 4,9 tys. euro. Ze środków na wydatki majątkowe w rozdziale 50005 *Promocja eksportu* zakupiono za 8,0 tys. euro wideoprojektor oraz związany ekran do obsługi konferencji i seminariów promocyjnych, a także aparat fotograficzny. W 2016 r. na wydatki inwestycyjne w rozdziale 75057 *Placówki zagraniczne* wydano 2,9 tys. euro (opłaty za przeprowadzenie procedury administracyjnej u władz francuskich dotyczącej zezwolenia na wymianę okien w budynku mieszkalno-hotelowym przy ul. Montevideo 23). Modernizacja i zakup środków trwałych zostały prawidłowo zaewidencjonowane w księgach rachunkowych WPHI.

(dowód: akta kontroli str. 890, 892, 918-919, 1129-1131, 1527-1528)

W stosunku do pracowników merytorycznych placówki przestrzegano przepisów *rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 23 grudnia 2002 r. w sprawie dodatku zagranicznego i*

świadczeń przysługującym członkom służby zagranicznej wykonującym obowiązki służbowe w placówce zagranicznej<sup>38</sup> w zakresie wypłaty należności pieniężnych oraz udzielenia innych świadczeń.

(dowód: akta kontroli str. 914-916, 958-959)

W WPHI przestrzegano zasad określonych w zarządzeniu nr 27 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Gospodarki z dnia 24 września 2010 r. w sprawie zasad prowadzenia gospodarki samochodowej w Wydziałach Promocji Handlu i Inwestycji oraz wydziałach/zespołach w stałych przedstawicielstwach Rzeczypospolitej Polskiej przy organizacjach międzynarodowych za granicą podległych Ministrowi Gospodarki<sup>39</sup>, w zakresie prowadzenia „kart drogowych” dla samochodów użytkowanych w Wydziale oraz wywiązywania się z obowiązków sprawozdawczych. WPHI w styczniu 2015 r. miał trzy samochody, od lutego 2015 r. do sierpnia 2015 r. – cztery, a od września 2015 r. do 30 września 2016 r. ponownie trzy.

(dowód: akta kontroli str. 1592-1615, 1633-1634)

Podczas kontroli stanu gotówki w kasie w dniu 30 listopada 2016 r. stwierdzono niedobór na kwotę 1,10 euro. Stan gotówki w kasie powinien wynosić: 6.229,73 euro, co potwierdzał raport kasowy na dzień 30 listopada 2016 r.<sup>40</sup> Według wyjaśnień Kierownika Wydziału<sup>41</sup>, powstały niedobór spowodowany był prawdopodobnie pomyłką kasjera z uwagi na dużą ilość operacji gotówkowych na koniec listopada. Kasjer wyrównał niedobór w dniu kontroli kasy.

(dowód: akta kontroli str. 1023-1109, 1573-1575, 1184-1185)

Na dzień 31 grudnia 2015 przeprowadzono kontrolę stanu kasy oraz weryfikację sald kont analitycznych i syntetycznych, sald poszczególnych grup księgi inwentarzowej środków trwałych, co zostało potwierdzone adnotacją na zestawieniu środków trwałych, zestawieniu obrotów i sald kont analitycznych oraz syntetycznych. Nie było obowiązku przeprowadzania spisu z natury (ostatni spis był w 2013 r.).

(dowód: akta kontroli str.1132-1183)

Na dzień 31 grudnia 2015 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne. W latach 2015-2016 (do 30 września) WPHI nie wykonywał żadnych zadań finansowanych w ramach sum na zlecenie.

(dowód akta kontroli str. 909-927, 954, 1174-1182, 1574, 1577)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Dla zamówienia publicznego na *Modernizację systemu ogrzewania w budynku biurowym WPHI w Paryżu z rozbudową układu przygotowania ciepłej wody użytkowej* (WPHI/1/2015) zastosowany został niewłaściwy tryb udzielenia zamówienia. Wydział w dniu 23 lipca 2015 r. zastosował tryb z wolnej ręki. W uzasadnieniu wyboru takiego trybu w protokole postępowania WPHI wskazał, iż *zamówienie jest udzielane przez placówkę zagraniczną, na podstawie art. 67 ust.10 oraz odpowiednio art. 134 ust. 6 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych*<sup>42</sup>.

Według wyjaśnień Kierownika WPHI<sup>43</sup>, w 2015 roku Wydział otrzymał środki finansowe niezbędne do przeprowadzenia modernizacji systemu ogrzewania budynku biurowego. Na tej podstawie zwrócono się do firmy Instalatorstwo sanitarne, ogrzewania gazowe, projektowanie, doradztwo Apolinary Buczek o wykonanie dokumentacji przetargowej. Po otrzymaniu zamówionej dokumentacji Wydział zwrócił się do Biura Administracyjnego MG, Naczelnika Wydziału Zamówień Publicznych w Biurze Dyrektora Generalnego MG z pismem o ocenę merytoryczną projektu dokumentacji przetargowej oraz zasadności udzielenia zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki. W trakcie dalszych konsultacji

<sup>38</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 1837

<sup>39</sup> Dalej Zarządzenie w sprawie zasad prowadzenia gospodarki samochodowej.

<sup>40</sup> Kwota ta nie stanowiła jednak niezbędnego zapasu gotówki w kasie (tzw. pogotowia kasowego), ustalonego na poziomie 6 500 euro.

<sup>41</sup> Pismo z dnia 6 grudnia 2016 r. sygn. WPHI/KKz/PR/932/16.

<sup>42</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 2164 ze zm. Dalej zwana Pzp.

<sup>43</sup> Pismo z dnia 15 grudnia 2016 r. znak: WPHI/KKz\_KR,PR/2191/2016/960.

żadna z pytanych służb Ministerstwa Gospodarki nie kwestionowała zasadności zastosowania trybu z wolnej ręki w tym przetargu.

W ocenie NIK argumentacja ta nie jest trafna, bowiem WPHI nie jest placówką zagraniczną w rozumieniu ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej<sup>44</sup>. Zgodnie z art. 4 pkt 2 tej ustawy placówka zagraniczna podlega ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych. W 2015 r. WPHI w Paryżu w zakresie merytorycznym, finansowym i kadrowym podlegało natomiast Ministrowi Gospodarki. Oznacza to, iż Kierownik Wydziału nieprawidłowo zastosował przepis art. 67 ust. 1 pkt 10 *Pzp*. Działanie to nosi znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 17 ust. 1b pkt 2 o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>45</sup>.

Według wyjaśnień Kierownika Wydziału<sup>46</sup>, Komisja przetargowa rozpatrująca w dniu 29 czerwca 2015 r. oferty wzięła pod uwagę fakt, że z wyjątkiem firmy Familia sp. z o.o. żaden z pozostałych oferentów nie skorzystał z możliwości przeprowadzenia wizji lokalnej przed złożeniem oferty. Zważywszy na złożoność techniczną zadania uznano, że niekorzystanie z możliwości przeprowadzenia wizji lokalnej przez firmy PHU IGOR, POWBUD Sp. z o.o. oraz Usługi Instalacyjno-Sanitarnie A. Jastrzębski nie daje rękojmi prawidłowej realizacji zamówienia. Jakkolwiek wszystkie cztery oferty były prawidłowo złożone pod względem formalnym (sposób oznakowania i termin nadesłania) to jednak oferty tych trzech firm nie były wiarygodne technicznie ze względu na brak oszacowania mocy pieca grzewczego, brak gwarancji, wątpliwości budziło także oszacowanie np. kosztów prac rozbiórkowych bez uzyskania informacji o grubości murów i ilości gruzu do wywieżenia. Opisany punkt widzenia Komisji przetargowej kwestionujący rzetelność techniczną ofert złożonych przez te firmy znalazł odzwierciedlenie w przyznanej punktacji: 0 punktów przyznanych trzem oferentom za brak gwarancji, niepełna punktacja za zgodność koncepcji technicznej oferty z wymaganiami technicznymi.

Zdaniem NIK ogłoszenie nie zawierało jasno sprecyzowanych wymogów odnośnie gwarancji i wizji lokalnej, natomiast wezwanie oferentów do uzupełnienia swoich ofert o gwarancję zapewniłoby wymóg równego traktowania.

(dowód: akta kontroli str. 1658-1661, 1687-1706, 1795-1997)

2. W okresie objętym kontrolą zasady gospodarowania pokojami gościnnymi WPHI uregulowane były w Decyzji nr 27 Ministra Gospodarki z dnia 23 listopada 2006 r. w sprawie zasad gospodarowania pomieszczeniami gościnnymi wydziałów promocji handlu i inwestycji (zmienionej w zakresie §5 Decyzją z dnia 18 marca 2009 r. zmieniającą decyzję w sprawie zasad gospodarowania pomieszczeniami gościnnymi wydziałów promocji handlu i inwestycji).

W WPHI w Paryżu obowiązywały w powyższym zakresie także regulacje wewnętrzne, tj. zarządzenie nr 2/2009 Kierownika Wydziału Promocji Handlu i Inwestycji Ambasady RP we Francji w sprawie zasad gospodarowania pomieszczeniami gościnnymi Wydziału Promocji Handlu i Inwestycji Ambasady RP we Francji, zastąpione zarządzeniem nr 2/2015 r. Kierownika Wydziału Promocji Handlu i Inwestycji Ambasady RP we Francji w sprawie zasad gospodarowania pomieszczeniami gościnnymi Wydziału Promocji Handlu i Inwestycji Ambasady RP we Francji. Załącznikami do tych zarządzeń były Regulaminy korzystania z pokoi gościnnych Wydziału Promocji Handlu i Inwestycji Ambasady RP we Francji.

W Regulaminie z 2009 r. w punkcie 4 postanowiono, że Kierownik Wydziału może w uzasadnionym przypadku obniżyć lub zwolnić z opłat za korzystanie z pokoju gościnnego osoby inne niż pracownicy Ministerstwa Gospodarki przebywający za granicą służbowo oraz kurierzy MSZ. W Regulaminie z 2015 r. uprawnienie Kierownika Wydziału do zwolnienia z opłat przypisane zostało także Dyrektorowi Departamentu Jednostek Nad-

<sup>44</sup> Dz. U. Nr 128 poz. 1403 ze zm.

<sup>45</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 168, ze zm. Art. 17 ust. 1b pkt 2 stanowi, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest udzielenie zamówienia publicznego z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych dotyczących przesłanek stosowania trybów udzielenia zamówienia publicznego: negocjacji bez ogłoszenia, zamówienia z wolnej ręki lub zapytania o cenę.

<sup>46</sup> Pismo z dnia 15 grudnia 2016 r. – op. cit.

zorowanych i Podległych Ministerstwa Gospodarki. Obydwa Regulaminy przekazano do wiadomości Ministerstwu Gospodarki.

Powyższe postanowienia - w ocenie NIK – były sprzeczne z § 9 Decyzji nr 27, zgodnie z którym zwolnienia z opłat za korzystanie z pokoju gościnnego osoby innej niż pracownicy Ministerstwa Gospodarki przebywający za granicą służbowo oraz kurierzy MSZ mógł w uzasadnionych przypadkach dokonać Minister Gospodarki. W Decyzji nr 27 w ogóle nie została uregulowana kwestia obniżania stawek opłat za korzystanie z pokoi gościnnych.

NIK na podstawie Księgi ewidencyjnej osób zamieszkujących w pokojach gościnnych ustalił, że w 2015 r. Kierownik Wydziału zwolnił z opłat cztery osoby (inne niż pracownicy Ministerstwa Gospodarki przebywający za granicą służbowo oraz kurierzy MSZ) łącznie za 16 dób, natomiast w 2016 r. (do 30 września) - co najmniej 12 osób za 17 dób. Kwota niepobranych opłat, a więc nieustalonych dochodów budżetowych, wyniosła co najmniej 875 euro w 2015 r. oraz 290 euro w 2016 r.

Według wyjaśnień Kierownika Wydziału<sup>47</sup> dotyczących zwolnień z opłat, za każdym razem decyzję w tej sprawie podejmował dyrektor DNP lub Kierownik Wydziału. Decyzje te najczęściej miały formę pisemnych dyspozycji DNP MR, decyzji ustnych dyrektora DNP MR przekazywanych telefonicznie lub na podstawie decyzji ustnych Kierownika Wydziału. W konsekwencji tylko część decyzji o zwolnieniu z opłat lub ich obniżeniu ma formę pisemną. Według tych wyjaśnień faktycznie w 2015 r. ze zwolnienia bądź obniżenia opłaty skorzystało łącznie 15 osób, przy czym tylko w odniesieniu do 10 osób dyspozycja taka wydana została na piśmie, natomiast w 2016 r. (do 30 września) - 12 osób (potwierdzenie pisemne dla 6 osób).

Brak pisemnych dyspozycji oraz pełnej dokumentacji meldunkowej uniemożliwił sprawdzenie rzeczywistej skali dokonanych zwolnień lub udzielonych ulg.

Nie wszystkie osoby mieszkające w pokojach gościnnych wypełniały karty meldunkowe, wskutek czego nie był spełniany obowiązek meldunkowy wynikający z Regulaminów (pkt 7.). Według wyjaśnień Kierownika WPHI<sup>48</sup> najczęściej przyjeżdżający docierają do budynku w późnych godzinach wieczornych, natomiast kolejnego dnia rano rozpoczynają realizację programu delegacji i potem już nie wracają do WPHI. Wydział nie dysponuje żadną sankcją w stosunku do gości nierealizujących obowiązku meldunkowego. NIK zwraca jednak uwagę, że wyegzekwowanie obowiązku wynikającego z regulaminu jest zadaniem właściwego pracownika Wydziału, a obowiązkiem Kierownika WPHI jest zapewnienie takiej organizacji pracy, aby wyegzekwowanie tych obowiązków było możliwe.

NIK wskazuje ponadto, że wynajmowane było, jako pokój gościnny, pomieszczenie noszące nazwę „biblioteka”, niewłączone do ustalonego w WPHI wykazu pokoi gościnnych. Według wyjaśnień Kierownika WPHI<sup>49</sup> pomieszczenie to bywa wykorzystywane wyjątkowo w sytuacji zgłaszanego dużego zapotrzebowania. Pobierana opłata za wynajem podlega natomiast indywidualnej decyzji Kierownika Wydziału. W ocenie NIK, skoro zasady korzystania z pokoi gościnnych zostały objęte uregulowaniami wewnętrznymi, to powinno być w nich przewidziane także okazjonalne wykorzystywanie pokoi spoza ustalonego wykazu ze wskazaniem wysokości opłaty (bez dowolności jej ustalania przez Kierownika Wydziału).

W ocenie NIK, niepobieranie opłat narusza art. 162 punkt 1) ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*<sup>50</sup>, zgodnie z którym ustalanie, pobieranie i odprowadzanie dochodów państwa następuje na zasadach i w terminach wynikających z obowiązujących przepisów. W odniesieniu do 2015 r. działania te noszą znamiona naruszenia

<sup>47</sup> Pismo WPHI/KKz/PR/932/16 z dnia 6 grudnia 2016 r.

<sup>48</sup> Ibidem

<sup>49</sup> Ibidem

<sup>50</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.

dyscypliny finansów publicznych (art. 5 ust.1 ustawy z dnia grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>51</sup>).

(dowód akta kontroli str. 977-1018, 1535-1582, 2065-2069)

3. W 2015 r. dokonane zostały dwa wydatki przekraczające ustalony w planie finansowym limit wydatków (łącznie na kwotę 597,69 euro) w następujących podziałkach klasyfikacji budżetowej.

- W rozdziale 75057 *Placówki zagraniczne*, w §4300 *Zakup usług pozostałych* plan finansowy ustalał limit wydatków w wysokości 10 000 euro. Do dnia 17 maja 2015 r. z tego paragrafu wydatkowano kwotę 10 555,50 euro (przekroczenie planu o 555,50 euro). Zwiększenia limitu wydatków w §4300 o 2 500 euro Kierownik WPHI dokonał dopiero w dniu 18 maja 2015 r.,
- W planie finansowym w rozdziale 50005 *Promocja eksportu*, w §4410 *Podróże służbowe krajowe* limit wydatków po zmianie z dnia 4 listopada 2015 r. wynosił 9 700 euro. Do dnia 16 grudnia kwota wydatków w tym paragrafie wyniosła jednak 9 742,19 euro (przekroczenie o 42,19 euro). Zwiększenia limitu wydatków o 50 euro Kierownik WPHI dokonał dopiero w dniu 16 grudnia 2015 r.

Według wyjaśnień Kierownika WPHI<sup>52</sup> było to niedopatrzanie ze strony księgowego, ale wzięwszy pod uwagę fakt, że w 2015 r. miało miejsce aż 21 korekt budżetu, o pomyłkę nie było trudno. Pierwsze przekroczenie w paragrafie 4300 miało miejsce już w maju. Jest to dowodem na to, że placówka otrzymuje zbyt mało środków na realizację nawet stałych kosztów jej funkcjonowania. Przekroczenie nastąpiło w momencie dokonania stałej terminowej opłaty. Na 2015 rok w paragrafie 4300 Wydział otrzymał o 2/3 mniej środków, niż postulował w projekcie planu. W ostateczności na koniec roku 2015 wydatki w tym paragrafie zamknęły się kwotą, która była bliska projektu planu (wykonanie 28 292,76 euro, pierwotnie przyznano 10 000 euro). Ciągły brak środków był dodatkowym elementem komplikującym pracę księgowego.

(dowód: akta kontroli str. 781-783, 812-814, 863-868, 790-793, 1651)

4. W 2015 r. dopuszczono do przeznaczenia dochodu w kwocie 27,56 euro z tytułu zwrotu wydatków z lat ubiegłych, na wydatki jednostki budżetowej. Było to niezgodne z §19 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych..., który stanowi, że uzyskane przez państwowe jednostki budżetowe zwroty wydatków dokonanych w poprzednich latach budżetowych stanowią dochody budżetu państwa.

- Fakturę za rozmowy telefoniczne za listopad 2014 r. WPHI opłacił przelewem w dniu 17 grudnia 2014 r., natomiast Radca-Minister wpłacił do kasy kwotę 27,56 euro (zwrot za przeprowadzone w okresie od 1 do 30 listopada 2014 r. rozmowy prywatne) dopiero w dniu 12 lutego 2015 r. Zwrot zaksięgowany został jako zmniejszenie wydatków 2015 r. w §4360 *Opłaty z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych*. Dalszymi konsekwencjami tego błędu były: niewykazanie dochodu w sprawozdaniu Rb-27PL za 2015 r. oraz zaniżenie wartości wydatków poniesionych w 2015 r. w sprawozdaniu Rb-28PL.

Według wyjaśnień Księgowej Wydziału<sup>53</sup> kwota ta rzeczywiście w tej sytuacji powinna być zaksięgowana, jako dochód – jest to moje niedopatrzanie.

(dowód akta kontroli str. 1019-1022, 1641)

5. W odniesieniu do dwóch zamówień publicznych udzielonych przy zastosowaniu trybu z wolnej ręki: na remont lokali mieszkalnych (WPHI/2/2015) oraz modernizację systemu grzewczego (WPHI/1/2015) nie dokonano oszacowania wartości zamówienia. Stanowiło to naruszenie dyspozycji art. 33 *Pzp*, zgodnie z którym wartość zamówienia na roboty budowlane ustala się na podstawie m.in. kosztorysu inwestorskiego sporządzonego na

<sup>51</sup> Dz.U. z 2013 r. poz.168, ze zm. Art. 5 ust.1 stanowi, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest nieustalenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych albo ustalenie takiej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia.

<sup>52</sup> Pismo z dnia 15 grudnia 2016 r., znak: WPHI/KKz\_KR,PR/2179/2016/961

<sup>53</sup> Pismo z dnia 9 grudnia 2016 r. Znak: WPHI/KR/941/70/16

etapie opracowania dokumentacji projektowej albo na podstawie planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym jeżeli przedmiotem zamówienia jest wykonanie robót budowlanych w rozumieniu ustawy *Prawo budowlane*. Ponadto naruszono art. 35 ust. 1 *Pzp*, w myśl którego jeżeli przedmiotem zamówienia są roboty budowlane ustalenia wartości zamówienia dokonuje się nie wcześniej niż 6 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia.

Zgodnie z protokołem postępowania z dnia 23 lipca 2015 r. dotyczącego modernizacji systemu ogrzewania wartość zamówienia została ustalona w dniu 21 lipca 2015 r. na podstawie oferty z dnia 25 czerwca 2015 r. o wartości 135 667,00 euro; w trakcie negocjacji z wykonawcą wynegocjowano obniżenie wartości oferty do kwoty kontraktowej wskazanej powyżej, tj. 133.950,00 euro. W protokole postępowania z dnia 17 sierpnia 2015 r. dotyczącego remontu lokali mieszkalnych wskazano, że wartość zamówienia została ustalona w dniu 10 sierpnia 2015 r. na podstawie oferty z dnia 20 lipca 2015 r. oraz oferty z dnia 21 lipca 2015 r. W obydwu przypadkach podstawą oszacowania wartości zamówienia były więc oferty złożone po dniu wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia.

Według wyjaśnień Kierownika WPHI<sup>54</sup>, wartość szacunkowa zamówienia została ustalona przed rozpoczęciem procedury przetargowej. Rozeznanie rynku prowadzono od końca 2013 r. do stycznia 2015 r. Poproszono o złożenie wstępnej szacunkowej oferty na opracowanie dokumentacji przetargowej m.in. na wymianę pieca grzewczego w budynku biurowym oraz prowadzenie nadzoru inwestorskiego nad inwestycją: „Modernizacja systemu ogrzewania budynku biurowego” francuską firmę ARTXBAT. Do wyceny zamówienia uzyskano ofertę firmy COFELY Services GDF Suez na kwotę 199 449,00 euro netto i 239 338,80 euro brutto. Prowadzono konsultacje telefoniczne z polskimi producentami, uzyskano oferty cenowe w przedziale od 142.000 euro do 176 000 netto. Za podstawę szacunku przyjęto kwotę 142.000 euro powiększoną o spodziewane koszty przygotowania dokumentacji nadzoru, wstępnie szacowane na 11 000,-euro. Szacunkowy koszt całej inwestycji ustalono na 153.000 euro, taka kwota została ujęta w stosownym wniosku do Ministerstwa Gospodarki o przyznanie środków inwestycyjnych w 2015 roku.

NIK podnosi, iż w świetle dowodów zgromadzonych w dokumentacji tego zamówienia oszacowanie wartości nie zostało jednak dokonane z wymaganym wyprzedzeniem. NIK zauważa, iż ww. wniosek do Ministra Gospodarki z oszacowaną kwotą zamówienia został zaakceptowany przez dysponenta części budżetowej w dniu 3 lipca 2014 r., a więc (również przygotowany przez WPHI) na rok przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia.

(dowód: akta kontroli str. 1656-1661, 1668, 1675, 1688-1706, 1747-1775, 1809-1817, 1899-1901, 1915-1919, 1957)

6. Nieutrzymywanie pogotowia kasowego w ustalonej wysokości stanowiło naruszenie postanowień punktu V Gospodarka kasowa ppkt 2 Instrukcji kasowej stanowiącej załącznik do zarządzenia wewnętrznego nr 4 z dnia 2 października 2015 r. w sprawie zasad polityki rachunkowości w WPHI Ambasady RP w Paryżu. Pogotowie kasowe ustalono w kwocie 6 500 euro. Według wyjaśnień Kierownika WPHI<sup>55</sup> utrzymanie pogotowia kasowego jest bardzo trudne z uwagi na procedury bankowe, które obligują do zgłaszania potrzeby podjęcia gotówki z 2-3 dniowym wyprzedzeniem W związku z powyższym podjęto decyzję o zmianie zapisu w *Instrukcji kasowej* tak, aby odpowiadał on rzeczywistej sytuacji.

(dowód: akta kontroli str. 1023-1109, 1573-1575, 1184-1185)

7. W okresie od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia 30 września 2016 r. w Wydziale nie był przestrzegany obowiązek określony w 2 pkt 3. Zarządzenia nr 27 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Gospodarki z dnia 24 września 2010 r. w sprawie *zasad prowadzenia gospodarki samochodowej w Wydziałach Promocji Handlu i Inwestycji oraz wydziałach/zespołach w stałych przedstawicielstwach Rzeczypospolitej Polskiej przy organizacjach międzynarodowych za granicą podległych Ministrowi Gospodarki*, tj. nakaz tanko-

<sup>54</sup> Patrz przypis 41.

<sup>55</sup> Ibidem

wania samochodów do „pełnego zbiornika” na koniec każdego miesiąca. Według wyjaśnień Kierownika administracyjnego<sup>56</sup> wymóg pełnego tankowania pojazdu na koniec miesiąca kalendarzowego nie był przestrzegany, aczkolwiek nie miało to – według wyjaśnień – wpływu na prawidłowość rozliczenia paliwa. Wyjaśniający stwierdził również, że wymóg pełnego baku był zawsze respektowany na koniec roku kalendarzowego, a ponadto w pełni jest respektowany od 30 listopada 2016 r.

W ocenie NIK, fakt braku uzupełniania paliwa na koniec miesiąca utrudnia ustalenie rzeczywistego zużycia, zwłaszcza w sytuacji, gdy w ciągu roku żaden samochód nie był ani razu tak zatankowany. Analiza zapisów kart drogowych wykazała, iż samochody nie były tankowane do pełnego zbiornika nawet na koniec 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1592-1620)

8. Na wszystkich skontrolowanych dokumentach księgowych stwierdzono, że:

- sprawdzenia merytorycznego dowodu, zamiast pracownika do tego upoważnionego, dokonywała księgowa,
- dokumenty księgowe sprawdzał pod względem merytorycznym kierownik jednostki i równocześnie zatwierdzał je do wypłaty (zgodnie z zasadą rozdzielności funkcji wynikającą ze standardów kontroli zarządczej czynności te powinny dokonywać dwie różne osoby),
- na dokumentach księgowych nie było adnotacji o miesiącu ujęcia dowodu księgowego w księgach rachunkowych (obowiązek taki wynika z art. 21 ust. 1 pkt 6 uor),
- brak niektórych podpisów na pieczętkach imiennych odcisniętych na dowodach księgowych.

Według wyjaśnień Kierownika WPHI<sup>57</sup> stosowana formuła opisywania i zatwierdzania dowodów księgowych ma charakter zastany i nigdy nie była kwestionowana. Taka była dotychczasowa praktyka w Wydziale. Kolejne kontrole MG/MR nie wskazywały na nieprawidłowości w tym zakresie. Według tych wyjaśnień, zgodnie z obowiązującymi zasadami każdy z pracowników samodzielnie opisuje wydatki związane z działalnością promocyjną, natomiast w przypadku wydatków bieżących opisu dokonuje księgowa lub kierownik administracyjny. Kontrola NIK wykazała jednak, na podstawie karty pracy, iż uprawnienie do kontroli merytorycznej posiada tylko kierownik administracyjny.

(dowód: akta kontroli str. 68-69, 122-123, 1186-1311, 1316-1318, 1355-1356, 1382-1383, 1399-1400, 1406-1407, 1529-1533, 1623, 1627)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

W WPHI nie potwierdzono odrębnym dokumentem faktu przeprowadzenia inwentaryzacji rocznej według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. Według wyjaśnień Kierownika WPHI poprzedni Kierownik nie wydał takiego zarządzenia, jednakże mimo jego braku została przeprowadzona kontrola walorów znajdujących się w kasie, sprawdzenie sald księgi inwentarzowej środków trwałych oraz sald kont syntetycznych i analitycznych. Zdaniem NIK, fakt ten powinien jednak zostać potwierdzony odrębnym dokumentem.

(dowód: akta kontroli str. 1624, 1628)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia sposób prowadzenia gospodarki finansowej Wydziału. NIK nie wyraża wprawdzie zastrzeżeń co do celowości i gospodarności wydatkowania środków budżetowych, bierze jednak pod uwagę, że w realizacji planów finansowych wystąpiły istotne nieprawidłowości, w tym wskazujące na wystąpienie znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Polegały one na:

- udzieleniu zamówienia publicznego przy zastosowaniu niewłaściwego trybu,
- bezpodstawnym zwalnianiu niektórych osób z opłat za korzystanie z pokoi gościnnych, co w odniesieniu do 2015 r. wypełniało znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych,
- braku bieżących analiz stopnia wykonania planu finansowego w poszczególnych paragrafach wydatków i odpowiednio wczesnego reagowania na sytuacje wyczerpywania

<sup>56</sup> Pismo WPHI/PR/939/16 z dnia 9 grudnia 2016 r.

<sup>57</sup> Pismo WPHI/KKz/PR/2079/2016/929 z dnia 2 grudnia 2016 r.

się ustalonego limitu wydatków, przez co naruszono art. 162 punkt 3) ustawy o *finansach publicznych*, zgodnie z którym dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień; doprowadziło to w konsekwencji do przekroczeń limitów wydatków i ich korygowania post factum przeniesieniami środków;

- nieudokumentowaniu oszacowania wartości dwóch udzielonych zamówień publicznych w terminach wskazanych w przepisach *Pzp* Jedyne dowód na przeprowadzenie takiego szacunku stanowi pismem wyjaśnienie dla kontroli NIK.
- dopuszczeniu do przeznaczenia kwoty stanowiącej dochód budżetowy na wydatki ponoszone w jednostce budżetowej, jaką jest WPHI;
- nieprzestrzeganiu wewnętrznych uregulowań dotyczących gospodarki samochodowej, pogotowia kasowego i opisu dowodów księgowych.

#### **4. Rzetelność sporządzania i terminowość przekazywania sprawozdań z wykonania budżetu WPHI.**

Opis stanu faktycznego

Najwyższa Izba Kontroli objęła badaniem prawidłowość sporządzenia kwartalnych sprawozdań budżetowych w latach 2015 i 2016 (do 30 września):

- z rozliczenia środków pieniężnych placówki (Rb-23PL),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27PL),
- z wykonania planu wydatków budżetowych placówki (Rb-28PL).

Sprawozdania te były sporządzane i przekazywane terminowo (za wyjątkiem sprawozdań za drugi kwartał 2015 r.) i w sposób określony w §4 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie *sprawozdawczości budżetowej*<sup>58</sup>.

Sprawozdania budżetowe za drugi kwartał 2015 r. zostały przekazane do MG jeden dzień po terminie. Według wyjaśnień Kierownika Wydziału<sup>59</sup> dokumenty czekały na potwierdzenie przez ówczesnego kierownika Wydziału J. Pieńkowskiego<sup>60</sup>. Ponadto – według wyjaśnień – meldunek do MG został przesłany terminowo w dniu 7 lipca i terminy przekazania meldunków były zawsze rygorystycznie przestrzegane, natomiast sprawozdania (duże objętościowo) wysyłane są pocztą lub przekazywane za pośrednictwem pracowników MG/MR. NIK przyjmuje wyjaśnienia, zauważając jednocześnie iż daty przesłania meldunków są terminami umownymi, natomiast termin złożenia sprawozdań wynika wprost z zapisów rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie *sprawozdawczości budżetowej*.

(dowód: akta kontroli str. 881-896, 967-968, 1577)

Kwoty wykazane w sprawozdaniach przeniesiono prawidłowo z ksiąg rachunkowych. Na podstawie wydruków z kont księgowych za okres od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2015 r. oraz za okres od dnia 1 stycznia do dnia 30 września 2016 r. stwierdzono, że dane z ksiąg rachunkowych zostały rzetelnie przedstawione w sprawozdaniach budżetowych. Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 PL stan środków na dzień 30 września 2016 r. był zgodny ze stanem środków na rachunku bankowym Wydziału i stanem gotówki w kasie (euro).

(dowód: akta kontroli str. 869-968)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie rzetelność sporządzania i terminowość przekazywania sprawozdań budżetowych.

#### **IV. Uwagi i 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 Kontroli<sup>61</sup>, wnosi o:

<sup>58</sup> Dz.U z 2016 r., poz. 1015 ze zm.

<sup>59</sup> Patrz przypis nr 55.

<sup>60</sup> Patrz przypis nr 45.

<sup>61</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 oraz z 2016 r., poz.677.

- 1) zapewnienie stosowania właściwego trybu udzielenia zamówienia publicznego oraz dokumentowania procesów związanych z szacowaniem wartości zamówienia;
- 2) dostosowanie regulaminu korzystania z pokoi gościnnych do wymogów obowiązującej w tym zakresie regulacji wydanej przez ministra właściwego do spraw gospodarki;
- 3) dokonywanie wydatków w ramach ustalonego w planie finansowym limitu oraz nieprzeznaczanie zwrotów wydatków z lat ubiegłych - dochodów na wydatki ponoszone w Wydziale;
- 4) podjęcie działań zmierzających do nowelizacji regulaminu organizacyjnego w zakresie jednostki sprawującej nadzór nad Palcówką oraz dostosowania organizacji wewnętrznej WPHI do jego postanowień;
- 5) wydawanie poleceń wyjazdów służbowych zgodnie z celami podróży służbowych (w tym m.in. w zakresie terminów podróży) oraz w sposób zapewniający efektywne i oszczędne gospodarowanie środkami przeznaczonymi na ten cel;
- 6) zapewnienie prawidłowego rozliczania delegacji służbowych.;
- 7) dostosowanie polityki rachunkowości do wymogów art. 10 ust. 1 pkt 2 *uor* w zakresie przyjętych metod wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego;
- 8) zapewnienie poprawnych opisów i dekretacji dowodów księgowych;
- 9) zapewnienie uzupełniania paliwa w samochodach służbowych do pełnego zbiornika na koniec każdego miesiąca;
- 10) stałe utrzymywanie wymaganej kwoty pogotowia kasowego.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania  
wniosków

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

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

Warszawa, dnia 6 lutego 2017 r.

Kontroler:  
/-/ Jolanta Roter  
doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Gospodarki,  
Skarbu Państwa i Prywatyzacji  
/-/ Sławomir Grzelak  
dyrektor

