

Nadzór nad fundacjami i ich gospodarka finansowa

Wybrane wydatki spółek z udziałem Skarbu Państwa

EDYTA KOZIARZ, DARIUSZ SZAŁKOWSKI

Analiza działań państwowych spółek dotycząca sponsoringu, darowizn i wydatków na usługi prawne wskazuje na poprawę w tym obszarze, niemniej część podmiotów nadal omija regulacje wewnętrzne bądź w ogóle takich przepisów nie posiada. Jest to niepokojące, zwłaszcza że wydawano na nie dziesiątki, a nawet setki milionów złotych. Badaniem objęto także fundacje, których głównymi darczyńcami były kontrolowane spółki¹. Stwierdzono brak jakiegokolwiek nadzoru nad tymi jednostkami. Planowano skontrolować 32 podmioty, jednak badania ostatecznie przeprowadzono w 9 spółkach², 8 fundacjach³ i 5 gminach⁴. Objęto nimi lata 2017–2021. Kontrolerów NIK, uniemożliwiających przeprowadzenie kontroli, nie wpuściło na swój teren 10 podmiotów (sześć spółek i cztery fundacje), w tym te wchodzące w skład Grupy Kapitałowej Orlen (Orlen SA, Energa SA, PGNiG SA), a także fundacje, w których głównymi mecenasami są wspomniane spółki.

Wstęp

Sponsoring to zjawisko gospodarcze i społeczne umożliwiające jednoczesne osiągnięcie dwóch zasadniczych celów: wsparcie

inicjatywy zmierzającej do rozwoju kultury, sztuki, nauki, edukacji, sportu, itd. oraz promowanie określonego przedsiębiorcy, jego produktów i pozyskiwanie przez niego

¹ Artykuł powstał na podstawie Informacji o wynikach kontroli NIK: Wydatki spółek z udziałem Skarbu Państwa na działalność sponsoringową, medialną i usługi doradcze (P/17/021) oraz 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/22/012).

² PGE SA, PZU SA, BGK SA, PKO BP SA, Tauron SA, ENEA SA, PKP SA, Totalizator Sportowy sp. z o.o., KGHM Polska Miedź SA.

³ Fundacja PGE, Fundacja PZU SA, Fundacja PKO BP, Fundacja Tauron, Fundacja ENEA, Fundacja Grupy PKP, Fundacja LOTTO, Fundacja KGHM Polska Miedź.

⁴ Urząd Gminy w Gaworzycach, Urząd Gminy Żukowice, Urząd Gminy Polkowice, Urząd Gminy Rudna, Urząd Gminy Grębocice.



nowej klienteli⁵. Pomimo jego powszechności, nie wprowadzono jakichkolwiek przepisów prawa regulujących relacje między sponsorującym a sponsorowanym. Ponieważ spółki z udziałem Skarbu Państwa są podmiotami gospodarczymi, którym powierzono w zarządzanie majątek narodowy, w 2016 r. ówczesny minister skarbu państwa zalecił spółkom wprowadzenie regulaminów działalności sponsoringowej, które byłyby zgodne z zasadami i standardami zawartymi w dokumencie „Dobre praktyki w zakresie prowadzenia działalności sponsoringowej przez Spółki z udziałem Skarbu Państwa”. Podstawą powinno być prowadzenie działalności sponsoringowej w sposób transparentny i odpowiedzialny, po spełnieniu warunków długoterminowej stabilności ekonomiczno-finansowej oraz przy założeniu uzyskania wymiernych efektów. Podkreślono, że działalność może być podejmowana przez spółkę wtedy, gdy w poprzedzającym ją roku obrotowym odnotowała zysk operacyjny, a w dniu podpisania stosownych umów posiadała wolne środki na rachunku bieżącym.

W kontroli badającej wydatki państwowych spółek na sponsoring skoncentrowano się głównie na badaniu takich aspektów, jak: uregulowanie tej działalności w spółce, podejmowanie jej przez podmiot będący w długoterminowej stabilności ekonomiczno-finansowej i zgodnie z posiadanymi planami, opomiarowanie efektów i ich rozliczanie. Dziewięć spółek w latach 2017–2021 na działalność sponsoringową

wydało łącznie ok. 795 mln zł. Niepokojącym trendem był istotny wzrost wydatków na sponsoring – ze 111,5 mln zł w 2017 r. do 228,7 mln zł w 2021 r. (rys. 1, s. 66).

Tylko jedna spółka ze 100% udziałem Skarbu Państwa nie wprowadziła żadnych reguł dotyczących działalności sponsoringowej, co oznaczało brak realizacji zaleceń pokontrolnych z badania przeprowadzonego w 2017 r. Co więcej, nie określiła żadnych kierunków i celów tej działalności (również medialnej i dotyczącej darowizn) w dokumentach strategicznych z lat 2016–2020 i 2021–2025. Nie uregulowała ponadto kierunków i celów działalności sponsoringowej w strategii CSR⁶ oraz polityce komunikacyjno-marketingowej Grupy Kapitałowej, którą miała wprowadzić.

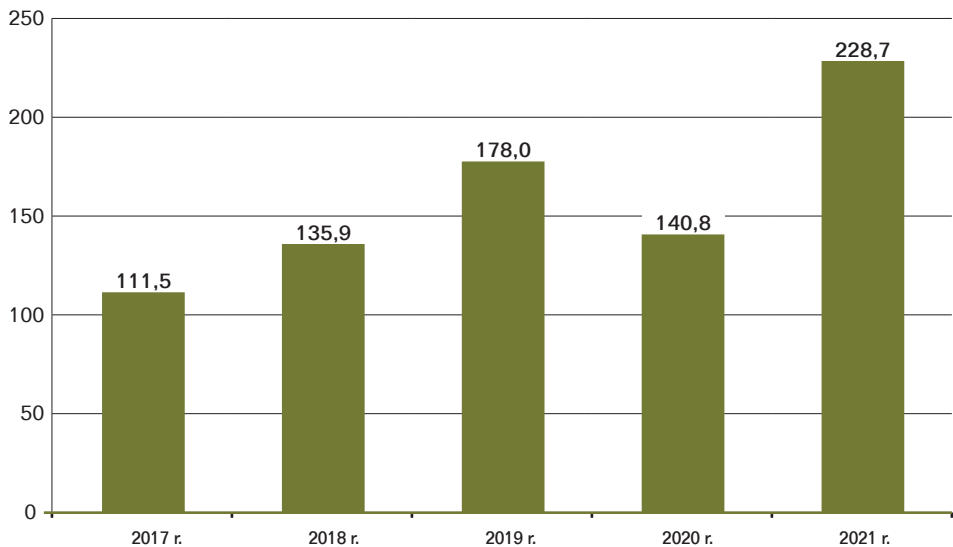
Zdaniem NIK brak regulacji, planów, kierunków i zadeklarowanych celów działalności sponsoringowej rodzi ryzyko niskiej efektywności i niegospodarności w tej działalności. Co istotne, realizując działania sponsoringowe, spółka przy zawieraniu umów odstępowała od stosowania trybów udzielania zamówień określonych w jej regulaminie.

W kontroli stwierdzono również prowadzenie działalności sponsoringowej z naruszeniem zasad polityki sponsoringowej wprowadzonej przez spółki. Dwa podmioty kontynuowały tę działalność mimo strat bądź nieosiągnięcia zysku z działalności operacyjnej w roku poprzednim. Dodatkowo jedna ze spółek nie sporządzała i nie przedkładała Zarządowi

⁵ System Prawa Prywatnego, *Prawo zobowiązań – umowy nienazwane*, W. J. Katner (red.), Warszawa 2010; I. B. Mika: *Sponsorowanie w radiu i telewizji*, Kraków 2005.

⁶ Ang. *Corporate Social Responsibility* – Odpowiedzialność społeczna biznesu.

Rysunek 1. Wydatki kontrolowanych spółek na sponsoring (w mln zł)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

harmonogramów realizacji poszczególnych działań sponsoringowych. Inna, z sektora finansowego, w latach 2017–2019 wydatkowała na sponsoring środki z przekroczeniem ok. od 10% do 20% limitu zaplanowanego w budżecie. Natomiast w 2021 r. budżet spółki na ten cel został przekroczony aż pięciokrotnie, ponieważ działalność sponsoringowa dotyczyła znanego polskiego sportowca. Według NIK, każda spółka wprowadzając regulacje zobowiązuje się do ich przestrzegania. Jeżeli praktyka wskazuje na potrzebę odstępiania od nich w określonych okolicznościach, to takie zmiany powinny zostać wcześniej określone w regulacjach, po uzyskaniu stosownych zgód korporacyjnych.

Badanie efektywności działalności sponsoringowej przeprowadzano w sześciu z dziewięciu kontrolowanych spółek.

W jednej nie dokonywano oceny poszczególnych działań, lecz tylko ocenę ogólną sponsoringu. W dwóch innych, które w okresie objętym kontrolą przeznaczyły na tę działalność 211,6 mln zł, nie dokonywano oceny efektywności sponsoringu. Przy czym jedna z nich nie prowadziła żadnej oceny, a druga nie czyniła tego w latach 2017–2018, zaś od 2019 r. jako ocenę „efektywności działań sponsoringowych” przedstawiano liczbę zawartych w roku umów sponsoringowych oraz procent ich niewykonania, a także procent ekwiwalentności dla umów powyżej 100 tys. zł netto. Oznacza to, że celem tego rodzaju działalności nie było uzyskanie wymiernych efektów w postaci poprawy i umocnienia wizerunku sponsora, a tylko zakup usług mających na celu wzmacnianie pozytywnego wizerunku spółki.



Dwa podmioty, pomimo badania efektów działalności sponsoringowej, nie dbały o pozytywny jej skutek. W spółce sektora przemysłowego trzy spośród siedmiu skontrolowanych umów sponsoringowych zawarto pomimo braku opłacalności tej działalności pod względem ekonomicznym. Natomiast w drugiej spółce, również z sektora przemysłowego, aż 40% skontrolowanych umów sponsoringowych nie zawierało prognozowanych szacunków ich efektywności. NIK negatywnie oceniła także zmianę polityki w tym obszarze w 2019 r. Spółka wykreśliła dotychczasowy zakaz prowadzenia działań sponsoringowych, których prognozowana efektywność lub ekwiwalent reklamowy były niższe od wartości umowy, lub które były związane z działalnością polityczną.

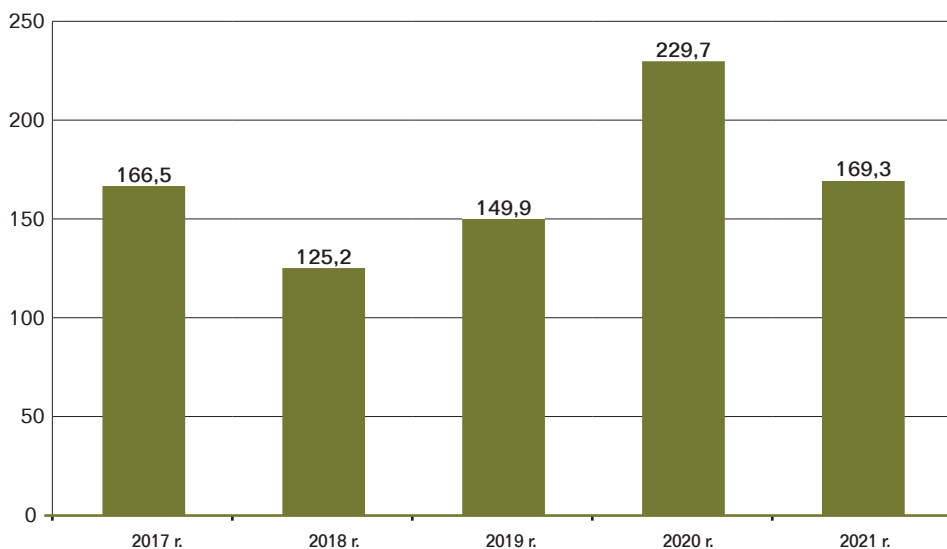
Udzielanie darowizn

W latach 2017–2021 spółki przeznaczyły na darowizny łącznie 840,6 mln zł, w tym dla różnych fundacji 680,6 mln zł, tj. 81% ogółu dzielonych darowizn. W 2017 r. 166,5 mln zł, a w 2021 r. 169,3 mln zł. Najwięcej przeznaczono w 2020 r. – aż 229,7 mln zł (rys. 2, poniżej).

Spółki wprowadziły zasady udzielania darowizn. Ustalono, że skrupulatnie rozliczały darowizny, z wyłączeniem darowizn przekazywanych fundacjom, które same założyły.

W wyniku kontroli darowizn udzielanych przez KGHM Polska Miedź SA gminom położonym na terenie jej działalności gospodarczej, stwierdzono wątpliwość co do rzeczywistej natury prawnej udzielonych darowizn. KGHM zawarła z pięcioma gminami 14 pisemnych

Rysunek 2. Wydatki kontrolowanych spółek na darowizny (w mln zł)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

porozumień w formie umów cywilno-prawnych oraz aktów notarialnych. Istotą tych porozumień było przeprowadzenie przez gminy zmian w obowiązujących w nich studiach oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, tak aby możliwa była realizacja przez KGHM inwestycji niezbędnych w jej działalności górniczej. Porozumienia wyznaczały m.in. terminy, w których gminy mają to uczynić, a spółka zobowiązywała się do przekazywania im środków w określonej wysokości za każdy przeprowadzony po jej myśli etap zmian.

KGHM zobowiązywał się również do świadczeń na rzecz mieszkańców tych gmin, jak finansowanie wypoczynku dzieci i młodzieży czy usług zdrowotnych dla dorosłych. Uzyskiwane od spółki środki finansowe samorządy przeznaczały na realizację inwestycji i zadań własnych. Te fundusze stanowiły znaczne wsparcie dla samorządów. W jednej z gmin wójt, aby nie stracić potencjalnych środków, zawarł z KGHM dwa porozumienia, mimo że po konsultacjach społecznych mieszkańcy byli przeciwni planowanym przez KGHM inwestycjom. Gminy na mocy zawartych porozumień otrzymały od KGHM łącznie 130,9 mln zł.

Spółka podjęła powyższe działania mimo opinii prawnej swoich służb, które podawały w wątpliwość legalność tych działań. Skontrolowane urzędy gmin dopuściły w sposób nieuprawniony do sfinansowania przez KGHM kosztów opracowania projektów studium oraz kosztów pozostałych,

związanych z uchwaleniem tego dokumentu. Łącznie KGHM sfinansował niezgodnie z prawem koszty zmiany studium w wysokości 691,1 tys. zł.

Taki tryb udzielania gminom darowizny przez spółkę był niezgodny z jej definicją. Według Kodeksu cywilnego darowizna to czynność prawna, w której darczyńca zobowiązuje się do bezpłatnego świadczenia na rzecz obdarowanego kosztem swojego majątku. Forma świadczonej darowizny przez spółkę była zatem w praktyce niedozwoloną zapłatą dla gminy za jej usługi na rzecz spółki.

Zdaniem NIK proceder uzależnienia darowizny dla gminy od przeprowadzenia zmian w studiach uwarunkowań i kierunkach zagospodarowania przestrzennego oraz planach, i to według zaleceń spółki, miał charakter korupcyjny.

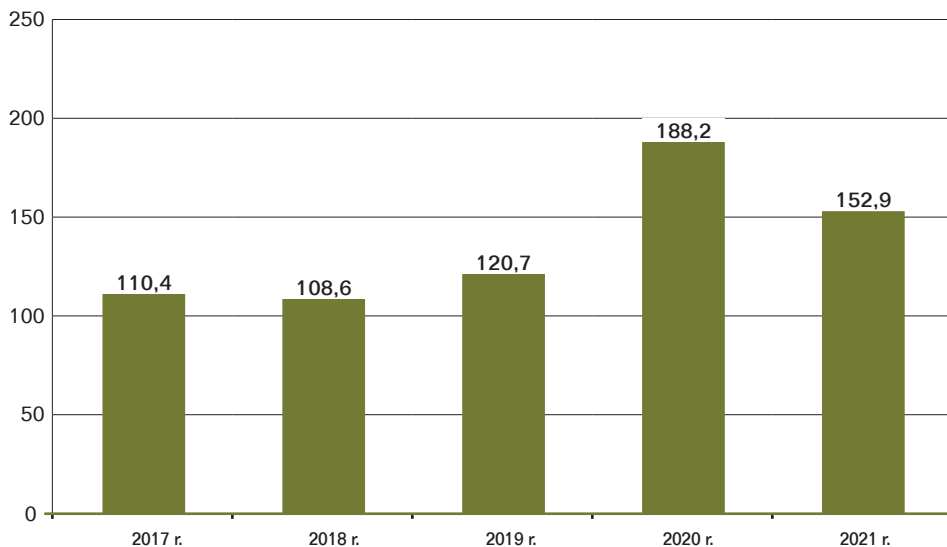
Nadzór spółek nad fundacjami

Jak wynika z ustawy z 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach⁷, są one tworzone do realizacji zgodnych z podstawowymi interesami Rzeczypospolitej Polskiej celów społecznie lub gospodarczo użytecznych, w szczególności takich jak: ochrona zdrowia, rozwój gospodarki i nauki, oświata i wychowanie, kultura i sztuka, opieka i pomoc społeczna, ochrona środowiska oraz opieka nad zabytkami. Każda ze skontrolowanych spółek utworzyła fundację, a niektóre nawet cztery, jak w przypadku Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK). Ich statuty odzwierciedlały istotę świadczenia darowizn w celu rozwiązywania

⁷ Dz.U. z 2023 r., poz. 166.



Rysunek 3. Finansowanie fundacji przez kontrolowane spółki (w mln zł)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

problemów ważnych dla życia społecznego i gospodarczego.

W latach 2017–2021 oceniane spółki przekazały na rzecz poszczególnych fundacji 680,6 mln zł, w tym dla Polskiej Fundacji Narodowej – 152,5 mln zł (rys. 3, powyżej).

W trakcie kontroli ustalono, że spółki nie sprawowały nadzoru nad ich działalnością. Sprowadzał się on do wykorzystania możliwości powołania swojego przedstawiciela do rady fundacji oraz corocznego otrzymywania sprawozdań: merytorycznego i finansowego. Przedstawiciele nie sporządzali własnych analiz czy sprawozdań dotyczących fundacji. Nie przeprowadzano również jakichkolwiek kontroli czy audytów. Jak wyjaśnił przedstawiciel spółki fundatora jednej z fundacji, w której stwierdzono uchybienia, spółka nie posiadała dotychczas informacji o nieprawidłowościach w fundacji, ponieważ

ministerstwo ją nadzorujące nie zgłaszało ich spółce będącej fundatorem.

Uzależnienie podjęcia przez spółkę działań weryfikujących pracę jej fundacji od uzyskania informacji od ministra nadzorującego było działaniem niegospodarnym. Co więcej, w żadnej ze skontrolowanych fundacji nie stwierdzono działań kontrolnych ze strony ministra – pod jego nadzorem jest kilka tysięcy fundacji, a do obsługi tych zadań wyznaczono kilka osób. W efekcie gospodarka finansowa, jak i nadzór nad wydatkowaniem powierzonych fundacjom środków finansowych pozostawały poza jakąkolwiek kontrolą.

Brak analizy sprawozdań finansowych i bezrefleksyjne, pozbawione oceny przyjmowanie wniosków zarządów fundacji o przekazywanie kolejnych funduszy w formie darowizn skutkowało istotnymi

nadwyżkami wolnych środków. Miało to miejsce w dwóch objętych badaniem fundacjach oraz w dwóch utworzonych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, nieobjętych bezpośrednią kontrolą.

Istniejąca od 2019 r. Fundacja State of Poland w latach 2019–2021 trzykrotnie występowała z wnioskiem do BGK o przekazanie darowizny na prowadzenie działalności statutowej. Nie załączano jakichkolwiek analiz wskazujących na potrzebę ich otrzymania. Na koniec 2020 r. fundacja posiadała środki finansowe (inwestycje krótkoterminowe) w kwocie prawie 39 mln zł, a na koniec 2021 r. – ponad 26 mln zł. Następna powołana w 2020 r. przez BGK Fundacja Most the Most otrzymała w latach 2020–2021 łącznie 10,2 mln zł i na koniec 2021 r. dysponowała środkami w wysokości ponad 7,5 mln zł. Analizując sprawozdania finansowe Fundacji PZU za lata 2017–2020 stwierdzono istotne wielkości wolnych środków, od około 26 mln zł w 2019 r. do około 9 mln zł w 2020 r. W przypadku jednej z kontrolowanych fundacji ustalono, że poniosła ona w latach 2020–2021 koszty dodatkowych opłat w wysokości ponad 52 tys. zł z tytułu posiadania wysokiego salda na rachunku bankowym. Z powodu tych opłat zarząd fundacji już w 2022 r. wystąpił do fundatora o przekazywanie darowizn w transzach. Jednocześnie niepokojącymi informacjami, które można było pozyskać w związku z analizą sprawozdań finansowych, były wysokie koszty ogólnego zarządu powołanych w latach 2020–2021 fundacjach BGK: Empiria i Wiedza – 76,7% oraz Most the Most – 76,3%.

Analizując sprawozdania fundacji z ich działalności merytorycznej oraz sprawozdania finansowe stwierdzono, że forma

prezentacji danych uniemożliwia dokonanie jakichkolwiek rozliczeń finansowo-merytorycznych poszczególnych projektów. Nie zawierały one żadnych danych wskazujących na możliwość określenia stopnia czy też zakresu realizowanych celów, nie posiadały mierników ilościowych, odniesień do planowanych harmonogramów realizacji projektów (o ile takie harmonogramy były). Przykładowo, Fundacja State of Poland w sprawozdaniu z działalności za 2020 r., uzasadniając zmiany w planie finansowym w 2020 r., zapisała: „Nastąpiły zmiany związane z przesunięciem priorytetów 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”.

Pomimo tak ogólnych zapisów w sprawozdaniach, żaden z fundatorów nie występował o uściślenie przekazywanych informacji, nie interesował się również planami działalności i finansowymi. Taka postawa była o tyle niepokojąca, że wysokość darowizn dla fundacji była zbliżona do kwot przeznaczanych na sponsoring. Natomiast działalność sponsoringowa spółek była uregulowana, często zaplanowana, a efekty jej realizacji w przeważającej mierze zbadane pod względem efektywności i rozliczone.

Co istotne, żadna ze spółek nie ustanowiła regulacji wewnętrznych dotyczących nadzoru nad własnymi fundacjami. W konsekwencji zarządy spółek nie posiadały pełnej wiedzy na temat kosztów poszczególnych programów/projektów realizowanych przez fundacje, w szczególności



w odniesieniu do: planów, harmonogramów ich wykonania, ponoszonych kosztów, ewentualnych odchyień od tych planów, ich przyczyn itp. Wiedza spółek na temat gospodarności i legalności wydatkowanych przez te fundacje środków była więc niepełna. O ile ze składanych wniosków o udzielenie dotacji można pozyskać ogólne dane na temat planowanych działań, o tyle roczne sprawozdania nie pozwalają na dokonanie oceny stopnia realizacji ich programów, skuteczności czy też oceny ich wpływu na zmiany społeczne.

W ocenie NIK w każdej spółce-fundatorze powinny zostać wprowadzone skuteczne mechanizmy nadzoru nad fundacjami oraz oceny ich działalności. Ich brak uniemożliwia pomiar zakładanych efektów/zmian społecznych. Prowadzi to do konkluzji, że miarą efektywności działalności fundacji powinno być ponoszenie wydatków zgodnie z harmonogramem i budżetem określonym w umowie darowizny, czego jednak fundator nie mógł jednoznacznie stwierdzić na podstawie dotychczas otrzymywanych informacji.

Działalność statutowa fundacji

Zgodnie z ustawą o fundacjach, działają one na podstawie statutu zawierającego m.in. cele, zasady, formy i zakres ich działalności. W trakcie kontroli nie stwierdzono, aby fundacje przeznaczały środki na działania niezgodne z ich celami statutowymi. Należy jednak podkreślić, że zostały one sformułowane ogólnikowo, co umożliwiało przypisanie im bardzo szerokiego zakresu i rodzaju wsparcia. Najczęstszym uchybieniem dotyczącym nieprzestrzegania zapisów statutu było niesporządzanie

przez zarządy fundacji planów finansowych lub planów działalności operacyjnej na poszczególne lata, jak też niezatwierdzanie ich przez rady fundacji. Dodatkowo rady nie domagały się przedkładania im takich planów przez zarząd. Wszystkie fundacje sporządzały i upubliczniały sprawozdania ze swojej działalności merytorycznej. Minimalnym spełnieniem tego wymogu było udostępnienie dokumentu do wglądu w siedzibie fundacji. Zdaniem NIK w obecnych czasach dobrą praktyką jest umieszczanie takich informacji i dokumentów również na stronach internetowych fundacji.

W większości skontrolowanych fundacji nie zarządzano nimi w sposób umożliwiający powiązanie ich celów statutowych czy strategicznych z prowadzoną działalnością charytatywną. Tylko jedna posiadała kilkuletnią strategię działalności z celami strategicznymi i szczegółowymi, zbieżnymi z tymi określonymi w statucie, jak też zaprojektowane programy służące realizacji celów strategicznych.

Każdy program operacyjny posiadał mechanizm monitorowania osiągnięcia celów za pomocą mierników i wskaźników. Fundacja wstrzymała jednak prace nad kolejną koncepcją do czasu opracowania strategii działalności głównego fundatora, aby dopasować jej cele do polityki spółki. W pozostałych fundacjach plany operacyjne były zbyt ogólne, aby mogły służyć jako narzędzie rzetelnego planowania i rozliczania organów fundacji z działań. Braki operacyjnego planowania, przy ogólnych i górnolotnych celach statutowych fundacji, zasad dotyczących zakupu usług, towarów oraz niska jakość nadzoru fundatora, a raczej jego brak, mogą przyczynić się

do utraty dobrego wizerunku przez fundację, o czym świadczy poniższy przykład.

Fundacja Tauron przekazała 95 tys. zł Fundacji Służba Niepodległej w Warszawie na program edukacyjny Kolegium Służby Publicznej. Miał on na celu „wzmocnienie procesu formacji przyszłych elit w duchu etosu propaństwowego służby publicznej i aktywności obywatelskiej, ułatwienie partycypacji młodych aktywistów trzeciego sektora w życiu publicznym poprzez podnoszenie ich poziomu wiedzy w zakresie głównych dziedzin funkcjonowania państwa, umożliwienie nawiązania kontaktu i wymiany doświadczeń pomiędzy młodymi osobami zaangażowanymi społecznie, które pochodzą z różnych środowisk i części Polski i miał on stać się kuźnią polskich propaństwowych elit łączących profesjonalne przygotowanie do pracy zawodowej z ideą służby publicznej i dobra wspólnego”.

Moduły tematyczne obejmowały kwestie związane z teorią i praktyką demokracji, gospodarką, polityką zagraniczną i bezpieczeństwem, kulturą, tożsamością narodową oraz polityką historyczną, a udział w nim miało wziąć około 50 osób. W umowie na udzielenie darowizny nie zawarto żadnych zapisów określających jakiego rodzaju wydatki obdarowany będzie mógł sfinansować z otrzymanych środków. Nie przedstawiono w niej również tego, w jaki sposób beneficjent dokona rozliczenia projektu pod kątem osiągniętych efektów. Z uwagi na kwotę dofinansowania niższą niż 100 tys. zł decyzja nie podlegała zatwierdzeniu przez radę fundacji. Przesłane do Fundacji Tauron rozliczenie darowizny zawierało wyłącznie kopie rachunków i faktur dotyczących: cateringu,

usług hotelowych/noclegowych, zrefundowania uczestnikom kosztów dojazdów oraz czterech rachunków za koordynację wystawionych przez osobę sprawującą u obdarowanego funkcję prezesa. Obdarowany w rozliczeniu nie wykazał, gdzie, kiedy i jakie działania były realizowane w ramach programu ani jaki był jego wymiar rzeczowy, zarówno pod kątem tematycznym, jak i liczby uczestników. Nie wykazano żadnych wydatków merytorycznych związanych z realizacją projektu, takich jak koszt wykładów, zakup wydawnictw lub publikacji. Pomimo tych braków Fundacja Tauron nie zgłosiła zastrzeżeń do sposobu wykorzystania środków.

W dwóch spośród ośmiu skontrolowanych fundacji przyznawanie dofinansowania odbywało się z naruszeniem funkcjonujących w nich zasad. Ponadto udzielano wsparcia podmiotom lub osobom, które zgodnie z regulaminami nie kwalifikowały się do jego uzyskania.

Głównym źródłem finansowania fundacji były darowizny przekazywane przez spółki z udziałem Skarbu Państwa, odsetki od tych środków i dotacje. Z uwagi na brak w fundacjach jakichkolwiek zasad nabywania towarów i usług, NIK nie mogła skontrolować gospodarki finansowej pod kątem legalności jej funkcjonowania. Nie dokumentowano również procesu zakupu i stosowania jakichkolwiek zasad konkurencyjności. Powszechnie stosowaną praktyką było kupowanie towarów i usług u dostawców wskazanych przez głównych sponsorów, np. usług prawnych czy finansowych.

NIK zweryfikowała poprawność wygradzania członków zarządów fundacji i nie stwierdziła żadnych nieprawidłowości.



Co więcej, w trzech spośród ośmiu fundacji, członkowie zarządu nie pobierali wynagrodzenia.

W trzech fundacjach stwierdzono praktyki wskazujące na znamiona niegospodarności, takie jak: przekazywanie darowizny przed uzyskaniem potwierdzenia faktur przez obdarowanego, rozliczanie darowizn bez potwierdzeń poniesionych kosztów przez beneficjentów darowizny, nienaliczanie kar umownych, niewymaganie od obdarowanego potwierdzenia osiągnięcia założonych efektów. W jednej z fundacji przy rozliczeniu projektu obdarowany wykazał operację gospodarczą na kwotę 33 tys. zł, która polegała na obciążeniu go kosztami za działania promocyjne w ramach realizowanego przez beneficjenta projektu. Jednak takiej możliwości nie przewidywała zawarta z nim umowa, a obdarowany podejmował te działania we własnym zakresie, bez akceptacji

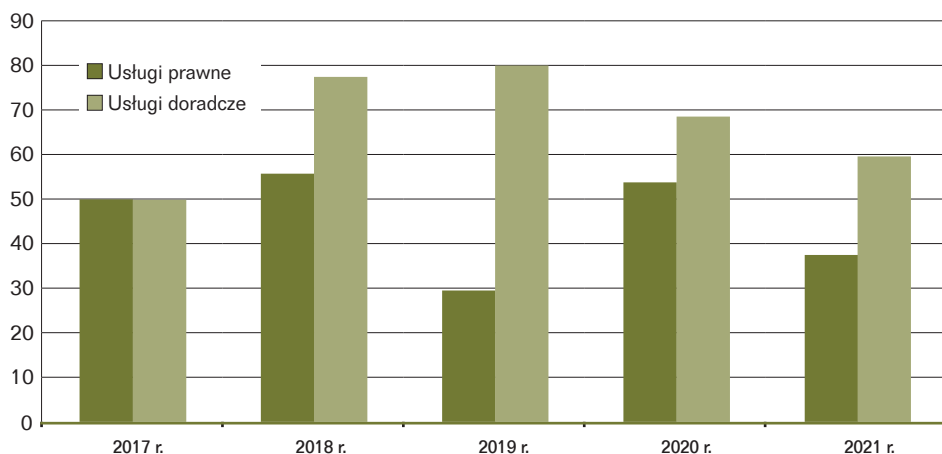
fundacji i nie stanowiły one wydatku obdarowanego. Po kontroli NIK fundacja zakwestionowała tę pozycję w rozliczeniu dotacji i wezwała obdarowanego do korekty rozliczenia, pod rygorem zwrotu darowizny w tej części.

Usługi prawne i doradcze

Prowadzenie działalności gospodarczej, szczególnie przez duże podmioty, wymaga specjalistycznej wiedzy. Dlatego korzystają one z usług firm doradczych i prawnych. Pozwala to uzyskać wiedzę niezbędną do prowadzenia bieżącej czy planowanej działalności oraz gwarantuje niezależność i bezstronność opinii. Współpraca z firmami doradczymi i kancelariami prawnymi jest również powszechnym zjawiskiem w spółkach z udziałem Skarbu Państwa.

Wszystkie skontrolowane spółki nabywały usługi doradcze i prawne.

Rysunek 4. Wydatki kontrolowanych spółek na usługi prawne i doradcze (w mln zł)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

W kontrolowanym okresie na usługi prawne wydatkowano łącznie 226,5 mln zł (na podstawie zawartych 1961 umów), zaś na doradcze – 335,4 mln zł na podstawie 1675 umów (rys. 4, s. 73).

Kontrolą objęto 30 umów na usługi prawne o łącznej wartości 48,5 mln zł oraz 32 umowy na usługi doradcze o wartości 111,8 mln zł.

Wszystkie skontrolowane spółki wdrożyły wewnętrzne regulacje dotyczące procedur zakupowych. Jednakże 1/3 umów zawarto bez stosowania trybu konkurencyjnego, a więc z wyłączeniem procedur zakupowych. Pominięcie trybu konkurencyjnego następowało zgodnie z procedurami, bowiem przewidują one możliwości ich wyłączenia w wypadku uzyskania stosownych zgód korporacyjnych (np. uchwały zarządu lub zgody rady nadzorczej).

Istotną kwestią w przypadku usług prawnych i doradczych (konsultingowych) jest ich dokumentowanie i rozliczanie. W kontrolowanych podmiotach najpopularniejszą formą rozliczania usług prawnych są rozliczenia czasu pracy poszczególnych kancelarii prawnych, a także przygotowane analizy lub opinie prawne. Natomiast w odniesieniu do usług doradczych spółki przyjmowały przedkładane przez doradców opinie i dokumenty, zgodnie z określonymi w umowach terminami, oraz rozliczenia czasu pracy.

W wyniku kontroli stwierdzono, że tylko w jednej ze spółek ze 100% udziałem Skarbu Państwa (sektor przemysłowy) we wszystkich trzech skontrolowanych umowach nie zawarto postanowień nakładających na wykonawców usług prawnych obowiązku przedstawiania dokumentów potwierdzających ich wykonanie. W spółce

nie prowadzono również żadnych form dokumentowania czy potwierdzania świadczonych usług. Podstawą do wypłaty wynagrodzenia były tylko faktury za wykonane usługi.

Usługi medialne

Wszystkie spółki płaciły za usługi medialne, przy czym jedna z nich odpowiadała za ok. 40% ogółu wydatków. W przypadku tej spółki 93,9% wydatków poniesiono na kampanie reklamowe prowadzone przez domy mediowe, które dokonywały także oceny efektywności tych kampanii. Stopień szczegółowości oceny zależny od zakresu i rodzaju kampanii, które były przez nie prowadzone.

Z dziewięciu skontrolowanych spółek tylko w dwóch (z sektora przemysłowego) nie dokonywano żadnej oceny zakupu usług medialnych. W jednej, w której poniesiono największe wydatki na tego typu usługi, większość oceny efektywności kampanii reklamowych przeprowadzały domy mediowe. W pozostałych spółkach sposób oceny prowadzonych działań medialnych uzależniony był od rodzaju kampanii reklamowych.

W trakcie kontroli została również przeprowadzona analiza kierunku zakupu usług medialnych. W latach 2017–2018 najważniejszymi zleceniobiorcami były trzy stacje telewizyjne: TVP, POLSAT oraz TVN. TVP w latach 2017–2018 otrzymała zlecenia usług w wysokości 21 mln zł i 31,7 mln zł, POLSAT – 8,3 mln zł i 19,4 mln zł, a TVN – 9,6 mln zł oraz 13,4 mln zł. Natomiast w latach 2019–2020 największe wpływy z reklam od skontrolowanych spółek uzyskała TVP – 28,5 mln zł i 19,7 mln zł; POLSAT – 26,2 mln zł



i 19,5 mln zł, a także TV Trwam, które zlecono reklamy za 5 mln zł i 2 mln zł. Natomiast w roku 2021 TVP otrzymała od kontrolowanych spółek 25,7 mln zł, POLSAT 23,9 mln zł, a TV Republika 1,6 mln zł.

Wnioski i działania

Prezentowane wyniki nie uwzględniają ocen sześciu spółek oraz czterech fundacji, bowiem udaremniły one przeprowadzenie kontroli⁸. Były to m.in. PKN Orlen SA, PGNiG SA, Energa SA, Alior Bank SA czy LINK4 Towarzystwo Ubezpieczeń SA. Wobec tych podmiotów NIK złożyła do organów ścigania zawiadomienia w trybie art. 98 ustawy o NIK o utrudnieniu kontroli.

Ponieważ ustalenia kontroli wykazały brak rzeczywistego i aktywnego nadzoru nad środkami, które spółki z udziałem Skarbu Państwa przekazują powołanym przez nie fundacjom, NIK wnioskuje m.in. do Ministra Sprawiedliwości o zmianę rozporządzenia z 28 grudnia 2022 r. w sprawie jednolitego wzoru formularza sprawozdania z działalności fundacji⁹ w sposób zapewniający korelację danych zawartych w tym sprawozdaniu z danymi w sprawozdaniu finansowym. Co prawda w 2020 r. zostało wydane nowe rozporządzenie w sprawie ramowego zakresu sprawozdania z działalności fundacji, które zastąpiło rozporządzenie z 2001 r., jednak jego celem było tylko

przeniesienie zakresu danych ze starego rozporządzenia do nowego, w formie jednolitego formularza. Sposób prezentacji danych w tym sprawozdaniu uniemożliwia przeprowadzenie analizy osiągniętych przychodów i kosztów poniesionych przez fundacje.

NIK wnioskuje również do Prezesa Rady Ministrów o wprowadzenie w „Zasadach nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa” postanowień zobowiązujących rady nadzorcze oraz zarządy spółek do monitorowania działalności fundacji, w których są one fundatorami, w szczególności dotyczących ich gospodarki finansowej oraz realizowanych celów statutowych i projektów/programów.

Do zarządów spółek NIK zwróciła się o wzmocnienie nadzoru nad fundacjami, w których spółki z udziałem Skarbu Państwa są fundatorami, w szczególności przez prowadzenie analiz rzeczywistego zapotrzebowania fundacji na środki finansowe niezbędne do realizacji zaplanowanych projektów.

EDYTA KOSIARZ

p.o. wicedyrektor,

DARIUSZ SZAŁKOWSKI

doradca ekonomiczny,

Departament Gospodarki,

Skarbu Państwa i Prywatyzacji NIK

⁸ Tj. w ramach kontroli: *Wybrane wydatki spółek z udziałem Skarbu Państwa i fundacji...*, op.cit., 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.

⁹ Dz.U. z 2022 r., poz. 2791.

Słowa kluczowe: sponsoring, fundacje, wydatki, spółki z udziałem Skarbu Państwa, darowizny, doradztwo, usługi prawne, usługi medialne, nadzór nad fundacjami

Bibliografia:

1. Informacja o wynikach kontroli NIK: *Wydatki spółek z udziałem Skarbu Państwa na działalność sponsoringową, medialną i usługi doradcze* (P/17/021).
2. Informacja o wynikach kontroli NIK: *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/22/012).
3. Mika I. B.: *Sponsorowanie w radiu i telewizji*, Kraków 2005.
4. *System Prawa Prywatnego, Prawo zobowiązań – umowy nienazwane*, Katner W. J. (red.), Warszawa 2010.

ABSTRACT

Selected Expenditure of Companies with State Treasury's Share – Supervision of Their Foundations and Financial Management of Foundations

Since companies with the State Treasury's share are businesses entrusted with managing national assets, in 2016 the then Minister of State Treasury tasked companies with introducing sponsoring rules compliant with the principles and standards set forth in the document entitled "Good practices in sponsoring for companies with State Treasury's share". The basic rule is that sponsoring should be transparent and responsible, it should fulfil the conditions of long-term economic and financial stability, and provide measurable results. It was emphasised that sponsoring activities may be undertaken by companies that had an operating profit in the previous financial year, and that have funds on their current accounts on the day of signing sponsoring agreements. The audit dedicated to expenditure on sponsoring in state companies examined mainly such aspects as: whether sponsoring is regulated in a company, sponsoring by entities with long term economic and financial stability, and in accordance with plans, measuring their effects and settlements. In the years 2017–2021, nine companies spent around PLN 795 million in total. As a worrying trend there came a significant increase in spending on sponsoring – from PLN 111.5 million in 2017 to PLN 228.7 million in 2021.

Edyta Kosiarz, Acting Deputy Director,
Dariusz Szalkowski, Economic Advisor, Department of Economy, State Assets & Privatization

Key words: sponsoring, foundations, expenditure, companies with State Treasury's share, donations, advisory services, legal services, media services, supervision of foundations