



RPW/21261/2022 P  
Data: 2022-02-09



MINISTER KAR SÓW
Wpł: 2022-02-09
Dep. .... <i>M</i> ..... <i>KOP</i> .....

PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Marian Banaś

KBF.410.010.01.2021

Pan Tadeusz Kościński  
Minister Finansów  
ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/075 Realizacja zadań dotyczących rozbudowy przejść granicznych oraz przygranicznej infrastruktury drogowej na granicy polsko-ukraińskiej w latach 2015-2021



SCP/4998/2022  
ID: 01720300400445

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

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa

Kierownik jednostki kontrolowanej

Tadeusz Kościński Minister Finansów

W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki kontrolowanej pełnili:

- Tadeusz Kościński, jako minister finansów od 26 października 2021 r. i od 15 listopada 2019 r. do 6 października 2020 r. oraz jako minister finansów, funduszy i polityki regionalnej od 6 października 2020 r. do 26 października 2021 r.;
- Jerzy Kwieciński, minister finansów, inwestycji i rozwoju od 20 września 2019 r. do 15 listopada 2019 r.;
- Mateusz Morawiecki, minister finansów od 30 sierpnia 2019 r. do 20 września 2019 r., minister rozwoju i finansów od 28 września 2016 r. do 9 stycznia 2018 r.;
- Marian Banaś, minister finansów od 4 czerwca 2019 r. do 30 sierpnia 2019 r.;
- Teresa Czerwińska, minister finansów od 9 stycznia 2018 r. do 4 czerwca 2019 r.;
- Paweł Szalamacha, minister finansów od 16 listopada 2015 r. do 28 września 2016 r.;
- Mateusz Szczurek, minister finansów w okresie od 27 listopada 2013 r. do 16 listopada 2015 r.

(akta kontroli str.4-5 T.I)

Zakres przedmiotowy kontroli

Działalność związana z realizacją umowy o udzieleniu kredytu w ramach pomocy związanej podpisanej 9 września 2015 r. między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Ukrainy.

Okres objęty kontrolą

Lata 2015-2021, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie dotyczących działalności objętej kontrolą.

Podstawa prawna podjęcia kontroli

Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Budżetu i Finansów

Kontrolerzy

Jerzy Kukurba, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KBF/99/2021 z 2 listopada 2021 r.

Jacek Cywiński, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KBF/97/2021 z 29 października 2021 r.

Joanna Haus, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KBF/98/2021 z 2 listopada 2021 r.

(akta kontroli str.1-3 T. I)

<sup>1</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Ministerstwa Finansów związaną z realizacją umowy o udzieleniu kredytu w ramach pomocy wiązanej podpisanej 9 września 2015 r. między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Ukrainy (dalej: „Umowa z 9 września 2015 r.” lub „Umowa”), mimo uwag do działań podejmowanych przez Ministerstwo Finansów w trakcie realizacji Umowy.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Umowa o udzieleniu Ukrainie kredytu w ramach pomocy wiązanej, podpisana 9 września 2015 r., została zawarta zgodnie z wymogami OECD. W wyniku współpracy Ministerstwa Finansów z Bankiem Gospodarstwa Krajowego (dalej: BGK), w negocjacjach ze stroną ukraińską doprowadzono do sytuacji, że strona ukraińska wprowadziła do wszystkich zawieranych w latach 2017-2018 kontraktów zapisy zgodne z warunkami Umowy i dlatego kontrakty te mogły zostać zaakceptowane przez stronę polską. Mimo działań podejmowanych przez Ministerstwo Finansów nie wszystkie istotne warunki Umowy były przestrzegane przez stronę ukraińską. Świadczy o tym m.in. rozwiązanie w lipcu 2020 r. kontraktu na roboty drogowe przez UNIBEP S.A. z przyczyn leżących po stronie zamawiającego, a także niekorzystne warunki działania stwarzane przez stronę ukraińską dla polskich firm realizujących kontrakty, w związku z jednostronną decyzją Rządu Ukrainy o wprowadzeniu limitów płatności w 2021 roku, co skutkowało czasowym wstrzymaniem robót realizowanych przez Drog-Bud sp. z o. o. Do grudnia 2020 r. także niezgodnie z warunkami Umowy (art. 11 ust. 1 i 2) była rozstrzygnięta sprawa obciążania VAT na Ukrainie polskich eksporterów realizujących dostawy towarów i usług na rzecz wykonawców robót posiadających kontrakty zawarte na podstawie Umowy z 9 września 2015 r. Parlament Ukraiński wprowadził „0%” stawkę VAT na dostawy towarów i usług na obszarze Ukrainy, dokonywane bezpośrednio przez kontrahentów zarejestrowanych na terytorium RP oraz ich przedstawicielstwa zarejestrowane na obszarze celnym Ukrainy w grudniu 2020 r. a nie od początku realizowania umowy.

Zdaniem NIK, również ograniczenie się jedynie do odbierania oświadczeń w sprawie spełnienia wymogu 60% udziału towarów, robót i usług polskiego pochodzenia w realizowanych kontraktach od polskich wykonawców kontraktów było działaniem niewystarczającym a zakładane przeprowadzenie kontroli skarbowej dopiero po zakończeniu kontraktu nie w pełni spełni swoje zadanie. Bowiem w przypadku stwierdzonych nieprawidłowości będzie skutkowało ukaraniem wykonawcy kontraktu i pozbawieniem go finansowania, co jedynie spowoduje trudności finansowe wykonawcy kontraktu.

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

OBSZAR

#### 1. Działalność związana z realizacją zadań dotyczących wykonania Umowy o udzieleniu kredytu w ramach pomocy związanej podpisanej 9 września 2015 r. w Warszawie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Ukrainy

##### 1.1. Umowa o udzieleniu kredytu w ramach pomocy związanej z 9 września 2015 r. i jej obsługa

Opis stanu faktycznego

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej, a Rządem Ukrainy o udzieleniu kredytu w ramach pomocy związanej (zwana dalej „Umową” lub „Umową z 9 września 2015 r.”), podpisana 9 września 2015 r. weszła w życie 6 kwietnia 2016 r. Zgodnie z art. 3 ust. 2 tej umowy termin na zawarcie kontraktów wskazanych w Umowie został określony na dwa lata od jej wejścia w życie, tj. do 6 kwietnia 2018 r. Po zmianach wprowadzonych do Umowy aneksem nr 1 podpisanym przez strony 3 grudnia 2018 r. termin ten został określony jako nie później niż w dniu 31 grudnia 2019 r. Zmiany weszły w życie 15 marca 2019 r. W dniu 15 września 2021 r. aneksem nr 2 ponownie przedłużono termin zawierania kontraktów do 31 grudnia 2022 r. Zmiana ta weszła w życie z dniem 15 września 2021 r.

Zgodnie z wyjaśnieniami z 5 stycznia 2022 r. złożonymi przez sekretarza stanu w Ministerstwie Finansów: „przedłużanie terminów na zawieranie kontraktów w ramach Umowy następowało każdorazowo na wniosek strony ukraińskiej. Podstawową przyczyną zmian Umowy były przedłużające się procedury po stronie ukraińskiej w zakresie opracowania projektów kontraktów oraz długotrwałe uzgodnienia ich treści między ich stronami.”

Umowa z 9 września 2015 r. obsługiwana jest na podstawie umowy zawartej 21 grudnia 2015 r. pomiędzy Ministrem Finansów RP, a Bankiem Gospodarstwa Krajowego. Umowa dotyczy między innymi obsługi bankowej przychodów i rozchodów udzielonych przez Rzeczpospolitą Polską kredytów rządowi innym państw. W umowie sprecyzowano między innymi sposób obsługi bankowej dochodów i wydatków oraz tryb realizacji zleceń płatniczych oraz tryb obsługi wpływów.

Zgodnie z art. 10 ust. 2 Umowy z 9 września 2015 r. BGK i Ministerstwo Finansów Ukrainy miały zawrzeć Porozumienie Wykonawcze niezbędne do realizacji Umowy, w terminie 60 dni od dnia jej wejścia w życie. Porozumienie takie zostało zawarte 25 maja 2016 r., tj. po upływie 49 dni od wejścia w życie Umowy.

Do czasu zakończenia kontroli przedłużanie terminu do zawierania kontraktów nie przyniosło oczekiwanych rezultatów, bowiem w terminach wynikających z kolejnych zmian w Umowie, tj. od 15 marca do 31 grudnia 2019 r. oraz od 15 września 2021 r. nie został zawarty żaden nowy kontrakt na budowę, remont i modernizację dróg oraz przejść granicznych. Nie został także zawarty nowy kontrakt na kapitalny remont drogi publicznej o znaczeniu krajowym T-14-03 Chruszczów-Niemirów, w miejsce rozwiązanego 9 lipca 2020 r. kontraktu z UNIBEP S.A. Zdaniem NIK, mimo, że inicjatywa w zakresie zawierania kontraktów należy do strony ukraińskiej to istnieją także możliwości do uzgodnień w tym zakresie ze stroną ukraińską między innymi poprzez uzgodnienia w ramach polsko-ukraińskiej grupy ekspertów.

(akta kontroli str.31-44 i 111-124 T.I oraz 98-103 i 351-371 T. III)

## **Zgodność Umowy z 9 września 2015 r. z wymogami OECD.**

Umowa z 9 września 2015 r. została notyfikowana do OECD 1 marca 2016 r. W tym samym dniu Sekretariat OECD poprosił o wyjaśnienie w zakresie stosowania stopy DDR (Differentiated Discount Rate – Zróżnicowanej Stopy Dyskontowej). Po przekazaniu 1 marca 2016 r. przez Ministerstwo Finansów stosownych wyjaśnień do wyżej wymienionej notyfikacji nie zostały zgłoszone zastrzeżenia. Projekty (kontrakty) w ramach powyższej Umowy zostały notyfikowane do OECD 5 września 2017 r. W tym samym dniu Sekretariat OECD poprosił o uzupełnienie punktu 5 notyfikacji o numer notyfikacji udzielonego kredytu. Notyfikacje projektów uzupełnione o punkt 5 zostały przesłane do OECD 6 września 2017 r. Do żadnej notyfikacji nie zostały zgłoszone zastrzeżenia. Zgodnie z przyjętymi w OECD zasadami brak zgłoszenia zastrzeżeń przez członków OECD nie wymaga dodatkowego formalnego (pisemnego) potwierdzenia tego faktu. Oznacza to, że Umowa i projekty zostały zaakceptowane przez OECD.

(akta kontroli str.6-29 T.I)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

## **1.2. Procedura akceptacji kontraktów objętych finansowaniem ze środków kredytu pomocowego**

### **1.2.1. Kontrakty zawarte w ramach realizacji Umowy z 9 września 2015 r.**

Opis stanu  
faktycznego

W ramach realizacji Umowy z 9 września 2015 r. zawarto 11 kontraktów, z czego jeden kontrakt został rozwiązany. Sześć kontraktów dotyczyło kontraktów na remont dróg publicznych, trzy na remont i budowę przejść granicznych, a dwa kontrakty nadzoru nad robotami budowlanymi..

Spśród sześciu kontraktów na remont dróg publicznych pięć kontraktów zostało zawartych z Drog-Bud sp. z.o.o., a jeden z UNIBEP S.A. Ostatni z powyższych kontraktów został rozwiązany. Trzy kontrakty na remont lub budowę przejść granicznych zostały zawarte z trzema różnymi przedsiębiorcami (kontrahentami). Kontrakt na usługi doradcze w ramach nadzoru nad realizacją kontraktów drogowych zawarto z JVB-ACT i Prokom Company 11 września 2017 r., a na usługi konsultacyjne w zakresie nadzoru nad realizacją kontraktów na modernizację przejść granicznych z EMC Group Polska S.A. 15 czerwca 2018 r. Kontrakty drogowe dotyczyły:

- kontrakt nr 1 kapitalny remont drogi publicznej samochodowej o znaczeniu krajowym T-14-01 Punkt kontrolny Smilnytsa – Stary Sambor zawarty 23 sierpnia 2017 r. z Drog-Bud sp. z.o.o.;
- kontrakt nr 2 kapitalny remont drogi publicznej samochodowej o znaczeniu krajowym T-14-03 Chruszczów – Niemirów zawarty 31 sierpnia 2017 r. z UNIBEP S.A.;
- kontrakt nr 01.1/5/17 kapitalny remont drogi publicznej samochodowej o znaczeniu krajowym w obwodzie wołyńskim H-22 Ustilug – Lutsk zawarty 4 września 2017 r. z Drog-Bud sp. z.o.o.;
- kontrakt nr 3 kapitalny remont drogi publicznej samochodowej o znaczeniu lokalnym O142001 Jaworów – Chruszczów zawarty 31 sierpnia 2017 r. z Drog-Bud sp. z.o.o.;

- kontrakt nr 4 kapitalny remont drogi publicznej samochodowej o znaczeniu krajowym w obwodzie lwowskim T-14-18 Nyzhankovychi - Sambor- Drogobycz – Stryj zawarty 31 sierpnia 2017 r. z Drog-Bud sp. z o.o.;
- kontrakt nr 5 kapitalny remont drogi publicznej samochodowej o znaczeniu krajowym T-14-04 Czerwonogród – Rawa Ruska zawarty 31 sierpnia 2017 r. z Drog-Bud sp. z o.o.;

Kontrakty na modernizację i remont przejść granicznych dotyczyły:

- budowy przejścia pieszego w międzynarodowym drogowym punkcie przejścia „Rawa Ruska” na granicy ukraińsko – polskiej zawarty 23 marca 2018 r. z T4B sp. z o.o.;
- wykonania nawierzchni dla samochodów osobowych oraz autobusów w drogowym punkcie przejścia „Krakiwec” oraz wykonania infrastruktury na ukraińskiej części granicy ukraińsko-polskiej wykonanie nawierzchni dla samochodów osobowych oraz autobusów w drogowym punkcie przejścia „Krakiwec” oraz wykonanie infrastruktury na ukraińskiej części granicy ukraińsko-polskiej zawarty 31 marca 2018 r. z IDS-BUD S.A.;
- przebudowa międzynarodowego drogowego punktu przejścia „Szegyni” na granicy ukraińsko-polskiej zawarty 23 marca 2018 r. z UNIBEP S.A.

(akta kontroli str.1-3 T.III)

### **1.2.2. Akceptacja kontraktów przez Ministerstwo Finansów Ukrainy i Ministerstwo Finansów Rzeczypospolitej Polskiej.**

#### **Akceptacja kontraktów przez Ministerstwo Finansów Ukrainy**

Siedem kontraktów zawartych w 2017 r. zostało zaakceptowanych przez Ministerstwo Finansów Ukrainy w marcu 2019 r. (sześć 20 marca i jeden 27 marca), tj. po ponad 18 miesięcy od ich podpisania. W przypadku kontraktów zawartych w 2018 r. umowa na przebudowę międzynarodowego punktu przejścia „Szegyni” została zaakceptowana 22 kwietnia 2019 r. po prawie 13 miesiącach. Pozostałe trzy umowy zostały zaakceptowane przez stronę ukraińską 13 maja 2019 r. W tych przypadkach procedura akceptacyjna trwała od 11 do 13,5 miesiąca. Zgodnie z art. 3 ust. 4 pkt 4 Umowy z 9 września 2015 r. procedura akceptacyjna kontraktów nie powinna przekroczyć 45 dni dla każdej z umawiających się stron.

Zgodnie z wyjaśnieniami z 21 grudnia 2021 r. Dyrektora Departamentu Poręczeń i Gwarancji: „opóźnienia w akceptacji kontraktów wynikały z konieczności wprowadzenia w nich niezbędnych zmian. W ramach roboczych kontaktów z Ministerstwem Finansów Ukrainy, Ukravtodor (podmiot będący stroną kontraktów drogowych zawieranych z polskimi eksporterami) oraz Państwową Służbą Fiskalną Ukrainy (podmiot będący stroną kontraktów na modernizację przejść granicznych zawieranych z polskimi eksporterami), Ministerstwo Finansów RP, po konsultacji z Bankiem Gospodarstwa Krajowego, wielokrotnie przekazywało stronie ukraińskiej uwagi oraz propozycje zapisów w zakresie finansowym, które powinny znaleźć się w kontraktach, a które zapewniłyby zgodność ww. kontraktów z wymogami Umowy kredytowej oraz Porozumienia wykonawczego zawartego między Ministerstwem Finansów Ukrainy i BGK.

Zgodnie z informacją Departamentu Usług Agencyjnych BGK z 14 stycznia 2022 r., według postanowień artykułu 3 pkt 4 Umowy z 9 września 2015 r. procedura akceptacji kontraktów nie może przekroczyć 45 dni dla każdej z Umawiających się stron. Według Departamentu Analiz BGK postanowienia te mają zastosowanie

w przypadku kontraktów, których zapisy są zgodne z ww. Umową. Takiej zgodności przez długi okres nie wykazywały przedkładane BGK do zaopiniowania kontrakty eksportowe przewidziane do realizacji w ramach Umowy z 9 września 2015 r. BGK wielokrotnie zgłaszał uwagi w sprawie dokonania niezbędnych zmian, które zapewniłyby zgodność kontraktów z wymogami Umowy i Porozumienia wykonawczego. Przedstawiona w tej sprawie korespondencja obejmująca okres od września 2017 r. do kwietnia 2019 r. obejmuje ponad 200 pozycji. Uwagi BGK dotyczyły między innymi swobody zawierania umów z podwykonawcami przez polskich eksporterów (bez konieczności akceptacji tych umów przez stronę ukraińską), podawania w specyfikacji cenowo-towarowej kwot (cen) z uwzględnieniem stawki VAT 0%, prezentowania w warunkach płatności kontraktu dokumentu transportowego, który potwierdzałby dokonanie eksportu towarów z Polski na Ukrainę, określenia terminu płatności za dokumenty. Zwracano także uwagę na brak w kontraktach specyfikacji cenowo-towarowej (kontrakt Krakivets), a w przypadku kontraktu nadzorczego nad kontraktami drogowymi stwierdzono, że kontrakt w zaproponowanej formie nie ma, zdaniem BGK, uzasadnienia i nie spełnia kryteriów do finansowania w kredycie rządowym. Po wprowadzeniu przez stronę ukraińską niezbędnych zmian, kontrakty mogły być akceptowane zgodnie z procedurą określoną w art. 3 Umowy kredytowej.

Ponadto na posiedzeniu polsko-ukraińskiej grupy ekspertów do spraw realizacji projektów w ramach umowy zawartej między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Ukrainy o udzieleniu kredytu w ramach pomocy wiązanej 27 marca 2018 r. strona polska stwierdziła, że będzie mogła zaakceptować kontrakty drogowe tylko wraz z podpisanym kontraktem na nadzór robót.

Zdaniem NIK, żądanie strony polskiej wcześniejszego (przed akceptacją kontraktów budowlanych) zawarcia kontraktu na nadzór nad realizacją kontraktów, nie miało wpływu na wydłużenie procesu akceptacji kontraktów budowlanych, ponieważ kontrakt na nadzór nad kontraktami drogowymi został zawarty we wrześniu 2017 r.

(akta kontroli str. 242-257 T. II oraz 86-350 T. III)

### **Akceptacja kontraktów przez Ministerstwo Finansów Rzeczypospolitej Polskiej**

Ministerstwo Finansów RP po otrzymaniu informacji o zaakceptowaniu kontraktów przez Ministerstwo Finansów Ukrainy przekazywało informacje o tym fakcie do BGK wraz kopiami tych kontraktów z prośbą o ich zaakceptowanie przez drugą stronę. Informację o akceptacji sześciu kontraktów drogowych i kontraktu nadzorczego strona polska otrzymała od strony ukraińskiej 2 kwietnia 2019 r., pozostałych trzech kontraktów 20 maja 2019 r., a ostatniego kontraktu na przebudowę międzynarodowego drogowego punktu przejścia „Szegyni” Ministerstwo Finansów RP otrzymało 6 maja 2019 r.

W przypadku kontraktów drogowych (sześć kontraktów) oraz kontraktu nadzorczego MF zwróciło się do BGK z prośbą o ich zaopiniowanie pismami z 3 kwietnia 2019 r., a w przypadku pozostałych czterech kontraktów 9 maja 2019 r., tj. 11 dni przed otrzymaniem informacji o zaakceptowaniu trzech kontraktów od strony ukraińskiej. Z informacji przekazanej w dniu 13 stycznia 2022 r. przez Departament Gwarancji i Poręczeń wynika, że 8 maja 2019 r. Ministerstwo Finansów Ukrainy przesłało do Ministerstwa Finansów RP, w trybie roboczym, cztery podpisane kontrakty/aneksy. Niezwłocznie, 9 maja 2019 r., ich teksty zostały skierowane do BGK.

Informacja o pozytywnym zaopiniowaniu przez BGK siedmiu pierwszych kontraktów przesłano do MF 10 kwietnia 2019 r., a pozostałych czterech kontraktów 9 maja 2019 r.

Jednocześnie pismami z 4 kwietnia 2019 r. i 23 maja 2019 r. Ministerstwo Finansów przekazując kopie kontraktów zwróciło się do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji o ich akceptację. W pismach zaznaczono, że treść kontraktów została wstępnie uzgodniona w zakresie finansowym z Ministerstwem Finansów Ukrainy.

Ponadto Ministerstwo Finansów w związku z procedurą akceptacji zawartych kontraktów zwracało się pisemnie do polskich wykonawców kontraktów o przesłanie następujących dokumentów:

- Oświadczenia eksportera ubiegającego się o realizację kontraktu w ramach Umowy (zawierającego m. in. deklarację, że wartość towarów i usług nie pochodzących z Polski nie przekroczy 40% wartości kontraktu, poddaniu się kontroli w trakcie i po wykonaniu kontraktu oraz realizacji kontraktu zgodnie z warunkami Umowy z 15 września 2015 r.);
- Oświadczenia eksportera o braku przekupstwa zagranicznego funkcjonariusza publicznego przy zawieraniu kontraktów eksportowych;
- Zaświadczenia o niezaleganiu z podatkami i składkami ZUS;
- Sprawozdań finansowych za okres ostatnich trzech lat, poświadczających, że przedsiębiorstwo wykazuje dodatni wynik finansowy;
- Dokumentu potwierdzającego, że przedsiębiorstwo prowadzi na terenie kraju działalność przez okres minimum trzech lat;
- Referencji poświadczających doświadczenie firmy w realizacji tego typu projektów.

Wzory oświadczeń wymienione powyżej stanowiły załączniki do pism skierowanych do eksporterów. Pisma w przypadku pierwszych siedmiu kontraktów zostały skierowane do eksporterów 4 kwietnia 2019 r., a do pozostałych czterech eksporterów) 27 maja 2019 r. Odpowiedzi w przypadku siedmiu pierwszych kontraktów przesłano 8 kwietnia 2019 r., natomiast w przypadku pozostałych czterech kontraktów poszczególne firmy odpowiedziały w następujących terminach UNIBEP S.A. - 29 maja 2019 r., IDS-BUD S.A. - 11 czerwca 2019 r., T4B sp. z o.o. - 10 czerwca 2019 r. oraz EMC Group Polska S.A. - 13 czerwca 2019 r., tj. w terminie umożliwiającym akceptowanie kontraktów zgodnie z warunkami Umowy.

MSWiA kolejno w pismach z dnia 9 maja i 10 lipca 2019 r. informowało o akceptacji kontraktów jednocześnie informując, że kontrakty zostały zaakceptowane po konsultacji z Centralnym Biurem Antykorupcyjnym.

Siedem kontraktów zostało zaakceptowanych 13 maja 2019 r., tj. w terminie 42 dni od daty wpływu do Ministerstwa Finansów RP pisma Ministerstwa Finansów Ukrainy o ich akceptacji (2 kwietnia 2019 r.). W przypadku pozostałych czterech kontraktów okres między wpływem pisma z informacją o akceptacji kontraktów przez Ministerstwo Finansów Ukrainy, a akceptacją tych kontraktów przez Ministerstwo Finansów RP wyniósł odpowiednio 53 dni (trzy kontrakty) i 67 dni i zostały one ostatecznie zaakceptowane 11 lipca 2019 r.

Według wyjaśnień z 21 grudnia 2021 r. Ministerstwo Finansów chcąc dochować terminu 45 dni niezwłocznie przystąpiło do ich weryfikacji, a także uzgodnień z BGK oraz konsultacji treści kontraktów w ramach polskiej części Grupy ekspertów ds. realizacji projektów w ramach Umowy kredytowej z Ukrainą. W celu weryfikacji wiarygodności polskich eksporterów będących stronami kontraktów, Ministerstwo Finansów zwróciło się do ww. przedsiębiorstw o przekazanie niezbędnych oświadczeń i dokumentów. Ministerstwo Finansów w zakresie swoich kompetencji



dąży do zachowania terminów określonych w umowach kredytowych. Jednak ostateczna akceptacja kontraktu uzależniona jest od szeregu niezależnych od resortu finansów elementów zewnętrznych. W związku z powyższym, Ministerstwo Finansów, mając na uwadze interes Skarbu Państwa, uznaje termin akceptacji kontraktów jako indykatywny, a jego spełnienie dotyczy sytuacji, co do których nie istnieją żadne wątpliwości w zakresie finansowania rządowego. Przykładem takiego niezależnego elementu zewnętrznego może być właśnie proces konsultacji i akceptacji kontraktu przez polską część Grupy ekspertów ds. realizacji projektów w ramach umowy kredytowej z Ukrainą. W przypadku pojawienia się pytań lub wątpliwości ze strony członków Grupy, proces ten może się znacząco przedłużyć, aż do momentu wyjaśnienia wszystkich zastrzeżeń.

Z ustaleń kontroli wynika, że 11 zawartych kontraktów zgłoszonych do finansowania ze środków kredytu pomocowego zostało zaakceptowanych przez strony kontraktu. Nie było przypadków nie zaakceptowania któregośkolwiek kontraktu. Wszyscy eksporterzy w ramach akceptacji kontraktów przez stronę polską przekazali kosztorysy, w których przedstawiono pochodzenie towarów, robót i usług polskiego pochodzenia. Wynika z nich, że wartość towarów, robót i usług polskiego pochodzenia stanowi nie mniej niż 60% wartości kontraktu. We wszystkich przypadkach warunek ten został spełniony.

W czterech przypadkach został przekroczony 45 dniowy termin akceptacji kontraktów przez stronę polską. Z dokumentów otrzymanych w czasie kontroli wynika, że niedotrzymanie terminu akceptacji tych kontraktów wynikało z przedłużenia przez MSWiA do 48 dni procedury akceptacyjnej.

(akta kontroli str. 101-106, T.I oraz 1-216 T.II oraz 4-5 T.IV)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

### **1.3. Działania podejmowane przez Ministerstwo Finansów w celu zapewnienia zgodności zawieranych kontraktów na dostawy towarów, robót i usług z celami wskazanymi w umowie z 9 września 2015 r.**

#### **1.3.1. Rozwiązanie kontraktu z UNIBEP S.A. nr 2 na kapitalny remont drogi publicznej samochodowej o znaczeniu krajowym T-14-03 Chruszczów – Niemirów zawartego 31 sierpnia 2017 r.**

Kontrakt na kapitalny remont drogi publicznej samochodowej o znaczeniu krajowym T-14-03 Chruszczów-Niemirów został zawarty 31 sierpnia 2017 r. między UNIBEP S.A. a Służbą Drogową regionu Wołyńskiego. Kontrakt przewidywał zakończenie prac i odbiór końcowy robót do 30 czerwca 2021 r. Został zatwierdzony przez stronę ukraińską 20 marca 2019 r., a przez Ministerstwo Finansów RP 13 maja 2019 r. W trakcie realizacji kontraktu podpisano dwa protokoły rozbieżności 1 stycznia 2020 r. (powodujący wydłużenie kontraktu do 28 września 2021 r.) oraz 8 kwietnia 2020 r. Pismem z 10 lipca 2020 r. UNIBEP S.A. poinformował Ministra Finansów, że 9 lipca 2020 r. zostało podpisane memorandum w przedmiocie rozwiązania kontraktu na kapitalny remont drogi publicznej samochodowej o znaczeniu krajowym T-14-03 Hruszczów-Niemirów. Zgodnie z informacją przekazaną przez UNIBEP S. A. główne przyczyny rozwiązania kontraktu były następujące: opóźnienie w przekazaniu przez zamawiającego akceptacji dokumentacji projektowej; opóźnienie w przekazaniu przez

zamawiającego protokołu technicznego ukraińskiego Instytutu DP „DerzhdorNDI”, co spółka UNIBEP określiła jako celowe działania opóźniające realizację kontraktu; przeciągające się uzgodnienia z zamawiającym w zakresie wprowadzenia do kontraktu zapisów dotyczących zmiany harmonogramu realizacji prac w ramach kontraktu. Według spółki powyższe działania były niezgodne z postanowieniami kontraktu i uniemożliwiały spółce jego prawidłową realizację. Ministerstwo Finansów poza korespondencją otrzymaną od UNIBEP S.A. nie przedstawiło dokumentów świadczących o jego korespondencji ze spółką. Do zakończenia kontroli nie przeprowadzono i nie podpisano kontraktu na remont kapitalny drogi T-14-03 Chruszczów-Niemirów. NIK zwraca uwagę, że działania Ministerstwa Finansów w zakresie przestrzegania warunków Umowy z 9 września 2015 r., nie były w pełni skuteczne, gdyż nie udało się zapobiec rozwiązaniu kontraktu UNIBEP S.A. z kontrahentem z Ukrainy,

(akta kontroli str. 1-9 i 206-210 T.II)

### **1.3.2. Płatności z tytułu realizacji Umowy z 9 września 2015 r.**

Zgodnie z art. 10 Umowy z 15 września 2015 r. w celu dokonania realizacji płatności w ramach niniejszej Umowy, Bank Gospodarstwa Krajowego, działający w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej otworzy w swoich księgach rachunek w euro na imię Ministerstwa Finansów Ukrainy jako autoryzowanego organu upoważnionego przez Rząd Ukrainy do obsługi Kredytu dla ewidencji wykorzystania Kredytu oraz kolejnych spłat kapitału i odsetek.

Akceptacja i weryfikacja wypłat w ramach Umowy kredytowej z Ukrainą z 9 września 2015 r. odbywa się na podstawie umowy agencyjnej zawartej przez Ministra Finansów z BGK w dniu 21 grudnia 2015 r. w sprawie powierzenia BGK prowadzenia obsługi bankowej oraz ewidencji księgowej wybranych zobowiązań i należności Skarbu Państwa.

Zgodnie z Artykułem 3 ust. 2 Porozumienia Wykonawczego z dnia 25 maja 2016 r., polski eksporter składa w BGK, przy zleceniu wypłaty (inkasowym), dokumenty przewidziane warunkami kontraktu. BGK prześle otrzymane dokumenty do Ministerstwa Finansów Ukrainy, który z kolei przekaze je do zbadania autoryzowanemu centralnemu organowi Ukrainy. Po otrzymaniu potwierdzenia ze strony autoryzowanego centralnego organu Ukrainy, MF Ukrainy przekaze do BGK upoważnienie do wypłaty polskiemu eksporterowi kwoty należnej z tytułu realizacji danego kontraktu. Po otrzymaniu z MF Ukrainy takiego upoważnienia BGK przekaze na rachunek polskiego przedsiębiorcy- eksportera zafakturowaną kwotę należności z tytułu faktury prezentowanej w BGK przez polskiego przedsiębiorcę.

Wg informacji przekazanej przez Dyrektora Departamentu Usług Agencyjnych BGK z dnia 11 stycznia 2022 r. w kontraktach finansowanych kredytem rządowym, „płatność” jest rozumiana jako termin wpływu do BGK odnośnego upoważnienia do wypłaty na rzecz polskiego eksportera udzielonego przez agenta rządu kredytobiorcy (Ministerstwo Finansów Ukrainy).

Ministerstwo Finansów Ukrainy przesyła do BGK upoważnienie do wypłaty polskiemu eksporterowi zafakturowanej kwoty należności. Dokument ten pracownicy Departamentu Usług Agencyjnych weryfikują pod kątem prawidłowości uwidocznionej kwoty z przekazaną uprzednio fakturą, numeru kontraktu oraz nazwy polskiego beneficjenta. Upoważnienia otrzymywane przez BGK z Ministerstwa Finansów Ukrainy często obejmują kwotę łączną z tytułu płatności faktur z kilku kontraktów. Kwota łączna uwidoczniiona na takim upoważnieniu (o ile dotyczy wypłaty dla jednego eksportera) jest ewidencjonowana jako jeden przelew.

W dniu otrzymania z Ministerstwa Finansów Ukrainy upoważnienia jednostkowej wypłaty, Departament Usług Agencyjnych występuje z pismem do Ministerstwa Finansów RP informującym o otrzymanym upoważnieniu z podaniem kwoty do wypłaty wskazanym w upoważnieniu, numeru kontraktu/kontraktów objętych upoważnieniem oraz nazwy polskiego eksportera/beneficjenta. W piśmie tym zawarta jest również prośba do Ministerstwa Finansów RP o podstawienie środków stanowiących równowartość złotową kwoty upoważnienia wyrażonej w walucie euro po kursie kupna NBP z dnia wypłaty celem ich przekazania na rachunek zgodnie ze zleceniem eksportera.

W odpowiedzi na pismo BGK Ministerstwo Finansów RP przekazuje zlecenie płatnicze zlecające BGK przekazanie na rzecz polskiego eksportera kwoty w złotych równoważnej kwocie w euro, z upoważnienia strony ukraińskiej, we wskazanej dacie waluty po kursie kupna NBP obowiązującym w dniu przekazania.

W dacie waluty wskazanej w zleceniu płatniczym jednostkowej wypłaty, odnośne środki złotowe zostają przekazane na rachunek złotowy polskiego eksportera wskazany w zleceniu inkasowym. Kwota ciążenia w walucie euro zostaje wprowadzona do systemu ewidencji zobowiązań i należności Skarbu Państwa, gdzie jako dłużnik wskazany jest Rząd Ukrainy, nie zaś poszczególne podmioty ukraińskie zawierające kontrakty z polskimi eksporterami, co jest zgodne z postanowieniami Umowy Rządowej z 9 września 2015 r. Jednocześnie BGK przekazuje do Ministerstwa Finansów Ukrainy potwierdzenie dokonanego ciążenia wraz z jego rozterminowaniem (kapitał i odsetki) zgodnie z warunkami Umowy Kredytowej oraz warunkami Porozumienia Wykonawczego. Zgodnie z informacją otrzymaną z BGK otrzymywane z Ministerstwa Finansów Ukrainy upoważnienia do wypłaty dla polskiego eksportera były zawsze prawidłowe i kompletne. BGK nie występował o uzupełnienie wniosków o płatność składanych przez stronę ukraińską. Nigdy też nie miała miejsce z polskiej strony odmowa honorowania otrzymanego wniosku o płatność (upoważnienia).

Z informacji przekazanej przez BGK 27 stycznia 2022 r. wynika, że wszystkie faktury prezentowane w BGK przez polskich eksporterów w ramach kontraktów finansowanych kredytem rządowym z 9 września 2015 r. wykazywały stawkę VAT 0%. Oznacza to, iż polscy eksporterzy nie uiszczali podatku VAT na rzecz polskich organów podatkowych. Do informacji, zgodnie z prośbą NIK, zostało dołączonych sześć przykładowych faktur wystawionych przed grudniem 2020 r. Wszystkie te faktury zawierają stawkę VAT 0%.

Rząd Ukrainy jest zobowiązany do dokonywania spłat z tytułu wykorzystania realizowanych wypłat w ciężar otrzymanego kredytu w terminach i kwotach uwidoczonych na otrzymywanych harmonogramach spłat zgodnie z procedurą zapisaną w Porozumieniu Wykonawczym z 25 maja 2016 r. Do chwili obecnej Rząd Ukrainy dokonuje spłat w terminie oraz w przewidzianych harmonogramami spłat kwotach.

(akta kontroli str. 101-106 T.I oraz 351-362 T.II oraz 86-97 T.III oraz 180-207 T.IV)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

### **1.3.3. Stopień realizacji kontraktów realizowanych w ramach Umowy z 9 września 2015 r.**

Według stanu na dzień 31 grudnia 2021 r. wartość zawartych obowiązujących 10 umów (wraz z aneksami aktualizującymi) wynosi 91 341 080,90 euro, a wartość wypłaconych środków wyniosła 36 913 775,88 euro, tj. 40,4% wartości zawartych

obowiązujących aktualnie kontraktów. W przypadku dwóch kontraktów, w przypadku których zakończyły się roboty budowlane wykorzystanie środków wyniosło odpowiednio 100,0% (kontrakt nr 3 kapitałny remont drogi publicznej samochodowej o znaczeniu lokalnym Jaworów-Hruszczów) i 99,2% (kontrakt nr 01.1./5/17 kapitałny remont drogi publicznej samochodowej o znaczeniu krajowym w obwodzie wołyńskim H-22 Ustilug-Lutsk). Zakończenie robót w przypadku pozostałych kontraktów drogowych przewidziane jest w okresie od września 2022 r. do sierpnia 2023 r., natomiast wykorzystanie środków zawiera się w granicach od 29,9% do 48,7%. W przypadku kontraktu na usługi nadzorcze kontraktów drogowych wykorzystanie środków wynosi 32,3%. Kontrakty na remont i modernizację przejść granicznych nie mają sformułowanego ściśle terminu zakończenia prac. Termin ten uzależniony jest od zakończenia prac przygotowawczych i wynosi od 5 do 18 miesięcy od ich zakończenia. Z analizy dokumentów dostarczonych w czasie kontroli wynika, że niskie jest też wykorzystanie środków w stosunku do kwot przewidzianych w kontraktach, które wynosi od 0,66% do 3,0%. Wynika z tego, że do dnia 19 listopada 2021 r. nie rozpoczęto jeszcze żadnych prac budowlanych przy realizacji tych kontraktów. Potwierdzeniem tego faktu jest brak wypłat z tytułu realizacji kontraktu na nadzór nad przebudową i remontem przejść granicznych.

Z dokumentów przedstawionych w toku kontroli wynika, że nie stwierdzono na etapie akceptacji kontraktów przypadków przedstawiania do finansowania ze środków kredytu pomocowego dostaw niezgodnych z celami określonymi w Umowie kredytowej.

Według informacji przekazanej przez Ministerstwo Finansów w latach 2015-2018 nie było żadnej wypłaty środków z tytułu realizacji kontraktów zawartych na podstawie Umowy z 9 września 2015 r. Przyczyną tego stanu rzeczy była długa (ponad 6 miesięcy) procedura akceptacji Umowy z 9 września 2015 r., długi okres między wejściem w życie Umowy, a zawarciem pierwszych kontraktów w sierpniu 2017 r. (ponad 16 miesięcy) oraz długa procedura akceptacyjna zawartych kontraktów (ponad 20 miesięcy). W rezultacie pierwsze kontrakty weszły w życie 29 maja 2019 r. tj. po ponad 3 latach i 8,5 miesiąca od podpisania Umowy z 9 września 2015 r. Pozostałe cztery umowy weszły w życie 27 lipca 2019 r. tj. po ponad 3 latach i 10,5 miesiąca od podpisania umowy. W takiej sytuacji pierwsze płatności mogły nastąpić dopiero w 2019 r. i wyniosły one 5 818 840,02 euro (przy uwzględnieniu zaliczki wypłaconej UNIBEP S.A. w wysokości 348 911,45 euro, która została zwrócona w 2020 r.). Do końca 2020 r. wypłacono 11 721 833,40 euro, a na koniec 2021 r. wypłata wyniosła 36 912 755,88 euro.

(akta kontroli str.356-362 T.II)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

#### **1.3.4. Spłaty kredytu dokonywane przez stronę ukraińską.**

Zgodnie z artykułem 6 Umowy z 9 września 2015 r. „Spłata każdorazowego wykorzystania kredytu przez Rząd Ukrainy na rzecz Rządu Rzeczypospolitej Polskiej będzie następowała w 50 równych, półrocznych, kolejnych ratach, płatnych w euro 15 marca i 15 września danego roku, po upływie 5-letniego okresu karencji od daty każdorazowego wykorzystania kredytu”. Sporządzony przez BGK harmonogram spłat jest przekazywany do Ministerstwa Finansów Ukrainy. Za terminowe dokonywanie spłat z tytułu dokonanych ciągnień jest odpowiedzialny Rząd Ukrainy, nie zaś ukraińscy kontrahenci polskich eksporterów realizujących kontrakty w ramach Umowy Rządowej.

Odsetki są naliczane od kwot wypłat z kredytu dokonanych przez Rząd Ukrainy, nie zaś od kwot poszczególnych kontraktów, czy też poszczególnych wypłat z kontraktów.

Wszystkie należne stronie polskiej odsetki spłacone były w pełnej wysokości i w terminach przewidzianych umową.

Zgodnie z informacją przekazaną przez BGK raty odsetek były spłacane od września 2019 r. Wpłaty następowały w terminie od 13 do 15 dnia miesiąca w którym powinny następować. Od 15 września 2019 r. do 15 września 2021 r. Rząd Ukrainy spłacił należną według harmonogramu kwotę 28 118,28 euro.

(akta kontroli str. 86-97 i 136 T. III)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

#### **1.4. Działania podejmowane przez Ministerstwo Finansów w celu przestrzegania istotnych warunków ustalonych w Umowie z 9 września 2015 r.**

Zgodnie z regulaminami organizacyjnymi Departamentu Poręczeń i Gwarancji obowiązującymi w latach 2015-2021 do zadań Wydziału Rządowych Kredytów Eksportowych tego departamentu należy m. in. prowadzenie spraw związanych z udzielaniem kredytów w ramach pomocy wiązanej oraz monitorowanie wykonywania tych umów, w tym zlecenie audytu.

(akta kontroli str. 242-257 T.II oraz 6-179 T.IV)

##### **1.4.1. Zawarcie umowy na usługi konsultacyjne w zakresie nadzoru nad realizacją kontraktów na modernizację przejść granicznych poza terminem określonym w umowie z 9 września 2015 r.**

Zgodnie z warunkami umowy z 9 września 2015 r. i aneksem z 3 grudnia 2018 r. w okresie od 7 kwietnia 2018 r. do 14 marca 2019 r. strona ukraińska nie miała możliwości zawierania kontraktów, bowiem umowa z 9 września 2015 r. przewidywała taką możliwość do 6 kwietnia 2018 r. (art. 3 ust. 2), natomiast aneks z 3 grudnia 2018 r. wszedł w życie 15 marca 2019 r.

Natomiast zgodnie z protokołem z II posiedzenia polsko-ukraińskiej grupy ekspertów do spraw realizacji projektów w ramach umowy między Rządem RP, a Rządem Ukrainy z 9 września 2015 r. strona polska poinformowała, że będzie mogła zatwierdzić kontrakty wykonawcze tylko wraz z podpisanym kontraktem na nadzór robót. Jednocześnie grupa ekspertów rekomendowała przedłużenie terminu końcowego zawierania kontraktów w ramach Umowy oraz obniżenie minimalnej wartości kontraktu na usługi doradcze. Kontrakty drogowe oraz kontrakt na nadzór nad ich realizacją zostały zawarte w sierpniu i wrześniu 2017 r. Natomiast trzy kontrakty na remont i modernizację przejść granicznych zostały zawarte od 23 do 30 marca 2018 r. Tak więc dla zatwierdzenia tych kontraktów zgodnie z ustaleniami grupy ekspertów niezbędne było zawarcie kontraktu na nadzór nad remontem i modernizacją przejść granicznych

W dniu 15 czerwca 2018 r. został zawarty kontrakt na usługi konsultacyjne w zakresie nadzoru nad realizacją kontraktów na modernizację przejść granicznych z EMC Group Polska S.A. o wartości 507,0 tys. euro. Ministerstwo Finansów 11 lipca 2019 r. zaakceptowało powyższy kontrakt.

W wyjaśnieniu z 22 listopada 2021 r. zastępca Dyrektora Departamentu Gwarancji i Poręczeń Ministerstw Finansów stwierdziła, że: „Ministerstwo Finansów zaakceptowało 11 lipca 2019 r. kontrakt na usługi konsultacyjne w zakresie nadzoru

nad realizacją kontraktów na modernizację przejść granicznych z 15 czerwca 2018 r. na podstawie Umowy między rządem Rzeczypospolitej Polskiej, a Rządem Ukrainy o udzieleniu kredytu w ramach pomocy związanej, zmienionej Protokołem z 3 grudnia 2018 r. (wejście w życie 15 marca 2019 r.). Zgodnie z zapisem art. 3 umowy kredytowej zmienionej protokołem, termin na zawarcie kontraktów został określony na nie później niż w dniu 31 grudnia 2019 r. Zatem kontrakt został zawarty 15 czerwca 2018 r., tj. przed terminem określonym w Umowie kredytowej zmienionej Protokołem. Natomiast akceptacja kontraktu nastąpiła 11 lipca 2019 r. tj. po wejściu w życie Protokołu o zmianie Umowy”.

(akta kontroli str.6-10, 101-108 i 211-216 T.I)

Najwyższa Izba Kontroli przychyliła się do argumentacji Ministerstwa Finansów i nie kwestionuje faktu akceptacji tego kontraktu pomimo jego zawarcia z uchybieniem terminowi ustalonemu w obowiązującej wersji Umowy (przed zmianami).

#### **1.4.2. Realizacja kontraktów przez Drog-Bud S.A.**

Spółka Drog-Bud S.A. w ramach umowy z 9 września 2015 r. realizuje cztery kontrakty drogowe. Pismem z 19 września 2019 r. Drog-Bud S.A. zwrócił się do Ministra Finansów, w którym stwierdził, że podczas prac projektowych okazało się, że konstrukcje przewidziane i wycenione w ramach przetargu nie spełniają ukraińskich standardów. Wykonanie robót w oparciu o ukraińskie standardy, powoduje zmianę wartości i ilości oraz rodzajów asortymentu określonych w ramach procedury przetargowej, co powoduje zwiększenie wartości kontraktu. W związku z tym, że wystąpiły rozbieżności między konstrukcją drogi podaną w przetargu, a zaprojektowaną według norm ukraińskich konieczne było kolejne zwiększenie wartości kontraktu. Na zmianę zakresu robót wpłynął także długi okres między podpisaniem kontraktów, a rozpoczęciem robót (nastąpiło pogorszenie stanu remontowanych obiektów). Ponadto podano, że 26 lipca 2019 r. Państwowa Służba Podatkowa Ukrainy wydała indywidualną konsultację podatkową, zgodnie z którą: zwolnienie z podatku VAT – dotyczy operacji dostarczania takich towarów i usług na obszar celny Ukrainy, które są przeprowadzone bezpośrednio przez dostawców (kontrahentów) towarów usług (robót) zgodnie z umowami zawartymi w ramach projektów określonych w Umowie z 9 września 2015 r. Oznacza to, że w przypadku zakupu towarów i usług od dostawców, usługi te opodatkowane są podatkiem VAT. Także wwiezienie mienia własnego wykonawcy na teren Ukrainy według służb podatkowych powinno być opodatkowane.

Pismem z 23 września 2021 r. Drog-Bud S.A. informował Ministerstwo Finansów RP o zagrożeniu realizacji kontraktów. Według pisma firma wystawiła faktury i zrealizowała roboty na kwotę 6,0 mln euro według stanu na koniec sierpnia 2021 r., a na dzień wysłania pisma wartość robót przekroczyła 9,0 mln euro. Zgodnie z harmonogramem wydatków na 2021 r. przewidziano wydatki w kwocie 30,5 mln euro. Natomiast strona ukraińska określiła limit wydatków na 2021 r. na 3,5 mln euro. Pismem z 30 września 2021 r. Drog-Bud S.A. poinformował między innymi Ministerstwo Finansów, MSWiA, a także Ministerstwo Finansów Ukrainy o wstrzymaniu prac budowlanych.

W związku z pismem Drog-Bud S.A. z 19 września 2019 r., 9 października 2019 r. w MSWiA zorganizowane zostało spotkanie Grupy ekspertów ds. realizacji projektów w ramach umowy kredytowej z Ukrainą. W wyniku spotkania MSWiA 7 listopada 2019 r. wystąpiło z pismem do Ministerstwa Finansów Ukrainy.

Strona ukraińska przygotowała i w grudniu 2020 r. wprowadziła zmiany w prawie ukraińskim w zakresie uregulowań dotyczących zwolnień z podatku VAT i ceł w celu usprawnienia rozliczeń kontraktów na terytorium Ukrainy. Dnia 1 grudnia 2020 r. Rada

Najwyższa Ukraina przyjęła w drugim czytaniu ustawę „o zmianie ordynacji podatkowej Ukrainy w sprawie podatku od towarów i usług od niektórych transakcji na okres wykonywania Umowy między Rządem Ukrainy a Rządem Rzeczypospolitej Polskiej o udzieleniu kredytu w ramach pomocy związanej”. Przyjęte zmiany wprowadzają zerową stawkę podatku VAT na dostawy towarów i usług na obszarze Ukrainy, dokonywane bezpośrednio przez kontrahentów zarejestrowanych na terytorium RP oraz ich przedstawicielstwa zarejestrowane na obszarze celnym Ukrainy, zgodnie z umowami zawartymi na realizację projektów w zakresie rozwoju i rozmieszczenia państwowych jednostek ochrony granic, międzynarodowych drogowych przejść granicznych, projektów budowy, przebudowy i remontów dróg w Regionie Zachodnim. Wprowadzone zmiany mają charakter tymczasowy i będą obowiązywać przez okres realizacji Umowy kredytowej z Ukrainą. Zgodnie z pismami spółki Drog-Bud z 2021 r., problem zwrotu Vat został rozwiązany częściowo, ponieważ VAT jest zwracany polskim przedsiębiorcom realizującym kontrakty w ramach Umowy kredytowej tylko za prace wykonane po wejściu w życie ww. uregulowań.

W związku z pismami Drog-Bud S.A. z 2021 r. Ministerstwo Finansów RP przesłało do Ministerstwa Finansów Ukrainy 15 października 2021 r. pismo z prośbą o wyjaśnienia. Zgodnie z informacją z 13 stycznia 2022 r. podpisaną przez Dyrektora Departamentu Poręczeń i Gwarancji MF, po interwencji Ministerstwa Finansów RP płatności z tytułu kontraktów realizowanych przez Drog-Bud S.A. zostały odblokowane.

(akta kontroli str.6-13 i 46-100 T.I oraz 217-234 i 351-353 T.II )

#### **1.4.3. Zgodność realizowanych kontraktów z art. 4 ust. 4 Umowy z 9 września 2015 r.**

Zgodnie z art. 4 ust. 4 Umowy z 9 września 2015 r. wartość towarów, robót i usług polskiego pochodzenia w ramach kontraktu finansowanego na mocy Umowy nie może być niższa niż 60% wartości tego kontraktu. Umawiające się strony mogą żądać od eksportera przedstawienia szczegółowych informacji dotyczących spełnienia tego wymogu, w tym przedstawienia stosownych dokumentów, np. świadectw pochodzenia.

Z przedstawionych dokumentów wynika, że stosowana w Ministerstwie Finansów procedura mająca na celu weryfikację spełnienia warunku dotyczącego poziomu wartości towarów i usług polskiego pochodzenia w realizowanych kontraktach w ramach umowy międzyrządowej ogranicza się do złożenia przez eksporterów ubiegających się o finansowanie kontraktu stosownego oświadczenia w tym zakresie. Oświadczenia były składane przez wykonawców kontraktów w terminie między zatwierdzeniem kontraktu przez Ministerstwo Finansów Ukrainy a zatwierdzeniem kontraktów przez Ministerstwo Finansów RP. Oświadczenia zawierały m. in. szczegółową informację (kosztorys) o wartości towarów, robót i usług polskiego pochodzenia, a także oświadczenie, że w przypadku złożenia nieprawdziwego oświadczenia wykonawca kontraktu utraci możliwość finansowania kontraktów w ramach międzyrządowym umów kredytowych a także poniesie konsekwencje określone w przepisach prawa.

Roboty budowlane w zakresie kontraktów T-14-20 Yavoriv – Hrushiv i N-22 Ustyluh – Lutsk –Rivne zostały zakończone do 10 sierpnia 2021 roku. W chwili obecnej, zamawiający starają się o uzyskanie pozytywnej opinii ukraińskiego nadzoru budowlanego w zakresie inwestycji - zgody na użytkowanie. W związku z powyższym, według informacji przekazanej 6 grudnia 2021 r przez Dyrektora Departamentu Poręczeń i Gwarancji. Ministerstwa Finansów, zlecenie przeprowadzenia kontroli

skarbowej zgodności realizacji kontraktów z postanowieniami Umowy kredytowej planowane jest po formalnym zakończeniu realizacji kontraktów.

W wyjaśnieniach z 20 grudnia 2021 r. Dyrektora Departamentu Poręczeń i Gwarancji Ministerstwo Finansów deklarowało podjęcie analizy na temat możliwości wprowadzenie okresowej kontroli poziomu wartości towarów i usług polskiego pochodzenia w realizowanych kontraktach w przypadku realizacji nowych międzyrządowych umów kontraktów. Jednakże nie przedstawiło żadnych dokumentów w tym zakresie.

(akta kontroli str.6-13 T.I oraz 1-10 i 217-229 T.II)

Uwagi do  
prowadzonej  
działalności

NIK zwraca uwagę, że mimo działań podejmowanych przez Ministerstwo Finansów nie wszystkie istotne warunki Umowy z 9 września 2015 r. były przestrzegane. Nie została w sposób zgodny z warunkami Umowy z 9 września 2015 r. rozwiązana kwestia zwolnień polskich wykonawców z podatku VAT. Zgodnie z art. 11 ust. 1 i 2 umowy, towary, roboty i usługi finansowane w ramach kontraktów miały być zwolnione z podatków, ceł i innych opłat nałożonych przez władze Ukrainy lub na jej terytorium na podstawie przepisów prawa ukraińskiego, a wszelkie obciążenia miały nie być finansowane w ciężar Kredytu. Parlament Ukraiński wprowadził „0%” stawkę VAT w grudniu 2020 r. a nie od początku realizowania umowy.

Zdaniem NIK, również ograniczenie się jedynie do odbierania oświadczeń w sprawie spełnienia wymogu 60% udziału towarów, robót i usług polskiego pochodzenia w realizowanych kontraktach od polskich wykonawców kontraktów jest działaniem niewystarczającym, a zakładane przeprowadzenie kontroli skarbowej dopiero po zakończeniu kontraktu nie w pełni spełni swoje zadanie. Bowiem w przypadku stwierdzonych nieprawidłowości będzie skutkowało ukaraniem wykonawcy kontraktu i pozbawieniem go finansowania, co jedynie spowoduje trudności finansowe wykonawcy kontraktu. Należy podkreślić, że Ministerstwo Finansów posiada możliwość przeprowadzenia kontroli u polskich wykonawców, ponieważ w oświadczeniach składanych w trakcie procedury akceptacji kontraktów przez Ministra Finansów polscy kontrahenci składali oświadczenie o poddaniu się kontroli w trakcie i po wykonaniu kontraktu.

#### **IV. Uwagi i wnioski**

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na potrzebę wprowadzenia, okresowej kontroli poziomu wartości towarów i usług polskiego pochodzenia, w trakcie trwania kontraktów realizowanych w ramach Umowy z 9 września 2015 r.

#### **V. 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.



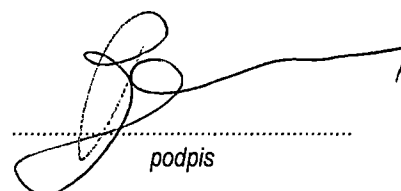
Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag

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

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

Warszawa, dnia 02 lutego 2022 r.

Prezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Marian Banaś



.....  
podpis

92



PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Warszawa 1  
Skrytka pocztowa P-14  
00-950 Warszawa

OPLATA POBRANA  
TAXE PERÇUE - POLOGNE  
Umowa nr ID 484453/W  
z Poczta Polska S.A.

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa  
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

KBF, 410.010.01. 2021



Pan Tadeusz Hołciński  
Minister Finansów

ul. Świętokrzyska 12  
00-916 Warszawa

Za zwrotnym  
potwierdzeniem odbioru

