



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

KBF.411.2.2.2023

Pan
Donald Tusk
Prezes Rady Ministrów
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
Al. Ujazdowskie 1/3, 00-583 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/23/001 – Wybrane koszty działalności Banku Gospodarstwa Krajowego, w tym w zakresie finansowania zadań informacyjno-promocyjnych i kampanii społecznych, oraz działania Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w zakresie zlecania i rozliczania zadań powierzonych do realizacji Bankowi Gospodarstwa Krajowego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (dalej także: KPRM) Al. Ujazdowskie 1/3, 00-583 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Donald Tusk, Prezes Rady Ministrów od 13 grudnia 2023 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Mateusz Morawiecki, Prezes Rady Ministrów od 11 grudnia 2017 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Działania podejmowane w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w związku ze zlecaniem i rozliczaniem zadań informacyjnych i promocyjno-reklamowych przekazanych do realizacji Bankowi Gospodarstwa Krajowego
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2022 r. do 30 czerwca 2023 r. oraz okres wcześniejszy i późniejszy, w którym miały miejsce działania lub zaniechania Kancelarii Prezesa Rady Ministrów związane z zlecaniem i rozliczaniem zadań informacyjnych i promocyjno-reklamowych przekazanych do realizacji Bankowi Gospodarstwa Krajowego
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	1. Daniel Knopik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/71/2023 z 8 listopada 2023 r. 2. Tomasz Kiercz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/72/2023 z 8 listopada 2023 r. 3. Anna Rybczyńska, wicedyrektor Departamentu Budżetu i Finansów, legitymacja służbowa nr 21374 4. Marcin Borowiec, doradca ekonomiczny, legitymacja służbowa nr 23055 (akta kontroli tom I str. 1-4)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania i zaniechania przedstawicieli Kancelarii Prezesa Rady Ministrów związane ze zlecaniem i rozliczaniem zadań informacyjnych powierzonych do realizacji Bankowi Gospodarstwa Krajowego (dalej także: Bank, BGK) decyzją Prezesa Rady Ministrów z 22 marca 2022 r. polecającą zorganizowanie międzynarodowej kampanii informacyjnej (dalej: decyzja z 22 marca 2022 r. lub decyzja PRM), a także z rozliczeniem kampanii informacyjno-promocyjnej realizowanej przez BGK w ramach obsługi Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych.

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

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

W ocenie NIK decyzja z 22 marca 2022 r. została wydana przez Prezesa Rady Ministrów niezgodnie z przepisami ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym³.

Główną nieprawidłowością w tym zakresie było nieokreślenie w decyzji z 22 marca 2022 r. (w podstawie prawnej i treści decyzji) celu wydania Bankowi polecenia bezpośrednio związanego z celami poleceń wydawanych na podstawie przepisów uzk. Powiązania decyzji PRM z tymi celami nie wskazali również przedstawiciele KPRM odpowiedzialni za jej przygotowanie. Obarczone wadliwością w zakresie podstawy prawnej tej decyzji było także zdefiniowanie BGK jako osoby prawnej, a nie jako państwowej osoby prawnej. Jest to istotne, gdyż przyjęty w decyzji PRM sposób zdefiniowania podmiotowego BGK implikował źródło finansowania zadań, jakie zostały zlecone BGK. Gdyby w decyzji z 22 marca 2022 r. konsekwentnie stosowano przepisy uzk to źródłem finansowania tej decyzji powinny być środki budżetu państwa, a nie wskazane w decyzji środki Funduszu Pomocy⁴.

Zarówno w samej decyzji, jak i w żadnym innym dokumencie do czasu podpisania umowy z BGK w sprawie realizacji decyzji PRM w styczniu 2023 r. KPRM nie ustaliła zakresu rzeczowego zleconych zadań i nie określiła wysokości środków jakie BGK mógł wydać na poszczególne zadania w ramach realizacji ww. kampanii informacyjnej.

Uzasadnieniem oceny negatywnej jest także stwierdzona przewlekłość procesu uzgadniania umowy z Bankiem określającej wzajemne prawa i obowiązki BGK i KPRM związane z realizacją decyzji z 22 marca 2022 r., w tym kwestie kontroli i nadzoru. Zasadniczy kształt umowy został opracowany już w lipcu 2022 r., a późniejsze spowolnienie w procedowaniu postanowień umowy spowodowało wydłużenie całego procesu do grudnia 2022 r. i podpisanie umowy dopiero 20 stycznia 2023 r. Przewlekły przebieg procesu negocjacji umowy spowodował, że od wydania tej decyzji do podpisania wskazanej umowy minęło prawie 10 miesięcy. W okresie tym zadania realizowane przez BGK w ramach wykonania decyzji z 22 marca 2022 r. pozostawały bez formalnego nadzoru ze strony KPRM oraz określonych zasad współpracy. Co istotne, do tego czasu BGK zaciągnął z tytułu zleconego zadania zobowiązania wobec wszystkich wykonawców kampanii informacyjnej na łączną kwotę 23 431,1 tys. zł oraz 3150 tys. USD, z czego wydatkował 20 561,8 tys. zł i 928 tys. USD. W okresie tym KPRM nie prowadziła w sposób formalny również bieżącej i rzetelnej kontroli nad prawidłowością zadań zleczanych przez BGK wykonawcom i racjonalnością ponoszonych przez Bank kosztów. Tym samym podpisana umowa była *de facto* jedynie akceptacją wcześniej zrealizowanych przez BGK działań i poniesionych kosztów.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczą także innych istotnych kwestii związanych z zaplanowaniem i nadzorem nad działaniami realizowanymi przez BGK w ramach wykonania decyzji z 22 marca 2022 r.

W KPRM nie udokumentowano sposobu oszacowania kwoty 50 mln zł ujętej w planie finansowym Funduszu Pomocy na 2022 r. w związku koniecznością zapewnienia finansowania ww. decyzji.

KPRM nie określiła także wskaźników oceny efektywności działań zleconych w ramach realizacji kampanii informacyjnej. Według Najwyższej Izby Kontroli uniemożliwia to bieżące monitorowanie realizacji założonego celu i rzetelnej oceny czy cel ten został osiągnięty, jak również czy, oraz w jakim stopniu wydatki poniesione przez BGK były celowe i efektywne.

³ Dz. U. z 2023 r. poz. 122, dalej: uzk.

⁴ Fundusz Pomocy jest jednym wielu z funduszy pozabudżetowych, którego obsługę prowadzi BGK. Fundusz Pomocy utworzono w celu finansowania lub dofinansowania realizacji zadań na rzecz pomocy Ukrainie, w szczególności obywatelom Ukrainy dotkniętym konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy. Wyплаты ze środków Funduszu Pomocy dokonywane są przez Prezesa Rady Ministrów, upoważnionych przez niego dysponentów części budżetowych lub ministrów kierujących określonym działem administracji rządowej.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że wszystkie ustalenia pomiędzy KPRM a BGK dotyczące realizacji kampanii, z wyjątkiem uzgadniania treści umowy, miały charakter roboczy i nie zostały udokumentowane, co NIK ocenia jako działania nierzetelne. Powyższe uniemożliwiło określenie wpływu przedstawicieli KPRM na decyzje i działania BGK realizowane w ramach kampanii informacyjnej, nawet po przeprowadzeniu przesłuchań pracowników KPRM.

KPRM nierzetelnie przeprowadziła także kontrolę merytoryczną dwóch z trzech faktur stanowiących podstawę zwrotu ze środków Funduszu Pomocy poniesionych przez BGK kosztów na realizację kampanii informacyjnej, w wyniku czego KPRM zrealizowała z Funduszu Pomocy wydatki o 605 tys. zł wyższe, niż faktycznie poniesione przez BGK. Ponadto KPRM dokonała zwrotu środków w wysokości 287,8 tys. zł z tytułu wykonania umowy podpisanej przez BGK, która nie została wcześniej zatwierdzona przez KPRM, w przeciwieństwie do innych umów w sprawie realizacji decyzji PRM.

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje celowości zorganizowania międzynarodowej kampanii informacyjnej z zakresu komunikacji strategicznej i odpowiadania w ten sposób na działania dezinformacyjne Rosji w związku z jej agresją na Ukrainę. Zaznaczyć należy jednak, że na jej realizację KPRM wydatkowała z rachunku Funduszu Pomocy tytułem refundacji poniesionych przez Bank kosztów środki w wysokości blisko 38 mln zł.

Istotne nieprawidłowości stwierdzono także w zakresie sfinansowania przez KPRM opracowania i realizacji przez Bank kampanii promującej efekty Programu Inwestycji Strategicznych w postaci instalacji 16 „ławeczek” wpisanych w kontur Polski. KPRM nie zweryfikowała zasadności poniesienia kosztów realizacji tej kampanii w wysokości 4372,1 tys. zł co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym. Kwota ta powiększona o 6% marży Banku została uwzględniona w wynagrodzeniu BGK za obsługę Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w latach 2022-2023.

Z ustaleń kontroli wynika ponadto, że KPRM nie dokonuje weryfikacji i kontroli żadnych wydatków z tytułu wynagrodzenia prowizyjnego BGK za obsługę Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. NIK zwraca uwagę, że tylko w 2022 r. z tego tytułu z rachunku ww. Funduszu wydatkowano łącznie 8311,6 tys. zł.

Powyższe ustalenia kontroli oraz stwierdzone nieprawidłowości wskazują na konieczność wdrożenia w KPRM mechanizmów kontrolnych dotyczących zlecania i rozliczania zadań powierzonych do realizacji innym podmiotom, a także dokumentowania podejmowanych w tym zakresie działań. Wskazują również na wydatkowanie środków z pominięciem podstawowych zasad gospodarowania środkami publicznymi, wysokie ryzyko uznaniowości i wystąpienia zjawisk korupcyjnych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

OBSZAR

Działania przedstawicieli Kancelarii Prezesa Rady Ministrów związane ze zlecaniem i rozliczaniem zadań informacyjnych i promocyjno-reklamowych powierzonych do realizacji Bankowi Gospodarstwa Krajowego

Opis stanu faktycznego

Ustalenia związane z zakresem, założeniami, kosztami i sposobem rozliczenia wydatków kampanii informacyjnej podejmowane przed wydaniem decyzji Prezesa Rady Ministrów z 22 marca 2022 r.

Prezes Rady Ministrów 22 marca 2022 r. wydał decyzję polecającą BGK zorganizowanie międzynarodowej kampanii informacyjnej, której celem było poinformowanie opinii publicznej na świecie o konsekwencjach napaści Rosji na Ukrainę, w szczególności o kryzysie humanitarnym oraz wyzwaniach związanych z falą uchodźców wojennych przybywających do Polski oraz innych krajów. Finansowanie polecenia, zgodnie z treścią decyzji miało nastąpić ze środków Funduszu Pomocy, o którym mowa w art. 14 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa⁵, na podstawie umowy zawartej przez Skarb Państwa – Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z BGK.

(akta kontroli tom I str. 5-139)

Pan Tomasz Matynia – ówczesny (do 12 grudnia 2023 r.) Dyrektor Centrum Informacyjnego Rządu (dalej: Dyrektor CIR) poinformował, że przed wydaniem decyzji PRM nie przeprowadzano z BGK ani bez jego udziału, żadnych spotkań, rozmów czy konsultacji, w ramach których zapadały decyzje bądź ustalenia związane z zakresem, założeniami, kosztami lub sposobem rozliczenia wydatków kampanii informacyjnej, która miała zostać zlecona do realizacji BGK. Z zeznań Dyrektora CIR wynika, że o decyzji PRM dowiedział się prawdopodobnie 22 marca 2022 r., tj. w dniu jej wydania, i że była to decyzja podjęta przez Kierownictwo KPRM na podstawie analiz i informacji na temat działalności dezinformacyjnej Rosji. Dyrektor CIR poinformował, że zakres, koszty i sposób rozliczenia wydatków kampanii informacyjnej BGK były przedmiotem umowy zawartej między KPRM a BGK. Również z wyjaśnień Pani Izabeli Antos – ówczesnej (do 27 listopada 2023 r.) Podsekretarz Stanu w KPRM, Zastępcy Szefa KPRM⁶ (dalej: Zastępca Szefa KPRM) wynika, że przedstawiciele KPRM nie odbywali z BGK spotkań w powyższym zakresie przed wydaniem decyzji. Zastępca Szefa KPRM przekazała także, że z tego co pamięta zakres polecenia był przekazywany BGK w kontakcie roboczym. Zeznała ona również, że nie pamięta kiedy dokładnie podjęto decyzję o konieczności przeprowadzenia kampanii oraz, że dynamika wydarzeń w tamtym czasie była bardzo duża. Według jej zeznań, na Kierownictwie KPRM przeprowadzano dyskusje o sytuacji w Ukrainie, otrzymano również szereg informacji o działaniach dezinformacyjnych Rosji oraz o niskiej świadomości wydarzeń w Ukrainie w społeczności międzynarodowej.

(akta kontroli tom I str. 140-161, 166-167, 171-187, 404-410, 426-448)

Jak wynika z załącznika nr 1 do umowy z 20 stycznia 2023 r. zawartej pomiędzy BGK a KPRM, określającej wzajemne prawa i obowiązki stron związane z realizacją decyzji PRM (dalej także: umowa KPRM-BGK), już tego samego dnia, w którym wydano przedmiotową decyzję, opracowano zapytanie ofertowe do potencjalnych wykonawców kampanii informacyjnej. Powyższe wskazuje, że KPRM przekazała BGK informacje dotyczące zakresu przedmiotowego decyzji jeszcze przed jej podpisaniem, co potwierdziła Pani Jolanta Wiewióra – ówczesna (do 31 maja 2023 r.)

⁵ Dz.U. z 2023 r. poz. 103, ze zm. (dalej: ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy).

⁶ Do 13 grudnia 2023 r. Minister Członek Rady Ministrów Szef KPRM.

Dyrektor Zarządzająca Pionem HR i Komunikacji BGK (dalej: Dyrektor Zarządzająca w BGK). W złożonych zeznaniach wskazała bowiem, że 22 marca 2022 r. jeszcze przed podpisaniem decyzji PRM otrzymała od KPRM informacje o tym jaki będzie zakres tej decyzji, na czym będzie polegała kampania, że będzie miała charakter informacyjny, jakie powinny być grupy odbiorców i w jakich państwach należy kampanię informacyjną przeprowadzić. Ponadto zeznała, że najprawdopodobniej wraz z informacją o podpisie decyzji PRM otrzymała informację, że może wysłać zapytanie ofertowe w formie wcześniej przekazanej do KPRM.

Dyrektor CIR przekazał, że przed wydaniem decyzji PRM przedstawiciele Centrum Informacyjnego Rządu (dalej także: CIR) nie przekazywali informacji umożliwiających opracowanie zapytania ofertowego. CIR nie współpracował również z Bankiem przy opracowywaniu zapytania ofertowego już po wydaniu decyzji PRM. Dyrektor CIR zeznał również, że nie przypomina sobie rozmowy z Dyrektorem Zarządzającym w BGK przed podpisaniem decyzji PRM, w trakcie której poinformowałby ją o zakresie tej decyzji, o informacyjnym charakterze kampanii, o grupach odbiorców i o państwach/regionach w których należy przeprowadzić kampanię. Również z wyjaśnień Zastępcy Szefa KPRM wynika, że przed wydaniem decyzji PRM przedstawiciele KPRM nie przekazywali informacji umożliwiających opracowanie zapytania ofertowego poza informacjami zawartymi w treści decyzji. Nie współpracowali również z Bankiem przy opracowywaniu zapytania ofertowego już po wydaniu decyzji PRM. Zastępca Szefa KPRM zeznała, że przekazywała roboczo do BGK w dniu 22 marca 2022 r. przed wydaniem decyzji PRM wyłącznie informacje, które miały zostać zawarte w decyzji PRM, ale nie pamięta do kogo konkretnie. Zarówno Dyrektor CIR jak i Zastępca Szefa KPRM zeznali, że nie pamiętają aby przed wysłaniem zapytania ofertowego w dniu 22 marca 2022 r. przez BGK, otrzymali z Banku jego projekt w celu zapoznania się z jego treścią oraz aby w dniu 22 marca 2022 r. poinformowali Dyrektora Zarządzającego w BGK, że może wysłać zapytanie ofertowe w formie wcześniej przekazanej do KPRM.

(akta kontroli tom I str. 309-310, 313-315, 402-403, 426-463)

Z powodu rozbieżnych wyjaśnień i zeznań oraz braku jakiejkolwiek dokumentacji w tym zakresie nie wiadomo, czy zapytanie ofertowe skierowane do potencjalnych wykonawców kampanii informacyjnej, określające zakres przedmiotowy działań mających na celu wykonanie decyzji z 22 marca 2022 r. – czyli dokument bardzo istotny dla całego procesu wykonania decyzji PRM, było przedmiotem akceptacji ze strony KPRM.

W zakresie prowadzonych przez KPRM analiz dotyczących celowości przeprowadzenia kampanii, Dyrektor CIR poinformował, że zorganizowanie międzynarodowej kampanii informacyjnej, której celem było poinformowanie opinii publicznej na świecie o konsekwencjach napaści Rosji na Ukrainę, a w szczególności o kryzysie humanitarnym oraz wyzwaniach związanych z falą uchodźców wojennych przybywających do Polski oraz innych krajów, podyktowane było sytuacją geopolityczną na świecie. Takie działania miały przyczynić się do zwiększenia bezpieczeństwa w naszym regionie, m.in. dzięki większemu zaangażowaniu się innych krajów w pomoc Ukrainie, we wsparcie humanitarne czy polityczne. Międzynarodowa kampania wpisywała się również w działania prowadzone przez ukraińskie władze, które nawoływały społeczność międzynarodową do udzielenia wsparcia w walce z agresorem.

Dyrektor CIR wskazał, że eksperci think-tanków i ośrodków analitycznych od początku zwracali uwagę na potrzebę realizowania inicjatyw z zakresu komunikacji strategicznej i odpowiadania na działania dezinformacyjne Rosji skierowane do społeczeństw zachodu. Na poparcie powyższego stwierdzenia Dyrektor CIR przekazał szereg odnośników do publikacji internetowych na temat zagrożeń dezinformacją ze strony Rosji i niepewności odnośnie nastrojów społecznych w niektórych państwach europejskich.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że sześć z ośmiu wskazanych publikacji było autorstwa Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych (PISM), który jest państwową jednostką organizacyjną i którego dyrektora powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów⁷. Z dwóch pozostałych: jedna publikacja była autorstwa Instytutu Europy Środkowej, który funkcjonuje jako państwowa osoba prawna i jest nadzorowany przez Prezesa Rady Ministrów⁸, a druga Polskiej Agencji Prasowej. Z publikacji internetowych przekazanych przez Dyrektora CIR wynika również, że oprócz Niemiec i Hiszpanii, była tam mowa o krajach Europy Środkowo-Wschodniej (Bułgaria, Słowacja, Litwa, Łotwa, Estonia), które nie były planowane do objęcia kampanią informacyjną realizowaną w ramach decyzji PRM, ponieważ kampania ta była planowana do realizacji głównie na terenie Europy Zachodniej oraz Stanów Zjednoczonych i Kanady.

Dyrektor CIR poinformował również, że oprócz badań PISM, Rząd na bieżąco prowadził monitoring kwestii dezinformacji Rosji na temat ataku na Ukrainę. Realizował to w ramach Polski m.in. NASK⁹, a w przestrzeni międzynarodowej Ministerstwo Spraw Zagranicznych (dalej: MSZ). Z przekazanych materiałów autorstwa MSZ wynika, że działalność dezinformacyjna Rosji miała miejsce również w Austrii, Francji, Holandii, Włoszech, Hiszpanii oraz USA.

Dyrektor CIR poinformował także, że zanim pojawiła się kampania, wszystkie polskie placówki dyplomatyczne otrzymały claris z 1 marca 2022 r. wzywający do aktywności medialnej i działania na rzecz walki z rosyjską dezinformacją, a także że 18 marca 2022 r. pojawiła się informacja MSZ, z której wynikała szczególna aktywność dezinformacyjna Rosji w kontekście ukraińskim oraz jej wpływu na społeczeństwa państw Unii Europejskiej. Kwestia walki z rosyjską dezinformacją wynikała również według informacji Dyrektora CIR z:

- a) analiz Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych w ramach projektu EUvsDisInfo,
- b) analizy polskich organizacji pozarządowych, takich jak Demagog,
- c) opracowań jednostki Uniwersytetu Stanforda - Stanford Internet Observatory na temat rosyjskiej dezinformacji.

Dyrektor CIR przekazał odnośniki do odpowiednich publikacji internetowych powyższych instytucji.

Wskazał również, że przed wydaniem decyzji PRM podobne stanowisko dotyczące potrzeby działań w zakresie komunikacji strategicznej Polski w ramach UE i NATO, było prezentowane przez ekspertów w trakcie roboczych spotkań koncepcyjnych związanych z agresją Rosji na Ukrainę. Według informacji Dyrektora CIR, opinie ekspertów formułowane podczas roboczych spotkań koncepcyjnych związanych z agresją Rosji na Ukrainę, były przekazywane ustnie, zarówno ze strony kierownictwa KPRM, jak i innych uczestników tych spotkań.

(akta kontroli tom I str. 166-167, 171-187, 258-293, 307-308, 313-403)

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje celowości zorganizowania międzynarodowej kampanii informacyjnej związanej z agresją Rosji na Ukrainę mającej przeciwdziałać m.in. działaniom dezinformacyjnym Rosji, której celem było poinformowanie opinii publicznej na świecie o konsekwencjach napaści Rosji na Ukrainę, a w szczególności o kryzysie humanitarnym oraz wyzwaniach związanych z falą uchodźców wojennych przybywających do Polski.

Zgodność decyzji Prezesa Rady Ministrów z 22 marca 2022 r. z przepisami ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym

⁷ Ustawa o Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych z dnia 20 grudnia 1996 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 720).

⁸ Ustawa o Instytucie Europy Środkowej z dnia 9 listopada 2018 r. (Dz.U. poz. 2270).

⁹ Naukowa i Akademicka Sieć Komputerowa – Państwowy Instytut Badawczy nadzorowany przez ministra właściwego do spraw informatyzacji (Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie połączenia Naukowej i Akademickiej Sieci Komputerowej - Państwowego Instytutu Badawczego i Instytutu Maszyn Matematycznych z dnia 26 stycznia 2018 r. - Dz.U. poz. 271).

W decyzji PRM jako podstawę prawną wskazano art. 7a ust. 1 pkt 4 i ust. 3 oraz art. 7b uzk, w związku z art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego.

(akta kontroli tom II str. 65-66)

NIK zwraca uwagę, że wydanie polecenia na podstawie art. 7a ust. 1 uzk jest możliwe wyłącznie w sytuacji kryzysowej, która została zdefiniowana w art. 3 pkt 1 uzk. Oznacza sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków. NIK dostrzega, że jedną z konsekwencji wybuchu wojny w Ukrainie był istotnie podwyższony napływ uchodźców z terenów objętych lub zagrożonych walkami. Zdaniem NIK taki stan niewątpliwie rodził sytuację kryzysową w rozumieniu uzk.

W ocenie NIK aby skorzystać z instrumentu polecenia wydanego na podstawie art. 7a ust. 1 uzk należało jednak wskazać związek i odwołać się do art. 7a ust. 2 uzk, zgodnie z którym polecenia, o których mowa w art. 7a ust. 1 uzk, są wydawane w celu:

- 1) zapewnienia właściwego funkcjonowania, ochrony, wzmocnienia lub odbudowy infrastruktury krytycznej;
- 2) przejścia kontroli nad sytuacją kryzysową, której wpływ na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia lub środowiska, jest szczególnie negatywny;
- 3) usunięcia skutków sytuacji kryzysowej, o której mowa w pkt 2.

W podstawie prawnej decyzji PRM nie przywołano art. 7a ust. 2 uzk, a tym samym nie wskazano jaki był związek polecenia określonego w decyzji PRM z ustawowymi celami tego polecenia, jakie to cele określa art. 7a ust. 2 pkt 1-3 uzk. Powiązania polecenia wynikającego z decyzji PRM z ustawowymi celami tego polecenia wynikającymi z przepisów uzk nie wskazali także pracownicy Departamentu Prawnego KPRM odpowiedzialni za przygotowanie decyzji PRM. W konsekwencji NIK uznała, że decyzja PRM była wydana z naruszeniem przepisów ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Polecenie wynikające z decyzji PRM nie służyło bowiem bezpośrednio realizacji celów wymienionych w art. 7a ust. 2 uzk, co opisano szerzej w pkt 1 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Ponadto zdaniem NIK, odpowiedzialni za przygotowanie pracownicy Departamentu Prawnego KPRM definiując w decyzji PRM Bank Gospodarstwa Krajowego jako podmiot, któremu Prezes Rady Ministrów wydał polecenie, błędnie wskazali za podstawę prawną art. 7a ust. 1 pkt 4 uzk zamiast art. 7a ust. 1 pkt 2 uzk, co opisano szerzej w pkt 2 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W podstawie prawnej decyzji PRM wskazano również art. 7b uzk. Zgodnie z ust. 1 tego przepisu wydając polecenie, o którym mowa w art. 7a ust. 1 uzk, wobec podmiotów, o których mowa w art. 7a ust. 1 pkt 4 tej ustawy, Prezes Rady Ministrów wyznacza ministra kierującego działem administracji rządowej odpowiedzialnego za zawarcie umowy z podmiotem albo wyznacza do jej zawarcia Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. W art. 7b ust 2 uzk wskazano ponadto konkretny sposób finansowania wydanych na podstawie tych przepisów poleceń przez wskazane wyżej podmioty, tj. finansowanie ze środków budżetu państwa z części budżetowej, której dysponentem jest, odpowiednio, minister albo Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

W decyzji PRM prawidłowo wskazano osobę odpowiedzialną za zawarcie umowy, na podstawie której BGK miał wykonać zadania wynikające z decyzji PRM. W zakresie finansowania decyzji PRM wskazano natomiast, że obejmować będzie koszty poniesione przez BGK w związku z realizacją polecenia i nastąpi ze środków Funduszu Pomocy, co NIK uznała jako nieprawidłowość, którą opisano szerzej w pkt 3 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom II, str. 8-32, 51-83, 234-238)

Zlecenie Bankowi Gospodarstwa Krajowego przez KPRM działań w związku z decyzją Prezesa Rady Ministrów z 22 marca 2022 r.

Z postanowień Preambuły umowy KPRM-BGK wynika że:

- celem wypełnienia polecenia zawartego w decyzji Prezesa Rady Ministrów z 22 marca 2022 r., BGK podjął niezwłoczne działania zmierzające do zorganizowania kampanii w Europie i Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej w oparciu o umowy zawarte z profesjonalnymi wykonawcami (pkt 4 Preambuły);
- część zadań objętych zakresem umowy KPRM-BGK na dzień jej zawarcia została wykonana w porozumieniu i za akceptacją KPRM (pkt 5 Preambuły).

Zgodnie z § 2 ust. 3 i 4 umowy KPRM-BGK, KPRM przyjęła do wiadomości i zaakceptowała, że w ramach realizacji decyzji:

- BGK zawarł i realizował umowę z 20 kwietnia 2022 r. z wykonawcą Tak Bardzo Group sp. z o.o.,
- BGK zlecił doradztwo prawne polskiej kancelarii prawnej Domański Zakrzewski Palinka sp. k. (dalej: DZP) i amerykańskiej kancelarii prawnej Norris McLaughlin na podstawie umowy z 22 lipca 2022 r.,
- BGK zawarł z agencją amerykańską Mike World Wide Group LLC (dalej: MWW) umowę z 27 września 2022 r.
- BGK zawarł z agencją amerykańską AMW Public Relations Inc. (dalej: AMW) umowę z 27 października 2022 r.

Dyrektor CIR poinformował, że zakres zadań do realizacji przez BGK został zawarty w decyzji PRM. KPRM w żadnej formie nie wskazywała i nie zlecała BGK realizacji konkretnych działań w związku z jej realizacją, a w szczególności nie wskazywała działań obejmujących zawarcie i realizację umów przez BGK. Forma realizacji decyzji PRM leżała w całości po stronie Banku, a relacje pomiędzy BGK a KPRM przy tym przedsięwzięciu określała stosowna umowa.

NIK zauważa, że przywołana przez Dyrektora CIR umowa została zawarta dopiero w styczniu 2023 r., tj. po prawie 10 miesiącach od wydania decyzji PRM. Oznacza to, że zakres zadań realizowanych przez BGK w ramach wykonania decyzji PRM do czasu podpisania tej umowy nie był formalnie uregulowany.

Dyrektor CIR przekazał także, że BGK na spotkaniach informował KPRM o stanie swoich prac związanych z realizacją decyzji PRM, w tym również o zawieranych umowach z poszczególnymi wykonawcami. Z informacji Dyrektora CIR wynika, że działanie to miało charakter informacyjny.

(akta kontroli tom I str. 8-139, 162-163, 171-187)

Dyrektor CIR poinformował również, że zakres konkretnych działań Banku związanych z realizacją decyzji PRM był przedstawiany przez BGK podczas rozmów z KPRM. KPRM nie wpływała na kształt tych działań. Udział CIR w tych rozmowach miał związek wyłącznie z weryfikacją czy decyzja PRM jest przez Bank realizowana. Z rozmów tych nie była sporządzana dokumentacja, gdyż nie było takiego formalnego wymogu. Ze strony CIR w rozmowach uczestniczyli Dyrektor CIR oraz jego zastępcy.

(akta kontroli tom I str. 279-293, 300-306, 411-415)

Z zeznań Dyrektora Zarządzającej w BGK wynika, że akceptacja poszczególnych czynności i etapów realizowanych przez BGK w trakcie kampanii odbywała się w trakcie regularnych spotkań i kontaktów z przedstawicielami KPRM, ale nie była dokumentowana.

Dyrektor CIR zeznał natomiast, że uczestniczył może w dwóch lub trzech krótkich spotkaniach w BGK (Dyrektor CIR nie potrafił podać dokładnej liczby spotkań). Według jego zeznań, spotkania te miały charakter nadzoru nad tym, czy decyzja PRM jest realizowana oraz, że do czasu zawarcia umowy KPRM-BGK ze stycznia 2023 r. ze strony Dyrektora CIR nie było żadnych formalnych akceptacji działań BGK w zakresie realizacji decyzji PRM. Dyrektor CIR zeznał także, że powyższe spotkania

polegały na tym, że BGK prezentował stan zaawansowania realizacji decyzji PRM, do którego nie zgłaszał uwag. Zastępca Szefa KPRM zeznała, że uczestniczyła w spotkaniach w BGK, na których Bank przedstawiał informacje o realizacji decyzji PRM, do których nie zgłaszała zastrzeżeń.

(akta kontroli tom I str. 426-463)

Z powodu niedokumentowania procesu uzgodnień i nadzoru nad realizacją decyzji PRM, a także rozbieżnych zeznań i wyjaśnień przedstawicieli KPRM i BGK w tym zakresie nie jest możliwe określenie roli KPRM w procesie zlecania Bankowi działań w związku z decyzją z 22 marca 2022 r.

Ustalenie zakresu rzeczowego i określenie wysokości środków jakie BGK mógł wydać, a także wskaźników oceny efektywności działań zleconych przez KPRM w ramach realizacji kampanii informacyjnej

Pismem z 28 kwietnia 2022 r. Zastępca Dyrektora CIR zwrócił się do Szefa KPRM o zabezpieczenie środków Funduszu Pomocy w wysokości 50 mln zł na finansowanie w 2022 r. kosztów poniesionych przez BGK w związku z realizacją decyzji PRM.

Sposób oszacowania powyższej kwoty nie został udokumentowany, co NIK uznała za nieprawidłowość, którą opisano w pkt 4 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 143-161)

W decyzji PRM, ani bezpośrednio po jej wydaniu nie określono kwoty jaką BGK mógł przeznaczyć na realizację poszczególnych zadań w ramach kampanii, a także konkretnych zadań/działań do realizacji przez BGK. Dyrektor CIR poinformował, że zakres rzeczowy i wysokość środków jakie BGK mógł wydać na realizację decyzji PRM są przedmiotem umowy KPRM-BGK z 20 stycznia 2023 r. i zostały ustalone w toku negocjacji umowy.

W ocenie NIK nieokreślenie zadań oraz kwoty środków na ich realizację do czasu podpisania umowy KPRM-BGK było działaniem nierzetelnym, co opisano szerzej w pkt 5 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. KPRM nie ustaliła również wskaźników oceny efektywności działań zleconych w ramach realizacji przez BGK kampanii informacyjnej, co opisano szerzej w pkt 6 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 279-293)

Udział przedstawicieli KPRM w wyborze wykonawców zadań realizowanych w ramach kampanii informacyjnej

Dyrektor CIR poinformował, że pracownicy CIR nie uczestniczyli w pracach BGK prowadzonych w ramach procedury zakupowej Banku zmierzającej do zawarcia umów z wykonawcami, na żadnym jej etapie – opracowania warunków zamówienia, oceny ofert czy ich wyboru. Dyrektor CIR przekazał, że pracownicy CIR nie mieli zatem żadnego wpływu na wybór wykonawców przez Bank, byli tylko informowani przez Bank o przebiegu procedury zakupowej. Według odpowiedzi Dyrektora CIR, BGK na spotkaniach informował KPRM o stanie swoich prac związanych z realizacją decyzji PRM, w tym również o zawieranych umowach z poszczególnymi wykonawcami. Bank przekazał informacje m.in. o wysłaniu zapytań ofertowych do czterech dużych międzynarodowych agencji reklamowych działających w Polsce, z których żadna nie podjęła się zadania przeprowadzenia kampanii BGK. Podczas spotkań zostały również przekazane informacje o kolejnych zapytaniach ofertowych wysyłanych przez Bank do mniejszych agencji oraz finalnym wyborze wykonawców. Wszystkie te działania miały, według Dyrektora CIR, jednak tylko charakter informacyjny i w żaden sposób nie wpływały na procedurę zakupową prowadzoną przez BGK.

(akta kontroli tom I str. 164-165, 171-187, 300-306)

Dyrektor CIR poinformował także, że przebieg procedury zakupowej realizowanej przez Bank związanej z realizacją decyzji PRM był przedstawiany przez BGK podczas rozmów Banku z KPRM. Według niego, była to wewnętrzna procedura zakupowa BGK i KPRM nie wpływała na jej przebieg, nie zgłaszała uwag do proponowanego przez Bank przebiegu konkursu. Dyrektor CIR przekazał, że rozmowy miały wyłącznie charakter weryfikacji stanu realizacji decyzji PRM, ponieważ na tym etapie nie została jeszcze zawarta z BGK umowa w sprawie realizacji decyzji PRM. Z rozmów tych nie była sporządzana dokumentacja, gdyż nie było takiego formalnego wymogu. Ze strony CIR w rozmowach uczestniczyli zastępcy dyrektora CIR oraz Dyrektor CIR.

(akta kontroli tom I str. 279-293, 411-415)

Zastępca Szefa KPRM również przekazała, że przedstawiciele KPRM nie uczestniczyli w pracach BGK prowadzonych w ramach procedury zakupowej Banku zmierzającej do zawarcia umów, na żadnym jej etapie - opracowania warunków zamówienia, oceny ofert czy ich wyboru. Poinformowała również, że rola KPRM w tym procesie miała wyłącznie charakter weryfikacji czy decyzja PRM jest przez Bank realizowana.

(akta kontroli tom I str. 404-410)

Z zeznań Dyrektora Zarządzającej w BGK, wynika, że po tym jak cztery międzynarodowe agencje marketingowe odmówiły wzięcia udziału w kampanii informacyjnej ona oraz przedstawiciele KPRM podjęli wspólnie decyzję o podziale kampanii na dwa obszary: obszar europejski i obszar amerykański oraz decyzję o wysłaniu zapytań do kolejnych dwóch firm. Z zeznań Dyrektora Zarządzającej w BGK wynika również, że rozmawiano też z KPRM o tym, że może warto zwrócić się do *małej polskiej butikowej firmy* oraz, że wspólnie wybrano potencjalnych wykonawców kampanii realizowanej na terenie Unii Europejskiej: KPRM jako potencjalnych wykonawców kampanii informacyjnej w Europie wskazała Tak Bardzo Group, zaś BGK wskazała Red8. Dyrektor Zarządzająca w BGK zeznała również, że wspólnie zaakceptowano ogólne kreacje zaprezentowane przez tych oferentów, a także wspólnie zaakceptowano dwóch wykonawców kampanii realizowanej na terenie Stanów Zjednoczonych oraz ich ogólne koncepcje.

Zeznania Dyrektora Zarządzającej w BGK dotyczące wskazania przez KPRM firmy Tak Bardzo Group jako wykonawcy kampanii informacyjnej potwierdzają informacje zamieszczone przez BGK na stronie Biuletynu Zamówień Publicznych. W ogłoszeniu z 29 kwietnia 2022 r. o udzieleniu zamówienia publicznego firmie Tak Bardzo Group, w związku z realizacją przez BGK decyzji PRM, zamieszczono informację, że wybór

tego wykonawcy był zgodny z rekomendacją i akceptacją podmiotu wydającego decyzję z 22 marca 2022 r.

Dyrektor CIR zeznał natomiast, że nie pamięta wszystkich szczegółów powyższych ustaleń oraz potwierdził że Dyrektor Zarządzająca w BGK przekazała informacje o podziale kampanii na obszar europejski i amerykański, a on nie zgłaszał uwag do takiego rozwiązania. Nie potwierdził natomiast faktu, że razem z Zastępcą Szefa KPRM i Dyrektorem Zarządzającym w BGK podjęli decyzję o zwróceniu się z ofertą przeprowadzenia kampanii na terenie Unii Europejskiej do *małej polskiej butikowej firmy*. Zeznał on, że w związku z brakiem ofert ze strony międzynarodowych agencji prawdopodobnie Dyrektor Zarządzająca w BGK zwróciła się do niego i do Zastępcy Szefa KPRM i zgłosiła ten problem, pytając czy kampania musi być realizowana przez międzynarodową agencję. Stwierdził on wówczas, że decyzja PRM nie określa rodzaju podmiotu, jaki miałby wykonywać działania w zakresie realizacji decyzji PRM. Dyrektor CIR zeznał, że nie wskazał Bankowi firmy Tak Bardzo Group jako potencjalnego wykonawcy kampanii informacyjnej na rynku europejskim, do którego BGK miał wysłać zapytanie ofertowe. Ponadto z zeznań Dyrektora CIR wynika, że ogólne koncepcje kampanii firm Tak Bardzo Group oraz Red8 zostały przedstawione przez BGK na spotkaniu i wówczas wydawały się one komplementarne oraz, że nie zgłosił uwag do tych koncepcji poza uznaniem, że pasują do siebie. Dyrektor CIR nie pamiętał spotkania z Zastępcą Szefa KPRM i Dyrektorem Zarządzającym w BGK, na którym BGK przedstawił ogólną koncepcję kampanii informacyjnej na rynku amerykańskim wynikającą z ofert dwóch agencji amerykańskich, która miała zostać zaakceptowana przez KPRM.

Zastępca Szefa KPRM zeznała, że ona i Dyrektor CIR zostali poinformowani przez Dyrektora Zarządzającego w BGK o propozycji podziału kampanii na rynek europejski i amerykański oraz żeby w zakresie kampanii na terenie Unii Europejskiej wystąpić z zapytaniem do mniejszych podmiotów, skoro duże międzynarodowe firmy odmówiły współpracy. Z jej zeznań wynika, że nie zgłaszali oni zastrzeżeń ze strony KPRM do tej propozycji. Zastępca Szefa KPRM zeznała także, że nie wskazała firmy Tak Bardzo Group jako potencjalnego wykonawcy kampanii informacyjnej na rynku europejskim oraz, że nic jej nie wiadomo na temat wskazywania tego podmiotu przez KPRM. Ponadto nie pamiętała o spotkaniu w sprawie prezentacji ogólnej koncepcji kampanii informacyjnej na rynku amerykańskim wynikającej z ofert dwóch agencji amerykańskich, w szczególności o akceptacji tej ogólnej koncepcji, tak jak to miało miejsce w przypadku kampanii europejskiej.

(akta kontroli tom I str. 426-463, 476-477)

Ustalony stan faktyczny, z powodu rozbieżnych ustaleń i zeznań oraz braku dokumentacji, nie daje podstaw do stwierdzenia czy BGK, czy KPRM wskazała firmę Tak Bardzo Group jako potencjalnego wykonawcę realizującego ostatecznie kampanię informacyjną w Europie, a także czy przedstawiciele KPRM zaakceptowali koncepcję tej kampanii na rynku amerykańskim.

Akceptacja działań i wydatków ponoszonych przez BGK

W umowie KPRM-BGK z 20 stycznia 2023 r. w sprawie realizacji decyzji PRM unormowany został proces formalnego nadzoru KPRM nad działaniami BGK wykonywanymi w ramach realizacji decyzji PRM. Zgodnie bowiem z § 2 ust. 2 tej umowy, czynności prowadzone w ramach kampanii informacyjnej przez BGK, w tym jej szczegółowy zakres merytoryczny i terytorialny, harmonogram, media, w których ma być realizowana, szczegółowe kosztorysy, zlecenia do wykonawców, wypłaty zaliczek, miały wymagać akceptacji KPRM wyrażonej na piśmie, drogą mailową lub w drodze uzgodnień dokumentowanych w formie notatek, w terminie nie krótszym niż trzy dni od dnia otrzymania przez KPRM wniosku o akceptację. Ponadto z § 3 ust. 1 umowy KPRM-BGK wynika, że KPRM była zobowiązana sprawować nadzór nad realizacją umowy i na bieżąco zgłaszać BGK ewentualne uwagi i zastrzeżenia oraz brać aktywny udział w działaniach zmierzających do realizacji kampanii informacyjnej. W tym celu wyznaczony został pracownik KPRM do roboczej współpracy przy ustalaniu sposobu realizacji decyzji PRM i akceptacji poszczególnych czynności zgodnie w umową.

NIK zwraca uwagę, że ww. rozwiązania/procedury nie były przez KPRM stosowane do czasu podpisania tej umowy i w efekcie KPRM zaakceptowała formalnie wszystkie działania¹⁰ *post factum* wprowadzając w pkt 5 Preambuły umowy KPRM-BGK postanowienie, że część zadań objętych zakresem umowy została wykonana, w porozumieniu i za akceptacją KPRM. NIK zwraca również uwagę, że umowy z wszystkimi wykonawcami kampanii zostały podpisane przez BGK już w trakcie 2022 r. Ponadto na dzień podpisania umowy KPRM-BGK, Bank zaciągnął zobowiązania na łączną kwotę 23 431,1 tys. zł oraz 3150 tys. USD, z czego wydatkował 20 561,8 tys. zł i 928 tys. USD. W ocenie NIK taki sposób akceptacji działań i wydatków BGK w ramach realizacji decyzji PRM był nieprawidłowy, co opisano szerzej w pkt 7 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 8-139, 188-252, 294-299, 449, 478)

Dokonywanie przez KPRM analizy poniesionych przez BGK kosztów na realizację kampanii informacyjnej przed dokonaniem ich zwrotu ze środków Funduszu Pomocy

Zgodnie z § 4 ust. 8 umowy KPRM-BGK z 20 stycznia 2023 r., zwrot kosztów kampanii miał nastąpić po zakończeniu realizacji każdej z umów z wykonawcami i po dokonaniu odbioru danej umowy przez BGK (§ 4 ust. 3 umowy KPRM-BGK) na podstawie wystawionych przez BGK faktur (tzw. refaktur) opiewających na kwotę całkowitego wynagrodzenia zapłaconego przez BGK danemu wykonawcy. Zwrot innych, niż wynagrodzenie wykonawców, kosztów poniesionych w celu realizacji decyzji PRM, w tym należnego podatku VAT, miał nastąpić na podstawie przekazanych do KPRM dowodów księgowych, w tym faktur, not, paragonów, rachunków, dokumentów podatkowych, pod warunkiem możliwości ich przypisania do realizacji kampanii (§ 4 ust. 9 umowy KPRM-BGK). W ramach realizacji umowy z 20 stycznia 2023 r. BGK wystawił KPRM trzy faktury dotyczące zwrotu kosztów kampanii na łączną kwotę brutto 37 983,3 tys. zł¹¹.

Do faktur dołączono kopie faktur wystawionych przez wykonawców na rzecz BGK, raporty końcowe z realizacji umów, protokoły odbioru oraz informację, że całkowite rozliczenie kampanii z poszczególnymi wykonawcami zostało zrealizowane.

Przed dokonaniem zwrotu kosztów przez KPRM, w CIR potwierdzono przeprowadzenie kontroli merytorycznej faktur BGK oraz potwierdzono zgodność wydatku z obowiązującymi regulacjami oraz merytorycznym zakresem, a także z oczekiwaniami zamawiającego.

¹⁰ Nie dotyczy umowy z Instytutem Badań Rynkowych i Społecznych, która nie została wymieniona w umowie KPRM-BGK.

¹¹ Faktury nr: FV/DR/000029/23 z 8 marca 2023 r. na kwotę 19 954,5 tys. zł, FV/DR/000061/23 z 12 czerwca 2023 r. na kwotę 17 221,4 tys. zł oraz FV/DR/000100/23 z 18 września 2023 r. na kwotę 807,5 tys. zł.

NIK stwierdziła nieprawidłowości polegające na nierzetelnym przeprowadzeniu kontroli merytorycznej części wydatków, co opisano szerzej w pkt 8 i 9 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Ponadto stwierdzono, że zwrot kosztów z tytułu umowy BGK podpisanej z Instytutem Badań Rynkowych i Społecznych (dalej: Instytut) w 2022 r. w ramach realizacji decyzji PRM nastąpił mimo jej niewskazania w umowie KPRM-BGK z 20 stycznia 2023 r jako zaakceptowanej przez KPRM oraz nawet bez posiadania przez KPRM treści tej umowy. Takie działanie KPRM, NIK również uważa za nierzetelne, co opisano szerzej w pkt 10 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 8-139, 188-252)

Uzgodnienia dotyczące zawarcia umowy KPRM-BGK określającej wzajemne prawa i obowiązki stron związane z realizacją decyzji PRM

W procesie uzgadniania umowy KPRM-BGK ze strony KPRM uczestniczyli przedstawiciele Departamentu Prawnego, którego zadaniem było przygotowanie umowy, która w jak największym stopniu zabezpieczy interesy i potrzeby KPRM. W procesie tym uczestniczyli również przedstawiciele CIR, Biura Budżetowo-Finansowego, kierownictwa KPRM oraz Biura Dyrektora Generalnego. Projekt umowy był dwukrotnie opiniowany przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prokuratoria Generalna).

NIK zwraca uwagę, że od wydania decyzji PRM z dnia 22 marca 2022 r. polecającej BGK zorganizowanie międzynarodowej kampanii informacyjnej do podpisania umowy z BGK – 20 stycznia 2023 r. minęło prawie 10 miesięcy.

Pierwszy projekt umowy został przekazany do KPRM przez BGK 13 kwietnia 2022 r., jeszcze zanim BGK podpisał pierwsze umowy z wykonawcami kampanii informacyjnej. Projekt ten był następnie przedmiotem negocjacji. Negocjacje dotyczyły m.in. przedmiotu umowy w zakresie czynności koniecznych dla realizacji kampanii oraz harmonogramu prac, zasad wprowadzania zmian i modyfikacji oraz zawierania aneksów do umowy, zasad rozwiązania umowy i nakładania kar umownych. W okresie od kwietnia do lipca 2022 r. uzgadniano poszczególne postanowienia projektu umowy. W tym czasie uzgodniono zasadniczy kształt umowy i większość postanowień dotyczących m.in. przedmiotu umowy, zakresu terytorialnego i czasowego kampanii, praw i obowiązków stron oraz zasad rozliczeń stron, z wyjątkiem m.in. kwestii dotyczącej pokrycia roszczeń osób trzecich, którą BGK podniósł w czerwcu 2022 r. Pod koniec lipca 2022 r. gdy BGK miał już podpisaną umowę w sprawie kampanii informacyjnej w Europie, oraz zawarł umowy z Instytutem i w sprawie doradztwa prawnego, wystąpiono do Prokuratorii Generalnej o opinię, którą otrzymano na początku sierpnia 2022 r. wraz z uwagami dotyczącymi zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa. W sierpniu i we wrześniu 2022 r. uzgadniano z BGK kolejne kwestie m.in. sposób postępowania w przypadku zgłoszenia roszczeń ze strony osób trzecich, udział zewnętrznej pomocy prawnej, czy też kwestię trójstronnego porozumienia między wykonawcami a stronami umowy. Na początku grudnia 2022 r. wystąpiono ponownie do Prokuratorii Generalnej o wydanie opinii do ostatecznego projektu umowy. W dniu 19 grudnia 2022 r. KPRM otrzymała uwagi do projektu, dotyczące m.in. nowych okoliczności, tj. zawarcia dodatkowych umów, jak też kwestię sposobu rozliczenia z wykonawcą z tego tytułu. W dniu 23 grudnia 2022 r. KPRM przesłała umowę do BGK, który 29 grudnia 2022 r. zaakceptował wprowadzone zmiany. Po przygotowaniu stosownych upoważnień do jej podpisania, umowa została podpisana 20 stycznia 2023 r.

W ocenie NIK zakres uzgadnianych od lipca do grudnia 2022 r. postanowień umowy KPRM-BGK był nieadekwatny do czasu, w którym je dokonywano, co Najwyższa Izba Kontroli uznała jako działanie nierzetelne, szerzej opisane w pkt 11 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 8-20, 171-187, tom II str. 6-7, 138-233)

Udział przedstawicieli KPRM w opracowaniu koncepcji reklamy Programu Inwestycji Strategicznych poprzez instalację „ławeczek” wpisanych w kontur Polski

W ramach miesięcznego wynagrodzenia prowizyjnego z tytułu obsługi Funduszu Przeciwdziałania COVID-19¹² KPRM zwrócił BGK koszty realizowanej w 2022 r. kampanii informacyjno-promocyjnej poświęconej inwestycjom, których obsługę BGK prowadził w ramach Programu Inwestycji Strategicznych. Elementem tej kampanii był jej fragment realizowany w formule ambientowej zakładającej ustawienie w szesnastu miastach instalacji z „ławeczkami” wpisanymi w kontur Polski.

Z ustaleń kontroli w BGK, wynika, że decyzja o organizacji i przeprowadzeniu kampanii informacyjno-promocyjnej na temat efektów Programu Inwestycji Strategicznych z wykorzystaniem ambientu została podjęta za wiedzą i przy akceptacji KPRM. Dyrektor Zarządzająca w BGK zeznała także, że uczestniczyła w spotkaniach zespołów marketingu z BGK i przedstawicieli KPRM, na których opracowano i zaakceptowano wspólnie kilkietapowy plan i budżet kampanii o efektach Programu Inwestycji Strategicznych (Rządowy Fundusz Polski Ład Program Inwestycji Strategicznych).

Zarówno Dyrektor CIR, jak i Zastępca Szefa KPRM zeznali, że w KPRM zidentyfikowano potrzebę uświadomienia społeczeństwa o źródle finansowania inwestycji infrastrukturalnych. Żadna z tych osób nie potwierdziła natomiast, że koncepcja promocji Programu Inwestycji Strategicznych poprzez instalację „ławeczek” wpisanych w kontur Polski była inicjatywą KPRM lub aby KPRM była jej współtwórcą. Z wyjaśnień Dyrektora CIR wynika, że KPRM pośredniczyła jedynie w pierwszym etapie w kontakcie pomiędzy BGK, a Urzędami Wojewódzkimi, które zapewniały BGK wsparcie w wyborze umiejscowienia instalacji. W spotkaniach ze strony KPRM uczestniczyło dwóch pracowników CIR. Z uwagi na fakt, że spotkania miały charakter roboczy i nie dokonywano podczas nich żadnych ustaleń wiążących, KPRM nie przygotowywała ze spotkań z pracownikami BGK notatek, protokołów czy ustaleń. Na spotkaniach, w których uczestniczyli przedstawiciele KPRM nie podejmowano ustaleń, decyzji czy wytycznych dotyczących zakresu, założeń, kosztów lub sposobu rozliczenia wydatków w ramach promocji Programu Inwestycji Strategicznych. Bank podczas spotkań roboczych z KPRM nie przedstawiał szczegółowego planu swojej kampanii.

(akta kontroli tom I str. 171-187, 426-448, 450-463, tom II str. 6-7)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że w trakcie kontroli w BGK i w KPRM nie przedstawiono żadnej dokumentacji dotyczącej ww. koncepcji, z wyjątkiem otrzymanego w BGK ogólnego harmonogramu działań związanych z realizacją tej kampanii. Przedstawiciele KPRM w złożonych zeznaniach nie potwierdzili by w KPRM opracowano ten harmonogram. Mając na uwadze powyższe, jak również sprzeczne zeznania przedstawicieli BGK i KPRM nie jest możliwe wskazanie, która jednostka, tj. BGK, czy KPRM opracowała koncepcję kampanii promocyjno-informacyjnej Programu Inwestycji Strategicznych poprzez instalację „ławeczek” wpisanych w kontur Polski.

Weryfikacja zasadności poniesienia kosztów instalacji „ławeczek”, których wysokość została uwzględniona w wynagrodzeniu BGK za obsługę Funduszu Przeciwdziałania COVID-19

W dniu 21 kwietnia 2020 r. została zawarta umowa pomiędzy Skarbem Państwa reprezentowanym przez Prezesa Rady Ministrów a Bankiem Gospodarstwa Krajowego, którego podstawą prawną był art. 65 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych

¹² Fundusz utworzono w BGK na podstawie art. 65 ust. 1 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 568, ze zm., dalej ustawa o zmianie ustawy o COVID-19).

oraz niektórych innych ustaw. Z treści § 13 ww. umowy wynika, że za obsługę Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Bank otrzymuje miesięczne wynagrodzenie prowizyjne w wysokości iloczynu kosztów faktycznie poniesionych przez Bank i współczynnika 1,06. Następnie w dniu 14 marca 2022 r. zawarty został Aneks numer 4 do ww. umowy. Zgodnie z § 14 załącznika do aneksu nr 4, koszty i wydatki ponoszone przez Bank w związku z przygotowaniem, obsługą i promocją Programu Inwestycji Strategicznych są uwzględniane w miesięcznym wynagrodzeniu prowizyjnym z tytułu obsługi Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, przysługującym Bankowi zgodnie z art. 65 ust. 6 ww. ustawy.

Z ustaleń kontroli wynika, że BGK pobiera z rachunku Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 miesięczne opłaty za jego obsługę automatycznie, a KPRM nie zapewniła sobie możliwości weryfikacji i kontroli ponoszonych z tego tytułu kosztów. Z tego powodu KPRM nie posiadała informacji o kosztach kampanii promocyjno-informacyjnej Programu Inwestycji Strategicznych poprzez instalację „ławeczek” wpisanych w kontur Polski. Opis nieprawidłowości w tym zakresie znajduje się w pkt 13 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom II str. 33-50, 95-137, 244-249)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W decyzji z dnia 22 lutego 2022 r. w podstawie prawnej nie uwzględniono art. 7a ust. 2 uzk określającego cele poleceń wydawanych na podstawie art. 7a ust. 1 uzk, a także nie wskazano bezpośredniego związku polecenia zorganizowania przez BGK międzynarodowej kampanii informacyjnej z ustawowymi celami tego polecenia określonymi w art. 7a ust. 2 pkt 1-3 uzk. Z tego powodu NIK uznała, że decyzja PRM była wydana z naruszeniem przepisów uzk, bowiem polecenie wynikające z decyzji PRM nie służyło bezpośrednio realizacji celów wymienionych w art. 7a ust. 2 uzk.

Zastępca Szefa KPRM, wyjaśniła, że za formalno-prawne przygotowanie polecenia z art. 7a uzk odpowiadał Departament Prawny KPRM. Ponadto podała, że nie wskazywała konkretnych podstaw wydania polecenia. Zorganizowanie międzynarodowej kampanii informacyjnej było uzasadnione i podyktowane sytuacją geopolityczną na świecie. Takie działania miały przyczynić się do zwiększenia bezpieczeństwa w naszym regionie, m.in. dzięki większemu zaangażowaniu się innych krajów w pomoc Ukrainie, we wsparcie humanitarne czy polityczne. Zarówno eksperci think-tanków jak i ośrodków analitycznych zwracali uwagę na potrzebę realizowania inicjatyw z zakresu komunikacji strategicznej i odpowiadania na działania dezinformacyjne Rosji skierowane do społeczeństw zachodu.

(akta kontroli tom II str. 234-241)

Dyrektor Departamentu Prawnego KPRM na pytanie o związek pomiędzy poleceniem wydanym w decyzji PRM a celami określonymi w art. 7a ust. 2 uzk wskazał na brak merytorycznej właściwości Departamentu Prawnego KPRM w zakresie analizy celu polecenia wydanego na podstawie art. 7a uzk. Przed przygotowaniem projektu decyzji PRM Departament Prawny KPRM nie sporządzał formalnych opinii prawnych w tej sprawie. Podkreślił, że rola Departamentu Prawnego KPRM sprowadzała się w omawianym zakresie wyłącznie do formalnoprawnego przygotowania projektu polecenia Prezesa Rady Ministrów nie zaś do przeprowadzenia postępowania administracyjnego (lub też sporządzenia analiz merytorycznych).

W konsekwencji, zdaniem Dyrektora Departamentu Prawnego KPRM, przygotowanie projektu polecenia wydawanego na podstawie art. 7a uzk nie stanowi realizacji regulaminowego zadania Departamentu Prawnego KPRM obejmującego prowadzenie postępowań administracyjnych. Należy w tym miejscu zwrócić także uwagę, że szczególny charakter tych poleceń jest również

podkreślany w orzecznictwie, np. jak wskazano w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 maja 2023 r. (sygn. akt I SA/Wa 2550/22) „decyzje przewidziane w art. 7a ustawy o zarządzaniu kryzysowym wydawane są w sprawach, w których szczególnie istotne jest niezwłoczne podjęcie działań zmierzających do osiągnięcia strategicznych celów opisanych w art. 7a ust. 2 pkt 1-3 ustawy”.

(akta kontroli tom II str. 12-17)

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z § 31 pkt 1 i 3 Regulaminu organizacyjnego KPRM¹³ do zadań Departamentu Prawnego KPRM należało poza prowadzeniem postępowań, w tym administracyjnych, także zapewnienie obsługi prawnej i legislacyjnej m.in. Prezesa Rady Ministrów. Stanowisko to potwierdziła Zastępca Szefa KPRM, która zeznała, że w jej ocenie wszelkie formalno-prawne aspekty decyzji PRM, w tym dotyczące źródła finansowania zadań wymienionych w decyzji oraz podmiotu wykonującego decyzję PRM, zgodnie z Regulaminem organizacyjnym KPRM, powinny zostać przeanalizowane przez Departament Prawny KPRM. Zgodnie ze standardem działania KPRM uznała ona, że taka analiza formalno-prawnych aspektów decyzji PRM została przeprowadzona przez Departament Prawny KPRM na etapie przygotowania projektu przedmiotowej decyzji.

Odnosząc się do powołanego przez Dyrektora Departamentu Prawnego KPRM wyroku sądu z dnia 26 maja 2023 r., NIK wskazuje, że po pierwsze został on wydany w innym stanie faktycznym, a po drugie wyrok ten potwierdza, że powinien wystąpić związek między poleceniem wydanym w sytuacji kryzysowej a celami określonymi w art. 7a ust. 2 pkt 1-3 uzk, czego zabrakło w decyzji PRM.

Zdaniem NIK sporządzenie projektu decyzji PRM zgodnej z obowiązującymi przepisami uzk leżało w kompetencjach Departamentu Prawnego KPRM.

2. W decyzji PRM błędnie zdefiniowano BGK jako podmiot, któremu Prezes Rady Ministrów wydał polecenie na podstawie uzk.

Zgodnie z art. 7a ust. 1 uzk w sytuacji kryzysowej Prezes Rady Ministrów może, z własnej inicjatywy albo na wniosek Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów lub ministra kierującego działem administracji rządowej, wydawać polecenia obowiązujące:

- 1) organy administracji rządowej;
- 2) państwowe osoby prawne oraz państwowe jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną;
- 3) organy jednostek samorządu terytorialnego, samorządowe osoby prawne oraz samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej;
- 4) osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz przedsiębiorców.

W decyzji PRM błędnie wskazano przepis art. 7a ust. 1 pkt 4 uzk, który dotyczy osób prawnych, podczas, gdy BGK jest państwową osobą prawną, a co za tym idzie powinien zostać przywołany art. 7a ust. 1 pkt 2 uzk.

Dyrektor Departamentu Prawnego KPRM wyjaśnił, że art. 7a ust. 1 pkt 4 uzk dotyczy m.in. osób prawnych, zaś art. 7b uzk znajduje zastosowanie wówczas, gdy dotyczy podmiotów określonych w art. 7a ust. 1 pkt 4 uzk. W związku z tym, według Dyrektora Departamentu Prawnego KPRM celowe było wskazanie w podstawie prawnej decyzji PRM właśnie art. 7a ust. 1 pkt 4 uzk (a nie pkt 2 tego przepisu). Dyrektor Departamentu Prawnego KPRM wskazał, iż należy zaznaczyć, że państwowe osoby prawne są równocześnie osobami prawnymi. W konsekwencji, zdaniem Dyrektora Departamentu Prawnego KPRM, podstawa

¹³ Zarządzenie Nr 20 Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 sierpnia 2023 r. w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

polecenia jest prawidłowa, a jednocześnie umożliwia w omawianym przypadku zastosowanie art. 7b uzk, również wymienionego w podstawie prawnej decyzji PRM.

(akta kontroli tom II str. 12-17)

NIK nie podziela ww. stanowiska Dyrektora Departamentu Prawnego KPRM. BGK jest bankiem państwowym, wynika to wprost z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego¹⁴. Z kolei art. 3 ust. 1 pkt 16 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym¹⁵ stanowi, że bank państwowy jest państwową osobą prawną. Z ww. aktów prawnych wynika wprost, że BGK jest państwową osobą prawną. Ponadto ustawodawca w art. 7a ust. 1 pkt 1-4 uzk nie ujął w tym samym punkcie osób prawnych i państwowych osób prawnych. W konsekwencji, zdaniem NIK, w przedmiotowej decyzji PRM wskazując BGK jako wykonawcę polecenia, Departament Prawny KPRM powinien w podstawie prawnej powołać art. 7a ust. 1 pkt 2 uzk.

3. W decyzji PRM niewłaściwie określono źródło finansowania zadania powierzonego do realizacji przez BGK.

W ocenie NIK skoro decyzja PRM została wydana na podstawie art. 7b uzk to w przypadku podmiotów, o których mowa w art. 7a ust. 1 pkt 4 uzk (czyli w taki sposób jak BGK został zdefiniowany w decyzji PRM, celem umożliwienia zastosowania art. 7b uzk – zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Departamentu Prawnego KPRM do poprzedniej nieprawidłowości) finansowanie realizacji polecenia mogło nastąpić wyłącznie z budżetu państwa. Wynika to wprost z art. 7b ust. 2 uzk, zgodnie z którym wykonywanie zadań objętych poleceniem wydanym w stosunku do podmiotów, o których mowa w art. 7a ust. 1 pkt 4 uzk, następuje na podstawie umowy zawartej z podmiotem przez ministra kierującego działem administracji rządowej albo przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i jest finansowane ze środków budżetu państwa z części budżetowej, której dysponentem jest, odpowiednio, minister albo Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. W treści polecenia dla BGK zawartego w decyzji PRM wskazano natomiast, że finansowanie kosztów poniesionych przez BGK nastąpi z Funduszu Pomocy, o którym mowa w art. 14 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy.

Zastępca Dyrektora Departamentu Prawnego KPRM wyjaśniła, że przepis art. 7b ust. 2 uzk nie uniemożliwia finansowania wykonywania zadań z innych źródeł, o ile taka możliwość wynika z przepisów szczególnych. Przepisy te stanowią *lex specialis* w stosunku do unormowań zawartych w ustawie o zarządzaniu kryzysowym. Zwróciła również uwagę na ustawę o pomocy obywatelom Ukrainy oraz ustawę o zmianie ustawy o COVID-19). Omawiane ustawy stanowią tzw. specustawy, co oznacza, że ich postanowienia modyfikują rozwiązania przyjęte w innych aktach rangi ustawowej. Modyfikacja polega na tym, że przepisy specustawy normują daną materię w sposób samoistny, wyłączają wprost zastosowanie innych przepisów lub całych ustaw. Ze swej natury specustawy są ustawami kompleksowymi, gdyż w jednym akcie w sposób zbiorczy regulują materię wielu ustaw.

(akta kontroli tom II str. 30-32)

NIK nie zgadza się z powyższym stanowiskiem, w którym wskazano, iż „specustawami” można zmieniać przepisy innych ustaw mimo, że nie wynika to z ich treści, i dowolnie interpretować i modyfikować ich postanowienia. NIK wskazuje, że przepisy art. 7a i 7b uzk zostały wprowadzone do tej ustawy przez art. 82 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy. Oznacza to w ocenie NIK, że przepisy art. 7a i 7b uzk stanowią przepisy szczególne w stosunku do ustawy

¹⁴ Dz.U. z 2022 r. poz. 2153, ze zm.

¹⁵ Dz.U. z 2023 r. poz. 973, ze zm.

o pomocy obywatelom Ukrainy, a nie odwrotnie, jak Zastępca Dyrektora Departamentu Prawnego KPRM stwierdziła w swoich wyjaśnieniach.

Za opracowanie projektu decyzji PRM i zapewnienie jej zgodności z przepisami uzk, w szczególności w zakresie nieprawidłowości nr 1-3, odpowiadał Dyrektor Departamentu Prawnego KPRM. Wynika to z przywołanych w treści wystąpienia postanowień § 31 pkt 1 i 3 Regulaminu organizacyjnego KPRM – wskazujących Departament Prawny KPRM jako właściwy merytorycznie w tym zakresie. Ponadto, według § 5 Regulaminu organizacyjnego KPRM, projekty zarządzeń, decyzji, w tym decyzji administracyjnych, oraz dokumentów i innych pism podpisywanych przez Prezesa Rady Ministrów, Wiceprezesa Rady Ministrów oraz pozostałych członków Kierownictwa Kancelarii są przygotowywane przez właściwą merytorycznie komórkę organizacyjną Kancelarii – w tym przypadku, jak wskazano powyżej, był to Departament Prawny KPRM. Do obowiązków Dyrektora Departamentu Prawnego KPRM, według § 11 ust. 2 pkt 12 Regulaminu organizacyjnego KPRM, należy zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej przez podejmowanie działań dla realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy, w szczególności organizowanie, nadzorowanie i kontrolowanie pracy podległych pracowników, w tym w zakresie przestrzegania przez pracowników standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych. (akta kontroli tom II str. 290-328)

4. KPRM nie udokumentowała sposobu oszacowania kwoty 50 mln zł ujętej w planie Funduszu Pomocy na rok 2022 w związku z decyzją PRM.

Dyrektor CIR wyjaśnił, że szacunek kwoty niezbędnej do realizacji decyzji PRM został dokonany wspólnie przez BGK i KPRM podczas rozmów. Ze spotkań tych nie była sporządzana dokumentacja, gdyż nie było takiego formalnego wymogu.

NIK ocenia, że z punktu widzenia zarządzania środkami publicznymi, bez względu na wysokość tych środków, proces ich planowania powinien być odpowiednio udokumentowany, co zapewnienia możliwość oceny racjonalności tego procesu, szczególnie w sytuacji konieczności zaplanowania ograniczonych zasobów na różne cele. Tym samym brak udokumentowania procesu szacowania środków Funduszu Pomocy w wysokości 50 mln zł, mających zapewnić finansowanie wydatków BGK związanych z realizacją decyzji PRM, NIK uznała za nierzetelne.

(akta kontroli tom I str. 143-161, 294-299, 411-415)

5. KPRM nie ustaliła w odpowiednim czasie zakresu rzeczowego zadań do wykonania przez BGK i nie określiła wysokości środków, jakie BGK mógł wydać w ramach realizacji kampanii informacyjnej.

W decyzji PRM ani bezpośrednio po jej wydaniu nie określono konkretnych zadań/działań do realizacji przez BGK, ani kwoty jaką BGK mógł przeznaczyć na realizację poszczególnych zadań w ramach kampanii, co NIK uznaje jako działanie nierzetelne. W decyzji PRM wskazano jedynie ogólny cel kampanii oraz możliwość zlecenia przez BGK szerokiego wachlarza usług marketingowych w celu realizacji kampanii.

Dyrektor CIR poinformował, że zakres rzeczowy i wysokość środków jakie BGK mógł wydać na realizację decyzji PRM są przedmiotem umowy KPRM-BGK z 20 stycznia 2023 r. i zostały ustalone w toku negocjacji umowy.

Zastępca Szefa KPRM wyjaśniła, że trudno oszacować koszt takiej kampanii bez analizy rynku. Zeznała ona ponadto, że z tego co pamięta, budżet kampanii miał zostać określony dopiero w trakcie realizacji decyzji PRM, po rozeznaniu rynku przez BGK. Według jej zeznań, uzgodnienia dotyczące ostatecznej kwoty przeznaczonej na realizację zadań wynikających z decyzji PRM były prowadzone na etapie negocjowania umowy zawartej między KPRM i BGK, która ostatecznie

została podpisana w dniu 20 stycznia 2023 r. Zastępca Szefa KPRM zeznała, że nie brała udziału w procesie negocjowania tej umowy.

NIK zwraca uwagę, że umowa KPRM-BGK została podpisana dopiero po blisko 10 miesiącach od wydania decyzji PRM. Do tego czasu BGK podpisał już wszystkie umowy związane z realizacją decyzji PRM, zaciągając zobowiązania w wysokości 23 431,1 tys. zł oraz 3150 tys. USD i wydając z tego tytułu 20 561,8 tys. zł i 928 tys. USD. W ocenie NIK z punktu widzenia racjonalnego zarządzania finansami publicznymi zasadnym jest, aby określenie konkretnych zadań oraz kwoty środków na ich realizację nastąpiło już w decyzji PRM lub w umowie zawartej niezwłocznie po wydaniu decyzji PRM. Takie podejście umożliwiłoby KPRM prowadzenie bieżącej i rzetelnej kontroli nad zasadnością i wysokością kwot przeznaczonych na realizację decyzji PRM.

(akta kontroli tom I str. 279-293, 404-410, 437-449, 478)

6. KPRM nie określiła wskaźników oceny efektywności działań zleconych w ramach realizacji kampanii informacyjnej.

Przed rozpoczęciem przez BGK działań w ramach realizacji decyzji PRM, w tym również przed podpisaniem przez BGK umów z wykonawcami kampanii informacyjnej w Europie i Stanach Zjednoczonych, KPRM nie ustaliła dla BGK wskaźników oceny efektywności działań zleconych w ramach realizacji kampanii informacyjnej.

Dyrektor CIR poinformował, że kampania informacyjna realizowana przez BGK, której celem było poinformowanie opinii publicznej na świecie o konsekwencjach napaści Rosji na Ukrainę, zakończyła się zdecydowanym sukcesem. Na poparcie tej tezy przytoczył szereg danych marketingowych dotyczących efektów kampanii, które dostępne są na stronie internetowej marketingprzykawie.pl oraz w raporcie firmy „Tak Bardzo Group sp. z o.o.”, który został przekazany do KPRM przez BGK wraz fakturą dotyczącą zwrotu kosztów kampanii informacyjnej w Europie. Dyrektor CIR poinformował również, że o kampanii napisały także media z krajów, które niechętnie angażowały się w pomoc Ukrainie, co dodatkowo świadczy o skuteczności podjętych działań.

Zastępca Szefa KPRM, odnośnie braku określenia przez KPRM wskaźników oceny efektywności działań zleconych w ramach realizacji decyzji PRM, wyjaśniła, że nie brała udziału w negocjowaniu umowy KPRM-BGK i jej konstruowaniu.

Odnosząc się do wyjaśnień Dyrektora CIR, NIK stwierdza, że brak określenia wymiernych efektów, założonych celów jakie miały przynieść działania BGK realizowane w ramach wykonania decyzji PRM w Europie i Stanach Zjednoczonych uniemożliwia ocenę efektywności tych działań. Zdaniem NIK ustalenie wskaźników oceny efektywności zadań realizowanych przez BGK powinno nastąpić w umowie zawartej pomiędzy BGK i KPRM niezwłocznie po wydaniu decyzji PRM, gdyż ustalenie takich wskaźników przyczynia się do rzetelnej oceny tego, czy polecane zadanie zostało właściwie zrealizowane i czy, oraz w jakim stopniu powinien nastąpić zwrot poniesionych kosztów z tego tytułu.

(akta kontroli tom I str. 279-293, tom II str. 234-241)

7. KPRM zaakceptowała umowy z wykonawcami kampanii dopiero po ich podpisaniu przez BGK oraz po zrealizowaniu znacznej części wydatków wynikających z tych umów.

W każdej z trzech notatek służbowych od Dyrektora CIR do Zastępcy Szefa KPRM w sprawie rozliczenia faktur BGK dotyczących działań BGK w związku z realizacją decyzji PRM stwierdzono, że zakres merytoryczny i harmonogram tych działań uzyskały uprzednią akceptację ze strony KPRM.

Dyrektor CIR wyjaśnił, że podpisanie przez KPRM umowy z 20 stycznia 2023 r., do której załącznik nr 2 stanowiły umowy z poszczególnymi wykonawcami było jednoznaczne z akceptacją zakresu merytorycznego i harmonogramu określonego w tych umowach. Zastępca Szefa KPRM wyjaśniła, że postanowienia umów z wykonawcami były przedstawiane przez BGK w trakcie rozmów Banku z KPRM. KPRM nie wpływała na kształt umów zawieranych przez Bank. Ich potwierdzenie znalazło się w umowie z 20 stycznia 2023 r.

W ocenie NIK, z punktu widzenia racjonalnego zarządzania finansami publicznymi zasadne było aby KPRM pozyskała, zweryfikowała i formalnie zaakceptowała projektowane postanowienia umów BGK z wykonawcami kampanii w sprawie realizacji decyzji PRM jeszcze przed ostatecznym ich podpisaniem przez BGK. Było to istotne, gdyż umowy BGK z wykonawcami skutkowały wydatkowaniem środków publicznych w sytuacji, gdy nie był nawet formalnie określony zakres przedmiotowy działań BGK oraz limit wydatków, jakie mógł ponieść BGK na poszczególne zadania w związku z realizacją decyzji PRM. Takie podejście zapewniłoby KPRM bieżącą i rzetelną kontrolę nad prawidłowością zadań zleczanych wykonawcom i racjonalnością kosztów ponoszonych przez BGK.

(akta kontroli tom I str. 188-252, 279-293, 404-410)

8. Nierzetelnie przeprowadzono kontrolę merytoryczną części wydatków w zakresie przyjętego kursu walutowego.

Zatwierdzenia do wypłaty przez KPRM na rzecz BGK dwóch faktur dokonano pomimo iż dokumentacja przekazana z BGK była niepełna, a koszty wynikające z tych faktur zostały zawyżone o zrealizowane przez Bank przychody finansowe z tytułu różnic kursowych.

Z dokumentacji załączonej do faktur FV/DR/000061/23 i FV/DR/000100/23 nie wynika jaki i czy właściwy kurs wymiany USD/PLN zastosowano w BGK do przeliczenia dolarów amerykańskich na złote w związku z czterema fakturami agencji amerykańskiej MWW oraz siedmioma fakturami agencji amerykańskiej AMW. W przypadku faktury FV/DR/000061/23, w której ujęto cztery faktury agencji amerykańskiej MWW, dotyczyło to kwoty 2981,4 tys. USD (co odpowiada kwocie 13 531,7 tys. zł netto ujętej na fakturze FV/DR/000061/23). W przypadku faktury FV/DR/000100/23, w której ujęto siedem faktur agencji amerykańskiej AMW, dotyczyło to kwoty 150 tys. USD (co odpowiada kwocie 653,8 tys. zł netto ujętej na fakturze FV/DR/000100/23).

Dyrektor CIR wyjaśnił, że zgodnie z informacjami przekazanymi przez BGK podczas kontaktów roboczych, do przeliczenia wartości tych faktur na złote stosowano kursy walut z dnia poprzedzającego wystawienie poszczególnych faktur kosztowej. Przeliczenia na złote dokonywano według kursu średniego danej waluty obcej ogłoszonego przez Narodowy Bank Polski na ostatni dzień roboczy poprzedzający dzień wystawienia faktury, a kursy zastosowane do rozliczeń zostały wskazane przez BGK. Dodatkowo do rozliczenia każdej faktury BGK, na potrzeby wewnętrzne, było przygotowywane robocze zestawienie weryfikujące sumę kwot z faktur podwykonawców BGK, a tym samym kwotę faktury wystawionej przez Bank.

W ocenie NIK oznacza to, że na fakturach FV/DR/000061/23 i FV/DR/000100/23 przekazanych KPRM przez BGK zawarte zostały koszty naliczone przez Bank wynikające z faktur dwóch agencji amerykańskich, gdyż stanowią one wartość księgową naliczonych kosztów BGK, wycenionych według daty dokonania operacji gospodarczej – dnia poprzedzającego wystawienie faktur.

Z uwagi na dokonanie przez Bank większości płatności wobec dwóch agencji amerykańskich w dolarach amerykańskich po stronie Banku powstały różnice kursowe, których BGK nie uwzględnił w ww. dwóch fakturach przekazanych do KPRM. Tym samym na fakturach FV/DR/000061/23 i FV/DR/000100/23 Bank nie zawarł rzeczywistej wartości poniesionych kosztów z tytułu wynagrodzenia zapłaconego dwóm agencjom amerykańskim.

Z ustaleń kontroli wynika, że faktycznie poniesione przez BGK koszty wynagrodzenia zapłaconego:

- agencji amerykańskiej MWW wyniosły 13 052,3 tys. zł (netto), i wynikały one z zapłaty przez BGK wynagrodzenia w wysokości 2981,4 tys. USD,
- agencji amerykańskiej AMW wyniosły 641,3 tys. zł (netto), i wynikały one z zapłaty wynagrodzenia w wysokości 120 tys. USD (80% z 150 tys. USD) oraz 129,6 tys. zł (z tytułu zapłaty w złotych „podatku u źródła” odprowadzonego przez BGK do właściwego urzędu skarbowego od kwoty 30 tys. USD – czyli 20% wynagrodzenia tej agencji w związku z niedostarczeniem do BGK certyfikatu rezydencji podatkowej).

Do wyliczeń powyższej wartości kosztów poniesionych przez BGK przyjęto zasadę przeliczenia płatności dokonywanych przez BGK w dolarach amerykańskich według średniego kursu NBP z dnia poprzedzającego dokonanie zapłaty przez BGK. Taką samą zasadę przyjął BGK dokonując w 2023 r. sześciu płatności wobec urzędu skarbowego z tytułu zapłaty „podatku u źródła”

od wynagrodzenia należnego agencji amerykańskiej AMW, stanowiącego równowartość 30 tys. USD. Zasada ta jest zgodna z przyjętym w BGK sposobem wyceny aktywów i pasywów, określonym w *Zasadach prowadzenia rachunkowości w Banku Gospodarstwa Krajowego według Międzynarodowych Standardów Sprawozdawczości Finansowej (MSSF)*¹⁶, dotyczącym dokonywania codziennej rewaluacji aktywów i pasywów BGK w walutach obcych według kursu średniego NBP.

W związku z powyższym na fakturach FV/DR/000061/23 i FV/DR/000100/23 BGK zawyżył wartość poniesionych kosztów z tytułu wynagrodzeń zapłaconych na rzecz dwóch agencji amerykańskich łącznie o 605 tys. zł, w tym 113,1 tys. zł wartości podatku od towarów i usług.

Obowiązek rozliczenia przez KPRM poniesionych kosztów Banku z tytułu faktur dwóch agencji amerykańskich, a nie wartości naliczonych przez BGK kosztów z tego tytułu wynikał, w ocenie NIK, z postanowień pkt 2 Preambuły, § 3 ust. 3, § 4 ust. 1, ust. 8 pkt 1, ust. 9 umowy KPRM-BGK z 20 stycznia 2023 r.

Zdaniem NIK skoro dokumentacja dotycząca rozliczenia kosztów ponoszonych przez BGK służyła między innymi potwierdzeniu prawidłowości ustalenia ich wysokości przed dokonaniem ich zwrotu Bankowi ze środków publicznych, to w ramach kontroli merytorycznej KPRM powinna dochować należytej staranności przy gromadzeniu i analizie tej dokumentacji, tak aby na jej podstawie można było jednoznacznie i prawidłowo określić wysokość środków podlegających zwrotowi. W związku z powyższym, zasadne byłoby również aby w umowie KPRM-BGK z 20 stycznia 2023 r. ujęte zostały postanowienia szczegółowo określające sposób rozliczeń BGK i KPRM z tytułu płatności dokonywanych przez BGK w walutach obcych, w tym zasady stosowania kursów walutowych przy refakturowaniu kosztów poniesionych przez BGK.

(akta kontroli tom I str. 188-257, 300-306, 258-278, 479-485, 491-494)

9. Nierzetelnie przeprowadzono kontrolę merytoryczną siedmiu faktur dotyczących kosztów obsługi prawnej.

W ramach umowy KPRM-BGK z 20 stycznia 2023 r. określającej wzajemne prawa i obowiązki stron związane z realizacją decyzji PRM, KPRM dokonała zwrotu kosztów BGK m.in. za usługi prawnicze świadczone przez amerykańską kancelarię prawną na podstawie umowy wykonawczej z 22 lipca 2022 r. pomiędzy BGK a polską kancelarią prawną DZP. Zwrot kosztów BGK nastąpił na podstawie przekazanych do KPRM faktur¹⁷ na łączną kwotę 292,9 tys. zł, którą BGK został obciążony przez polską kancelarię prawną DZP.

KPRM zaakceptowała i dokonała zwrotu kosztów z tytułu ww. faktur, pomimo że BGK nie przekazał faktur i zestawień obejmujących wyszczególnienie wykonanych czynności oraz liczby godzin zegarowych, które zostały przeznaczone na ich realizację przez amerykańską kancelarię prawną, o których mowa w pkt 6 ust. 1 umowy wykonawczej z 22 lipca 2022 r. pomiędzy BGK a polską kancelarią prawną DZP. Powyższe faktury i zestawienia, po ich zweryfikowaniu przez BGK, miały być, zgodnie z postanowieniami pkt 6 ust. 1 i 2 umowy wykonawczej, podstawą do wystawienia przez polską kancelarię prawną DZP ww. faktur za obsługę prawną na rzecz BGK.

Dyrektor CIR wyjaśnił, że KPRM podczas roboczych rozmów z BGK omówiła współpracę Banku z polską kancelarią prawną DZP, w tym zakres świadczonej przez kancelarię obsługi prawnej. Natomiast prawidłowość rozliczenia kosztów obsługi prawnej świadczonej przez amerykańską kancelarię prawną leżało w kompetencji stron umowy wykonawczej z 22 lipca 2022 r. czyli – BGK i polskiej kancelarii prawnej DZP, a nie KPRM.

¹⁶ Zasady wprowadzone Zarządzeniem nr 59/2023/DR Prezesa Zarządu BGK z dnia 18 grudnia 2023 r.

¹⁷ Faktury nr: 2209072, 2211438, 2211437, 2211492, 2211450, 2211474, 2211465.

W ocenie NIK, KPRM dysponując umową wykonawczą z 22 lipca 2022 r. z polską kancelarią prawną DZP¹⁸, w celu przeprowadzenia rzetelnej weryfikacji kosztów poniesionych przez BGK na obsługę prawną, powinna wystąpić do BGK o przekazanie dokumentów dotyczących rozliczeń świadczonych usług, to jest faktur i zestawień obejmujących wyszczególnienie wykonanych czynności oraz liczby godzin zegarowych, a nie polegać jedynie na informacji o prawidłowości tych rozliczeń otrzymanych z BGK.

(akta kontroli tom I str. 113-114, 188-252, 294-299)

10. Zwrot kosztów z tytułu umowy zawartej przez BGK z Instytutem pomimo jej niezaakceptowania w umowie KPRM-BGK z 20 stycznia 2023 r. oraz nawet bez posiadania przez KPRM treści umowy.

Umowa zawarta 30 maja 2022 r. przez BGK z Instytutem dotycząca przeprowadzenia badania opinii publicznej, nie została wymieniona w § 2 umowy KPRM-BGK z 20 stycznia 2023 r. – jako zaakceptowana przez KPRM, a jej treść nie znajduje się w załączniku nr 2 do tej umowy, mimo iż przed 20 stycznia 2023 r. ww. umowa z Instytutem była już zrealizowana (co potwierdza protokół odbioru realizowanego zadania z 27 lipca 2022 r. podpisany 4 sierpnia 2022 r. przez przedstawiciela BGK) i została rozliczona przez BGK. Zwrot wydatków na rzecz BGK z tytułu zapłaty za usługi Instytutu w kwocie 287,8 tys. zł został dokonany przez KPRM w lipcu 2023 r. przy refakturze BGK nr FV/DR/000061/23 z 12 czerwca 2023 r. z tytułu wydatków realizowanych przez BGK w ramach decyzji PRM.

Dyrektor CIR wyjaśnił, że protokół odbioru zadania zrealizowanego przez Instytut został przekazany przez BGK dopiero przy refakturze, a obowiązek niezwłocznego przekazania protokołu odbioru do KPRM nie spoczywał na CIR, ale na Banku. Dyrektor CIR wyjaśnił również, że umowa BGK z Instytutem nie została dołączona przez Bank do załącznika nr 2 do umowy KPRM-BGK z 20 stycznia 2023 r., a obowiązek przekazania umowy do KPRM także nie spoczywał na CIR, ale na Banku. Dyrektor CIR wyjaśnił, że w dokumentacji przy rozliczeniu faktury BGK zawierającej fakturę Instytutu znajdował się raport z realizacji zadania w postaci graficznego przedstawienia wyników badań w państwach, w których realizowana była kampania, który potwierdzał zakres merytoryczny odpowiadający decyzji PRM. Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora CIR wynika, że w KPRM nie wykorzystano wyników badania przeprowadzonego przez Instytut, ponieważ badanie to było przeprowadzone głównie dla podmiotów realizujących kampanię, czyli BGK oraz podwykonawców Banku.

W ocenie NIK, nie dysponując umową na podstawie której BGK poniósł koszty badania opinii publicznej, a także z uwagi na brak formalnej akceptacji ze strony KPRM tej umowy, KPRM nie mógł dokonać rzetelnej analizy kosztów wynikających z tej umowy pod względem zasadności ich zwrotu na rzecz BGK, co jest wymagane w przypadku dysponowania środkami publicznymi.

(akta kontroli tom I str. 188-252, 294-299, 311-315, 402-403, 416-419, 449, 464-475)

11. Proces uzgadniania treści umowy określającej wzajemne prawa i obowiązki KPRM i BGK, związane z realizacją decyzji PRM, trwał dłużej niż uzasadniał to zakres procedowanych postanowień umowy.

Od wydania decyzji PRM do podpisania umowy KPRM-BGK minęło prawie 10 miesięcy, podczas, gdy zasadniczy kształt umowy był opracowany w lipcu 2022 r. Jednak późniejsze spowolnienie w procedowaniu postanowień umowy spowodowało wydłużenie całego procesu do grudnia 2022 r, a ostateczne podpisanie umowy nastąpiło 20 stycznia 2023 r. Od lipca 2022 r. intensywność

¹⁸ Umowa ta została załączona do umowy KPRM-BGK z 20 stycznia 2023 r.

prac i uzgodnień spadła. Łączny okres, w którym Prokuratura Generalna dwukrotnie opiniowała przedmiotową umowę trwał niespełna jeden miesiąc.

Dyrektor CIR wyjaśnił, że z uwagi na fakt, że był to okres zaledwie kilku tygodni po agresji Rosji na Ukrainę, zarówno KPRM, jak i BGK, zaangażowane były też w wiele innych działań dotyczących sytuacji na Ukrainie (m.in. kwestie uchodźców i pomoc humanitarna), tym samym proces uzgadniania uległ znacznemu wydłużeniu, a ostateczny kształt umowy został ustalony w styczniu 2023 r. Negocjacje dotyczyły także kwestii dodatkowych środków oczekiwanych ze strony banku. Proces wydłużony został również ze względu na konsultacje umowy z Prokuraturą Generalną. Kwestie dotyczące poszczególnych postanowień umowy były uzgadniane na spotkaniach roboczych przedstawicieli KPRM z przedstawicielami Banku.

(akta kontroli tom I str. 171-187, tom II str. 6-7)

Zastępca Dyrektora Departamentu Prawnego wyjaśniła, że Departament Prawny weryfikuje dokumenty pod względem formalnoprawnym i nie ma wpływu na decyzje podejmowane przez kierownictwo KPRM ani tempo pracy pozostałych komórek organizacyjnych, biorących udział w procesie weryfikacji projektu umowy. Ponadto wyjaśniła ona, że Departament Prawny uczestniczył w pracach nad postanowieniami umowy stosownie do swojej właściwości i potrzeb, które w tym zakresie określali członkowie kierownictwa oraz, że Departament Prawny nie dysponuje informacjami na temat wszelkich okoliczności sprawy, które miały wpływ na przyjęte tempo prac. Zdaniem Zastępcy Dyrektora Departamentu Prawnego, jak wynika z przekazanych w toku kontroli dokumentów, działania nad projektem umowy prowadzone były na bieżąco, a ich celem było przygotowanie umowy, która w jak największym stopniu zabezpieczy interesy i potrzeby KPRM.

(akta kontroli tom II str. 244-249)

NIK nie kwestionując wewnętrznych ustaleń przedstawicieli poszczególnych komórek organizacyjnych KPRM, zaangażowanych w procesie uzgodnienia umowy ze strony KPRM, wskazuje na zbyt długi czas jaki upłynął pomiędzy wydaniem decyzji z 22 marca 2022 r., prowadzeniem negocjacji z BGK, a podpisaniem umowy KPRM-BGK z 20 stycznia 2023 r. Działania realizowane w tym zakresie, w szczególności mające miejsce od sierpnia 2022 r., powinny przebiegać zdecydowanie sprawniej. Przez wcześniejsze podpisanie umowy KPRM zapewniłaby sobie formalnie bieżący nadzór nad wykonywanymi przez BGK działaniami w ramach decyzji PRM. Kwestie sporne wynikające z umowy, mniej istotne niż zapewnienie przez KPRM nadzoru nad zleconymi działaniami BGK – w związku z nieokreśleniem dokładnego zakresu przedmiotowego zadania i nawet jego budżetu – mogłyby być, w ocenie NIK, przedmiotem aneksów do tej umowy. Z powodu znacznie przedłużającego się procesu zawierania umowy doprowadzono do formalnego zatwierdzenia przez KPRM *post factum* działań BGK wykonywanych w ramach decyzji PRM (jak wskazują wyniki kontroli nie wszystkich działań) i jednocześnie wydatków jakie poniósł BGK do tego czasu. W wyniku tych zaniechań KPRM nie dysponuje żadnymi dokumentami potwierdzającymi ustalenia pomiędzy stronami, a także sprawowany nadzór nad realizacją decyzji PRM, które miały miejsce do 20 stycznia 2023 r.

12. W KPRM nie dokumentowano większości działań podejmowanych w związku z realizacją decyzji PRM.

W trakcie kontroli stwierdzono, że w KPRM nie dokumentowano istotnych działań związanych z realizacją decyzji PRM, tj. z organizacją i przeprowadzeniem kampanii informacyjnej na temat agresji Rosji na Ukrainę. Dotyczyło to w szczególności procesów szczegółowego określenia zakresu przedmiotowego decyzji PRM, a także dokonywania uzgodnień, nadzoru i akceptacji poszczególnych czynności realizowanych przez BGK, w tym

dotyczących wyboru wykonawców realizujących ostatecznie kampanię informacyjną w Europie i na terenie USA będących ostatecznymi beneficjentami środków publicznych wydatkowanych na podstawie decyzji PRM.

Zaniechania KPRM w postaci niedokumentowania podejmowanych przez KPRM decyzji i wykonywanych działań w ww. procesach, związanych z wydaniem przez Prezesa Rady Ministrów polecenia z 22 marca 2022 r., NIK uznała jako działania nierzetelne. Były to bowiem najbardziej istotne obszary związane z wykonaniem decyzji PRM skutkującej wydatkowaniem środków publicznych. Kontrola wykazała, że w ww. procesach w KPRM brak było dokumentów, a ustalenia między BGK i KPRM dokonywane były najczęściej w trybie roboczym. Niedokumentowanie tych ustaleń KPRM uzasadniał brakiem formalnego obowiązku. NIK zwraca uwagę, że pracownicy KPRM działają w sferze publiczno-prawnej, dysponują środkami publicznymi, a więc obowiązują ich przestrzeganie zasad rzetelności i zapewnienia przejrzystości podejmowanych decyzji. Powinni oni tak realizować swoje obowiązki, żeby nie budziło to zastrzeżeń i można było poddać je kontroli wewnętrznej, w tym przez kierownictwo KPRM, jak i przez organy kontroli zewnętrznej, w tym NIK.

(akta kontroli tom I str. 143-161, 279-299, 426-448, 450-463)

13. KPRM nie określiła katalogu kosztów, które mogą być ujmowane w wynagrodzeniu prowizyjnym BGK za obsługę Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, nie zapewniła również mechanizmów kontroli wysokości tych kosztów i kontroli tej nie wykonywała, co NIK uznaje jako działanie nierzetelne.

KPRM nie zweryfikowała zasadności poniesienia kosztów kampanii promocyjno-informacyjnej Programu Inwestycji Strategicznych poprzez instalację „ławeczek”, wpisanych w kontur Polski, w łącznej wysokości 4327,1 tys. zł¹⁹, które zostały uwzględnione w miesięcznym wynagrodzeniu BGK za obsługę Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 pobranym przez BGK za okres od października do grudnia 2022 r. (razem 3931 tys. zł) oraz za styczeń, marzec, kwiecień i listopad 2023 r. (łącznie 396,1 tys. zł).

Dyrektor Departamentu Instrumentów Rozwojowych KPRM podał, że do Departamentu trafiała m.in. korespondencja dotycząca zmian planu Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i informacje o stanie środków na rachunku Funduszu. Dodatkowo wskazał, że zgodnie z postanowieniami umowy z 21 kwietnia 2020 r., KPRM otrzymuje od BGK miesięczne Sprawozdania z realizacji Planu finansowego Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Sprawozdania te zawierają informację m.in. na temat wykonania wydatków przewidzianych w Planie finansowym Funduszu, w tym wynagrodzenia prowizyjnego dla BGK. Dyrektor wskazał również, że z postanowień umowy z 21 kwietnia 2020 r. nie wynika konieczność zatwierdzania tych sprawozdań, i że nie są to wprost dokumenty potwierdzające wypłatę lub otrzymanie przez BGK wynagrodzenia prowizyjnego.

(akta kontroli tom II str. 89-94, 289)

Dyrektor Biura Budżetowo-Finansowego w KPRM wyjaśniła, że Biuro Budżetowo-Finansowe nie otrzymało faktur, które zostały uwzględnione w wynagrodzeniu prowizyjnym BGK za obsługę Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i dotyczyły realizacji przez BGK zadań związanych z opracowaniem i realizacją koncepcji reklamy Programu Inwestycji Strategicznych poprzez instalację „ławeczek” wpisanych w kontur Polski.

(akta kontroli tom II str. 84-88)

¹⁹ Łączna wartość wydatków poniesiona na tę kampanię z wykorzystaniem „ławeczek” wyniosła 4364,7 tys. zł, w tym 37,6 tys. BGK wydatkował ze środków własnych. Ponadto BGK wydatkował 1345,9 tys. zł na realizację kampanii w internecie. Oznacza to, że łączne koszty kampanii Programu Inwestycji Strategicznych wyniosły 5710,6 tys. zł, z czego 5673 tys. zł (bez ww. 37,6 tys. zł) sfinansowano ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w ramach miesięcznego wynagrodzenia pobieranego przez BGK z tytułu obsługi tego funduszu w latach 2022-2023, w tym 4327,1 tys. zł na instalację „ławeczek”.

Zastępca Szefa KPRM, wyjaśniła, że Kancelaria Prezesa Rady Ministrów nie weryfikowała ww. faktur oraz ich nie akceptowała, gdyż działania takie nie należały do zakresu obowiązków KPRM. Wyjaśniła również, że z postanowień umowy z 21 kwietnia 2020 r. nie wynika obowiązek autoryzowania przez KPRM podmiotów świadczących dodatkowe usługi na rzecz BGK, w tym obowiązek akceptacji faktur wystawionych przez te podmioty, a także podała że BGK jako państwowa osoba prawna - bank państwowy jest odpowiedzialny za realizację swoich zadań zgodnie z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, zapewniając jednocześnie efektywne i gospodarne wykorzystywanie powierzanych środków, w ramach funduszy umiejscowionych w BGK.

(akta kontroli tom II str. 33-38)

Zastępca dyrektora Departamentu Prawnego działając z upoważnienia Szefa KPRM, w kwestii braku w ww. umowie z 21 kwietnia 2020 r. postanowień dotyczących obowiązku weryfikacji i akceptacji przez KPRM kosztów i wydatków BGK na obsługę Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i braku weryfikacji przez KPRM wysokości wynagrodzenia prowizyjnego pobieranego przez BGK, wyjaśniła, że zgodnie z art. 65 ust. 6 ustawy o zmianie ustawy o COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 dokonuje się wypłaty wynagrodzenia prowizyjnego. Według wyjaśnień, wszelkie wydatki dokonywane w ramach Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, w tym wydatki związane z wynagrodzeniem prowizyjnym muszą być zatem dokonane w granicach, uzgodnionego z Ministrem Finansów, a w dalszej kolejności zatwierdzonego przez Prezesa Rady Ministrów, planu finansowego Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Ponadto według wyjaśnień, zgodnie z postanowieniami umowy z 21 kwietnia 2020 r., KPRM otrzymuje od BGK miesięczne Sprawozdania z realizacji Planu finansowego Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, które zawierają informację m.in. na temat wykonania wydatków przewidzianych w Planie finansowym Funduszu, w tym wynagrodzenia prowizyjnego dla BGK. Zastępca Dyrektora Departamentu Prawnego wskazała, że nie są to wprost dokumenty potwierdzające wypłatę lub otrzymanie przez BGK wynagrodzenia prowizyjnego oraz, że analiza danych zawartych w sprawozdaniach wskazuje, że zarówno w poprzednich latach, jak również w roku bieżącym wielkość wydatków, w tym wynagrodzenia prowizyjnego BGK z tytułu obsługi Funduszu nie przekroczyła wielkości wynagrodzenia zawartego w planach finansowych Funduszu. Dodatkowo wyjaśniła, że zgodnie z § 15 umowy, Prezes Rady Ministrów, ma możliwość występowania do BGK o dodatkowe wyjaśnienia w związku z realizacją przez BGK zadań wynikających z zawartej umowy oraz, że takie działanie może być w szczególności realizowane w przypadku pojawienia się okoliczności wymagających dodatkowych wyjaśnień ze strony BGK. Według wyjaśnień, zgodnie z informacjami posiadanymi przez KPRM, przedmiotowa umowa została skonstruowana podobnie do innych umów zawieranych z BGK w zakresie obsługi funduszy obsługiwanych przez BGK, w tym Krajowego Funduszu Drogowego i Funduszu Kolejowego.

(akta kontroli tom II str. 244-249)

NIK zwraca uwagę, że po pierwsze, w umowie z 21 kwietnia 2020 r. dotyczącej obsługi Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 określono jedynie wysokość wynagrodzenia należnego BGK jako 106% kosztów poniesionych przez Bank związanych z obsługą Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Oznacza to, że szczegółowo określona została jedynie wysokość marży BGK pozostawiając BGK dowolność w zakresie kwalifikowalności kosztów i ich wysokości, które są następnie powiększane o marżę Banku. Po drugie, KPRM w umowie z 21 kwietnia 2020 r. nie określiła, i tym samym nie zapewniła sobie mechanizmów weryfikacji kosztów tego wynagrodzenia. Z punktu widzenia racjonalnego zarządzania finansami publicznymi KPRM powinna szczegółowo

określić jakie koszty BGK może uwzględnić w wynagrodzeniu prowizyjnym. Ponadto przed otrzymaniem przez BGK ww. wynagrodzenia prowizyjnego, KPRM powinna przeprowadzić weryfikację i akceptację tych kosztów. Według NIK, tylko w taki sposób można zapewnić bieżącą i rzetelną kontrolę nad prawidłowością, zasadnością i racjonalnością ponoszenia przez BGK wydatków na obsługę Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

Wysokość wynagrodzenia prowizyjnego BGK nie powinna być jedynie weryfikowana przez KPRM z wartością wynikającą z planu finansowego Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 bo nie jest to żaden instrument i mechanizm kontroli powierzonych działań. Wysokość tego wynagrodzenia nie została przecież ustalona, jak w przypadku standardowych rachunków bankowych, w oparciu o cennik usług BGK zatwierdzony przez KPRM i rozliczenie zweryfikowanych przez KPRM czynności.

Istotność zidentyfikowanego zjawiska dotyczącego niedokonywania weryfikacji przez KPRM wynagrodzenia prowizyjnego BGK za obsługę Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 wynika w pierwszej kolejności z faktu, że dotyczy procesu wydatkowania środków publicznych, ale także z wysokości tego wynagrodzenia. Tylko w 2022 r. BGK za obsługę Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 uzyskał wynagrodzenie w wysokości 8311,6 tys. zł, z czego 4166,9 tys. zł (3931 tys. zł powiększone o marżę 6% Banku), tj. 50,1% dotyczyło niezwyfikowanych przez KPRM kosztów kampanii promocyjno-informacyjnej Programu Inwestycji Strategicznych w postaci projektu instalacji „ławeczek” wpisanych w kontur Polski.

NIK zwraca uwagę także na ww. wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora Departamentu Prawnego dotyczące analogii postanowień umowy związanej z obsługą Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 z umowami dotyczącymi Krajowego Funduszu Drogowego i Funduszu Kolejowego. Przyjęta przez KPRM praktyka niedokonywania weryfikacji wynagrodzenia BGK w ocenie NIK jest niedopuszczalna, gdyż dotyczy środków publicznych i może dotyczyć także innych funduszy obsługiwanych przez BGK.

(akta kontroli tom II str. 254-289)

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Wdrożenie mechanizmów kontrolnych związanych z zlecaniem i rozliczaniem powierzanych zadań, w tym w szczególności obligujących do dokumentowania działań podejmowanych w tym zakresie.
2. Rzetelne rozliczenie kosztów kampanii informacyjnej w Stanach Zjednoczonych poniesionych przez BGK w ramach wykonania decyzji PRM i wyegzekwowanie od BGK nienależnie wydatkowanych środków z Funduszu Pomocy.
3. Dokonanie zmian w umowie z 21 kwietnia 2020 r. dotyczącej obsługi Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 celem uszczegółowienia kwestii kwalifikacji kosztów pobieranych przez BGK jako wynagrodzenie prowizyjne z tytułu obsługi tego Funduszu, a także określenia mechanizmów kontrolnych umożliwiających KPRM kontrolę prawidłowości ustalenia tego wynagrodzenia należnego BGK.
4. Weryfikowanie zasadności ponoszenia kosztów uwzględnianych w wynagrodzeniu BGK za obsługę Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 przed otrzymaniem tego wynagrodzenia przez BGK.

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
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, 19 marca 2024 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

/podpisano elektronicznie/