



RPW/67437/2016 P
Data: 2016-05-24



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Sekretarz Kolegium

KPK-KPO.000.019.2016

Warszawa, dnia 23 maja 2016 r.

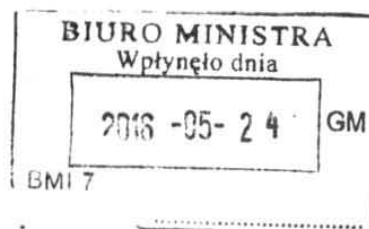
Pan
Paweł Szalamacha
Minister Finansów

Stosownie do art. 57 i art. 61^a ust. 8 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677), przesyłam Panu Ministrowi uchwałę **Nr 19/2016** wraz z uzasadnieniem, podjętą przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli dnia 18 maja 2016 r. w sprawie zastrzeżeń zgłoszonych do wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z dnia 13 kwietnia 2016 r. (Nr KBF.410.001.06.2016) skierowanego w związku z przeprowadzoną w Ministerstwie Finansów kontrolą pn. „Wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe”. Tym samym postępowanie odwoławcze w tej sprawie zostało zakończone.

W zał.:
Uchwała Nr 19/2016

SEKRETARZ KOLEGIUM
Najwyższa Izba Kontroli

Stanisław Jarosz





NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Kolegium

Uchwała Nr 19/2016

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli

z dnia 18 maja 2016 r.

w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego

Na podstawie art. 23 ust. 4 oraz art. 57 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r. poz. 1096) Kolegium Najwyższej Izby Kontroli – po rozpatrzeniu na posiedzeniu w dniu 18 maja 2016 r. zastrzeżeń z dnia 27 kwietnia 2016 r. zgłoszonych z upoważnienia Ministra Finansów przez Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów do wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z dnia 13 kwietnia 2016 r. (Nr KBF.410.001.06.2016) skierowanego w związku z przeprowadzoną w Ministerstwie Finansów kontrolą pn. „Wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe” – podjęło następującą

uchwałę:

zastrzeżenia z dnia 27 kwietnia 2016 r. zgłoszone z upoważnienia Ministra Finansów przez Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów do wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z dnia 13 kwietnia 2016 r. (Nr KBF.410.001.06.2016) skierowanego w związku z przeprowadzoną w Ministerstwie Finansów kontrolą pn. „Wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe”

– oddała się.

SEKRETARZ KOLEGIUM
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Stanisław JAROSZ

PRZEWODNICZĄCY KOLEGIUM
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Krzysztof KWIATKOWSKI
PREZES NIK

UZASADNIENIE

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Budżetu i Finansów przeprowadziła w Ministerstwie Finansów (dalej: Ministerstwo) kontrolę pn. „Wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe”.

Wyniki kontroli przedstawione zostały w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 13 kwietnia 2016 r., do którego w piśmie z dnia 27 kwietnia 2016 r. z upoważnienia Ministra Finansów Dyrektor Generalny Ministerstwa Finansów (dalej: Minister) zgłosił dwa zastrzeżenia.

Zastrzeżenie 1 dotyczyło wniosku pokontrolnego nr 1 o „zmianę postanowień *Procedury wykorzystania środków uzyskiwanych tytułem Umów z koncernami tytoniowymi* w celu zapewnienia pełnego wykorzystania w latach następnych niewykorzystanych środków pochodzących od koncernów tytoniowych uruchomionych w danym roku” (cz. V. Uwagi i wnioski, str. 18 wystąpienia pokontrolnego). Podstawą tego wniosku była nieprawidłowość opisana w pkt 2.1. wystąpienia, gdzie stwierdzono: „W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 19 Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o rozważenie zmiany postanowień *Procedury wykorzystania środków uzyskiwanych z koncernów tytoniowych*, w celu umożliwienia pełnego wykorzystania środków pochodzących od koncernów tytoniowych, tj. zarówno odsetek od środków zgromadzonych na rachunku pomocniczym, jak i niewykorzystanych środków uruchomionych w danym roku. Na podstawie przeprowadzonych analiz w Ministerstwie Finansów stwierdzono, że umowy z koncernami nie zawierają wytycznych w zakresie postępowania z odsetkami naliczanymi w państwach uczestniczących, w tym nie wskazują na konieczność przeznaczenia ich na zwalczanie przemytu wyrobów tytoniowych. Brak jest też wytycznych Komisji Europejskiej w tym zakresie. W konsekwencji podstawą prawną do rozstrzygnięcia sposobu postępowania z przedmiotowymi odsetkami są przepisy krajowe. Zgodnie z art. 111 pkt 9 ustawy o finansach publicznych, co do zasady odsetki zgromadzone na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych lub organów władzy publicznej są dochodami budżetu państwa. W związku z powyższym uznano, że dotychczasowy sposób postępowania z odsetkami naliczanymi od środków zgromadzonych na rachunku pomocniczym Ministerstwa Finansów jest zgodny z przepisami krajowymi. Niezmienny pozostał sposób naliczania kwoty rezerwy celowej nieuwzględniający niewykorzystane środki z lat poprzednich. Wskutek takiego rozwiązania, uruchomione w danym roku i niewykorzystane środki z rezerwy celowej nie zostaną przeznaczone na zwalczanie przemytu wyrobów tytoniowych. W 2015 r. z planowanej i rozdysponowanej rezerwy celowej w kwocie 9.899,0 tys. zł nie wykorzystano 226,1 tys. zł (2,3%) wobec 395,4 tys. zł w 2014 r. i 1.574,8 tys. zł w 2013 r. W toku prac, uzgodnień i analiz nad obecną procedurą nie rozpatrywano możliwości wykonania wniosku NIK w taki sposób, żeby w kwocie planowanej rezerwy uwzględnić odsetki oraz środki niewykorzystane w ramach rezerwy w poprzednich latach, dopiero w momencie, w którym te wielkości będą znane, a nie prognozowane, tj. np. niewykorzystane środki z rezerwy w roku 2015 uwzględniano by w kwocie rezerwy planowanej na rok 2017. Taki sposób planowania rezerwy pozwoliłby na pełne wykorzystanie środków pochodzących od koncernów tytoniowych na cele określone w umowach z koncernami, niezależnie od okoliczności wynikających na przykład z zaistnienia siły wyższej lub opóźnień w trakcie procedur przetargowych. NIK nie zgadza się z tezą przytoczoną w wyjaśnieniach Dyrektora Departamentu Ochrony Interesów Finansowych Unii Europejskiej, iż sposób planowania rezerwy polegający na uwzględnianiu w niej kwot niewykorzystanych w latach poprzednich prowadziłby do tworzenia zachęt dla dysponentów do kumulowania kwot niewykorzystanych w ramach rezerwy celowej na przestrzeni kilku lat, co mogłoby spowodować odwrotny skutek niż zamierzony cel modyfikacji. Zdaniem NIK to właśnie

dotychczasowy system, gdy dysponentci znajdują się pod naciskiem wykorzystania 100% kwoty rezerwy lub utraty środków, stwarza ryzyko nieefektywnego ich wykorzystania. Perspektywa ponownego otrzymania niewykorzystanych środków bez nacisku na ich jednoroczne wydatkowanie sprzyjałaby lepszemu i kompleksowemu zaplanowaniu wydatkowania w dłuższym okresie czasu środków na walkę z przemysłem tytoniowych. Ponadto zdaniem NIK, uwzględnianie środków niewykorzystanych w poprzednich latach w kwotach rezerwy na lata kolejne nie stoi w sprzeczności z zasadą »roczności budżetu« oraz z dotychczasowym trybem przekazywania środków od koncernów tytoniowych na rachunek dochodów budżetu państwa" (pkt 1. sekcji *Ustalono nieprawidłowości*, str. 11 wystąpienia pokontrolnego). Powyższa nieprawidłowość została również wskazana w *Ocenie kontrolowanej działalności* na str. 3-4 wystąpienia pokontrolnego jako: »niepodjęcie wystarczających działań zmierzających do zapewnienia pełnego wykorzystania środków pochodzących od koncernów tytoniowych na walkę z przemysłem papierosów, o co NIK wnioskuje po kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r.»

W **zastrzeżeniu** Minister podniósł, że celem *Procedury wykorzystania środków uzyskiwanych tytułem Umów z koncernami tytoniowymi* (dalej: *Procedura*) jest wskazanie trybu przekazania środków wpływających na dedykowane konto pomocnicze (formuła wymagana przez Komisję Europejską [KE] do transferów kwot dla państw uczestniczących) w związku z realizacją umów z koncernami¹ do budżetu państwa w sposób umożliwiający ich wykorzystanie zgodnie z celem przeznaczenia określonym w tych umowach. W zastrzeżeniu wskazano, że *Procedura* nie jest narzędziem zapewniającym prawidłowość wydatkowania środków budżetowych przez dysponentów, a jedynie opisem postępowania na szczeblu Ministerstwa Finansów. Minister podał, że do chwili obecnej wszystkie kwoty, jakie wpłynęły na konto pomocnicze w ramach realizacji umów z koncernami zostały przekazane na rachunek dochodów budżetu państwa zgodnie z postanowieniami *Procedury*. W trakcie jej stosowania co roku uruchamiano pełne kwoty rezerwy celowej *Wspieranie zwalczania przemytu i podrobienia wyrobów tytoniowych*, każdorazowo ujęte w budżecie państwa, i przesunięto do właściwych dysponentów. Zdaniem Ministra świadczy to o prawidłowym postępowaniu ze środkami otrzymanymi w ramach umów. Zgłaszający zastrzeżenia zaznaczył, że funkcjonowanie *Procedury* ma zasięg ściśle wewnętrzny (krajowy). Ani KE, ani inne instytucje, w tym koncerny tytoniowe nie ingerują w mechanizmy zaimplementowane w państwie członkowskim w zakresie wykorzystania środków. Nie ma również wymogu składania sprawozdań finansowych. Minister stwierdził, że do tej pory Polska, na potrzeby dobrej współpracy z instytucjami UE (KE/OLAF), informowała o tym, że są wdrożone mechanizmy mające na celu wykorzystanie otrzymanych kwot zgodnie z celem wskazanym w umowach. W *Procedurze* wdrożono zasadę pełnego wykorzystania środków będących w dyspozycji Polski na dany rok – biorąc pod uwagę zasadę roczności budżetu oraz dyspozycję NIK z 2009 r., nakazującą bieżące przekazywanie środków z konta pomocniczego do budżetu państwa, zaplanowano tak mechanizmy *Procedury*, by w danym roku wszystkie środki możliwe do zaplanowania zgodnie z procesami budżetowymi, były oddane do dyspozycji właściwych dysponentów i do tej samej wysokości mogły być przez nich

¹ Umowa z koncernem Philip Morris w sprawie zwalczania przemytu i podrobienia papierosów; Umowa o współpracy między JT International S.A. JT International Holding BV oraz Wspólnotą Europejską i uczestniczącymi państwami członkowskimi; Umowa o współpracy pomiędzy Imperial Tobacco Limited, Unią Europejską oraz uczestniczącymi państwami członkowskimi; Umowa o współpracy pomiędzy British-American Tobacco (Holdings) Limited, Unią Europejską oraz uczestniczącymi państwami członkowskimi.

w danym roku wydatkowane. *Procedura* nie dotyczy etapu wydatkowania przesuniętych kwot przez dysponentów w roku bieżącym. W odniesieniu do prognozowania kwot rezerwy celowej na kolejne lata Minister podniósł, że *Procedura* nie zakłada możliwości niewydatkowania środków przesuniętych przez dysponentów, aby – pozostając w zgodności z przepisami dotyczącymi finansów publicznych i zasadą rocznego budżetu państwa – nie stwarzać zachęt dla dysponentów do niepełnego wykorzystania środków. Zgłaszający zastrzeżenia argumentował, że wydatkowanie środków pozostaje w gestii dysponentów i *Procedura* nie ma wpływu ani na jego przebieg, ani na efektywność, a każdy dysponent deklarował corocznie (w ramach śródkresowego monitoringu), w drugiej połowie roku, gotowość pełnego wydatkowania do końca roku przysługujących mu kwot w ramach podziału rezerwy celowej. Minister stwierdził, że sytuacje niewydatkowania przez indywidualnych dysponentów części przesuniętych środków, jakie miały miejsce w latach minionych, były przypadkami incydentalnymi. W kolejnych latach poszczególni dysponenci i służby raportowały relatywnie niewielkie niewydatkowane kwoty. Przyczyny niewykorzystania środków budżetowych nie są natomiast możliwe do wyeliminowania z poziomu *Procedury*, gdyż dysponenci napotykają zdarzenia losowe, które uniemożliwiają im wydatkowanie kwot będących w ich dyspozycji w ramach danej części budżetowej, np. z powodów związanych z nieprzewidzianym przedłużeniem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na kolejny rok.

W zastrzeżeniu wskazano, że jedną z konsekwencji dokonania zmian w *Procedurze* w zakresie ponownego wykorzystania środków może być kumulowanie przez dysponentów kwot niewydatkowanych. W toku prac Grupy roboczej ds. zwalczania przemytu i podrabiania wyrobów tytoniowych i w związanych z tym roboczych kontaktach, poszczególne podmioty wielokrotnie wnioskowały o stworzenie takich mechanizmów, które w ich zamysle miałyby im umożliwić gromadzenie środków na większe projekty czy kosztowne przedsięwzięcia inwestycyjne w przypadku, gdy budżety przekraczają roczne limity w ramach rezerwy celowej. Minister zaznaczył jednak, że do tej pory wskazywano na konieczność stosowania obecnych przepisów i ewentualnego opracowania „montaży finansowych” z różnych środków dostępnych w budżetach rocznych dysponentów przy udziale środków przesuniętych z rezerwy celowej oraz korzystania z mechanizmu zapewnienia. Zdaniem zgłaszającego zastrzeżenia z dużym prawdopodobieństwem należy zakładać, że dysponenci przyjmą przedmiotowe zmiany w *Procedurze* jako możliwość kumulowania (nawet kilkuletniego) kwot przesuniętych z rezerwy celowej. W konsekwencji, skutek może być odwrotny od zamierzonego, tj. pojawienie się braku dyscypliny finansowej lub nawet niegospodarności.

Ponadto Minister zwrócił uwagę, że w wyniku zmian *Procedury* może powstać sytuacja, gdy w budżecie państwa po stronie wpływów nie ma żadnego zasilenia (brak wpłat od KE), ale po stronie wydatków należy zapewnić kwotę rezerwy celowej równoważną co najmniej sumie wszystkich dotąd niewydatkowanych przez dysponentów kwot w minionych latach. Zgłaszający zastrzeżenia wyraził wątpliwość, z jakich środków w takim wypadku miałyby zostać zasilone dochody budżetu państwa na ten cel.

Podsumowując, Minister stwierdził, że obecnie *Procedura* funkcjonuje poprawnie i zgodnie z celem oraz zasadami jej utworzenia. Zmiana *Procedury* musiałaby się natomiast wiązać z koniecznością wstrzymania biegu poprzedniej ścieżki, aby wprowadzić nowe rozwiązania, a w konsekwencji mechanizm przepływu środków może zostać narażony na ryzyko całkowitego sparaliżowania poprzez wprowadzenie licznych modyfikacji (koniecznych

dla wdrożenia sugerowanych opcji) i w efekcie pozbawić dysponentów finansowania ważnych przedsięwzięć w postaci zapewnienia znaczących środków z rezerwy celowej, jakie dotąd były im udostępnione. W opinii Ministra koszty i konsekwencje kompleksowej zmiany *Procedury* mogą być więc znacznie wyższe niż obecny średni odsetek (poniżej 2,3%) niewydatkowania środków.

W opinii Ministra teza Najwyższej Izby Kontroli o niepodjęciu wystarczających działań zmierzających do zapewnienia pełnego wykorzystania środków pochodzących od koncernów tytoniowych jest niezasadna. Podniósł, że kontrolerzy byli informowani o czynnościach przeprowadzonych w ostatnim okresie w Ministerstwie Finansów, które skutkowały nie tylko zmianą *Procedury*, ale także innymi działaniami, np. w ramach Międzyresortowego Zespołu i właściwej grupy roboczej powołanej przez ten Zespół. W zastrzeżeniu stwierdzono również, że skutki podjętych działań (z racji konstrukcji *Procedury* i procesów, jakie reguluje) będą widoczne od 2017 r., podczas gdy Najwyższa Izba Kontroli zestawiała dane dotyczące środków niewydatkowanych przez dysponentów z lat 2013-2015 z oceną zmian *Procedury*, która weszła w życie od 2016 r.

Przedstawiając powyższą argumentację, Minister zwrócił się o wycofanie wniosku dotyczącego zmiany *Procedury*. Zazaczył, że wniosek ten został już zrealizowany w 2015 r. poprzez odpowiednią zmianę – rekomendowaną przez Najwyższą Izbę Kontroli w ramach kontroli P/15/001. Zmodyfikowana *Procedura* weszła w życie 31 grudnia 2015 r., a jej obecna wersja – w opinii Ministra – jest optymalna dla celów, do jakich została opracowana oraz spełnia wskazane założenia.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli oddaliło zastrzeżenie.

Celem *Procedury* – co potwierdza Minister w zastrzeżeniu – jest wskazanie trybu przekazania środków wpływających w związku z realizacją umów z koncernami tytoniowymi na dedykowany rachunek bankowy do budżetu państwa, w sposób umożliwiający ich wykorzystanie zgodnie z celem określonym w umowach z koncernami, tj. na zwalczanie przemytu wyrobów tytoniowych. Z powyższego wynika, że *Procedura* powinna przewidywać mechanizmy, które będą zapewniać takie właśnie wykorzystanie środków pochodzących od koncernów tytoniowych. Jak wynika z ustaleń kontroli tylko w latach 2013-2015 środki w kwocie 2.196,3 tys. zł² nie zostały wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem. Oznacza to, że *Procedura* nie zapewnia, iż 100% otrzymanych środków zostanie przeznaczone na wyżej wymieniony cel.

Zgłaszający zastrzeżenia podnosi, że *Procedura* nie dotyczy etapu wydatkowania środków, które pozostają w gestii dysponentów i nie ma wpływu ani na jego przebieg, ani na efektywność. Zdaniem Kolegium NIK w wystąpieniu pokontrolnym słusznie założono, że skoro *Procedura* – jak wyżej wskazano – ma zapewnić wykorzystanie środków pochodzących od koncernów tytoniowych na zwalczanie przemytu wyrobów tytoniowych, to powinna uwzględniać również mechanizmy gwarantujące, że środki od koncernów tytoniowych niewykorzystane w pełni w danym roku, będą wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem w latach następnych. Ewentualnie należałoby opracować inny sposób, który by zapewniał, aby takie niewykorzystane środki w danym roku, zostały wydatkowane zgodnie z ich przeznaczeniem. Poza *Procedurą* Ministerstwo Finansów nie wprowadziło jednak żadnych tego typu rozwiązań. Inną kwestią jest natomiast zorganizowanie właściwego nadzoru i mechanizmów zapobiegających kumulowaniu niewykorzystanych środków z rezerwy celowej.

² 226,1 tys. zł w 2015 r., 395,4 tys. zł w 2014 r. i 1.574,8 tys. zł w 2013 r.

W odniesieniu do zaprezentowanej w zastrzeżeniu argumentacji warto podkreślić, że o prawidłowym wykorzystaniu środków otrzymanych w ramach umów z koncernami tytoniowymi świadczy nie to, czy środki z rezerwy celowej zostaną w pełni uruchomione, lecz to, czy zostaną one faktycznie przeznaczone na zwalczanie przemytu wyrobów tytoniowych, co następuje w drodze wydatków dokonywanych na odpowiedni cel przez dysponentów, którym te środki przekazano. Kolegium NIK przychyli się do oceny, że obecnie postępowanie z tymi środkami nie jest właściwe – w przypadku niewykorzystania środków przez dysponentów w danym roku budżetowym, środki te nie są wydatkami budżetu państwa przeznaczonymi na zwalczanie przemytu wyrobów tytoniowych ani w tym, ani w następnych latach. NIK nie kwestionuje tego, że procedura ma zasięg krajowy i ani Komisja Europejska, ani inne instytucje, w tym koncerny tytoniowe, w zakresie wykorzystania tych środków nie ingerują w mechanizmy przyjęte przez państwa członkowskie. Minister przyznał jednak w zastrzeżeniu, że do tej pory Polska informowała instytucje UE, iż wdrożone zostały mechanizmy w celu wykorzystania otrzymanych środków zgodnie z ich przeznaczeniem wskazanym w umowach. Wobec tego, zdaniem Kolegium NIK, zasadne jest podjęcie wszelkich możliwych działań zmierzających do pełnej realizacji tych zapewnień. Biorąc pod uwagę, że corocznie występują przypadki niepełnego wykorzystania środków przekazanych dysponentom i sytuacje takie mogą mieć miejsce także w przyszłości (choćby na skutek zdarzeń o charakterze losowym), nie można uznać – jak twierdzi Minister – że obowiązujący aktualnie mechanizm, tzn. oddanie tych środków do dyspozycji właściwych dysponentów celem ich wydatkowania w danym roku, jest wystarczający. W ocenie Kolegium NIK, w wystąpieniu pokontrolnym słusznie wskazano, że dopiero uwzględnianie w kwocie planowanej rezerwy środków niewykorzystanych w latach poprzednich, zapewniłoby pełne wykorzystanie środków będących w dyspozycji Polski zgodne z ich przeznaczeniem.

W zastrzeżeniu Minister podniósł m.in., że przy prognozowaniu kwot rezerwy celowej na kolejne lata, nie zakłada się możliwości niewydatkowania środków przez dysponentów i ponownego ich przekazania dysponentom w kolejnych latach, aby nie stwarzać zachęty do niepełnego wykorzystania środków oraz że zmiana *Procedury* w zakresie wykorzystania przez dysponentów w kolejnych latach środków uruchomionych w danym roku, może skutkować kumulowaniem przez nich kwot niewydatkowanych. W odniesieniu do tych argumentów warto zauważyć, że środki w rezerwie celowej planowane są w kwocie łącznej dla wszystkich dysponentów a następnie dzielone wśród nich według określonego algorytmu. Kwoty niewykorzystane w latach poprzednich nie byłyby więc już z góry przeznaczone dla tych dysponentów, którzy ich nie wykorzystali w latach poprzednich, lecz zasiląby całą kwotę rezerwy, a następnie podlegałyby dalszemu podziałowi na wszystkich dysponentów zgodnie z przyjętym algorytmem. W tej sytuacji poszczególni dysponenti nie mieliby motywacji do niepełnego wykorzystania środków w danym roku, ponieważ tylko część z tych środków trafiałaby do nich w kolejnym roku. Na marginesie można dodać, że jak najbardziej celowe jest też stosowanie dotychczasowych rozwiązań dla projektów przekraczających roczne limity w ramach rezerwy celowej, tj. wspomnianych w zastrzeżeniu: „montaży finansowych” z różnych środków dostępnych w budżetach rocznych dysponentów przy udziale środków przesuniętych z rezerwy celowej oraz korzystanie z mechanizmu zapewnienia.

Dla rozstrzygnięcia analizowanego zagadnienia nie ma również znaczenia fakt, że sytuacje niewydatkowania części środków przez indywidualnych dysponentów, które wystąpiły w latach ubiegłych, miały charakter

incydentalny i wynikały ze zdarzeń losowych. W opinii Kolegium NIK nie sposób wykluczyć powstania tego typu zdarzeń również w przyszłości. Nawet pojedyncze przypadki (oraz skala niewykorzystanych w związku z tym środków) mogą uzasadniać konieczność modyfikacji dotychczasowej procedury w celu uniknięcia powtórki wcześniejszej sytuacji. Kolegium NIK nie zgadza się ze stwierdzeniem, że przyczyny niewydatkowania środków nie są możliwe do wyeliminowania z poziomu *Procedury* z uwagi na ich losowy charakter. Co prawda nie jest możliwe uniknięcie tego rodzaju zdarzeń, jednak proponowane przez NIK rozwiązanie, tj. wprowadzenie mechanizmu uwzględniającego przy planowaniu kwoty rezerwy na lata następne również niewykorzystanych środków z lat poprzednich, eliminuje skutki wystąpienia takich sytuacji i pozwala wykorzystać 100% środków od koncernów tytoniowych na cele walki z przemysłem wyrobów tytoniowych.

W związku z wnioskowanymi przez NIK zmianami *Procedury*, Minister sygnalizuje ponadto problem, który miałby polegać na tym, że w budżecie państwa po stronie wpływów nie będzie żadnego zasilenia (brak wpłat z Komisji Europejskiej w ramach umów z koncernami tytoniowymi), ale po stronie wydatków trzeba będzie zapewnić kwotę rezerwy celowej równą sumie niewykorzystanych kwot rezerwy w latach poprzednich, co stwarza wątpliwość, z jakich środków powinny zostać zasilone dochody budżetu państwa na ten cel. Jednocześnie jednak Minister akceptuje sytuację, która ma miejsce obecnie, tj. że w dochodach ujmowane są środki przekazane przez koncerny tytoniowe na ściśle określony cel, ale część z nich nie zostaje na ten cel wydatkowana. Tym samym środki po stronie dochodów wystąpiły już w latach poprzednich i nie zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, w konsekwencji czego ich wykorzystanie w latach następnych nie generuje dodatkowych wydatków budżetu państwa w tych latach. Ponadto należy uznać, że środki w ramach rezerwy celowej zapewnione byłyby w takiej sytuacji na ogólnych zasadach, według których odbywa się planowanie innych rezerw celowych, gdzie nie przewiduje się specjalnego zasilenia dochodów budżetu państwa w kwocie odpowiadającej planowanej rezerwie. Nie jest też przekonujący argument, że ewentualna zmiana *Procedury* musiałaby się wiązać z koniecznością wstrzymania poprzednich regulacji, przez co mechanizm przepływu środków zostałby narażony na ryzyko całkowitego sparaliżowania, a koszty i konsekwencje kompleksowej zmiany *Procedury* mogłyby być znacznie wyższe niż obecny średni odsetek niewydatkowania środków. Minister nie sprecyzował, jakie koszty wiązałyby się z wprowadzeniem w *Procedurze* zmian w zakresie planowania kwoty rezerwy celowej. Z racji tego, że jest to kwestia ujęcia w kwocie planowanej rezerwy niewykorzystanych środków w latach poprzednich, kluczowe wydaje się jedynie posiadanie informacji o wysokości kwot tych niewykorzystanych środków. Nie powinno to jednak stanowić problemu, skoro dane o kwocie niewykorzystanej przez dysponentów korzystających ze środków rezerwy, to jest dysponentów części 19 i 42 budżetu państwa, dostępne były dla NIK już w trakcie prowadzonej kontroli. Ponadto od 31 grudnia 2015 r. obowiązuje zmodyfikowana wersja *Procedury*. Zmiana dotyczyła właśnie sposobu szacowania kwoty rezerwy, a mimo to jej wprowadzenie nie spowodowało większych komplikacji. Zestawienie w wystąpieniu pokontrolnym danych o środkach niewykorzystanych przez dysponentów za lata 2013-2015 z oceną *Procedury*, która weszła w życie 31 grudnia 2015 r. wynika z tego, że zarówno nowa jak i poprzednia wersja *Procedury* nie zawierają mechanizmów zapewniających, że środki niewykorzystane przez dysponentów w danym roku na walkę z przemysłem wyrobów tytoniowych, zostaną przeznaczone na ten cel w latach następnych. Tym samym można stwierdzić że *Procedura* w dalszym ciągu nie gwarantuje, że wszystkie

środki przekazane w przyszłości Polsce na cel określony w umowach z koncernami tytoniowymi, zostaną na ten cel wykorzystane w latach następnych. Także już obecnie można ocenić, że również inne działania podjęte w celu zapewnienia pełnego wykorzystania środków od koncernów tytoniowych, które w założeniach Ministerstwa Finansów, mają umożliwić dysponentom wcześniejsze rozpoczęcie prac zmierzających do wydatkowania środków z rezerwy³, nie zminimalizują w wystarczającym stopniu ryzyka niewykorzystania tych środków w danym roku. Może to bowiem wynikać ze zdarzeń losowych, tj. przyczyn niezależnych od terminu rozpoczęcia przez dysponentów prac zmierzających do wydatkowania środków z rezerwy.

Podsumowując, Kolegium NIK podtrzymuje stanowisko, że zasadne jest wprowadzenie zmiany do *Procedury wykorzystania środków uzyskiwanych tytułem Umów z koncernami tytoniowymi* „w celu zapewnienia pełnego wykorzystania w latach następnych niewykorzystanych środków pochodzących od koncernów tytoniowych uruchomionych w danym roku”.

Zastrzeżenie 2 dotyczyło nieprawidłowości polegającej na niewykorzystaniu środków UE w wysokości 829,5 tys. zł i poniesieniu wydatków w ramach budżetu krajowego w konsekwencji błędnego naliczenia przez Ministerstwo Finansów kar umownych. W szczegółowym opisie tej nieprawidłowości w dalszej części wystąpienia podano, że „Ministerstwo Finansów realizując projekty: *Konsolidacja i centralizacja systemów celnych i podatkowych* (KiC) oraz *Program e-Cło* nienależycie naliczyło kary umowne w wysokości łącznie 9.702,5 tys. zł, tj. zarówno za zwłokę w wykonaniu części umowy, jak i odstąpienie od realizacji całości umowy. Było to w sprzeczności z uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 18 lipca 2012 r. (sygn. akt III CZP 39/12) na co zwróciła uwagę Prokuratura Generalna Skarbu Państwa, pismem z dnia 30 kwietnia 2015 r. W rezultacie Ministerstwo Finansów zmieniło stanowisko i naliczyło kary umowne za zwłokę i tę część umowy, od której odstąpiono. Stosując zasady określone w przedmiotowej uchwale, kary umowne winny wynieść łącznie 4.150,5 tys. zł i taką ich wysokość ustalono w ugodzie zawartej w dniu 9 listopada 2015 r. przez Ministerstwo Finansów z wykonawcą umowy. Do powyższej wysokości kar umownych zostały naliczone odsetki ustawowe, tym samym należność od wykonawcy wyniosła łącznie 4.536,6 tys. zł, a wartość faktur VAT przez niego wystawionych łącznie 5.512,5 tys. zł. Cała kwota faktur pomniejszonych o kary, tj. 975,9 tys. zł, została uregulowana ze środków krajowych.” Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, naliczenie przez Ministerstwo Finansów kar umownych za niewykonanie umowy w sposób sprzeczny z ww. uchwałą Sądu Najwyższego, spowodowało w konsekwencji odstąpienie Ministerstwa od zabezpieczenia finansowania wydatków wynikających z realizacji umowy ze środków w ramach dofinansowania projektu *Program e-Cło*. Najwyższa Izba Kontroli uznała, że Ministerstwo Finansów jako beneficjent projektu *Program e-Cło*, wiedząc już 15 czerwca 2015 r., że naliczyło kary umowne w nadmiernej wysokości, powinno zgłosić do Instytucji Wdrażającej, iż wysokość tych kar, która w założeniach Ministerstwa powinna pokryć w całości wydatki związane z realizacją przedmiotowej umowy, uległa zmniejszeniu i tym samym konieczna jest zmiana kosztorysu projektu w celu pokrycia wydatków związanych z jego realizacją ze środków POIG 2007-2013. Zdaniem NIK niepodjęcie tych działań spowodowało niewykorzystanie środków UE w wysokości 829,5 tys. zł, tj. 85% wartości faktur pomniejszonych o kary umowne, i tym samym poniesienie tych

³ Obejmujące m.in. działania informacyjne i szacowanie wielkości rezerwy na podstawie prognozowanych wpływów w danym roku.

wydatków z budżetu krajowego (cz. III Ocena kontrolowanej działalności oraz pkt 2.2., sekcja *Ustalone nieprawidłowości*, str. 3 i 15 wystąpienia pokontrolnego).

W **zastrzeżeniu** Minister wyjaśnił, że w dniu 4 marca 2015 r. wniósł o przejęcie zastępstwa procesowego w sprawie SMT S.A. i skierowanie pozwu o zapłatę kary umownej wraz z należnymi odsetkami w wysokości 9.702.455,52 zł. Od tego momentu sprawę przejęła Prokuratura Generalna Skarbu Państwa. W dniu 15 czerwca 2016 r., po ponownym przeanalizowaniu sprawy, przychyłono się do rozwiązania zaproponowanego przez Prokuraturę Generalną Skarbu Państwa, tj. naliczania kar umownych od wysokości wynagrodzenia umownego przypadającego na tę część umowy, od której odstąpiono. Minister zaznaczył, że powyższa zmiana stanowiska, co do wysokości kar umownych, nie spowodowała zmiany decyzji dotyczącej dochodzenia roszczeń na drodze sądowej, zwłaszcza, że wykonawca nie tylko negował zasadność naliczenia kar umownych, ale również odmawiał wystawienia faktury. W dniu 15 czerwca 2015 r. nadal nie była zatem znana ostateczna kwota kar umownych ani przybliżony termin, w którym mogłoby dojść do rozliczenia umowy i wzajemnych roszczeń. Zgłaszający zastrzeżenia wskazał, że było to uzależnione od czynników niezależnych od Ministerstwa Finansów, tj. przygotowania pozwu przez Prokuraturę Generalną Skarbu Państwa, a przede wszystkim wyznaczenia terminu rozprawy sądowej. Według Ministra stan sprawy na dzień 15 czerwca 2015 r. nie dawał żadnych podstaw do tego, aby zakładać, że rozstrzygnięcie sporu pozwalające na rozliczenie umowy możliwe będzie jeszcze w 2015 r., a tym bardziej w okresie kwalifikowalności projektu *Program e-Cło*. W ocenie Ministra tym samym nie było podstaw do występowania do Instytucji Wdrażającej o zmianę porozumienia o dofinansowanie projektu oraz aktualizację harmonogramu rzeczowo-finansowego, przywracającego ten wydatek do zakresu projektu *Program e-Cło*. Zgłaszający zastrzeżenia zwrócił uwagę, że na dzień 15 czerwca 2015 r. okres kwalifikowalności projektu *Program e-Cło*, zgodnie z obowiązującym aneksem nr 9 porozumienia o dofinansowanie, kończył się 31 października 2015 r. Minister podał, że rozliczenie analizowanej umowy w 2015 r. stało się możliwe dopiero dzięki zawarciu ugody sądowej w dniu 9 listopada 2015 r. czego jednak uprzednio nie można było przewidzieć. Z tego też powodu wcześniejsze podjęcie działań, o których mowa w wystąpieniu pokontrolnym, również nie było możliwe.

Ponadto w zastrzeżeniu podniesiono, że Ministerstwo Finansów nie dysponowało wolnymi, niezaangażowanymi środkami projektowymi umożliwiającymi sfinansowanie przedmiotowej faktury. W tej sytuacji wystąpiłaby zatem konieczność pozyskania środków z rezerwy celowej, co z formalnego punktu widzenia było nierealne. Zgodnie bowiem z pkt 21 *Procedury uruchamiania oraz przyznawania zapewnienia finansowania lub dofinansowania przedsięwzięcia ze środków rezerwy celowej budżetu państwa i budżetu środków europejskich* wnioskowanie o uruchomienie środków z rezerwy celowej jest możliwe po wydatkowaniu środków ujętych w części dysponenta zaplanowanych łącznie na wszystkie programy w wysokości nie mniejszej niż 70%, a taki warunek w tamtym okresie nie zostałby spełniony. Pozyskanie środków w ramach decyzji o zapewnieniu finansowania także nie było możliwe ze względu na to, że wydatek dotyczył umowy już zawartej, a nie planowanej. Zdaniem Ministra zawarty w wystąpieniu pokontrolnym zarzut niepodjęcia działań od 15 czerwca 2015 r. jest w związku z tym nieuzasadniony. Zgłaszający zastrzeżenie wniósł o usunięcie opisanej sprawy z sekcji *Ustalone nieprawidłowości* albo wykreślenie z wystąpienia pokontrolnego fragmentu: „Najwyższa Izba Kontroli uważa, iż Ministerstwo

Finansów jako Beneficjent projektu *Program e-Cło*, wiedząc już 15 czerwca 2015 r. o naliczeniu kary umownej w nadmiernej wysokości, powinno zgłosić do Instytucji Wdrażającej, iż wysokość kary umownej, która w założeniach Ministerstwa powinna pokryć w całości wydatki związane z realizacją przedmiotowej umowy, uległa zmniejszeniu i tym samym konieczna jest zmiana kosztorysu projektu w celu pokrycia wydatków związanych z jego realizacją ze środków POIG 2007-2013. W razie konieczności należało również wystąpić do Ministra Finansów z wnioskiem o zwiększenie planu wydatków w tej wysokości w części 19 ze środków rezerw celowych." oraz zmianę akapitu o treści: „Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli niepodjęcie tych działań spowodowało niewykorzystanie środków UE w wysokości 829,5 tys. zł, tj. 85% wartości faktur pomniejszonych o kary umowne i tym samym poniesienie tych wydatków z budżetu krajowego" na: „Brak realnych możliwości podjęcia działań mających na celu przywrócenie zabezpieczenia finansowania wydatków wynikających z realizacji umowy ze środków projektu *Program e-Cło* spowodowało niewykorzystanie środków UE w wysokości 829,5 tys. zł, tj. 85% wartości faktur pomniejszonych o kary umowne i tym samym poniesienie tych wydatków z budżetu krajowego".

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli oddaliło zastrzeżenie.

Z niekwestionowanych ustaleń kontroli wynika, że już od połowy czerwca 2015 r. w Ministerstwie Finansów posiadano wiedzę, że dotychczas naliczone wykonawcy kary umowne są zawyżone i należy je ponownie przeliczyć, a co się z tym wiąże – zweryfikować wcześniejsze założenia dotyczące finansowania umowy (projektu). Przeprowadzenie tych działań pozwoliłoby stwierdzić, że na skutek zmniejszenia kwoty należnych kar, konieczna będzie zapłata wykonawcy części wynagrodzenia, które miało być sfinansowane w ramach Projektu. Już w tym momencie możliwe było zatem podjęcie kolejnych kroków w celu naprawy zaistniałej sytuacji. W związku z powyższym zasadny jest postawiony przez NIK zarzut, że wskazane w wystąpieniu pokontrolnym działania, których kontrolowana jednostka nie przeprowadziła, umożliwiłyby wcześniejsze (niż po zawarciu umowy sądowej z wykonawcą w dniu 9 listopada 2015 r.) rozpoczęcie prac związanych z zapewnieniem odpowiednich środków w ramach Projektu. Niewątpliwie naliczenie kary umownej w sposób poprawny wykazałoby konieczność zapłaty części wynagrodzenia wykonawcy umowy i stanowiłoby dla Ministra Finansów sygnał, aby na ten cel zapewnić odpowiednie kwoty w budżecie środków europejskich. W ocenie Kolegium NIK już wówczas można było przewidzieć, że w ramach projektu niezbędne będą dodatkowe środki na rozliczenie umowy i należało podjąć odpowiednie działania w celu ich zapewnienia. Sugerowany przez NIK tok postępowania, tzn. bieżącego adaptowania planu wydatków do zmieniającej się sytuacji, jest w praktyce stosowany przez Ministerstwo. Warto wskazać, że w 2014 r. w związku z naliczeniem zawyżonej kary umownej dokonano automatycznego uwolnienia środków w ramach projektu i przeznaczono je na inny cel. W sytuacji odwrotnej, tj. konieczności przywrócenia finansowania wydatku z budżetu środków europejskich, również należało poczynić ku temu stosowne kroki.

Kolegium NIK przyjmuje argumentację zgłaszającego zastrzeżenia, że Ministerstwo Finansów nie dysponowało wolnymi, niezaangażowanymi środkami projektowymi umożliwiającymi sfinansowanie przedmiotowej faktury i konieczne byłoby pozyskanie środków z rezerwy celowej. Odnosząc się do twierdzeń Ministra, że ewentualne złożenie wniosku o zwiększenie planu wydatków w danej części budżetu państwa środkami z rezerw celowych mogłoby nastąpić dopiero, gdy jest uzasadnienie realizacji wydatków z tych środków, a więc w tym przypadku,

dopiero gdy w wyniku zawartej ugody pewna byłaby konieczność uregulowania zobowiązania wynikającego z faktury wystawionej przez wykonawcę umowy, a ponadto, że Ministerstwo Finansów musiałoby uzyskać wcześniej zmianę decyzji o zapewnieniu finansowania oraz aneksować umowę o dofinansowanie projektu *Program e-Cło*, Kolegium NIK uważa, że działania takie były możliwe do realizacji i należało je podjąć niezwłocznie po dniu 15 czerwca 2015 r. Trzeba też zwrócić uwagę, że Ministerstwo Finansów uzyskało zapewnienie dofinansowania projektu *Program e-Cło*. W przywołanej w zastrzeżeniu *Procedurze uruchamiania oraz przyznawania zapewnienia finansowania lub dofinansowania przedsięwzięcia ze środków rezerwy celowej budżetu państwa i budżetu środków europejskich* zawarto zasady pozyskiwania zapewnienia finansowania lub dofinansowania – w pkt 85 ustalono katalog zdarzeń, które upoważniały dysponenta części budżetowej do wystąpienia do Ministra Finansów (za pośrednictwem funkcjonującego w 2015 r. Ministra Infrastruktury i Rozwoju) o zmianę decyzji o zapewnieniu finansowania lub dofinansowania realizacji przedsięwzięcia. W ppkt f) ww. katalogu wskazano na „inne niż wymieniane w ppkt a-e uzasadnione sytuacje”. Zdaniem Kolegium NIK rozpatrywana sprawa należała do kategorii zdarzeń, które mogły uzasadniać wystąpienie do Ministra Finansów o zmianę zapewnienia dofinansowania projektu *Program e-Cło* o środki potrzebne na sfinansowanie zobowiązania wobec wykonawcy umowy, w tym ze środków budżetu UE na kwotę 829,5 tys. zł. Jednocześnie – jak wynika z § 4 ust. 4 umowy z dnia 26 listopada 2009 r. o dofinansowanie realizacji projektu *Program e-Cło* – w przypadku zmiany w zakresie wartości Projektu, zmniejszenia lub zwiększenia wydatków kwalifikowalnych Projektu, kwota przyznanego dofinansowania w ramach Projektu może ulec zmianie, po wyrażeniu zgody przez Instytucję Wdrażającą. Ustalona w powyższej umowie kwota dofinansowania wydatków kwalifikowalnych ze środków budżetu UE wyniosła 101.220 tys. zł, zaś okres kwalifikowalności wydatków kończył się 31 grudnia 2013 r. W wyniku aneksowania przedmiotowej umowy ustalono ostatecznie wysokość dofinansowania ze środków UE w wysokości 138.580,5 tys. zł, zaś koniec okresu kwalifikowalności wydatków przesunięto na dzień 31 grudnia 2015 r. (aneks nr 12 do umowy z dnia 25 listopada 2015 r.). Nie można zatem uznać argumentacji Ministra wskazującej, że po stwierdzeniu błędnego naliczenia kary umownej, nie było możliwości dokonania zmian w celu zabezpieczenia ewentualnej minimalnej kwoty wydatków, jakie Ministerstwo miało ponieść w związku z płatnością na rzecz wykonawcy umowy, tj. kwoty 829,5 tys. zł ze środków UE. Warto nadmienić, że Ministerstwo po obowiązującym na dzień 15 czerwca 2015 r. aneksie nr 9 do umowy o dofinansowanie, jeszcze trzykrotnie aneksowało tę umowę, ustalając podaną wyżej ostateczną kwotę dofinansowania ze środków UE oraz okres kwalifikowalności wydatków.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium NIK orzekło jak w sentencji uchwały.

Od uchwały odwołanie nie przysługuje

SEKRETARZ KOLEGIUM
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Stanisław JAROSZ



PRZEWODNICZĄCY KOLEGIUM
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Krzysztof KWATKOWSKI
PREZES NIK