



**PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Marian Banaś**

KGP. 411.001.01.2020

**Pani Jadwiga Emilewicz  
Wiceprezes Rady Ministrów  
Minister Rozwoju**

**Plac Trzech Krzyży 3/5  
00-507 Warszawa**

## **WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

zmienione zgodnie z treścią  
Uchwały Kolegium Najwyższej Izby Kontroli Nr 68/2020 z dnia 21 października 2020 r.

**I/20/001 Zagospodarowanie majątku zlikwidowanych Wydziałów Promocji Handlu  
i Inwestycji Ambasad i Konsulatów RP**

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa  
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93  
[nik@nik.gov.pl](mailto:nik@nik.gov.pl)

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Rozwoju <sup>1</sup> , plac Trzech Krzyży 3/5, 00-507 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jadwiga Emilewicz, Minister Rozwoju <sup>2</sup> , od 15 listopada 2019 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: <ul style="list-style-type: none"><li>• Jadwiga Emilewicz, Minister Przedsiębiorczości i Technologii, od 9 stycznia 2018 r. do 14 listopada 2019 r.;</li><li>• Mateusz Morawiecki, Minister Rozwoju i Finansów, od 28 września 2016 r. do 9 stycznia 2018 r.</li></ul>
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Identyfikacja, inwentaryzacja oraz zagospodarowanie składników majątkowych zlikwidowanych Wydziałów Promocji, Handlu i Inwestycji Ambasad i Konsulatów Rzeczypospolitej Polskiej<sup>3</sup>.</li><li>2. Efektywność wykorzystania majątku zlikwidowanych Wydziałów.</li><li>3. Zabezpieczenie niewykorzystanych składników majątkowych byłych WPHI.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2019 r. z uwzględnieniem zdarzeń zaistniałych przed i po okresie objętym kontrolą, które miały wpływ na kontrolowaną działalność.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>4</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Igor Strąk, doradca ekonomiczny, nr legitymacji 18535</li><li>2. Grzegorz Łukasik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/24/2020 z 29 stycznia 2020 r.</li><li>3. Milena Tymendorf specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/25/2020 z 29 stycznia 2020 r.</li></ol> <p style="text-align: right;">(akta kontroli str.1-4, 799-800)</p>

## II. Ocena ogólna<sup>5</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Likwidatorzy Wydziałów Promocji, Handlu i Inwestycji Ambasad i Konsulatów Rzeczypospolitej Polskiej, powołani przez ministra właściwego do spraw gospodarki (dalej: Minister), rzetelnie wykonywali przypisane im obowiązki. Dokonali spisów składników majątkowych wraz z ustaleniem ich wartości księgowej. Ustallili również stany środków pieniężnych w kasach i na rachunkach bankowych WPHI. Kwoty te przekazano do Ministerstwa. Przebieg i rozliczenie inwentaryzacji dokumentowane były w sprawozdaniach zatwierdzanych przez likwidatorów. Likwidatorzy powoływali też komisje do oceny przydatności mienia. Likwidacje mienia zbędnego były uzasadniane i potwierdzane dokumentami poświadczającymi faktyczną utylizację. Wszyscy likwidatorzy przygotowali sprawozdania ze swojej działalności. Ministerstwo wypracowało wraz z Ministerstwem Spraw Zagranicznych oraz Polską

<sup>1</sup> Dalej także: Ministerstwo lub MR.

<sup>2</sup> Minister Rozwoju, na podstawie ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 945 ze zm.) jest ministrem właściwym do spraw gospodarki. W okresie objętym kontrolą funkcję ministra właściwego do spraw gospodarki pełnili kolejno: Minister Rozwoju i Finansów (do 8 stycznia 2018 r.) oraz Minister Przedsiębiorczości i Technologii (do 14 listopada 2019 r.).

<sup>3</sup> Dalej także: wydziały, WPHI, placówki.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej także: ustawa o NIK.

<sup>5</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

Agencją Inwestycji i Handlu SA (dalej: PAIH lub Agencja) rozwiązania zmniejszające koszty zabezpieczenia i utrzymania pozostałego za granicą majątku zlikwidowanych wydziałów. Działania likwidacyjne WPHI nie zostały jednakże zsynchronizowane z procesem organizacji PAIH, prowadzonym na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 2017 r. o wykonywaniu zadań z zakresu promocji polskiej gospodarki przez Polską Agencję Inwestycji i Handlu SA<sup>6</sup> (dalej: ustawa o PAIH). Zgodnie z ustawą Minister miał dokonać likwidacji WPHI w terminie 36 miesięcy od daty wejścia w życie ustawy (tj. od 18 sierpnia 2017 r.). Faktycznie proces likwidacji rozpoczął się w dniu 5 stycznia 2017 r., tj. ponad siedem miesięcy przed wejściem w życie ustawy o PAIH i zakończył się w dniu 31 maja 2018 r., tj. przed ukończeniem procesu organizacji Agencji. W tej sytuacji nie było możliwości zastosowania trybu wskazanego w art. 11 ust. 2 ustawy o PAIH, pozwalającego na przekazanie mienia pochodzącego z likwidacji wydziałów na rzecz Agencji. Stwierdziły to w swoich opiniach zarówno Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej, jak i Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (dalej: KPRM). W konsekwencji Agencja przejęła mienie o wartości zaledwie 0,7 mln zł. W dniu zakończenia czynności kontrolnych (31 maja 2020 r.) niezagospodarowany pozostawał majątek zlikwidowanych WPHI o wartości około 27,8 mln zł, stanowiący około 70 % łącznej wartości majątku przejętego przez Ministerstwo.

W procesie wykorzystania majątku pozostałego po likwidowanych placówkach stwierdzono nieprawidłowości i zaniechania.

1. Ministerstwo nie miało koncepcji wykorzystania mienia pozostałego po WPHI, w tym nieruchomości w Casablance, Helsinkach, Londynie, Waszyngtonie i Wilnie, a proces zagospodarowania nieruchomości w Kairze prowadzony był nieskuteczny. Koszty utrzymywania i zabezpieczenia niewykorzystanych nieruchomości poza granicami kraju w latach 2017-2019 wyniosły około 1,6 mln zł.
2. Nie wykorzystywano 21 samochodów, które stały nieużytkowane na miejscach postojowych. Sytuacja ta powodowała bezproduktywną utratę wartości rynkowej tych pojazdów oraz generowała koszty związane z ich przetrzymywaniem (około 0,1 mln zł). Nieuregulowane pozostały status i zasady dalszego korzystania z 10 samochodów przez PAIH. Wprawdzie Agencja ponosi koszty bieżących napraw tych pojazdów oraz ich ubezpieczenia, jednakże faktycznie bezpłatnie użytkuje mienie będące własnością Ministerstwa.
3. Minister naruszył przepis art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>7</sup> (faktyczna podstawa prawna likwidacji wydziałów) nakazujący określenie przeznaczenia mienia znajdującego się w zarządzie likwidowanych jednostek, w tym przypadku WPHI. Minister nie przekazał likwidatorom decyzji w sprawie przeznaczenia tego mienia, a także nie wskazał sposobu jego zagospodarowania (wyjątkiem było zagospodarowanie nieruchomości przekazanych do MSZ). Decyzje podejmowali likwidatorzy - od ich sprawności i współpracy z innymi pomiotami (głównie Ambasadami RP) zależała efektywność zagospodarowania mienia po zlikwidowanych placówkach.
4. Minister sprawował nadzór nad procesem likwidacji wydziałów, przy czym nie utrwalano na piśmie czynności weryfikowania dokumentacji przedstawianej przez likwidatorów poprzez jej porównanie z ewidencją majątku prowadzoną w wydziałach oraz protokołami zdawczo-odbiorczymi mienia. Ministerstwo nie dysponowało pełnymi spisami mienia oraz nie posiadało zestawień wartości aktywów poszczególnych placówek na dzień rozpoczęcia likwidacji, a także zestawień zagospodarowanego mienia. Uzyskanie takich danych było możliwe tylko na podstawie dokumentacji źródłowej, wytworzonej w każdym likwidowanym WPHI.
5. Nieprzejrzysty (bez jasno określonych zasad) był sposób prowadzenia ewidencji majątku byłych WPHI, przejętego przez Ministerstwo w latach 2017-2019. Utrudniało to uzyskanie informacji o jego stanie oraz sposobie zagospodarowania. Ope-

<sup>6</sup> Dz.U. poz. 1491, ze zm.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2019 r., poz. 869, ze zm.

racje finansowe ujmowane były na trzech różnych kontach, co utrudniało prześledzenie i weryfikację całości procesu przejmowania i zagospodarowania mienia przez Ministerstwo. Ponadto ewidencja była prowadzona w różnej szczegółowości dla składników mienia bezpośrednio wprowadzonych na stan ewidencji środków trwałych Ministerstwa oraz dla składników majątkowych pozostałych po zlikwidowanych jednostkach.

6. Ministerstwo w ograniczonym stopniu korzystało z możliwości współpracy z MSZ przy sprzedaży samochodów znajdujących się w państwach Afryki, Azji oraz Ameryki Północnej. Ogłoszenia dotyczące zamiaru sprzedaży samochodów publikowano na stronach BIP Ministerstwa, co nie przyniosło oczekiwanych rezultatów. Niekonsekwentne, a przez to nieskuteczne były starania o uzyskanie pomocy w ewentualnej sprzedaży niewykorzystywanych składników majątkowych albo wytypowaniu podmiotów, którym można byłoby je przekazać.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>8</sup> kontrolowanej działalności

#### OBSZAR 1. Identyfikacja, inwentaryzacja oraz zagospodarowanie składników majątkowych zlikwidowanych WPHI

##### A. Proces likwidacji

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o PAIH minister właściwy do spraw gospodarki powinien dokonać likwidacji WPHI do dnia 18 sierpnia 2020 r. Faktyczna likwidacja WPHI, rozpoczęła się w styczniu 2017 r. i została skrócona do około 17 miesięcy, tj. do dnia 31 maja 2018 r.

Likwidację prowadzili likwidatorzy na podstawie zarządzeń ministra właściwego do spraw gospodarki, wydawanych odrębnie dla każdego wydziału<sup>9</sup>. W zarządzeniach ustalano, że mienie pozostałe na dzień zakończenia likwidacji placówki zostanie nieodpłatnie przekazane protokołem zdawczo-odbiorczym (w zależności od okresu likwidacji) do Ministerstwa Rozwoju (Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii). W zarządzeniach nie określano przeznaczenia mienia zagospodarowywanego w toku likwidacji.

Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego Ministerstwa Rozwoju<sup>10</sup>, podstawą prawną wszczęcia procesu likwidacji wydziałów były przepisy ustawy o finansach publicznych, a nie ustawy o PAIH. Minister właściwy ds. gospodarki rozpoczął w styczniu 2017 r. likwidację WPHI na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, który wskazuje ministra, jako organ uprawniony do tworzenia, łączenia i likwidacji państwowych jednostek budżetowych. Według tych wyjaśnień wydziały zostały powołane zarządzeniami w sprawie utworzenia i nadania statutu poszczególnym jednostkom budżetowym przez ministra właściwego ds. gospodarki – w analogiczny sposób WPHI mogły więc być likwidowane.

Likwidacja WPHI założona została w Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 14 lutego 2017 r. Częścią Strategii jest projekt System promocji gospodarki zawarty w obszarze – Ekspansja zagraniczna. W ramach projektu przewidziano utworzenie Zagranicznych Biur Handlowych PAIH (dalej: ZBH), które „w perspektywie kilkuletniej” miały zastąpić WPHI. Odpowiedzialność za realizację projektu przypisano Ministerstwu Rozwoju.

<sup>8</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>9</sup> W zarządzeniach przyjęto, co do zasady trzymiesięczne okresy likwidacji poszczególnych Wydziałów. W przypadku niektórych placówek przyjmowano inne terminy, np. jedynie miesiąc (Buenos Aires) czy sześć miesięcy (Tokio), zaś część terminów likwidacji była wydłużana (nawet o cztery miesiące - Casablanca).

<sup>10</sup> Pismo Dyrektora Generalnego Ministerstwa Rozwoju z dnia 16 czerwca 2020 r.

Według Dyrektora Generalnego<sup>11</sup> do czasu wejścia w życie przepisów ustawy o PAIH nie było podstaw prawnych do przekazania mienia likwidowanych WPHI na rzecz PAIH i takie działania nie były podejmowane. Likwidatorzy działali w oparciu o przepisy powszechnie obowiązujące i podejmowali takie decyzje, które po wejściu w życie ustawy o PAIH umożliwiły przekazanie do PAIH niektórych składników mienia.

(akta kontroli str. 562-567, 798)

Zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy o PAIH minister właściwy do spraw gospodarki, likwidując WPHI powinien stosować art. 12 ustawy o finansach publicznych, z tym, że mienie znajdujące się w zarządzie likwidowanych wydziałów mogło być przeznaczone dla Agencji. W pozostałych przypadkach decyzja o przeznaczeniu mienia miała być podejmowana po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw zagranicznych.

Przekazanie mienia zlikwidowanych WPHI do PAIH planowano pierwotnie w formie dokapitalizowania Agencji poprzez wniesienie składników majątkowych aportem w trzech transzach. Pierwsza transza miała obejmować majątek wydziałów zlikwidowanych do dnia wejścia w życie ustawy o PAIH, druga majątek jednostek zlikwidowanych od dnia wejścia w życie ustawy o PAIH do końca 2017 r., a trzecia majątek jednostek zlikwidowanych w 2018 r. Na podstawie decyzji Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 22 grudnia 2017 r. w sprawie przeznaczenia mienia pozostałego po zlikwidowanym WPHI w Budapeszcie, Berlinie, Kaliningradzie, Montrealu i Szanghaju wniesiono do PAIH pierwszą transzę o wartości 288,6 tys. zł<sup>12</sup>. Według zeznań ówczesnego dyrektora Biura Administracyjnego Ministerstwa<sup>13</sup> do wniesienia kolejnych transz nie doszło, ponieważ w dniu 9 stycznia 2018 r. zlikwidowane zostało Ministerstwo Rozwoju, a utworzone zostały: Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii (dalej: MPiT) oraz Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju. W wyniku zmian organizacyjnych w 2018 r. mienie po byłych WPHI zostało przejęte na stan MPiT. Od dnia 9 stycznia 2018 r. organem sprawującym nadzór właścicielski nad PAIH był Prezes Rady Ministrów.

(akta kontroli str. 9-64, 794-797)

W grudniu 2018 r. Ministerstwo podjęło dalsze kroki w celu przekazania mienia po zlikwidowanych wydziałach do PAIH. Działania te były zgodne z wcześniej przyjętą strategią likwidacji oraz zbieżne z deklarowanymi przez Agencję potrzebami<sup>14</sup>. W dniu 22 marca 2019 r.<sup>15</sup> Ministerstwo wystąpiło do Prokuraturii Generalnej RP z wnioskiem o wydanie opinii prawnej w kwestii możliwości przekazania majątku pozostałego po WPHI do PAIH. Z uwagi na przejęcie nadzoru nad PAIH przez Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwo wystąpiło również<sup>16</sup> do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów o wskazanie procedury przekazania na rzecz PAIH mienia pozostałego po likwidacji. W piśmie do KPRM wyrażona została gotowość przekazania na rzecz Agencji składników mienia pozostałych po likwidacji WPHI w drodze aportu. Zarówno w odpowiedzi z KPRM<sup>17</sup>, jak i w opinii prawnej Prokuraturii<sup>18</sup> wskazano, że w związku z zakończeniem procesu likwidacji wydziałów przed upływem ustawowego terminu, regulacje art. 11 ust. 2 ustawy o PAIH nie mogą już stanowić podstawy do przekazania mienia pochodzącego z likwidacji wydziałów na rzecz Agencji.

Z opinii Prokuraturii wynika, że minister właściwy do spraw gospodarki w okresie prowadzenia likwidacji był upoważniony do wiążącego określenia przeznaczenia mienia znajdującego się w zarządzie tej jednostki, a sposób zagospodarowania mienia likwidowanych jednostek budżetowych nie był w żaden sposób ograniczony. Oznaczało to, że Minister mógł podjąć

<sup>11</sup> Pismo Dyrektora Generalnego Ministerstwa Rozwoju z dnia 12 czerwca 2020 r.

<sup>12</sup> Wycena biegłego rewidenta została zamieszczona w *Raporcie z oszacowania wartości godziwej mienia ruchomego należącego do Ministerstwa Rozwoju z siedzibą w Warszawie wg stanu na dzień 30.09.2017 r.*

<sup>13</sup> Protokół przesłuchania w charakterze świadka z dnia 27 maja 2020 r.

<sup>14</sup> PAIH w piśmie z 8 marca 2019 r., znak BZ-LO-076-154/KS/19, potwierdziła, że jest zainteresowana wykorzystaniem składników mienia pozostałego po likwidacji WPHI

<sup>15</sup> Pismo Dyrektora Generalnego MPiT, znak BA-XII.024.2.2018.AS.

<sup>16</sup> Pismo Dyrektora Biura Administracyjnego, znak IK 959213.AS.

<sup>17</sup> Pismo Zastępcy Dyrektora Departamentu Skarbu Państwa KPRM z dnia 28 maja 2019 r. DSKP.WN1.283.16.2.2019.KS.

<sup>18</sup> Z 6 maja 2019 r., dotyczącej określenia dopuszczalnych sposobów zagospodarowania składników mienia po zlikwidowanych WPHI.

w tym zakresie swobodną decyzję. Natomiast po zakończeniu procesu likwidacji mienie pozostałe po WPHI, które nieodpłatnie zostało przejęte przez Ministerstwo, powinno zostać wykorzystane na realizację jego zadań lub zagospodarowane na ogólnych zasadach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 kwietnia 2017 r. w sprawie *szczegółowego sposobu gospodarowania niektórymi składnikami majątku Skarbu Państwa*<sup>19</sup>.

(akta kontroli str. 448-481)

W dniu 9 kwietnia 2019 r.<sup>20</sup> nastąpiła zmiana stanowiska PAIH w kwestii przejęcia mienia. Agencja poinformowała, że jedynymi składnikami majątku, które chciałaby zachować są trzy samochody, które będą wykorzystane w centrali spółki. Odstąpienie od przejęcia pozostałego majątku zlikwidowanych WPHI uzasadniano podjęciem prac nad nową strategią spółki, w tym nad nowym modelem funkcjonowania ZBH.

(akta kontroli str. 127-128)

Według wyjaśnień zastępcy Prezesa Zarządu PAIH z dnia 31 marca 2020 r., strategia PAIH, o której mowa w przytoczonym piśmie z kwietnia 2019 r., pomimo upływu blisko roku nie została wypracowana. Model funkcjonowania ZBH, uwzględniający również kwestię przydatności majątku po WPHI, miał być bowiem dostosowywany do zmieniających się uwarunkowań lokalnych. W wyjaśnieniach podkreślono także zużycie techniczne i ekonomiczne oferowanego mienia.

(akta kontroli str. 498-500)

Likwidacja WPHI w okresie od dnia 5 stycznia 2017 r. do dnia 31 maja 2018 r. następowała sukcesywnie. W kolejnych kwartałach wszczynano procesy likwidacyjne od czterech do nawet 15 placówek<sup>21</sup>. Niedotrzymywanie terminów likwidacji (wynikające z braku możliwości zakończenia wszystkich spraw organizacyjnych i technicznych danego wydziału) wystąpiło jedynie na początkowym etapie likwidacji ośmiu placówek<sup>22</sup>.

(akta kontroli str. 201-213, 508-509, 562-567, 592-593, 801)

Za przeprowadzenie bezpośrednich prac likwidacyjnych odpowiadali likwidatorzy wskazani imiennie w zarządzeniach Ministra. Do ich zadań należało między innymi: zorganizowanie i przeprowadzenie inwentaryzacji majątku wydziału, nieodpłatne przekazanie mienia do Ministerstwa na podstawie protokołów zdawczo-odbiorczych oraz przygotowanie całościowego sprawozdania z procesu likwidacji danej placówki.

We wszystkich postępowaniach objętych szczegółową kontrolą NIK<sup>23</sup> likwidatorzy powołali komisje inwentaryzacyjne. Dokonały one spisu z natury składników majątkowych oraz ustaliły ich wartość księgową według stanu na dzień likwidacji. Ustalono również stany środków pieniężnych w kasach oraz salda rachunków bankowych. We wszystkich przypadkach stany te (po wyjaśnieniu ewentualnych różnic) zgadzały się ze stanem kont 011 – *Środki trwałe* i 013 – *Pozostałe środki trwałe*, na których ewidencjonowano mienie konkretnego wydziału. Również wartość aktywów rzeczowych ujętych w arkuszach spisowych zgadzała się z wartością wynikającą z bilansów otwarcia likwidacji wydziałów. Przebieg i rozliczenie inwentaryzacji dokumentowano w sprawozdaniach podpisywanych przez członków komisji oraz zatwierdzanych przez likwidatorów. Odrębnymi zarządzeniami likwidatorów powoływane były także komisje do oceny przydatności mienia. W sytuacji gdy stan mienia uzasadniał taką potrzebę komisje wskazywały mienie proponowane do likwidacji albo przedstawiały rekomendacje dotyczące dalszego wykorzystania (sprzedaży, przekazania). Wszystkie likwidacje mienia uznane za nieprzydatne udokumentowano protokołami zawierającymi uzasad-

<sup>19</sup> Dz. U. poz. 729, dalej: rozporządzenie o sposobie gospodarowania.

<sup>20</sup> Pismo z 9 kwietnia 2019 r BZ-WO-076-196/KS/19.

<sup>21</sup> W pierwszym kwartale 2017 r. wszczęto likwidację czterech placówek (Berlin, Budapeszt, Montreal, Szanghaj). W drugim kwartale 2017 r. rozpoczęto likwidację sześciu placówek (Bruksela, Casablanca, Kaliningrad, Lizbona, Sankt Petersburg, Wiedeń). W III kwartale 2017 r. rozpoczęła się likwidacja dalszych 15 placówek (Abu Dhabi, Ankara, Buenos Aires, Dżakarta, Kijów, Kolonia, Kuala Lumpur, Praga, Rzym, Sao Paulo, Seul, Taszkient, Tel Awiw, Tokio, Waszyngton). W czwartym kwartale 2017 r. wszczęto likwidację dalszych 11 Wydziałów (Almaty, Bukareszt, Haga, Helsinki, Kopenhaga, New Delhi, Oslo, Paryż, Pekin, Sofia, Zagrzeb). W pierwszym kwartale 2018 r. zostały rozpoczęte procesy likwidacji ostatnich 13 WPHI (Algier, Ateny, Berno, Dublin, Johannesburg, Kair, Londyn, Madryt, Mińsk, Moskwa, Nowy Jork, Sztokholm, Wilno).

<sup>22</sup> Były to placówki w: Ankarze, Brukseli, Casablance, Kijowie, Montrealu, Seulu, Tel Awiwie i Wiedniu.

<sup>23</sup> 16 z 49 Wydziałów WPHI.

nienie decyzji oraz dokumentami potwierdzającymi faktyczną utylizację. Wszyscy likwidatorzy WPHI przygotowali sprawozdania z procesu likwidacji placówek.

(akta kontroli str. dowód elektroniczny str. 594-729, pliki nr 193-244 oraz nr 1177-1344)

Według wyjaśnień zastępcy Dyrektora Departamentu Bezpieczeństwa i Obsługi Administracyjnej MR<sup>24</sup> w toku likwidacji wydziałów oddelegowani przedstawiciele Ministerstwa weryfikowali dokumentację inwentaryzacyjną poprzez jej porównanie z ewidencją majątku prowadzoną w wydziałach oraz z saldami kont 011 i 013. Kontrolującym nie przedstawiono jednak dokumentów potwierdzających dokonanie tej weryfikacji. W toku kontroli ustalono, że miały miejsce podróże służbowe pracowników Ministerstwa do 44 spośród 49 likwidowanych jednostek.

Nadzór nad czynnościami likwidatorów sprawowany był przez Ministra za pośrednictwem Zespołu *do spraw likwidacji WPHI*<sup>25</sup>. Zadaniem zespołu była bieżąca współpraca z likwidatorami oraz bieżące rozwiązywanie pojawiających się problemów<sup>26</sup>. Zespół odbywał spotkania, na których omawiano kwestie związane z likwidacją wydziałów oraz tworzeniem ZBH (m.in. sprawy inwentaryzacji, przejmowania mienia, gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego czy użyczenie lokali wydziałów Ambasadam RP)<sup>27</sup>. Komunikacja z likwidatorami poszczególnych placówek odbywała się w formie rozmów telefonicznych lub telekonferencji<sup>28</sup>.

(akta kontroli str. 224-249, 271-340, 536-537, 562-567, dowód elektroniczny str. 594-729 pliki nr 657-658, 801)

## B. Aktywa i zagospodarowanie aktywów WPHI w toku likwidacji

Ministerstwo nie dysponowało pełnym spisem mienia, które posiadały WPHI ani zestawieniami wartości aktywów poszczególnych placówek na dzień rozpoczęcia likwidacji. Dane te znajdowały się w dokumentacji każdego likwidowanego wydziału, jako odrębnej jednostki budżetowej prowadzącej samodzielnie ewidencję księgową oraz majątkową. Wartość aktywów poszczególnych wydziałów, w tym aktywów rzeczowych (głównie budynków i gruntów oraz środków transportu) oraz wyrażona w złotych wartość środków pieniężnych w kasie i na rachunkach<sup>29</sup> – została ustalona przez NIK na podstawie bilansów opracowanych na dzień rozpoczęcia likwidacji danego wydziału (dalej: zestawienie aktywów).

Suma aktywów wszystkich WPHI na dzień rozpoczęcia ich likwidacji wynosiła 192,74 mln zł, w tym aktywów rzeczowych 174,7 mln zł, tj. 90,7% łącznej wartości. Pozostałe 18,04 mln zł stanowiły środki na rachunkach bankowych i w kasach wydziałów. W trakcie likwidacji lub bezpośrednio po jej zakończeniu środki te zostały rozliczone i wpłacone na rachunek Ministerstwa.

Największą wartościowo grupę aktywów rzeczowych stanowiły nieruchomości - 152,5 mln zł, tj. 87,3% sumy aktywów rzeczowych oraz 92,0% aktywów o wartości jednostkowej powyżej 10 tys. zł. W grupie tej znajdowały się nieruchomości w: Buenos Aires, Brukseli, Kopenhadze, Kairze, Helsinkach, Paryżu, Madrycie, Hadze, Dublinie, Montrealu, Wilnie, Casablance, Kolonii, Oslo, Johannesburgu, Bernie, Sztokholmie, Waszyngtonie, Taszkencie, Londynie i Rzymie. Pozostałe placówki korzystały z nieruchomości będących własnością Ambasad RP lub z lokali wynajmowanych.

<sup>24</sup> Pismo znak: IK 1220635 z 29 maja 2020 r.

<sup>25</sup> Zespół został powołany Zarządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie powołania stałego Zespołu do spraw likwidacji Wydziałów Promocji Handlu i Inwestycji zmienionym Zarządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 30 sierpnia 2017 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie powołania stałego Zespołu do spraw likwidacji Wydziałów Promocji Handlu i Inwestycji (Dz. U. z 2017 r., poz. 171) – dalej: zarządzenie w sprawie powołania Zespołu ds. likwidacji.

<sup>26</sup> Zgodnie z § 2 *zarządzenia w sprawie powołania Zespołu ds. likwidacji* do zadań Zespołu należało m.in.: opracowanie harmonogramu likwidacji Wydziałów, współpraca z kierownikami Wydziałów lub likwidatorami; przedkładanie do ostatecznej decyzji lub akceptacji Ministra Rozwoju i Finansów projektów rozstrzygnięć w zakresie likwidacji WPHI.

<sup>27</sup> W trakcie kontroli przedstawione zostały 48 protokoły ze spotkań Zespołu w okresie od 29 listopada 2016 r. do 18 kwietnia 2019 r.

<sup>28</sup> Pismo Dyrektora Generalnego MR z dnia 12 marca 2020 r.

<sup>29</sup> Kwoty wynikające z bilansów zostały przeliczone na złote według średnich kursów Narodowego Banku Polskiego na dzień rozpoczęcia likwidacji lub na ostatni dzień poprzedzający dzień likwidacji, na jaki NBP zanotował średni kurs danej waluty (jeśli NBP nie notował kursu na dzień likwidacji).

Łączna wartość środków transportu wynosiła około 9,6 mln zł i stanowiła prawie 5,6% wartości wszystkich aktywów rzeczowych oraz 5,8% wartości aktywów o wartości jednostkowej powyżej 10 tys. zł.

Wartość innych (pozostałych) aktywów WPHI, wynosiła około 12,6 mln zł, co stanowiło 7,1% wartości aktywów rzeczowych. W grupie tej mienie o wartości jednostkowej nieprzekraczającej 10 tys. zł stanowiło prawie 9,1 mln zł<sup>30</sup>, natomiast pozostałe 3,5 mln to przedmioty o wartości powyżej 10 tys. (głównie meble, sprzęt elektroniczny, kserokopiarki).

(akta kontroli str. 592-593)

Ministerstwo nie posiadało zestawień mienia rozdysponowanego przez likwidatorów podczas likwidacji poszczególnych WPHI. Dane stanowiące podstawę oszacowania przez NIK wartości majątku WPHI przed rozpoczęciem ich likwidacji musiały być wielokrotnie uzupełniane lub wyjaśniane przez Ministerstwo na podstawie dokumentów źródłowych z poszczególnych WPHI. W wyniku kontroli ustalono, że zagospodarowanie wszystkich składników przejętego mienia zostało udokumentowane w formie protokołów zdawczo-odbiorczych składników majątku, protokołów likwidacji lub zniszczenia oraz dokumentów potwierdzających sprzedaż. Rozchód mienia ujmowano w ewidencji księgowej oraz w bilansach zamknięcia poszczególnych wydziałów. Protokoły likwidacji zawierały uzasadnienia komisji likwidacyjnych. W przypadku sprzedaży środków trwałych procedura zbycia była udokumentowana, a uzyskane kwoty ujęte na rachunku bankowym lub w kasie wydziału.

(akta kontroli str. 594-729, dowód elektroniczny, pliki nr 157-189 i 244)

W toku kontroli objęto szczegółową analizą wszystkie składniki majątku o wartość księgową powyżej 10 tys. zł., tj. 304 pozycje o łącznej wartości 165,5 mln zł<sup>31</sup>.

(akta kontroli str. 577-593, dowód elektroniczny, str. 740, pliki nr 314 i 317)

Największa część mienia o wartość powyżej 10 tys. zł, została przekazana do Ministerstwa Spraw Zagranicznych na etapie likwidacji wydziałów. Obejmowała ona 131 składników majątkowych o łącznej wartości 122,5 mln zł (74%). Druga grupa - 121 składników o łącznej wartości 40,3 mln zł (24,4%) przejęta została przez Ministerstwo Rozwoju. Pozostałe 52 składniki majątku po WPHI, o łącznej wartości około 2,73 mln zł (1,65%), zostały zlikwidowane, sprzedane lub przekazane innym jednostkom<sup>32</sup>.

Spośród 51<sup>33</sup> nieruchomości o łącznej wartości 152,5 mln zł:

- do MSZ przekazano 36 nieruchomości - w Buenos Aires, Londynie, Paryżu, Kopenhadze, Madrycie, Hadze, Dublinie, Montrealu, Kolonii, Oslo, Johannesburgu, Bernie, Sztokholmie, Taszkencie, Rzymie oraz Brukseli; ich łączna wartość wyniosła 119,4 mln zł;
- Ministerstwo Rozwoju przejęło 14 nieruchomości o wartości 32,9 mln zł, w: Casablanca, Helsinkach, Kairze, Londynie, Sztokholmie, Waszyngtonie i Wilnie.

Do PAIH nie przekazano żadnej nieruchomości.

WPHI posiadały 77 pojazdów o łącznej wartości około 9,6 mln zł, przy czym:

- 51 samochodów o wartości 6,5 mln zł zostało przejętych przez Ministerstwo Rozwoju;
- 12 samochodów o wartości 1,3 mln zł zostało sprzedanych;
- sześć pojazdów o wartości około 0,9 mln zł zostało przekazanych do MSZ;
- osiem pojazdów o łącznej wartości około 0,95 mln zł przejęły inne instytucje, w tym PAIH trzy samochody o wartości 0,4 mln zł.

<sup>30</sup>Wartość wyliczono jako różnicę wszystkich aktywów rzeczowych Wydziałów na dzień otwarcia likwidacji wskazaną w Tabeli nr 1, a także wartość aktywów o wartości jednostkowej powyżej 10 tys. zł wskazaną w Tabeli nr 2.

<sup>31</sup> Wartość ustalona na dzień rozpoczęcia likwidacji lub na ostatni dzień poprzedzający dzień likwidacji, na jaki NBP zanotował średni kurs danej waluty (jeśli nie notował kursu na dzień likwidacji).

<sup>32</sup> PAIH, instytucje polonijne lub szkoły prowadzone przy Ambasadach RP.

<sup>33</sup> Jedna z pozycji ujętych w dokumentach jako nieruchomość – wiata samochodowa z WPHI w Berlinie została zlikwidowana.



Spośród 176 pozostałych pozycji aktywów niebędących nieruchomościami ani środkami transportu – 82 składniki o wartości 1,94 mln zł zostały przekazane do MSZ. Drugą grupę stanowił majątek przejęty przez Ministerstwo – 56 składników o wartości 0,98 mln zł. Likwidacji lub zniszczeniu uległo 28 składników o wartości około 0,6 mln zł. Pozostałe 10 składników o wartości łącznej około 0,14 mln zł sprzedano lub przekazano innym instytucjom.

(akta kontroli dowód elektroniczny, str. 740, plik nr 317)

W dniu rozpoczęcia likwidacji wydziałów wartość księgowa mienia o wartości jednostkowej nieprzekraczającej 10 tys. zł wynosiła prawie 9,2 mln zł<sup>34</sup> (5,2% wartości wszystkich aktywów oraz 4,8% wartości aktywów rzeczowych). W zależności od wydziału było to od kilkudziesięciu do kilku tysięcy składników majątkowych o niskiej lub zerowej wartości księgowej (od drobnego wyposażenia kuchni po sprzęt elektroniczny i meble). Zagospodarowanie tej grupy aktywów nie było badane przez NIK.

(akta kontroli str. 594-729, dowód elektroniczny, plik nr 315)

### C. Ewidencja mienia po zakończeniu likwidacji

Składniki mienia po zlikwidowanych wydziałach – nieprzekazane innym instytucjom, sprzedane lub zlikwidowane – zostały przejęte przez Ministerstwo zarówno na stan ewidencji księgowej, jak i majątkowej. Były one ujmowane na trzech kontach: 011 – *Środki trwałe*, 013 – *Pozostałe środki trwałe* oraz 015 – *Mienie zlikwidowanych jednostek*.

Wartość mienia po likwidacji placówek zaewidencjonowanego na koncie 011 oraz 013 nie była wyodrębniona i stanowiła część ogólnej wartości środków trwałych oraz wyposażenia Ministerstwa<sup>35</sup>. Utrudniało uzyskanie informacji dotyczących składników majątku byłych WPHI<sup>36</sup>. Przedstawione kontrolerom NIK dane dotyczące zwiększeń, zmniejszeń oraz sald na koniec roku kalendarzowego dla kont 011 i 013 różniły się od rzeczowej ewidencji prowadzonej dla tych kont. Przyczyną występujących różnic było ujęcie w kartach ewidencyjnych wszystkich operacji, nie tylko dotyczących mienia byłych WPHI<sup>37</sup>.

Zgodnie z obowiązującą w Ministerstwie *Polityką rachunkowości*<sup>38</sup>, do konta 015 prowadzono ewidencję analityczną określającą lokalizację mienia wydziałów likwidowanych w poszczególnych latach (w latach 2017-2019 odpowiednio 22, 40 i 35 zlikwidowanych WPHI<sup>39</sup>). Wartość mienia ujęta na koncie 015<sup>40</sup> według stanu na dzień 31 grudnia lat 2017-2019 r.<sup>41</sup> wynosiła odpowiednio: 8,9 mln zł; 18,1 mln zł oraz 6,6 mln zł i odpowiadała wartości mienia w ewidencji majątkowej prowadzonej do tego konta.

(akta kontroli str. 569-574, dowód elektroniczny str. 730-763, pliki nr 057, 078-079, 084-211)

Według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. łączna wartość majątku po zlikwidowanych WPHI ujęta w księgach rachunkowych Ministerstwa wynosiła 34,5 mln zł, przy czym saldo na koncie 011 wynosiło 26,7 mln zł; 013 – 1,2 mln zł oraz na koncie 015 – 6,6 mln zł. Oznacza to, że 81% majątku po byłych WPHI ujęte było bezpośrednio w ewidencji Ministerstwa (konta 011 i 013), natomiast pozostałe 19% zaewidencjonowano jako *Mienie zlikwidowanych jednostek* (konto 015).

(akta kontroli str. 569-574, dowód elektroniczny str. 730-763, plik nr 076, str. 802-805)

W toku kontroli przedstawiciele Ministerstwa nie potrafili wyjaśnić, jakie były zasady ustalania wartości mienia ujmowanego na kontach 011, 013 oraz 015. Na podstawie przekazanej dokumentacji źródłowej (protokołów zdawczo-odbiorczych oraz zapisów w kartach anali-

<sup>34</sup> Kwotę ustalono jako różnicę wartości całkowitej aktywów z bilansów oraz wartości księgowej mienia powyżej 10 tys. według tego samego kursu waluty.

<sup>35</sup> Pismo Dyrektora Generalnego MR z 2 kwietnia 2020 r.

<sup>36</sup> Według wyjaśnień Głównego Księgowego Ministerstwa z 6 lutego 2020 r. zadanie wyodrębnienia tych danych z konta 011 byłoby czasochłonne, natomiast w zakresie konta 013 wydruk z obrotów konta za 2019 r. generuje 460 stron i trzeba także ręcznie zaznaczyć pozycję, które dotyczą WPHI.

<sup>37</sup> Pismo Zastępcy Dyrektora DAB IK 1268985 z 17 czerwca 2020 r.

<sup>38</sup> Ewidencja księgowa w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 11 kwietnia 2018 r. była prowadzona w Ministerstwie Rozwoju (później w jego następcy prawnym – Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju) na podstawie Polityki rachunkowości wprowadzonej Zarządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 10 sierpnia 2017 r. w sprawie zasad (polityki) rachunkowości wraz z planem kont w Ministerstwie Rozwoju.

<sup>39</sup> Na podstawie zestawienia obrotów i sald na koncie 015 w kontrolowanym okresie.

<sup>40</sup> Zgodnie z analityką odpowiadającą poszczególnym placówkom WPHI - dla lat 2017, 2018 oraz 2019.

<sup>41</sup> Przychody w latach 2017-2019 na tym koncie wynosiły, odpowiednio: 9,7 mln zł; 26,18 mln zł i 18,20 mln zł, a rozchody: 0,82 mln zł; 8,03 mln zł oraz 11,64 mln zł.

tycznych poszczególnych kont) stwierdzono, że podstawą ujęcia w ewidencji księgowej mienia WPHI były protokoły zdawczo-odbiorcze przekazania mienia podpisane przez likwidatora danej placówki oraz przedstawiciela Ministerstwa. W protokołach tych określano wartość księgową mienia wynikającą z ewidencji księgowej prowadzonej w danej placówce w walucie lokalnej, w euro lub USD, a następnie przeliczoną po kursie średnim NBP.

Na podstawie weryfikacji próby<sup>42</sup> 17 spośród 120 pozycji majątkowych przejętych przez Ministerstwo i według stanu na 31 grudnia 2019 r. ujętych w ewidencji do kont 011, 013 oraz 015 stwierdzono, że:

- spośród 9 samochodów, trzy były ujęte w ewidencji kont 011 i 013, sześć w ewidencji do konta 015;
- spośród ośmiu nieruchomości – siedem ujęto w ewidencji kont 011 i 013, a jedna nieruchomość<sup>43</sup> nie została ujęta w ww. ewidencji, natomiast wskazana została w karcie analitycznej do konta 015; nieruchomość ta została zdjęta z ewidencji do konta 015 w dniu 27 lipca 2018 r., w związku z przekazaniem nieruchomości do Ambasady RP w Sztokholmie.

Ministerstwo nie miało dokumentacji potwierdzającej dokonywanie weryfikacji wartości przejmowanego mienia. Według wyjaśnień<sup>44</sup> weryfikacja wartości rzeczowych aktywów trwałych dokonywana była na podstawie analizy danych w sprawozdaniach bilansowych na początek i koniec likwidacji, z uwzględnieniem protokołów zdawczo-odbiorczych. Jednakże ówczesny Dyrektor Biura Administracyjnego<sup>45</sup> zeznał, że analiza ta nie była dokumentowana.

(akta kontroli str. 794-797, 799-800, dowód elektroniczny, str. 608-612, pliki nr 327-433, dowód elektroniczny, str. 613, pliki nr 442-451)

Przedstawiciele Ministerstwa nie potrafili wyjaśnić, jakie były zasady prowadzenia ewidencji majątkowej oraz oznakowania (nadawania numerów inwentarzowych) składników majątkowych zewidencjonowanych na kontach 011, 013 oraz 015.

Ewidencja mienia zlikwidowanych WPHI prowadzona do kont 011 i 013 zawierała: numer inwentarzowy, nazwę środka trwałego, datę przyjęcia, wartość, typ i numer dokumentu oraz datę przyjęcia do ewidencji. Ewidencja ta w dniu 31 grudnia 2019 r. obejmowała ogółem 1208 pozycji, o łącznej wartości 27,96 mln zł. W grupie tej tylko 38 pozycji na kwotę 26,7 mln zł, stanowiło mienie o wartości powyżej 10 tys. zł. Według stanu na dzień 17 czerwca 2020 r. ewidencja majątkowa dla kont 011 i 013 zgadzała się ze stanem księgowym.

Ewidencja dla konta 015 zawierała 2107 pozycji o łącznej wartości 6,57 mln zł<sup>46</sup>. Wartość zaewidencjonowanych środków trwałych była zgodna z saldem konta 015. *Polityka rachunkowości* Ministerstwa nie określała zasad prowadzenia ewidencji mienia dla tego konta. Przekazana ewidencja nie zawierała numerów inwentarzowych. Według wyjaśnień<sup>47</sup> składniki mienia zaewidencjonowane na koncie 015 nie mają numerów inwentarzowych MR, mają natomiast numery inwentarzowe zlikwidowanych WPHI.

(akta kontroli str. 215-216, dowód elektroniczny, str. 730-763, plik nr 038, pliki nr 238-239, str. 799-800)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Minister nie dopełnił ciężącego na nim obowiązku określenia w każdym przypadku sposobu przeznaczenia mienia zagospodarowywanego przez likwidatorów w toku likwidacji na rzecz innych niż Ministerstwo instytucji lub osób. Obowiązek taki wynika z art. 12 ust. 3 *ustawy o finansach publicznych*. Nie wszystkie wydane przez ministra zarządzenia zawierały postanowienia upoważniające likwidatorów do gospodarowania

<sup>42</sup> Wybranych metodą ekspercką - 8 nieruchomości oraz 9 pojazdów, próba z mienia o wartości powyżej 10 tys. zł przejętych przez Ministerstwo (14% liczby składników).

<sup>43</sup> Lokalizacja w Sztokholmie.

<sup>44</sup> Pismo Zastępcy Dyrektora Departamentu Bezpieczeństwa I Obsługi Administracyjnej z 30 maja 2020 r.

<sup>45</sup> Protokół przesłuchania w charakterze świadka z 27 maja 2020 r.

<sup>46</sup> W tym 62 pozycje (2,94%) o wartości księgowej powyżej 10 tys. zł o łącznej wartości 4,43 mln zł (67,43% wartości tego konta).

<sup>47</sup> Pismo, znak IK 1268958 Zastępcy Dyrektora DAB z 17 czerwca 2020 r.

majątkiem wydziałów, w tym jego zbywania na rzecz innych podmiotów. Jedynie w 16 przypadkach Minister wskazał przeznaczenie mienia likwidowanych WPHI poprzez wystawienie pełnomocnictw do przekazania określonych jego składników na rzecz wskazanych jednostek<sup>48</sup>.

Według wyjaśnień<sup>49</sup> czynności dotyczące dysponowania majątkiem wydziałów były podejmowane przez likwidatorów w przypadkach, gdy z rachunku ekonomicznego wynikało, że wykonanie określonej czynności (np. sprzedaży lub darowizny) było finansowo korzystniejsze od niepodejmowania żadnych czynności (tj. przekazania danego składnika mienia przez WPHI do aktywów MR w dniu likwidacji). W związku z powyższym, upoważnienia do działań na majątku wystawiane były jedynie w sytuacji, gdy były konieczne do przekazania nieruchomości do MSZ.

Zdaniem NIK, przywołany art. 12 ust. 3 *ustawy o finansach publicznych* nie pozwala na przytoczoną powyżej interpretację. Rozpoczęcie procesu likwidacji WPHI powinno zostać poprzedzone analizą dotyczącą możliwości wykorzystania majątku, którym dysponowały te jednostki.

(akta kontroli str. 534-537)

2. Ujmowanie w ewidencji księgowej operacji dotyczących majątku po WPHI na trzech kontach 011, 013, 015 bez uzasadnienia takiego podziału oraz bez jasnego określenia przesłanek kwalifikowania poszczególnych składników majątku do zaewidencjonowania na danym koncie. Stosowany w praktyce sposób księgowania operacji gospodarczych nie zapewniał przejrzystości procesu przyjmowania składników majątkowych do ewidencji księgowej i majątkowej Ministerstwa.

Działaniem tym naruszono zasady<sup>50</sup> rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie *rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych (...)*<sup>51</sup> oraz *Polityki rachunkowości* obowiązującej w Ministerstwie<sup>52</sup>. Zgodnie z powyższymi regulacjami mienie wydziałów powinno się księgować na koncie 015 *Mienie zlikwidowanych jednostek*. Konto to służy do ewidencji stanu oraz zwiększeń i zmniejszeń wartości mienia przejętego przez organ założycielski lub nadzorujący po zlikwidowanej podległej jednostce organizacyjnej. Natomiast konta 011 i 013 służą do ewidencji stanu oraz zwiększeń i zmniejszeń wartości początkowej środków trwałych związanych z wykonywaną działalnością jednostki (czyli Ministerstwa).

(akta kontroli str. 569-574)

Księgowanie na trzech różnych kontach spowodowało, że cały proces przekazywania mienia był trudny do prześledzenia i weryfikacji. Wymagał analiz obrotów na trzech kontach, w tym wewnętrznych przeksięgowania pomiędzy nimi oraz „filtrowania” danych z kont 011 i 013. W konsekwencji:

- a) na koncie 015 nie został w pełni odzwierciedlony faktyczny stan mienia będącego w dyspozycji Ministerstwa, nieprzekazanego innym jednostkom organizacyjnym lub nieprzejętego na własne potrzeby albo zagospodarowanego w inny sposób; zgodnie z *Polityką rachunkowości* Ministerstwo prowadziło do konta 015 ewidencje analityczną oddzielnie dla poszczególnych likwidowanych jednostek – nie zapewniała ona jednak kompleksowej informacji o stanie zagospodarowania mienia po danej placówce;

<sup>48</sup>Wystawiono 16 upoważnień do nieodpłatnego przekazania mienia Wydziałów, jednak dla jednej z nieruchomości w Hadze, a także dla nieruchomości w Paryżu i Buenos Aires, zostały wystawione po dwa upoważnienia. Były to placówki w: Bernie, Buenos Aires (dwa upoważnienia), Dublinie, Hadze (jedna z nieruchomości była objęta dwoma upoważnieniami; jedno z upoważnień dotyczyło także majątku ruchomego), Johannesburgu, Kolonii, Kopenhadze, Madrycie, Oslo (upoważnienie dotyczyło również majątku ruchomego), Paryżu (dwa upoważnienia), Rzymie, Taszkencie, Wilnie. Na podstawie pełnomocnictw mienie było przekazywane do: Ambasad, Konsulatu albo Stałego Przedstawicielstwa RP przy OECD w Paryżu.

<sup>49</sup>Pismo Zastępcy Dyrektora Departamentu Bezpieczeństwa i Obsługi Administracyjnej z dnia 29 maja 2020 r.

<sup>50</sup>Zasady księgowania na wskazanych kontach wskazane w załączniku nr 3 części 2 Opis kont, pkt 5.

<sup>51</sup>Obwieszczenie Ministra Finansów, z dnia 3 lutego 2020 r. Dz. U. poz. 342. – dalej: rozporządzenie w sprawie rachunkowości.

<sup>52</sup>Wskazanymi w § 3 ust. 1 pkt 5.

- b) na kontach 011 i 013 ujmowano mienie po zlikwidowanych WPHI także faktycznie niewykorzystywane na własne potrzeby; na podstawie analizy pięciu niezagospodarowanych nieruchomości (o łącznej wartości księgowej 23,95 mln zł) stwierdzono, że wszystkie ujęto na koncie 011, przy czym trzy z nich<sup>53</sup> ujęto na koncie 011 z pominięciem konta 015, natomiast dwie przeksięgowano na konto 011 z konta 015<sup>54</sup>; w przypadku czterech zapisów księgowych dotyczących zbadanej próby samochodów wykorzystywanych przez MR, tylko jeden był ujęty na koncie 015<sup>55</sup>.

Przedstawiciele Ministerstwa nie byli w stanie wyjaśnić, na jakiej podstawie i kto podjął decyzje o opisanym wyżej sposobie prowadzenia ewidencji operacji księgowych. Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego MR<sup>56</sup> tak prowadzono ewidencję księgową w okresie od dnia 1 stycznia 2017 r. do dnia 11 kwietnia 2018 r. w byłym Ministerstwie Rozwoju, a później w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju oraz w Ministerstwie Przedsiębiorczości i Technologii<sup>57</sup>.

Dyrektor Generalny MR nie potrafił także wyjaśnić dlaczego nie wszystkie składniki mienia zlikwidowanych WPHI były księgowane na koncie 015 *Mienie zlikwidowanych jednostek*, jakie były zasady uznawania składników mienia za „środek trwały”, a jakie za „pozostały środek trwały (wyposażenie)”, a także jakie były zasady prowadzenia księgi inwentarzowej poszczególnych składników majątkowych.

(akta kontroli str. 493-494, 799-800)

## OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia realizację przez likwidatorów zadań w zakresie zagospodarowania majątku w poszczególnych WPHI. Jednocześnie NIK ocenia negatywnie z punktu widzenia rzetelności brak udokumentowania przez Ministerstwo weryfikacji opracowanych w toku likwidacji dokumentów i rozliczeń księgowych, w tym porównania protokołów rozdysponowania mienia z posiadaną przez poszczególne WPHI ewidencją księgową oraz majątkową.

NIK negatywnie ocenia natomiast brak synchronizacji działań likwidacyjnych z procesem organizacji PAIH. Zakończenie likwidacji WPHI już w dniu 31 maja 2018 r., w sytuacji, gdy nie został zakończony proces organizacji Agencji, spowodowało brak możliwości zastosowania trybu wskazanego w art. 11 ust. 2 ustawy o PAIH, pozwalającego na przekazanie mienia pochodzącego z likwidacji wydziałów na rzecz Agencji. W konsekwencji Agencja przejęła mienie o wartości zaledwie 0,7 mln zł.

Minister na etapie likwidacji nie dopełnił obowiązku określenia w każdym przypadku sposobu przeznaczenia mienia zagospodarowywanego przez likwidatorów przekazanego innym podmiotom niż Ministerstwo (wyjątkiem było podjęcie takich decyzji w stosunku do nieruchomości przekazywanych do MSZ). Zaniechanie to stanowi naruszenie art. 12 ust. 3 *ustawy o finansach publicznych*. Nieprzejrzyste były zasady ewidencjonowania mienia przejmowanego przez Ministerstwo po zlikwidowanych WPHI, utrudniające uzyskanie i weryfikację informacji o jego stanie oraz sposobie zagospodarowania

## OBSZAR

### **Efektywność wykorzystywania majątku zlikwidowanych WPHI przez Ministerstwo Rozwoju**

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto sposób zagospodarowania wszystkich 121 składników mienia przejętych przez Ministerstwo w latach 2017-2018 o wartości jednostkowej powyżej 10 tys. zł. Ich łączna wartość wyniosła 40,3 mln zł.<sup>58</sup>

- Niewykorzystywanych było 41 składników mienia o łącznej wartości 27,8 mln zł, tj. 70,0% wartości przejętego majątku. Ministerstwo planowało ich zagospodarowania poprzez *przekazanie innej instytucji* lub *sprzedaż*, jednakże

<sup>53</sup> W Helsinkach, Waszyngtonie oraz Wilnie.

<sup>54</sup> W Casablance oraz Kairze o wartości 5,29 mln zł.

<sup>55</sup> Subaru Impreza z Sofii.

<sup>56</sup> Pismo Dyrektora Generalnego z 2 kwietnia 2020 r.

<sup>57</sup> Pismo Dyrektora Generalnego z 27 marca 2020 r.

<sup>58</sup> Ustalanej na podstawie metody opisanej w części dotyczącej wartości aktywów WPHI w procesie likwidacji. Wartość ta z uwagi na inną metodykę nie jest tożsama z przyjętą w ewidencją księgową MR. Wartości mienia przejętego oraz zagospodarowanego w okresie 2017-2019 o wartości jednostkowej poniżej 10 tys. zł nie ustalano z uwagi na sposób prowadzenia ewidencji majątkowej MR.

w 36 przypadkach bez wskazania konkretnych podmiotów, którym miałyby być one przekazane lub do których zwrócono się z propozycją ich przejęcia (pięć składników mienia o wartości 76,5 tys. zł, miało być przekazanych do Zespołu Szkół przy Ambasadzie RP w Atenach). W tej grupie składników mienia wszczęto przetargi na sprzedaż 28 samochodów, skutecznie przeprowadzając pięć z nich.

- Kolejnych 25 składników mienia o wartości 474,6 tys. zł, tj. 1,2% również pozostaje niewykorzystanych, ale Ministerstwo nie wskazało żadnych, nawet ogólnych planów ich zagospodarowania.
- Dalsze 41 składników mienia o wartości około 10,6 mln zł (co stanowi 26,3% wartości przejętego majątku) zostało zagospodarowane poprzez sprzedaż (jeden samochód), likwidację (cztery składniki), wycofanie z użytkowania (jeden samochód) bądź przekazanie innym instytucjom<sup>59</sup>, w tym w drodze aportu (sześć składników mienia) lub użyczenia (cztery samochody).
- MR użytkowało 14 składników mienia<sup>60</sup> o wartości 1,4 mln zł (tj. 3,5% wartości mienia).

(akta kontroli str. 539-540, 554-555, 577-591, dowód elektroniczny, str. 594-729, pliki nr 579-601, pliki nr 633-645, dowód elektroniczny, str. 730-763, plik nr 317)

Według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. łączna wartość majątku po zlikwidowanych placówkach ujęta w ewidencji księgowej oraz majątkowej<sup>61</sup> Ministerstwa, wynosiła 34,5 mln zł, przy czym w kwocie tej 31,1 mln zł stanowiło mienie o jednostkowej wartości powyżej 10 tys. zł<sup>62</sup> (100 składników).

- Nie zagospodarowano żadnej z 10 ujętych w ewidencji majątkowej nieruchomości o łącznej wartości księgowej 24,8 mln zł<sup>63</sup>. Ministerstwo przedstawiło plan ich zagospodarowania jako *planowane przekazanie innej instytucji* – bez wskazania jakiej.
- Grupę 42 samochodów o wartości księgowej 5,4 mln zł zagospodarowano w następujący sposób:
  1. 20 samochodów o wartości łącznej 2,5 mln zł nie było w ogóle wykorzystywanych, w tym 14 samochodów znajdowało się na parkingach zlokalizowanych za granicą (w tym na sześciu płatnych), a sześć pozostałych na parkingach płatnych w Warszawie. Ministerstwo przedstawiło plan zagospodarowania samochodów jako *sprzedaż/przekazanie*.
  2. 10 samochodów o wartości łącznej 1,4 mln zł zostało użyczonych PAIH na podstawie umowy bezpłatnego użyczenia<sup>64</sup>. Agencja zobowiązała się do ponoszenia kosztów napraw oraz ubezpieczenia pojazdów. NIK zwraca uwagę, że pięć spośród użyczonych samochodów było zarejestrowanych na Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, a nie na Ministerstwo Rozwoju. Według wyjaśnień<sup>65</sup> Ministerstwo dążyło do formalnego rozwiązania umów oraz zwrotu wszystkich 10 pojazdów albo do uregulowania zasad dalszego z nich korzystania. Do dnia 15 lutego 2020 r. Ministerstwo bezskutecznie oczekiwało jednak na odpowiedź Agencji w tym zakresie. Po przejęciu pojazdów od PAIH mają być prowadzone analizy i podejmowane decyzje o ich ewentualnej sprzedaży.

<sup>59</sup>Były to przede wszystkim Ministerstwo Spraw Zagranicznych oraz Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Ministerstwo Obrony Narodowej, PAIH, ZBH, Ambasady RP i fundacje.

<sup>60</sup> W tym dziewięć samochodów, trzy projektory i dwa urządzenia do tłumaczeń symultanicznych.

<sup>61</sup> Ministerstwo przedstawiło skorygowane dane do kont 011- 013.

<sup>62</sup> Księgowa wartość mienia o wartości jednostkowej poniżej 10 tys. zł wynosiła 3,41 mln zł.

<sup>63</sup>Dotyczy następujących nieruchomości ujętych na koncie 011: jednej nieruchomości w Casablance, dwóch w Helsinkach, trzech nieruchomości w Londynie, dwóch nieruchomości w Waszyngtonie i jednej nieruchomości w Wilnie oraz powierzchni biurowej w Kairze.

<sup>64</sup> BDG.VIII.U.S.6.2017 z dnia 26 października 2017 r. zawartej pomiędzy MR a PAIH, aneksowanej trzykrotnie.

<sup>65</sup> Wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora Departamentu Bezpieczeństwa i Obsługi Administracyjnej z 29 maja 2020 r.

3. Dziewięć samochodów o wartości około 1,3 mln zł przejętych zostało do wykorzystywania przez MR (do badań kontrolnych wybrano losowo próbę pięciu samochodów, z których cztery są faktycznie użytkowane - przebiegi w okresie od miesiąca przejęcia do kwietnia 2020 r. wynosiły od 10 tys. km do 60 tys. km). Jeden samochód o wartości księgowej 115,0 tys. zł nie był użytkowany z uwagi na jego formalne zarejestrowanie na PAIH bez wiedzy i zgody Ministerstwa. Według stanu na dzień 29 maja 2020 r. trwały czynności zmierzające do przywrócenia statusu MR, jako właściciela pojazdu. Ministerstwo nie planowało sprzedaży powyższych pojazdów z uwagi na zamiar ich wykorzystywania na potrzeby bieżącej obsługi urzędu.
  4. Dwa samochody o wartości 200 tys. zł znajdowały się w ewidencji Ministerstwa, pomimo ich przekazania do innego podmiotu.
- Z pozostałych 48 składników majątkowych o wartości łącznej około 0,9 mln zł 34 składniki o wartości 0,6 mln zł pozostawały niewykorzystane (dziewięć z nich Ministerstwo zamierzało przeznaczyć do zbycia, przekazania lub likwidacji), a pięć o wartości 0,1 mln zł użytkowano w Ministerstwie. Sposób wykorzystania pozostałych dziewięciu składników o wartości łącznej około 0,2 mln zł nie podlegał badaniu z uwagi na ich małą wartość.

(akta kontroli str. str. 577-591, dowód elektroniczny, str. 594-729, plik nr 578, dowód elektroniczny, str. 730-763, pliki nr 404-408)

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu Bezpieczeństwa i Obsługi<sup>66</sup>, w związku ze zmianą koncepcji funkcjonowania ZBH i brakiem zainteresowania PAIH majątkiem po WPHI, Dyrektor Generalny MR powołał komisję ds. oceny przydatności, która miała zająć się zagospodarowaniem pozostałego mienia. Ponadto prowadzone były działania w kierunku przejęcia mienia przez zagraniczne jednostki organizacyjne MSZ.

(akta kontroli str. 512-513, 522-524, 533, 549-551, 554-555, dowód elektroniczny, str. 617-618, pliki nr 579-601)

Na mocy zarządzenia nr 8 Dyrektora Generalnego MPiT<sup>67</sup> powołano w dniu 20 maja 2019 r. komisję ds. oceny przydatności składników majątkowych oraz zagospodarowania pozostałego mienia. Zakres prac komisji nie ograniczał się tylko do składników majątku przejętych po likwidacji WPHI, lecz obejmował wszystkie składniki mienia Ministerstwa. Przedmiotem prac komisji był majątek przejęty po 27 WPHI, natomiast dokonano oceny przydatności majątku przejętego po 24 placówkach. Do dnia 31 marca 2020 r. do komisji wpłynęło 30 wniosków w sprawie sposobu zagospodarowania majątku po WPHI.

W wyniku prac komisji, o której mowa powyżej, dokonano fizycznej likwidacji mienia (z wyłączeniem nieruchomości i samochodów) pozostałego po placówkach w: Algierze, Alma-Acie, Dublinie, Madrycie, Mińsku, Tel Awiwie, Wilnie i Zagrzebiu. Rozdysponowano także część składników poprzez ich przekazanie Ambasadam RP w Algierze i Madrycie, a w Mińsku i Wilnie – Fundacji „Pomoc Polakom na Wschodzie”.

W kwestii zagospodarowania samochodów komisja analizowała wnioski dotyczące 28 pojazdów znajdujących się zarówno w kraju jak i za granicą<sup>68</sup>. W wyniku prac komisji, w sierpniu 2019 r. samochody te zostały wycenione przez rzeczoznawcę. We wrześniu 2019 r. komisja opublikowała na stronie BIP Ministerstwa informację o samochodach przewidzianych do zagospodarowania w drodze nieodpłatnego przekazania innej jednostce –

<sup>66</sup> Pisma Zastępcy Dyrektora Departamentu Bezpieczeństwa i Obsługi Administracyjnej z 27 marca, z 7 maja, 22 maja oraz 25 maja 2020 r.

<sup>67</sup> Zarządzenie w sprawie powołania komisji do oceny przydatności do dalszego użytkowania składników rzeczowych majątku ruchomego i praw na dobrach niematerialnych, w które wyposażone jest Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii oraz sposobu i trybu ich zagospodarowania powołujące powyższą komisję, dalej: Komisja, komisja ds. oceny przydatności.

<sup>68</sup> Samochody: Abu Dhabi, Ankara, Ateny, Dublin, Dżakarta 4 szt., Johannesburg, Kair 2 szt., Kijów 2 szt., Londyn 2 szt., Mińsk, Moskwa 3 szt., Nowe Delhi, Nowy Jork, Seul, Sofia, Sztokholm 2 szt., Tokio, Waszyngton 2 szt.

w efekcie nieodpłatnie przekazano pięć samochodów<sup>69</sup>. Ponadto o nieodpłatne przekazanie pojazdów w postaci darowizny zawnioskowały cztery fundacje. Ich wnioski do dnia 31 maja 2020 r. nie zostały rozpatrzone, ze względu na niezakończenie prac nad określeniem zasad rozdziału poszczególnych samochodów wnioskującym jednostkom. Według wyjaśnień<sup>70</sup> prac tych nie zakończono w związku z przekształceniami MPiT w MR, a także zmianą organizacyjną Biura Administracyjnego w Departament Bezpieczeństwa i Obsługi Administracyjnej. W dniu 24 marca 2020 r. Dyrektor Generalny MR zawiesił prace komisji ds. oceny przydatności z uwagi na sytuację spowodowaną wirusem COVID-19.

W międzyczasie podjęto bezskuteczną próbę sprzedaży samochodów. Zgodnie z procedurą określoną w rozporządzeniu w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania Ministerstwo dwukrotnie (w listopadzie oraz grudniu 2019 r.) zamieściło na stronach BIP ogłoszenia o sprzedaży samochodów. W obu przypadkach nie wpłynęły żadne oferty kupna.

Ministerstwo zwracało się do MSZ z prośbą o przejęcie mienia pozostałego po wydziałach (dotychczas nieprzejętego przez MSZ). W dniu 22 maja 2019 r. Ministerstwo zwróciło się o rozważenie przejęcia mienia z 34 lokalizacji, w tym 20 samochodów. W wyniku tych działań MSZ przejął niewielką część mienia (np. kuchenki mikrofalowe, krzesła, laptopy – łącznie 31 składników) z czterech lokalizacji<sup>71</sup>. Według informacji Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej<sup>72</sup> przyczyny nieprzejęcia większej liczby składników majątkowych były bardzo zróżnicowane. Wynikały one ze stopnia ich zużycia, braku potrzeb placówki albo możliwości magazynowania sprzętu, nadmiernych gabarytów (np. samochody z wydziału w Tokio były za duże w stosunku do miejsc parkingowych ambasady) czy dysponowania nowszą flotą samochodów niż oferowana przez Ministerstwo.

W dniu 19 lipca 2019 r. Ministerstwo zaproponowało przejęcie przez MSZ budynków i lokali w Waszyngtonie, Helsinkach, Casablance, Kairze oraz Wilnie. Po początkowym zainteresowaniu nieruchomościami w Waszyngtonie i Kairze, w listopadzie 2019 r. MSZ zrezygnowało z deklarowanego przejęcia tych nieruchomości, z uwagi na brak możliwości sfinansowania ich remontu. Według informacji Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej<sup>73</sup> nieskorzystanie z propozycji nieodpłatnego przejęcia nieruchomości w Helsinkach i Wilnie wynikało z braku możliwości ich efektywnego wykorzystania. Ambasady RP w tych lokalizacjach dysponują odpowiednią infrastrukturą, wystarczającą dla swoich potrzeb. W Casablance nie ma natomiast polskiej placówki zagranicznej, która mogłaby wykorzystać nieruchomość. Obiekt w Kairze mógł być przejęty przez Ambasadę RP, jednak obiektem zainteresowany był Ośrodek Rozwoju Polskiej Edukacji za Granicą oraz nadzorowany przez niego Szkolny Punkt Konsultacyjny w Kairze. Uznając potrzeby lokalowe tej placówki za pilniejsze do zaspokojenia, MSZ zdecydowało o nieprzejęciu obiektu przez Ambasadę RP<sup>74</sup>.

We wrześniu 2019 r. Ministerstwo skierowało do Ambasadorów RP w siedmiu krajach<sup>75</sup> oraz Konsula Generalnego Rzeczypospolitej Polskiej w Nowym Jorku, pisma dotyczące pomocy przy uruchomieniu procedury sprzedaży pojazdów mechanicznych, których wcześniej nie chciało przejąć nieodpłatnie MSZ. W toku kontroli NIK nie została przedstawiona odpowiedź MSZ na te pisma.

Według otrzymanej przez NIK informacji Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej<sup>76</sup> Ambasady RP w Abu Dhabi, Ankarze, Dżakarcie, Nowym Delhi, Mińsku, Waszyngtonie oraz KG RP w Nowym Jorku potwierdziły możliwość pomocy przy sprzedaży, np. poprzez publikację na stronie internetowej informacji o przetargu oraz umożliwienie zainteresowanym obejrzenia pojazdu. W odniesieniu do Ankary, Mińska i Nowego Jorku pracownicy byłego

<sup>69</sup> Z Dublina na rzecz MSZ; z Johannesburga na rzecz MON; z Londynu na rzecz MON; z Kijowa na rzecz Fundacji Pomoc Polakom na Wschodzie; z Moskwy na rzecz Fundacji Pomoc Polakom na Wschodzie.

<sup>70</sup> Pismo Zastępcy Dyrektora Departamentu Bezpieczeństwa i Obsługi Administracyjnej z 29 kwietnia 2020 r.

<sup>71</sup> Z Almaty, Madrytu, Oslo, Dżakarty

<sup>72</sup> Pismo z 8 kwietnia 2020 r., znak: BKA.081.2.2020/4 .

<sup>73</sup> Pismo z 3 kwietnia 2020 r., znak: BKA.081.2.2020/3 .

<sup>74</sup> Według stanu na 29 maja 2020 r. Ministerstwo było w trakcie uzgodnień z MEN dotyczących możliwości przekazania do użytkowania przedmiotowej nieruchomości.

<sup>75</sup> W Japonii, Stanach Zjednoczonych, Indonezji, Białorusi, Turcji, Indii, Zjednoczonych Emiratach Arabskich.

<sup>76</sup> Pismo z 8 kwietnia 2020 r., znak: BKA.081.2.2020/4 .

MPiT nie podjęli dalszych działań i nie zwracali się z prośbami o pomoc w sprzedaży samochodów.

(akta kontroli str. 522-524, 541-544, 549-551, dowód elektroniczny, str. 605, plik nr 245, dowód elektroniczny, str. 638-642, pliki nr 1078-1176, str. 806-813)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Brak zagospodarowania majątku zlikwidowanych WPHI o wartości około 27,8 mln zł, co stanowiło około 70 % łącznej wartości majątku WPHI przejętego przez Ministerstwo po zakończeniu ich likwidacji oraz około 80% według stanu z ewidencji majątkowej Ministerstwa na 31 grudnia 2019 r.
2. Niegospodarne niewykorzystanie 10 nieruchomości oraz 21 samochodów (20 pozostających na parkingach oraz jednego nieużytkowanego z uwagi na brak dowodu rejestracyjnego), a także 24 innych składników mienia w wartości jednostkowej powyżej 10 tys. zł. Zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. *o zasadach zarządzania mieniem państwowym*<sup>77</sup> mienie państwowe służy wykonywaniu zadań publicznych i powinno być zarządzane zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki, z zachowaniem szczególnej staranności. Brak zagospodarowania nieruchomości może powodować utratę ich wartości oraz potencjalnych korzyści związanych z ich wykorzystaniem. Niezagospodarowanie i nieużytkowanie samochodów przyczynia się natomiast do ich technicznej degradacji i prowadzi do utraty wartości. Ponadto generuje dodatkowe koszty ubezpieczeń i opłat za przetrzymywanie na parkingach. Podobne konsekwencje może wywoływać nieużytkowanie pozostałych składników mienia (głównie sprzętu elektronicznego).

#### OCENA CZĄSTKOWA

W Ministerstwie brak było realnej koncepcji zagospodarowania mienia byłych WPHI, pozostającego na stanie Ministerstwa. Podejmowane działania zmierzające do wykorzystania tego majątku miały ograniczoną skuteczność. Doprowadziły do zagospodarowania jedynie około 30% przejętego mienia. W szczególności NIK negatywnie ocenia niezagospodarowanie składników majątkowych o relatywnie dużej wartości, tj. nieruchomości położonych za granicą oraz samochodów. Wartość mienia niezagospodarowanego wynosi ponad 28 mln zł.

#### OBSZAR

Opis stanu faktycznego

### 5. Zabezpieczenie składników majątkowych po WPHI

Ministerstwo zabezpieczało majątek po zlikwidowanych WPHI głównie poprzez zawieranie porozumień z właściwymi Ambasadami RP (17 wydziałów) oraz umów z PAIH (26 placówek)<sup>78</sup>. Zarówno porozumienia, jak i umowy przewidywały nieodpłatne używanie majątku. Podmiot przejmujący mienie zobowiązywał się do należytego zabezpieczania mienia szczególnie wymienionego w treści lub w załącznikach do dokumentu. Natomiast Ministerstwo zobowiązywało się do pokrywania kosztów niezbędnych do utrzymania mienia w stanie niepogorszonego, np. kosztów utrzymania nieruchomości, wymaganych ubezpieczeń.

Ministerstwo korzystało z odpłatnych magazynów lub miejsc postojowych/parkingów w sytuacji, gdy nie doszło (np. z uwagi na brak odpowiedniej infrastruktury parkingowej lub magazynowej) do podpisania porozumień lub umów z MSZ lub PAIH. W przypadku samochodów korzystano z pięciu odpłatnych miejsc za granicą dla samochodów w Abu Dhabi, Mińsku, Nowym Jorku, Tokio i Waszyngtonie. Z wynajętych powierzchni magazynowych korzystano w Stambule, Atenach, Ankarze, Tel Awiwie oraz Wilnie.

Z 11 zlikwidowanych WPHI<sup>79</sup> sprowadzono mienie do kraju zabezpieczając je w Ministerstwie (np. poprzez przejęcie do użytkowania) lub na odpłatnym parkingu w Warszawie (sześć samochodów - z Aten, Kijowa, Mińska, Moskwy, Sztokholmu).

<sup>77</sup> Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. *o zasadach zarządzania mieniem państwowym*, tj. Dz. U. Z 2020 r. poz. 735.

<sup>78</sup> W kilku przypadkach w ramach jednej Placówki WPHI podpisywano zarówno porozumienie jak i umowę, w przypadku 14 z 49 Wydziałów nie było potrzeby zabezpieczenia mienia z uwagi na zagospodarowanie majątku.

<sup>79</sup> Z lokalizacji w: Bernie, Brukseli, Buenos Aires, Bukareszcie, Kolonii, Kopenhadze, Kuala Lumpur, Lizbona, Sofia, Moskwa, Taszkient.



Nieruchomości znajdujące się w ewidencji Ministerstwa w dniu 31 grudnia 2019 r. zabezpieczono następująco.

- Nieruchomości w Waszyngtonie, Helsinkach oraz Kairze w latach 2017-2019 Ministerstwo wynajmowało/użyczało na potrzeby PAIH. Umowy te zostały rozwiązane w okresie od września do października 2019 r. Przyczyną ich rozwiązania było podjęcie prac nad nową strategią PAIH zakładającą zmianę podejścia do ZBH, ich funkcjonowania oraz wyposażenia<sup>80</sup>. W celu zabezpieczenia nieruchomości w tych lokalizacjach Ministerstwo, w lutym i marcu 2020 r., podpisało porozumienia z Ambasadami RP w Kairze oraz Waszyngtonie. Dotyczyły one między innymi płatności z tytułu użytkowania oraz ubezpieczenia nieruchomości. W odniesieniu do nieruchomości w Helsinkach, w listopadzie 2019 r. zawarto umowę z osobą fizyczną na zarządzanie nieruchomością, w tym monitorowanie stanu technicznego oraz zlecenie drobnych napraw.
- Nieruchomość w Wilnie była nadzorowana w ramach porozumienia z Ambasadą RP. W październiku 2019 r. zawarto z wyspecjalizowaną firmą umowę na administrowanie tą nieruchomością.
- Nieruchomości w Casablance oraz w Londynie również były zabezpieczane przez Ambasadę RP w ramach porozumień z września 2017 r. oraz kwietnia 2018 r. Obydwa porozumienia zawierały zobowiązanie do należytego zabezpieczenia majątku.
- Ministerstwo zabezpieczyło również, w formie porozumień z Ambasadą RP w Londynie oraz Konsulem Generalnym RP w Nowym Jorku, dwie nieruchomości wynajmowane na podstawie umów zawartych przez WPHI. Umowy te z przyczyn prawnych musiały być kontynuowane. W obu przypadkach porozumienia zawierały zobowiązanie do należytego zabezpieczenia majątku.

(akta kontroli str. 594-729, dowód elektroniczny pliki nr 602-632; 659-672, str. 730-763, pliki nr 404-408, str. 817-822)

W latach 2017-2019 łączny koszt utrzymania mienia po WPHI będącego na stanie Ministerstwa wyniósł około 1,8 mln zł<sup>81</sup>, przy czym największe pozycje kosztowe stanowiły utrzymanie nieruchomości (koszty zarządzania 1,2 mln zł i opłaty za media niezbędne do ich utrzymania w wysokości około 0,3 mln zł).

W latach 2018-2019 r. poniesiono także koszty zabezpieczenia nieruchomości (nieprzejętych przez Ministerstwo) wynikające z umów najmu, które obowiązywały także po zlikwidowaniu wydziałów.

- W Nowym Jorku, w związku z umową najmu lokalu stanowiącego siedzibę wydziału z dnia 1 lipca 2015 r., obowiązującą do 30 czerwca 2020 r., Ministerstwo poniosło koszty w kwocie 1,3 mln zł, przy czym kwota 1,2 mln zł została Ministerstwu zrefundowana w związku z eksploatacją lokalu przez PAIH.
- W Londynie, w związku z umową dzierżawy z dnia 2 czerwca 2009 r., którą zawarto na okres do dnia 2 czerwca 2034 r.<sup>82</sup>, Ministerstwo poniosło koszty w kwocie 1,4 mln zł, z której PAIH zwróciła 0,7 mln zł.

Koszty przechowywania 12 nieeksploatowanych samochodów, sześciu za granicą oraz sześciu w Warszawie, według stanu na 31 marca 2020 r. wynosiły około 0,1 mln zł<sup>83</sup> (średnio 11,2 tys. zł za samochód w kraju oraz 18,5 tys. zł za granicą). Koszty przechowywania jednego samochodu w Nowym Jorku wyniosły ponad 48,0 tys. zł<sup>84</sup> i przewyższały jego wartość rynkową, ustaloną przez rzeczoznawcę na 32,2 tys. zł. Kwota ta stanowi koszt wynika-

<sup>80</sup> Pismo Zastępcy Dyrektora Departamentu Bezpieczeństwa i Obsługi Administracyjnej z 25 maja 2020 r., znak: IK 1255625.

<sup>81</sup> W kosztach tych nie ujęto pozostałych kosztów takich jak odprawy i odszkodowania, należności celno-podatkowe, przesłanie i przewóz dokumentów, opłaty sądowe, rozliczenia kosztów związanych z likwidacją WPHI-2017, wynoszących - 2,9 mln zł. Koszty te nie były bezpośrednio związane utrzymaniem poszczególnych składników majątku WPHI.

<sup>82</sup> Zgodnie z umową najmu najemca może rozwiązać umowę po 15 latach - 1 czerwca 2024 r. oraz po 20 latach 1 czerwca 2029 r.).

<sup>83</sup> Kwoty w walutach obcych przeliczono po kursie z dnia 31 marca 2020 r.

<sup>84</sup> W okresie: czerwiec 2018 r. marzec 2020 r.

jący z zawartej przez zlikwidowany WPHI<sup>85</sup> umowy najmu miejsca postojowego, zlokalizowanego w centralnej części Manhattanu. Wszystkie samochody zarejestrowane w Polsce, zgodnie z obowiązującym prawem, były objęte ubezpieczeniem OC. Samochody przechowywane poza granicami kraju zdeponowane na terenach Ambasad RP w ramach optymalizacji kosztów nie były ubezpieczone (z wyjątkiem pojazdów w Japonii, Korei Płd., USA, Białorusi i Wielkiej Brytanii).

(akta kontroli str. 817-819, 823-824)

Koszty przechowywania majątku niebędącego nieruchomościami ani środkami transportu, nie były znaczące. Według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. wyniosły w magazynach: w Ankarze około 1 tys. zł, Atenach około 3,7 tys. zł., a w Tel Awiwie poniżej 1 tys. zł. Nie wielki (0,3 tys. zł) był koszt magazynowania mienia w Wilnie w listopadzie i grudniu 2019 r. Część składników mienia, które były na trwałe połączone z nieruchomościami przejętymi przez Ministerstwo pozostawało pod nadzorem podmiotów, które zabezpieczają te nieruchomości. Koszt ich przechowania mieścił się w kosztach utrzymania i nie był wyodrębniany. Ministerstwo planuje, że łączny roczny koszt utrzymania mienia będącego na jego stanie w 2020 r. będzie wynosić w odniesieniu do nieruchomości około 0,5 mln zł, samochodów około 0,1 mln zł oraz pozostałego mienia około 20 tys. zł. Ponadto Ministerstwo poniesie koszty najmu nieruchomości w Nowym Jorku i Londynie.

(akta kontroli str. 594-729,816,823-824, dowód elektroniczny pliki nr 459-464; 604-632)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

## OCENA CZĄSTKOWA

Działania podejmowane przez Ministerstwo w odniesieniu do zabezpieczenia przejętego i niezagospodarowanego majątku były wymuszone sytuacją zlikwidowanych WPHI oraz specyfiką majątku pozostałego po likwidacji. Pozytywnie należy ocenić wypracowanie przez Ministerstwo z MSZ oraz PAIH rozwiązań pozwalających na utrzymanie i zabezpieczenie majątku zlikwidowanych placówek. Współpraca z tymi podmiotami przyczyniła się do zmniejszenia kosztów zabezpieczenia mienia.

## 6. Wnioski

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

1. Pilne wypracowanie koncepcji zagospodarowania majątku pozostałego po zlikwidowanych WPHI w celu ograniczenia kosztów jego utrzymania i zabezpieczenia.
2. Ujęcie w ewidencji księgowej konta 015 *Mienie zlikwidowanych jednostek* wartości mienia przejętego po WPHI a niewykorzystywanego przez Ministerstwo do realizacji jego zadań oraz ujmowanie na tym koncie operacji dotyczących majątku w sposób zapewniający przejrzystość ewidencji księgowej oraz monitoring procesu jego zagospodarowania.

## 7. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

<sup>85</sup> Pismo Zastępcy Dyrektora Departamentu Bezpieczeństwa i Obsługi Administracyjnej z 29 maja 2020 r.

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, 12 sierpnia 2020 r.

/-/ wz. Marek Opiola  
Wiceprezes NIK

Zmian w wystąpieniu dokonał:  
p.o. Dyrektora Departamentu Gospodarki,  
Skarbu Państwa i Prywatyzacji

/-/ w/z Michał Wilkowicz  
p.o. wicedyrektora