



KGP.430.3.2023
Nr ewid. 5/2023/P/22/012/KGP

Informacja o wynikach kontroli

WYBRANE WYDATKI
SPÓŁEK Z UDZIAŁEM SKARBU PAŃSTWA
I FUNDACJI TWORZONYCH PRZEZ TE SPÓŁKI
ORAZ GOSPODARKA FINANSOWA
I REALIZACJA CELÓW STATUTOWYCH
FUNDACJI TWORZONYCH PRZEZ TE SPÓŁKI

DEPARTAMENT GOSPODARKI,
SKARBU PAŃSTWA I PRYWATYZACJI

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli

Wybrane wydatki spółek z udziałem Skarbu Państwa i fundacji tworzonych przez te spółki oraz gospodarka finansowa i realizacja celów statutowych fundacji tworzonych przez te spółki

p.o. Dyrektora Departamentu
Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji



z up.: p.o. Wicedyrektora
Edyta Kosiarz

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś
Warszawa, dnia

20.04.2023r

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00
www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	6
2. OCENA OGÓLNA	9
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	12
4. WNIOSKI.....	18
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	19
5.1. Ustanawianie i przestrzeganie zasad działalności sponsoringowej, ponoszenia wydatków na usługi medialne, prawne i konsultingowe oraz gospodarność wydatkowania środków w tych obszarach	19
5.1.1. Ogólna charakterystyka działalności sponsoringowej.....	19
5.1.2. Zasady działalności sponsoringowej oraz ich przestrzeganie.....	20
5.1.3. Mierzenie oraz osiągnięcie efektów działalności sponsoringowej	22
5.1.4. Umowy na usługi medialne, prawne oraz doradcze.....	24
5.1.5. Udzielanie darowizn	28
5.2. Nadzór nad fundacjami	28
5.3. Realizacja celów statutowych fundacji, działalność organów fundacji oraz gospodarka finansowa fundacji.....	32
5.4. Polska Fundacja Narodowa	37
5.5. Udaremnianie kontroli	42
5.6. Finansowanie procedur planistycznych w gminach.....	44
5.7. Realizacja wniosków pokontrolnych	47
6. ZAŁĄCZNIKI	49
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	49
6.2. Wykaz ocen kontrolowanych jednostek.....	54
6.3. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	59
6.4. Dobre praktyki w zakresie prowadzenia działalności sponsoringowej przez Spółki z udziałem Skarbu Państwa	67
6.5. Wykaz kontroli NIK przeprowadzonych w podmiotach, które udaremniały przeprowadzenie lub dokończenie kontroli	74
6.6. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	76
6.7. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	77

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

- CSR** z ang. *corporate social responsibility* – społeczna odpowiedzialność biznesu. Koncepcja, według której przedsiębiorstwa na etapie budowania strategii uwzględniają interesy społeczne i ochronę środowiska, a także relacje z różnymi grupami interesariuszy¹;
- Darowizna** czynność prawna zdefiniowana w art. 888 § 1 kodeksu cywilnego. Przez umowę darowizny darczyńca zobowiązuje się do bezpłatnego świadczenia na rzecz obdarowanego kosztem swojego majątku;
- Dobre praktyki** w dniu 15 czerwca 2016 r. Minister Skarbu Państwa wprowadził w życie dokument *Dobre praktyki w zakresie prowadzenia działalności sponsoringowej przez spółki z udziałem Skarbu Państwa* (tzw. kodeks dobrych praktyk lub Dobre Praktyki). Jest to zbiór zasad porządkujących działalność sponsoringową spółek z udziałem Skarbu Państwa, w których Skarb Państwa w sposób bezpośredni lub pośredni sprawuje władztwo korporacyjne;
- Fundacja** fundacje są jednostkami organizacyjnymi wyposażonymi w osobowość prawną, tworzonymi z inicjatywy osób fizycznych lub prawnych w celu realizacji, w sposób trwały celów użyteczności publicznej wskazanych w akcie fundacyjnym z wpływów uzyskanych z otrzymanego majątku. Fundacje działają w oparciu o przepisy ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach²;
- jsSP** jednoosobowa spółka z udziałem Skarbu Państwa, tj. spółka, w której właścicielem 100% akcji lub udziałów jest Skarb Państwa;
- mpzp** miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Akt prawa miejscowego przyjmowany w formie uchwały rady gminy, określający przeznaczenie, warunki zagospodarowania i zabudowy terenu, a także rozmieszczenie inwestycji celu publicznego, uchwalany na podstawie *ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*³;
- PFN** Polska Fundacja Narodowa;
- PR, Public relations** część działalności organizacji lub firmy polegająca na tworzeniu i utrzymywaniu jej pozytywnego wizerunku na zewnątrz⁴;
- SP** Skarb Państwa;
- SSP** Spółka z niewyłącznym udziałem Skarbu Państwa. Dla potrzeb niniejszej *Informacji*, określenia spółka używa się również do Banku Gospodarstwa Krajowego działającego na podstawie *ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego*⁵;
- Sponsoring** zjawisko gospodarcze i społeczne, umożliwiające jednoczesne osiągnięcie dwóch zasadniczych celów: z jednej strony, wsparcia inicjatywy zmierzającej do rozwoju, zwłaszcza w sferze kultury, sztuki, nauki, edukacji, sportu itd., zaś z drugiej – promowania określonego przedsiębiorcy, jego produktów i pozyskiwanie przez niego w ten sposób nowej klienteli⁶;

¹ https://pl.wikipedia.org/wiki/Spo%C5%82eczna_odpowiedzialno%C5%9B%C4%87_biznesu [dostęp: 06.12.2022].

² Dz. U. z 2020 r., poz. 2167, ze zm. Dalej: *ustawa o fundacjach*.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 503, ze zm. Dalej: *ustawa o planowaniu*.

⁴ <https://sjp.pwn.pl/szukaj/public%20relations.html> [dostęp: 06.12.2022 r.].

⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 2153.

⁶ *System Prawa Prywatnego, tom 9 – Prawo zobowiązań – umowy nienazwane* pod red. prof. dr hab. Wojciecha Jana Katnera, Warszawa 2010; *Sponsorowanie w radiu i telewizji*, Iwona Beata Mika, Kraków 2005 (za: <http://www.startuplaw.pl/umowa-sponsoringu>).

Studium	studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, sporządzane w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego (art. 9 ust. 1 <i>ustawy o planowaniu</i>);
Umowa sponsoringu	umowa sponsoringu wyraża się w tym, że jedna strona (sponsor) zobowiązuje się do spełnienia na rzecz drugiej strony (sponsorowanego) świadczenia majątkowego, polegającego na przeniesieniu własności rzeczy, zapłacie kwoty pieniężnej bądź świadczenia usług, na wskazany w umowie cel związany z działalnością sponsorowanego, natomiast sponsorowany zobowiązuje się do dokonania w interesie sponsora określonych w umowie czynności, mających na celu utrwalenie lub polepszenie wizerunku sponsora, jego renomy, a także rozpoznawalności używanych przez niego oznaczeń odróżniających ⁷ ;
Usługa konsultingowa/ doradcza	odpłatne przekazanie eksperckiej wiedzy w określonej dziedzinie w związku z działalnością zamawiającego – obsługą prawną, zarządzaniem finansowym, zarządzaniem kapitałem ludzkim, restrukturyzacją spółki, opracowywaniem strategii spółki i jej wdrażaniem (w tym np. zadania związane z prywatyzacją), projektowaniem i wdrażaniem rozwiązań informatycznych;
Usługa medialna	handlowy przekaz drukowany lub audiowizualny promujący markę zamawiającego lub jego produkt, w tym m.in. prasowe artykuły promocyjne, audycje telewizyjne i radiowe, kampanie reklamowe.

⁷ *Pozakodeksowe umowy handlowe* pod red. A. Kidyby, Warszawa 2013 (za: <http://www.startuplaw.pl/umowa-sponsoringu>) [dostęp: 06.12.2022 r.].

1. WPROWADZENIE

Kontrola P/22/012

Wybrane wydatki spółek z udziałem Skarbu Państwa i fundacji tworzonych przez te spółki oraz gospodarka finansowa i realizacja celów statutowych fundacji tworzonych przez te spółki

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy wydatki na działalność sponsoringową, medialną, usługi prawne i consulting oraz przyjęte zasady przyznawania darowizn spółek działających z udziałem Skarbu Państwa i utworzonych przez nie fundacji są ponoszone zgodnie z obowiązującymi zasadami i gospodarne?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy wydatki na działalność sponsoringową, darowizny, mecenat, usługi medialne, prawne i consultingowe były ponoszone gospodarnie oraz zgodnie z obowiązującymi zasadami?
2. Jak Spółki mierzyły efekty działalności sponsoringowej, usług medialnych, consultingowych i prawnych oraz czy osiągały zamierzone efekty tej działalności?
3. Czy Spółki prowadziły nadzór nad działalnością fundacji, których były fundatorami, w zakresie realizacji przez nie celów statutowych i gospodarowania finansami?

Wydatki na cele promocyjne (w tym sponsoring i zakup usług medialnych) oraz na zakup usług doradczych (konsultingowych, eksperckich, prawnych) stanowią nieodzowną już pozycję w kosztach prowadzenia działalności gospodarczej.

Sponsoring i zakup usług medialnych mają generalnie na celu promowanie marki sponsora i jego produktów dla zwiększenia przewagi konkurencyjnej (pozyskanie nowych klientów, wzrost sprzedaży etc.). Działania sponsorin-gowe mają więc, co do zasady, cel komercyjny i są związane z uzyskaniem określonego efektu ekonomicznego/marketingowego przez sponsora.

Od sponsoringu należy odróżnić inne działania skierowane do otoczenia przedsiębiorcy (np. działalność charytatywna, darowizny, mecenaty, etc.). Inicjatywy w tym zakresie wpisują się w ramy tzw. społecznej odpowiedzialności biznesu, a ich cele i zasady realizacji określone są np. w ustalonej przez przedsiębiorcę polityce CSR.

Z punktu widzenia interesu publicznego zasadniczą kwestią jest uzyskiwanie przez spółki działające z udziałem Skarbu Państwa wymiernych efektów promocyjno-wizerunkowych z działalności sponsoringowej oraz uniknięcie niecelowego i nieefektywnego wydatkowania środków na usługi konsultingowe.

Zgodnie z art. 17 ust. 6 *ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym*⁸, podmioty uprawnione do wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa lub państwowe osoby prawne, w zakresie wykonywania praw z akcji w spółce, z wyłączeniem spółki w upadłości, są obowiązane podejmować działania mające na celu wprowadzenie, w drodze uchwały walnego zgromadzenia lub w statucie tej spółki, obowiązku przedkładania walnemu zgromadzeniu przez organ zarządzający zaopiniowanego przez organ nadzorczy, sprawozdania o wydatkach reprezentacyjnych, a także wydatkach na usługi prawne, usługi marketingowe, usługi w zakresie stosunków międzyludzkich (public relations) i komunikacji społecznej oraz usługi doradztwa związanego z zarządzaniem, a także sprawozdania ze stosowania dobrych praktyk, o których mowa w art. 7 ust. 3 pkt 2 tej ustawy, wraz ze sprawozdaniem organu zarządzającego z działalności spółki za ubiegły rok obrotowy.

W dniu 15 czerwca 2016 r.⁹ Minister Skarbu Państwa wprowadził w życie dokument (tzw. kodeks dobrych praktyk) *Dobre praktyki w zakresie prowadzenia działalności sponsoringowej przez spółki z udziałem Skarbu Państwa*¹⁰. Jest to zbiór zasad porządkujących działalność sponsoringową spółek, w których Skarb Państwa w sposób bezpośredni lub pośredni sprawował władztwo korporacyjne. Otwartą kwestią jest czy zasady tworzące ten zbiór są przestrzegane przez władze spółek z udziałem Skarbu Państwa, skoro, począwszy od 1 stycznia 2017 r., reprezentantami

⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 1933. Dalej: *ustawa o ztmp*.

⁹ Za <http://www.sponsoring.pl/index.php/publikacje/70-dobre-praktyki-w-zakresie-prowadzenia-dzialalnosci-sponsoringowej-przez-spolki-z-udzialem-skarbu-panstwa> [dostęp 06.12.2022 r.].

¹⁰ Dalej: *Dobre Praktyki*, dokument ten stanowi załącznik Nr 4 do niniejszej *Informacji*.

4. Czy fundacje tworzone przez spółki z udziałem Skarbu Państwa realizowały cele statutowe i gospodarnie dysponowały pozyskanymi środkami?
5. Czy gminy prawidłowo korzystały z instrumentów prawnych, w tym w zakresie pokrywania kosztów przez inne podmioty, związanych z uchwalaniem studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego?

Jednostki kontrolowane¹⁵

Czternaście spółek z udziałem Skarbu Państwa

Bank Gospodarstwa Krajowego

Dwanaście fundacji których głównymi fundatorami były spółki z udziałem Skarbu Państwa

Pięć urzędów gmin, które otrzymywały od spółki z udziałem Skarbu Państwa środki finansowe na realizację zadań ustawowych samorządu.

Okres objęty kontrolą

1 stycznia 2017 r.

– 31 grudnia 2021 r.

z uwzględnieniem

działań oraz dowodów wytworzonych

przed i po tym okresie, jeżeli miały one istotny wpływ na kontrolowaną działalność

Skarbu Państwa w tych spółkach są różne naczelne organy administracji państwowej, m.in. Prezes Rady Ministrów, jak i Ministrowie, którzy mogą samodzielnie ustanawiać określone regulacje w tym zakresie. W odpowiedzi na interpelację poselską posła Marka Biernackiego z dnia 15 października 2020 r.¹¹ i z 30 listopada 2020 r.¹² Minister Aktywów Państwowych w odpowiedzi z dnia 23 grudnia 2020 r. wskazał¹³, że dokument ten ma tylko charakter rekomendacji, którą spółki biorą pod uwagę planując i realizując budżety sponsoringowe. Podobne stanowisko Minister Aktywów Państwowych Jacek Sasin wyraził w odpowiedzi z dnia 24 stycznia 2020 r. na interpelację posła na Sejm RP Krzysztofa Paszyka z dnia 8 stycznia 2020 r. w sprawie możliwości wsparcia rozwoju siatkówki w Pile ze strony spółek z większościovym lub wiodącym udziałem Skarbu Państwa. Minister wskazał, iż „Większość spółek z udziałem Skarbu Państwa prowadzi działalność sponsoringową w oparciu o dokument „Dobre praktyki w zakresie prowadzenia działalności sponsoringowej przez Spółki z udziałem Skarbu Państwa” przyjęty w czerwcu 2016 r. przez ówczesne Ministerstwo Skarbu Państwa. Z tego względu co roku Spółki przygotowują Roczne Plany Działalności Sponsoringowej, które zatwierdzane są uchwałami Zarządu i Rady Nadzorczej.”¹⁴

Wyniki kontroli P/17/021 *Wydatki spółek z udziałem Skarbu Państwa na działalność sponsoringową, medialną i usługi doradcze* wykazały, że w 12 z 21 skontrolowanych spółek z udziałem Skarbu Państwa, działalność sponsoringowa była prowadzona niezgodnie z obowiązującymi w nich wewnętrznymi regulacjami. Do najistotniejszych nieprawidłowości należało prowadzenie sponsoringu pomimo ujemnego wyniku finansowego oraz sponsorowanie przedsięwzięć nieujętych w planach. W kontroli P/17/021 *Wydatki spółek z udziałem Skarbu Państwa na działalność sponsoringową, medialną i usługi doradcze* stwierdzono skokowy wzrost wartości darowizn dokonywanych przez kontrolowane spółki: z 21,5 mln zł w 2015 r. do 50,5 mln zł w 2016 r. i 42,2 mln zł w I połowie 2017 r. W ocenie NIK, ta forma wspierania inicjatyw społecznych jest najmniej korzystna z punktu widzenia darczyńcy, ponieważ w najmniejszym stopniu jest związana z promowaniem Spółki jako darczyńcy.

W odniesieniu do zakupu usług doradczych i medialnych spółki Skarbu Państwa nie mają ograniczeń prawnych, poza szczególnymi przypadkami dotyczącymi zamówień sektorowych, gdy zakupy te muszą być dokonywane na zasadach wynikających z przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. *Prawo zamówień publicznych*¹⁶.

¹¹ <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=BUMAXZ&view=S> [dostęp: 06.12.2022 r.].

¹² <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=BVYLM8&view=S> [dostęp: 06.12.2022 r.].

¹³ <http://orka2.sejm.gov.pl/INT9.nsf/klucz/ATTBWQGEN/%24FILE/i12854-o2.pdf> [dostęp: 06.12.2022 r.].

¹⁴ <http://orka2.sejm.gov.pl/INT9.nsf/klucz/ATTB9K3R/%24FILE/i01163-o1.pdf> [dostęp: 06.12.2022 r.].

¹⁵ Wykaz podmiotów przewidzianych do kontroli zawiera Załącznik 6.2 Wykaz ocen kontrolowanych jednostek.

¹⁶ Dz. U. z 2022 r., poz. 1710, ze zm.

Kontrola S/20/004/KGP Działalność Polskiej Fundacji Narodowej

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy działalność Polskiej Fundacji Narodowej prowadzona była legalnie i gospodarnie a nadzór nad Fundacją ze strony Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego sprawowany był rzetelnie?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy Rada Fundacji i Zarząd Fundacji prawidłowo wykonywały statutowe obowiązki?
2. Czy przedsięwzięcia realizowane przez Fundację były zgodne z jej celami statutowymi?
3. Czy gospodarka finansowa Fundacji prowadzona była legalnie i gospodarnie?
4. Czy nadzór nad Fundacją ze strony Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego sprawowany był rzetelnie?

Jednostki kontrolowane

Polska Fundacja Narodowa
Ministerstwo Kultury
i Dziedzictwa Narodowego

Okres objęty kontrolą

Lata 2017–2020
(30 września)
z uwzględnieniem
wytworzonych
dokumentów
lub zdarzeń zaistniałych
przed i po tym okresie,
o ile miały wpływ na ocenę
kontrolowanej działalności.

Niezależnie od kontroli przeprowadzonych w fundacjach w ramach kontroli P/22/012 *Wybrane wydatki...* w niniejszej *Informacji* przedstawiono działania NIK zmierzające do przeprowadzenia kontroli w Polskiej Fundacji Narodowej, w której głównymi fundatorami są również spółki z udziałem Skarbu Państwa.

Od momentu ustanowienia Polskiej Fundacji Narodowej w dniu 16 listopada 2016 r. (data aktu notarialnego) jej działalność jest przedmiotem bezustannego zainteresowania mediów, obywateli, a także parlamentarzystów. Formułowane są krytyczne opinie o jej działalności, w tym zarzuty dotyczące niegospodarności w postępowaniu Fundacji oraz spółek działających z udziałem Skarbu Państwa, które ustanowiły Fundację.

Niezależnie od powyższych opinii, zarzuty pod adresem Fundacji formułowane były w kolejnych wnioskach do NIK o przeprowadzenie kontroli PFN. Takie wnioski zostały skierowane bezpośrednio do Prezesa NIK na jesieni 2017 r. przez posłów na Sejm RP Jacka Protasiewicza, Adama Szałpkę oraz Adama Zandberga. W dniu 29 września 2017 r. podczas sejmowej debaty nad sprawozdaniem z działalności Izby za rok 2016 Prezes NIK zadeklarował, że Izba zajmie się kontrolą Polskiej Fundacji Narodowej¹⁷. Aneksiem z dnia 5 października 2017 r. do programu kontroli nr P/17/021 *Wydatki spółek z udziałem Skarbu Państwa na działalność sponsoringową, medialną i usługi doradcze* rozszerzona została tematyka tej kontroli o zagadnienie związane z ustanowieniem i działalnością PFN. Czynnościami kontrolnymi w tym zakresie, przeprowadzonymi na przełomie lat 2017/2018, objęto osiem spółek, które były założycielami Fundacji (spośród 17 kontrolowanych podmiotów). W samej Fundacji kontrola nie była przeprowadzana. Informacja o wynikach kontroli *Wydatki spółek z udziałem Skarbu Państwa na działalność sponsoringową, medialną i usługi doradcze* podpisana została w dniu 9 sierpnia 2018 r. i jest opublikowana na portalu NIK¹⁸.

Z uwagi na fakt przeprowadzenia powyższej kontroli tylko w spółkach fundatorach i nie objęcia bezpośrednią kontrolą PFN oraz nieustannie napływające do NIK wnioski o przeprowadzenie kontroli działalności PFN, zgłaszane zarówno przez parlamentarzystów, jak też obywateli, przeprowadzenie kontroli PFN było w pełni uzasadnione.

Wniosek o przeprowadzenie kontroli PFN złożył również w maju 2020 r. Rzecznik Praw Obywatelskich.

Powyższe okoliczności oraz wyniki analizy przedkontrolnej oraz analiza ryzyka obszaru będącego przedmiotem obydwu opisanych kontroli, przemawiały za podjęciem czynności kontrolnych w wybranych spółkach z udziałem Skarbu Państwa oraz powołanych przez te spółki fundacjach oraz w Polskiej Fundacji Narodowej.

¹⁷ Źródło: gazetaprawna.pl, „Polska Fundacja Narodowa zmienia skórę. Promowanie Polski za granicą spadnie na dalszy plan”, Tomasz Józwick, 25 września 2017 r.; fakt.pl, „NIK zajmie się Polską Fundacją Narodową. Jest decyzja”, 1 października 2017 r.

¹⁸ https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,kgp~p_17_021_201.708.3010094.415.04087784~01,typ,kk.pdf

2. OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania sześciu spółek z udziałem Skarbu Państwa oraz czterech fundacji utworzonych przez te spółki, które udaremniły przeprowadzenie przedmiotowej kontroli¹⁹. Działanie to stanowiło naruszenie konstytucyjnego oraz ustawowego prawa NIK do kontroli podmiotów w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe albo komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa, a w szczególności działają z udziałem państwa, korzystają z mienia państwowego. Bezprawność tych działań podkreśla również fakt, iż spółki te od momentu uchwalenia *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*²⁰ były przez Najwyższą Izbę Kontroli kontrolowane wielokrotnie, w tym w zakresie przedmiotowym zbliżonym tematycznie do niniejszej kontroli.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli wydatki spółek z udziałem Skarbu Państwa na działalność sponsoringową, medialną, usługi prawne i konsulting, były w większości ponoszone zgodnie z obowiązującymi przepisami. NIK zwraca jednak uwagę, na znaczący wzrost wysokości środków przeznaczanych przez te spółki, na sponsoring oraz wsparcie utworzonych przez nie fundacji, w sytuacji gdy sposób wydatkowania tych środków, pozostawał już poza kontrolą tych spółek. Ponadto wzrost wydatków na działalność sponsoringową oraz na wspieranie fundacji nie był uzasadniony poprawą wyników ekonomicznych tych spółek.

Skontrolowane fundacje wydatkowały posiadane środki na działalność statutową. Niemniej jednak w toku kontroli stwierdzono brak odpowiednich regulacji dotyczących procedur zakupowych, co umożliwiło fundacjom dowolność w wydatkowaniu środków. W ocenie NIK taka sytuacja skutkuje występowaniem stałego ryzyka naruszania zasady powszechności dostępu do realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych (art. 43 u.f.p.²¹) oraz zasady uczciwej konkurencji, gwarantującej wykonanie zadania w sposób efektywny, oszczędny i terminowy (art. 47 u.f.p.).

Skontrolowane spółki w znacznej mierze przestrzegały regulacji w zakresie zawierania umów na działalność sponsoringową, medialną, usługi prawne oraz konsultingowe²². Tylko jedna jsSP w okresie objętym kontrolą, nie wprowadziła żadnych zasad prowadzenia działalności sponsoringowej. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że we wszystkich skontrolowanych spółkach, zakup usług medialnych, prawnych oraz konsultingowych podlegał licznym wyłączeniom z ogólnych procedur zakupowych przewidzianych przez daną spółkę. Natomiast w jednej ze spółek sektora przemysłowego zrezygnowano z postanowień dotyczących m.in. zakazu działań sponsoringowych związanych z działalnością polityczną.

Naruszenie konstytucyjnych uprawnień NIK

Wydatki ponoszone przez spółki z udziałem Skarbu Państwa na działalność sponsoringową, medialną, usługi prawne oraz konsulting, były dokonywane w większości zgodnie z obowiązującymi, wewnętrznymi regulacjami spółek

Znaczny wzrost środków przeznaczonych na wspieranie fundacji oraz brak kontroli ich wydatkowania

¹⁹ Tj. w ramach kontroli P/22/012 *Wybrane wydatki spółek z udziałem Skarbu Państwa i fundacji utworzonych przez te spółki oraz gospodarka finansowa i realizacja celów statutowych fundacji utworzonych przez te spółki*: PKN ORLEN SA, ENERGA SA, Sigma Bis SA, PGNiG SA, Alior Bank SA, Link4 Towarzystwo Ubezpieczeń SA, Fundacja ORLEN, Fundacja ENERGA, Fundacja BGK im. J.K. Steczkowskiego, Fundacja PGNiG im. I. Łukasiewicza oraz Polska Fundacja Narodowa – w ramach kontroli S/20/004/KGP – Działalność Polskiej Fundacji Narodowej. Najwyższa Izba Kontroli w związku z udaremnieniem przeprowadzenia kontroli przez te podmioty, złożyła do organów ścigania zawiadomienie o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa z art. 98 ustawy o NIK.

²⁰ Dz.U. 2022 r., poz. 623.

²¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634).

²² W kontrolowanym okresie wydatki spółek na poszczególne rodzaje działalności wyniosły: sponsoring – 794,8 mln zł, usługi medialne – 1036,7 mln zł, usługi prawne – 226,5 mln zł, usługi konsultingowe/doradcze – 335,4 mln zł.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli większość wydatków ponoszonych na działalność sponsoringową, przynosiła spółkom wymierne efekty. Również skontrolowane umowy na usługi medialne, prawne oraz konsultingowe, zawierane były w związku ze zgłaszanymi przez odpowiednie komórki organizacyjne tych spółek potrzebami.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie brak realnego nadzoru przez spółki z udziałem Skarbu Państwa nad fundacjami, w których spółki z udziałem Skarbu Państwa są głównymi fundatorami. Nadzór ten sprowadzał się bowiem jedynie do wykorzystania uprawnienia do powoływania członków organów statutowych tych fundacji. Natomiast, żadna ze spółek nie wykorzystywała możliwości przeprowadzenia poprzez swoich przedstawicieli kontroli działalności fundacji.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na różne podejście do wydatkowania przez skontrolowane spółki środków na działalność sponsoringową oraz na wspieranie fundacji pomimo, iż wysokość środków finansowych przeznaczanych na te dwie grupy wydatków była na zbliżonym poziomie. O ile wydatki na działalność sponsoringową podlegały szczegółowym wewnętrznym regulacjom, w tym monitorowaniu ich wykorzystania, to środki przekazywane przez te spółki fundacjom, pozostawały praktycznie poza jakimkolwiek nadzorem. Spółki nie prowadziły monitoringu realizowanych przez fundacje projektów, a także sposobu wykorzystania otrzymywanych przez nie środków. W kontrolowanym okresie łączne wydatki spółek objętych kontrolą na działalność sponsoringową wynosiły 794,8 mln zł. Natomiast na darowizny spółki wydatkowały 810,7 mln zł, z czego 680,6 mln zł przeznaczono na darowizny dla utworzonych przez te spółki fundacji, w tym 152,5 mln zł dla PFN.

Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła nieprawidłowości w działalności skontrolowanych ośmiu fundacji utworzonych przez spółki z udziałem SP, które dotyczyłyby wydatkowania środków na cele nie ujęte w ich statutach. Przy czym fundacje bardzo szeroko określały swoją działalność statutową, dzięki temu w praktyce nie miały żadnych ograniczeń w doborze podmiotów, którym zostanie udzielone wsparcie finansowe. Natomiast stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niestosowania wewnętrznych regulacji dotyczących zasad przyznawania środków finansowych wspieranym przez fundacje podmiotom, w tym przyznawania wsparcia podmiotom nieuprawnionym oraz niedokonywania oceny zakresu realizowanych przez fundacje programów pomocowych. Stwierdzono również przypadki prowadzenia działalności fundacji bez planów finansowych, a także braki w monitorowaniu przyznawanych darowizn. Żadna ze skontrolowanych fundacji nie posiadała jakichkolwiek regulacji dotyczących procedur zakupowych, co umożliwiało fundacjom dowolność w wydatkowaniu środków bez przestrzegania zasad konkurencyjności i przejrzystości.

Sprawozdania merytoryczne oraz finansowe sporządzane przez fundacje były zgodne z wymaganiami określonymi w *rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 maja 2001 r. w sprawie ramowego zakresu sprawozdania z działalności fundacji*²³. Sprawozdania te spełniały wymogi formalne określone w powołanym rozporządzeniu, niemniej jednak w ocenie NIK, ich znacząca ogólnikowość, nie dawała wystarczającej informacji zarządczej, na podstawie której możliwe było dokonanie rzetelnej weryfikacji i oceny działalności statutowej fundacji. Ocena taką utrudnia również brak korelacji pomiędzy sprawozdaniami finansowymi i merytorycznymi.

²³ Dz. U. z 2020 r., poz. 36.

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę, na udzielane przez KGHM Polska Miedź SA²⁴ gminom położonym na obszarze działalności tej spółki wsparcia finansowego m.in. w formie darowizn, które w swoim zakresie merytorycznym, budziły wątpliwości zarówno NIK, jak i radcy prawnego świadczącego pomoc prawną dla KGHM, co do rzeczywistej intencji darczyńcy względem obdarowanego, a tym samym co do charakteru prawnego przekazanych środków. W ocenie NIK, zakres oraz poziom udzielanego przez KGHM gminom wsparcia, mógł stawiać tę spółkę w uprzywilejowanej pozycji gospodarczej w porównaniu z innymi przedsiębiorcami.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła działalność pięciu skontrolowanych urzędów gmin, w zakresie pokrywania kosztów przez inne podmioty, związanych z uchwalaniem studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Stwierdzone nieprawidłowości związane były z przekazywaniem przez KGHM środków pieniężnych gminom, np. w postaci darowizn, w celu podjęcia określonych działań z zakresu władztwa administracyjnego (planistycznego), w tym niezgodnym z prawem przyjmowaniem zwrotów kosztów uchwalenia studium oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W ocenie NIK umowy te nie miały podstawy w *upzp* oraz godziły w swobodę i w obiektywizm planistyczny urzędów gmin, gwarantowane tą ustawą. Przyjmowane przez gminy korzyści materialne za przeprowadzenie zmian w studiach oraz *mpzp* nosiły cechy mechanizmu o charakterze korupcyjnym.

²⁴ Dalej: KGHM.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Znaczący wzrost wydatków na sponsoring i darowizny

W latach 2017–2021 skontrolowane dziewięć spółek z udziałem Skarbu Państwa na sponsoring przeznaczyło łącznie 794,8 mln zł, przy czym wydatki na działalność sponsoringową w 2021 roku (228,6 mln zł) wzrosły w stosunku do 2017 r. ponad dwukrotnie (111,5 mln zł). Na darowizny spółki te przeznaczyły w tym okresie łącznie 840,2 mln zł. W 2017 r. spółki przeznaczyły na ten cel 166,5 mln zł, a w 2020 r. aż 229,7 mln zł. Przy czym większość tych darowizn stanowiły środki finansowe przekazywane fundacjom utworzonym przez te spółki. W okresie objętym kontrolą fundacje otrzymały 680,6 mln zł, przy czym 528,1 mln zł przeznaczono dla fundacji powołanych przez te spółki, a 152,5 mln zł dla Polskiej Fundacji Narodowej. W wyniku niniejszej kontroli, NIK nie stwierdziła istotnych nieprawidłowości dotyczących udzielania darowizn w ośmiu z dziewięciu skontrolowanych spółek. [str. 17, 25–26]

Nielegalne finansowanie procedur planistycznych w gminach

KGHM, w okresie objętym kontrolą przekazywał pięciu gminom, tj.: Żukowice, Gaworzyce, Polkowice, Rudna i Grębocice, środki finansowe na podstawie zawartych z nimi porozumień. Porozumienia te regulowały sposób i formę prowadzenia procedur planistycznych związanych ze zmianą lub uchwaleniem studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Dokonywanie zmian tych dokumentów przez ww. gminy, przeprowadzane było w związku z potrzebą realizacji inwestycji celu publicznego przez KGHM, tj. prowadzeniem działalności górniczej na obszarach tych gmin. Spółka zawierała powyższe porozumienia mimo posiadania wewnętrznej opinii prawnej, zgodnie z którą powyższe działanie spółki należało uznać za nieprawidłowe, w szczególności opinia poddawała w wątpliwość legalność takich działań, zarówno co do charakteru zawieranych umów, jak i możliwości skutecznego wywiązania się gmin z zawieranych umów.

Kontrole krzyżowe przeprowadzone w ww. urzędach gmin, wykazały nieprawidłowości związane z naruszeniem procedur planistycznych. Porozumienia pomiędzy samorządami a KGHM, zawarte zostały z naruszeniem przepisów o *planowaniu*, w szczególności w zakresie finansowania przez KGHM poszczególnych elementów procesu dokonywania zmian w planach zagospodarowania przestrzennego, jak też w zakresie uzależniania otrzymania przez gminy środków finansowych z KGHM, od zrealizowania przez gminy określonych czynności z zakresu władztwa planistycznego.

W ocenie NIK, zawieranie przez gminy porozumień z podmiotem gospodarczym, w których gminy oddają część swojego władztwa planistycznego temu podmiotowi, przerzucając na niego koszty związane ze zmianami *studium* oraz *mpzp*, nie tylko że było niezgodnie z przepisami *ustawy o planowaniu*, ale otrzymując wręcz wielomilionowe wsparcie od tego podmiotu, stawiają ten podmiot w uprzywilejowanej sytuacji, w porównaniu do innych podmiotów gospodarczych, które nie mają takich możliwości finansowych. Z tytułu zawartych porozumień, gminy te otrzymały łącznie ponad 130,9 mln zł. [str. 43–45]

W ocenie NIK skontrolowane spółki nie sprawowały faktycznego nadzoru nad powołanymi przez nie fundacjami. Wykorzystywały one co prawda statutowe możliwości do powoływania swoich przedstawicieli do organów fundacji, tj. do Rad Fundacji, a co za tym idzie do powoływania zarządów fundacji, jednak faktyczny nadzór spółek nad działalnością tych fundacji sprowadzał się w praktyce do powołania swojego przedstawiciela do rady fundacji oraz otrzymania sprawozdania merytorycznego i finansowego. Sposób wydatkowania przez fundacje otrzymanych od spółek środków finansowych, pozostawał więc praktycznie poza jakąkolwiek kontrolą i nadzorem tych spółek. Brak skutecznego i efektywnego nadzoru prowadził m.in. do posiadania znacznych nadwyżek finansowych przez część fundacji oraz braku realizacji lub niepełnej realizacji części projektów.

Nieefektywny i nieskuteczny nadzór spółek nad fundacjami

Należy podkreślić, że o ile działalność sponsoringowa w kontrolowanych spółkach, podlegała ściśle określonym procedurom oraz monitorowaniu uzyskanych efektów z tytułu poniesionych wydatków na działalność sponsoringową, to środki przekazywane na działalność fundacji, nie podlegały praktycznie żadnemu monitoringowi sposobu ich wykorzystania.

[str. 26–30]

Większość planów działalności fundacji zawierała jedynie opisy planowanych działań. Nie zawierały one natomiast żadnych wskaźników, które umożliwiałyby późniejszą ocenę stopnia ich realizacji. W ocenie NIK brak wskazywania w planach działalności, konkretnych do osiągnięcia rezultatów, w znacznej mierze utrudnia, a często wręcz uniemożliwia dokonanie oceny realizacji przez fundację zakresu planowanych projektów.

Niska wartość informacji zarządczej zawarta w planach działalności fundacji oraz w sprawozdaniach fundacji

Tylko jedna, spośród ośmiu skontrolowanych fundacji, mierzyła efektywność prowadzonych projektów oraz stopnia realizacji planowanych działań. Pozostałe fundacje nie tylko, że nie monitorowały, ale nawet nie planowały efektów, które mają być osiągnięte w ramach wspieranych przez nie projektów.

W dwóch, z ośmiu skontrolowanych fundacji, nie były realizowane projekty zatwierdzone przez Rady tych fundacji. W jednej z fundacji planowany kosztorys projektu został przekroczony o 216,2%, natomiast w innym kontrolowanym projekcie zrealizowano wydatki jedynie na poziomie 2,8% założonych kosztów.

NIK zwraca uwagę na brak zgodności układu prezentowanych danych w sprawozdaniach merytorycznych fundacji z układem w sprawozdaniach finansowych. Brak spójności pomiędzy tymi sprawozdaniem, a także brak dokonywania oceny stopnia i zakresu realizacji poszczególnych projektów przez fundacje powoduje, iż dokumenty te mają niespójny charakter, zawierają niską wartość informacji zarządczej, umożliwiającą dokonywanie oceny działalności fundacji, a tym samym efektywności wydatkowania środków, które spółki przeznaczają na wsparcie fundacji.

[str. 28–29, 32–33]

Znaczne nadwyżki finansowe fundacji

W ocenie NIK brak nadzoru przez spółki z udziałem Skarbu Państwa nad utworzonymi przez nie fundacjami, prowadził do sytuacji, w których fundacje te posiadały znaczne nadwyżki finansowe wolnych środków, których nie przeznaczały na bieżąco, na realizowane przez nie projekty. Przy czym posiadanie nadwyżek finansowych nie wynikało z żadnych długofalowych programów realizowanych przez te fundacje. Tego typu sytuacja występowała w trzech fundacjach. Fundacja PZU w latach 2017–2020 posiadała wolne środki na koniec poszczególnych lat w wysokości: 25,6 mln zł, 13,8 mln zł, 9,7 mln zł oraz 8,7 mln zł²⁵. Fundacja State of Poland na koniec 2020 r. w sprawozdaniu finansowym wykazywała inwestycje krótkoterminowe w wysokości 38,9 mln zł, a na koniec 2021 r. wolne środki w tej fundacji wyniosły ponad 26,2 mln zł²⁶. Natomiast w Fundacji Most the Most wolne środki na koniec 2021 r. wynosiły 7,5 mln zł²⁷. Nadwyżki finansowe tych fundacji wynikały w znacznej mierze z braku realizacji zaplanowanych działań. Pomimo tych nadwyżek, fundacje występowały do fundatorów o przyznanie kolejnych dotacji, które fundatorzy udzielali. NIK zwraca też uwagę, na znaczne różnice w kosztach własnych działalności fundacji. Jak wynika ze sprawozdań finansowych np. w 2021 r. w Fundacji Empiria i Wiedza koszty ogólnego zarządu stanowiły aż 76,7% kosztów działalności statutowej. W przypadku Fundacji Most the Most współczynnik ten wyniósł 76,3%, w sytuacji gdy w Fundacji BGK, koszty te stanowiły w okresie objętym kontrolą średnio 5,2%. NIK nie znajduje racjonalnego uzasadnienia dla finansowania kolejnych nowo powoływanych fundacji, szczególnie przy tak wysokich kosztach działalności statutowej. [str. 27–28]

Udaremnianie kontroli przez spółki i fundacje

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania dziesięciu spółek z bezpośrednim lub pośrednim udziałem Skarbu Państwa oraz fundacji utworzonych przez te spółki, w wyniku których spółki te lub fundacje udaremniały rozpoczęcie kontroli lub jej dokończenie. Działanie to stanowiło naruszenie konstytucyjnego oraz ustawowego prawa NIK do kontroli podmiotów w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa, a w szczególności działają z udziałem państwa, korzystają z mienia państwowego (art. 2 ust. 3 pkt 4 *ustawy o NIK*). W związku z udaremnianiem przez te podmioty kontroli, Najwyższa Izba Kontroli złożyła do organów ścigania dziesięć zawiadomień o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa z art. 98 *ustawy o NIK*, który dotyczy utrudniania i udaremniania przeprowadzenia kontroli²⁸. Wykaz podmiotów, które były przewidziane do kontroli przedstawiony został

²⁵ Dane ze sprawozdań finansowych Fundacji PZU.

²⁶ Fundatorem tej Fundacji jest BGK. Dane ze sprawozdania finansowego Fundacji State of Poland.

²⁷ Fundatorem tej Fundacji jest BGK. Dane ze sprawozdania finansowego Fundacji Most the Most.

²⁸ Tj. Odnośnie sześciu spółek z udziałem Skarbu Państwa: PKN ORLEN SA, ENERGA SA, Sigma Bis SA, PGNiG SA, Alior Bank SA, Link4 Towarzystwo Ubezpieczeń SA oraz czterech fundacji, w których fundatorami są spółki z udziałem Skarbu Państwa: Fundacja ORLEN, Fundacja ENERGA, Fundacja BGK im. J.K. Steczkowskiego, Fundacja PGNiG im. I. Łukasiewicza oraz Polska Fundacja Narodowa – w ramach kontroli S/20/004/KGP – *Działalność Polskiej Fundacji Narodowej*.

w załączniku 6.2 *Wykaz ocen kontrolowanych jednostek*. Należy zaznaczyć, że praktycznie we wszystkich spółkach z udziałem SP, które były przewidziane do kontroli NIK przeprowadzała już w latach poprzednich kontrole.

Brak realizacji ustawowych uprawnień NIK, prowadzi do sytuacji, iż Sejm RP, Prezes Rady Ministrów, jako organ sprawujący nadzór właścicielski nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa, jak i całe społeczeństwo, pozbawiani są rzetelnej, merytorycznej i bezstronnej oceny działalności spółek z udziałem Skarbu Państwa. NIK zwraca uwagę, iż to właśnie Prezes Rady Ministrów, jak też inni ministrowie wykonujący prawa Skarbu Państwa z tytułu posiadanych w spółkach akcji oraz udziałów, powinni być szczególnie zainteresowani, przeprowadzaniem kontroli przez NIK w tych podmiotach, w celu zapewnienia jak najlepszego nadzoru nad majątkiem państwowym.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia również działania Polskiej Fundacji Narodowej, która od 2020 r. uniemożliwia Najwyższej Izbie Kontroli przeprowadzenie czynności kontrolnych i dokonanie oceny jej działalności.

Najwyższa Izba Kontroli czynności kontrolne w PFN rozpoczęła 12 listopada 2020 r. Jednakże PFN po okresie przekazywania w sposób opieszwały materiałów o charakterze ogólnym lub ogólnodostępnym ostatecznie uniemożliwiła przekazanie żądanych przez NIK dokumentów, dotyczących jej statutowej działalności, które były niezbędne do dokonania oceny działalności tej Fundacji.

W odniesieniu do wszystkich podmiotów, które udaremniły przeprowadzenie czynności kontrolnych, NIK skierowała do organów ścigania zawiadomienia o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa z art. 98 *ustawy o NIK*, tj. utrudnianiu lub udaremnieniu przeprowadzenia kontroli. [str. 41–42]

Ponieważ działalność sponsoringowa, nie jest regulowana przepisami powszechnie obowiązującymi, spółki posiadały swobodę w zakresie kształtowania swojej polityki sponsoringowej oraz jej prowadzenia. W większości regulacje te zawierały rekomendacje zawarte w tzw. *kodeksie dobrych praktyk* opracowanym w 2016 r. przez ówczesnego Ministra Skarbu Państwa. Spośród dziewięciu skontrolowanych spółek, tylko jedna (ze 100% udziałem Skarbu Państwa) nie wprowadziła żadnych regulacji w tym zakresie, przy czym na ich brak NIK wskazywała już w trakcie wcześniejszej kontroli i wnioskowała o ich wprowadzenie²⁹. W dwóch spośród ośmiu spółek, które wprowadziły zasady polityki sponsoringowej, zasady te nie były w pełni przestrzegane. Spółki te prowadziły bowiem działalność sponsoringową, pomimo ujemnego wyniku operacyjnego. W innej spółce nastąpiło znaczne przekroczenie zakładanego planu działalności sponsoringowej, co według wyjaśnień spółki było wynikiem zawarcia dodatkowej umowy sponsoringowej ze znanym polskim sportowcem³⁰. [str. 17–19]

Przestrzeganie zasad polityki sponsoringowej

²⁹ Tj. kontroli P/17/021 *Wydatki spółek z udziałem Skarbu Państwa na działalność sponsoringową, medialną i usługi doradcze*.

³⁰ Spółka odmówiła ujawnienia nazwisk sponsorowanych sportowców.

Pozytywne efekty działalności sponsoringowej

Spółki, które wprowadziły wewnętrzne regulacje dotyczące działalności sponsoringowej, prowadziły monitoring efektywności prowadzonego sponsoringu. W ocenie NIK przyjęte przez spółki metody oceny efektywności prowadzonych działań sponsoringowych, zapewniały efektywność i gospodarność wydatkowanych na ten cel środków. Spółki, które przeznaczały duże środki na sponsoring korzystały z usług wyspecjalizowanych firm do przeprowadzenia oceny wzrostu wartości marki sponsora lub odpowiednika ekwiwalentu reklamowego. Spółki dysponowały materiałami od sponsorowanych podmiotów, które pozwalały na ocenę realizacji tych umów, co do zakresu przedmiotowego. [str. 20–21]

Wybór usług prawnych i doradczych z wyłączeniem stosowania zasad przetargowych

Skontrolowane spółki, co do zasady, przestrzegały wewnętrznych zasad zawierania umów na usługi doradcze, prawne oraz medialne. Należy jednak podkreślić, iż większość tego rodzaju umów, na podstawie wewnętrznych regulacji przyjętych w tych spółkach była wyłączona ze stosowania procedur przetargowych. Spółki uzasadniały te wyłączenia, koniecznością zakupu usług specjalistycznych, wymagających konkretnej wiedzy i doświadczenia od podmiotów, którym te usługi są zlecane. Zdaniem kontrolowanych podmiotów, przy tego typu wymaganiach, dokonanie oceny potencjalnych ofert, jest praktycznie niemożliwe, ze względu na brak porównywalności np. posiadanego doświadczenia, czy też oceny wiedzy zatrudnianych ekspertów wykonujących usługi doradcze. [str. 23]

Nieprawidłowości w obszarze usług prawnych

Stwierdzone nieprawidłowości w obszarze usług prawnych, dotyczyły głównie braku obowiązku dokumentowania wykonanych usług, w szczególności braku obowiązku rozliczenia czasu pracy lub udokumentowania wykonanej usługi. W ocenie NIK, stwarza to zagrożenie wypłacenia wynagrodzenia, za zadania, które w rzeczywistości mogły nie być wykonane przez zleceniobiorców. Wystąpiły również przypadki niezawierania w umowach szczegółowych zapisów dotyczących kar umownych, za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy. Ogólne odwołanie się w umowach do kar, na podstawie przepisów kodeksu cywilnego, może znacznie utrudniać dochodzenie kar za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy. Tego typu nieprawidłowości NIK stwierdziła w trzech skontrolowanych spółkach. [str. 23]

Realizacja celów statutowych fundacji

W pięciu spośród ośmiu skontrolowanych fundacji, nie stwierdzono nieprawidłowości związanych z uchwalaniem rocznych planów finansowych oraz rocznych planów działalności. W trzech przypadkach fundacje nie przygotowały planu finansowego na dany rok, zgodnie z wymaganiami statutowymi tych fundacji. Plany działalności merytorycznej fundacji, w znacznej większości nie zawierały mierzalnych wskaźników, które by pozwalały na ocenę zakresu realizacji tych planów. W żadnej ze skontrolowanych fundacji nie było również planów wieloletnich. Wielokrotnie również plany działalności merytorycznej, nie były skorelowane z planami finansowymi. W ocenie NIK jest to o tyle istotne, iż plany działalności fundacji na poszczególne lata, z reguły stanowią podstawę do wnioskowania do fundatorów o udzielenie darowizny na działalność statutową na dany rok. [str. 31–33]

Wewnętrzne procedury dotyczące dokumentowania przyznawania przez fundacje wsparcia różnym podmiotom w ocenie NIK, nie zapewniają przejrzystości zasad udzielania wsparcia. Fundacje nie dokumentują oceny składanych wniosków, w szczególności w przypadku ich negatywnej oceny. W dwóch spośród ośmiu skontrolowanych fundacji, wystąpiły przypadki udzielania wsparcia podmiotom, które nie spełniały określanych przez fundacje wymagań, niezbędnych do uzyskania pomocy. [str. 32–34]

Brak przejrzystości udzielania wsparcia przez fundacje – praktyczna dowolność w przyznawaniu wsparcia

Wszystkie skontrolowane fundacje przygotowywały sprawozdania merytoryczne za lata 2017–2021 – zgodnie z *ustawą o fundacjach* i rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 maja 2001 r. w *sprawie ramowego zakresu sprawozdania z działalności fundacji*. Sprawozdania te były przekazywane odpowiednim ministrom nadzorującym poszczególne fundacje. Fundacje realizowały obowiązek upubliczniania sprawozdań ze swojej działalności. Podkreślić przy tym należy, że warunkiem wystarczającym do spełnienia tego obowiązku, jest umożliwienie zapoznania się z tymi sprawozdaniami w siedzibie danej fundacji. Jednak zdaniem NIK dobrą praktyką, w dobie społeczeństwa informacyjnego, powinno być publikowanie tych sprawozdań, na stronach internetowych poszczególnych fundacji. [str. 31]

Realizacja obowiązków sprawozdawczych przez fundacje

4. WNIOSKI

Wniosek do Ministra Sprawiedliwości w sprawie braku korelacji pomiędzy sprawozdaniami merytorycznymi a finansowymi fundacji

W związku z ustaleniami niniejszej kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wnosi do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie działań w celu zmiany rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 grudnia 2022 r. w sprawie jednolitego wzoru formularza sprawozdania z działalności fundacji³¹ w sposób zapewniający korelację danych zawartych w tym sprawozdaniu, z danymi zawartymi w sprawozdaniu finansowym. Dane zawarte w tych sprawozdaniach powinny być prezentowane w sposób przejrzysty i jednoznaczny, niepozostawiający u odbiorcy wątpliwości w ich interpretacji, np. poprzez zapewnienie zgodności układu prezentowanych danych w sprawozdaniu merytorycznym z układem w sprawozdaniu finansowym. Ponadto rozporządzenie powinno zostać uzupełnione o załącznik zawierający wzór sprawozdania merytorycznego w odniesieniu do prezentowanych danych finansowych wraz z instrukcją wypełniania.

Nowe rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości stanowi transpozycję elementów, które były zawarte w rozporządzeniu z 8 maja 2001 r. w sprawie ramowego zakresu sprawozdania z działalności fundacji³², do jednolitego wzoru formularza. Wzór sprawozdania z działalności fundacji zawiera wprawdzie elementy – dane finansowe wymagane powyższym rozporządzeniem, niemniej jednak sposób ich prezentacji jest nieczytelny, w układzie różniącym się od układu prezentowanego w sprawozdaniu finansowym. W konsekwencji w oparciu o prezentowane w sprawozdaniu z działalności dane finansowe nie można przeprowadzić kompleksowej analizy osiągniętych przychodów i kosztów poniesionych przez fundacje.

Ustalenia niniejszej kontroli wskazują na brak rzeczywistego nadzoru nad środkami przekazywanymi przez spółki z udziałem Skarbu Państwa utworzonym przez nie fundacjom.

Wniosek do Prezesa Rady Ministrów

Celowym jest również wprowadzenie w *Zasadach nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa* postanowień zobowiązujących Rady Nadzorcze oraz Zarządy spółek do aktywnego monitorowania działalności fundacji, w których spółki te są fundatorami, w szczególności w zakresie ich gospodarki finansowej oraz realizowanych celów statutowych tych fundacji i realizowanych przez nie projektów/programów.

Wniosek do zarządów spółek z udziałem Skarbu Państwa

W związku z powyższym konieczne jest wzmocnienie nadzoru nad fundacjami, w których spółki z udziałem Skarbu Państwa są fundatorami, w szczególności poprzez prowadzenie analiz rzeczywistego zapotrzebowania fundacji na środki finansowe niezbędne do realizacji zaplanowanych projektów. W wyniku braku tego nadzoru, fundacje często dysponowały znacznymi nadwyżkami wolnych środków finansowych, w związku z brakiem realizacji części zaplanowanych projektów.

³¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 2791.

³² Dz. U. z 2020 r. poz. 36.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Ustanawianie i przestrzeganie zasad działalności sponsoringowej, ponoszenia wydatków na usługi medialne, prawne i konsultingowe oraz gospodarność wydatkowania środków w tych obszarach

NIK pozytywnie ocenia wprowadzenie przez skontrolowane spółki zasad i procedur działalności sponsoringowej. Tylko jedna spośród dziewięciu skontrolowanych spółek, nie wprowadziła żadnych zasad dotyczących udzielania sponsoringu. Podstawą wprowadzonych przez spółki wewnętrznych uregulowań dotyczących działalności sponsoringowej, były tzw. *dobre praktyki* opracowane w 2016 r., przez ówczesnego Ministra Skarbu Państwa. W dwóch spółkach wprowadzone zasady nie były przestrzegane.

Zakup usług medialnych, prawnych oraz doradczych, podlegał wewnętrznym zasadom, aczkolwiek w większości zakupy tych usług były wyłączone z ogólnych procedur zakupowych.

W kontrolowanym okresie nastąpił ponad dwukrotny wzrost wydatków na działalność sponsoringową oraz znaczny wzrost środków przekazywanych na darowizny. Natomiast w okresie tym wydatki na zakup usług prawnych, doradczych oraz medialnych pozostawały na podobnym poziomie.

5.1.1. Ogólna charakterystyka działalności sponsoringowej

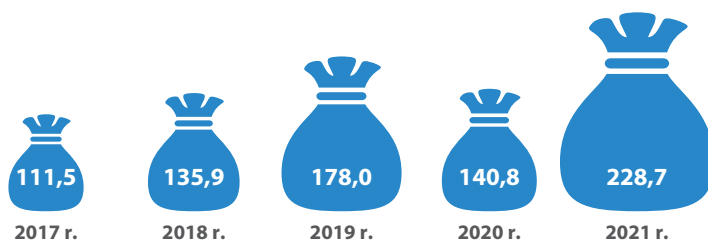
W latach 2017–2021 wszystkie dziewięć skontrolowanych spółek prowadziło działalność sponsoringową. Wspierały one kluby i związki sportowe, poszczególnych polskich sportowców, wydarzenia kulturalne, artystyczne i sportowe, a także różnego rodzaju kongresy ekonomiczne.

W kontrolowanym okresie nastąpił ponad dwukrotny wzrost wydatków spółek z udziałem Skarbu Państwa na działalność sponsoringową tj. ze 111,5 mln zł w 2017 r. do 228,7 mln zł w roku 2021. W okresie tym spółki zawarły łącznie 3369 umów sponsoringowych, na realizację których wydano 794,8 mln zł.

W ramach przeprowadzonych kontroli, zbadano łącznie 53 umowy sponsoringowe, na które spółki wydatkowały 331,3 mln zł.

Wzrost wydatków na sponsoring

Infografika nr 1
Wydatki na sponsoring (mln zł)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

5.1.2. Zasady działalności sponsoringowej oraz ich przestrzeganie

Wewnętrzne regulacje spółek

Próby uregulowania działalności sponsoringowej spółek, w których Skarb Państwa posiada bezpośrednie lub pośrednie władztwo korporacyjne, podejmowane były przez różnych ministrów, sprawujących nadzór nad tymi spółkami już od 2009 r. W okresie objętym kontrolą, dokumentem stanowiącym punkt odniesienia w tym zakresie, były tzw. *dobre praktyki* opracowane w 2016 r. przez Ministra Skarbu Państwa. Rekomendowały one m.in. prowadzenie działalności sponsoringowej tylko w sytuacji, gdy dana spółka w roku poprzedzającym prowadzenie działalności sponsoringowej osiągnęła dodatni zysk operacyjny oraz dysponowała wolnymi środkami finansowymi. Dokument ten stanowił jednak dla spółek z udziałem SP tylko i wyłącznie rekomendację, a wprowadzenie tych zasad, uzależnione było ostatecznie od decyzji organów tych spółek.

Brak strategii i zasad polityki sponsoringowej

W okresie objętym kontrolą tylko jedna ze spółek objętych niniejszą kontrolą, nie wprowadziła żadnych regulacji dotyczących działalności sponsoringowej. Negatywną ocenę NIK w tym zakresie, wzmacnia fakt, iż już w 2017 r. po przeprowadzeniu kontroli P/17/021 *Wydatki spółek z udziałem Skarbu Państwa na działalność sponsoringową, medialną i usługi doradcze* wnioskuje do tej spółki o wprowadzenie regulacji w tym zakresie. Należy podkreślić, iż ocena ta dotyczy spółki ze 100% udziałem SP.

W ocenie NIK negatywny wpływ na prowadzenie przez tę Spółkę działalności sponsoringowej oraz podejmowanie innych działań służących promocji jej wizerunku oraz spółek z Grupy Kapitałowej (obejmujących m.in. zakup usług medialnych i udzielanie darowizn) miał brak określenia kierunków i celów tej działalności w dokumentach określających strategię i politykę działalności tej Spółki. Informacji takich nie zawierały jej Strategie na lata 2016–2020 i 2021–2025. Natomiast dokumenty, w których miało to zostać określone, tj. strategia CSR oraz polityka komunikacyjno-marketingowa w ramach Grupy Kapitałowej, nie zostały opracowane i wdrożone do stosowania do czasu zakończenia kontroli NIK. Zdaniem NIK brak przyjęcia tych dokumentów utrudniał planowanie i koordynowanie podejmowanych działań na rzecz realizacji zadań określonych w Strategiach dotyczących budowania pozytywnego wizerunku tej spółki, jak i całej Grupy Kapitałowej oraz wzrostu zaangażowania w obszarze CSR, co w konsekwencji prowadzi do wydatkowania środków na ten cel w sposób mało efektywny lub wręcz niegospodarny.

Przy zawieraniu umów, których przedmiotem był udział tej Spółki i spółek z Grupy Kapitałowej w różnego rodzaju wydarzeniach, Spółka odstępowała od stosowania trybów udzielania zamówień publicznych określonych w Instrukcji udzielania zamówień. We wnioskach zakupowych powoływała się na postanowienia Instrukcji, zgodnie z którymi jej przepisów nie stosuje się do zamówień, których przedmiotem są obligatoryjne opłaty wynikające z udziału w konferencjach, seminariach, grupach roboczych, spotkaniach, uiszczane na rzecz jednego organizatora. Natomiast przedmiotem umów były usługi sponsoringowe (promocyjno-reklamowe) na rzecz tej spółki oraz innych spółek z Grupy Kapitałowej,

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

obejmujące m.in. występowanie ww. podmiotów w roli sponsorów strategicznych lub partnerów różnego rodzaju wydarzeń (tj. konferencji, forów) oraz udział ich przedstawicieli w tych wydarzeniach.

Taki tryb postępowania Spółki stwierdzono w dwóch z trzech umów sponsoringowych objętych kontrolą NIK, jak również w przypadku wniosków zakupowych stanowiących podstawę do zawarcia przez Spółkę:

- ośmiu innych umów sponsoringowych, objętych dodatkowymi badaniami kontrolnymi NIK w tym zakresie, których przedmiotem były podobne świadczenia;
- jednej z trzech wybranych do kontroli NIK umów na zakup usług medialnych o charakterze promocyjno-reklamowym, której postanowienia przewidywały dodatkowo nadanie Spółce tytułu patrona serwisu internetowego prowadzonego przez wykonawcę tej umowy.

W odniesieniu do ww. sytuacji NIK zauważa, że w przypadku umów sponsoringowych obligatoryjne opłaty z tytułu bezpośredniego udziału przedstawicieli Spółki i innych spółek z Grupy Kapitałowej w wydarzeniach, których dotyczyły te umowy, stanowiły jedynie niewielki udział w całości wydatków ponoszonych przez te podmioty na realizację ww. umów. Natomiast dominujący udział stanowiły wydatki na promocję i reklamę działalności tych podmiotów podczas przedmiotowych wydarzeń. W ocenie NIK do tego rodzaju wydatków nie mogą być stosowane przywołane wyżej postanowienia Instrukcji udzielania zamówień przez tę Spółkę. Nie zmienia tej oceny fakt, że umowy w tym zakresie mogły być zawarte tylko z jednym podmiotem, tj. z organizatorem wydarzeń.

W dwóch spośród dziewięciu skontrolowanych spółek, nie przestrzegano wewnętrznych regulacji dotyczących ich działalności sponsoringowej.

Naruszenie
wewnętrznych zasad
polityki sponsoringowej

Przykłady

W jednej ze spółek z sektora energetycznego w latach 2019–2021 zawarto łącznie 157 umów sponsoringowych na łączną kwotę 34,0 mln zł niezgodnie z obowiązującymi w tej Spółce „Zasadami działalności sponsoringowej”. Zgodnie z zasadami działania w tym obszarze mogły być podejmowane przez Spółkę wyłącznie w przypadku, gdy w roku obrotowym poprzedzającym podjęcie takich działań Spółka odnotowała zysk operacyjny, a w dniu podpisania stosownych umów posiadała wolne środki na rachunku bieżącym.

Spółka ta, pomimo odnotowania w latach 2018–2019 straty z działalności operacyjnej w wysokości 144,6 mln zł oraz 113,8 mln zł (przy jednoczesnym zysku netto), prowadziła działalność sponsoringową. W latach 2019–2020 zawarto 100 umów sponsoringowych na łączną kwotę 23,2 mln zł. Natomiast w roku 2020 Spółka ta wykazała stratę z działalności operacyjnej (191,1 mln zł) oraz ujemny wynik finansowy (3 356,8 mln zł). Pomimo tego w 2021 r. zawarła 57 umów sponsoringowych na łączną kwotę 11,8 mln zł.

Spółka z sektora przemysłowego w latach 2017–2019 planowała działalność sponsoringową nie zamieszczając harmonogramów realizacji poszczególnych działań sponsoringowych. Było to niezgodne z przyjętymi w tej spółce zasadami Polityki Sponsoringowej, bowiem plan działań sponsoringowych wraz z budżetem stanowił integralną część Planu Komunikacji i powinien być przedkładany Zarządowi tej Spółki nie później niż do 15 listopada roku poprzedzającego rok obrotowy objęty Planem. Plan działań sponsoringowych powinien być zawierać w szczególności harmonogram realizacji danego działania sponsoringowego.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Spółka ta, pomimo ujemnego wyniku finansowego w 2016 r. (4085,0 mln zł), prowadziła w 2017 r. działalność sponsoringową, co było również niezgodne z jej wewnętrznymi zasadami prowadzenia działalności sponsoringowej. Wydatki na działalność sponsoringową tej Spółki w 2017 r. wyniosły prawie 10 mln zł.

W jednej ze spółek sektora finansowego w latach 2017–2019 zawierano umowy sponsoringowe z przekroczeniem od ok. 10 do 20% limitu zaplanowanych na ten cel środków. Natomiast w roku 2021 w Spółce tej przekroczone zaplanowany na ten rok budżet wydatków sponsoringowych ponad pięciokrotnie. Spółka uzasadniała tak wysoki poziom przekroczenia zaplanowanych wydatków, zawarciem umowy sponsoringowej ze znanym polskim sportowcem.

W ocenie NIK, wprowadzenie przez spółki wewnętrznych uregulowań stanowi zobowiązanie do przestrzegania tych zasad. Ponieważ uregulowania te są uregulowaniami korporacyjnymi, to nie ma żadnych przeszkód, aby zawierały one również możliwość odstąpienia od nich w określonych okolicznościach, po uzyskaniu stosownych zgód korporacyjnych.

5.1.3. Mierzenie oraz osiąganie efektów działalności sponsoringowej

Niedokonywanie oceny efektów działalności sponsoringowej

W trzech spośród dziewięciu skontrolowanych spółek nie dokonywano oceny efektów działalności sponsoringowej. W pozostałych sześciu spółkach ocena działalności sponsoringowej, dokonywana była w różnych formach, z reguły uzależnionych od zakresu udzielanego sponsorowanemu wsparcia lub rodzaju sponsorowanego przedsięwzięcia. Ze względu na wysokie koszty badań w tym zakresie, oceny efektów sponsoringowych dokonywane były przez niezależne, zewnętrzne podmioty tylko w przypadku dużych projektów sponsoringowych. Minimalnym sposobem oceny efektu przedsięwzięcia sponsoringowego, było przedłożenie przez sponsorowanego sprawozdania z realizacji warunków umowy sponsorskiej. Tylko w jednej z dziewięciu Spółek stwierdzono przypadki zawierania umów sponsoringowych pomimo, iż wstępne analizy wskazywały na brak uzyskania dodatnich efektów, w stosunku do poniesionych wydatków.

W jednym przypadku nie dokonywano oceny poszczególnych działań sponsoringowych, a tylko ogólną ocenę udzielanego sponsoringu. W dwóch skontrolowanych spółkach, które w okresie objętym kontrolą, na działalność sponsoringową przeznaczyły 211,6 mln zł, nie dokonywano oceny efektywności udzielanego sponsoringu. Przy czym jedna z tych Spółek nie dokonywała żadnej oceny działalności sponsoringowej w całym okresie objętym kontrolą. Spółka ta nie wprowadziła również żadnych zasad dotyczących udzielania sponsoringu. Druga z tych spółek nie dokonywała oceny efektywności działań sponsoringowych w latach 2017–2018, a od 2019 roku Rada Nadzorcza, raz w roku otrzymywała informację na temat oceny „efektywności działań sponsoringowych” zawierającą liczbę umów sponsoringowych zawartych w roku, którego sprawozdanie dotyczy oraz procent niewykonania umów sponsoringowych, a także procent ekwiwalentności dla umów powyżej 100,0 tys. zł netto. Ocena efektywności działań sponsoringowych oparta była na raportach przedstawianych przez kontrahentów. Sumaryczny ekwiwalent umów sponsoringowych powyżej 100,0 tys. zł netto był wyliczany jako suma prognozowanych ekwiwalentów przedstawianych przez Sponsorowanych przed podpisaniem danej umowy.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Rozliczenie takiej umowy warunkowane było przedstawieniem kompletnej dokumentacji potwierdzającej realizację świadczeń i na tej podstawie przyjmowano, że prognozowany ekwiwalent został osiągnięty. Nie było to weryfikowane przez podmioty zewnętrzne na zlecenie Spółki, gdyż celem tej Spółki nie było uzyskanie określonego ekwiwalentu, tylko zakup usług gwarantujących wzmacnianie jej pozytywnego wizerunku.

Szczególne zasady działalności sponsoringowej, a tym samym oceny ich realizacji obowiązywały w spółce Totalizator Sportowy, który jako sponsor generalny Polskiego Komitetu Olimpijskiego, prowadził działania sponsoringowe, we współpracy z PKOL. Wybór PKOL jako wykonawcy działań sponsoringowych, wynikał z genezy powstania i funkcjonowania Totalizatora Sportowego, która była ściśle związana ze sportem i w ramach prowadzonej działalności wspierała sport. Spółka ta bowiem od 65 lat realizuje jeden parasolowy projekt sponsoringowy³³, którym jest sponsoring Polskiego Komitetu Olimpijskiego i Polskiej Reprezentacji Olimpijskiej i który zasadniczo wyczerpuje całość działalności sponsoringowej Spółki.

W jednej ze spółek sektora przemysłowego, 40% skontrolowanych umów sponsoringowych nie zawierało prognozowanych szacunków efektywności podejmowanych działań sponsoringowych, co było niezgodne z obowiązującą w tej Spółce Polityką Sponsoringową. NIK negatywnie ocenia wprowadzone w tej Spółce zmiany w Polityce Sponsoringowej. Zrezygnowano bowiem z postanowień m.in. dotyczących zakazu prowadzenia działań sponsoringowych, których prognozowana efektywność lub ekwiwalent reklamowy są niższe od wartości umowy lub które są związane z działalnością polityczną, sporządzania okresowych planów działań sponsoringowych oraz szerokich analiz efektywności, w tym dokonywanych przez podmioty zewnętrzne. W efekcie przestano na sporządzaniu raz na pół roku informacji o działaniach sponsoringowych i raz do roku oceny efektywności działań sponsoringowych, za co odpowiedzialną uczyniono wewnętrzną jednostkę organizacyjną Spółki.

W innej spółce z sektora przemysłowego, trzy spośród siedmiu skontrolowanych umów sponsoringowych zawarto pomimo, iż przewidywany wskaźnik ROI³⁴ był poniżej 1,00, co oznaczało, iż udzielenie sponsoringu na te projekty, nie jest opłacalne pod względem ekonomicznym.

Zawieranie nieefektywnych umów sponsoringowych w dwóch spośród dziewięciu Spółek

Przykłady

W jednym z dwóch projektów sporządzona analiza opłacalności sponsoringu wydarzenia wykazała, że dla łącznej wartości pakietu świadczeń sponsoringowych wskaźnik ROI wyniósł 0,77. W związku z czym zarekomendowano zmniejszenie wnioskowanej kwoty sponsoringu o ok. 30%. W „Planie Promocji” na sfinansowanie tego wydarzenia zaplanowano zarekomendowaną niższą kwotę natomiast zawarta umowa faktycznie opiewała na kwotę pierwotnie planowaną. pomimo rekomendacji zmniejszenia kwoty.

³³ Tj. umowy określającej formy, zasady, warunki oraz inne główne elementy umów, które będą zawierane w przyszłości pomiędzy dwoma podmiotami.

³⁴ Z ang. *Return On Investment*. Zwrot z inwestycji marketingowej, w ujęciu ilościowy, pokazujący jak kampania sponsoringowa generuje przechody dla danego podmiotu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W „Planie Promocji” określono ROI na poziomie 1,03³⁵. Natomiast z raportu końcowego sponsorowanego przedsięwzięcia wynika, że ROI wyniósł 0,58.

W kolejnych dwóch umowach sponsoringowych dotyczących sponsorowania Polskiej sztuki za granicą, w jednym przypadku przeprowadzona ocena efektywności wskazywała na brak opłacalności sponsorowania przedsięwzięcia i w „Planie Promocji” nie zaplanowano środków finansowych na realizację tego wydarzenia. Przed przystąpieniem do projektu przeprowadzono ocenę jego efektywności, z której wynikało, że wskaźnik ROI wyniesie 0,86. W raporcie końcowym sponsorowanego przedsięwzięcia wykazano, że ROI wyniósł 0,94 i tym samym nie osiągnięto zwrotu z inwestycji (zysku z sponsorowanego projektu).

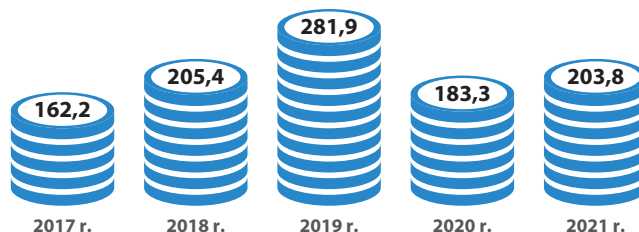
W kolejnym roku na tą samą imprezę w *Planie promocji* zaplanowano zawarcie umowy sponsoringowej pomimo, iż współczynnik zwrotu przewidziano na poziomie 0,72. Jednak zgodnie z raportem końcowym wskaźnik ROI wyniósł 3,60.

5.1.4. Umowy na usługi medialne, prawne oraz doradcze

W okresie objętym kontrolą wszystkie skontrolowane spółki dokonywały zakupu usług medialnych, prawnych oraz doradczych.

Na zakup usług medialnych w ramach zawartych 4656 umów wydatkowano łącznie 1036,7 mln zł. Przy czym w całym kontrolowanym okresie poziom wydatków na ten cel zawierał się w przedziale od 162,2 mln zł w 2017 r. do 281,9 mln zł w 2019 r. Kontrolą objęto 34 umowy na zakup usług medialnych na łączną kwotę 371,1 mln zł.

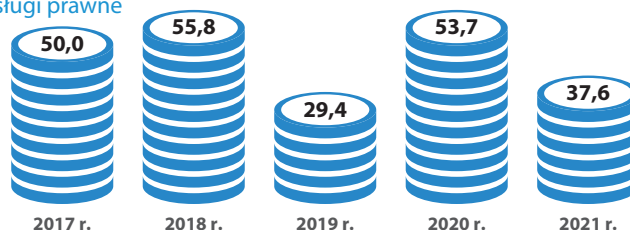
Infografika nr 2
Wydatki na usługi medialne



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Na zakup usług prawnych w ramach zawartych 1961 umów wydatkowano łącznie 226,5 mln zł. Przy czym w całym kontrolowanym okresie poziom wydatków na ten cel zawierał się w przedziale od 29,4 mln zł w 2019 r. do 55,8 mln zł w 2018 r. Kontrolą objęto 30 umów na zakup usług prawnych na łączną kwotę 48,5 mln zł.

Infografika nr 3
Wydatki na usługi prawne



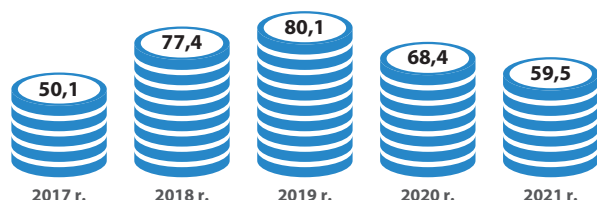
Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

³⁵ Przy założeniu wartości kategorii świadczeń w niższej wysokości.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Natomiast na zakup usług doradczych w ramach zawartych 1675 umów wydatkowano łącznie 335,4 mln zł. Przy czym w całym kontrolowanym okresie poziom wydatków na ten cel zawierał się w przedziale od 50,1 mln zł w 2017 r. do 80,1 mln zł w 2019 r. Kontrolą objęto 32 umowy na zakup usług doradczych na łączną kwotę 111,8 mln zł.

Infografika nr 4
Wydatki na usługi doradcze



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Wszystkie skontrolowane spółki posiadały opracowane wewnętrzne regulacje dotyczące procedur zakupowych. Regulacje te zawierały jednak szereg postanowień umożliwiających uzyskanie odpowiednich zgód korporacyjnych na odstąpienie od ich stosowania. Spośród skontrolowanych 92 umów na zakup usług medialnych, prawnych oraz doradczych, w 30 przypadkach skorzystano z postanowień umożliwiających wyłączenie stosowania wprowadzonych w tych spółkach procedur. Wyłączenia te dotyczyły 11 umów na usługi prawne, 11 umów na usługi doradcze oraz ośmiu umów na usługi medialne. We wszystkich tych przypadkach uzyskano odpowiednie zgody korporacyjne, zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie procedurami.

W dwóch spółkach umowy na świadczenie usług prawnych nie zawierały klauzul dotyczących zabezpieczenia zleceniodawcy przed nienależytym lub nieterminowym wykonaniem przez zleceniobiorcę umowy. Przy czym w jednej z tych spółek, dotyczyło to tylko jednej spośród trzech skontrolowanych umów, natomiast w drugiej, wszystkie trzy skontrolowane umowy nie zawierały takich klauzul.

Przedstawiany przez te spółki argument, mający stanowić uzasadnienie dla braku takich klauzul zabezpieczających, iż dochodzenie roszczeń możliwe jest na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów, w szczególności na podstawie art. 471 *Kodeksu cywilnego*, nie powinien uzasadniać ich braku. Bowiem w sytuacjach spornych, zapisy umowne mogą w dużej mierze ułatwić dochodzenie roszczeń za nienależyte lub nieterminowe wykonanie umowy.

NIK zwraca uwagę, iż Prezes Zarządu tej Spółki, w odpowiedzi z 30 stycznia 2018 r. na wystąpienie pokontrolne NIK z dnia 11 stycznia 2018 r. z kontroli dotyczącej wydatków spółek Skarbu Państwa na działalność sponsoringową, medialną i usługi doradcze, odnosząc się do analogicznych ustaleń kontroli NIK, poinformował, że w przygotowanych projektach umów, w tym umów na usługi doradcze, obligatoryjnie stosowane będą zapisy dotyczące zabezpieczenia interesu Spółki w przypadku nienależytego wykonania umowy.

Wewnętrzne regulacje
spółek

Niezrealizowany wniosek
pokontrolny NIK

Dobre praktyki

W okresie objętym kontrolą Minister Energii pismem z dnia 18 stycznia 2017 r. skierował do Spółki rekomendacje w zakresie zasad zlecenia usług doradczych. Po ich otrzymaniu PGE Polska Grupa Energetyczna SA dokonała weryfikacji umów dotyczących zakupu usług prawnych z uwzględnieniem wytycznych Ministra Energii i przyjęło rekomendowany model odnośnie wynagradzania za powyższy rodzaj usług, w szczególności w przypadku usług prawnych w zakresie prawa obcego, finansowego i bankowego.

Mierzenie i efekty zakupu usług medialnych, doradczych oraz prawnych

Zakup usług medialnych dokonywany był z różnym stopniem szczególności, przy czym najbardziej zaawansowane oceny kampanii medialnych, dokonywane były przez domy mediowe, które te kampanie prowadziły. Tylko dwie spółki z sektora przemysłowego nie dokonywały żadnej oceny zakupu usług medialnych.

Jedna ze spółek, która w okresie objętym kontrolą poniosła największe wydatki na zakup usług medialnych (ok. 40% ogółu wydatków wszystkich dziewięciu spółek na ten cel), 93,9% wydatków na zakup usług medialnych poniosła na kampanie reklamowe przeprowadzone za pośrednictwem wyspecjalizowanych domów mediowych, które dokonywały oceny efektywności prowadzonych kampanii reklamowych.

W pozostałych sześciu spółkach oceny działań medialnych dostosowywane były do rodzaju prowadzonych kampanii medialnych. W zależności od rodzaju i zakresu prowadzonych kampanii, ocena efektywności działalności medialnej była zakładana już podczas jej wyceny poprzez oszacowanie założeń wyników lub, w przypadku niektórych jednostek rozliczeniowych, efekty takie były gwarantowane. W przypadku reklamy prasowej, zakupione działania medialne i jej efekty były gwarantowane np. konkretną ilością reklam w danym dniu i nakładzie tytułów. W przypadku reklamy online jej wyniki były znane i gwarantowane na etapie planowania, gdyż dotyczyły zakupu ilości w jednostce rozliczeniowej efektywnościowej: CPM³⁶, CPC³⁷, CPA³⁸ itp. Zakupione działania w jednostce rozliczeniowej FF³⁹ były zakupione na konkretne dni, a efekty były kalkulowane i zależne od wielu czynników. W przypadku reklamy telewizyjnej zakupione ilości i konkretne kalkulacje były raportowane i mierzone przez zleceniobiorców zgodnie ze standardami rynkowymi, a wyniki przedstawiane według narzędzi dostępnych na rynku reklamy (np. Nielsen). W przypadku reklamy zewnętrznej typu OOH⁴⁰, zakupione konkretne miejsca i ilości wskazane były już na etapie planowania działań reklamowych.

³⁶ CPM (z ang. *cost per mille*, czy *thousand*) oznacza koszt 1000 wyświetleń reklamy.

³⁷ CPC (z ang. *cost per click*) oznacza koszt za pojedyncze kliknięcie w reklamę.

³⁸ CPA (z ang. *cost per action/cost per acquisition*) – oznacza koszt za liczbę aktywnych użytkowników, którzy podjęli się następujących czynności: zakup, rejestracja, wypełnienie ankiety i zapoznanie się z tekstem.

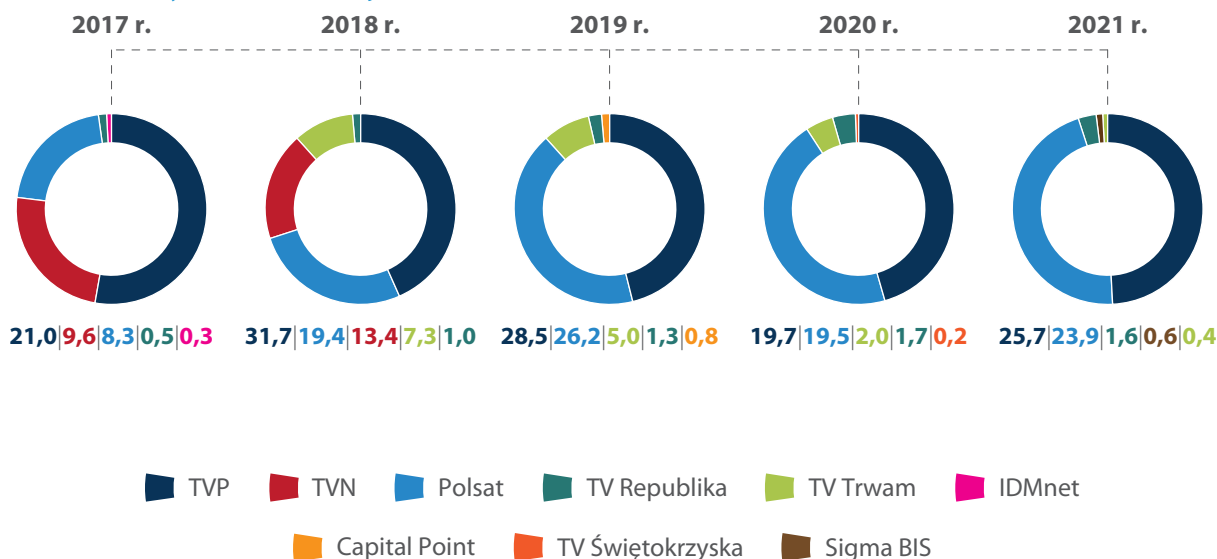
³⁹ FF (z ang. *flat fee*) – oznacza koszt zależny od wyświetleń danej reklamy np. przez dzień, tydzień czy miesiąc.

⁴⁰ Z ang. *out of home*. rodzaj reklamy zewnętrznej.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 5

Główni dostawcy medialni – Telewizja



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

W odniesieniu do usług konsultingowych oraz prawnych najpowszechniejszą formą oceny stopnia oraz efektu realizacji poszczególnych umów, była ocena wykonania usługi pod kątem jej terminowości, przedłożonych dokumentów czy też rozliczeń. W przypadku usług prawnych, jako formę rozliczenia wykonania usługi, z reguły uznawano rozliczenie czasu pracy poszczególnych kancelarii prawnych lub otrzymanie zamówionych analiz lub opinii prawnych.

Tylko w jednej skontrolowanej spółce z sektora przemysłowego (ze 100% udziałem SP) w skontrolowanych trzech umowach na świadczenie usług prawnych, nie zawarto żadnych zapisów nakładających na wykonawców tych usług obowiązku przedstawienia dokumentów potwierdzających świadczenie przedmiotowych usług, tj. np. zestawień wykonanych prac, ewidencji przepracowanych godzin w okresie, którego dotyczyła faktura. Nie określono w nich również zasad potwierdzania przez Spółkę wykonania tych prac, jako podstawy do wypłaty wynagrodzenia. Spółka wydatkowała na te usługi kwotę 1252,4 tys. zł.

W jednej z kontrolowanych spółek w wyniku audytu wewnętrznego audytorzy również zwrócili uwagę na brak dochowania należytej staranności na etapie konstruowania umów prawnych.

Przykład

W wyniku przeprowadzonego w jednej ze spółek przez Biuro Audytu i Kontroli Centrali Spółki audytu, w raporcie z 2019 r. zwrócono m.in. uwagę na fakt, że spośród 21 zbadanych umów zawartych w tym zakresie, jedynie siedem posiadało zapisy nakładające na wykonawców tych umów obowiązek przedstawiania miesięcznych/tygodniowych zestawień wykonanych czynności, zestawień ewidencji przepracowanych godzin, zestawień wykonanych prac, oświadczeń zatwierdzających wykonanie prac stanowiących załącznik do faktury. W pozostałych 14 przypadkach umowy nie zawierały postanowień dotyczących wystawiania przez kancelarie zewnętrzne dokumentów,

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

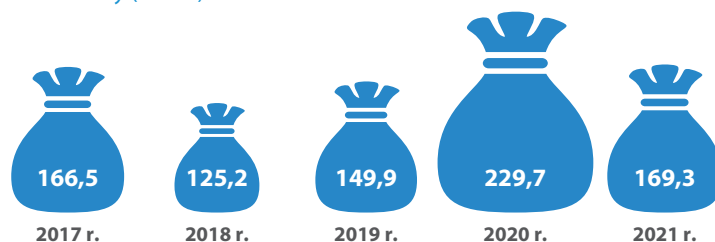
które stanowiłyby podstawę do wystawienia faktur, np. w postaci protokołów odbiorczych. W ocenie audytorów powyższe ustalenia świadczyły o braku dochowania należytej staranności na etapie konstruowania umów prawnych. Wskazano również, że może to powodować ryzyko potencjalnych nadużyć i uniemożliwia pełną weryfikację wykonania usług.

5.1.5. Udzielanie darowizn

Znaczny wzrost wysokości udzielanych darowizn

W kontrolowanym okresie spółki na darowizny przeznaczyły łącznie 837,7 mln zł, w tym dla różnych fundacji 680,6 mln zł, tj. 81,2% ogółu dzielonych darowizn. W 2017 r. spółki przeznaczyły na ten cel 166,5 mln zł, a w 2021 r. 169,3 mln zł. Przy czym najwięcej przeznaczono na darowizny w 2020 r., kiedy to na ten cel spółki przeznaczyły aż 229,7 mln zł. W całym kontrolowanym okresie spółki zawarły 615 umów darowizn, z czego ponad połowa zawartych umów przypadała na jedną ze spółek sektora finansowego.

Infografika nr 6
Wydatki na darowizny (mln zł)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

We wszystkich skontrolowanych spółkach wprowadzono zasady udzielania darowizn. O ile co do zasady, udzielane darowizny były przez spółki rozliczane, to w odniesieniu do darowizn przekazywanych fundacjom, jedyną formą kontroli nad przekazanymi środkami, było otrzymanie sprawozdań z działalności tych fundacji.

W wyniku kontroli 33 umów darowizn, na łączną kwotę 188,7 mln zł, nie stwierdzono nieprawidłowości.

Wątpliwe darowizny KGHM dla gmin

W ocenie NIK udzielane darowizny przez KGHM gminom położonym na obszarze działalności tej Spółki, budzą wątpliwości co do ich rzeczywistej natury prawnej. Darowizny były bowiem pośrednio uzależnione od działań gmin w zakresie kształtowania gospodarki przestrzennej gminy zgodnej z planami inwestycyjnymi Spółki. Działalność pięciu skontrolowanych urzędów gmin, dotycząca korzystania przez nie z instrumentów prawnych, w tym w zakresie pokrywania kosztów przez inne podmioty, związanych z uchwalaniem studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego prowadzona była z naruszeniem przepisów *ustawy o planowaniu*.

5.2. Nadzór nad fundacjami

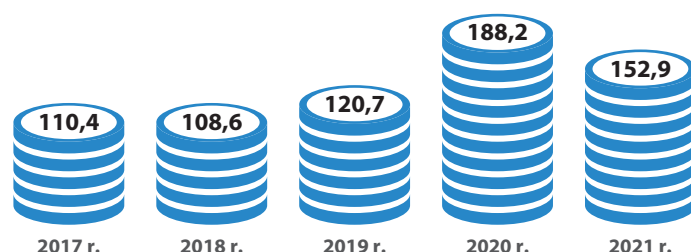
W kontrolowanym okresie spółki z udziałem Skarbu Państwa przekazały na działalność różnych fundacji 680,6 mln zł, w tym dla Polskiej Fundacji

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Narodowej 152,5 mln zł. Mając na uwadze wysokość przekazywanych przez spółki z udziałem Skarbu Państwa środków, Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia nadzór skontrolowanych spółek z udziałem Skarbu Państwa nad ustanowionymi przez nie fundacjami. Wszystkie skontrolowane spółki wykorzystywały możliwość powołania swojego przedstawiciela do rad fundacji, lecz w ocenie NIK, sposób wydatkowania tych środków przez fundacje pozostawał praktycznie poza jakąkolwiek kontrolą i nadzorem tych spółek. Nadzór nad działalnością tych fundacji sprowadzał się w praktyce do powołania swojego przedstawiciela do rady fundacji oraz otrzymania sprawozdania merytorycznego i finansowego.

Infografika nr 7

Finansowanie fundacji przez spółki z udziałem Skarbu Państwa w latach 2017–2021 (mln zł)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

We wszystkich skontrolowanych spółkach darowizny przekazywane fundacjom uzyskiwały zgody korporacyjne, wynikające z obowiązujących w nich procedurach. Podstawą do przyznania fundacji środków finansowych były wnioski składane przez Zarządy tych fundacji.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że przed przyznaniem wnioskowanych przez fundacje środków, w spółkach nie dokonywano analizy rzeczywistych potrzeb finansowych tych fundacji. Zidentyfikowane zostały przypadki, w których fundacje posiadały znaczne nadwyżki wolnych środków finansowych. Sytuacje takie wystąpiły w czterech fundacjach, w tym dwóch kontrolowanych oraz w dwóch utworzonych przez jeden z kontrolowanych podmiotów, nie objętych bezpośrednią kontrolą⁴¹.

Przekazywanie darowizn fundacjom

Przykłady

1. **Fundacja State of Poland** (uprzednio Promocji Rozwoju) w latach 2019–2021 występowała 3-krotnie z wnioskiem do Fundatora o dokonanie darowizny na rzecz Fundacji z przeznaczeniem na prowadzenie działalności statutowej. Do wniosków nie załączano szczegółowego uzasadnienia, planu finansowego, ani obowiązującej Strategii Fundacji, załączano natomiast wykaz projektów mających być objętymi dofinansowaniem.

Zarząd Fundacji State of Poland sporządzał sprawozdania z działalności i finansowe w terminie, które następnie przekazywał Ministrowi właściwemu do spraw gospodarki.

W sprawozdaniu z działalności za 2020 r., zawarto ogólne sformułowanie, że nastąpiły zmiany w planie finansowym w 2020 r. Zawarto m.in. następujące sformułowanie: *Nastąpiły zmiany związane z przesunięciem priorytetów*

⁴¹ Dane ze sprawozdań finansowych fundacji.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

podczas trudnej sytuacji epidemicznej w Polsce oraz potrzebą komunikacji coraz to nowych obszarów wsparcia w walce z pandemią COVID-19 oraz trudnościami w realizacji niektórych projektów, a także prośbą Partnerów naszych projektów o zmiany. Nie stwierdzono jednak, których projektów dotyczyły wspomniane trudności, jacy Partnerzy i w jakim zakresie wnioskowali o zmiany. Przedstawiono krótkie informacje dotyczące realizowanych projektów bez danych finansowych, bez wskazania jaki jest stan realizacji danego projektu, jakie są odchylenia od założonego harmonogramu itp. Wskazano tylko, że koszty działalności statutowej na koniec 2020 roku wyniosły 10 004,8 tys. zł, zysk netto wyniósł 2281,7 tys. zł, a wysokość inwestycji krótkoterminowych wyniosła 38 935,1 tys. zł.

W sprawozdaniu finansowym za 2021 r. przedstawiono m.in. koszty realizowanych przez fundację poszczególnych programów/projektów w układzie: kwota otrzymana, kwota wydatkowana, kwota do wydatkowania w latach kolejnych. Z otrzymanej łącznie kwoty 47 135 tys. zł wydatkowano do końca 2021 r. 28 413,3 tys. zł tj. 60% środków otrzymanych w 2019 r. Strata fundacji za 2021 r. wyniosła 1051,8 tys. zł, a wartość środków pieniężnych na rachunkach bankowych fundacji na koniec 2021 r. wyniosła 26 204,5 tys. zł.

2. Powołana w październiku 2020 r. **Fundacja Most the Most** otrzymała od Fundatora w latach 2020–2021 łącznie 10,2 mln zł (w tym 5,0 mln zł stanowił kapitał założycielski). Ze sprawozdania finansowego tej fundacji za 2021 rok wynika, że koszty działalności statutowej wyniosły 873,6 tys. zł, a koszty ogólnego zarządu 666,4 tys. zł. Zysk netto za 2021 r. wyniósł 2470 tys. zł, wysokość środków pieniężnych wyniosła 7516,8 tys. zł.
3. W sprawozdaniach finansowych **Fundacji PZU** w latach 2017–2020 wykazywana była pozycja *Przychody z podziału zysku bilansowego roku poprzedniego na działalności statutowej*⁴². W kolejnych latach w pozycji tej wykazano następujące kwoty: 25 576,8 tys. zł, 13 777,4 tys. zł, 9716,2 tys. zł, 8707,2 tys. zł co oznaczało, iż fundacja na koniec poszczególnych lat posiadała znaczne wolne środki finansowe.
4. Jedna z fundacji powołanych przez spółkę z sektora przemysłowego w latach 2020–2021 poniosła koszty w wysokości 52,1 tys. zł z tytułu posiadania wysokiego salda na rachunku bankowym. W związku z ponoszeniem tych opłat, Zarząd tej fundacji w 2022 roku wystąpił do fundatora o dokonywanie wpłat na rzecz fundacji w transzach, tak by stan na rachunku był możliwie niski, lecz w wysokości zabezpieczającej realizowane przez fundację przelewy.

Brak nadzoru nad środkami przekazanymi fundacjom

W ocenie NIK, przygotowywane przez fundacje sprawozdania z działalności merytorycznej oraz sprawozdania finansowe, nie pozwalały na dokonanie oceny realizacji prowadzonych przez te fundacje projektów. Sprawozdania te nie zawierały bowiem praktycznie żadnych danych wskazujących na możliwość określenia stopnia czy też zakresu realizowanych przez te fundacje celów, nie zawierały mierników ilościowych czy też odniesień do planowanych harmonogramów realizacji projektów (o ile takie harmonogramy były).

Pomimo tego stanu, żadna ze skontrolowanych spółek, nie występowała do wspieranych przez nie fundacji o przedstawienie dodatkowych materiałów dotyczących wykonania uchwalonych na dany rok planów

⁴² Pozycja ta była błędnie zaliczana jako przychody z podziału zysku bilansowego i od 2021 r. wykazywana jest w pasywach w pozycji zysk z lat ubiegłych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

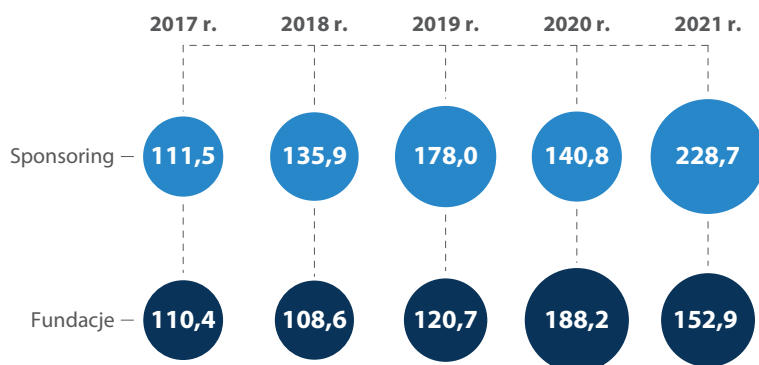
działalności oraz planów finansowych i odniesienia ich do realizowanych przez fundacje projektów. Nie wykorzystywana była również możliwość przeprowadzania kontroli fundacji przez przedstawicieli spółek powołanych do rad fundacji.

Żaden z przedstawicieli spółek powołanych do rad fundacji, nie przygotowywał dla zarządów tych spółek np. oceny działalności fundacji, czy to w zakresie merytorycznym, czy też finansowym.

NIK zwraca uwagę, iż wysokość przekazanych fundacjom środków finansowych jest praktycznie zbliżona do wysokości środków przeznaczanych na sponsoring, przy czym wydatkowanie środków na sponsoring podlega praktycznie we wszystkich spółkach wewnętrznym regulacjom oraz ocenie efektywności ich wydatkowania.

Infografika nr 8

Porównanie wydatków na sponsoring oraz wspieranie fundacji w latach 2017–2021 (mln zł)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Zarządy spółek nie prowadziły rzetelnego nadzoru nad realizacją celów statutowych przez powołane przez siebie fundacje oraz nad gospodarką finansową tych fundacji, co w ocenie NIK może skutkować niegospodarnym wydatkowaniem środków przez te fundacje. Pomimo iż w kontrolowanym okresie spółki przekazały fundacjom łącznie 769,1 mln zł, to nadzór nad wydatkowaniem środków sprowadzał się jedynie, do prowadzenia przez ich przedstawicieli sprawozdawczości w formie ustnej, w oparciu o szczątkowy materiał pomocniczy, tj. sprawozdania merytoryczne i finansowe. Spółki nie otrzymywały żadnych dodatkowych informacji/raportów od swoich przedstawicieli w radach fundacji. W ocenie NIK nie można uznać za wystarczającą analizę rocznych sprawozdań jako jedynej formy sprawowania nadzoru nad fundacjami, ponieważ przedkładane sprawozdania posiadały niską jakość poznawczą informacji w nich zawartych. Żadna ze skontrolowanych spółek nie wykazała również, iż jakiegokolwiek działania analityczne były przez nie podejmowane w odniesieniu do przedkładanych rocznych sprawozdań, w tym zwłaszcza w kontekście prezentowanych tam danych finansowych, które powinny być podstawą do podejmowania decyzji o kolejnych darowiznach. Żadna ze spółek nie ustanowiła regulacji wewnętrznych

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

dotyczących sprawowania nadzoru fundatora nad utworzonymi przez niego fundacjami. W ocenie NIK, także brak wyodrębnionych komórek organizacyjnych, realizujących zadania nadzorcze wobec powołanych fundacji istotnie ogranicza prowadzenie takiego nadzoru.

W konsekwencji powyższej sytuacji, w okresie objętym kontrolą, Zarządy spółek nie miały pełnej wiedzy na temat kosztów realizacji poszczególnych programów/projektów realizowanych przez wspieranie przez nie fundacje, w szczególności w odniesieniu do: planów, harmonogramów ich realizacji, ponoszonych kosztów, ewentualnych odchyłeń od tych planów, ich przyczyn itp., co skutkowało ograniczeniem wiedzy na temat gospodarności i legalności wydatkowanych przez te fundacje środków. O ile przeważnie, ze składanych wniosków o udzielenie dotacji można takie ogólne dane co do planowanych działań pozyskać, o tyle roczne sprawozdania nie pozwalają na dokonanie oceny stopnia realizacji ich programów, skuteczności, czy też dokonać oceny ich wpływu na zmiany społeczne.

Wprowadzenie mechanizmów kontrolnych w spółkach

W ocenie NIK pożądanym dla zapewnienia bieżącego nadzoru nad fundacjami byłoby wprowadzenie dla wszystkich fundacji obowiązku np. kwartalnego raportowania w odniesieniu do każdego z prowadzonych projektów/programów, na realizację których fundacje otrzymały środki. Biorąc pod uwagę rolę, jaką pełnią fundacje we wspieraniu przez nie inicjatyw podejmowanych w obszarze rozwoju społeczno-gospodarczego oraz skalę zaangażowanych środków pełna i udokumentowana wiedza, jest w ocenie NIK, niezbędna, aby obniżyć ryzyko niegospodarnego wydatkowania środków.

W ocenie NIK, brak wprowadzenia dla realizowanych przez fundacje programów/projektów mechanizmów oceny ich skuteczności powoduje *de facto* brak możliwości pomiaru zaistnienia zakładanych efektów/zmian społecznych, które powinny wystąpić w związku z realizowanymi przez fundacje działaniami. To natomiast prowadzi do konkluzji, że miarą efektywności działalności fundacji powinno być ponoszenie wydatków zgodnie z harmonogramem i budżetem określonym w umowie darowizny, czego jednak fundator na podstawie dotychczas otrzymanych informacji nie mógł jednoznacznie stwierdzić.

5.3. Realizacja celów statutowych fundacji, działalność organów fundacji oraz gospodarka finansowa fundacji

Wszystkie osiem skontrolowanych fundacji w okresie objętym kontrolą wydatkowało na cele statutowe środki o łącznej wartości 448,3 mln zł. Organy fundacji tj. zarządy oraz rady fundacji działały zgodnie z postanowieniami ich statutów. W trzech fundacjach naruszono wewnętrzne procedury dotyczące zasad przyznawania wsparcia, w tym przyznawanie świadczeń osobom nieuprawnionym. Stwierdzone nieprawidłowości, dotyczyły głównie braku przygotowania przez zarząd fundacji lub zatwierdzenia przez radę fundacji planów finansowych lub planów działalności. NIK zwraca uwagę, iż w żadnej ze skontrolowanych fundacji nie wprowadzono procedur dotyczących wydatkowania środków na zakup usług i towarów, które zapewniałyby konkurencyjny tryb udzielania zamówień,

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

co może sprzyjać niegospodarnemu wydatkowaniu posiadanych środków, a także sprzyjać zjawiskom korupcyjnym.

Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała łącznie wydatki na działalność statutową fundacji o łącznej wartości 40,5 mln zł, tj. 9,0% tych wydatków.

Wszystkie skontrolowane fundacje realizowały swoje cele statutowe. Niemniej jednak należy zaznaczyć, iż cele statutowe zostały sformułowane bardzo ogólnikowo i uniwersalnie, co umożliwia przypisanie bardzo szerokiego zakresu i rodzaju wsparcia pod tak sformułowane cele statutowe.

Realizacja celów i obowiązków statutowych

W czterech przypadkach nieprawidłowości związane z realizacją obowiązków statutowych dotyczyły braku przygotowywania przez zarządy fundacji planów finansowych lub planów działalności operacyjnej na poszczególne lata, jak też braku ich zatwierdzania przez rady tych fundacji.

Przy czym w przypadku braku przygotowania projektów planów finansowych, rady fundacji nie podejmowały żadnych działań mających na celu wyegzekwowanie od zarządu fundacji, realizacji tego obowiązku statutowego.

Wszystkie fundacje przygotowywały sprawozdania merytoryczne za lata 2017–2021 – zgodnie z *ustawą o fundacjach* i rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 maja 2001 r. w sprawie ramowego zakresu sprawozdania z działalności fundacji. Sprawozdania te były przekazywane spółkom, które były głównymi fundatorami, a także odpowiednim ministrom nadzorującym poszczególne fundacje. Sprawozdania były składane:

- ministrowi właściwemu ds. edukacji – przez trzy fundacje;
- ministrowi właściwemu ds. polityki społecznej (rodziny) – przez trzy fundacje;
- ministrowi właściwemu ds. transportu – przez jedną fundację;
- ministrowi właściwemu ds. kultury i dziedzictwa narodowego – przez jedną fundację.

Fundacje zapewniały również obowiązek upubliczniania sprawozdań ze swojej działalności. Minimalnym spełnieniem tego wymogu, było umożliwienie zapoznania się z tymi sprawozdaniami w siedzibie danej fundacji. Jednak zdaniem NIK dobrą praktyką, w dobie społeczeństwa informacyjnego, powinno być publikowanie tych sprawozdań, na stronach internetowych poszczególnych fundacji.

Tylko w jednej fundacji w jej kilkuletniej Strategii działalności przypisano cele strategiczne i cele szczegółowe, które mieściły się w celach działalności Fundacji określonych w Statucie. Wskazano programy (projekty), które miały być realizowane w ramach poszczególnych filarów. Określono zasady organizacji monitorowania oraz oceny rezultatów i efektów prowadzonych działań, wskazując m.in., że szczegółowy opis wskaźników znajduje się w Planie Operacyjnym. Ponadto w fundacji tej wstrzymano prace nad opracowaniem nowej kilkuletniej Strategii, do czasu opracowania Strategii działalności głównego fundatora, w celu dopasowania celów działalności fundacji do polityki fundatora.

Niedokonywanie oceny realizowanych programów

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W planach operacyjnych tej fundacji, w odniesieniu do poszczególnych programów planowanych do zrealizowania w danym roku⁴³, określano m.in. ich cele, charakterystykę (opis), sposób realizacji, harmonogramy działań oraz planowane do uzyskania rezultaty w wyniku ich realizacji. Rezultatami tymi w zależności od rodzaju programu była m.in.: liczba uczestników danego programu; liczba zorganizowanych zajęć sportowych lub spotkań w ramach programu; liczba zrealizowanych projektów; liczba organizacji, którym udzielono wsparcia.

W pozostałych fundacjach plany strategiczne czy też strategie działalności były z reguły bardzo ogólnikowe, odnosiły się ogólnikowo do celów statutowych i określały kierunki działalności oraz ogólne harmonogramy. O ile strategie działalności są planami wieloletnimi i mogą się charakteryzować znacznym stopniem ogólności, to jednak roczne plany działalności powinny w ocenie NIK zawierać, przynajmniej wskazanie celów w ujęciu wartościowym lub ilościowym, które mają być osiągnięte w ramach realizowanych programów czy też projektów.

Przykłady

Opracowywane przez Zarząd jednej z fundacji plany działalności, zatwierdzone przez Radę Fundacji, zawierały ogólny opis planowanych działań, bez danych umożliwiających ocenę ich realizacji. W dwóch z pięciu przyjętych planów nie wskazano planowanych kosztów poszczególnych zadań (plany na lata 2017 i 2021). Określono w nich tylko planowane koszty dla całych obszarów działalności Fundacji. W pozostałych trzech planach (tj. na lata 2018–2020) określone zostały koszty poszczególnych projektów. W badanych planach nie wskazano jednak konkretne przedsięwzięcia, które miały być zrealizowane. Jedynie w przypadku niektórych zadań, jak udział w konferencjach, seminariach, druk książek czy organizacja uroczystości rocznicowych, z planów można było uzyskać informacje, jakie były planowane efekty projektów, pozostałe zaś nie były zwymiarowane, np.: w ramach projektu „Widzialni pełnosprawni” planowano kampanię informacyjną, szkolenia pracodawców, wolontariuszy, osób niepełnosprawnych, jednak nie wskazano liczby takich planowanych działań, liczby osób które zamierzano objąć szkoleniem; w ramach projektu „Woda dla spragnionych czworonogów” planowano ustawianie poidel dla zwierząt nie określając jednak w ilu lokalizacjach i w jakiej liczbie; w innym projekcie nie podano liczby planowanych akcji krwiodawstwa i ich lokalizacji.

W zawartej przez jedną z fundacji umowie na udzielenie darowizny w kwocie 100 tys. zł na realizację programu nie zawarto żadnych zapisów określających jakiego rodzaju wydatki obdarowany będzie mógł sfinansować z otrzymanych środków. Nie określono w niej również tego w jaki sposób beneficjent dokona rozliczenia projektu pod kątem osiągniętych efektów. Skutkiem tego, przesłane do fundacji rozliczenie ww. darowizny zawierało wyłącznie kopie rachunków i faktur dotyczących:

- cateringu,
- usług hotelowych/noclegowych,
- czterech rachunków za koordynację wystawionych przez osobę sprawującą u obdarowanego funkcję prezesa,
- zrefundowania uczestnikom kosztu dojazdów.

Obdarowany w rozliczeniu nie wykazał, gdzie, kiedy i jakie działania realizowane były w ramach ww. programu edukacyjnego, ani jaki był jego wymiar rzeczowy, zarówno w zakresie tematycznym, jak i liczby uczestników. W rozliczeniu

⁴³ Poza jednym przypadkiem, kiedy nie opracowano planu operacyjnego.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nie wykazano też żadnych wydatków merytorycznych związanych z realizacją projektu edukacyjnego, takich jak koszt wykładów, zakup wydawnictw lub publikacji. Mimo to, po otrzymaniu tak sporządzonego rozliczenia darowizny fundacja nie zgłosiła zastrzeżeń do sposobu wykorzystania środków.

Brak określania w planach działalności na dany rok wymiernych wskaźników, które mają być osiągnięte w ramach poszczególnych projektów czy też programów, w ocenie NIK, uniemożliwia dokonanie oceny gospodarności działalności tych fundacji. Jeżeli jak wskazano powyżej, fundacja ma przeprowadzić szkolenia, a nie jest podana liczba szkoleń, czy też uczestników którzy mają być objęci tym szkoleniem, to nie jest możliwe dokonanie oceny nie tylko stopnia zrealizowanych planów, ale przede wszystkim kosztów ich realizacji.

W dwóch spośród ośmiu skontrolowanych fundacji, nie zapewniono transparentności przyznawania środków podmiotom, które występowały o wsparcie. W fundacjach tych, co prawda w mniejszym lub większym zakresie obowiązywały procedury dotyczące oceny wniosków, ale nie były one przestrzegane lub też dokumentowane. Ponadto udzielano wsparcia podmiotom lub osobom, które zgodnie z regulaminami danych projektów pomocowych, nie kwalifikowały się do uzyskania wsparcia.

Transparentność zasad udzielania wsparcia

Przykłady

W jednej z fundacji, we wszystkich 41 sprawach o łącznej wartości wsparcia 3042 tys. zł nie sporządzono dokumentów świadczących o przeprowadzonej ocenie wniosków o udzielenie wsparcia składanych przez podmioty pod kątem sześciu kryteriów wskazanych w Regulaminie organizacyjnym Fundacji. Brak sporządzenia pisemnych ocen wniosków uniemożliwia ustalenie spełniania kryteriów oraz uzasadnienia podjęcia decyzji o jego realizacji lub odrzuceniu wniosku. Nie przestrzegano również zapisów Regulaminu organizacyjnego Fundacji w zakresie wstępnej weryfikacji wniosków. Wskazano w nim, że wstępnej weryfikacji dokonuje osoba wyznaczona przez Zarząd lub członka Zarządu. Aby zgłoszony do wsparcia Projekt (Wniosek) mógł być przedstawiony odpowiednim organom fundacji do rozpatrzenia, musi uzyskać co najmniej 50% punktów możliwych do przyznania według szczegółowych zasad ujętych w odpowiednich formularzach oceny wniosków. W żadnym przypadku w badanej próbie nie stwierdzono dokumentacji świadczącej o przeprowadzeniu takiej weryfikacji. Z akt poszczególnych spraw nie wynika także, kto dokonywał wstępnej weryfikacji wniosków oraz ile punktów uzyskały wnioski podmiotów ubiegających się o udzielenie wsparcia.

W kolejnej fundacji w trakcie realizacji Programu zdrowotnego w latach 2017–2021 sfinansowano wyjazdy 55 osób nieuprawnionych na łączną kwotę 126,5 tys. zł, tj. młodzieży w wieku powyżej 16. roku życia oraz opiekunów osób z niepełnosprawnościami, podczas gdy regulamin przewidywał organizowanie i finansowanie wyjazdów jedynie dzieci i młodzieży w wieku od sześciu do 16 lat.

W ramach realizacji tego Programu, nie przestrzegano również zasad dotyczących obowiązku podejmowania przez Zarząd uchwał, w sprawie odmowy przyznania świadczenia, co było niezgodne z uchwalonym przez Zarząd Regulaminem tego Programu. W przypadku 15 spośród 47 zbadanych wniosków złożonych przez osoby fizyczne i instytucje, procedowano oraz pozytywnie rozpatrzono wnioski pomimo, iż do dokumentacji spraw nie załączono wszystkich wymaganych dokumentów.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Gospodarka finansowa fundacji

Żadna ze skontrolowanych fundacji, nie prowadziła działalności gospodarczej, a jedynymi źródłami przychodów były darowizny finansowe oraz rzeczowe, jak też np. dotacje.

Najwyższa Izba Kontroli nie mogła dokonać planowanej oceny gospodarki finansowej skontrolowanych fundacji, ponieważ żadna ze skontrolowanych fundacji nie posiadała sformalizowanych procedur nabywania usług czy też towarów. Fundacje w przeważającej większości nie posiadały dokumentacji potwierdzającej stosowanie przez nie trybów konkurencyjnych, przy zamawianiu towarów i usług, co uniemożliwiło zweryfikowanie czy środki były wydatkowane przez fundacje gospodarnie. Powszechną praktyką w fundacjach było również korzystanie z dostawców towarów i usług wskazywanych przez głównych sponsorów, przy czym tego typu praktyki odnosiły się np. do usług prawnych, czy też wyboru podmiotów świadczących obsługę finansową.

W trzech spośród ośmiu skontrolowanych fundacji, zarządy nie pobierały żadnego wynagrodzenia. W pozostałych fundacjach, wynagrodzenia wypłacane zarządom były zgodne z limitami ustalonymi przez rady tych fundacji.

Znamiona niegospodarności noszą stwierdzone w trzech fundacjach przypadki dotyczące nieprawidłowego rozliczania przyznanego wsparcia.

Przykłady

Zarząd jednej z fundacji przyznając i rozliczając darowizny przekazane w ramach projektów dla wybranych 25 instytucji nie przestrzegał zasad określonych w zawartych umowach darowizny, a dotyczących: [1] przekazania przez fundację 14 z 25 darowizn (o wartości 5286,6 tys. zł z 10 147,2 tys. zł – 52,1%) dla instytucji przed przedłożeniem przez beneficjentów faktur zapłaty, tj. z naruszeniem postanowień umowy darowizny; [2] nie naliczania kar umownych w wysokości 5% kwoty przyznanej darowizny, przy niezłożeniu w terminie przewidzianym umową, rozliczenia darowizny przez beneficjenta, tj. niezgodnie z zapisami umów, co stwierdzono w 13 z 25 umów darowizn dla instytucji (łącznie kwota nienaliczonych kar wynosiła 260,6 tys. zł) oraz dwóch umów w ramach jednego z projektów, w którym kwota nienaliczonej kary wynosiła 7,5 tys. zł.

W innej fundacji w przypadku 18 umów o wartości 1,4 mln zł, spośród 41 skontrolowanych umów darowizn, obdarowani nie przedłożyli potwierdzeń przelewów czy też potwierdzeń zapłaty gotówką za przedstawione faktury, a fundacja nie wzywała obdarowanych do przedłożenia dowodów zapłaty.

W tej samej fundacji w przypadku czterech umów darowizn o łącznej wartości 100 tys. zł, Zarząd nie egzekwował od obdarowanych wynikających z zawartych umów terminów, dokumentacji potwierdzającej osiągnięcie założonych efektów, co uniemożliwiało weryfikację, czy udzielone wsparcie zostało wydatkowane na zaplanowany cel oraz czy osiągnięto założone efekty.

W kolejnej fundacji przy rozliczeniu jednego projektu z 2021 r. obdarowany wykazał operację gospodarczą na kwotę 33,0 tys. zł, która polegać miała na obciążeniu Fundacji za działania promocyjne w ramach realizowanego przez beneficjenta projektu. Podkreślić jednak należy, że możliwości takiej nie przewidywała zawarta z nim umowa, a obdarowany realizował te działania we własnym zakresie, bez akceptacji fundacji i nie stanowiły one wydatku obdarowanego. W wyniku kontroli NIK, fundacja zakwestionowała tę pozycję w rozliczeniu dotacji i wezwała obdarowanego do korekty rozliczenia, pod rygorem zwrotu darowizny w tej części.

5.4. Polska Fundacja Narodowa

Pomimo podejmowanych działań Najwyższa Izba Kontroli nie przeprowadziła kontroli w Polskiej Fundacji Narodowej. Fundacja od momentu rozpoczęcia czynności kontrolnych najpierw w sposób opieszwały udostępniała ogólne informacje lub ogólnodostępne, a w dalszym czasie systematycznie odmawiała udostępnienia Najwyższej Izbie Kontroli kluczowych, dla dokonania oceny dokumentów oraz kwestionowała uprawnienia kontrolne NIK, do przeprowadzenia czynności kontrolnych w PFN. Zebrany materiał dowodowy nie pozwala jednak dokonać oceny kontrolowanej działalności i opracowanie wystąpienia pokontrolnego jest niemożliwie za co odpowiedzialność ponosi Zarząd PFN.

Zgodnie z postanowieniami Statutu Fundatorzy (spółki z udziałem SP) zobowiązali się do dokonania (do dnia 30 grudnia 2016 r.) wpłat na Fundusz Założycielski, w łącznej wysokości 97,5 mln zł. Indywidualne wpłaty Fundatorów wynosiły od 1,5 mln zł do 7,0 mln zł. Dalsze zobowiązania finansowe Fundatorów obejmują dokonywanie przez 10 lat, począwszy od 2017 r., wpłat na działalność statutową Fundacji. W 2017 r. wpłata miała wynosić tyle samo, ile wpłata na Fundusz Założycielski (czyli od 1,5 mln zł do 7,0 ml zł), a począwszy od 2018 r. – połowę tej kwoty (od 0,75 mln zł do 3,5 mln zł). Łącznie do 2026 r. Fundacja, zgodnie z zapisami Statutu, powinna otrzymać 633,75 mln zł.

Powołanie przez spółki z udziałem Skarbu Państwa Polskiej Fundacji Narodowej, wiązało się z licznymi publikacjami medialnymi dotyczącymi jej finansowania przez te spółki, a także z zarzutami na temat potencjalnej niegospodarności w wydatkowaniu przez nią środków.

Krytyka ta znalazła swój wyraz m.in. w interpelacji nr 10282 z dnia 16 lutego 2017 r., skierowanej przez Posła na Sejm RP Pana Marka Rzęsę do Prezesa Rady Ministrów⁴⁴. W interpelacji składający wyraził obawę czy utworzenie Fundacji faktycznie przyczyni się do promocji polskiej gospodarki, czy może służyć będzie finansowaniu przedsięwzięć partii rządzącej i określonej grupy mediów. Jednym z argumentów uprawdopodobniających zarzuty był brak publikacji konkretnych planów działań Fundacji. W odpowiedzi z dnia 30 marca 2017 r. minister-członek Rady Ministrów, przewodniczący Komitetu Stałego RM Henryk Kowalczyk wyjaśnił m.in., że koncepcja powołania Fundacji wypłynęła z potrzeby wymiany wiedzy i doświadczeń oraz szeroko zakrojonej współpracy największych spółek z udziałem Skarbu Państwa na rzecz poprawy wizerunku polskiej gospodarki na arenie międzynarodowej. Realizacja tej misji miała zapewnić wzmocnienie potencjału polskich przedsiębiorstw, jak również przyczynić się do inspirowania i tworzenia nowych warunków budowy wartości oraz rozwoju spółek z udziałem Skarbu Państwa i przedsiębiorczości. W podsumowaniu odpowiedzi zawarte zostało stwierdzenie, że: (...) *Polska Fundacja Narodowa, stanowiąca swoistą platformę współpracy największych spółek z udziałem Skarbu*

Wnioski do NIK
o przeprowadzenie
kontroli PFN

⁴⁴ <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/interpelacja.xsp?typ=INT&nr=10282> [dostęp: 06.12.2022 r.].

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Państwa, umożliwi realizację nieosiągniętych dotychczas projektów na skalę międzynarodową gwarantując przy tym osiągnięcie efektu synergii.

Zgodnie ze statutem w pierwotnym brzmieniu celami działania Fundacji miały być:

- 1) promocja i ochrona wizerunku Rzeczypospolitej Polskiej oraz polskiej gospodarki;
- 2) inspirowanie oraz współtworzenie warunków do budowy wartości i rozwoju spółek z udziałem Skarbu Państwa oraz polskiej przedsiębiorczości;
- 3) promocja spółek z udziałem Skarbu Państwa i polskiej przedsiębiorczości;
- 4) kształtowanie pozytywnego odbioru społecznego inwestycji prowadzonych przez spółki z udziałem Skarbu Państwa;
- 5) wspieranie działań budujących dobre praktyki rynkowe;
- 6) wspieranie podnoszenia kwalifikacji zawodowych kadry zarządzającej i pracowników polskich przedsiębiorstw, w tym spółek z udziałem Skarbu Państwa;
- 7) integrowanie środowiska naukowo-badawczego oraz kadry zarządzającej polskich przedsiębiorstw, w tym spółek z udziałem Skarbu Państwa;
- 8) promowanie nowoczesnych metod i narzędzi zarządzania, w tym trendów i doświadczeń międzynarodowych, nowoczesnej organizacji pracy oraz restrukturyzacji przedsiębiorstw;
- 9) wspieranie działalności na rzecz rozwoju gospodarczego, w tym przedsiębiorczości, promocji wiedzy z zakresu ekonomii i zarządzania;
- 10) wspieranie rozwoju i promocja polskiego rynku finansowego, w szczególności przez promocję inwestowania na rynku kapitałowym;
- 11) wspieranie działalności z dziedziny edukacji, szkolnictwa oraz ochrony zdrowia;
- 12) wspieranie działalności na rzecz rozwoju techniki, wynalazczości i innowacyjności oraz rozpowszechnianie i wdrażanie nowych rozwiązań technicznych w praktyce gospodarczej;
- 13) wspieranie działalności z zakresu kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego;
- 14) promocja wiedzy o historii, gospodarce i kulturze polskiej oraz postaw patriotycznych;
- 15) wspieranie działalności z zakresu ochrony środowiska, ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego;
- 16) wspieranie działalności mających na celu promocję oraz realizację zasad biznesu społecznie odpowiedzialnego.

Po zmianie statutu w czerwcu 2017 r. celami Fundacji jest działalność naukowa, naukowo-techniczna, oświatowa, kulturalna w zakresie:

- 1) podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej, a w szczególności:
 - a) upowszechniania w kraju i za granicą wiedzy o historii Rzeczypospolitej Polskiej, ze szczególnym uwzględnieniem historii najnowszej, a także upowszechniania martyrologii i bohaterskich czynów Narodu Polskiego,

- b) kształtowania i promowania postaw patriotycznych,
 - c) promocji Rzeczypospolitej Polskiej za granicą, w tym ochrony jej wizerunku, a także przeciwdziałania rozpowszechnianiu w kraju i za granicą informacji i publikacji o nieprawdziwych treściach historycznych, krzywdzących lub zniesławiających Rzeczpospolitą Polską lub Naród Polski,
 - d) ochrony, a także promocji dóbr kultury i dziedzictwa narodowego,
 - e) promocji Polonii i Polaków za granicą,
- 2) wspieranie rozwoju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej i polskiej przedsiębiorczości;
 - 3) wspieranie działalności z dziedziny kultury, edukacji, szkolnictwa oraz sportu i ochrony zdrowia;
 - 4) wspieranie działalności na rzecz rozwoju nauki, techniki, wynalazczości i innowacyjności oraz rozpowszechniania i wdrażania nowych rozwiązań technicznych w praktyce gospodarczej;
 - 5) wspieranie działalności z zakresu ochrony środowiska, ekologii i ochrony zwierząt oraz dziedzictwa przyrodniczego.

Wymienione zakresy działalności są tożsame, co do zasady, z katalogiem zadań należących do sfery zadań publicznych, wyszczególnionym w art. 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁴⁵.

Działalność Polskiej Fundacji Narodowej była również przedmiotem posiedzenia połączonych sejmowych Komisji do Spraw Energii i Skarbu Państwa (nr 131) i Kultury i Środków Przekazu (nr 154) Sejmu RP VIII kadencji⁴⁶ w dniu 13 grudnia 2018 r. oraz w obecnej IX kadencji, posiedzenia sejmowej Komisji Kultury i Środków Przekazu, w dniu 21 stycznia 2020 r.⁴⁷

W dniu 21 stycznia 2020 r. sejmowa Komisja Kultury i Środków Przekazu odrzuciła formalny wniosek poseł Bożeny Żelazowskiej o zlecenie Najwyższej Izbie Kontroli przeprowadzenie kontroli w Polskiej Fundacji Narodowej⁴⁸. Celem kontroli NIK miało być *dokładne przedstawienie i analiza wydatków finansowanych na poszczególne działania za okres 2016–2019. Zakres kontroli miał dotyczyć wszystkich wydatków, dokładne rozliczenie z uzasadnieniem, zasadność wydatków i w jakiej formie odbywa się nabór pracowników fundacji, czy jest to tryb konkursowy, efekty poszczególnych projektów, liczba odbiorców działań promocyjnych, czy pracownik gabinetu ministra kultury może jednocześnie pełnić funkcję członka zarządu fundacji jak i w jaki sposób kwalifikowano wnioski, które otrzymały dotację*⁴⁹. Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o NIK Najwyższa Izba Kontroli podejmuje kontrole m.in. na zlecenie Sejmu lub jego organów. Powyższy wniosek

⁴⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 1327, ze zm.

⁴⁶ VIII kadencja Sejmu. Kancelaria Sejmu Biuro Komisji Sejmowych. Pełny zapis przebiegu posiedzenia komisji do spraw Energii i Skarbu Państwa (nr 131) i Komisji Kultury i Środków Przekazu (Nr 154) z dnia 13 grudnia 2018 r.

⁴⁷ IX kadencja Sejmu. Kancelaria Sejmu Biuro Komisji Sejmowych. Pełny zapis przebiegu posiedzenia sejmowej Komisji Kultury i Środków Przekazu nr 9 z dnia 21 stycznia 2020 r.

⁴⁸ <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/biuletyn.xsp?sknrnr=KSP-9> [dostęp: 6 grudnia 2022 r.].

⁴⁹ Treść wniosku sformułowana na posiedzeniu nr 9 Sejmowej Komisji Kultury i Środków Przekazu z dnia 21 stycznia 2020 r. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/biuletyn.xsp?sknrnr=KSP-9> [dostęp: 21.12.2022].

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w głosowaniu nie uzyskał większości, w wyniku czego sejmowa Komisja Kultury i Środków Przekazu, jako organ Sejmu, nie zleciła NIK wszczęcia kontroli w tej sprawie.

W dniu 23 stycznia 2020 r. do NIK wpłynął wniosek w tej samej sprawie, złożony przez poseł Joannę Scheuring-Wielgus oraz (w dniach 2–3 stycznia 2020 r.) przez jeszcze trzy inne osoby fizyczne.

W dniu 8 maja 2020 r. wpłynął wniosek od Rzecznika Praw Obywatelskich o rozważenie ponownego wszczęcia kontroli pod kątem gospodarności i legalności wydatkowania przekazanych Fundacji środków.

W związku z przedstawionymi powyżej wnioskami kierowanymi do NIK oraz licznymi doniesieniami medialnymi wskazującymi na występowanie określonych nieprawidłowości w PFN, Najwyższa Izba Kontroli podjęła działania zmierzające do przeprowadzenia kontroli doraźnej niekoordynowanej *Działalność Polskiej Fundacji Narodowej*. Przed rozpoczęciem kontroli Departament Prawny i Orzecznictwa Kontrolnego NIK wydał opinię wskazującą, iż nie ma przeszkód, aby kontrolę Polskiej Fundacji Narodowej przeprowadzić na podstawie art. 2 ust 3 *ustawy o NIK*. Wystarczającym uzasadnieniem dla tej kontroli był fakt, że trzech spośród fundatorów PFN to jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, a zatem Fundacja wykorzystuje środki państwowe.

Czynności kontrolne w Polskiej Fundacji Narodowej rozpoczęły się w dniu 12 listopada 2020 r. od spotkania kontrolerów z Zarządem PFN, na którym wręczono przedstawicielom Fundacji pismo w sprawie przygotowania i przedłożenia dokumentów niezbędnych do prowadzenia kontroli. Już na tym spotkaniu przedstawiciele Fundacji i jej pełnomocnicy zakwestionowali uprawnienia NIK do kontroli Fundacji na podstawie art. 2 ust. 3 *ustawy o NIK*, zastrzegając pisemnie, że legalność kontroli i jej zakresu będzie przez Fundację weryfikowana. Już w dniu 18 listopada 2020 r. Fundacja po raz pierwszy wystąpiła do NIK o prolongatę terminu przedłożenia dokumentów – wskazując, iż będzie to możliwe w I połowie grudnia 2020 r. (od 30 listopada 2020 r. do 14 grudnia 2020 r.). Zasadniczą motywacją, oprócz podtrzymania zastrzeżeń co do uprawnień kontrolnych NIK, była trudna sytuacja epidemiczna w Fundacji, ograniczająca możliwości przygotowania żądanych dokumentów.

Prośba Fundacji została zaakceptowana, lecz PFN w dniu 24 listopada 2020 r., podtrzymując zastrzeżenia do legalności kontroli oraz ponawiając argumenty o trudnej sytuacji pandemicznej, wskazała, że prawdopodobnym terminem przekazania całości materiałów będzie 31 grudnia 2020 r. a nie 14 grudnia 2020 r., jak deklarowała wcześniej. Ten termin również został zaakceptowany.

Pierwszą partię dokumentów, o których była mowa w piśmie z dnia 12 listopada 2020 r., Fundacja przekazała na spotkaniu w siedzibie Fundacji, do którego doszło ostatecznie w dniu 9 grudnia 2020 r. Na spotkaniu tym przedstawiciele Fundacji kolejny raz wyrazili zastrzeżenia co do uprawnień kontrolnych NIK. Przekazane kontrolerom materiały miały charakter ogólny i na ich podstawie, bez uzyskania szczegółowych dokumentów nie było możliwe, dalsze efektywne prowadzenie czynności kontrolnych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Już następnego dnia po spotkaniu, tj. 10 grudnia 2020 r. do NIK wpłynęła kolejna prośba o zmianę terminu przedłożenia reszty żądanych dokumentów – tym razem do dnia 28 stycznia 2021 r. Uzasadnienie prośby było tożsame z poprzednimi, tj. sytuacja pandemiczna w Fundacji. Również i ta prośba została przez NIK zaakceptowana. W międzyczasie, to jest w dniu 7 stycznia 2021 r. wpłynęło na ręce Prezesa NIK pismo z wnioskiem o zaniechanie dalszego prowadzenia kontroli w Polskiej Fundacji Narodowej, uargumentowanym treścią dołączonej do pisma opinii prawnej prof. dr. hab. Witolda Modzelewskiego. Opinia ta wyrażała pogląd o niedopuszczalności kontroli NIK w Polskiej Fundacji Narodowej. Pomimo udzielenia w dniu 21 stycznia 2021 r., odpowiedzi na to pismo, podtrzymującej stanowisko NIK, Fundacja nie zaprzestała kwestionowania uprawnień kontrolnych NIK, podnosząc także argument rzekomo nieprawidłowego upoważnienia kontrolerów do przeprowadzenia kontroli, ze względu na fakt, iż upoważniania zamiast dyrektora kontrolnej jednostki organizacyjnej NIK podpisała osoba pełniąca obowiązki dyrektora takiej jednostki, a więc o statusie nieprzewidzianym *ustawą o NIK*. W dniu 12 lutego 2021 r. na spotkaniu w siedzibie Fundacji tematem dominującym również była rzekoma niedopuszczalność kontroli działalności Fundacji przez NIK. Fundacja przekazała wprawdzie kontrolerom kolejną partię dokumentów – ale również one nie pozwoliły na dokonanie rzetelnej analizy działań Fundacji. Przedstawiciele Fundacji wyrazili wtedy wprost uwagę, że na szczegółowe pytania NIK nie muszą udzielać odpowiedzi. Kontynuacją działań PFN było ponowienie wniosku o zaprzestanie kontroli wyrażone w piśmie z dnia 22 lutego 2021 r.

Jednoznaczne i niezmiennie stanowisko Polskiej Fundacji Narodowej o niedopuszczalności kontroli jej działalności i gospodarki finansowej przez NIK, a przez to udaremnienie przeprowadzenia takiej kontroli, stanowiło uzasadnioną podstawę do skierowania przez NIK do Prokuratury Rejonowej w Warszawie – dniu 6 kwietnia 2021 r. – zawiadomienia o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przez Zarząd PFN przestępstwa polegającego na utrudnianiu/udaremnieniu przeprowadzenia czynności służbowych uprawnionym kontrolerom NIK. Wniosek ten przekazany został przez Prokuraturę Rejonową do prokuratury Okręgowej w Warszawie.

W dniu 9 czerwca 2021 r. Prokuratura Okręgowa w Warszawie odmówiła wszczęcia dochodzenia w związku z zawiadomieniem NIK z dnia 6 kwietnia 2021 r. uznając, iż działania Zarządu PFN nie wyczerpują znamion czynu zabronionego.

Na postanowienie to Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji złożył w dniu 21 czerwca 2021 r. zażalenie do Sądu Rejonowego w Warszawie. Sąd, w dniu 15 lutego 2022 r., podtrzymał postanowienie prokuratora uznając, że wątpliwości interpretacyjne co do uprawnienia NIK do prowadzenia kontroli w Polskiej Fundacji Narodowej wskazują na niemożność przypisania członkom Zarządu Polskiej Fundacji Narodowej umyślności w działaniu w celu udaremnienia lub utrudnienia prowadzonej przez NIK kontroli. Sąd nie wypowiedział się co do uprawnień kontrolnych NIK. Uzasadnienie to, zdaniem NIK, nie przesądza jednak o braku uprawnień

NIK do przeprowadzenia kontroli w zakresie ustalonym tematyką kontroli doraźnej *Działalność Polskiej Fundacji Narodowej*. Pogląd NIK w tym zakresie podtrzymany został w opinii prawnej z dnia 18 sierpnia 2022 r. sporządzonej przez zewnętrzną kancelarię prawną. Uprawnienia do kontrolowania przez NIK fundacji, w których fundatorami są spółki z udziałem Skarbu Państwa potwierdził również Sąd Rejonowy w Gdańsku-Oliwie, który w wydanym postanowieniu⁵⁰ wyraźnie wskazał, iż „Przed wszystkim należy zgodzić się w całej rozciągłości ze skarżącym⁵¹, że NIK ma prawo do przeprowadzenia kontroli Fundacji Energa. (...) W konsekwencji należy więc kategorycznie uznać, iż kontroli NIK podlegają nie tylko podmioty prowadzące działalność gospodarczą, ale także inne jednostki organizacyjne w zakresie, w jakim wykorzystują majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa. Taką jednostką niewątpliwie jest w świetle zgromadzonych dokumentów jest Fundacja Energa z siedzibą w Gdańsku.”

Niezależnie od rozstrzygnięć w sprawach skierowanych do organów ścigania, NIK kontynuowała próby przeprowadzenia czynności kontrolnych w Polskiej Fundacji Narodowej. W okresie od listopada 2020 r. do grudnia 2022 r. ośmiokrotnie przedłużano termin zakończenia czynności kontrolnych, każdorazowo kierując do Zarządu PFN pisma z żądaniem przedłożenia dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia postępowania kontrolnego w celu dokonania oceny działalności PFN i jej gospodarki finansowej. W odpowiedziach na te pisma Zarząd PFN konsekwentnie odmawiał przedłożenia dokumentów do kontroli, udaremniając w praktyce realizację tej kontroli.

5.5. Udaremnianie kontroli

W ramach niniejszej kontroli, czynności kontrolne zostały zaplanowane w 32 jednostkach: 15 spółkach z udziałem Skarbu Państwa oraz 12 fundacjach powołanych przez te spółki oraz w pięciu urzędach gmin. Wykaz podmiotów przewidzianych do kontroli oraz ocen kontrolowanej działalności zawiera Załącznik 6.2 Wykaz ocen kontrolowanych jednostek.

Rozpoczęcie czynności kontrolnych udaremniły spółki wchodzące w skład Grupy Kapitałowej ORLEN⁵², Grupy Kapitałowej PZU⁵³ oraz fundacje powołane przez te spółki, a także przez BGK⁵⁴. Natomiast dokończenie czynności kontrolnych zostało udaremnione przez dwa podmioty⁵⁵. W wyniku tych działań Najwyższa Izba Kontroli nie dokonała oceny dziesięciu⁵⁶ spośród 32 zaplanowanych do kontroli spółek z udziałem Skarbu Państwa oraz powołanych przez nie fundacji. Należy zaznaczyć, że praktycznie we wszystkich spółkach z udziałem SP NIK przeprowadzała

⁵⁰ Postanowienie z dnia 12 grudnia 2022 r., znak PR4050-1 Ds.131.2022.

⁵¹ Tj. NIK. Przyp. NIK.

⁵² Tj. PKN ORLEN SA, ENERGA SA, SIGMA BIS SA.

⁵³ Alior Bank SA, TU LINK4.

⁵⁴ Fundacja ORLEN, Fundacja ENERGA, Fundacja BGK.

⁵⁵ PGNiG SA oraz Fundację PGNiG.

⁵⁶ W tym sześciu spółek oraz czterech fundacji.

już w latach poprzednich kontrole. Lista kontroli NIK przeprowadzonych w kontrolowanym okresie, w spółkach z bezpośrednim lub pośrednim udziałem Skarbu Państwa została przedstawiona w Załączniku 6.5 *Wykaz kontroli NIK przeprowadzonych w latach 2010–2021 w podmiotach, które udaremniły przeprowadzenie lub dokończenie kontroli do niniejszej Informacji.*

Uprawnienia kontrolne NIK do przeprowadzania kontroli w spółkach kapitałowych, w których Skarb Państwa jest akcjonariuszem, potwierdza również ekspertyza Wojciecha Odrowąza-Sypniewskiego pt. „O kompetencji NIK w zakresie kontroli podmiotów działających z udziałem środków państwowych” z 16 października 2000 r., w której autor stwierdza m.in. „Zarówno norma konstytucyjna⁵⁷, jak i art. 2 ust. 3 pkt 4 ustawy o NIK w swoim obecnym brzmieniu *expressis verbis* odnosi się do wszystkich podmiotów działających z udziałem państwa lub samorządu terytorialnego. W szczególności przepis ten odnosi się do spółek kapitałowych, których akcjonariuszem jest państwo(...)”⁵⁸.

Należy podkreślić, iż w odniesieniu do pięciu spółek z udziałem Skarbu Państwa NIK wielokrotnie przeprowadzała w nich kontrole, w tym m.in. zbliżoną do niniejszej kontroli tematycznie kontrolę P/17/021 pn. *Wydatki spółek z udziałem Skarbu Państwa na działalność sponsoringową, medialną i usługi doradcze*, w ramach której dokonała oceny m.in. działalności spółek PKN ORLEN SA oraz ENERGA SA⁵⁹. Wyniki tej kontroli prezentowane były na posiedzeniu Sejmowej Komisji Infrastruktury w dniu 12 grudnia 2018 r.⁶⁰

W związku z udaremnianiem kontroli, Najwyższa Izba Kontroli złożyła do organów ścigania łącznie 10 zawiadomień o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa z art. 98 *ustawy o NIK*⁶¹.

Pomimo podejmowanych działań Najwyższa Izba Kontroli nie przeprowadziła również czynności kontrolnych w Polskiej Fundacji Narodowej. Fundacja od momentu rozpoczęcia czynności kontrolnych systematycznie odmawiała udostępnienia Najwyższej Izbie Kontroli dokumentów oraz kwestionowała uprawnienia kontrolne NIK, do przeprowadzenia czynności kontrolnych w PFN.

⁵⁷ Tj. art. 203 ust. 3 Konstytucji. Przep. NIK.

⁵⁸ Biuro Studiów i Ekspertyz Sejmowych, Biuletyn Ekspertyzy, opinie prawne nr 5(41)00.

⁵⁹ Wystąpienia pokontrolne z obydwu tych kontroli skierowane zostały do Prezes Zarządu ENERGA SA Pani Alicji Barbary Klimiuk: https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,lgd~p_17_021_201.708.3010094.415.04087784~id1~01,typ,kj.pdf oraz Prezesa Zarządu PKN ORLEN SA Pana Daniela Obajtka: https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,lwa~p_17_021_201.708.3010094.415.04087784~id1~01,typ,kj.pdf

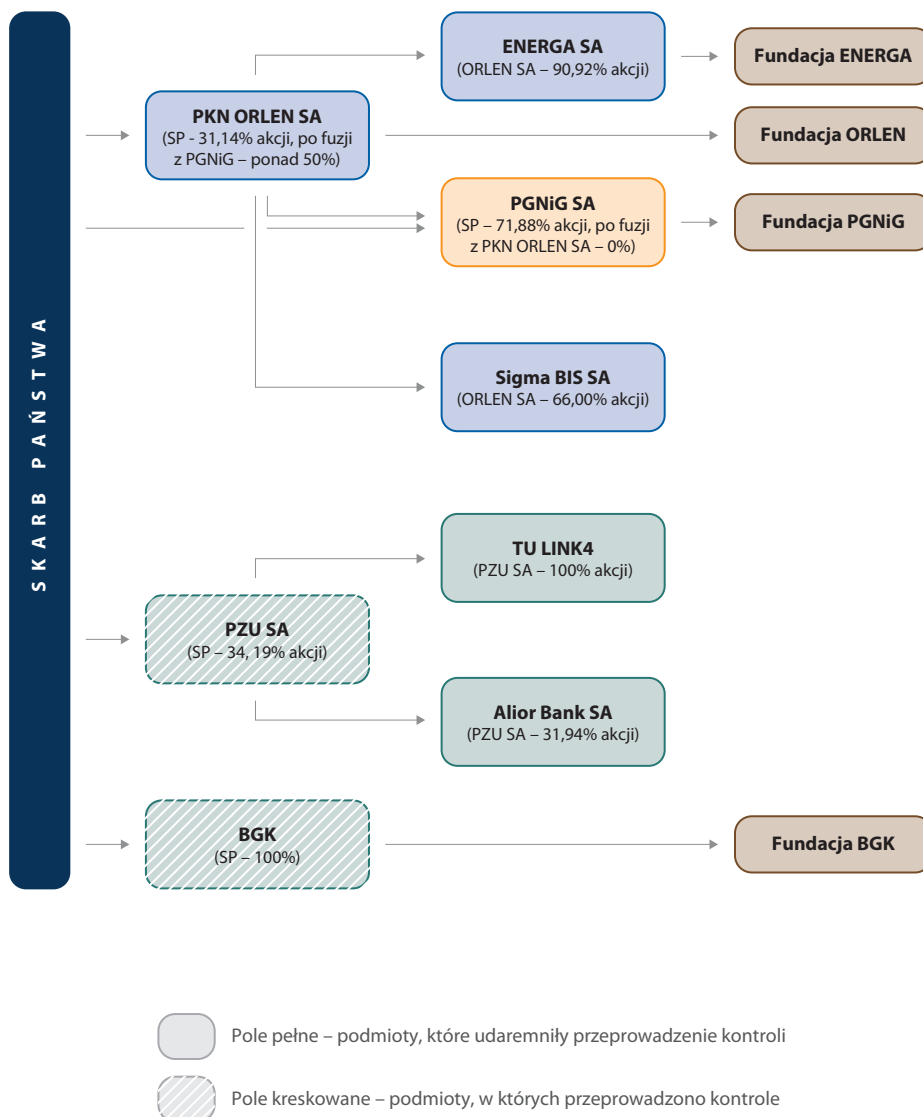
⁶⁰ <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PosKomZrealizowane.xsp?komisja=INF#254>

⁶¹ Art. 98 Kto osobie uprawnionej do kontroli, o której mowa w niniejszej ustawie (tj. *ustawie o NIK*. Dop. NIK), lub osobie przybranej jej do pomocy udaremnia lub utrudnia wykonanie czynności służbowej, w szczególności przez nieprzedstawienie do kontroli dokumentów lub materiałów, nie informuje bądź niezgodnie z prawdą informuje o wykonaniu wniosków pokontrolnych, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat trzech.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 9

Schemat powiązań spółek, które udaremniły przeprowadzenie czynności kontrolnych



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

5.6. Finansowanie procedur planistycznych w gminach

Zawieranie przez KGHM porozumień z gminami

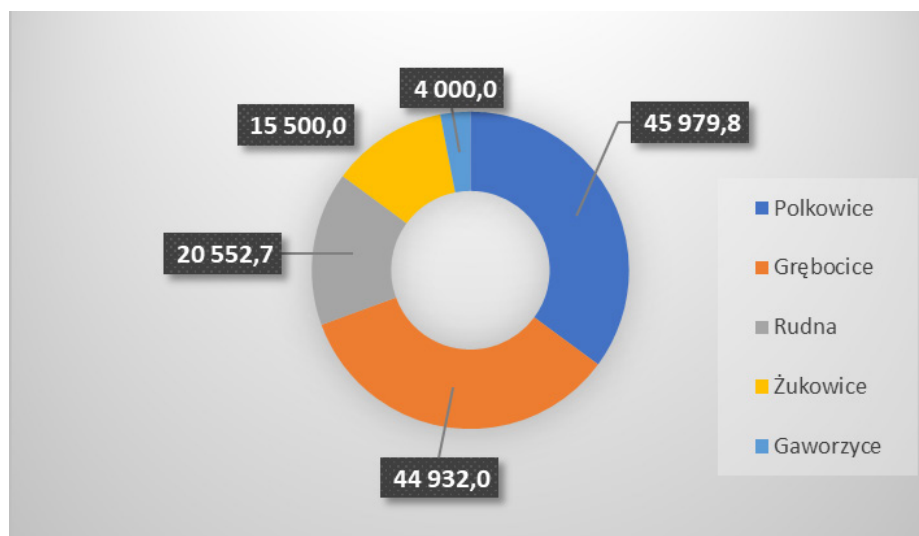
KGHM, w okresie objętym kontrolą, zawarł z pięcioma gminami, tj.: Żukowice, Gaworzyce, Polkowice, Rudna i Grębocice łącznie 14 porozumień w formie umów cywilno-prawnych, zawieranych w formie pisemnej, jak również w formie aktów notarialnych. Porozumienia były podejmowane w związku z prowadzonymi działaniami inwestycyjnymi Spółki. Regulowały one z jednej strony sposób i formę prowadzenia procedur planistycznych związanych ze zmianą lub uchwaleniem studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego prowadzanych przez ww. gminy w związku z potrzebą realizacji inwestycji celu publicznego przez Spółkę. Dodatkowo w zapisach porozumień zawarto zasady m.in.: przekazywania przez Spółkę na rzecz tych gmin środków

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

pieniężnych w powiązaniu z realizacją procedur planistycznych i zobowiązaniem się gmin do podjęcia działań w kierunku zgodnym z interesami Spółki, tj. osiągnięciem określonego efektu gospodarczego. Spółka posiadała wewnętrzną opinię prawną sporządzoną przez radcę prawnego Spółki poddającą w wątpliwość legalność takich działań, wynikających m.in. z: [1] przekazania środków w formie darowizny, która nie mogła łączyć się z zobowiązaniem do wzajemnego działania po stronie Gminy, gdyż cechą umowy darowizny jest jej nieodpłatność, rozumiana jako brak ekwiwalentu ekonomicznego zobowiązującego drugą stronę umowy do jakiegokolwiek świadczenia wzajemnego, [2] powiązania wypłaty wsparcia finansowego z przystąpieniem oraz realizacją Projektu, która z kolei wiązała się z podjęciem oraz prowadzeniem prac planistycznych, co rodziło wątpliwości, co do charakteru prawnego takiej czynności, a tym samym co do ważności darowizny oraz istnienia podstawy prawnej przekazywania środków, [3] możliwością skutecznego zobowiązania się gminy do dokonania czynności z zakresu jej władztwa publicznego. Gmina nie może zobowiązać się w umowie do czynności władztwa publicznego, np. do uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego, gdyż te kompetencje nie mogą być przedmiotem cywilnych zobowiązań.

Infografika nr 10

Środki otrzymane przez gminy od KGHM (w tys. zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie ustaleń kontroli.

Gminy te na mocy zawartych porozumień otrzymały łącznie od KGHM 130,9 mln zł.

Istotą tych porozumień było przeprowadzenie przez gminy zmian w obowiązujących w nich studiach oraz *mpzp*, tak aby możliwe było przeprowadzenie przez KGHM różnych inwestycji niezbędnych do prowadzenia przez tą Spółkę działalności górniczej. W porozumieniach tych gminy zobowiązywały się do przeprowadzenia całego procesu zmian studium oraz *mpzp*, w taki sposób, aby umożliwić Spółce KGHM dokonanie inwestycji. Porozumienia te określały m.in. terminy w których gminy mają realizować określone etapy procesu zmian tych planów, a z drugiej strony KGHM zobowiązywał się do przekazywania tym gminom środków w określonej w nich wysokości.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W ramach zawieranych porozumień KGHM zobowiązywał się również do określonych świadczeń na rzecz mieszkańców tych gmin, takich jak finansowanie wycieczek dzieci i młodzieży, świadczenia mieszkańcom gmin różnych usług zdrowotnych.

Uzyskiwane od KGHM środki finansowe gminy przeznaczały na realizację różnych inwestycji na ich terenie oraz na realizację zadań własnych. Środki te stanowiły znaczne wsparcie dla gmin w finansowaniu ich potrzeb. W gminie Żukowice, Wójt Gminy aby nie stracić potencjalnych środków od KGHM zawarł z tą Spółką dwa porozumienia pomimo, iż mieszkańcy w ramach konsultacji społecznych byli przeciwni planowanym przez KGHM inwestycjom.

Przykład

Zawarcie dwóch porozumień w **gminie Żukowice** zostało poprzedzone przeprowadzeniem 22 kwietnia 2018 r. konsultacji społecznych z mieszkańcami sołectw: Kamiona i Słone. Mieszkańcy ww. sołectw odpowiadali w zorganizowanym przez Urząd Gminy głosowaniu na pytanie „Czy jesteś za realizacją planowanej przez KGHM Polska Miedź S.A. z siedzibą w Lubinie inwestycji polegającej na budowie szybu wdechowego z funkcją materiałowo-zjazdową w obrębie miejscowości Słone i akceptujesz warunki współpracy przedstawione przez KGHM Polska Miedź SA dla Gminy Żukowice i jej mieszkańców”:

- w sołectwie Kamiona 45 osób udzieliło odpowiedzi negatywnej, a osiem – pozytywnej (53 oddane ważne głosy z 98 uprawnionych do głosowania);
- w sołectwie Słone 63 osób udzieliło odpowiedzi negatywnej, 21 – pozytywnej jedna osoba wstrzymała się od głosu (85 oddanych ważnych głosów ze 135 uprawnionych do głosowania).

W ocenie NIK zawierane pomiędzy gminami a KGHM porozumienia były sprzeczne z naturą stosunku cywilnoprawnego, o której mowa w art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny*, a także nie miały podstawy w *upzp* oraz godziły w swobodę i w obiektywizm planistyczny Urzędu Gminy, gwarantowane tą ustawą.

Nielegalne przekazanie kompetencji z zakresu władztwa administracyjnego

Na mocy zawieranych porozumień gminy dopuszczały się do przekazywania Spółce kompetencji z zakresu władztwa administracyjnego (planistycznego), poprzez: [1] dokonanie przez Spółkę wyboru urbanisty, któremu następnie na podstawie zawieranych z nim umów zlecano opracowanie studium oraz *mpzp*; [2] udział Spółki w realizacji prac nad projektami tych dokumentów; [3] nadzorowania procesów planistycznych, przekazując tym samym KGHM kompetencje przynależne Urzędowi Gminy z zakresu władztwa administracyjnego (planistycznego).

Zawarte porozumienia godziły w swojej istocie w swobodę i w obiektywizm planistyczny Urzędu Gminy, gwarantowany przez art. 1 ust. 2–4⁶²,

⁶² Wskazującym ustawowe kryteria planistyczne oraz zobowiązującym do wyważania interesu prywatnego i społecznego.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

art. 3 ust. 1⁶³, art. 7⁶⁴, art. 9 ust. 1–2⁶⁵, art. 10 ust. 1–2 i 4–5⁶⁶, art. 11⁶⁷, art. 12 ust. 1–2⁶⁸, art. 14 ust. 1 i 4–5⁶⁹, art. 15 ust. 1–3⁷⁰, art. 16 ust. 2⁷¹, art. 17–19⁷², art. 20 ust. 1–2⁷³ oraz art. 27⁷⁴ *upzp*.

Wszystkie skontrolowane urzędy gmin, na mocy zawartych porozumień dopuściły do sfinansowania przez KGHM kosztów opracowania projektów studium oraz kosztów pozostałych związanych z uchwaleniem tego dokumentu, mimo że zgodnie z art. 13 *zł*, koszty sporządzenia studium obciążają budżet gminy, zaś koszty sporządzenia lub zmiany studium wynikające z rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym lub metropolitalnym obciążają odpowiednio budżet państwa, budżet województwa, budżet związku metropolitalnego albo budżet powiatu. Łącznie KGHM sfinansował niezgodnie z prawem koszty zmiany studiów w łącznej wysokości 691,1 tys. *zł*.

Niezgodne z *upzp*
finansowanie kosztów
studium oraz *mpzp*

Urzędy gmin, na mocy zawieranych porozumień dopuściły również by KGHM pokrył koszty pozostałe, związane z uchwaleniem *mpzp* pomimo, że na mocy art. 104 ust. 6 *upgig*, przedsiębiorca ponosi koszty dotyczące jedynie sporządzenia projektu planu, nie zaś jego uchwalenia, co z kolei pozostaje w gestii danego Urzędu Gminy. Spółka niezgodnie z prawem sfinansowała koszty uchwalenia zmian *mpzp* w czterech gminach, w łącznej wysokości 474,3 tys. *zł*. Natomiast w jednym przypadku, urząd gminy nie skorzystał z możliwości obciążenia KGHM za przygotowanie projektu zmian *mpzp* w wysokości 3170,34 *zł*.

5.7. Realizacja wniosków pokontrolnych

Najwyższa Izba Kontroli na podstawie dokonanych ustaleń stwierdza, że jeden wniosek pokontrolny sformułowany po kontroli P/17/021 *Wydatki spółek z udziałem Skarbu Państwa na działalność sponsoringową, medialną i usługi doradcze* nie został zrealizowany a inny zrealizowany dopiero w 2022 r.

Pierwszy wniosek wystosowany został do Spółki ENEA SA i dotyczył przestrzegania warunków prowadzenia działalności sponsoringowych ustalonych w obowiązujących zasadach prowadzenia działań sponsoringo-

⁶³ Określającym kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy jako jej zadanie własne.

⁶⁴ Wyłączającym spod kognicji sądów administracyjnych rozstrzygnięcia Wójta dotyczące wniosków i uwag co do studium i Planów.

⁶⁵ Wprowadzającym podział kompetencji przy sporządzaniu studium pomiędzy Radę Gminy i Wójta.

⁶⁶ Rozwijającym ustawowe kryteria planistyczne co do studium.

⁶⁷ Regulującym procedurę planistyczną dotyczącą studium.

⁶⁸ Zastrzegającym kompetencje rozstrzygające o ostatecznym kształcie studium dla Rady Gminy oraz zobowiązującym organy gminy do poddania studium pod ocenę jego zgodności z prawem.

⁶⁹ Wprowadzającym podział kompetencji przy sporządzaniu planów pomiędzy Radę Gminy i Wójta.

⁷⁰ Rozwijającym ustawowe kryteria planistyczne co do planów.

⁷¹ Rozwijającym ustawowe kryteria planistyczne co do planów.

⁷² Regulującym procedurę planistyczną dotyczącą planów.

⁷³ Zastrzegającym kompetencje rozstrzygające o ostatecznym kształcie planów dla Rady Gminy oraz zobowiązującym organy gminy do poddania Planów pod ocenę ich zgodności z prawem.

⁷⁴ Przewidującym wprowadzanie zmian w studium i w planach w trybach właściwych dla ich uchwalenia.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wych przez ENEA (tj. odnotowania dodatniego zysku operacyjnego w roku obrotowym poprzedzającym podjęcie działań sponsoringowych oraz posiadania wolnych środków na rachunku bankowym w dniu podpisania umowy), w zakresie dotyczącym udzielania sponsoringu, tylko przy wypracowaniu dodatniego zysku operacyjnego. Wniosek ten nie został przez Spółkę zrealizowany, bowiem prowadziła ona nadal w latach 2019–2021 działalność sponsoringową, pomimo nie osiągnięcia w latach 2018–2020 zysku operacyjnego.

Drugi z tych wniosków skierowany był do Spółki PKP SA i dotyczył rozważenia celowości opracowania zasad prowadzenia działalności sponsoringowej.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Kontrola P/22/012 Wybrane wydatki spółek z udziałem Skarbu Państwa i fundacji tworzonych przez te spółki oraz gospodarka finansowa i realizacja celów statutowych fundacji tworzonych przez te spółki

Czy wydatki na działalność sponsoringową, medialną, usługi prawne i konsulting oraz przyjęte zasady przyznawania darowizn spółek działających z udziałem Skarbu Państwa i utworzonych przez nie fundacji są ponoszone zgodnie z obowiązującymi zasadami i gospodarnie?

Cel główny

1. Czy wydatki na działalność sponsoringową, darowizny, mecenat, usługi medialne, prawne i konsultingowe były ponoszone gospodarnie oraz zgodnie z obowiązującymi zasadami?
2. Jak Spółki mierzyły efekty działalności sponsoringowej, usług medialnych, konsultingowych i prawnych oraz czy osiągały zamierzone efekty tej działalności?
3. Czy Spółki prowadziły nadzór nad działalnością fundacji, których były fundatorami, w zakresie realizacji przez nie celów statutowych i gospodarowania finansami?
4. Czy fundacje tworzone przez spółki z udziałem Skarbu Państwa realizowały cele statutowe i gospodarnie dysponowały pozyskanymi środkami?
5. Czy gminy prawidłowo korzystały z instrumentów prawnych, w tym w zakresie pokrywania kosztów przez inne podmioty, związanych z uchwalaniem studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego?

Cele szczegółowe

Jednostki do kontroli wytypowano stosując dobór celowy. Spośród spółek działających bezpośrednio lub pośrednio z udziałem Skarbu Państwa na terenie uczestniczących w kontroli delegatur NIK lub delegatur ościenych, wyselekcjonowano po jednej spółce, a w przypadku Delegatury NIK w Warszawie – dwie spółki. Każda z Delegatur przeprowadzić miała również kontrolę w fundacjach powołanych przez objęte kontrolą Spółki. Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji miał przeprowadzić kontrolę w dziewięciu spółkach oraz w sześciu fundacjach.

Zakres podmiotowy

Przeprowadzono również kontrolę krzyżową urzędów gmin, które otrzymywały od spółki z udziałem Skarbu Państwa środki finansowe na realizację zadań ustawowych samorządu.

Jednostki do kontroli wytypowano stosując dobór celowy przy zastosowaniu kryterium geograficznego. Spośród spółek działających bezpośrednio lub pośrednio z udziałem Skarbu Państwa na terenie uczestniczących w kontroli delegatur NIK, wyselekcjonowano po jednej spółce, a w przypadku Delegatury NIK w Warszawie – dwie spółki. Każda z Delegatur przeprowadziła również kontrolę w fundacjach powołanych przez objęte kontrolą Spółki. Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji miał przeprowadzić kontrolę w dziewięciu spółkach oraz w sześciu fundacjach.

Doboru Urzędów Gmin do kontroli, dokonano na podstawie doboru celowego, w związku z ustaleniami kontroli w KGHM.

ZAŁĄCZNIKI

Kryteria kontroli Podstawą prawną do przeprowadzenia kontroli w poszczególnych podmiotach jest:

- 1) art. 2 ust. 1 *ustawy o NIK* tj. z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności, celowości i rzetelności w Banku Gospodarstwa Krajowego oraz w spółkach ze 100% udziałem Skarbu Państwa, tj. Totalizatorze Sportowym sp. z o.o., PKP SA;
- 2) art. 2 ust. 2 *ustawy o NIK* w urzędach gmin z zastosowaniem kryteriów: legalności, gospodarności, rzetelności;
art. 2 ust. 3 *ustawy o NIK* w następujących podmiotach:
 - a) spółki z większościowym udziałem Skarbu Państwa, tj. gdy Skarb Państwa posiada ponad 50% akcji, tj. PGE Polska Grupa Energetyczna SA, Enea SA, PGNiG SA;
 - b) spółki z mniejszościowym udziałem Skarbu Państwa tj. KGHM SA, PKN ORLEN SA, PKO BP SA, TAURON SA, PZU SA. Skarb Państwa pomimo posiadania mniejszościowych udziałów w tych spółkach, dzięki postanowieniom statutów posiada nad nimi faktyczną kontrolę;
 - c) Energa SA oraz Sigma Bis SA – spółki zależne od PKN ORLEN SA, który posiada odpowiednio 90,92% oraz 66% akcji tych spółek;
 - d) Link4 SA oraz Alior Bank SA – spółki zależne od PZU SA, które posiada odpowiednio 100% i 31,94% akcji tych spółek;
 - e) fundacjach: Fundacja PGE, Fundacja PGNiG SA im. Ignacego Łukasiewicza, Fundacja ORLEN, Fundacja PZU SA, Fundacja BGK im. J.K. Steczkowskiego, Fundacja PKO BP, Fundacja ENERGA, Fundacja TAURON, Fundacja ENEA, Fundacja Grupy PKP, Fundacja LOTTO, Fundacja KGHM Polska Miedź.

Okres objęty kontrolą 1 stycznia 2017 r. – 31 grudnia 2021 r. z uwzględnieniem działań oraz dowodów wytworzonych przed i po tym okresie, jeżeli miały one istotny wpływ na kontrolowaną działalność. Czynności kontrole przeprowadzono w okresie od dnia 11 marca 2022 r. do dnia 25 listopada 2022 r.

Pozostałe informacje Wystąpienia pokontrolne skierowano do 22 kierowników jednostek objętych kontrolą. Najwyższa Izba Kontroli skierowała łącznie 38 wniosków pokontrolnych, w tym do:

- | | |
|------------------------------------|-----|
| – spółek z udziałem Skarbu Państwa | 11 |
| – fundacji | 8 |
| – urzędów gmin | 19. |

Dziesięć wniosków pokontrolnych zostało zrealizowanych, trzy są w trakcie realizacji, pozostałych 25 nie zostało jeszcze zrealizowanych.

Zastrzeżenia zgłoszone zostały do czterech wystąpień pokontrolnych. Zastrzeżenia dotyczyły dziesięciu zagadnień. Komisje Rozstrzygające w trzech przypadkach zastrzeżenia uwzględniły w całości, w dwóch w części, a pięć zastrzeżeń zostało w całości oddalonych.

Najwyższa Izba Kontroli skierowała również 10 zawiadomień do prokuratury, o uzasadnionym podejrzeniu popełnieniu przestępstwa z art. 98 *ustawy o NIK*, w związku z udaremnianiem kontroli, poprzez udaremnienie przeprowadzenia lub dokończenia czynności kontrolnych.

ZAŁĄCZNIKI

Finansowe rezultaty kontroli wyniosły 110 526 449,00 zł, z tego:

W kategorii A – Finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości:

A1	Uszczuplenia środków lub aktywów	–	55 300,00 zł
A2	Kwoty nienależnie uzyskane	–	13 163 582,30 zł
A3	Kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa	–	14 150 500,00 zł
A5	Kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami	–	83 746 600,00 zł
A6	Potencjalne finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości	–	63 800,00 zł

Kontrole przeprowadzone zostały przez kontrolerów z Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji (KGP), Delegatury NIK w Gdańsku (LGD), Delegatury NIK w Katowicach (LKA), Delegatury NIK w Poznaniu (LPO), Delegatury NIK w Warszawie (LWA), Delegatury NIK we Wrocławiu (LWR).

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej/ JO NIK przeprowadzająca czynności kontrolne	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej (Prezesa Zarządu/ Wójta/ Burmistrza)		
		Nazwisko i imię	od	do
1.	PGE Polska Grupa Energetyczna SA KGP	Henryk Baranowski	31 marca 2016 r.	19 lutego 2020 r.
		Wojciech Dąbrowski	20 lutego 2020 r.,	
2.	Fundacja PGE KGP	Agnieszka Sadowska	27 lutego 2012 r.	31 lipca 2017 r.
		Jacek Sapa	1 sierpnia 2017 r.	30 listopada 2017 r.
		Anna Bućkowska	6 grudnia 2017 r.	17 grudnia 2018 r.
		Marcin Kubiński	17 grudnia 2018 r.	27 marca 2019 r.
		Anna Borkowska-Kniotek	25 czerwca 2019 r.	9 września 2020 r.
		Zbigniew Kajdanowski	9 września 2020 r.	
3.	Powszechny Zakład Ubezpieczeń PZU SA KGP	Paweł Surówka	13 kwietnia 2017 r.	12 marca 2020 r.
		Marcin Chludziński	22 marca 2017 r.	13 kwietnia 2017 r.
		Michał Krupiński	19 stycznia 2016 r.	22 marca 2017 r.
		Beata Kozłowska-Chyła	12 marca 2020 r.	
4.	Fundacja PZU SA KGP	Jolanta Zabarnik-Nowakowska	10 maja 2016 r.	
5.	Bank Gospodarstwa Krajowego KGP	Beata Daszyńska-Muzyczka	1 grudnia 2016 r.	
6.	Powszechna Kasa Oszczędności Bank Polski SA KGP	Zbigniew Jagiełło	1 października 2009 r.	7 czerwca 2021 r.
		Jan Emeryk Rościszewski	7 czerwca 2021 r.	22 października 2021 r.
		Iwona Duda	23 października 2021 r.	9 sierpnia 2022 r.
		Paweł Gruza	10 sierpnia 2022 r.	
7.	Fundacja PKO BP KGP	Małgorzata Głębińska	8 czerwca 2016 r.	21 stycznia 2022 r.
		Sebastian Wijas	22 stycznia 2022 r.	10 czerwca 2022 r.
		Aleksandra Mazur	1 lipca 2022 r.	

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej/ JO NIK przeprowadzająca czynności kontrolne	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej (Prezesa Zarządu/ Wójta/ Burmistrza)		
		Nazwisko i imię	od	do
8.	TAURON Polska Energia SA LKA	Filip Grzegorzczak	15 listopada 2016	14 lipca 2020 r.
		Wojciech Ignacok	15 lipca 2020 r.	28 lutego 2021 r.
		Marek Wadowski	1 marca 2021 r.	31 marca 2021 r.
		Paweł Strączyński	1 kwietnia 2021 r.	4 sierpnia 2021 r.
		Artur Michałowski	5 sierpnia 2021	10 kwietnia 2022 r.
9.	Fundacja TAURON LKA	Paweł Szczeszek	11 kwietnia 2022 r.	
		Agnieszka Wójcik	23 maja 2016 r.	25 września 2018 r.
		Sylvia Strzelec	25 września 2018 r.	29 września 2020 r.
10.	ENEA SA LPO	Barbara Stefaniak-Gnypp	26 lutego 2021 r.	
		Mirosław Kowalik	7 stycznia 2016 r.	5 czerwca 2020 r.
		Paweł Szczeszek,	30 czerwca 2020 r.	do 10 kwietnia 2022 r.
11.	Fundacja ENEA LPO (od 7 września 2019 r. nie wybierano Prezesa Zarządu)	Paweł Majewski	25 kwietnia 2022 r.	
		Sławomir Krenczyk	17 sierpnia 2016 r.	6 września 2019 r.
		Aneta Szyber	7 marca 2014 r.	
		Agata Goor	17 sierpnia 2016 r.	11 marca 2021 r.
		Joanna Sobótka-Klimczak	6 września 2017 r.	9 listopada 2020 r.
		Piotr Ludwiczak	10 października 2019 r.	
		Łukasz Nowakowski	21 grudnia 2020 r.	
12.	Polskie Koleje Państwowe SA LWA	Natalia Janikowska	25 czerwiec 2021 r.	
		Sylvia Mularczyk	25 czerwiec 2021 r.	
13.	Fundacja Grupy PKP LWA	Mirosław Pawłowski	7 kwietnia 2016 r.	3 marca 2017 r.
		Krzysztof Waclaw Mamiński	3 marca 2017 r.	
14.	Totalizator Sportowy sp. z o.o. LWA	Natalia Bogdanowicz	12 kwietnia 2016 r.	8 marca 2017 r.
		Katarzyna Kucharek (do dnia 8 marca 2017 r. Członek Zarządu Fundacji)	16 marca 2017 r.	
15.	Fundacja LOTTO LWA	Łukasz Łazarewicz	14 kwietnia 2016 r.	6 lutego 2017 r.
		Olgierd Cieślik,	20 marca 2017 r.	
		Łukasz Stajuda	26 lipca 2016 r.	30 maja 2018 r.
16.	KGHM Polska Miedź SA LWR	Eliza Dzwonkiewicz	30 maja 2018 r.	15 października 2019 r.
		Anna Kukła	16 października 2019 r.	
		Radosław Domagalski-Łabędzki	28 października 2016 r.	9 marca 2018 r.
		Rafał Pawełczak	10 marca 2018 r.	5 lipca 2018 r.
16.	KGHM Polska Miedź SA LWR	Marcin Chludziński	6 lipca 2018 r.	11 października 2022 r.
		Tomasz Zdzikot	11 października 2022 r.	

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej/ JO NIK przeprowadzająca czynności kontrolne	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej (Prezesa Zarządu/ Wójta/ Burmistrza)		
		Nazwisko i imię	od	do
17.	Fundacja KGHM Polska Miedź LWR	Wacław Sztelnicki	16 lutego 2016 r.	7 marca 2017 r.
		Jakub Bednarek	7 marca 2017 r.	14 grudnia 2017 r.
		Jarosław Twardowski	14 grudnia 2017 r.	3 lutego 2017 r.
		Wacław Sztelnicki	16 lutego 2016 r.	7 marca 2017 r.
		Halina Krupska	3 lutego 2022 r.	
18.	Urząd Gminy w Gaworzycach LWR	Jacek Szwagrzyk	1 grudnia 2014 r.	
19.	Urząd Gminy Żukowice LWR	Krzysztof Wołoszyn	17 listopada 2014 r.	
20.	Urząd Gminy Polkowice LWR	Wiesław Wabik	1 grudnia 2014 r.	22 listopada 2018 r.
		Łukasz Puźniecki	23 listopada 2018 r.	
21.	Urząd Gminy Rudna LWR	Władysław Bigus	5 grudnia 2014 r.	27 marca 2019 r.
		Adrian Wołkowski	28 marca 2019 r.	
22.	Urząd Gminy Grębocice LWR	Roman Jabłoński	10 listopada 2002 r.	

Kontrola S/20/004/KGP Działalność Polskiej Fundacji Narodowej

Czy działalność Polskiej Fundacji Narodowej prowadzona była legalnie i gospodarnie a nadzór nad Fundacją ze strony Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego sprawowany był rzetelnie?

Cel główny kontroli

1. Czy Rada Fundacji i Zarząd Fundacji prawidłowo wykonywały statutowe obowiązki?
2. Czy przedsięwzięcia realizowane przez Fundację były zgodne z jej celami statutowymi?
3. Czy gospodarka finansowa fundacji prowadzona była legalnie i gospodarnie?
4. Czy nadzór nad Fundacją ze strony Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego sprawowany był rzetelnie?

Cele szczegółowe

Polska Fundacja Narodowa na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 3 ustawy o NIK, tj. legalności i gospodarności;

Zakres podmiotowy oraz kryteria kontroli

Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1, tj. legalności, celowości, rzetelności i gospodarności.

Lata 2017–2020 (30 września) z uwzględnieniem wytworzonych dokumentów lub zdarzeń zaistniałych przed i po tym okresie, o ile miały wpływ na ocenę kontrolowanej działalności.

Okres objęty kontrolą

6.2. Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena (pozytywna/negatywna /w formie opisowej)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	niepożądane/nieprawidłowe
1.	PGE Polska Grupa Energetyczna SA	pozytywna	Spółka ponosiła wydatki na działalność sponsoringową, darowizny, usługi medialne, prawne i consultingowe gospodarnie i zgodnie z obowiązującymi zasadami. Spółka mierzyła efekty działalności sponsoringowej oraz posiadała oceny efektów usług medialnych. Zakup usług prawnych i doradczych był uzasadniony i rozliczany. Spółka powoływała swoich przedstawicieli do organów Fundacji.	
2.	Fundacja PGE	pozytywna	Fundacja realizowała cele statutowe. Środki wydatkowane były gospodarnie.	W jednym przypadku Zarząd nie zrealizował statutowego obowiązku przygotowania planu finansowego*).
3.	Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo SA	brak oceny		Spółka udaremniła dokończenie czynności kontrolnych.
4.	Fundacja PGNiG SA im. Ignacego Łukasiewicza	brak oceny		Fundacja udaremniła dokończenie czynności kontrolnych.
5.	Polski Koncern Naftowy ORLEN SA	brak oceny		Spółka udaremniła przeprowadzenie czynności kontrolnych.
6.	Fundacja ORLEN	brak oceny		Fundacja udaremniła przeprowadzenie czynności kontrolnych.
7.	Powszechny Zakład Ubezpieczeń PZU SA	pozytywna	Spółka ponosiła wydatki na działalność sponsoringową, darowizny, usługi medialne, prawne i consultingowe zgodnie z obowiązującymi zasadami. Spółka mierzyła efekty działalności sponsoringowej oraz posiadała oceny efektów usług medialnych. Zakup usług prawnych i doradczych był uzasadniony i rozliczany. Spółka powoływała swoich przedstawicieli do organów Fundacji.	
8.	Fundacja PZU SA	pozytywna	Fundacja realizowała cele statutowe. Środki wydatkowane były gospodarnie.	Wykazywanie w sprawozdaniach finansowych za lata 2017–2020 zysku z lat ubiegłych, jako podziału zysku netto*).
9.	LINK4 Towarzystwo Ubezpieczeń SA	brak oceny		Spółka udaremniła przeprowadzenie czynności kontrolnych.

10.	Bank Gospodarstwa Krajowego	w formie opisowej	Bank ponosił wydatki na działalność sponsoringową, darowizny, usługi medialne, prawne i konsultingowe i zgodnie z obowiązującymi zasadami. Bank mierzył efekty działalności sponsoringowej oraz posiadała oceny efektów usług medialnych. Zakup usług prawnych i doradczych był uzasadniony i rozliczany. Bank powoływał swoich przedstawicieli do organów Fundacji.	Bank nie dokonał analizy celowości i efektywności nowych fundacji. Bank nie dokonywał analizy potrzeb nowych fundacji, które zmieniły zakresy swoich zadań oraz posiadały na koniec 2021 r. nadwyżkę finansową w wysokości 46,5 mln zł. W Fundacji Empiria i Wiedza koszty ogólnego zarządu stanowiły 76,7% kosztów działalności statutowej, a w Fundacji BGK tylko 5,2%.
11.	Fundacja BGK im. J.K. Steczkowskiego	brak oceny		Fundacja udaremniła przeprowadzenie czynności kontrolnych.
12.	Powszechna Kasa Oszczędności Bank Polski SA	pozytywna	Spółka ponosiła wydatki na działalność sponsoringową, darowizny, usługi medialne, prawne i konsultingowe gospodarnie i zgodnie z obowiązującymi zasadami. Spółka mierzyła efekty działalności sponsoringowej oraz posiadała oceny efektów usług medialnych. Zakup usług prawnych i doradczych był uzasadniony i rozliczany. Spółka powoływała swoich przedstawicieli do organów Fundacji.	-
13.	Fundacja PKO BP	pozytywna	Fundacja realizowała cele statutowe. Środki wydatkowane były gospodarnie.	
14.	Sigma Bis SA	brak oceny		Spółka udaremniła przeprowadzenie czynności kontrolnych.
15.	Alior Bank SA	brak oceny		Spółka udaremniła przeprowadzenie czynności kontrolnych.
16.	ENERGA SA	brak oceny		Spółka udaremniła przeprowadzenie czynności kontrolnych.
17.	Fundacja ENERGA	brak oceny		Fundacja udaremniła przeprowadzenie czynności kontrolnych.
18.	TAURON Polska Energia SA	pozytywna	Spółka ponosiła wydatki na działalność sponsoringową, darowizny, usługi medialne, prawne i konsultingowe gospodarnie i zgodnie z obowiązującymi zasadami. Spółka mierzyła efekty działalności sponsoringowej oraz posiadała oceny efektów usług medialnych. Zakup usług prawnych i doradczych był uzasadniony i rozliczany. Spółka powoływała swoich przedstawicieli do organów Fundacji.	
19.	Fundacja TAURON	w formie opisowej	Fundacja realizowała cele statutowe. Środki wydatkowane były gospodarnie.	Wydatki dokonane przez beneficjenta programu edukacyjnego, nie miały związku z aspektami merytorycznymi programu. Dokonanie przez beneficjenta wydatku nieprzewidzianego w umowie darowizny.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena (pozytywna /negatywna / w formie opisowej)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	niepożądane/nieprawidłowe
20.	ENEA SA	w formie opisowej	Spółka ponosiła wydatki na darowizny, usługi medialne, prawne i consultingowe gospodarnie i zgodnie z obowiązującymi zasadami. Spółka mierzyła efekty działalności sponsoringowej oraz posiadała oceny efektów usług medialnych. Zakup usług prawnych i doradczych był uzasadniony i rozliczany. Spółka powoływała swoich przedstawicieli do organów Fundacji.	W latach 2019–2021 Spółka prowadziła działania sponsoringowe, pomimo braku zysku operacyjnego, co było niezgodne z wewnętrznymi regulacjami. Wystąpiły przypadki prowadzenia działań sponsoringowych pomimo niekorzystnych wskaźników dla danego przedsięwzięcia.
21.	Fundacja ENEA	w formie opisowej	Fundacja realizowała cele statutowe. Organy Fundacji wypełniły w sposób prawidłowy obowiązki sprawozdawcze.	Nieterminowe egzekwowanie przez Zarząd Fundacji od obdarowanych dokumentacji potwierdzającej osiągnięcie założonych efektów nosiło znamiona niegospodarności. Sposób wyboru wszystkich badanych wniosków nastąpił z naruszeniem wewnętrznych procedur w zakresie oceny wniosków o udzielenie wsparcia, nie dokumentowano procesu oceny wniosków o udzielenie wsparcia, wystąpiły przypadki nieegzekwowania od obdarowanego realizacji warunków związanych z udzielonym wsparciem. Z opóźnieniem składano wnioski o wpisy do KRS.
22.	Polskie Koleje Państwowe SA	w formie opisowej	Spółka ponosiła wydatki na działalność sponsoringową, darowizny, usługi medialne, prawne i consultingowe zgodnie z obowiązującymi zasadami. Spółka powoływała swoich przedstawicieli do organów Fundacji.	Spółka nie posiadała planów działalności sponsoringowej oraz medialnej. Nie dokonywano oceny działalności oraz efektów uzyskanych z umów sponsoringowych, doradczych, medialnych oraz prawnych. W części umów doradztwa prawnego nie zawierano postanowień dotyczących zasad ich rozliczania oraz kar umownych za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy.
23.	Fundacja Grupy PKP	w formie opisowej	Fundacja realizowała cele statutowe. Fundacja zabezpieczała w umowach realizację celu darowizny a podmiot, który uzyskał wsparcie finansowe wywiązał się z warunków umowy dotyczących wykorzystania otrzymanych środków finansowych zgodnie z ich przeznaczeniem oraz przedstawienia wymaganej dokumentacji rozliczeniowej w tym zakresie. Fundacja prawidłowo wywiązywała się z obowiązków dotyczących publikowania sprawozdań z działalności.	Plany na lata 2017 i 2021 nie wskazywały szczegółowych kosztów poszczególnych projektów, tylko łączne koszty dla obszarów prowadzonej działalności. W badanych planach nie wskazywano konkretnych działań do zrealizowania w ramach planowanych wydatków na wszystkie projekty oraz nie zawierano wskaźników i mierników umożliwiających weryfikację realizacji planu. Wdrażanie i realizacja poszczególnych projektów odbywały się bez formalnej decyzji Zarządu Fundacji. Z wyjątkiem jednego z pięciu badanych projektów rozpoczęcie realizacji projektu nie było poprzedzone opracowaniem biznesplanu lub innego dokumentu określającego w sposób kompleksowy cele projektu, sposoby realizacji, harmonogram, budżet projektu, zakładane efekty (rezultaty), sposoby monitoringu i oceny rezultatów, osoby odpowiedzialne za realizację.

24.	Totalizator Sportowy sp. z o.o.	pozytywna	Spółka ponosiła wydatki na działalność sponsoringową, darowizny, usługi medialne, prawne i konsultingowe zgodnie z obowiązującymi zasadami. Spółka mierzyła efekty działalności sponsoringowej oraz posiadała oceny efektów usług medialnych. Zakup usług prawnych i doradczych był uzasadniony i rozliczany. Spółka powoływała swoich przedstawicieli do organów Fundacji.	Jedna z sześciu skontrolowanych umów na usługi doradcze, nie zawierała zapisów dotyczących kar umownych za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy. Nieopracowanie planu działalności sponsoringowej na 2017 r., co stanowiło naruszenie regulacji wewnętrznych określających zasady prowadzenia tej działalności*).
25.	Fundacja LOTTO	w formie opisowej	Fundacja realizowała cele statutowe. W planach operacyjnych ustalano zamierzone rezultaty działań programowych oraz harmonogramy ich realizacji.	Na 2019 r. nie opracowano planu operacyjnego. Rozbieżności pomiędzy Strategią Fundacji na lata 2017–2020, a planami rzeczowo-finansowymi dotyczącymi lat 2019–2020*).
26.	KGHM Polska Miedź SA	w formie opisowej	Spółka ponosiła wydatki na darowizny, usługi medialne, prawne i konsultingowe gospodarnie i zgodnie z obowiązującymi zasadami. Spółka mierzyła efekty działalności sponsoringowej oraz posiadała oceny efektów usług medialnych. Zakup usług prawnych i doradczych był uzasadniony i rozliczany. Spółka powoływała swoich przedstawicieli do organów Fundacji.	Prowadzenie działalności sponsoringowej niezgodnie z obowiązującymi regulacjami wewnętrznymi. Przypadki nieterminowego regulowania płatności.
27.	Fundacja KGHM Polska Miedź	w formie opisowej	Fundacja realizowała cele statutowe. Środki wydatkowane były gospodarnie.	Odstąpiono od realizacji niektórych programów zatwierdzonych przez Radę Fundacji. Nieprzestrzeganie wewnętrznych regulacji. Ponoszenie dodatkowych opłat za utrzymywanie wysokiego salda na rachunku bankowym.
28.	Urząd Gminy w Gaworzycach	negatywna		Zobowiązanie się przez Wójta w imieniu gminy do dokonania czynności z zakresu władztwa administracyjnego; niezgodne z prawem sfinansowanie przez podmiot zewnętrzny kosztów zmiany studium oraz części kosztów związanych z uchwaleniem <i>mpzp</i> ; występowanie do podmiotu nieuprawnionego o opinię o projektach studium w ramach procedur planistycznych.
29.	Urząd Gminy Żukowice	negatywna		Niezgodne z prawem przekazanie uprawnień do wyboru i zatrudnienia urbanisty; niezgodne z prawem sfinansowanie procesu sporządzania zmian w studium; oraz refundowanie kosztów uchwalenia zmian w studium oraz <i>mpzp</i> ; występowanie do podmiotu nieuprawnionego o opinię o projektach studium i <i>mpzp</i> w ramach procedur planistycznych.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena (pozytywna /negatywna / w formie opisowej)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	niepożąpane/nieprawidłowe
30.	Urząd Gminy Polkowice	negatywna		Nie zgodne z prawem finansowanie zmian studium oraz <i>mpzp</i> ; występowanie do podmiotu nieuprawnionego o opinię o projektach studium i <i>mpzp</i> w ramach procedur planistycznych.
31.	Urząd Gminy Rudna	negatywna		Nieprawidłowości w wyborze urbanisty; niezgodne z prawem finansowanie zmian studium oraz <i>mpzp</i> ; występowanie do podmiotu nieuprawnionego o opinię o projektach studium i <i>mpzp</i> w ramach procedur planistycznych.
32.	Urząd Gminy Grębocice	negatywna		Zobowiązanie się Wójta do określonych działań z zakresu władztwa administracyjnego; nieprawidłowości w wyborze urbanisty; niezgodne z prawem finansowanie zmian studium; niedochodzenie przez gminę zwrotu kosztu zmian <i>mpzp</i> .

*) Opisane stany nieprawidłowe nie miały wpływu na ocenę ze względu na fakt, iż nie przekraczały progu istotności dla oceny pozytywnej.

6.3. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Regulacje dotyczące funkcjonowania spółek zawiera *ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych*. Najważniejsze regulacje zawarte są w Tytule I, w którym zamieszczono przepisy ogólne, a także wspólne dla spółek oraz w Tytule III, regulującym powstanie i funkcjonowanie spółek kapitałowych, tj. spółek z ograniczoną odpowiedzialnością (Dział I) oraz spółek akcyjnych (Dział II). W przepisach tych określone są m.in. organy spółek i ich uprawnienia i tryb pracy, prawo do kontroli spółki oraz zasady wypłat dywidendy.

Spółki prawa
handlowego

Zgodnie z postanowieniami określonymi w art. 201 § 1 i 204 *Ksh* (w przypadku sp. z o.o.) oraz art. 368 § 1 *Ksh* (w przypadku SA) – prowadzenie spraw spółki i reprezentacja spółki na zewnątrz należą do kompetencji zarządu. Oznacza to, że wszystkie sprawy, które nie zostały przyznane innym organom spółki (WZ i RN) należą do zakresu działania zarządu za które on odpowiada. Wyłączenie zarządu w powyższym zakresie została podkreślona w art. 219 § 2 *Ksh*, w którym RN spółki z ograniczoną odpowiedzialnością została pozbawiona prawa wydawania zarządowi wiążących poleceń dotyczących prowadzenia spraw spółki, zaś w przypadku spółki akcyjnej zakaz ten objął również WZ (art. 375¹ *Ksh*).

Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji definiuje w art. 11 ust. 2 tajemnicę przedsiębiorstwa. Zgodnie z tym przepisem przez tajemnicę przedsiębiorstwa rozumie się nieujawnione do wiadomości publicznej informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich poufności.

Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym stanowi, że Prezes Rady Ministrów koordynuje wykonywanie uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa w spółkach oraz dąży do zapewnienia jednolitego sposobu wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa; (art. 7 ust. 1).

Zasady zarządzania
mieniem państwowym,
w zakresie
nieuregulowanym
w przepisach
szczególnych ustala
*ustawa o zasadach
zarządzania mieniem
państwowym*

Minister Aktywów Państwowych (art. 7 ust. 2):

- wykonuje prawa z akcji należących do Skarbu Państwa, łącznie z wynikającymi z nich prawami osobistymi albo indywidualnymi, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej;
- składa w imieniu Skarbu Państwa oświadczenia woli o utworzeniu spółki, przystąpieniu do spółki, nabyciu lub objęciu akcji.

Art. 7 ust. 4 *ustawy o zzmp* stanowi, że podmioty uprawnione do wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa niezwłocznie przekazują Prezesowi Rady Ministrów, na jego żądanie, informacje i dokumenty dotyczące:

- wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa w spółkach lub
- działalności spółek z udziałem Skarbu Państwa, z uwzględnieniem przepisów o ochronie informacji ustawowo chronionych.

ZAŁĄCZNIKI

Wykonywanie praw z akcji należących do Skarbu Państwa lub państwowej osoby prawnej w tym jednoosobowej spółce Skarbu Państwa odbywa się na zasadach prawidłowej gospodarki, w celu osiągnięcia trwałego wzrostu wartości tych akcji, z uwzględnieniem polityki gospodarczej państwa (art. 9 ust. 1 *ustawy o zzmp*).

Zgodnie z art. 7 ust. 3 *ustawy o zzmp* w celu koordynacji wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa w spółkach, Prezes Rady Ministrów może określać zasady nadzoru właścicielskiego oraz dobre praktyki, w szczególności w zakresie kształtowania wynagrodzeń członków organów, skierowane do podmiotów uprawnionych do wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa.

Gminy Gminy są podstawową jednostką samorządu terytorialnego działającą głównie w oparciu o *ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*⁷⁵. Jednym z zadań jednostek samorządu terytorialnego jest kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz Miejscowych Planów Zagospodarowania Przestrzennego. Zasady oraz tryb sporządzania tych dokumentów określa *ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*⁷⁶. Studium jest sporządzane w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego (art. 9 ust. 1 *ustawy o planowaniu*). Natomiast *mpzp* jest aktem prawa miejscowego i przyjmowany jest w formie uchwały rady gminy. Określa on przeznaczenie, warunki zagospodarowania i zabudowy terenu, a także rozmieszczenie inwestycji celu publicznego. Składa się z części tekstowej (uchwała) oraz graficznej (załącznik do uchwały) (art. 14 ust. 1 i 2 *ustawy o planowaniu*). Opracowanie Studium jak i *mpzp* należy do zadań własnych gminy (art. 3 ust. 1 *ustawy o planowaniu*). Samorząd gminy odgrywa kluczową rolę w planowaniu przestrzennym. Jest inicjatorem, mediatorem i w określonym zakresie organem kontrolującym procesy inwestycyjne.

Władza wykonawcza gminy wójt (tj. burmistrz, prezydent miasta) odpowiada za większość działań związanych z prowadzeniem polityki przestrzennej. Rolą władzy wykonawczej w gminie jest przygotowywanie, po pierwsze, gminnych dokumentów planistycznych (Studium, *mpzp*, uchwały w sprawie sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, miejscowego plany rewitalizacji) po drugie, wydawanie decyzji administracyjnych, dotyczących zagospodarowania przestrzennego (decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, WZ). Niektóre z tych działań są inicjowane uchwałami rady gminy, bądź też weryfikowane oraz zatwierdzone przez organ uchwałodawczy.

Fundacje Fundacje są jednostkami organizacyjnymi wyposażonymi w osobowość prawną, tworzonymi z inicjatywy osób fizycznych lub prawnych w celu realizacji, w sposób trwały celów użyteczności publicznej wskazanych

⁷⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 559, ze zm.

⁷⁶ Dz. U. z 2022 r., poz. 503. Dalej: *ustawa o planowaniu*.

w akcie fundacyjnym z wpływów uzyskanych z otrzymanego majątku. Fundacja, będąc jednostką typu zakładowego odróżnia się tym samym od jednostek typu korporacyjnego. Korporacje są zbiorowościami osób fizycznych związanych z osobą prawną przez członkostwo, realizującymi wspólny im cel (np. gospodarczy). Z kolei zakłady zaspokajają potrzeby osób fizycznych, niebędących ich członkami. Skład członków korporacji można określić liczbowo, natomiast krąg osób, korzystających z zakładu może być otwarty i nieokreślony. W fundacji w ogóle nie ma członków. Substratem (podstawą) korporacji są ludzie, zaś zakładu majątek. O celach i działalności korporacji decydują członkowie, z kolei cel i kierunek działalności zakładu jest z góry określony przez założyciela. Przedstawiane w piśmiennictwie prawniczym poglądy, na tle *ustawy o fundacjach*, pozwalają na przyjęcie definicji fundacji, jako podmiotu prawa typu zakładowego wyposażonego w osobowość prawną i majątek, realizującego cel publiczny wyznaczony przez fundatora, czyli osobę (osoby), fizyczną lub prawną, tworzącą fundację. W orzecznictwie zaprezentowano natomiast pogląd, że fundacja jest formalnie spersonifikowanym majątkiem, o którego przeznaczeniu, sposobie wykorzystania, decyduje wola fundatora wyrażona w statucie (uchwała SN z 7 lipca 1993 r., III CZP 88/93, OSNC 1994/1, poz. 14, LEX nr 3951)⁷⁷. Rola fundatora w procesie ustanowienia fundacji polega na złożeniu, w formie aktu notarialnego, oświadczenia o ustanowieniu fundacji i przeznaczeniu na jej rzecz określonego majątku, sporządzeniu statutu oraz zarejestrowaniu fundacji w Krajowym Rejestrze Sądowym. Fundator, ustanawiając fundację, tworząc statut, wybierając władze oraz doprowadzając do zarejestrowania fundacji nie ma obowiązku uczestniczyć w dalszym jej życiu, choć nie przestaje być fundatorem. Bo fundator, który ustanowił fundację, jest ustalany dożywotnio w akcie notarialnym i nie można go zmienić. Fundator może zachowywać się też aktywnie, to znaczy po założeniu fundacji może włączyć się w jej działania, np. wejść w skład organów fundacji. Staje się wtedy członkiem władz, a rolę jaką pełni ograniczają kompetencje określone w statucie, właściwe dla organu, w którym zasiada. Może też, po założeniu fundacji, nie włączać się aktywnie w jej działania ale zachować sobie jednostkowe, kluczowe kompetencje np. dotyczące zmian we władzach lub likwidacji fundacji.

Rola fundatora w działalności fundacji nie musi być onnipotentna czy aktywna. Fundator nie sprawuje bezpośredniego nadzoru nad fundacją i nie musi go sprawować nawet pośrednio (aczkolwiek może).

Ustawa *o fundacjach* w następujący sposób reguluje kwestie nadzoru i ewentualnych sankcji w związku z działalnością fundacji:

- o zgodności działania fundacji z przepisami prawa i statutem oraz z celem, w jakim fundacja została ustanowiona, orzeka sąd w postępowaniu nieprocesowym na wniosek właściwego ministra lub starosty (art. 12 ust 1);
- fundacja składa corocznie właściwemu ministrowi sprawozdanie ze swojej działalności (art. 12 ust. 2)⁷⁸;

⁷⁷ Komentarz do Ustawy o fundacjach. Rzetecka-Gil Agnieszka. LEX/el. 2018. 1 stycznia 2018 r.

⁷⁸ Ramowy zakres sprawozdania z działalności fundacji określony został w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 maja 2001 r. w sprawie ramowego zakresu sprawozdania z działalności fundacji (Dz. U. z 2020 r. poz. 36).

ZAŁĄCZNIKI

- sprawozdanie, o którym mowa w ust. 2, jest przez fundację udostępnione do publicznej wiadomości (art. 12 ust. 3);
- właściwy minister lub starosta może wystąpić do sądu o uchylenie uchwały zarządu fundacji, pozostającej w rażącej sprzeczności z jej celem albo z postanowieniami statutu fundacji lub z przepisami prawa; organ ten może jednocześnie zwrócić się do sądu o wstrzymanie wykonania uchwały do czasu rozstrzygnięcia sprawy (art. 13);
- jeżeli działanie zarządu fundacji w istotny sposób narusza przepisy prawa lub postanowienia jej statutu albo jest niezgodne z jej celem, organ, o którym mowa w art. 13, (czyli właściwy minister lub starosta) może wyznaczyć odpowiedni termin do usunięcia tych uchybień w działalności zarządu albo może żądać dokonania w wyznaczonym terminie zmiany zarządu fundacji (art. 14 ust. 1);
- po bezskutecznym upływie terminu, o którym mowa w ust. 1, albo w razie dalszego uporczywego działania zarządu fundacji w sposób niezgodny z prawem, statutem lub celem fundacji, organ, o którym mowa w art. 13, może wystąpić do sądu o zawieszenie zarządu fundacji i wyznaczenie zarządcy przymusowego (art. 14 ust. 2);
- zarządca przymusowy reprezentuje fundację w sprawach wynikających z zarządu, w tym również w postępowaniu sądowym, jest on zobowiązany wykonywać czynności potrzebne do prawidłowego działania fundacji (art. 14 ust. 3);
- sąd uchyli swe postanowienie o zawieszeniu zarządu fundacji i wyznaczeniu zarządcy przymusowego na wniosek zarządu fundacji, jeżeli z okoliczności wynika, że działania, o których mowa w ust. 1, zostaną zaniechane (art. 14 ust. 4);
- organ, o którym mowa w art. 13, sprawuje kontrolę nad działalnością fundacji będącej instytucją obowiązaną w rozumieniu przepisów o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu w zakresie zgodności jej działania z przepisami tej ustawy (art. 14a ust. 1). Do kontroli tej stosuje się odpowiednio przepisy rozdziału 12 ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu⁷⁹ (art. 14a ust. 2).

Regulacje dotyczące sponsoringu⁸⁰

Umowa sponsoringu, jako umowa nienazwana przewiduje m.in. zobowiązanie się sponsora do finansowania lub współfinansowania działalności zamierzonej lub realizowanej już przez sponsorowanego, natomiast sponsorowany zobowiązuje się do poinformowania opinii publicznej o finansowaniu lub współfinansowaniu wyżej wymienionej działalności przez sponsora poprzez popularyzowanie oznaczenia indywidualizującego sponsora w obrocie w trakcie tego przedsięwzięcia. Świadczenia po stronie sponsora są na ogół finansowe lub rzeczowe. Sponsorowany oferuje sponsorowi, co najmniej dwa rodzaje świadczeń.

⁷⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1132, ze zm.

⁸⁰ Za: Janina Ligner-Żeromska, Artur Maria Łobanowski, ŚWIADCZENIA CZY PRAWA – CZYLI ZA CO PŁACI SPONSOR? <http://www.sponsoring.pl/index.php/publikacje/64-zagadnienia-prawne-sponsoringu-cz-l>.

Jednym z istotnych elementów, jest informowanie o sponsoringu (np. zamieszczenie logo sponsora na nośnikach w rodzaju band, plakatów, strojów zawodników, tablicach outdoor, etc.). Ekspozycja logotypów produktów sponsora musi respektować zakazy lub ograniczenia reklamowania określonych usług lub produktów i prowadzenia działalności promocyjnej, wynikające m.in. z przepisów ustaw:

- z dnia 29 grudnia 1992 r. *o radiofonii i telewizji* (Dz. U. z 2020 r. poz. 805, ze zm.);
- z dnia 26 października 1982 r. *o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi* (Dz. U. z 2021 r. poz. 1119, ze zm.);
- z dnia 6 września 2001 r. *Prawo farmaceutyczne* (Dz. U. z 2021 r. poz. 1977, ze zm.);
- z dnia 7 kwietnia 1989 r. *Prawo o stowarzyszeniach* (Dz. U. z 2020 r. poz. 2261). Ustawa ta została zmieniona z dniem 20 maja 2016 r. ustawą z dnia 25 września 2015 r. *o zmianie ustawy – Prawo o stowarzyszeniach oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 1923) w zakresie finansowania stowarzyszeń zwykłych (rozszerzenie katalogu źródeł finansowania – do tego czasu mogły to być wyłącznie składki członkowskie);
- z dnia 19 listopada 2009 r. *o grach hazardowych* (Dz. U. z 2020 r. poz. 2094, ze zm.);
- z dnia 9 listopada 1995 r. *o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych* (Dz. U. z 2021 r. poz. 267);
- z dnia 16 kwietnia 1993 r. *o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji* (Dz. U. z 2020 r. poz. 1913, ze zm.).

Ograniczenia wynikające z tych ustaw dotyczą np. reklamy określonych produktów lub usług, czasu i miejsca umieszczenia lub emisji reklamy, dodawania ostrzeżeń zdrowotnych i/lub informacji o ograniczeniach wiekowych w dostępności etc.

Co do zasady, to sponsorowany zobowiązany jest przedstawić sponsorowi możliwe ograniczenia sponsorowania wynikające z regulacji ustawowych, ale oczywiście sponsor również, działając z należytą starannością w ramach zawieranych umów winien dokonywać własnej oceny jej realiów.

Drugi rodzaj oferowanych świadczeń można nazwać udzieleniem praw (lub udzieleniem licencji) przez sponsorowanych. Sponsorowany nie zobowiązuje się tutaj do konkretnego działania, ale „umożliwia” sponsorowi jego własne działania promocyjne z użyciem udzielonych mu na podstawie umowy uprawnień, np. prawa do wizerunku, możliwości organizowania przez sponsora akcji promocyjnych z wykorzystaniem oznaczeń sponsorowanego lub z udziałem osób z nim związanych, udzielanie praw do prowadzenia sprzedaży, cechowania produktów, posługiwania się określonymi tytułami (np. Sponsor Generalny, Złoty Sponsor) we własnych działaniach informacyjnych czy promocyjnych (np. wizerunkiem zawodnika należącego do drużyny sportowej sponsorowanego). Czasami wykonanie praw z takiej umowy sponsorskiej napotyka na trudności, np. ze względu na inne zobowiązania osoby, której wizerunek miałby zostać wykorzystany lub jej preferencje (obiekcje) co do przedmiotu reklamy, w której miałby uczestniczyć.

Polityka przestrzenna Podstawowym aktem prawnym regulującym zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy jest ustawa o planowaniu. Zgodnie z przepisami tej ustawy, podstawę powyższych działań stanowić ma ochrona i zabezpieczenie dwóch fundamentalnych wartości – ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju.

W gminach, dokumentem decydującym o polityce przestrzennej i lokalnych zasadach zagospodarowania jest Studium. W dokumencie tym władze gminy podejmują ustalenia w zakresie polityki przestrzennej, przede wszystkim przez wskazanie terenów przeznaczonych pod zabudowę, wstępną lokalizację infrastruktury technicznej, obszarów rozmieszczenia wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, obszarów chronionych i innych wskazanych w *ustawie o planowaniu*. W praktyce jednak, Studium charakteryzuje się dużą ogólnością, a jego ustalenia są wiążące dla organów gminy jedynie przy sporządzaniu planu miejscowego.

Plany miejscowe są podstawowym narzędziem regulacji zagospodarowania przestrzeni w gminach, *mpzp* są aktami prawa miejscowego. Zawierają one przepisy powszechnie obowiązujące w zakresie przeznaczenia terenu, zagospodarowania i warunków zabudowy, stanowiące bezpośrednią podstawę do wydania decyzji budowlanych oraz wywłaszczenia gruntów na cele publiczne. Planowanie miejscowe jest fakultatywne, ponieważ *ustawa o planowaniu* nie przewiduje uchwalania *mpzp*, jako obowiązkowego zadania własnego gminy. W praktyce, gmina sporządza plan miejscowy w zależności od potrzeb. Skonkretyzowanie tej potrzeby znajduje wyraz w Studium, ponieważ zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 9 *ustawy o planowaniu*, gmina obowiązkowo określa w nim obszary, dla których zamierza sporządzić *mpzp*, w tym obszary wymagające zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. *Mpzp* mogą być sporządzane w sposób ogólny, ale również szczegółowy o charakterze zabezpieczającym i stanowić skuteczny sposób kształtowania zabudowy i ochrony przed presją inwestycyjną na obszarach o szczególnych uwarunkowaniach i zjawiskiem „rozlewania się miast”. Obligatoryjne i fakultatywne elementy *mpzp* zostały określone w art. 15 *ustawy o planowaniu*. Z uwagi na powyższe, ważny aspekt stanowi korzystanie zgodnie z przepisami prawa przez gminy z przysługujących instrumentów prawnych jakimi są plany miejscowe oraz ich odpowiednie uszczegółowienie.

Planowanie przestrzenne na terenach górniczych reguluje ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. *Prawo geologiczne i górnicze*⁸¹. Zgodnie z art. 104 ust. 1 *upgg* obszary i tereny górnicze uwzględnia się w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Jeżeli w wyniku zamierzonej działalności przewiduje się istotne skutki dla środowiska, dla terenu górniczego bądź jego fragmentu, można sporządzić miejscowy

⁸¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 1072, ze zm. Dalej: *upgg*.

plan zagospodarowania przestrzennego, na podstawie przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym (art. 104 ust. 2 *upgg*). Koszty sporządzenia projektu tego planu ponosi przedsiębiorca (art. 104 ust. 6 *upgg*).

Opracowywanie przez gminy dokumentów planistycznych, w postaci Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest czynnością z zakresu władztwa administracyjnego gminy. Procedura planistyczna została kompleksowo uregulowana przez ustawodawcę. Przyjęcie określonych rozwiązań, w ramach ww. dokumentów planistycznych, z zastrzeżeniem elementów określonych przepisami prawa powszechnie obowiązującego, objęte jest zaś swobodą planistyczną gminy.

Zgodnie z art. 353(1) k.c., strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. W art. 58 par. 1 k.c. stanowi się natomiast, że czynność prawna sprzeczna z ustawą albo mająca na celu obejście ustawy jest nieważna, chyba że właściwy przepis przewiduje inny skutek, w szczególności ten, iż na miejsce nieważnych postanowień czynności prawnej wchodzi odpowiednio przepisy ustawy. Choć z zasady swobody umów wynika, że strony stosunków cywilnoprawnych mogą ułożyć te stosunki wedle swojego uznania, to jednak nie oznacza to, że jest tak w każdym przypadku. Bez wątplenia nie jest dopuszczalna praktyka, wedle której podmiot prawa publicznego (np. gmina lub w jej imieniu organ gminy) zawierałby umowy z podmiotami prawa prywatnego (np. spółkami lub w ich imieniu organami spółki), których przedmiotem byłoby zobowiązanie się gminy do podjęcia określonych działań z zakresu władztwa administracyjnego, w tym wykonanie określonych czynności lub wydanie określonego rozstrzygnięcia, lub uzgodnienie sposobu procedowania w danej sprawie. Uregulowań i instrumentów właściwych prawu cywilnemu nie można bowiem przenieść na płaszczyznę administracyjnoprawną. Takie działanie, w kontekście omawianych dokumentów planistycznych, gdzie gmina występuje z pozycji organu, tj. z pozycji władczej (sfera imperium), a nie strony, tj. uczestnika obrotu (sfera dominium), narusza bowiem wyłączność ustawodawcy w zakresie kształtowania procedur planistycznych, powoduje nierównowagę uczestników procedur planistycznych, przyznając niektórym z nich (tym z którymi zawarto umowy) pozaustawowe uprawnienia i ekstraordynaryjną pozycję, stanowi niedopuszczalną formę wpływu na rozstrzygnięcie administracyjnoprawne, narusza zasadę obiektywizmu planistycznego i ogranicza swobodę planistyczną gminy.

Z tych samych przyczyn, tj. w celu zachowania obiektywizmu planistycznego i swobody planistycznej gminy, a co za tym idzie, uniknięcia wpływania przez zainteresowanych na proces planistyczny w sposób inny niż przewidziany ustawą, w art. 13 ust. 1–2 i w art. 21 ust. 1–2 *ustawy o planowaniu* oraz w art. 104 ust. 6 *upgg* przewidziano zamknięte katalogi świadczeń, przypisane konkretnie i na zasadzie kosztowej do odpowiednich uczestników procesów planistycznych. Zawieranie umów przez podmioty prawa publicznego z podmiotami prawa prywatnego w zakresie szerszym niż dotyczącym ww. kosztów uznać zatem należy

Swoboda umów

ZAŁĄCZNIKI

za sprzeczne z wyraźną dyspozycją ustawodawcy. Podkreślić jednak należy, że chodzi tu nie o ogólny zakaz zawierania takich umów, ale o zakaz zawierania takich umów, w wyniku których środki pieniężne miałyby być przekazywane na ich podstawie w powiązaniu z konkretnymi działaniami z zakresu władztwa planistycznego. Innymi słowy, gmina może przyjąć darowiznę lub inne tym podobne świadczenie (sfera dominium), ale nie może tego uczynić w powiązaniu ze swymi działaniami ze sfery publicznoprawnej (sfery imperium).

6.4. Dobre praktyki w zakresie prowadzenia działalności sponsoringowej przez Spółki z udziałem Skarbu Państwa

Działania sponsoringowe stanowią od wielu lat jeden z często stosowanych elementów działań promocyjnych realizowanych przez przedsiębiorstwa, w tym również spółki z udziałem Skarbu Państwa. Promowanie marki, budowanie pozytywnego wizerunku oraz działania skierowane do ważnych interesariuszy spółek, to jedne z głównych zadań realizowanych poprzez inicjatywy sponsoringowe. Działania te, prowadzone w sposób transparentny oraz przy założeniu osiągnięcia wymiernych efektów promocyjno-wizerunkowych, przyczyniają się do budowania wartości i pozytywnego wizerunku zarówno sponsora, jak i podmiotu sponsorowanego.

Mając na uwadze powyższe oraz realizując cel, którym jest wspieranie działań prorozwojowych spółek z udziałem Skarbu Państwa oraz będąc odpowiedzialnym za powierzony majątek narodowy, jako Minister Skarbu Państwa dostrzegam potrzebę uporządkowania zagadnień związanych z prowadzeniem działań sponsoringowych oraz zaprezentowania oczekiwanych standardów ich realizacji przez spółki z udziałem Skarbu Państwa. Uznaję bowiem za ważne komunikowanie woli Ministra Skarbu Państwa, działającego jako akcjonariusz/udziałowiec, odnośnie prowadzenia działalności sponsoringowej przez spółki z udziałem Skarbu Państwa. Niniejsze dobre praktyki skierowane są do organów spółek, w których Skarb Państwa w sposób bezpośredni i pośredni sprawuje władztwo korporacyjne oraz stanowią wyraz oczekiwań Ministra Skarbu Państwa, dotyczących prowadzenia działalności w tym obszarze. Do głównych celów działań sponsoringowych realizowanych przez spółki z udziałem Skarbu Państwa należy zaliczyć:

- propagowanie (upowszechnianie i wzmacnianie) marki spółki poprzez zwiększenie stopnia jej znajomości, rozpoznawalności i zasięgu oddziaływania,
- budowę pozytywnego wizerunku spółki poprzez przeniesienie na nią skojarzeń z podmiotu sponsorowanego,
- wsparcie działań promocyjno-handlowych spółki,
- dotarcie z przekazem do kluczowych interesariuszy spółki, takich jak klienci, partnerzy biznesowi, akcjonariusze, inwestorzy czy społeczność lokalna,
- budowę reputacji spółki oraz pozyskanie uznania i sympatii opinii publicznej.

Osiągnięciu powyższych celów, powinno służyć opracowanie i wdrożenie i przez spółkę długofalowych planów sponsoringowych, będących częścią realizowanej przez spółkę strategii.

Mając na uwadze powyższe, chcę podkreślić, że podstawowym celem funkcjonowania podmiotów z udziałem Skarbu Państwa jest wzrost efektywności ich działania, skuteczności zarządzania oraz budowa wartości ich majątku. Działania sponsoringowe, powinny więc być podejmowane przez spółkę z udziałem Skarbu Państwa w sposób transparentny i odpowiedzialny, po spełnieniu warunków długookresowej stabilności ekonomiczno-finansowej oraz przy założeniu uzyskania wymiernych efektów.

Jednocześnie dostrzegam rolę, jaką spółki z udziałem Skarbu Państwa jako sponsorzy, mogą odegrać we wspieraniu i promowaniu polskiego sportu i polskich zawodników. Wpisuje się to w politykę prowadzoną przez Ministra Sportu i Turystyki, ukierunkowaną między innymi na wspieranie polskich sportowców w drodze do sukcesów w kraju i zagranicą. Mając na względzie znaczenie wysiłków dla rozwoju i popularyzacji kultury fizycznej w Polsce, jak również dostrzegając potrzebę wsparcia informacyjnego spółek dokonujących oceny projektów sponsoringowych, uważam za istotne wykorzystywanie przez spółki z udziałem Skarbu Państwa informacji udostępnianych przez Ministerstwo Sportu i Turystyki przy opracowywaniu planów prowadzenia działalności sponsoringowej.

Dawid Jackiewicz
Minister Skarbu Państwa

Dobre praktyki w zakresie prowadzenia działalności sponsoringowej przez spółki z udziałem Skarbu Państwa

I. Ogólne wytyczne dotyczące prowadzenia działalności sponsoringowej przez spółki z udziałem Skarbu Państwa

1. Prowadzenie przez spółkę z udziałem Skarbu Państwa działań sponsoringowych powinno być spójne ze strategią oraz celami długofalowymi realizowanymi przez spółkę.
2. Spółka z udziałem Skarbu Państwa planująca prowadzenie działań sponsoringowych powinna opracować własne **zasady sponsoringu** uwzględniające rozwiązania przedstawione w *Dobrych praktykach*. Zasady sponsoringu opracowuje zarząd spółki, a zatwierdza rada nadzorcza. Działalność sponsoringową mogą prowadzić wyłącznie spółki posiadające wypracowane i zatwierdzone własne zasady sponsoringu.
3. Działania sponsoringowe spółek z udziałem Skarbu Państwa powinny mieć, co do zasady, cel komercyjny i wiązać się z uzyskaniem określonego efektu ekonomicznego/marketingowego przez sponsora. Pozostałe działania skierowane do interesariuszy spółek oraz ich otoczenia, niemające charakteru komercyjnego (np. działalność charytatywna, darowizny, mecenaty, etc.), powinny być odróżniane od działań sponsoringowych, a poszczególne inicjatywy, ich cele oraz zasady realizacji powinny zostać sformułowane odrębnie, np. w polityce Społecznej Odpowiedzialności Biznesu (CSR) funkcjonującej w danej spółce.
4. Działania sponsoringowe powinny być podejmowane przez spółkę z udziałem Skarbu Państwa wyłącznie, gdy w roku obrotowym poprzedzającym podjęcie takich działań spółka odnotowała zysk operacyjny, a w dniu podpisania stosownych umów posiadała wolne środki na rachunku bieżącym.
5. Spółka, w której Skarb Państwa posiada władztwo korporacyjne może prowadzić działania sponsoringowe wyłącznie samodzielnie, bez możliwości korzystania z usług podmiotów trzecich tzn. spółka

zobowiązana jest do samodzielnego zawierania umów sponsoringu bezpośrednio z podmiotami sponsorowanymi, jak również przekazywania środków finansowych bezpośrednio na rachunek podmiotów sponsorowanych.

6. Przedsięwzięcia sponsoringowe mogą być realizowane w szczególności w obszarach:
 - sportu profesjonalnego, w tym działań realizowanych przez: polskie związki sportowe, ligi zawodowe i kluby sportowe, Polski Komitet Olimpijski, Polski Komitet Paraolimpijski oraz sportowców indywidualnych,
 - wychowania fizycznego, sportu dzieci i młodzieży, sportu akademickiego, sportu dla wszystkich oraz sportu osób niepełnosprawnych,
 - działalności kulturalnej, również w obszarze kultury masowej,
 - nauki oraz szkolnictwa publicznego na różnych poziomach kształcenia,
 - inicjatyw proekologicznych i akcji społecznych.
7. Przed przystąpieniem do działań sponsoringowych należy określić obszary, w których spółka powinna prowadzić taką działalność. Przy wyborze należy brać pod uwagę potencjał promocyjny i potencjał kreowania wizerunku.

II. Inicjatywy realizowane pod auspicjami Skarbu Państwa

1. W celu wykorzystania potencjału do kreowania pozytywnego wizerunku, z którym wiąże się udział w przedsięwzięciach realizowanych pod auspicjami organów administracji rządowej, rekomenduje się spółkom z udziałem Skarbu Państwa prowadzenie działań w ramach strategii marketingowej (w szczególności działalności sponsoringowej) poprzez udział w przedsięwzięciach (np. imprezach masowych) o charakterze ogólnopolskim lub ponadnarodowym, bądź mającym szczególne znaczenie np. dla danego regionu, miasta.
2. Przedsięwzięcia te mogą dotyczyć w szczególności wydarzeń kulturalnych i społecznych, ale także innych wskazanych w pkt I.6.
3. Powyższe działania są szczególnie uzasadnione, jeśli przedsięwzięcia są koordynowane lub organizowane pod patronatem albo auspicjami organów administracji rządowej wykonujących prawa z akcji/udziałów Skarbu Państwa.
4. W sytuacji zaangażowania się spółek z udziałem Skarbu Państwa w ramach prowadzonej działalności marketingowej (w tym sponsoringowej) w powyższe przedsięwzięcia dopuszcza się uczestniczenie w takiej inicjatywie więcej niż jednego podmiotu z udziałem Skarbu Państwa. Dopuszczalne jest także wykazanie wymiernych korzyści marketingowo-promocyjnych na poziomie poniesionego finansowania.

III. Plany prowadzenia działalności sponsoringowej

1. Zarząd spółki z udziałem Skarbu Państwa powinien przygotować, zgodny z obowiązującą i realizowaną strategią marketingową, roczny **plan prowadzenia działalności sponsoringowej**, zawierający w szczególności założenia, cele, projektowany budżet oraz przewidywany poziom efektywności sponsoringu, z rozbiciem na poszczególne obszary sponsoringu. Zarząd przedkłada projekt dokumentu radzie nadzorczej w celu zatwierdzenia wraz z planem finansowym na kolejny rok obrotowy (nie później niż do końca I kwartału roku, którego dotyczy).
2. W przypadku grupy kapitałowej zarząd spółki dominującej tworzy **plan prowadzenia działalności sponsoringowej** dla całej grupy.
3. Przy tworzeniu planu zarząd powinien przygotować analizę prognozowanej efektywności działalności sponsoringowej, w szczególności zakładaną grupę odbiorców, wpływ na klientów, przewidywane koszty dotarcia do odbiorców oraz analizę rynku medialnego, w przypadku gdy działalności sponsoringowej będzie towarzyszyć kampania reklamowa.
4. Zarząd spółki z udziałem Skarbu Państwa corocznie dokonuje rewizji działań sponsoringowych realizowanych w danym roku obrotowym, w szczególności w zakresie:
 - uzyskanego efektu/zwrotu ekonomicznego z tytułu poszczególnych umów,
 - doboru obszarów/podmiotów sponsorowanych oraz ew. konieczności dokonania zmian,
 - ewentualnej konieczności modyfikacji przyjętych założeń długofalowych dotyczących sponsoringu.

Wnioski z przeprowadzonej rewizji, zarząd przedkłada radzie nadzorczej nie później niż z chwilą przedstawienia projektu planu prowadzenia działalności sponsoringowej na rok następny.

5. W przypadku, gdy spółka obecnie prowadzi działalność sponsoringową, która nie jest zgodna z niniejszym dokumentem, w okresie 1 roku powinna dostosować swoje działania do niniejszych dobrych praktyk. W uzasadnionych przypadkach zarząd może ten termin wydłużyć do 3 lat, podając radzie nadzorczej pisemne uzasadnienie tej decyzji.

IV. Rekomendacje szczegółowe dotyczące prowadzenia działalności sponsoringowej sportu profesjonalnego

1. Warunkiem wsparcia w ramach działań sponsoringowych sportu profesjonalnego jest wskazanie przez zarząd rzeczywistych i wymiernych korzyści wynikających z partycypowania w jego finansowaniu. Jest to warunek konieczny umieszczenia takiego projektu (przedsięwzięcia) w Planie prowadzenia działalności sponsoringowej i zatwierdzenia go przez radę nadzorczą. W przypadku sponsorowania polskich związków sportowych dopuszczalne jest wykazanie wymiernych korzyści marketingowo-promocyjnych na poziomie poniesionego finansowania.

2. Działania sponsoringowe, prowadzone w odniesieniu do sportu profesjonalnego, wymagają ze strony zarządu analizy efektywności. W związku z tym zarząd przygotowuje plan takich działań i w sposób wymierny określa efektywność takich przedsięwzięć szacując z jednej strony koszty ich podjęcia (proponowany budżet), a z drugiej efekty, czyli: odbiór medialny, wzrost rangi marki, zysk ze sprzedaży, wzrost wartości firmy dzięki wykorzystaniu np. logo klubu sportowego etc. Przy tworzeniu planu przedsięwzięcia zarząd powinien dysponować i przedstawić profesjonalną analizę rynku medialnego, w tym analizę efektywności działalności sponsoringowej w kontekście kosztów dotarcia do odbiorców.

3. Zarząd spółki podejmując decyzję o sponsorowaniu polskich związków sportowych, powinien brać również pod uwagę informacje prezentowane przez Ministerstwo Sportu i Turystyki (dalej MSiT), odnośnie promowanych sportów oraz zapotrzebowania, wynikającego z kompleksowej oferty przygotowanej przez dany polski związek sportowy, w zakresie pozyskania sponsora bądź partnera.

MSiT będzie udostępniać na bieżąco (na stronie internetowej MSiT) zaakceptowane i zaopiniowane pozytywnie projekty poszczególnych polskich związków sportowych, jak również udzieli wsparcia w podjęciu decyzji spółkom z udziałem Skarbu Państwa, chcącym sponsorować działalność sportową, w szczególności poprzez przekazywanie informacji będących w jego posiadaniu, dotyczących danego polskiego związku sportowego.

4. Przy dokonywaniu corocznej rewizji działalności sponsoringowej, o której mowa w pkt III. 4. w zakresie umów sponsoringowych sportu profesjonalnego, w sytuacji dokonywania zmiany w doborze sponsorowanego podmiotu/osoby, zarząd spółki dokona analizy udostępnionych przez MSiT ofert poszczególnych polskich związków sportowych, w kontekście możliwości podjęcia współpracy.

5. Spółka z udziałem Skarbu Państwa nie powinna sponsorować polskiego związku sportowego, ligi zawodowej, klubu sportowego, sportowca indywidualnego, jeżeli jego sponsorem lub partnerem jest inna spółka z udziałem Skarbu Państwa bądź podmiot prowadzący działalność konkurencyjną, chyba, że sytuacja taka nie wpływa negatywnie na stan rzeczywistych i wymiernych korzyści wynikających ze sponsorowania.

V. Rekomendacje dotyczące postanowień umów sponsoringowych

1. Umowa sponsoringowa powinna zawierać klauzule umożliwiające sponsorowi monitorowanie/nadzorowanie wydatków podmiotu sponsorowanego, w szczególności, należy wprowadzić do umów katalog wydatków, na które środki otrzymane od sponsora będą mogły być przeznaczane, jak np. organizowanie zawodów i wydarzeń sportowych, zakup sprzętu sportowego, szkolenia, etc. Ponadto należy zapewnić sobie wgląd do dokumentacji finansowej związanej z realizacją danej umowy lub zagwarantować sobie wyszczególnienie wydatków w corocznym sprawozdaniu z działalności oraz sprawozdaniu finansowym danego podmiotu zbadanym przez biegłego rewidenta.

2. Sponsor powinien zagwarantować sobie w umowie sponsoringowej możliwość natychmiastowego zaprzestania finansowania tego typu działań w przypadku zaistnienia podejrzenia naruszenia prawa w działalności regulowanej umową, konfliktem interesów, korupcji lub okoliczności potwierdzających pogorszenie jego sytuacji ekonomiczno-finansowej.
3. Rekomendowane jest wprowadzenie do umów sponsoringowych kar umownych w sytuacji niewywiązania się podmiotu sponsorowanego z umowy bądź złamania jej postanowień.
4. W umowach należy wprowadzić postanowienia gwarantujące odpowiednie przeznaczenie środków finansowych na wydatki związane z realizacją zobowiązań wobec sponsora.
5. Obowiązkowe jest umieszczenie w umowach sponsoringowych, dotyczących sportu, klauzuli nakładającej na podmiot sponsorowany zapewnienia polisy ubezpieczeniowej (NW) sportowcom, zarówno podczas zawodów, jak i treningów.
6. Umowy z polskimi związkami sportowymi powinny zawierać postanowienia obligujące je do przekazywania informacji do MSiT, w związku z promowaniem danego sportu i udostępnianiem ofert dotyczących współpracy sponsoringowej.
7. W umowach z polskimi związkami sportowymi należy wprowadzić postanowienia wskazujące, że środki finansowe uzyskane od sponsora mogą być przeznaczone wyłącznie na pokrycie kosztów bezpośrednich, w szczególności związanych z:
 - organizacją zawodów sportowych,
 - organizacją i udziałem sportowców w zgrupowaniach i konsultacjach,
 - udziałem sportowców w zawodach sportowych,
 - zakupem sprzętu sportowego i specjalistycznego,
 - popularyzacją i promocją sportu,
 - szkoleniem dzieci i młodzieży uzdolnionej sportowo,
 - wypłatą stypendiów sportowych,
 - podnoszeniem kwalifikacji kadry trenerskiej, w tym poprzez udział w stażach i konferencjach.

VI. Kontrola efektywności oraz nadzór nad prowadzeniem działalności sponsoringowej

1. Działalność sponsoringowa prowadzona przez zarząd spółki w oparciu o plan prowadzenia działalności sponsoringowej podlega stałej ocenie i monitorowaniu przez radę nadzorczą, co powinno znaleźć odzwierciedlenie w protokołach z posiedzeń. W przypadku trudności w finansowaniu zaplanowanych działań sponsoringowych (brak bieżących środków na jej prowadzenie) zarząd powinien niezwłocznie zaprzestać prowadzenia tego typu działań, przekazując informację z uzasadnieniem radzie nadzorczej.

2. Każde przedsięwzięcie sponsoringowe, realizowane zgodnie z harmonogramem przez zarząd, zostaje po jego zakończeniu poddane ocenie efektywności poprzez pomiar i ocenę np. jego wpływu na relacje ze środowiskami ważnymi z punktu widzenia spółki, odbioru medialnego, wzrostu rangi marki, zysków ze sprzedaży, wartości firmy. Ocena ta jest przygotowywana w formie raportu uwzględniając profesjonalne badanie rynku medialnego, w tym analizę efektywności działalności sponsoringowej. W przypadku grupy kapitałowej raport ten winien zostać sporządzony dla wszystkich jednostek grupy w formie skonsolidowanej. Następnie raport jest opiniowany przez radę nadzorczą.
3. Przedstawiciele Skarbu Państwa w radach nadzorczych spółek z mniejszościowym udziałem Skarbu Państwa oraz spółek publicznych, zobowiązani są do zgłoszenia propozycji wdrożenia rozwiązań zawartych w dokumencie do praktyki funkcjonowania tych podmiotów. W przypadku odrzucenia propozycji wdrożenia tych rozwiązań, przedstawiciel Skarbu Państwa w radzie nadzorczej informuje o tym komórkę organizacyjną właściwą ds. nadzoru właścicielskiego Ministerstwa wykonującego uprawnienia właścicielskie, która rozważa skorzystanie z innych instrumentów korporacyjnych, w tym w szczególności z uprawnień jakie dają art. 236 oraz art. 400 Kodeksu spółek handlowych.
4. Zarząd spółki sporządza roczne sprawozdanie z realizacji działań sponsoringowych w danym roku obrotowym, obejmujące w szczególności analizę celowości oraz efektywności zawartych umów sponsoringu. Przedmiotowe sprawozdanie stanowi element sprawozdania zarządu z działalności i podlega publikacji.

6.5. Wykaz kontroli NIK przeprowadzonych w latach 2010–2021 w podmiotach, które udaremniły przeprowadzenie lub dokończenie kontroli

Poniższy wykaz zawiera zestawienie kontroli przeprowadzonych przez NIK w spółkach lub w ich spółkach zależnych, które kwestionowały uprawnienia kontrolne NIK, do przeprowadzenia kontroli P/22/012 *Wybrane wydatki...*, a tym samym udaremniły przeprowadzenie lub dokończenie tej kontroli pomimo, iż NIK przeprowadzał już w tych podmiotach wcześniej kontrole, w tym zbliżone tematycznie do niniejszej kontroli.

Kontrole w spółkach z Grupy Kapitałowej PKN ORLEN SA

Symbol	JO NIK	Temat	Od	Do
PKN ORLEN SA				
P/18/019/LWA/03	LWA	Odprawy dla kadry kierowniczej w strategicznych spółkach Skarbu Państwa w latach 2011–2017	2018.09.28	2018.12.20
P/18/018/KGP/09	KGP	Inwestycje w moce wytwórcze energii elektrycznej w latach 2012–2018	2018.08.29	2019.02.06
P/17/021/LWA/02	LWA	Wydatki spółek z udziałem Skarbu Państwa na działalność sponsoringową, medialną i usługi doradcze	2017.10.12	2018.05.10
P/16/093/LBY/03	LBY	Bezpieczeństwo obiektów infrastruktury krytycznej	2016.01.28	2016.04.15
P/15/021/KGP/07	KGP	Dostosowanie polskiego przemysłu do wymogów Pakietu energetyczno-klimatycznego	2015.10.06	2016.05.13
ORLEN UPSTREAM sp. z o.o.				
P/12/186/LWA/02	LWA	Poszukiwanie, wydobywanie i zagospodarowanie gazu łupkowego	2012.12.10	2013.03.12
ORLEN Południe SA				
P/17/040/LKR/05	LKR	Przeciwdziałanie terroryzmowi i zwalczanie zagrożeń terrorystycznych	2017.09.29	2018.03.08
Inowrocławskie Kopalnie Soli SOLINO SA				
P/16/016/KGP/04	KGP	Zarządzanie zapasami obowiązkowymi ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego	2016.05.04	2016.07.26
I/09/017/LOP/04	LOP	Przebieg likwidacji Zakładu Górniczego-kopalni „SOLINO” wchodzącej w skład Inowrocławskich Kopalni Soli „SOLINO” SA w Inowrocławiu oraz sprawowanie nadzoru i kontroli nad jej przebiegiem przez organy nadzoru górniczego	2010.10.07	2011.03.03

Kontrole w spółkach z Grupy Kapitałowej ENERGA SA (obecnie spółka zależna PKN ORLEN SA)

ENERGA SA				
I/21/001/KST/01	KST	Wykonywanie zadań przez Energa SA i Enea SA w procesie inwestycji w blok energetyczny Ostrołęka C	2021.03.18	2021.06.29
P/20/017/KGP/02	KGP	Realizacja procedur zakupowych przez spółki z udziałem Skarbu Państwa	2020.08.26	2020.11.12
P/18/019/LGD/01	LGD	Odprawy dla kadry kierowniczej w strategicznych spółkach Skarbu Państwa w latach 2011–2017	2018.10.01	2018.12.20
P/17/021/LGD/02	LGD	Wydatki spółek z udziałem Skarbu Państwa na działalność sponsoringową, medialną i usługi doradcze	2017.10.30	2018.04.12
ENERGA OPERATOR SA				
P/18/021/LGD/02	LGD	Efektywność energetyczna gospodarki	2019.01.17	2019.04.16
P/17/020/LGD/01	LGD	Rozwój sektora odnawialnych źródeł energii	2017.10.16	2017.12.22
P/17/022/KGP/10	KGP	Ochrona praw konsumenta energii elektrycznej	2017.10.09	2018.02.09
ENERGA OBRÓT SA				
P/20/018/LGD/01	LGD	Stabilizacja cen energii elektrycznej	2020.10.01	2020.11.17
P/18/021/LGD/01	LGD	Efektywność energetyczna gospodarki	2019.01.10	2019.04.16
P/17/022/KGP/11	KGP	Ochrona praw konsumenta energii elektrycznej	2017.10.16	2018.02.28

Kontrole w spółkach z Grupy Kapitałowej ENERGA SA (obecnie spółka zależna PKN ORLEN SA)

ENERGA Wytwarzanie SA				
P/18/018/KGP/04	KGP	Inwestycje w moce wytwórcze energii elektrycznej w latach 2012–2018	2018.08.06	2019.01.17
P/17/020/LGD/02	LGD	Rozwój sektora odnawialnych źródeł energii	2017.10.05	2017.12.21
ENERGA Elektrownie Ostrołęka SA				
P/21/069/LKA/06	LKA	Wykorzystanie biomasy w produkcji energii	2021.08.31	2021.10.20
P/18/066/LBI/01	LBI	Efektywność i oszczędność wydatków ponoszonych przez producentów energii elektrycznej na zaopatrzenie w węgiel kamienny	2019.01.11	2019.05.14
Elektrownia Ostrołęka sp. z o.o.				
I/20/002/KST/01	KST	Realizacja inwestycji w blok energetyczny Ostrołęka C przez spółkę Elektrownia Ostrołęka sp. z o.o.	2020.12.01	2021.06.29
P/18/018/KGP/05	KGP	Inwestycje w moce wytwórcze energii elektrycznej w latach 2012–2018	2018.08.07	2019.02.11

Kontrole w spółkach z Grupy Kapitałowej PZU SA.

Alior Bank SA				
P/21/011/KBF/02	KBF	Realizacja zadań antykrzysowych przez banki	2021.06.01	2021.10.13

Kontrole w spółkach z Grupy Kapitałowej PGNiG SA.

PGNiG SA				
D/20/504/KST/01	KST	Działalność zagraniczna EXALO Drilling SA oraz nadzór właścicielski sprawowany przez Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo SA	2020.09.28	2021.02.16
P/18/019/LWA/04	LWA	Odprawy dla kadry kierowniczej w strategicznych spółkach Skarbu Państwa w latach 2011–2017	2018.10.08	2018.12.14
P/18/014/KGP/01	KGP	Nadzór PGNiG SA nad EuRoPol GAZ SA w latach 2011–2017	2018.03.13	2018.11.19
P/17/017/KGP/03	KGP	Nadzór nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa	2017.05.15	2017.09.27

Oznaczenia jednostek organizacyjnych NIK:

- KBF Departament Budżetu i Finansów
- KGP Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
- KST Departament Strategii
- LBI Delegatura NIK w Białymstoku
- LBY Delegatura NIK w Bydgoszczy
- LGD Delegatura NIK w Gdańsku
- LKA Delegatura NIK w Katowicach
- LOP Delegatura NIK w Opolu
- LWR Delegatura NIK we Wrocławiu

6.6. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 4 września z dnia 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2512, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1467, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego (Dz. U. z 2022 r., poz. 2153).
5. Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2021 r., poz. 1933).
6. Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 r. Nr 1233, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1722, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2020 r., poz. 2261).
9. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2022 r., poz. 1710, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r., poz. 623).
11. Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 742).
12. Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1781).
13. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz. U. z 2020 r. poz. 2167).
14. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.).
15. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2022 r. poz. 1072, ze zm.).
16. Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) – Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016, s.1 oraz 127 z 23.05.2018, s.2.

6.7. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Rozwoju, Pracy i Technologii
8. Minister Aktywów Państwowych
9. Minister Sprawiedliwości
10. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej (KOP)
11. Sejmowa Komisja Gospodarki i Rozwoju (GOR)
12. Senacka Komisja Gospodarki Narodowej i Innowacyjności