



**Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji
Publicznej**

Warszawa, dnia 13 grudnia 2011 r.

**Pan
Roman Kowalski
Ambasador Rzeczypospolitej Polskiej
w Republice Węgierskiej**

KAP-4114-01-03/2011

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ (zwanej dalej „ustawą o NIK”), Najwyższa Izba Kontroli - Departament Administracji Publicznej przeprowadziła w okresie od 3 października do 4 listopada 2011 r. kontrolę w Ambasadzie Rzeczypospolitej Polskiej w Budapeszcie (zwanej dalej „Ambasadą” lub „Placówką”), przedmiotem której było funkcjonowanie Ambasady w zakresie gospodarki finansowej i inwestycyjnej w okresie od 1 października 2010 r. do 30 września 2011 r.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym przez Pana Ambasadora w dniu 4 listopada 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje niniejsze **wystąpienie pokontrolne**.

Najwyższa Izba Kontroli **pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości**, ocenia działalność Ambasady w zakresie objętym kontrolą.

Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności fakt, że dochody za wykonane czynności konsularne były pobierane i ewidencjonowane zgodnie z obowiązującymi przepisami, ponoszone wydatki służyły realizacji celów jednostki, a sprawozdania budżetowe za trzy kwartały 2011 r. były zgodne z ewidencją księgową i terminowo przekazane do dysponenta części.

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości polegały w szczególności na:

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701, ze zm.

- dokonywaniu w 2010 i 2011 r. płatności zaliczkowych przy realizacji zakupów inwestycyjnych², co było niezgodne z art. 151a ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³,
- zaniechaniu niezwłocznego zamieszczenia w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszeń o udzieleniu zamówienia, stosownie do art. 95 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych,
- zaewidencjonowaniu źródłowych dowodów księgowych na niewłaściwych kontach analitycznych w wyniku niezgodnego z przepisami zaklasyfikowania niektórych wydatków,
- dokonywaniu zapisów w ewidencji księgowej, niezgodnie z dokumentami źródłowymi, w zakresie dat operacji gospodarczej oraz bez numeru identyfikacyjnego dokumentu, co było niezgodne z art. 23 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴,
- niezamieszczaniu w zbiorczych dowodach księgowych (raportach bankowych i kasowych) danych identyfikacyjnych dowodów źródłowych ujmowanych w tych raportach, co było niezgodne z art. 20 ust. 3 pkt 1 ustawy o rachunkowości.

1. Kontrola wykazała, że dane zawarte w sprawozdaniach budżetowych za trzy kwartały 2011 r.: Rb-23 PL, Rb-27 PL i Rb-28 PL oraz Rb-34 PL⁵ były zgodne z ewidencją księgową. Sprawozdania te zostały terminowo przekazane do MSZ.

2. W okresie trzech kwartałów 2011 r. zrealizowano dochody budżetowe w kwocie 91,1 tys. EUR (295,0% kwoty dochodów planowanych na 2011 r.) - głównie z tytułu wpływu niewykorzystanych do 30 czerwca 2011 r. środków dochodów własnych (35,7 tys. EUR), nieplanowanych wpływów, głównie z tytułu zwrotu podatku VAT (26,3 tys. EUR) oraz z tytułu opłat konsularnych (19,2 tys. EUR). Kontrola zrealizowanych dochodów, przeprowadzona na podstawie 40 płatnych czynności konsularnych⁶, spośród ogółem 722 czynności zarejestrowanych w okresie od 1 stycznia do 30 września 2011 r. wykazała, że opłaty pobierano zgodnie z tabelą opłat konsularnych, a decyzje w sprawie zmniejszenia lub

² Zakup samochodu oraz dostawa i montaż depozytora kluczy i systemu klucza generalnego.

³ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223, ze zm.

⁵ Rb-23 PL – kwartalne sprawozdanie z rozliczenia środków pieniężnych placówki za okres od początku roku do 30 września 2011 r., Rb-27 PL – kwartalne sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych placówki za okres od początku roku do 30 września 2011 r., Rb-28 PL – kwartalne sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych placówki za okres od początku roku do 30 września 2011 r., Rb-34 PL – kwartalne sprawozdanie z wykonania dochodów i wydatków na rachunku, o którym mowa w art. 163 ustawy o finansach publicznych, za okres od początku roku do 30 września 2011 r.

⁶ Dokonanych w miesiącach: styczeń, marzec, czerwiec i wrzesień 2011 r. (20 paszportowych, 5 wizowych i 15 innych).

zwolnienia z opłat były podejmowane przez Kierownika Referatu ds. Konsularnych stosownie do posiadanych uprawnień.

3. Wydatki budżetowe Ambasady zrealizowane w okresie od 1 października 2010 r. do 30 września 2011 r. wyniosły 1 210,9 tys. EUR⁷. Szczegółową kontrolą objęto wydatki w łącznej kwocie 225,4 tys. EUR⁸. Stwierdzono, że skontrolowane wydatki były ponoszone na zakupy i usługi służące realizacji zadań jednostki. Zakupione środki trwałe i wyposażenie zostały prawidłowo zaewidencjonowane w księgach inwentarzowych Ambasady. Ustalono też, że wydatki konsularne, wydatki stanowiące refundacje kosztów leczenia oraz wydatki na opłaty za naukę dzieci członków służby zagranicznej, poniesiono zgodnie z obowiązującymi przepisami dotyczącymi przedmiotowego zakresu⁹.

3.1. Stwierdzono, że nie zawarto pisemnej umowy z wykonawcą usługi sprzątania pokoi gościnnych, na kwotę 1,8 tys. EUR, co było niezgodne z § 16 ust. 1 zarządzenia Nr 13 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 23 kwietnia 2010 r. w sprawie umów cywilnoprawnych zawieranych na potrzeby Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz placówek zagranicznych¹⁰.

3.2. Kontrola wykazała, że wszystkie trzy zamówienia publiczne udzielone w 2010 i 2011 r., na łączną kwotę 129,3 tys. EUR¹¹, przeprowadzono zgodnie z zasadami i trybem udzielania zamówień określonym w ustawie Prawo zamówień publicznych. Odnośnie tych zamówień nie dochowano jednak określonego w art. 95 ust. 1 ww. ustawy obowiązku niezwłocznego, po zawarciu umowy, zamieszczenia w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenia o udzieleniu zamówienia (wszystkie ogłoszenia zamieszczone zostały dopiero 18 września 2011 r., tj. po upływie od 88 do 348 dni po zawarciu umów).

Spośród trzech ww. zamówień, w przypadku dwóch (zakup samochodu oraz dostawa i montaż depozytora kluczy), udzielonych w trybie z wolnej ręki, zamawiający wypłacił wykonawcom zaliczki na realizację tych zamówień w łącznej kwocie 52,3 tys. EUR. Było to niezgodne z art. 151a ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych. Pan Ambasador wyjaśnił,

⁷ W IV kwartale 2010 r. w wysokości 472,7 tys. EUR, w trzech kwartałach 2011 r. w wysokości 738,2 tys. EUR.

⁸ z tego: wydatki budżetowe poniesione w IV kwartale 2010 r. w wysokości 139,8 tys. EUR oraz wydatki budżetowe poniesione w trzech kwartałach 2011 r. w kwocie 85,6 tys. EUR.

⁹ Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 28 sierpnia 2002 r. w sprawie udzielania przez konsula Rzeczypospolitej Polskiej pomocy finansowej oraz trybu postępowania przy jej udzielaniu (Dz. U. Nr 151, poz. 1262) oraz Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie dodatku zagranicznego i świadczeń przysługujących członkom służby zagranicznej wykonującym obowiązki służbowe w placówce zagranicznej (Dz. U. Nr 239, poz. 2048, ze zm.).

¹⁰ Dz. Urz. MSZ Nr 2, poz. 22.

¹¹ Przeprowadzono postępowania na: zakup samochodu 7-8 osobowego na potrzeby Ambasady, dostawę urządzeń i sprzętu do sieci strukturalnej, CCTV, kontroli dostępu i alarmowej oraz dostawę i montaż depozytora kluczy i systemu klucza generalnego w Ambasadzie.

że udzielenie zaliczki na poczet zamówienia wynikało w jednym przypadku z charakteru przedmiotu zamówienia (tj. warunkiem zakupu samochodu po cenie pomniejszonej o podatek VAT było dokonanie pełnej płatności przed odbiorem pojazdu), zaś w drugim przypadku z konieczności wydatkowania środków pochodzących z dochodów własnych na realizację rozpoczętego zamówienia w określonym w przepisach terminie, tj. do 30 czerwca 2011 r.

Jedna z trzech zawartych w wyniku ww. postępowań umów (na zakup samochodu), nie została zaopiniowana przez radcę prawnego komórki organizacyjnej MSZ właściwej w sprawach prawnych, do czego zobowiązywał § 12 zarządzenia Nr 13 Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie umów cywilnoprawnych zawieranych na potrzeby Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz placówek zagranicznych. NIK zwraca uwagę na konieczność przestrzegania reguł postępowania określonych w przepisach wewnętrznych MSZ.

4. W wyniku badania procedur kontroli zarządczej i systemu ewidencji finansowo-księgowej stwierdzono, że Ambasada posiadała aktualną dokumentację opisującą przyjęte „Zasady (politykę) rachunkowości” oraz „Instrukcję w sprawie obiegu oraz kontroli dokumentów i dowodów księgowych”, które zostały zatwierdzone przez kierownika jednostki.

4.1. W wyniku szczegółowego badania 37 dowodów księgowych¹², na łączną kwotę 78,1 tys. EUR i dokonanych na ich podstawie zapisów księgowych (w zakresie poprawności formalnej i kompletności dowodów, poprawności kontroli bieżącej i dekretacji) stwierdzono, że:

- w przypadku dwóch zapisów księgowych¹³ data operacji wykazana w księgach rachunkowych była niezgodna z faktyczną datą operacji gospodarczej, wynikającą z dokumentu źródłowego, co było niezgodne z art. 23 ust. 2 pkt 1 ustawy o rachunkowości,
- we wszystkich 37 zbadanych przypadkach, zapis w księgach nie zawierał numeru identyfikacyjnego dowodu księgowego, co było niezgodne z art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy o rachunkowości,
- w odniesieniu do 26 dowodów księgowych¹⁴ nie zamieszczano w zbiorczych dowodach księgowych (raportach bankowych i kasowych), danych identyfikacyjnych dowodu źródłowego, co było niezgodne z art. 20 ust. 3 pkt 1 ustawy o rachunkowości.

¹² Wybranych według osądu kontrolera.

¹³ Pozycje księgowe nr: 2018, 1239.

¹⁴ Pozycje księgowe nr: 1232, 1711, 2164, 645, 2394, 2467, 2474, 2533, 1615, 2018, 1682, 1243, 919, 924, 1509, 1381, 1794, 1893, 2548, 2562, 2563, 2582, 2160, 1466, 500, 501.

Stwierdzono, że od 8 sierpnia 2011 r. Placówka dokonuje odpowiednich wpisów w raportach,

- w przypadku wszystkich 37 zbadanych dowodów, w raportach kasowych i bankowych stanowiących zbiorcze dowody księgowe, nie podawano okresu, którego te raporty dotyczyły. W trakcie kontroli NIK ww. błąd został wyeliminowany,
- jeden dowód (faktura)¹⁵ nie posiadał określenia wystawcy, co było niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości,
- na żadnym z 37 zbadanych dowodów nie zamieszczano pełnej dekretacji (podawane było tylko jedno konto), z powodu stosowanej techniki dokumentowania zapisów księgowych, tj. ujmowania w księgach poszczególnych operacji za pomocą not księgowych oraz raportów bankowych i kasowych, na których wskazywana była pełna dekretacja. Przepisy art. 21 ust. 1a ustawy o rachunkowości dopuszczają rezygnację z zamieszczania na dowodzie dekretacji, jednakże zdaniem NIK, stosowane w Placówce zasady powinny znaleźć odzwierciedlenie w przyjętej polityce rachunkowości.

4.2. W trakcie kontroli stwierdzono osiem przypadków kwalifikowania wydatków budżetowych w niewłaściwych paragrafach klasyfikacji budżetowej, co było niezgodne z załącznikiem nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych¹⁶. I tak:

- wydatki na: dofinansowanie wyjazdu na obóz zimowy, dofinansowanie posiłków, odnowienie parceli wojskowej na cmentarzu oraz zakup biletów, w łącznej kwocie 1,3 tys. EUR, zostały zakwalifikowane do § 421 (zakup materiałów), zamiast do § 430 (zakup usług pozostałych),
- wydatki na: zakup nagród, paczek mikołajkowych, gry, komputera, produktów na spotkanie wigilijne, ozdób choinkowych, w łącznej kwocie 2,9 tys. EUR, zostały zakwalifikowane do § 430 (zakup usług pozostałych), zamiast do § 421 (zakup materiałów),
- wydatki dokonane przed rozpoczęciem oraz po zakończeniu podróży służbowych, w łącznej kwocie 38,8 EUR, zostały zaewidencjonowane w § 442 (podróże służbowe zagraniczne), zamiast w § 430 (zakup usług pozostałych).

Zdaniem NIK, nieprawidłowe księgowanie wydatków wynikało z przyjętej w Ambasadzie praktyki „dopasowywania” płatności do limitów określonych w planie finansowym.

¹⁵ Pozycja księgowa nr 645.

¹⁶ Dz. U. Nr 38, poz. 207, ze zm.

Skutkowało to wykazaniem zawyżonych wydatków w § 430 (zakup usług pozostałych): w sprawozdaniu budżetowym Rb-28PL za 2010 r. o 1,0 tys. EUR oraz w sprawozdaniu Rb-28PL za trzy kwartały 2011 r. o kwotę 0,4 tys. EUR.

5. Na dzień 30 września 2011 r. należności i zobowiązania Ambasady, wykazane na koncie rozrachunkowym 200, wynosiły odpowiednio 52,0 tys. EUR oraz 268,7 tys. EUR i dotyczyły bieżących rozliczeń Ambasady, z wyjątkiem:

- należności od Ministerstwa Obrony Narodowej w kwocie 9,5 tys. EUR stanowiącej sumę nieopłaconych kosztów związanych z użytkowaniem pomieszczeń Ambasady przez Attachat Obrony od 1 kwietnia 2010 r. do 30 września 2011 r.,
- należności od MSZ w wysokości 1,5 tys. EUR, z tytułu wypłaty odszkodowania,
- zobowiązań wobec MSZ w wysokości 68,34 EUR, z tytułu rozliczenia wyborów do Parlamentu Europejskiego i wyborów Prezydenta RP,
- zobowiązań Placówki z tytułu rozliczenia składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne od umów zlecenia w łącznej kwocie 360,48 EUR, które stanowiły salda rozliczeń z lat poprzednich.

Placówka podejmowała próby wyegzekwowania należnej jej kwoty od Ministerstwa Obrony Narodowej oraz występowała do MSZ o rozliczenie należności i zobowiązań, które jednak do dnia zakończenia kontroli nie przyniosły rezultatu.

6. Ambasada posiadała wydzielony rachunek dochodów własnych¹⁷ zgromadzonych do dnia 31 grudnia 2010 r., na którym zaewidencjonowano 239,1 tys. EUR. Z tej kwoty wydatkowano 21,1 tys. EUR, zgodnie z przepisami¹⁸, na zakup mebli i foteli biurowych do Referatu ds. Konsularnych oraz na zakup depozytora kluczy wraz z systemem klucza generalnego. Pozostałą kwotę, zgodnie z dyspozycją MSZ, przekazano do Stałego Przedstawicielstwa RP przy Unii Europejskiej w Brukseli (182,3 tys. EUR) oraz na dochody budżetu państwa (35,7 tys. EUR).

7. Z ustaleń kontroli wynika, że od pracowników Ambasady pobierano opłaty eksploatacyjne (za energię elektryczną i gaz) za używane lokale mieszkalne, zgodnie z obowiązującymi przepisami¹⁹. Stwierdzono jednak²⁰, że opłaty regulowane były średnio od

¹⁷ Wyodrębniony rachunek pomocniczy dla dochodów własnych utworzono w Magyar Kulkereskedelmi Bank Rt. (MKB Bank).

¹⁸ Art. 93 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241, ze zm.), w związku z art. 22 ust. 6 pkt 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, ze zm.).

¹⁹ § 11 ust. 1 Instrukcji nr 5 Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej z dnia 23 sierpnia 2004 r. w sprawie gospodarki lokalami mieszkalnymi w placówkach zagranicznych (Dz. Urz. MSZ Nr 4, poz. 68, ze zm.).

²⁰ Sprawdzenia dokonano na próbie wybranej według osądu kontrolera pięciu mieszkań użyzanych pracownikom, w miesiącach: luty, marzec i kwiecień 2011 r.

siedmiu do 93 dni od dokonania obciążenia przez Kierownika Wydziału Administracyjno-Finansowego. Zdaniem NIK należy podjąć działania skutkujące niezwłocznym regulowaniem płatności przez pracowników.

* * *

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

1. Dokonywanie płatności za zakupy zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych.
2. Niezwłoczne zamieszczanie w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszeń o udzieleniu zamówienia stosownie do wymogów art. 95 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych.
3. Wyeliminowanie przypadków niewłaściwego klasyfikowania wydatków budżetowych, a tym samym księgowania ich na niewłaściwych kontach analitycznych.
4. Rzetelne ujmowanie w ewidencji księgowej daty operacji gospodarczej oraz numeru identyfikacyjnego źródłowego dowodu księgowego, zgodnie z art. 23 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o rachunkowości oraz rzetelne weryfikowanie czy dowody księgowe spełniają wymogi art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości.
5. Kontynuowanie działań w sprawie rozliczenia zaległych sald należności i zobowiązań Ambasady.

Najwyższa Izba Kontroli, Departament Administracji Publicznej, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Ambasadora, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Ambasadorowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.