



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Mieczysław Łuczak

KGP.410.002.01.2016
P/16/013

Tekst ujednoczony

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst dokumentu ujednoczony po rozpatrzeniu zastrzeżeń – zgłoszonych do wystąpienia pokontrolnego – przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli oraz po sprostowaniu oczywistej omyłki

(Uchwała Kolegium NIK Nr 50/2016 z dnia 9 listopada 2016 r.)

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/16/013 - Budowa i funkcjonowanie Polskiej Grupy Zbrojeniowej.

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Kontrolerzy

1. Andrzej Sowiński, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 99005 z dnia 22 marca 2016 r.
2. Edyta Kosiarz, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/3/2016 z dnia 8 kwietnia 2016 r.
3. Jerzy Skalski, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/4/2016 z dnia 8 kwietnia 2016 r.
4. Filip Byczkowski, inspektor kp., upoważnienie do kontroli nr 100006 z dnia 22 marca 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-8)

Jednostka
kontrolowana

Ministerstwo Skarbu Państwa¹, ul. Krucza 36 / Wspólna 6, 00-522 Warszawa

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Dawid Jackiewicz, Minister Skarbu Państwa² od dnia 16 listopada 2015 r.

Poprzednimi kierownikami jednostki kontrolowanej w okresie objętym kontrolą³ byli: Mikołaj Budzanowski, Minister Skarbu Państwa od 18 listopada 2011 r. do 24 kwietnia 2013 r., Włodzimierz Karpiński, Minister Skarbu Państwa od 24 kwietnia 2013 r. do 15 czerwca 2015 r., Andrzej Czerwiński, Minister Skarbu Państwa od 15 czerwca 2015 r. do 16 listopada 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 431-433)

II. Ocena kontrolowanej działalności⁴

Ocena ogólna

Minister Skarbu Państwa zakończył trwający ponad dwanaście lat proces konsolidacji polskiego przemysłu obronnego. Głównym celem tego procesu było zwiększenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności podmiotów polskiego przemysłu obronnego. W wyniku przeprowadzonego procesu utworzono Polską Grupę Zbrojeniową S.A.⁵, w struktury której włączono 34 spółki z branży zbrojeniowej. Brak analiz, strategii oraz harmonogramu działań skutkowało opóźnieniem niezbędnych działań restrukturyzacyjnych, a zatem i opóźnieniem w uzyskiwaniu efektów synergii.

Minister SP nie wypracował wizji dalszego funkcjonowania nowo utworzonej grupy kapitałowej i nie doprowadził do szybkiego wdrożenia jej strategii, co skutkuje opóźnieniem niezbędnych działań restrukturyzacyjnych, a zatem i opóźnieniem w

¹ Dalej także: Ministerstwo lub MSP.

² Dalej także: Minister SP.

³ Tj. okres od 2012 r.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienia.

⁵ Dalej także: PGZ S.A. lub Spółka.

uzyskiwaniu efektów synergii. Powyższe nieprawidłowości miały wpływ na efektywność i terminowość procesu konsolidacji.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie nierzetelność dokumentowania przebiegu działań konsolidacyjnych przez Ministerstwo.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Silny sprzeciw związków zawodowych, lokalnych samorządów oraz organów części podmiotów, wobec przeprowadzanej już od 2002 r. konsolidacji spółek przemysłu obronnego wokół Grupy Bumar doprowadził do zatrzymania, a następnie odstąpienia od realizacji założeń *Strategii konsolidacji i wspierania rozwoju polskiego przemysłu obronnego w latach 2007-2012*⁶.

Nowa koncepcja konsolidacji branży – w strukturze nowego podmiotu gospodarczego nie była poprzedzona rzetelnymi analizami systemowymi popartymi rzeczywistymi danymi i uzasadnionym wnioskowaniem. Jedynym celem procesu była konsolidacja kapitałowa bez określenia wizji dalszej restrukturyzacji spółek oraz zasadności funkcjonowania Polskiego Holdingu Obronnego sp. z o.o.⁷ Niezaplanowanie sekwencji przeprowadzanych działań konsolidacyjnych i nieuwzięcie ich w programie operacyjnym zawierającym wymiennie określone cele oraz harmonogram rzeczowo-finansowy skutkowało nie tylko wydłużeniem całego procesu, ale również znaczącym zaangażowaniem zasobów ludzkich, kapitałowych i pieniężnych. Dodatkowo, na wydłużenie całego procesu konsolidacji miał wpływ niczym nieuzasadniony pośpiech w podejmowaniu decyzji, bez posiadania pełnej informacji zarządczej. W efekcie część podjętych decyzji było błędnych i wymagały one działań naprawczych, generujących dodatkowe koszty oraz angażujących zasoby ludzkie. Na ponowne przeprowadzenie wycen konsolidowanych spółek wraz z ich oceną wydatkowano ok. 1,5 mln zł netto⁸. Wydatki te poniosła nowo zawiązana spółka – PGZ S.A., początkowo praktycznie nie posiadająca środków finansowych.

W związku z brakiem kapitału na utworzenie i funkcjonowanie nowo powstałej spółki, postanowiono o zaangażowaniu w proces konsolidacji Agencji Rozwoju Przemysłu S.A.⁹, której udział nie był przewidywany w pierwotnych planach konsolidacji. NIK zauważa, że ARP już po siedmiu miesiącach od jej zaangażowania w proces konsolidacji i zaledwie po upływie niecałych trzech miesięcy od zakończenia I etapu konsolidacji, podjęła działania mające na celu wycofanie jej zaangażowania kapitałowego w spółkach przemysłu obronnego¹⁰.

Efektom podjęcia (bez merytorycznego uzasadnienia) decyzji o ulokowaniu siedziby Polskiej Grupy Zbrojeniowej S.A. w Radomiu było wydatkowanie przez Spółkę, tylko do końca marca 2016 r., ok. 1,1 mln zł w celu utrzymania pomieszczeń, które są wykorzystywane w stopniu znikomym. Działalność biznesowa Spółki w praktyce wykonywana jest w Warszawie.

Brak planu operacyjnego, harmonogramu określającego ścieżkę realizacji jak i wyznaczników celów celu konsolidacji wraz z ich miernikami uniemożliwia dokonanie jednoznacznej oceny realnego wpływu procesu konsolidacji na zwiększenie potencjału polskiego przemysłu obronnego. Dodatkowo, Minister Skarbu Państwa nie gromadził informacji, które mogłyby posłużyć do dokonania takiej oceny. Sytuacja finansowa PGZ S.A. zależy w znacznej mierze od jej przychodów finansowych, tj. dywidend i udziałów w zyskach spółek zależnych. W 2015 r. Spółka poniosła stratę na działalności operacyjnej w wysokości 32,9 mln

⁶ Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 31 sierpnia 2007 r. Dalej także: *Strategia 2012*.

⁷ Dalej także: PHO lub PHO sp. z o.o. Poprzednio BUMAR sp. z o.o. Zmiany nazwy w maju 2013 r. (dalej także: Bumar).

⁸ W tym, 1,2 ml zł kosztów ponownych wycen oraz 318 tys. zł netto kosztów pracy biegłego rewidenta wyznaczonego przez Sąd Rejonowy.

⁹ Dalej także: ARP S.A. lub Agencja.

¹⁰ Por. pkt 3.4. Wystąpienia pokontrolnego (str. 36 i nast.).

zł, a dzięki przychodom finansowym w wysokości 65,5 mln zł, wypracowała zysk netto w wysokości 31,5 mln zł¹¹.

Wraz z przekazaniem Ministrowi Obrony Narodowej¹² uprawnień właścicielskich wobec PGZ S.A. i PHO sp. z o.o., Minister utracił realny wpływ na te podmioty. Jednocześnie przez sześć miesięcy Minister SP nie egzekwował od Ministra ON obowiązku przekazywania sprawozdań dotyczących PHO sp. z o.o., ustanowionego w udzielonym Ministrowi ON pełnomocnictwie z dnia 3 grudnia 2015 r.

MSP, wbrew zasadom pisemności i jawności działania administracji, nie dokumentowało istotnych dla procesu konsolidacji spotkań międzyresortowych i podejmowanych na nich decyzji, co nie pozwala na jednoznaczne odtworzenie ścieżki decyzyjnej oraz na ustalenie osób odpowiedzialnych za podejmowanie określonych decyzji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą, Departamenty MSP sprawujące nadzór nad spółkami przemysłu obronnego¹³ zmieniały się czterokrotnie. Nadzór nad branżą przemysłu obronnego sprawowało w tym okresie pięciu członków kierownictwa MSP¹⁴. Proces konsolidacji przemysłu obronnego realizowany był przez DR i DSK.

(dowód: akta kontroli str. 16-32, 431-433, 598)

1. Realizacja Strategii 2012

Opis stanu faktycznego

Celem głównym *Strategii konsolidacji i wspierania rozwoju polskiego przemysłu obronnego w latach 2007-2012* było zwiększenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności podmiotów polskiego przemysłu obronnego.

W *Strategii 2012* zakładano, że dla osiągnięcia powyższego celu głównego niezbędna jest dalsza konsolidacja przemysłu potencjału obronnego¹⁵, a ponadto stworzenie efektywnego systemu wspierania rozwoju tej branży. Uzasadniono, aby funkcję spółki dominującej w grupie amunicyjno-rakietowo-pancerno-radioelektrycznej nadal pełnił Bumar sp. z o.o. Grupa Bumar miała być stopniowo wzmocniana wybranymi:

- podmiotami *ppo* prowadzącymi działalność produkcyjną i handlową, pozostającymi w nadzorze właścicielskim Ministra Skarbu Państwa, a także funkcjonującymi w ramach Agencji Rozwoju Przemysłu S.A.;
- wojskowymi przedsiębiorstwami remontowo-produkcyjnymi (WPRP);
- spółkami powstałymi w wyniku komercjalizacji niektórych jednostek badawczo-rozwojowych prowadzących działalność na rzecz *ppo*.

Huta Stalowa Wola S.A.¹⁶ miała kontynuować własny program restrukturyzacji nadzorowany przez Ministra SP i ARP S.A. Po pozytywnym zakończeniu programu restrukturyzacji HSW S.A. oraz zamknięciu postępowania przez Komisję Europejską w sprawie pomocy publicznej, miała zostać rozważona możliwość konsolidacji spółki z Grupą Bumar.

¹¹ Dane ze sprawozdanie F-01 za 2015 r.

¹² Dalej także: Minister ON.

¹³ Departament Spółek Kluczowych (DSK) do 12 kwietnia 2012 r., Departament Restrukturyzacji (DR) od 13 kwietnia 2012 r. do 8 października 2013 r., ponownie DSK od 9 października 2013 r. do 10 marca 2016 r. i Departament Spółek Strategicznych (DSS) od 11 marca 2016 r.

¹⁴ Rafał Baniak, Podsekretarz Stanu w MSP do 12 sierpnia 2013 r., Zdzisław Gawlik, Sekretarz Stanu w MSP od 12 sierpnia 2013 r. do 21 września 2015 r., Andrzej Czerwiński, Minister Skarbu Państwa od 21 września 2015 r. do 16 listopada 2015 r., Filip Grzegorzczak, Podsekretarz Stanu w MSP od 23 listopada 2015 r. do 10 grudnia 2015 r. oraz Mikołaj Wild od 10 grudnia 2015 r.

¹⁵ Dalej także: *ppo*.

¹⁶ Dalej także: HSW S.A.

(dowód: akta kontroli str. 3327-3359)

Na koniec 2011 r. ze spółek, które miały zostać skonsolidowane w Grupie Bumar, do Bumar sp. z o.o. nie zostały wniesione następujące spółki: HSW S.A., Wojskowe Przedsiębiorstwa Remontowo-Produkcyjne¹⁷, WSK PZL Kalisz S.A., PZL – HYDRAL S.A., WSK PZL Świdnik S.A.

W latach 2011-2012 Minister SP kilkakrotnie wnioskował o wniesienie akcji spółek WPRP i HSW S.A. do Bumar sp. z o.o.

(dowód: akta kontroli str. 2985-2993,2485-2486,2723-2746,4099-4198)

Według wyjaśnień Dyrektora DSS¹⁸ departament ten nie dysponował pisemnymi analizami przyczyn niepowodzenia wcześniejszych planów konsolidacji spółek sektora obronnego zawartych w dwóch kolejnych edycjach rządowych strategii sektorowych, tj. *Strategii przekształceń strukturalnych przemysłowego potencjału obronnego w latach 2002-2005* oraz *Strategii 2012*. Nie posiadał również analizy oceny skuteczności działania Grupy Bumar w usprawnieniu funkcjonowania sektora obronnego oraz realizacji celów założonych w strategiach rządowych oraz strategiach Grupy Bumar/PHO.

(dowód: akta kontroli str. 2890-2891)

W przeprowadzonych przez Ministerstwo Gospodarki¹⁹ analizach podsumowujących realizację *Strategii 2012* – w sprawozdaniu za 2012 r. stwierdzono, że dotychczasowe działania, polegające głównie na konsolidacji majątkowej, przyczyniły się do poprawy konkurencyjności podmiotów przemysłu obronnego, ale w stopniu mniejszym od oczekiwanego. Główną przyczyną tego stanu rzeczy była zbyt niska aktywność niektórych podmiotów sektora obronnego, kontrolowanych przez Ministra SP, w poszukiwaniu uatrakcyjnienia oferty rynkowej. Wynikało to z faktu, iż część z tych podmiotów miała trudności z samodzielnym kreowaniem szans rynkowych i dlatego liczyła przede wszystkim na efekty i możliwości, jakie przynieść powinna konsolidacja oraz na uzyskanie wsparcia ze strony państwa. Ujawniła się również słabość mechanizmów współdziałania podmiotów w sferze biznesowej oraz nieznaczne efekty synergii. W niesprzyjających uwarunkowaniach makroekonomicznych oraz przy głębokim spadku zamówień rządowych na uzbrojenie i sprzęt wojskowy, jaki miał miejsce w 2009 r., zarządy niektórych spółek koncentrowały się na rozwiązywaniu bieżących problemów ekonomiczno-finansowych, poświęcając zbyt mało uwagi poszukiwaniu możliwości podniesienia atrakcyjności oferty rynkowej, w tym skierowanej do odbiorców krajowych.

(dowód: akta kontroli str. 4403, 5194-5224)

W sprawozdaniach Ministra SP z realizacji *Strategii 2012* za lata 2011-2012 jako przyczyny braku wniesienia WPRP do Grupy Bumar wskazano nieprzyjęcie wniosku o wyrażenie zgody na konsolidację z 2011 r. przez Radę Ministrów oraz niewykonanie, z przyczyn niezależnych od MSP, analizy sytuacji prawnej majątku oraz oszacowania wartości Wojskowych Zakładów Uzbrojenia S.A. z siedzibą w Grudziądzu²⁰, jak również brak wypracowania konsensusu w związku z uwagami resortu obrony narodowej skierowanymi w trakcie rozpatrywania wniosku MSP z 2012 r. Jako przyczynę nieskonsolidowania HSW S.A. z Grupą Bumar podano

¹⁷ Dalej także: WPRP. W skład WPRP wchodziło 11 podmiotów: Wojskowe Centralne Biuro Konstrukcyjno-Technologiczne S.A., Wojskowe Zakłady Elektroniczne S.A., Wojskowe Zakłady Inżynieryjne S.A., Wojskowe Zakłady Mechaniczne S.A., Wojskowe Zakłady Łączności Nr 1 S.A., Wojskowe Zakłady Łączności Nr 2 S.A., Wojskowe Zakłady Motoryzacyjne Nr 5 S.A., Wojskowe Zakłady Uzbrojenia Nr 2 S.A., Wojskowe Zakłady Lotnicze Nr 1 S.A., Wojskowe Zakłady Lotnicze Nr 2 S.A., Wojskowe Zakłady Lotnicze Nr 4 S.A.

¹⁸ Pismo nr DSS.090.1.2016 z dnia 20 maja 2016 r.

¹⁹ Dalej także: MG.

²⁰ WZU S.A. w Grudziądzu.

brak pozytywnego rozpatrzenia wniosku o wyrażenie zgody na konsolidację przez Radę Ministrów.

(dowód: akta kontroli str. 2956-2971)

Prace nad wniesieniem Spółek WPRP do Bumar sp. z o.o. trwały w MSP od końca 2009 r. Opóźnienie tych prac²¹ wynikało z negatywnego nastawienia resortu obrony narodowej, które było wyrażane już w 2008 r. Dopiero po kilkukrotnych monitach MSP, pismem z dnia 23 grudnia 2009 r. Minister ON przekazał do MSP *Analizy techniczno-organizacyjne i ekonomiczne* wykonane dla 11 WPRP. W analizach wskazano, że wobec siedmiu z 12 WPRP, z uwagi na uzyskiwane korzyści, należy rozważyć wariant przekształceń własnościowych z udziałem inwestora strategicznego innego niż Bumar sp. z o.o.

(dowód: akta kontroli str. 3360, 3486-3487, 4447-4500, 5247-5282)

W dniu 8 czerwca 2012 r. Minister SP ponownie wnioskował do Sekretarza Komitetu Rady Ministrów o wyrażenie zgody na inny niż publiczny tryb zbycia akcji 10 spółek WPRP²². W następstwie negatywnej opinii resortu obrony narodowej MSP zwróciło się o wycofanie powyższego wniosku z porządku posiedzenia Komitetu w dniu 21 czerwca 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 3165-3192, 3481-3482)

Według stanowiska resortu obrony narodowej z dnia 8 sierpnia 2012 r. najlepszą opcją działania wobec WPRP było pozostawienie *status quo*. Dodatkowo wskazano, że istnieje konieczność zachowania stałego nadzoru MON nad realizacją przez WPRP zadań na rzecz Sił Zbrojnych RP²³.

(dowód: akta kontroli str. 4031-4042)

Od 21 czerwca 2012 r. do 9 stycznia 2014 r. Minister SP nie wnioskował do Rady Ministrów o wyrażenie zgody na konsolidację WPRP w ramach Grupy Bumar. W dniu 9 stycznia 2014 r. wnioskował o wniesienie WPRP do PGZ S.A.²⁴

(dowód: akta kontroli str. 857-870)

Wobec zbycia cywilnej części HSW S.A. oraz faktu, że zasadniczym profilem działalności tej spółki stała się produkcja uzbrojenia i sprzętu wojskowego, Kolegium MSP zdecydowało skierować wniosek do Rady Ministrów o wyrażenie zgody na inny niż publiczny tryb zbycia akcji spółki HSW S.A. poprzez ich wniesienie do Bumar sp. z o.o. W stosunku do złożonego w dniu 3 października 2012 r. wniosku do Sekretarza Komitetu Rady Ministrów, w dniu 10 października 2012 r. Minister ON wyraził swoje wątpliwości dotyczące wartości udziałów Bumar sp. z o.o. wobec braku wykonanej wyceny tej spółki. Stało się tak, mimo że obowiązek wykonania wyceny spółki dotyczy oszacowania wartości spółki zbywanej przez Skarb Państwa, a nie spółki do której były wnoszone akcje.

(dowód: akta kontroli str. 2969-2971, 2989-2991, 3082-3099, 5310-5334)

Ostatecznie wniosek Ministra SP był rozpatrywany na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 27 grudnia 2012 r., która po przeprowadzonej dyskusji odroczyła podjęcie decyzji w tej sprawie. Rada Ministrów nie podjęła decyzji w sprawie wniesienia akcji HSW S.A. do Bumar sp. z o.o. do dnia 21 stycznia 2014 r., kiedy to wyraziła zgodę aby akcje HSW S.A. zostały wniesione na kapitał zakładowy PGZ S.A.

(dowód: akta kontroli str. 857-870, 3100-3140, 3150-3157)

W trakcie prac związanych z konsolidacją spółek WPRP i HSW S.A. w strukturze Grupy Bumar organy spółek WPRP, związki zawodowe działające przy konsolidowanych przedsiębiorstwach, jak również organy władzy samorządowej

²¹ Konsolidacja WPRP z Grupą Bumar zgodnie z harmonogramem Strategii 2012 r. miała zakończyć się do końca 2010 r.

²² Z wyłączeniem WZU S.A. w Grudziądzu.

²³ Dalej także: SZ RP.

²⁴ Vide str. 20 Wystąpienia pokontrolnego.

sprzeciwiały się konsolidacji spółek HSW S.A. i WPRP w ramach Grupy Bumar. W sprawie działalności Grupy Bumar i jej gotowości do konsolidowania spółek branży zbrojeniowej były kierowane liczne interpelacje poselskie.

(dowód: akta kontroli str. 3893-3984)

W latach 2009-2010 przedstawiciele części organizacji związkowych spółek sektora obronnego, wielokrotnie występowali m.in. do przedstawicieli rządu, Prezydenta RP czy też Przewodniczącego Parlamentu Europejskiego o zaprzestanie konsolidacji WPRP z Bumar sp. z o.o. W petycjach wskazywano m.in. na:

- niewłaściwe zarządzanie Grupą Bumar i prowadzenie przez jej zarząd ryzykownej polityki finansowej, polegającej m.in. na zastawianiu akcji spółek wchodzących w skład Grupy pod kredyt,
- złą kondycję ekonomiczną Grupy Bumar,
- niepowodzenia na rynkach zagranicznych – Malezji, Indii i Indonezji,
- brak nadzoru MON nad WPRP po ich konsolidacji w Grupie Bumar,
- utratę przez pracowników WPRP potencjalnie nabytych uprawnień do akcji z tytułu prywatyzacji skomercjalizowanego przedsiębiorstwa,
- transfer środków pieniężnych ze spółek lepszych do gorszych należących do Grupy Bumar,
- brak jasnej wizji funkcjonowania WPRP w strukturach Grupy Bumar,
- naruszenie prawa przez Ministra SP w związku ze wnoszeniem WPRP do Bumar sp. z o.o. na podstawie art. 33 ust. 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji²⁵,
- ryzyko redukcji dotychczasowego zatrudnienia.

Natomiast odmienne stanowisko w tej sprawie prezentowały dwie największe organizacje związkowe przemysłu zbrojeniowego, tj. Sekcja Przemysłu Zbrojeniowego Związku Zawodowego Przemysłu Elektromaszynowego i Sekcja Krajowa Przemysłu Zbrojeniowego NSZZ Solidarność, które opowiadały się za pełną konsolidacją sektora i utworzeniem Narodowego Koncernu Zbrojeniowego na bazie Grupy Bumar.

Pracownicy HSW S.A. w styczniu 2013 r. znaczącą większością głosów (ponad 98%) opowiedzieli się w referendum przeciwko konsolidacji w ramach Grupy Bumar oraz za utworzeniem koncernu zbrojeniowego na czele z HSW S.A.

(dowód: akta kontroli str. 39, 3141-3149, 3161-3164, 3493-3633)

Również niektóre spółki przewidziane do konsolidacji spółki miały pomysł na inne formy konsolidacji w ramach branży, np. WZU S.A. w Grudziądzu i Wojskowe Zakłady Lotnicze²⁶ Nr 4 S.A.

(dowód: akta kontroli str. 3634-3651)

Według wyjaśnień byłego Sekretarza Stanu MSP Zdzisława Gawlika²⁷, który po przejściu obowiązków w zakresie konsolidacji przemysłu obronnego i budowy PGZ przeprowadzał rozmowy z przedstawicielami zainteresowanych podmiotów: *Wówczas diagnoza była taka, że konsolidacja w PHO sp. z o.o. była nie do przeprowadzenia. Opór był na tyle silny, że nie było to możliwe. Przesłanki podnoszone przez osoby, które były przeciw konsolidacji w PHO sp. z o.o. okazywały się w trakcie analiz prawdziwe.* Do głównych przesłanek przeciw konsolidacji Wiceminister Gawlik zaliczył m.in.: drenaż finansowy spółek zależnych przez Bumar, problemy z realizacją kontraktów zagranicznych przez Bumar, utratę

²⁵ Dz. U. z 2015 r. poz. 747 ze zm. Dalej także: *uokip*.

²⁶ Dalej także: *WZL*.

²⁷ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 20 lipca 2016 r.

wizerunku polskiego przemysłu na rynkach zagranicznych, brak identyfikacji z Grupą Bumar i opór spółek wnoszonych.

(dowód: akta kontroli str. 4387-4388)

Według wyjaśnień byłego Podsekretarza Stanu MSP Rafała Baniaka²⁸, do głównych przyczyn niezakończenia konsolidacji, zgodnie z postanowieniami *Strategii 2012*, zaliczyć należało opór strony społecznej poszczególnych WPRP oraz brak jednoznacznego stanowiska Ministra ON, który sprawował nadzór właścicielski nad WPRP. Według jego wyjaśnień, MSP nigdy nie chciało sprawować samodzielnego nadzoru nad całym przemysłem obronnym: *Od początku zakładaliśmy, że zarówno Minister Gospodarki, jak i Minister ON będą mieli swój udział w sprawowaniu nadzoru właścicielskiego.*

(dowód: akta kontroli str. 4946-4953)

Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Polityki Bezpieczeństwa w Ministerstwie Spraw Zagranicznych²⁹, MSZ nie dysponuje informacjami potwierdzającymi wyraźne wskazanie przez partnerów międzynarodowych, że podjęliby współpracę z polskim przemysłem obronnym pod warunkiem, że nie będzie to Bumar. Jego zdaniem nie ulegało wątpliwości, że wciąż nie w pełni zrealizowane kontrakty w Iraku, Indonezji, Malezji, Egipcie czy Indiach negatywnie wpływają na wizerunek polskiego przemysłu obronnego, zwłaszcza spółki Bumar i jej następców prawnych: *W podanym okresie 2011-2013 problem ten szczególnie dotyczył rynku irackiego, gdzie w rozmowach dyplomatycznych padały negatywne opinie na temat ewentualnej dalszej współpracy z Bumarem w przypadku nierozwiązania zaległych problemów.*

Ustalone
nieprawidłowości

Działania mające służyć konsolidacji WPRP w ramach Grupy Bumar zostały podjęte przez Ministra SP z opóźnieniem, co skutkowało wniesieniem stosownego wniosku na posiedzenie Rady Ministrów dopiero w dniu 5 maja 2011 r. Natomiast zgodnie ze *Strategią 2012* konsolidacja ppo w Grupie Bumar miała zakończyć się z końcem 2010 r. Realizacja *Strategii 2012* zakończyła się z opóźnieniem, które nie wynikało tylko z opieszałości działań resortu Skarbu Państwa, ale także z oporu przed konsolidacją WPRP w ramach Grupy Bumar wyrażanego zarówno przez resort obrony narodowej, jak i część strony społecznej oraz organy spółek, które miały zostać skonsolidowane w Grupie Bumar.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Ministra Skarbu Państwa związane z konsolidacją podmiotów prowadzoną w ramach *Strategii 2012*, mimo stwierdzonej nieprawidłowości.

2. Planowanie konsolidacji spółek przemysłu potencjału obronnego w strukturach PGZ S.A.

Opis stanu
faktycznego

Na posiedzeniu w dniu 27 grudnia 2012 r. Rada Ministrów po przeprowadzonej dyskusji: (i) odroczyła podjęcie decyzji w sprawie wniesienia akcji spółki HSW S.A. na kapitał zakładowy Bumar sp. z o.o., (ii) zaleciła Ministrowi Gospodarki przygotowanie we współpracy z Ministrem SP i Ministrem ON rekomendacji dotyczących konsolidacji przemysłowego potencjału obronnego, w tym perspektyw zwiększenia poziomu jego konkurencyjności, (iii) zobowiązała Ministra SP do ponownego złożenia wniosku pod obrady Rady Ministrów w terminie umożliwiającym jego rozpatrzenie do dnia 29 stycznia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 2990-2991)

Departament Restrukturyzacji MSP w dniu 9 stycznia 2013 r. przesłał do MG stanowisko w zakresie projektu dokumentu rządowego *Program rozwoju polskiego*

²⁸ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 26 lipca 2016 r.

²⁹ Pismo nr BPB.2595.22.2016/2 z dnia 3 sierpnia 2016 r.

przemysłu obronnego w latach 2013-2020, w którym sprzeciwiał się działaniom mogącym opóźnić konsolidację przemysłu obronnego w ramach Grupy Bumar.

(dowód: akta kontroli str. 4044-4098)

Na posiedzeniu RM w dniu 29 stycznia 2013 r. Minister ON przedstawił informację o konsolidacji przemysłu obronnego. Uzupełniające wyjaśnienia przedstawili Minister Gospodarki oraz Minister SP. Rada Ministrów, po dyskusji, kierunkowo zaakceptowała propozycje konsolidacji przemysłu obronnego, zobowiązując Ministra SP do przedstawienia, w porozumieniu z Ministrem Gospodarki i Ministrem ON w terminie do dnia 28 lutego 2013 r. szczegółowych zasad i harmonogramu tej konsolidacji. Według wyjaśnień Dyrektor Departamentu Rady Ministrów³⁰ w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów³¹ przedstawiona podczas posiedzenia RM informacja była ustna. Natomiast według wyjaśnień Dyrektora Programów Offsetowych MG³², w zaawansowanych pracach nad zdefiniowaniem ścieżki konsolidacji *ppo* komórki Ministerstwa Gospodarki nie brały udziału. Jednocześnie DSS i Biuro Ministra MSP nie dysponują dokumentem, który był przedmiotem obrad przedmiotowego posiedzenia RM w dniu 29 stycznia 2013 r..

(dowód: akta kontroli str. 2990-2991, 4403,4503, 4539)

W wyniku spotkań roboczych MON i MSP powstały dwie koncepcje konsolidacji polskiego przemysłu obronnego, które w dniu 27 lutego 2013 r. Podsekretarz Stanu MSP przesłał do MON. Pierwsza koncepcja przewidywała konsolidację jednoetapową, czyli powstanie grupy kapitałowej pod przewodnictwem Bumar, a następnie jej przekształcenie w narodowy koncern przemysłu obronnego. W wariacie tym zamierzano wnieść do Grupy Bumar akcje spółek: HSW S.A., OBR Centrum Techniki Morskiej S.A. w Gdyni³³, WPRP. Konsolidacja według I wariantu miała zakończyć się z dniem 10 grudnia 2013 r. Druga koncepcja konsolidacji przewidywała utworzenie nowej spółki, którą planowano założyć do dnia 16 sierpnia 2013 r., a następnie podwyższenie jej kapitału zakładowego o akcje/udziały następujących spółek: HSW S.A., OBR CTM S.A., WPRP, Bumar sp. z o.o. Zakończenie konsolidacji według II wariantu planowano na 31 grudnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 5348-5353, 4227)

Minister ON preferował II wariant konsolidacji, tj. tworzenie narodowego koncernu obronnego poprzez utworzenie nowej jednoosobowej spółki Skarbu Państwa. W opinii resortu obrony narodowej II wariant konsolidacji przemysłu obronnego najlepiej wypełniał przyjęty przez RM na posiedzeniu w dniu 29 stycznia 2013 r. kierunek dalszych przekształceń przemysłu obronnego w świetle społecznych niepokojów wyrażanych przez zarządy i związki zawodowe zainteresowanych podmiotów przemysłu obronnego. W opinii MON w projektowanym *Programie wspierania rozwoju polskiego przemysłu obronnego na lata 2013-2020* należało zawrzeć dotychczasowe ustalenia takie jak: (I) wskazanie ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa jako organu koordynującego – w imieniu Skarbu Państwa – realizację przedsięwzięć związanych z utworzeniem narodowego koncernu obronnego, (II) przekazanie Ministrowi ON uprawnień w zakresie nadzoru i kontroli nad realizacją zadań na rzecz obronności państwa, realizowanych przez przedsiębiorców sektora obronnego, (III) udzielenie Ministrowi ON tzw. szczególnych uprawnień, o ile nadzór właścicielski będzie sprawowany przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa, które zostaną określone i uzgodnione z MSP, a następnie uwzględnione przez MSP w umowach wnoszenia

³⁰ Pismo nr DRM.580.7.10.2016.MJ z dnia 28 lipca 2016 r.

³¹ Dalej także: KPRM.

³² Pismo nr DOF-I-073-1/2/16, NK.159543.16 z dnia 22 lipca 2016 r.

³³ Dalej także: OBR CTM SA.

spółek, a także przeprowadzenie przez MON analizy możliwości przyznania tych uprawnień w drodze ustawowej.

Realizując zobowiązanie nałożone przez RM w dniu 29 stycznia 2013 r., Minister SP pismem z dnia 21 marca 2013 r.³⁴ przesłał do Sekretarza RM harmonogram konsolidacji spółek przemysłu obronnego, który zakładał utworzenie nowej spółki SP i konsolidację podmiotów sektora obronnego na bazie tej spółki (wariant II).

(dowód: akta kontroli str. 2991, 2893-2895, 3979-3984)

Według zeznań złożonych przez byłego naczelnika wydziału w DR i DSK MSP³⁵ harmonogram konsolidacji powstały na wniosek RM został przesłany z opóźnieniem, ponieważ ministrowie MON i MSP nie mogli ustalić wspólnego stanowiska.

(dowód: akta kontroli str. 4376)

W toku prac w MSP nie utworzono programu operacyjnego, w którym zawarto by cele konsolidacji *ppo* w ramach PGZ, wskaźniki i mierniki osiągnięcia takich celów, procedurę opisującą ścieżkę dojścia do osiągnięcia celów konsolidacji, czy też harmonogram finansowo-rzeczowy konsolidacji. Stworzenie powyższego programu byłoby zgodne z dobrymi praktykami w zarządzaniu i powinno być udokumentowane, ponieważ dotyczy rozporządzania mieniem SP o znacznej wartości. W okresie od 21 marca 2013 r. do 16 września 2013 r. nadal trwały dyskusje pomiędzy trzema resortami i stroną związkową.

(dowód: akta kontroli str. 4946-4953)

W dniu 13 września 2013 r. Departament DR skierował do Ministra SP *Notatkę informacyjną* w sprawie koncepcji konsolidacji przemysłu obronnego na bazie nowej spółki utworzonej przez SP. W notatce stwierdzono, że wśród przyczyn mających wpływ na niezrealizowanie pełnej konsolidacji sektora obronnego należy wymienić niechęć spółek do konsolidacji w Grupie PHO, która potęgowała opór zarówno ze strony managementu, pracowników, jak i organizacji związkowych. Opór ten spowodowany był fatalnym w skutkach sposobem zarządzania Grupą Bumar w ciągu kilku ostatnich lat. Koncepcja dalszej rozbudowy Grupy PHO nie uzyskała również pełnego poparcia resortu obrony narodowej oraz samorządów na terenach siedzib spółek planowanych do włączenia w strukturę Grupy. W notatce wskazano najczęściej wysuwane zarzuty, m.in. przez organizacje związkowe³⁶.

Zdaniem DR prowadzenie dalszych działań konsolidacyjnych *ppo* w Grupie PHO było niezwykle trudne i ryzykowne z uwagi na argumenty wysuwane przez oponentów. Dlatego też w MSP opracowano alternatywny scenariusz, zakładający utworzenie przez Skarb Państwa nowej spółki, do której zostaną wniesione akcje: HSW S.A., WPRP, OBR CTM S.A. – I etap konsolidacji. W ramach II etapu planowano przeprowadzenie działań konsolidacyjnych wewnątrz Polskiego Koncernu Obronnego S.A.³⁷ (konsolidacja branżowa spółek WPRP), a także wniesienie przez PHO sp. z o.o. pozostałych spółek bezpośrednio do podmiotów zależnych Polskiego Koncernu Obronnego SA. Harmonogram działań konsolidacyjnych zakładał zakończenie procesu konsolidacji w połowie 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 38-42)

Według wyjaśnień byłego Sekretarza Stanu MSP Zdzisława Gawlika³⁸, pod koniec sierpnia 2013 r. otrzymał on od Ministra SP polecenie skonsolidowania przemysłu obronnego w Polsce. Według Wiceministra Gawlika operacja ta nie była możliwa do przeprowadzenia pod szyldem PHO, a celem konsolidacji miało być:

³⁴ Dalej także: Harmonogram z 21 marca 2013 r.

³⁵ Protokół przesłuchania świadka z dnia 12 lipca 2016 r.

³⁶ Vide: str. 7 Wystąpienia pokontrolnego.

³⁷ Nazwa robocza.

³⁸ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 20 lipca 2016 r.

wyeliminowanie konkurencji polsko-polskiej oraz niedublowanie działań B+R. Były przypadki, że spółki Skarbu Państwa wchodziły w konsorcja z podmiotami zagranicznymi, które konkurowały o zamówienia MON. Do tego było tak, że spółki realizowały te same projekty, a było wiadomo, że kupowany będzie jeden dany produkt. Podsekretarz Stanu Zdzisław Gawlik potwierdził, iż nie stworzono żadnego programu operacyjnego czy też strategii konsolidacji ppo. Przyjęto bowiem założenie, iż proces ma być przeprowadzony w ciągu jednego roku.

(dowód: akta kontroli str. 4387-4390)

Według zeznań byłego naczelnika wydziału w DR i DSK MSP³⁹ pracownicy MSP w sierpniu 2013 r. zostali poproszeni o opracowanie ścieżki dojścia do konsolidacji w nowym podmiocie. Jako wynik tych prac wskazał *Notatkę informacyjną* z dnia 13 września 2013 r., w której była mowa o *czynnościach oraz możliwych terminach*. Nie było tam analiz biznesowych ani uzasadnienia decyzji. Jedynym celem procesu miała być konsolidacja w jednym podmiocie. Nie monitorowano realizacji celu, bo zajmowało się tym wąskie grono osób w departamencie.

(dowód: akta kontroli str. 4374)

Na spotkaniu w dniu 27 sierpnia 2013 r. w MSP z przedstawicielami MON oraz doradców MSP wykonujących analizy prywatyzacyjne WPRP przedstawiciel MON stwierdził, że w ocenie jego resortu kapitał zakładowy nowo tworzonej spółki w planowanej kwocie 250 tys. zł jest zbyt niski i może być niewystarczający do zapewnienia funkcjonowania spółki w początkowym okresie.

W dniu 25 listopada 2013 r. w wyniku wewnętrznych uzgodnień MSP zarezerwowało środki w kwocie 200 tys. zł przeznaczone na pokrycie kapitału zakładowego zawiązywanej przez SP spółki pod firmą Polska Grupa Zbrojeniowa S.A.

(dowód: akta kontroli str. 4027-4030, 4211-4212)

Według wyjaśnień byłego Sekretarza Stanu MSP Zdzisława Gawlika⁴⁰ kapitał zakładowy PGZ S.A. wynosił 200 tys. zł, ponieważ tylko tyle MSP było w stanie przeznaczyć. W celu zwiększenia kapitału zakładowego PGZ S.A. przewidywano udział ARP w procesie konsolidacji, poprzez wniesienie wkładu pieniężnego i niepieniężnego. Agencja posiadała fundusze z prywatyzacji m.in. WSK PZL Świdnik S.A., które miały być przeznaczone na restrukturyzację podmiotów ppo.

(dowód: akta kontroli str. 4390)

Według wyjaśnień Dyrektora Biura Elektroniki i Informatyki PGZ S.A.⁴¹ ARP dysponowała środkami finansowymi, które mogła wnieść na kapitał PGZ SA: 80 mln zł zostało wniesione z pozostałych środków po sprzedaży WSK Świdnik, a 170 mln były to środki z FRP. Kwota 200 mln zł okazała się za niewystarczająca, dlatego też wniesiono do PGZ S.A. akcje MS TFI S.A. i certyfikaty inwestycyjne MARS FIZ. Chodziło o podniesienie kapitału zakładowego i pozyskanie kapitału obrotowego dla działalności w formie płynnej, gdyby taka konieczność zaistniała.

(dowód: akta kontroli str. 5354-5356)

DSS dysponował tylko dwoma dokumentami analitycznymi powstałymi przed publicznym ogłoszeniem przeprowadzenia konsolidacji, tj. przed 16 września 2013 r.: *Analizą światowych trendów w przemyśle obronnym. Wnioski i rekomendacje dla rynku polskiego*⁴² – wykonaną na zlecenie MSP przez firmę doradcą oraz notatką informacyjną DR dla Ministra SP z dnia 13 września 2013 r. z załącznikiem zawierającym prezentację *Konsolidacja przemysłu obronnego na bazie nowej spółki SP*. DSS nie posiadał innych dokumentów operacyjnych

³⁹ Protokół przesłuchania świadka z dnia 12 lipca 2016 r.

⁴⁰ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 20 lipca 2016 r.

⁴¹ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 27 lipca 2016 r.

⁴² Dalej także: *Analiza trendów*.

sporządzonych przed dniem 16 września 2013 r., które zawierałyby cele, wskaźniki, mierniki, ścieżkę dojścia i harmonogram konsolidacji sektora obronnego w PGZ S.A.
(dowód: akta kontroli str. 4219)

Według wyjaśnień Dyrektora DSS⁴³ prace analityczne nad określeniem optymalnego modelu konsolidacji spółek przemysłu obronnego prowadzone były w trybie konsultacji roboczych, w formie zasięgnięcia informacji oraz wymiany stanowisk. Były organizowane spotkania i prowadzone rozmowy przedstawicieli MSP oraz resortu obrony narodowej, podczas których uwzględniono wnioski zawarte w sporządzonej na zlecenie DR *Analizie trendów*, sytuację ekonomiczno-finansową PHO sp. z o.o. i Grupy Kapitałowej PHO wynikającą ze sprawozdań finansowych z lat obrotowych 2012 i 2013, pozycję handlową tej spółki na rynkach zagranicznych, a także oczekiwania resortu obrony narodowej. Z uwagi na brak obowiązku protokolowania roboczych spotkań członków kierownictwa z podległymi pracownikami, a także członkami kierownictw innych resortów, DSS nie posiada notatek lub sprawozdań ze spotkań dotyczących konsolidacji przemysłu obronnego prowadzonych z przedstawicielami MON i innych podmiotów. DSS nie posiada również pisemnych materiałów analitycznych dotyczących zasadności ekonomicznej i organizacyjnej konsolidacji kapitałowej spółek sektora obronnego w ramach PGZ S.A. oraz wskazujących zasadność wyboru siedziby spółki PGZ S.A. W okresie objętym kontrolą MSP nie zlecało wykonania opinii prawnych w zakresie możliwości wniesienia akcji/udziałów spółek przemysłu obronnego do PHO sp. z o.o.
(dowód: akta kontroli str. 2890-2891)

Opracowanie sporządzone przez doradcę – *Analiza trendów* zostało zamówione w celu porównania krajowych zamierzeń dotyczących sektora przemysłu obronnego z rozwiązaniami przyjętymi w wiodących krajach świata. W jej wyniku MSP miało uzyskać rekomendację niezależnego podmiotu, dotyczącą optymalnego modelu funkcjonowania spółek sektora obronnego wraz ze wskazaniem ekonomicznych i prawnych uwarunkowań procesu. Na ofertę MSP z dnia 8 kwietnia 2013 r. odpowiedział jeden podmiot, który zaproponował cenę podaną w ofercie MSP, czyli 13 998 euro (netto). Przekazane MSP w dniu 28 maja 2013 r. opracowanie zawierało wszystkie kwestie zlecone usługodawcy. W analizie stwierdzono, że biorąc pod uwagę trendy i przypadki konsolidacji dokonywanych na rynku międzynarodowym, należy rozpatrywać dwa scenariusze konsolidacji kapitałowej. Scenariusz I – utworzenie nowego podmiotu o charakterze holdingowym – scenariusz ten spotykany jest w sytuacji łączenia podmiotów o zbliżonej skali działania lub (niekiedy) w przypadku, gdy połączenie wynika z decyzji administracyjnej właściciela państwowego konsolidowanych podmiotów lub ich sytuacji polityczno-prawnej. Scenariusz II – przejęcie ze strony podmiotu dominującego – scenariusz ten jest charakterystyczny w szczególności dla rynków z dużym udziałem przedsiębiorstw prywatnych, gdyż odzwierciedla on tradycyjną grę rynkową, w ramach której większy podmiot przejmuje kontrolę nad mniejszym, przy dążeniu do jak najwyższej efektywności biznesowej. W analizie podkreślano, że konsolidacja kapitałowa nie powinna być celem, lecz punktem wyjścia do dalszych działań. Sama w sobie nie generuje ona znaczących korzyści, jednakże umożliwia późniejszą realizację celów przed jakimi stoi *ppo*. Doradca zaproponował, wybór scenariusza, który umożliwia przeprowadzenie konsolidacji w krótszym czasie, niższym kosztem i przy zachowaniu możliwie najprostszej struktury organizacyjnej – tj. w oparciu o grupę utworzoną wokół lidera rynkowego. Za odebrane dzieło MSP zapłaciło wynagrodzenie w kwocie 69,2 tys. zł brutto (56,3 tys. zł netto).

⁴³ Pismo nr DSS.090.1.2016 z dnia 20 maja 2016 r.

Były naczelnik wydziału w DR i DSK MSP⁴⁴ wskazał, że do poziomu 14 tys. euro można było przeprowadzić zamówienie w trybie zapytania. *To była taka próba. Gdyby nikt się nie zgłosił, wówczas przeprowadzilibyśmy przetarg.* Jednocześnie nie można jednoznacznie stwierdzić daty wpływu oferty firmy doradczej do DR MSP. Z datownika MSP, a także dekretacji Dyrektora DR dokonanej na piśmie przesłanym przez firmę wraz z ofertą wynika, że dokumentacja wpłynęła w dniu 15 kwietnia 2013 r., czyli po terminie wskazanym w ogłoszeniu, tj. 12 kwietnia 2013 r. Według wyjaśnień Dyrektora DSS⁴⁵ oraz byłego pracownika DR, w dacie sporządzenia pisma przez firmę doradcą, tj. 11 kwietnia 2013 r., zostało ono przesłane do DR również faksem lub drogą elektroniczną. Według wyjaśnień Dyrektora DSS⁴⁶ oraz od dwóch byłych pracowników DR szacunkową wartość zamówienia określono na kwotę 56 270 zł, która odpowiadała ówczesnej równowartości 13 988,90 euro i umożliwiała przeprowadzenie postępowania bez czasochłonnych procedur wynikających z *Prawa o zamówieniach publicznych*, koniecznych do stosowania w przypadku określenia wartości zamówienia na kwotę przekraczającą różnowartość 14 tys. euro. Określając wartość zamówienia, uwzględniono całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy uwzględniające takie czynniki jak: specyficzny charakter przedmiotu zamówienia i wynikający z niego ograniczony dostęp do materiałów źródłowych, rozpiętość analiz obejmującą różne kraje świata, przewidywany nakład pracy niezbędny do wykonania rzetelnego opracowania oraz krótki termin sporządzenia dzieła. Przeprowadzone analizy w zakresie określenia szacunkowej wartości zamówienia nie zostały sformalizowane w postaci pisemnej. Zdaniem Dyrektora DSS obowiązek taki nie wynikał z przepisów cytowanego wyżej zarządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 2895-2951, 4199-4210, 4398-4400)

Według wyjaśnień udzielonych przez byłego Sekretarza Stanu MSP Zdzisława Gawlika⁴⁷ *proces był realizowany przez 8 lat rządów PO. Gdzieś ktoś zawsze blokował te działania. Uważałem, że analizowanie tego – co by trwało i kosztowało – było zbędne. Dla mnie wniosek był jasny – skoro tak długo nie udało się czegoś zrobić w dotychczasowym modelu, trzeba było szukać nowego wyjścia. Kierowałem się głównie bezpieczeństwem aktywów SP i ochroną ich wartości, a także możliwością realizacji przyjętego modelu w rozsądnym czasie. Rozmowy z ludźmi ze spółek z grupy i spoza grupy wskazywały, że konieczne są działania.*

Według wyjaśnień Dyrektora DSS⁴⁸ *Analiza trendów została wykorzystana do opracowania notatki informacyjnej dla Ministra SP z dnia 13 września 2013 r., zawierającej prezentację graficzną pn. Konsolidacja przemysłu obronnego na bazie nowej spółki SP.*

(dowód: akta kontroli str. 4225-4226)

W § 2 ust. 1 projektu *Statutu Spółki Polska Grupa Zbrojeniowa S.A.*, na dzień 20 listopada 2013 r. jako siedzibę Spółki wpisano miasto Warszawa. Natomiast na projekcie Statutu PGZ z dnia 21 listopada 2013 r. w § 2 ust. 1 przekreślono ten wpis i dopisano pismem odręcznym Radom. Przy wpisie była parafa Sekretarza Stanu Zdzisława Gawlika. DSS nie posiadał pisemnych materiałów analitycznych wskazujących zasadność wyboru siedziby PGZ.

Według wyjaśnień byłego Sekretarza Stanu MSP Zdzisława Gawlika⁴⁹ pewne aktywności należało wyprowadzić z Warszawy. Chodziło o rozwój ośrodka

⁴⁴ Protokół przesłuchania świadka z dnia 12 lipca 2016 r.

⁴⁵ Pismo nr DSS.090.1.2016 z dnia 1 sierpnia 2016 r.

⁴⁶ Pismo nr DSS.090.1.2016 z dnia 18 lipca 2016 r.

⁴⁷ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 20 lipca 2016 r.

⁴⁸ Pismo nr DSS.090.1.2016 z dnia 18 lipca 2016 r.

⁴⁹ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 20 lipca 2016 r.

pozawarszawskiego. Miało to być inne miasto, ale w ramach kompromisu stało się Radomiu. Były Minister Skarbu Państwa Włodzimierz Karpiński wyjaśnił⁵⁰, że podjął decyzję o ulokowaniu PGZ S.A. w Radomiu m.in. z następujących powodów: centralne położenie głównej siedziby w stosunku do podmiotów konsolidowanych, budowa nowoczesnej fabryki broni w Radomiu, nawiązanie do Centralnego Okręgu Przemysłowego z czasów odradzającej się Rzeczypospolitej, realizacja polityki zrównoważonego rozwoju kraju poprzez wspieranie między innymi takimi decyzjami regionów i subregionów słabszych gospodarczo. Jednocześnie według wyjaśnień udzielonych przez byłego pracownika ARP⁵¹ bezpośrednio przed podpisaniem aktu pilnie szukano adresu dla siedziby w Radomiu, celem ujęcia w dokumentach zgłaszanych do KRS. Udało się wynająć jeden pokój w spółce zależnej ARP, przy ul. Kozienickiej 97 w SSE w Radomiu. *Zarząd i pracownicy jeździli do Radomia na kilka dni, organizowano posiedzenia Zarządu, narady, aby pokazać że coś się dzieje w Radomiu, co generowało niepotrzebne koszty. Faktyczna siedziba w Radomiu utrudniała kontakty z MON, zarządami spółek zależnych i klientami.* Do końca marca 2016 r. PGZ S.A. na utrzymywanie swojej siedziby w Radomiu wydatkował 1 073,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 3666-3814, 2890-2891, 4390, 5354-5356, 5687)

Według zeznań byłego naczelnika wydziału w DR i DSK⁵² Minister SP dostał z Departamentu projekt *Statutu Spółki PGZ SA* z siedzibą spółki w Warszawie, natomiast *wróciło do nas z Radomiem. Następnego dnia zostałem poproszony o sporządzenie uzasadnienia lokalizacji siedziby spółki w Radomiu.* Kontrolerom nie przedłożono powyższego uzasadnienia.

(dowód: akta kontroli str. 4219, 4374)

Według wyjaśnień Dyrektora Biura Audytu i Kontroli⁵³, w okresie prowadzenia procesu konsolidacji przemysłu obronnego i budowy PGZ oraz w okresie poprzedzającym, w MSP nie istniał obowiązek tworzenia rejestru odbytych spotkań członków kierownictwa MSP, jak też pozostałych pracowników Ministerstwa, z członkami zarządów spółek z udziałem SP lub innymi osobami je reprezentującymi bądź ich pracownikami. Nie dokumentowano również ich przebiegu, w tym podejmowanych ustaleń.

(dowód: akta kontroli str. 2352-2353)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Działania konsolidacyjne nie wynikały z rzetelnie przeprowadzonych analiz systemowych bazujących na obiektywnych informacjach i uzasadnionym wnioskowaniu. Jedynymi opracowaniami jakimi dysponowało MSP były: *Notatka informacyjna z 13 września 2013 r.* oraz opracowanie firmy doradczej *Analiza światowych trendów w przemyśle obronnym. Wnioski i rekomendacje dla rynku polskiego*, które dotyczyło analizy trendów światowych, a nie ścieżki dojścia do utworzenia Grupy Kapitałowej PGZ. Rekomendacją tego opracowania dla polskich warunków było przeprowadzenie konsolidacji w ramach istniejącego już podmiotu dominującego w sektorze. Brak adekwatnych analiz uniemożliwił dokładne zaplanowanie procesu konsolidacji polskiego przemysłu obronnego. Zaniechanie sporządzenia biznesplanu powołania nowej spółki spowodowało, że w momencie jej zawiązywania MSP nie posiadało wystarczających środków na prawidłowe funkcjonowanie nowego podmiotu. W konsekwencji do procesu konsolidacji zaangażowano Agencję,

⁵⁰ Pismo z dnia 25 sierpnia 2016 r.

⁵¹ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 27 lipca 2016 r.

⁵² Protokół przesłuchania świadka z dnia 12 lipca 2016 r.

⁵³ Dalej także: BAK. Pismo Dyrektora BAK z dnia 29 czerwca 2016 r. (znak: BK.0910.2.2016).

której udziału nie przewidywał ani harmonogram z dnia 21 marca 2013 r. ani harmonogram z dnia 13 września 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 4388, 2890-2891, 5354-5356)

2. Projekt konsolidacji nie został należycie przygotowany. MSP nie dysponowało programem operacyjnym, który zawierałby takie składowe jak cele konsolidacji spółek przemysłu zbrojeniowego w ramach PGZ S.A., wskaźniki i mierniki osiągnięcia powyższych celów, procedurę opisującą ścieżkę dojścia do osiągnięcia celów konsolidacji, harmonogram finansowo-rzeczowy konsolidacji, uwzględniający sekwencję zdarzeń i niezbędnych czynności. Zdaniem byłego Sekretarza Stanu MSP Zdzisława Gawlika⁵⁴ sformalizowanie procesu konsolidacji spowolniłoby jego realizację. Brak programu operacyjnego ze ścieżką konsolidacji oraz jasno określonymi celami konsolidacji skutkuje brakiem możliwości wymiernej oceny skuteczności przeprowadzonego procesu konsolidacji. NIK podziela opinię doradcy zawartą w *Analizie trendów*, że konsolidacja kapitałowa nie powinna być celem, lecz punktem wyjścia do dalszych działań. Skutkiem nieokreślenia mierzalnych celów konsolidacji jest brak możliwości określenia jej skuteczności, m.in. wpływu przeprowadzenia procesu na zaspokajanie potrzeb SZ RP. Konsekwencją braku programu operacyjnego konsolidacji było wydłużenie czasu realizacji tego przedsięwzięcia.

(dowód: akta kontroli str. 4389, 4219, 2916, 3666-3814, 4224, 5679-5680)

3. W związku z nieuzasadnioną merytorycznie decyzją o ulokowaniu siedziby PGZ S.A. w Radomiu, Spółka ponosi zbędne koszty wynajmu pomieszczeń w Radomiu, pomimo że główną działalność operacyjną prowadzi w Warszawie.
4. Wbrew zapisom § 26 zarządzenia nr 5 Ministra Skarbu Państwa z dnia 22 lutego 2013 r. w sprawie zasad i trybu postępowania komórek organizacyjnych Ministerstwa Skarbu Państwa w procesie dokonywania wydatków publicznych DR nie dokumentował w wystarczającym stopniu czynności związanych z wyborem oferty firmy doradczej, a w szczególności procesu szacowania wartości zamówienia i terminu wpływu oferty. Posiadana przez MSP dokumentacja nie pozwala jednoznacznie zweryfikować zasadności oszacowania kosztu usługi w wysokości 13 998 euro brutto, która to wartość została wskazana przez MSP w ofercie zakupu usługi.

(dowód: akta kontroli str. 4224-4225, 4331-4353, 2899-2900, 4538-4552, 4199-4206, 4373, 4538-4539)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Zakupiona *Analiza trendów* nie została wykorzystana w celu podkreślenia argumentacji MSP, które stało na stanowisku dalszej konsolidacji przemysłu obronnego w ramach Grupy Bumar. Z uwagi na jej ogólnikowość, nie mogła ona stanowić również materiału wyjściowego do ewentualnego sporządzenia programu operacyjnego konsolidacji polskiego przemysłu obronnego. W konsekwencji wydatkowanie 69 tys. zł przyczyniło się jedynie do sporządzenia *Notatki informacyjnej* z dnia 13 września 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 4946-4952, 4373)

2. Harmonogram konsolidacji przemysłu obronnego z dnia 21 marca 2013 r. nie został przedstawiony Radzie Ministrów w terminie wynikającym ze zobowiązania nałożonego na Ministra SP przez Radę Ministrów, tj. w terminie do dnia 28 lutego 2013 r. Według zeznań byłego naczelnika wydziału w DR

⁵⁴ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 20 lipca 2016 r.

i DSK⁵⁵ powyższy harmonogram został przedłożony dopiero w marcu 2013 r., ponieważ Minister ON i Minister SP nie mogli dojść do porozumienia.

(dowód: akta kontroli str. 16-245, 4372-4385)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

3. Realizacja konsolidacji przemysłu obronnego

3.1. Harmonogramy

Opis stanu faktycznego

MSP, jako harmonogramy konsolidacji przemysłu obronnego przedstawiło: harmonogram załączony do pisma Ministra SP do RM z dnia 21 marca 2013 r., w którym wskazano, że uzyskał on akceptację Ministra ON i Ministra Gospodarki⁵⁶; przedłożony Ministrowi SP harmonogram stanowiący załącznik do *Notatki informacyjnej* z dnia 13 września 2013 r.⁵⁷ oraz harmonogram zawarty w *Notatce informacyjnej* z dnia 18 marca 2014 r.

MSP nie posiada dokumentów potwierdzających, iż harmonogram z dnia 21 marca 2013 r. został ostatecznie uzgodniony przez Ministra SP z Ministrem Gospodarki i Ministrem ON. Na podstawie posiadanej przez DSS⁵⁸ dokumentacji nie można określić kiedy ten harmonogram został przesłany do uzgodnienia powyższym ministrom, a także czy i kiedy została wyrażona ich akceptacja. Brak jest również dokumentacji wskazującej na jakiej podstawie osoba przygotowująca projekt⁵⁹ pisma Ministra SP do Sekretarza Rady Ministrów z dnia 21 marca 2013 r. stwierdziła, że harmonogram *uzyskał akceptację Ministra Obrony Narodowej i Ministra Gospodarki*.

Harmonogramy z 13 września 2013 r. i 18 marca 2014 r. zostały podpisane przez Zdzisława Gawlika, Sekretarza Stanu w MSP i Włodzimierza Karpińskiego, Ministra SP, który poświadczył zapoznanie się z nimi. MSP nie posiadało jednak pisemnej dokumentacji potwierdzającej uzgodnienie zawartych w nich czynności konsolidacyjnych. Po zawiązaniu PGZ, czyli 26 listopada 2013 r. i rejestracji w rejestrze KRS (5 grudnia 2013 r.) Zdzisław Gawlik, Sekretarz Stanu w MSP, organizował spotkania z zarządami PGZ S.A. i PHO sp. z o.o.⁶⁰ W toku kontroli w nie uzyskano jakiegokolwiek dokumentacji z tych spotkań.

(dowód: akta kontroli str. 16-57, 1878-1888, 4357-4386, 4946-4953)

Harmonogram z 21 marca 2013 r. zakładał wniesienie przez Skarb Państwa Bumar sp. z o.o. (wraz z jej spółkami zależnymi) do nowej spółki SP konsolidującej przemysł obronny. Zgodnie bowiem z planem wynikającym z powyższego harmonogramu SP miał zbyć na rzecz nowej spółki SP posiadane przez siebie udziały w Bumar sp. z o.o. (wnieść aportem) i w zamian za nie objąć akcje w podwyższonym kapitale zakładowym w tej spółce.

Ówczesny naczelnik wydziału w DR zeznał, iż według jego wiedzy, harmonogram został uzgodniony i był on uzgadniany na spotkaniach, a nie w oficjalnej korespondencji pisemnej. Dodał także, iż harmonogramem interesował się raczej MON, aniżeli MG.

⁵⁵ Protokół przesłuchania świadka z dnia 12 lipca 2016 r.

⁵⁶ Dalej także: harmonogram z dnia 21 marca 2013 r.

⁵⁷ Dalej także: harmonogram z dnia 13 września 2013 r.

⁵⁸ Wyjaśnienia Dyrektora DSS. Pismo nr DSS.090.1.2016 z dnia 8 czerwca 2016 r.

⁵⁹ Pismo Ministra Skarbu Państwa do Sekretarza Rady Ministrów z dnia 21 marca 2013 r. (znak: MSP/DR/1140/13) zostało opracowane przez naczelnika wydziału w DR.

⁶⁰ Pismo Dyrektora DSS z dnia 18 kwietnia 2016 r. (znak: DSS.090.1.2016).

Z dokumentów przedłożonych NIK przez DSS i udzielonych wyjaśnień⁶¹ nie wynika nadto, aby po przekazaniu harmonogramu z dnia 21 marca 2013 r. Sekretarzowi Rady Ministrów były podejmowane przez MSP dalsze działania mające na celu poddanie harmonogramu pod obrady Rady Ministrów lub nadanie mu innego biegu. Naczelnik ten zeznał, iż nie posiada wiedzy co do dalszego toku procedowania nad tym dokumentem po jego przedłożeniu Radzie Ministrów. Rafał Baniak, były Podsekretarz Stanu w MSP również wskazał, iż nie pamięta dalszego toku procedowania nad tym harmonogramem.

W harmonogramie z 13 września 2013 r. odstępiono od powyższego scenariusza, a przyjęto wniesienie przez PHO sp. z o.o. akcji i udziałów w posiadanych spółkach bądź bezpośrednio do nowej spółki SP bądź do spółek zależnych przyszłej nowej spółki SP.

Przedstawiona wyżej zmiana koncepcji wynikała z wytycznych (ustnych) udzielonych przez Zdzisława Gawlika, Sekretarza Stanu w MSP⁶². Zdzisław Gawlik, w wyjaśnieniach wskazał, iż nie zgadzał się na uprzednią koncepcję, gdyż byłaby to tylko zmiana nazwy spółki, a kłopoty (związane z sytuacją PHO sp. z o.o. – przyp. NIK) zostałyby takie same.

W harmonogramie z 18 marca 2014 r. odstępiono od przewidzianego wcześniej wniesienia przez PHO sp. z o.o. akcji i udziałów w posiadanych spółkach bezpośrednio do nowej spółki, bądź do spółek zależnych przyszłej nowej spółki. Przyjęto wniesienie przez PHO akcji i udziałów w posiadanych spółkach bezpośrednio do nowej spółki (tj. już zawiązanej PGZ). W harmonogramie tym po raz pierwszy założono zaangażowanie ARP w proces konsolidacji przemysłu obronnego oraz wskazano również działania zrealizowane i będące w trakcie realizacji, których wykonanie nie było przewidziane w uprzednich harmonogramach konsolidacji.

Na podstawie dokumentacji posiadanej przez DSS, nie można stwierdzić jednoznacznie, z jakich przyczyn włączenie ARP w proces konsolidacji nie było uwzględnione przy sporządzeniu harmonogramów z 21 marca 2013 r. i 13 września 2013 r.

Według zeznań byłego naczelnika wydziału w DR i DSK włączenie ARP w proces konsolidacji nie było koncepcją osób pracujących nad konsolidacją w DR i DSK, a DR nie uwzględniał w I etapie konsolidacji udziału ARP, ponieważ koncentrował się na spółkach *stricte* zbrojeniowych i należących do Skarbu Państwa⁶³. Zeznał on nadto, iż nie wie na podstawie czyjej decyzji Agencja została włączona w proces konsolidacji. Według zeznań byłej Dyrektora DR i DSK, PGZ S.A. miała być *holderem* wszystkich spółek z udziałem SP z sektora obronnego, w związku z czym ARP, nadzorując spółki z sektora obronnego, stała się naturalnym uczestnikiem procesu. Zeznała ona również, iż nie była *uczestnikiem przygotowywania jakichkolwiek analiz zasadności przyłączenia ARP do PGZ, a informacja o włączeniu ARP i jego aktywów była już podjęta*⁶⁴. Rafał Baniak, były Podsekretarz Stanu w MSP, w złożonych wyjaśnieniach wskazał, iż ARP była historycznie zaangażowana w przemysł zbrojeniowy i podejmowane decyzje były *decyzjami czysto właścicielskimi Skarbu Państwa*. Wskazał również, iż ARP została włączona w proces konsolidacji na podstawie decyzji Ministra Skarbu Państwa⁶⁵.

(dowód: akta kontroli, str. 16-245, 1861-1866, 1878-1888, 4357-4395, 4946-4953)

⁶¹ Pismo Dyrektora DSS z dnia 8 czerwca 2016 r. (znak: DSS.090.1.2016).

⁶² Pismo Dyrektora DSS z dnia 8 czerwca 2016 r. (znak: DSS.090.1.2016).

⁶³ Protokół przesłuchania byłego naczelnika wydziału w DR i DSK z dnia 12 lipca 2016 r.

⁶⁴ Protokół przesłuchania świadka z dnia 4 lipca 2016 r.

⁶⁵ Protokół przyjęcia wyjaśnień z dnia 26 lipca 2016 r.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Dokumentacja dotycząca planowania i harmonogramowania procesu konsolidacji i budowy PGZ posiadana przez DSS jest niepełna i nie zawiera dokumentów dotyczących istotnych okoliczności procesu konsolidacji przemysłu obronnego i jego planowania, w tym zwłaszcza:

- a) przyczyn i okoliczności podjęcia decyzji o zmianie w sposobie wniesienia aktywów PHO sp. z o.o. do nowej spółki SP konsolidującej przemysł obronny, a wcześniej odstąpienia przez MSP od objęcia konsolidacją również PHO sp. z o.o. (wówczas Bumar sp. z o.o.). W trakcie kontroli MSP nie było w stanie wskazać, z jakich przyczyn i na podstawie czyjej decyzji nastąpiła powyższa zmiana w sposobie wniesienia aktywów PHO sp. z o.o. do nowej spółki SP konsolidującej przemysł obronny.
- b) podjęcia decyzji o zaangażowaniu ARP i braku uprzedniego, tj. przy sporządzeniu harmonogramów z dnia 21 marca 2013 r. i 13 września 2013 r., uwzględnienia udziału ARP w procesie konsolidacji.
- c) współpracy i uzgadniania koncepcji i harmonogramu konsolidacji z ministrami obrony narodowej i gospodarki.

MSP nie było w stanie potwierdzić, że harmonogramy z dnia 13 września 2013 r. i 18 marca 2014 r., zawierające zmiany w koncepcji konsolidacji i w planowanych terminach realizacji poszczególnych czynności, były uzgadniane z ministrami: Gospodarki i Obrony Narodowej.

W ocenie NIK brak dokumentów dotyczących istotnych okoliczności procesu konsolidacji przemysłu obronnego i jego planowania, jak również niemożność wykazania przez MSP, że określone czynności miały miejsce lub – w przypadku tych, które miały miejsce – ich przyczyn, daje podstawy do przyjęcia, iż naruszone zostały w toku realizacji procesu konsolidacji podstawowe standardy współpracy w ramach administracji rządowej i podejmowania decyzji w oparciu o wszechstronne rozważenie okoliczności i przewidywanych skutków, a także zasady transparentności działania i dokumentowania realizowanych czynności.

(dowód: akta kontroli str. 16-245, 431-433, 598, 1861-1866, 1878-1888, 2352-2353, 4357-4386, 4946-4953)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

MSP nie posiadało procedur (o generalnym charakterze lub też opracowanych dla realizacji danego zadania) dotyczących przeprowadzenia działań mających na celu utworzenie PGZ S.A. oraz konsolidację podmiotów przemysłu obronnego w ramach tej spółki. Nie zapewniono szczególnych, dedykowanych dla tego zadania, instrumentów koordynacji realizacji działań niezbędnych do wykonania w celu utworzenia PGZ S.A. i konsolidacji spółek przemysłu obronnego. Nadzór nad realizacją zadania nie został zorganizowany w sposób sformalizowany. W MSP nie zostały także przewidziane instrumenty sprawozdawczości wewnętrznej zapewniające raportowanie stanu realizacji procesu konsolidacji i budowy PGZ S.A. w sposób jednolity i z zachowaniem przyjętej i określonej z góry częstotliwości.

3.2. Zawiązanie spółki i realizacja I etapu konsolidacji

Opis stanu
faktycznego

Informacja o przyjęciu ścieżki konsolidacji przemysłu obronnego w oparciu o nową spółkę SP została przedstawiona publicznie podczas konferencji prasowej Prezesa Rady Ministrów, Ministra ON i Ministra SP w dniu 16 września 2013 r. na terenie Wojskowych Zakładów Mechanicznych w Siemianowicach Śląskich⁶⁶.

⁶⁶ Dalej także: WZM S.A.

W dniu 26 listopada 2013 r. Minister SP podpisał akt zawiązania spółki akcyjnej pod firmą Polska Grupa Zbrojeniowa S.A., w którym powołano jej organy oraz ustalono statut⁶⁷. Treść statutu została uzgodniona z Ministrem ON i uwzględniała mechanizmy umożliwiające jego oddziaływanie na funkcjonowanie przyszłej grupy kapitałowej w zakresie realizacji zadań na rzecz SZ RP⁶⁸.

PGZ S.A. została wpisana do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego 5 grudnia 2013 r. Kapitał zakładowy wynosił 200 tys. zł (pokryty wkładem pieniężnym). Jedynym akcjonariuszem spółki został SP.

Minister SP przed przystąpieniem do procesu wnoszenia posiadanych akcji spółek do PGZ S.A. przeprowadził ich wycenę⁶⁹. Wycenom zamówionym przez MSP podlegały HSW S.A., OBR CTM S.A. i 11 spółek WPRP. Wycena HSW S.A. została zamówiona w dniu 8 kwietnia 2013 r., wyceny 11 spółek WPRP w dniu 22 sierpnia 2013 r., zaś wycena OBR CTM S.A. w dniu 14 listopada 2013 r. Raport z aktualizacji wyceny wartości HSW S.A. został sporządzony w dniu 28 maja 2013 r. (według stanu na dzień 31 grudnia 2012 r.). Raporty z wyceny lub aktualizacji wyceny 11 spółek WPRP zostały sporządzone (każdy osobno) pomiędzy dniami 24 października 2013 r. i 11 grudnia 2013 r. (wszystkie według stanu na dzień 30 czerwca 2013 r.). Raport z wyceny OBR CTM S.A. został sporządzony w dniu 28 stycznia 2014 r. (według stanu na dzień 30 września 2013 r.).

Aktualizacja wyceny WZM S.A. została dostarczona do MSP z opóźnieniem, co powinno było skutkować obniżeniem wynagrodzenia doradcy. Według wyjaśnień Dyrektora DSS z dnia 20 czerwca 2016 r., *sprawa obniżenia wynagrodzenia doradcy MSP (...) znajduje się w toku realizacji*. Wskazał on jednocześnie, iż w dniu 10 czerwca 2016 r. DSS wystąpił⁷⁰ do DBiF o *podjęcie czynności zmierzających do spowodowania wpłaty na rachunek Skarbu Państwa przez doradcę MSP (...) kwoty kary umownej*. Według wyjaśnień Dyrektora DBiF, po otrzymaniu pisma DSS z dnia 10 czerwca 2016 r. DBiF wystawił w dniu 14 czerwca 2016 r. notę księgową obciążającą doradcę MSP kwotą 6 832,00 zł z tytułu zwłoki w dostarczeniu dzieła. Pismem z dnia 29 czerwca 2016 r. doradca MSP wskazał, iż roszczenie jest przedawnione i zwrócił notę. W związku z nieuregulowaniem należności w dniu 1 lipca 2016 r. do doradcy zostało skierowane wezwanie do zapłaty. Ponadto w dniu 15 lipca 2016 r. DBiF wystąpił do DP o opinię w zakresie możliwości dochodzenia przedmiotowej należności. W dniu 11 sierpnia 2016 r. DP potwierdził, iż przedmiotowe roszczenie Skarbu Państwa – Ministra Skarbu Państwa jest przedawnione.

Łączna, wynikająca ze sporządzonych wycen, wartość planowanych do wniesienia w I etapie konsolidacji przez SP pakietów akcji wynosiła ponad 2,3 mld zł.

Wykonane przez doradców wyceny powyższych spółek podlegały odbiorowi przez powołane komisje ds. odbioru zamówionych dzieł, w skład których wchodził przedstawiciel Departamentu Analiz MSP, DSK i Departamentu Polityki Zbrojeniowej MON. W odbiorze wyceny HSW S.A. nie brali udziału przedstawiciele

⁶⁷ Akt notarialny z dnia 26 listopada 2013 r. Akt zawiązania spółki został zmieniony (w zakresie jego § 4 ust. 2) w akcie notarialnym z dnia 27 listopada 2013 r. Zmiana ta dotyczyła wskazania osobom powołanym w skład pierwszego zarządu spółki pełniących przez nich funkcji w zarządzie spółki (prezesa zarządu i członka zarządu).

⁶⁸ W statucie PGZ (w brzmieniu z dnia zawiązania spółki) przewidziano m.in., iż pozytywnej opinii Ministra Obrony Narodowej wymaga dokonanie oznaczonych czynności prawnych, jeżeli ich wykonanie stanowiłoby rzeczywiste zagrożenie dla poprawnej realizacji zadań wykonywanych na rzecz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (§ 11) i przyjęcie strategicznych planów wieloletnich PGZ (§ 16 ust. 3). Wskazano również (§ 26 ust. 1 zd. 1), iż rada nadzorcza PGZ składa się z od trzech do pięciu członków powoływanych przez walne zgromadzenie PGZ, przy czym powołanie dwóch członków rady nadzorczej PGZ wymaga uzyskania pozytywnej opinii i rekomendacji Ministra Obrony Narodowej wydanej nie później niż 30 dni licząc od daty skierowania zapytania przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa.

⁶⁹ Były to pierwsze wyceny wartości spółek lub aktualizacje uprzednio przeprowadzanych wycen wartości spółek.

⁷⁰ Pismo znak: znak: DSS.422.1.2016.

MON), ponieważ HSW S.A. była spółką pozostającą w nadzorze właścicielskim MSP.

W dziewięciu z 13 przypadków wyceny nie zostały dostarczone w pierwotnych terminach. W przypadkach tych MSP wyrażało zgodę na przedłużenie terminów – w jednym przypadku o dwa miesiące, w innym zaś przypadku łącznie o nieco ponad miesiąc, ale dwukrotnie w stosunku do tej samej aktualizacji wyceny. W 12 z 13 przypadków raporty zostały dostarczone MSP w przedłużonych terminach; w jednym przypadku doradca nie dotrzymał wcześniej przedłużonego terminu – komisja rekomendowała MSP obniżenie wynagrodzenia o kwotę 6 832 zł.

W ramach prac komisji ds. odbioru zamówionych dzieł ich członkowie (w tym także przedstawiciele MON) zgłaszali uwagi dotyczące raportów sporządzonych przez doradców. Komisje zgłaszały uwagi co do każdego z 13 sporządzonych raportów z wyceny lub z aktualizacji wyceny. Uwagi te były uwzględniane przez doradców, którzy przedkładali wyjaśnienia i nowe wersje sporządzonych raportów z wyceny lub z aktualizacji wyceny. Doradcy każdorazowo wskutek zgłoszonych uwag sporządzali nowe wersje sporządzonych raportów – w jednym przypadku dwa razy (łącznie z autokorektą doradcy – trzy razy). Ostatecznie wszystkie zamówione opracowania uzyskały pozytywne opinie komisji i zostały odebrane.

Wyceny spółek, których posiadane akcje lub udziały przewidziano do wniesienia do PGZ, zostały również przeprowadzone przez ARP⁷¹. Wycenom zleconym przez Agencję. podlegały WSK „PZL-Kalisz” S.A., FB „Łucznicz” – Radom sp. z o.o., Nano Carbon sp. z o.o. oraz MS Towarzystwo Funduszy Inwestycyjnych S.A.⁷² ARP uzyskała również wycenę wartości posiadanych certyfikatów inwestycyjnych MARS Fundusz Inwestycyjny Zamknięty⁷³. ARP nie dokonywała wyceny posiadanego pakietu akcji HSW S.A. Posłużyła się w tym celu wyceną sporządzoną na zlecenie MSP, przyjmując tę samą cenę jednostkową jednej akcji.

Łączna, wynikająca ze sporządzonych wycen, wartość planowanych do wniesienia w I etapie konsolidacji przez ARP pakietów akcji, udziałów oraz certyfikatów inwestycyjnych wynosiła 1 363 114 521,05 zł, zaś z wyłączeniem MS TFI S.A. – 1 341 226 221,05 zł. Łącznie zatem, wynikająca z przeprowadzonych wycen, wartość planowanych do wniesienia w I etapie konsolidacji przez SP oraz ARP pakietów akcji, udziałów i certyfikatów inwestycyjnych wynosiła 3 689 327 421,45 zł, zaś z wyłączeniem MS TFI S.A. – 3 667 439 121,45 zł.

Przed przystąpieniem przez SP i ARP S.A. do procesu wnoszenia posiadanych akcji i udziałów do PGZ podjęte zostały działania mające na celu uzyskanie wymaganych zezwoleń administracyjnych i zgód korporacyjnych.

W dniu 9 stycznia 2014 r. Minister SP wniósł o wyrażenie przez Radę Ministrów zgody na inny niż publiczny, określony w art. 33 ust. 1 *uokip*, tryb zbycia akcji HSW S.A. oraz 11 spółek WPRP poprzez wniesienie akcji należących do SP wskazanych powyżej spółkach do PGZ w zamian za objęcie akcji w podwyższonym kapitale zakładowym PGZ. Łączna wartość akcji 12 spółek objętych tym wnioskiem wynosiła 2 243 082 900,40 zł. W zamian za wniesienie tych akcji do PGZ S.A. SP miał objąć ekwiwalentny wartościowo pakiet akcji w podwyższonym kapitale zakładowym PGZ S.A. o łącznej wartości 2 243 082 900 zł po wartości 1 zł każda. Pozostała kwota (tj. 0,40 zł) miała zostać przekazana na kapitał zapasowy. Tożsamy do powyższego wniosek dotyczący OBR CTM S.A. został złożony w dniu 20 lutego 2014 r.

⁷¹ Były to pierwsze wyceny wartości spółek lub też aktualizacje uprzednio przeprowadzanych wycen wartości spółek. ARP wyceniała spółki, dla których MSP nie sporządziło wycen. W przypadku HSW S.A. ARP skorzystała z wyceny MSP.

⁷² Dalej także: MS TFI S.A.

⁷³ Dalej także: MARS FIZ.

(w zamian za wniesienie akcji o wartości 83 130 000 zł SP miał objąć ekwiwalentny wartościowo pakiet 83 130 000 akcji w podwyższonym kapitale PGZ).

Wnioskowane przez Ministra Skarbu Państwa zgody zostały udzielone przez Radę Ministrów: w odniesieniu do HSW S.A. i 11 spółek WPRP – w dniu 21 stycznia 2014 r., zaś w odniesieniu do OBR CTM S.A. – w dniu 5 marca 2015 r.

W toku uzyskiwania zezwoleń administracyjnych i zgód korporacyjnych do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów⁷⁴ złożone zostały wnioski o wydanie zgody na dokonanie koncentracji. Wniosek obejmujący 12 spółek (tj. HSW S.A. i 11 spółek WPRP) został złożony przez PGZ w dniu 20 lutego 2014 r. Wniosek obejmujący OBR CTM S.A. i spółki z portfela Agencji. został złożony w dniu 12 marca 2014 r. Prezes UOKiK wydał⁷⁵ zgody na dokonanie koncentracji polegającej na przejściu przez PGZ kontroli nad HSW S.A., OBR CTM S.A., 11 spółkami WPRP i spółkami z portfela ARP (WSK „PZL-Kalisz” S.A., FB „Łucznicz” – Radom sp. z o.o., Nano Carbon sp. z o.o. i MS TFI S.A.) w dniu 15 kwietnia 2014 r.

W dniu 5 maja 2014 r. odbyło się Nadzwyczajne Walne Zgromadzenie⁷⁶ ARP. Wyraziło ono zgodę na objęcie przez Agencję, w podwyższonym kapitale zakładowym PGZ:

- 1) 250 mln akcji o wartości nominalnej 1 zł każda i cenie emisyjnej równej wartości nominalnej oraz pokrycie ich wkładem pieniężnym w kwocie 250 mln zł, przy czym kwota 172 mln zł miała pochodzić ze środków otrzymanych przez ARP na podstawie art. 56 ust. 5 *uokip*, a pozostała kwota ze środków własnych ARP stanowiących tzw. fundusz zbrojeniowy;
- 2) 1 325 497 413 akcji o wartości nominalnej 1 zł każda i cenie emisyjnej równej wartości nominalnej oraz pokrycie ich aportem w postaci posiadanych przez ARP akcji HSW S.A. i WSK „PZL-Kalisz” S.A., udziałów FB „Łucznicz” – Radom sp. z o.o. oraz certyfikatów inwestycyjnych MARS FIZ;
- 3) akcji o wartości nominalnej 1 zł każda i cenie emisyjnej równej wartości nominalnej w zamian za aport w postaci posiadanych przez ARP udziałów Nano Carbon sp. z o.o. i akcji MS TFI S.A., przy czym wartości rynkowe Nano Carbon sp. z o.o. i MS TFI S.A. miały zostać ustalone na podstawie wycen zleconych przez Agencję, a liczba akcji PGZ S.A. obejmowanych przez ARP w zamian za ten aport miała zostać określona na podstawie wyników tych wycen w drodze odrębnej uchwały Zarządu ARP.

Odbycie NWZ ARP w dniu 5 maja 2014 r. poprzedzone zostało wymaganą statutem uchwałą Zarządu ARP z 14 marca 2014 r. oraz pozytywną opinią RN Agencji z 25 marca 2014 r.

W związku z zamierzonym wniesieniem do PGZ w ramach I etapu konsolidacji akcji MS TFI S.A., w dniu 8 kwietnia 2014 r. PGZ, łącznie z pierwotnym podmiotem dominującym, tj. Skarbem Państwa, na podstawie art. 54 ust. 1 i 2 *ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych*⁷⁷, złożyła zawiadomienie o zamiarze bezpośredniego nabycia akcji MS TFI S.A. w liczbie zapewniającej przekroczenie 50% ogólnej liczby głosów na walnym zgromadzeniu MS TFI S.A. i 50% udziału w kapitale zakładowym MS TFI S.A. 9 maja 2014 r. Komisja Nadzoru Finansowego⁷⁸ po przeprowadzeniu postępowania stwierdziła⁷⁹ brak podstaw do

⁷⁴ Dalej także: Prezes UOKiK.

⁷⁵ Decyzje Prezesa UOKiK z dnia 15 kwietnia 2014 r. nr DKK-47/2014 (znak: DKK1-421/10/14/MAB) oraz nr DKK-48/2014 (znak: DKK1-421/13/14/MAB).

⁷⁶ Dalej także: NWZ.

⁷⁷ Dz. U. z 2014 r. poz. 157, ze zm.

⁷⁸ Dalej: KNF.

⁷⁹ Decyzja Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 5 sierpnia 2014 r. (znak: DFI/III/4030/3/16/14/EW).

zgłoszenia sprzeciwu wobec zgłoszonego zamierzonego bezpośredniego nabycia akcji MS TFI S.A. przez PGZ, ustalając termin nabycia akcji do 31 grudnia 2014 r.

22 maja 2014 r. odbyło się NWZ PGZ. Przed uchwaleniem podwyższenia kapitału zakładowego, na podstawie art. 433 § 2 *ksh*⁸⁰, powzięło ono uchwałę w sprawie pozbawienia dotychczasowego akcjonariusza prawa poboru w interesie spółki. NWZ PGZ uchwaliło podwyższenie kapitału zakładowego PGZ S.A. o łączną kwotę 3 917 439 121 zł poprzez emisję 2 326 212 900 akcji serii B, 250 mln akcji serii C i 1 341 226 221 serii D (akcje zwykłe imienne o wartości nominalnej 1 zł każda; cena emisyjna równa wartości nominalnej). Akcje serii B obejmowane przez SP podlegały pokryciu wkładem niepieniężnym w postaci akcji należących do SP, których łączna wartość wynosiła 2 326 212 900,4 zł. Akcje serii C obejmowane przez ARP podlegały pokryciu wkładem pieniężnym wnoszonym przez Agencję w kwocie 250 mln zł. Akcje serii D obejmowane przez ARP podlegały pokryciu wkładem niepieniężnym o wartości 1 341 226 221,05 zł. W konsekwencji uchwalenia podwyższeń kapitału zakładowego NWZ PGZ dokonało nadto zmiany statutu spółki, wprowadzając zapis, iż kapitał zakładowy spółki wynosi 3 917 639 121 zł i dzieli się na 3 917 639 121 akcji imiennych o wartości nominalnej 1 zł każda.

W konsekwencji uchwalonego podwyższenia kapitału zakładowego PGZ, w dniu 29 maja 2014 r. została zawarta pomiędzy SP reprezentowanym przez Ministra SP a PGZ umowa wniesienia przez SP akcji HSW S.A., 11 spółek WPRP i OBR CTM S.A. na podwyższony kapitał zakładowy PGZ S.A. W tym samym dniu zawarta została pomiędzy ARP a PGZ umowa objęcia akcji w drodze subskrypcji prywatnej i pokrycia ich wkładem pieniężnym w kwocie 250 mln zł oraz umowa objęcia akcji w drodze subskrypcji prywatnej i pokrycia ich wkładem niepieniężnym w postaci akcji HSW S.A. i WSK „PZL-Kalisz” S.A., udziałów FB „Łucznicz” – Radom sp. z o.o. i Nano Carbon sp. z o.o. oraz certyfikatów MARS FIZ. Liczba wniesionych do PGZ na podstawie powyższych trzech umów akcji, udziałów, certyfikatów inwestycyjnych i przyjęte do wniesienia ceny rynkowe oraz kwota wniesionych środków pieniężnych, jak również liczba objętych w zamian za powyższe wkłady akcji PGZ odpowiadały rozstrzygnięciom powziętym na NWZ PGZ w dniu 22 maja 2014 r.

W dniu 6 czerwca 2014 r. Zarząd PGZ S.A. zgłosił podwyższenie kapitału zakładowego do Sądu rejestrowego. W dniu 12 czerwca 2014 r. Sąd rejestrowy zarządził zwrot wniosku PGZ S.A. W dniu 16 czerwca 2014 r. PGZ S.A. wniosła o wyznaczenie biegłego rewidenta do zbadania sprawozdania zarządu PGZ – w celu stwierdzenia prawidłowości dokonanej wyceny wkładów niepieniężnych wniesionych do PGZ wskutek podwyższenia kapitału zakładowego uchwalonego na NWZ PGZ z dnia 22 maja 2014 r. Postanowieniem z dnia 23 czerwca 2014 r. Sąd rejestrowy wyznaczył biegłego rewidenta celem wydania opinii, zobowiązując biegłego do złożenia sądowi opinii w terminie 30 dni od doręczenia postanowienia.

W dniu 8 lipca 2014 r. PGZ S.A. poinformowała DSK, iż biegły rewident, po wstępnej weryfikacji wartości godziwej wkładów aportowych, stwierdził, iż dla wydania opinii w zakresie prawidłowości dokonanej wyceny wkładów niepieniężnych konieczne jest ponowne sporządzenie ich wycen na dzień przypadający nie wcześniej niż sześć miesięcy przed dniem wniesienia wkładu i dlatego też ustalono, że przedmiotowe wkłady zostaną wycenione według aktualnego stanu na dzień 31 marca 2014 r., przy wykorzystaniu danych za ostatni zbadany okres, tj. rok obrotowy obejmujący 2013 r. Jak wskazano, w związku z zaistniałą sytuacją PGZ uruchomiła proces

⁸⁰ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1030 ze zm.). Dalej także: *ksh*.

wyboru podmiotu mającego sporządzić wyceny rynkowe wnoszonych wkładów i po jego przeprowadzeniu wybrała go⁸¹.

Wycena HSW S.A. została zamówiona w dniu 8 kwietnia 2013 r. z ustaleniem stanu na dzień 31 grudnia 2012 r., Według wyjaśnień Dyrektora DSS, termin zlecenia aktualizacji wyceny HSW S.A. wynikał z faktu, iż w dniu 8 maja 2013 r. wygasła umowa z doradcą MSP, zgodnie z którą był m.in. zobowiązany do trzykrotnej bezpłatnej aktualizacji oszacowania wartości spółki, a co za tym idzie zlecenie aktualizacji wyceny w trakcie obowiązywania umowy pozwalało na ograniczenie czasu i potencjalnych kosztów związanych ze sporządzeniem nowej wyceny. Dalsze czynności zmierzające do wniesienia wkładów i samo wniesienie wkładów do PGZ nie zostały przeprowadzone w terminie nie dłuższym niż sześć miesięcy.

Według wyjaśnień Dyrektora DSS⁸², intencją zlecenia wycen (lub aktualizacji) spółek WPRP i OBR CTM S.A. przed datą podpisania aktu zawiązania nowej spółki SP było skrócenie w czasie procesu konsolidacji. Wskazał również, iż posiadanie aktualnych wycen było niezbędne do wystąpienia przez Ministra Skarbu Państwa do Rady Ministrów o wyrażenie zgody na inny niż publiczny tryb zbycia akcji. Według wyjaśnień Dyrektora DSS, przyczyną ustalenia wskazanych dat wyceny był zamiar oparcia wycen o dane z ostatnich posiadanych przez spółki okresowych raportów finansowych.

Według dokumentów będących w posiadaniu MSP⁸³, przed podjęciem uchwały dotyczącej podwyższenia kapitału, prowadzono działania mające na celu przygotowanie dokumentów dla potrzeb przyszłego postępowania rejestrowego (w ich toku, m.in., w dniu 4 grudnia 2013 r. PGZ wystąpiła do MSP o możliwość zapoznania się z wycenami HSW S.A., 11 spółek WPRP i OBR CTM S.A., a w dniu 27 marca 2014 r. PGZ wystąpiła do 11 spółek WPRP o przekazanie dokumentów sprawozdawczych za 2013 r – w celu sporządzenia opinii na temat ich wartości tegicznych (DSS) od 11 marca 2016 r.

z nieoficjalnych informacji przekazanych przez Zarząd PGZ wynikało, że badanie realizowane jest przez wybranego przez PGZ biegłego rewidenta posiadającego uprawnienia biegłego sądowego i ma na celu przygotowanie opinii dla sądu rejestrowego w trybie art. 312¹ (ksh – przyp. NIK). W dokumencie tym MSP zostało również wskazane (przy powoływaniu zdarzeń datowanych na dzień 15 kwietnia 2014 r.), iż w roboczych uzgodnieniach Zarząd PGZ prezentował stanowisko, iż wniesienie akcji spółek na kapitał PGZ powinno nastąpić dopiero po wydaniu opinii przez biegłego rewidenta, co miało na celu uproszczenie procedury rejestracyjnej z wykorzystaniem procedury wynikającej z art. 312¹. W dniu 7 maja 2014 r. w siedzibie MSP odbyło się spotkanie przedstawicieli DSK, Zarządu PGZ oraz biegłego rewidenta. Jak wskazano w tej notatce DSK, podczas spotkania przedstawiciele PGZ przedstawili wątpliwości odnośnie wyceny niektórych spółek WPRP. Wskazano również, iż ostatecznie MSP nie otrzymało jednak opinii biegłego rewidenta badającego wyceny spółek w trybie art. 312¹.

Wątpliwości zgłaszane MSP przed podwyższeniem kapitału zakładowego PGZ potwierdziły się, albowiem z opinii z dnia 21 sierpnia 2014 r. sporządzonej przez biegłego rewidenta ustanowionego przez Sąd rejestrowy wynikało, iż zadeklarowane

⁸¹ Notatka od Rady Ministra koordynującej prace DSK, poprzez Zdzisława Gawlika, Sekretarza Stanu w MSP, do Ministra Skarbu Państwa z dnia 28 sierpnia 2014 r. w sprawie NWZ jednoosobowej spółki Skarbu Państwa (PGZ – przyp. NIK) (znak: DSK-PC-5221-6/14, MSP/DSK/2384/14). Notatka została zaakceptowana przez Zdzisława Gawlika, Sekretarza Stanu w MSP oraz Ministra Skarbu Państwa.

⁸² Pismo Dyrektora DSS z dnia 20 czerwca 2016 r. (znak: DSS.090.1.2016).

⁸³ Notatka od Rady Ministra koordynującej prace DSK, poprzez Zdzisława Gawlika, Sekretarza Stanu w MSP, do Ministra Skarbu Państwa z dnia 28 sierpnia 2014 r. w sprawie NWZ jednoosobowej spółki Skarbu Państwa (PGZ – przyp. NIK) (znak: DSK-PC-5221-6/14, MSP/DSK/2384/14). Notatka została zaakceptowana przez Zdzisława Gawlika, Sekretarza Stanu w MSP oraz Ministra Skarbu Państwa.

⁸⁴ jw.

wartości poszczególnych pakietów akcji i udziałów wnoszonych spółek i certyfikatów inwestycyjnych, a w konsekwencji łączna wartość wkładu niepieniężnego nie przedstawia prawidłowych wartości godziwych. Wskazano przy tym, iż znaczna część wkładów niepieniężnych została wyceniona na dzień znacząco poprzedzający sześć miesięcy przed dniem wniesienia wkładów, co powodowało brak aktualności wycen, a także brak porównywalności wycen poszczególnych składników wkładów niepieniężnych.

MSP, pomimo świadomości⁸⁵ ryzyka zakwestionowania na etapie rejestracji podwyższenia kapitału zakładowego PGZ wycen przedmiotów wkładów niepieniężnych i sygnalizowania wątpliwości co do aktualności wycen, nie podjęło również odpowiednio wcześniej działań mających przeciwdziałać możliwości zmaterializowania się takiego ryzyka.

Według wyjaśnień Dyrektora DSS⁸⁶ *nie można stwierdzić dlaczego odstąpiono od koncepcji uzyskania opinii biegłego rewidenta w trybie określonym w art. 312¹ § 1 pkt 2 ksh, jak również nie można stwierdzić czy na etapie rejestracji w KRS podwyższenia kapitału zakładowego wkładami niepieniężnymi wniesionymi przez Skarb Państwa i ARP S.A. w ramach I etapu konsolidacji były podejmowane (a jeśli nie to dlaczego) działania mające na celu przeciwdziałanie materializacji ryzyka związanego z możliwością zakwestionowania wartości wkładów aportowych przez biegłego rewidenta wyznaczonego przez sąd rejestrowy.*

(dowód: akta kontroli, str. 16-245, 709-1860, 1911-2098, 2478-2779, 2781-2786, 2792-2886, 4357-4395, 4925-4932, 4946-4953, 4955-5156, 5677-5678)

W dniu 22 sierpnia 2014 r. Zarząd PGZ S.A. wniósł do Walnego Zgromadzenia PGZ o korektę uchwał NWZ PGZ z dnia 22 maja 2014 r. dostosowującą podwyższenie kapitału zakładowego PGZ do zmienionej wartości wkładu niepieniężnego w postaci akcji 13 spółek wniesionych przez SP oraz akcji lub udziałów czterech spółek i certyfikatów inwestycyjnych MARS FIZ wniesionych przez ARP. Według załączonej opinii biegłego, pierwotnie zadeklarowane wartości poszczególnych pakietów akcji lub udziałów wnoszonych spółek i certyfikatów inwestycyjnych, a w konsekwencji łączna wartość wkładu niepieniężnego nie przedstawiała prawidłowych wartości godziwych. Łączna ustalona przez biegłego rewidenta prawidłowa i rzetelna wartość godziwa aktywów stanowiących przedmiot wkładu SP wynosiła 1 766 850 265,31 zł zamiast 2 326 212 900,40 zł (różnica *in minus* 559 362 635,09 zł, tj. o 24,05%), zaś wkładu ARP – 1 389 050 995,38 zł zamiast 1 341 226 221,05 zł (różnica *in plus* 47 824 774,33 zł, tj. o 3,44%).

Łącznie, ustalona przez biegłego rewidenta powołanego przez Sąd rejestrowy prawidłowa i rzetelna wartość godziwa aktywów stanowiących przedmiot wkładów niepieniężnych SP i ARP do PGZ wynosiła 3 155 901 260,69 zł (uprzednio – 3 667 439 121,45 zł), tj. była niższa o kwotę 511 537 860,76 zł (o 13,95%).

W dniu 25 sierpnia 2014 r. Minister SP wniósł⁸⁷ – na podstawie art. 33 ust. 3 i 4 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji oraz § 94 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów⁸⁸ – o zarządzenie ponownego rozpatrzenia wniosków o udzielenie przez Radę Ministrów zgody na inny niż publiczny tryb zbycia akcji HSW S.A., 11 spółek z WPRP i OBR CTM S.A. poprzez wniesienie akcji należących do SP w tych spółkach do PGZ w zamian za objęcie akcji w podwyższonym kapitale zakładowym PGZ. Wniosek ten obejmował

⁸⁵ Notatka informacyjna DSK dla Zdzisława Gawlika, Sekretarza Stanu w MSP, z dnia 10 lipca 2014 r. (znak: DSK-KL-5332-21/14, MSP/DSK/1861/14).

⁸⁶ Pismo z dnia 20 czerwca 2016 r. (znak: DSS.090.1.2016).

⁸⁷ Pismo z dnia 25 sierpnia 2014 r. (znak: MSP/DSK/2388/14).

⁸⁸ M.P. poz. 979, ze zm. Dalej także: Regulamin pracy Rady Ministrów z 2013 r.

wniesienie do PGZ akcji przewidzianych uprzednio spółek o łącznej wartości 1 766 850 265,31 zł (uprzednio – o łącznej wartości 2 326 212 900,40 zł). Rada Ministrów w dniu 28 sierpnia 2014 r. dokonała reasumpcji rozstrzygnięć z dnia 21 stycznia 2014 r. i z dnia 5 marca 2014 r. i udzieliła wnioskowanych zgód.

W dniu 28 sierpnia 2014 r. odbyło się NWZ PGZ, na którym podjęto uchwały w sprawie zmian uchwał powziętych na NWZ PGZ w dniu 22 maja 2014 r. Ostatecznie uchwalone zostało podwyższenie kapitału zakładowego PGZ o łączną kwotę 3 406 101 260 zł poprzez emisję 1 766 850 265 akcji serii B, 250 000 000 akcji serii C i 1 389 050 995 akcji serii D (akcje zwykłe imienne wartości nominalnej 1 zł każda; cena emisyjna równa wartości nominalnej). Akcje serii B obejmowane przez SP podlegały pokryciu wkładem niepieniężnym w postaci akcji należących do SP, których łączna wartość wynosiła 1 766 850 265,31 zł. Akcje serii C obejmowane przez ARP podlegały pokryciu wkładem pieniężnym wnoszonym przez Agencję w kwocie 250 mln zł. Akcje serii D obejmowane przez ARP S.A. podlegały pokryciu wkładem niepieniężnym o wartości 1 389 050 995,38 zł. W konsekwencji uchwalenia zmian w zakresie podwyższeń kapitału NWZ PGZ dokonało nadto zmiany statutu spółki, iż kapitał zakładowy spółki wynosi 3 406 101 260 zł i dzieli się na 3 406 101 260 akcji imiennych o wartości nominalnej 1 zł każda.

Aneksy do zawartych w dniu 29 maja 2014 r. umów – umowy wniesienia akcji spółek zawartej pomiędzy SP a PGZ S.A. i umowy subskrypcji prywatnej zawartej pomiędzy ARP a PGZ S.A. – zostały zawarte w dniu 28 sierpnia 2014 r.

Podwyższenie kapitału PGZ zostało zarejestrowane w dniu 8 września 2014 r. Oznaczało to zakończenie I etapu konsolidacji. Nastąpiło ono z trzypółmiesięcznym opóźnieniem, bowiem w harmonogramie z dnia 18 marca 2014 r. zakładano jego zakończenie do dnia 30 maja 2014 r.

Według wyjaśnień Dyrektora DSS, w dniu 4 lutego 2014 r. Zarząd PGZ wystąpił do Zdzisława Gawlika, Sekretarza Stanu w MSP w sprawie wniesienia do PGZ aktywów posiadanych przez ARP. Dyrektor DSS wskazał, iż uwzględniając wniosek Zarządu PGZ S.A., Minister SP w dniu 7 marca 2014 r. wystąpił do Zarządu ARP o rozważenie możliwości zaangażowania kapitałowego poprzez dokapitalizowanie PGZ S.A. wkładem pieniężnym oraz wkładem niepieniężnym w postaci m.in. posiadanych przez ARP S.A. certyfikatów inwestycyjnych MARS FIZ. Wskazał również, iż *pracownicy (...), którzy uczestniczyli w procesie konsolidacji (...), nie są w stanie określić czy w okresie poprzedzającym sporządzenie (...) pisma analizowano zasadność wyposażenia PGZ w ww. aktywa, bowiem nie uczestniczyli w takich pracach.* Podniósł jednak, że z posiadanej przez DSS dokumentacji wynika, że w dniu 13 marca 2014 r. DSK (...) wystąpił do Zarządu PGZ S.A. z prośbą o uzupełnienie wniosku do Walnego Zgromadzenia z dnia 4 lutego 2014 r. m.in. w zakresie przedstawienia informacji o podmiotach proponowanych do konsolidacji w PGZ, a także uzupełnienia uzasadnienia odnośnie zasadności konsolidacji proponowanych do wniesienia podmiotów i ich przyszłej roli w PGZ S.A. W odpowiedzi, Zarząd PGZ S.A. pismem z dnia 20 maja 2014 r. (...) przekazał informację o podmiotach z portfela ARP S.A., proponowanych do konsolidacji w PGZ S.A. wskazując m.in. potencjalne korzyści dla PGZ S.A. uwzględniające rolę MS TFI S.A. oraz aktywów MARS FIZ. Dokument ten został uwzględniony podczas analizy materiałów poprzedzającej przygotowanie stanowiska DSK na NWZ PGZ S.A. odbywające się w dniu 22 maja 2014 r., podczas którego dokonano wniesienia aktywów Skarbu Państwa i ARP S.A. na podwyższenie kapitału zakładowego PGZ S.A. w ramach I etapu konsolidacji (...).

Według zeznań byłego naczelnika wydziału w DR i DSK przed włączeniem ARP w proces konsolidacji przemysłu obronnego nie dokonano w jego wydziale⁸⁹ analizy zasadności wniesienia poszczególnych składników ARP do PGZ i skutków tego zaangażowania dla ARP S.A. Zeznał również, iż nie zna przyczyn zaplanowania wniesienia i wniesienia do PGZ akcji MS TFI S.A. i certyfikatów inwestycyjnych MARS FIZ. Według zeznań byłej Dyrektorki DSK⁹⁰, którym kierowała od dnia 27 stycznia 2014 r., nie uczestniczyła ona w żadnych spotkaniach z przedstawicielami ARP, których przedmiotem było włączenie Agencji w proces konsolidacji i nie podejmowała ona decyzji o włączeniu ARP oraz nadzorowanych przez nią spółek wraz z wkładem pieniężnym w proces konsolidacji przemysłu obronnego. Według wyjaśnień Rafała Baniaka, byłego Podsekretarza Stanu w MSP analiza zasadności wniesienia poszczególnych składników aktywów ARP do PGZ i skutków tego zaangażowania dla ARP, była przedmiotem prac Zarządu ARP S.A. i uzyskała akceptację RN ARP. Natomiast według wyjaśnień Zdzisława Gawlika, byłego Sekretarza Stanu w MSP, bez włączenia Agencji do procesu konsolidacji nie można byłoby jej zakończyć, a ARP ma rolę służebną w stosunku do poszczególnych gałęzi przemysłu.

(dowód: akta kontroli, str. 16-245, 709-1860, 1911-1931, 1941-2098, 2478-2779, 2781-2786, 2792-2886, 4357-4395, 4925-4932, 4946-4953, 4955-5156, 5677-5678)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Terminy zamówienia przez MSP wycen lub aktualizacji wycen spółek mających podlegać wniesieniu do nowej spółki mającej konsolidować przemysł obronny były niedostosowane do stanu zaawansowania procesu konsolidacji. W konsekwencji proces należało powtórzyć. Wyceny lub aktualizacje wycen 11 spółek WPRP oraz OBR CTM S.A. zostały zamówione przez MSP przed podpisaniem aktu zawiązania PGZ, będącym zdarzeniem warunkującym rozpoczęcie procesu konsolidacji. MSP nie wstrzymało się z zamówieniem wycen lub aktualizacji powyższych wycen do dnia, który pozwalałby (lub chociażby dawał możliwość) na uzyskanie wycen według stanu na dzień przypadający nie wcześniej niż sześć miesięcy przed dniem wniesienia wkładów (powyższe stwierdzenie nie dotyczy aktualizacji wyceny HSW S.A., ze względu na wykorzystanie możliwości bezpłatnego dokonania tej aktualizacji).

MSP nie określiło dnia wyceny w sposób zapewniający możliwość otrzymania raportów prezentujących aktualne (nie zaś historyczne) oszacowania spółek. Wyceny lub aktualizacje wyceny 11 spółek WPRP zostały bowiem zamówione w dniu 22 sierpnia 2013 r., zaś wycena OBR CTM S.A. w dniu 14 listopada 2013 r., a raporty z wyceny lub aktualizacji wyceny były sporządzane: w odniesieniu do 11 spółek WPRP – na dzień 30 czerwca 2013 r., zaś OBR CTM S.A. – na dzień 30 września 2013 r.

Łączny koszt ponownie sporządzonych wycen spółek, audytu prawnego oraz ich weryfikacji wyniósł łącznie 1 203 tys. zł netto (1 479,7 tys. zł brutto).

2. MSP zaniechało – do czasu prowadzenia czynności kontrolnych przez NIK – dochodzenia kary umownej od doradcy z tytułu nieterminowego dostarczenia MSP raportu z aktualizacji wyceny WZM S.A. w kwocie 6 832 zł, pomimo iż zasadność obniżenia umówionego wynagrodzenia (wobec ziszczenia się przesłanek do naliczenia kary umownej) w tej wysokości powstała już w dniu

⁸⁹ Zajmującym się procesem konsolidacji w ramach DR i DSK – przyp. NIK.

⁹⁰ Protokół przesłuchania z dnia 4 lipca 2016 r.

21 października 2013 r. i była wiadoma MSP najpóźniej w dniu 18 listopada 2013 r., doprowadzając do przedawnienia wynikającej z tego tytułu należności.

3. Podwyższenie kapitału zakładowego PGZ przez Ministra SP w dniu 22 maja 2014 r. (działającego jako NWZ PGZ), w którym przyjęto wartości wnoszonych do PGZ aktywów wynikające z uprzednio sporządzonych dla zlecenie MSP i ARP wycen, i w konsekwencji podpisanie w dniu 29 maja 2014 r. umowy subskrypcyjnej (umowy objęcia akcji PGZ w zamian za aport) – przyczyniło się do wydłużenia procesu konsolidacji. Minister SP dokonał powyższych czynności pomimo, iż wcześniej sygnalizowane MSP wątpliwości odnośnie wyceny niektórych spółek mających podlegać wniesieniu do PGZ, nie zostały rozstrzygnięte. Uchwalenie podwyższenia kapitału przez NWZ PGZ, z wykorzystaniem wycen sporządzonych według stanu na dzień znacząco poprzedzający dzień odbycia NWZ PGZ skutkowało zakwestionowaniem zadeklarowanych wycen składników wkładów niepieniężnych przez biegłego rewidenta. Konieczne było zatem dokonanie zmian uchwał o podwyższeniu kapitału, skorygowanie sprawozdania zarządu w zakresie zgodności z oszacowaniem dokonany przez biegłego, aneksowanie umów subskrypcyjnych i uzyskanie nowych/zmienionych zgód Rady Ministrów.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Działania dotyczące wniesienia przez ARP akcji MS TFI S.A. do PGZ zostały podjęte z opóźnieniem. Prawdopodobną przyczyną był brak oszacowania ich czasochłonności i nieujęcie ich w harmonogramie. W konsekwencji akcje MS TFI S.A., mimo iż było to planowane, nie zostały wniesione do PGZ w I etapie konsolidacji przemysłu obronnego.

W sytuacji zamierzonego, wniesienia przez Agencję akcji MS TFI S.A. do PGZ w I etapie konsolidacji (na podstawie uchwały WZ – reprezentowanego przez Ministra SP). Zawiadomienie o zamiarze bezpośredniego nabycia akcji MS TFI S.A., powinno zostać zaplanowane przez MSP w harmonogramie konsolidacji⁹¹, z uwzględnieniem możliwej długości postępowania przed KNF oraz ewentualności uzupełnienia zawiadomienia (która wystąpiła).

Według wyjaśnień Dyrektora DSS, na podstawie posiadanej dokumentacji i informacji uzyskanej od pracowników uczestniczących w procesie konsolidacji *nie można stwierdzić dłączonego zawiadomienie o zamiarze wniesienia akcji MS TFI S.A. (...) nie zostało złożone wcześniej aniżeli w dniu 8 kwietnia 2014 r.* Wskazał również, iż *analiza tego dokumentu wskazuje, że został on opracowany w dniu 7 kwietnia 2014 r. przez składającego zawiadomienie, tj. spółkę PGZ S.A. i w tym samym dniu podpisany przez Pana Zdzisława Gawlika, Sekretarza Stanu w MSP jako reprezentującego pierwotny podmiot dominujący, tj. Skarb Państwa.*

2. NIK nie podważa zasadności i celowości włączenia ARP w proces konsolidacji przemysłu obronnego, wskazuje jednak, że przed uchwaleniem przez NWZ ARP w dniu 5 maja 2014 r. wniesienia do PGZ posiadanych przez ARP akcji MS TFI S.A. i certyfikatów inwestycyjnych MARS FIZ – nie została przeprowadzona w MSP analiza obejmująca zarówno zasadność wyposażenia PGZ w wymienione aktywa, jak i możliwe skutki pozbawienia Agencji tych aktywów. Zaangażowanie ARP powinno zostać zaplanowane – zarówno co do zakresu, terminów podejmowania poszczególnych czynności w toku procesu, jak i horyzontu czasowego.

Dokumentacja zgromadzona w toku kontroli wskazuje, iż ARP została potraktowana przez Ministra SP jako źródło finansowania kosztów

⁹¹ Harmonogram z dnia 18 marca 2014 r. czynności takiej nie zawierał.

funkcjonowania i dalszej działalności nowej spółki SP mającej konsolidować przemysł obronny (tj. PGZ). Nie uwzględniono interesu ARP i wpływu tych decyzji na możliwość realizacji przez Agencję jej działań.

3.3. Realizacja II etapu konsolidacji

Opis stanu
faktycznego

W dniu 23 stycznia 2014 r. Zdzisław Gawlik, Sekretarz Stanu w MSP, wystąpił⁹² do p.o. Prezesa Zarządu PHO sp. z o.o. o sporządzenie wycen spółek (lub aktualizacji wycen spółek), w których PHO sp. z o.o. posiada większościowe pakiety akcji/udziałów, wskazując, iż opracowania te powinny być wykonane w celu wniesienia akcji/udziałów na podwyższenie kapitału PGZ. Oczekiwanym terminem sporządzenia tych opracowań i ich odbioru był dzień 7 marca 2014 r.

W dniu 18 marca 2014 r. Minister SP wniósł⁹³, na podstawie art. 236 § 1 *ksh* oraz § 32 ust. 3 lit. d umowy spółki PHO sp. z o.o., o zwołanie nie później niż na dzień 18 kwietnia 2014 r. NZW PHO sp. z o.o. We wnioskowanym porządku obrad zaplanowano podjęcie uchwały w sprawie wyrażenia zgody na zbycie przez PHO sp. z o.o. posiadanych akcji/udziałów i ich wniesienie jako wkładu do PGZ oraz uchwały w sprawie wyrażenia zgody na objęcie akcji PGZ.

W dniu 20 marca 2014 r. Zarząd PHO sp. z o.o. przekazał⁹⁴ RN PHO sp. z o.o. pisemne żądanie wspólnika spółki (Skarbu Państwa) o zwołanie NZW PHO sp. z o.o., wskazując jednocześnie, iż zgodnie z treścią § 37 ust. 1 w zw. z § 32 ust. 3 lit. d umowy spółki wniosek wspólnika powinien zostać wniesiony m.in. z pisemną opinią Rady Nadzorczej. RN PHO sp. z o.o.⁹⁵ opinii takiej nie wydała, uznając, że jeżeli Minister Skarbu Państwa nie przedstawił we wniosku z dnia 18 marca 2014 r. o zwołanie NZW PHO sp. z o.o. uzasadnienia, to RN PHO sp. z o.o. nie będzie wydawać w tym zakresie żadnej opinii.

Zgodnie z wnioskiem Ministra SP z 18 marca 2014 r., w dniu 17 kwietnia 2014 r. odbyło się NZW PHO, które zostało przerwane i wznowione w dniu 16 maja 2014 r. W uchwale nr 7 NZW PHO sp. z o.o. wyraziło zgodę na zbycie przez PHO sp. z o.o. na rzecz PGZ akcji/udziałów spółek: Mesko S.A., PCO S.A., Bumar Elektronika S.A., Zakładów Mechanicznych „Bumar-Łabędy” S.A., Ośrodka Badawczo-Rozwojowego Urządzeń Mechanicznych „OBRUM” sp.z o.o., Cenzin sp. z o.o., Cenrex sp. z o.o., Stomil-Poznań S.A. oraz Radmor S.A. – poprzez ich wniesienie jako aport tytułem pokrycia przez PHO sp. z o.o. nowo objętych akcji PGZ o wartości nominalnej 1 zł każda, wyemitowanych w wyniku podwyższenia kapitału zakładowego PGZ. W uchwale postanowiono, że wartość aportu, o którym mowa powyżej, zostanie ustalona na podstawie wycen, wykonanych na zlecenie PHO sp. z o.o. Zobowiązano także Zarząd PHO sp. z o.o. do współpracy z Zarządem PGZ S.A. w celu finalizacji transakcji wniesienia akcji/udziałów spółek. W uchwale nr 8 NZW PHO sp. z o.o. wyraziło również zgodę na objęcie przez PHO sp. z o.o. w podwyższonym kapitale zakładowym PGZ akcji o wartości nominalnej 1 zł każda w zamian za aport w postaci akcji i udziałów wnoszonych spółek.

W dniu 10 lipca 2014 r. Zarząd PHO sp. z o.o. przyjął wyceny spółek zależnych sporządzone na dzień 31 grudnia 2013 r. Przyjęte wyceny stanowiły podstawę do określenia wysokości podwyższenia kapitału zakładowego uchwalonego przez NZW PGZ w dniu 9 października 2014 r. Wyceny te zostały jednak uznane przez biegłego rewidenta, ustanowionego przez Sąd rejestrowy, za nieoddające prawidłowej

⁹² Pismo znak: DSK-PC-5232-14/13, MSP/DSK/183/14.

⁹³ Pismo do Zarządu PHO sp. z o.o. z dnia 18 marca 2014 r. (znak: DSK-KL-5221-10/14, MSP/DSK/509/14).

⁹⁴ Pismo Zarządu PHO sp. z o.o. do RN PHO sp. z o.o. z dnia 20 marca 2011 r. (bez znaku).

⁹⁵ Pismo Kierownika Zespołu ds. Prawnych Polskiego Holdingu Obronnego sp. z o.o. do Dyrektora Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji NIK z dnia 1 lutego 2016 r. (znak: NP/W/265/16).

i rzetelnej wartości godziwej udziałów i akcji stanowiących przedmiot wkładu niepieniężnego PHO sp. z o.o. do PGZ (opinia z dnia 19 lutego 2015 r.).

W dniu 18 sierpnia 2014 r. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, po przeprowadzeniu postępowania wszczętego na wniosek PGZ, wydał zgodę na dokonanie koncentracji, polegającej na przejęciu przez PGZ kontroli nad Mesko S.A., PCO S.A., PIT-RADWAR S.A., ZM „Bumar-Łabędy” S.A., OBRUM sp. z o.o., Cenzin sp. z o.o., Cenrex sp. z o.o. oraz Stomil-Poznań S.A.

W dniu 29 sierpnia 2014 r. Radca Ministra koordynujący prace DSK przekazał⁹⁶ PHO sp. z o.o. zgodę Ministra Skarbu Państwa z dnia 28 sierpnia 2014 r. na inny, niż określony w art. 33 ust. 1 *uokip*, tryb zbycia wszystkich akcji/udziałów posiadanych przez PHO sp. z o.o. w następujących podmiotach: Mesko S.A., PCO S.A., PIT-RADWAR S.A., ZM „Bumar-Łabędy” S.A., OBRUM sp. z o.o., Cenrex sp. z o.o. i STOMIL-POZNAŃ S.A. – poprzez ich wniesienie jako aport na podwyższenie kapitału zakładowego PGZ. Zarząd PHO sp. z o.o. został zobowiązany do zamieszczenia w umowie zbycia (wniesienia) akcji/udziałów, zawieranej pomiędzy PHO sp. z o.o. a PGZ, określonych postanowień umownych.

W dniu 29 sierpnia 2014 r. Zarząd PGZ sporządził sprawozdanie dotyczące podwyższenia kapitału zakładowego o kwotę 21 888 300 zł mającego podlegać pokryciu poprzez wniesienie przez ARP S.A. wkładu niepieniężnego w postaci 15 000 akcji MS TFI S.A.

W dniu 9 września 2014 r. Sąd rejestrowy wyznaczył biegłego rewidenta w celu przeprowadzenia badania, którego przedmiotem było potwierdzenie prawidłowości i rzetelności danych przedstawionych w sprawozdaniu zarządu oraz badanie wartości godziwej wkładu niepieniężnego, a także ustalenie tego, czy wartość wkładów odpowiada co najmniej wartości nominalnej obejmowanych za nie akcji.

W dniu 2 października 2014 r. pomiędzy PGZ a PHO sp. z o.o. zawarte zostało porozumienie mające na celu ustalenie wzajemnych praw i obowiązków w związku z procesem konsolidacji (porozumienie to regulowało kwestie dotyczące wnoszenia akcji/udziałów spółek przez PHO sp. z o.o. do PGZ, umów zawartych przez PHO sp. z o.o. i spółki zależne z podmiotami trzecimi i odpłatnego nabycia przez PGZ od PHO sp. z o.o. wartości niematerialnych i prawnych, składników majątkowych i praw do zawartych umów).

W dniu 2 października 2014 r. pomiędzy PGZ a PHO sp. z o.o. zawarta została warunkowa umowa objęcia akcji w drodze subskrypcji prywatnej i pokrycia ich wkładem niepieniężnym – udziałami spółek. W umowie zostało przewidziane, iż PHO sp. z o.o. obejmie akcje PGZ nowej emisji, które zostaną wyemitowane na podstawie uchwały walnego zgromadzenia PGZ. Z zastrzeżeniem postanowień dotyczących ewentualnej odmiennej wyceny wkładu przez biegłego rewidenta na etapie postępowania rejestrowego, strony postanowiły, iż kapitał zakładowy PGZ zostanie podwyższony o kwotę 170 017 298 zł w drodze emisji 170 017 298 akcji, o wartości nominalnej 1 zł każda, a akcje nowej emisji zostaną objęte przez PHO sp. z o.o. po cenie emisyjnej równej ich wartości nominalnej i pokryte wkładem niepieniężnym w postaci udziałów: Cenzin sp. z o.o., Cenrex sp. z o.o. oraz OBRUM sp. z o.o. W umowie zamieszczone zostało zobowiązanie PGZ do zbywania udziałów tych spółek w trybach określonych w art. 33 ust. 1 *uokip*, z zastrzeżeniem, iż w uzasadnionych przypadkach PGZ wystąpi do Ministra SP z wnioskiem o wyrażenie pisemnej zgody na inny niż wskazany powyżej tryb zbycia udziałów. W tym samym dniu zawarta została tożsama umowa objęcia akcji w drodze subskrypcji prywatnej i pokrycia ich wkładem niepieniężnym – akcjami

⁹⁶ Pismo z dnia 29 sierpnia 2014 r. (znak: DSK-KL-5232-21/14, MSP/DSK/2440/14).

spółek. Dotyczyła ona podwyższenia kapitału zakładowego PGZ o kwotę 2 305 603 261 zł w drodze emisji 2 305 603 261 akcji, o wartości nominalnej 1 zł każda, podlegających objęciu przez PHO sp. z o.o. po cenie emisyjnej równej ich wartości nominalnej i pokryciu wkładem niepieniężnych w postaci akcji: Mesko S.A., PCO S.A., PIT-RADWAR S.A., ZM „Bumar-Łabędy” S.A. STOMIL-POZNAŃ S.A.

W dniu 9 października 2014 r. odbyło się NWZ PGZ. Dokonano na nim podwyższenia kapitału zakładowego PGZ o kwotę 21 888 300 zł poprzez emisję 21 888 300 akcji zwykłych imiennych serii E o wartości nominalnej 1 zł każda i odpowiadającej wartości nominalnej cenie emisyjnej, podlegających objęciu i pokryciu wkładem niepieniężnym przez ARP o wartości 21 888 300 zł (w postaci akcji MS TFI S.A.). NWZ PGZ w dniu 9 października 2014 r. dokonało również kolejnego podwyższenia kapitału zakładowego PGZ o kwotę 2 475 620 559 zł poprzez emisję 2 475 620 559 akcji zwykłych imiennych serii F o wartości nominalnej 1 zł każda i odpowiadającej wartości nominalnej cenie emisyjnej, podlegających objęciu i pokryciu przez PHO sp. z o.o. wkładem niepieniężnym o wartości 2 475 620 559,62 zł. Na pokrycie wszystkich akcji serii F wносиła należące do PHO sp. z o.o. następujące akcje/udziały: Mesko S.A., PCO S.A., PIT-RADWAR S.A., ZM „Bumar-Łabędy” S.A., Stomil-Poznań S.A., Cenzin sp. z o.o., Cenrex sp. z o.o., OBRUM sp. z o.o. Przed powzięciem uchwał w obu powyższych sprawach uchwalono konieczne pozbawienie w interesie spółki dotychczasowych akcjonariuszy prawa poboru wszystkich akcji serii E i F. Powzięto również uchwałę w sprawie koniecznych wobec podwyższenia kapitału zmian w statucie spółki.

Według wyjaśnień Dyrektora DSS⁹⁷, z informacji uzyskanej od obecnych pracowników DSS, którzy brali udział w procesie konsolidacji (...), wynika że przed i w dniu odbycia NZW PGZ S.A., podczas którego dokonano podwyższenia kapitału zakładowego PGZ S.A. wkładem niepieniężnym w postaci 15.000 akcji MS TFI S.A., tj. 9 października 2014 r., DSK nie posiadał informacji o tym, że w dniu 29 sierpnia 2014 r. Zarząd PGZ sporządził sprawozdanie dotyczące podwyższenia kapitału zakładowego o kwotę 21.888.300 zł mającą podlegać pokryciu wkładem niepieniężnym w postaci 15.000 akcji MS TFI S.A. należących do ARP S.A. Nie posiadano wówczas również wiedzy, że w dniu 9 września 2014 r. sąd rejestrowy wyznaczył biegłego rewidenta w celu przeprowadzenia badania (...). DSK nie dysponował również informacją, że nazajutrz po Walnym Zgromadzeniu (tj. w dniu 10.10.2014 r.), ma być wydana opinia biegłego rewidenta.

W dniu 10 października 2014 r. biegły rewident sporządził opinię w przedmiocie sprawozdania zarządu PGZ dotyczącego aportu obejmującego akcje MS TFI S.A. Wskazał w niej, iż sprawozdanie zarządu nie przedstawiało prawidłowej wartości godziwej wkładu niepieniężnego do PGZ. Biegły przedstawił stanowisko, iż prawidłowa i rzetelna wartość godziwa akcji MS TFI S.A. stanowiących przedmiot wkładu do PGZ wynosi 26 191 350 zł zamiast uprzedniej wartości 21 888 300 zł (różnica *in plus* o 4 303 050 zł, tj. o 19,66%).

W dniu 13 października 2014 r. Zarząd PHO wystąpił z wnioskami mającymi na celu uzyskanie nowych zgód Zgromadzenia Wspólników PHO sp. z o.o. na wniesienie akcji/udziałów spółek zależnych do PGZ oraz objęcie w zamian za nie akcji w podwyższonym kapitale zakładowym PGZ. RN PHO w dniu 14 października 2014 r., stwierdziła, iż w dniu 16 maja 2014 r. NZW PHO sp. z o.o. udzieliło stosownych zgód i że nie zaszły okoliczności skutkujące koniecznością podejmowania kolejnej uchwały Zgromadzenia Wspólników PHO w tym samym przedmiocie, a tym samym koniecznością wydawania opinii RN PHO. W dniu 15 października 2014 r., członek RN PHO (były naczelnik wydziału w DSK MSP)

⁹⁷ Pismo z dnia 28 czerwca 2016 r. (znak: DSS.090.1.2016).

zapropował, aby uzupełnić dokumenty tak, aby zwrócić się do Zgromadzenia Wspólników PHO sp. z o.o. o uchylenie uchwały nr 7 i 8 NZW PHO sp. z o.o. z dnia 16 maja 2014 r. RN PHO przychyliła się do powyższej propozycji. Po zarządzeniu przerwy Zarząd PHO złożył nowy wniosek i RN PHO pozytywnie zaopiniowała wystąpienie do Zgromadzenia Wspólników PHO o uchylenie uprzednich uchwał z dnia 16 maja 2014 r. i zastąpienie wówczas udzielonych zgód nowymi zgodami⁹⁸.

W dniu 21 października 2014 r. Sąd rejestrowy postanowił o wyznaczeniu biegłego rewidenta do przeprowadzenia badania w zakresie prawidłowości i rzetelności wyceny godziwej wkładów niepieniężnych PHO sp. z o.o. do PGZ. Przedmiotem badania przez biegłego było potwierdzenie prawidłowości i rzetelności danych przedstawionych w sprawozdaniu Zarządu PGZ oraz badanie wartości godziwej wkładów niepieniężnych, a także czy wartość wkładów odpowiada co najmniej wartości nominalnej obejmowanych akcji.

W dniu 5 grudnia 2014 r. Zarząd PGZ przekazał Ministrowi Skarbu Państwa wniosek do Walnego Zgromadzenia PGZ o zmianę niektórych uchwał NWZ PGZ z dnia 9 października 2014 r., dotyczących emisji akcji serii E podlegających objęciu przez ARP w zamian za wkład niepieniężny w postaci akcji MS TFI S.A.⁹⁹ RN PGZ pozytywnie zaopiniowała wniosek Zarządu PGZ.

W przedstawionym Zdzisławowi Gawlikowi, Sekretarzowi Stanu w MSP, w dniu 10 grudnia 2014 r. stanowisku¹⁰⁰ DSK wskazał, iż wkład niepieniężny mający stanowić pokrycie emisji akcji serii F również jest przedmiotem badania biegłego rewidenta. Jednak z uwagi na znacznie obszerniejszy zakres (osiem spółek) będzie to trwało odpowiednio dłużej (luty 2015 r.), a co za tym idzie zasadne jest, w ocenie Zarządu PGZ, złożenie na obecnym etapie wniosku o rejestrację podwyższenia kapitału poprzez emisję akcji samej serii E. Wobec tego DSK wskazał, iż zasadnym jest dokonanie zmian uchwał w sprawie podwyższenia kapitału zakładowego z dnia 9 października 2014 r. w sposób umożliwiający rejestrację podwyższenia związaną z emisją akcji serii E pokrytych 15 tys. akcjami MS TFI S.A. Stanowisko to zostało zaaprobowane.

W konsekwencji NWZ PGZ, które odbyło się w dniu 11 grudnia 2014 r. dokonało zmian uchwał NWZ PGZ z dnia 9 października 2014 r. w zakresie dotyczącym podwyższenia kapitału zakładowego PGZ poprzez emisję akcji serii E (oznaczało to, po zmianach, podwyższenie kapitału zakładowego PGZ o kwotę 26 191 350 zł poprzez emisję 26 191 350 akcji zwykłych imiennych serii E o wartości nominalnej 1 zł każda i odpowiadającej jej cenie emisyjnej, podlegających objęciu przez ARP i pokryciu w całości wkładem niepieniężnym w postaci akcji MS TFI S.A., których łączna wartość wynosi 26 191 350 zł).

NZW PHO po przerwie zarządzonej w dniu 27 listopada 2014 r., zostało wznowione w dniu 12 grudnia 2014 r. Podjęto na nim uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na zbycie przez PHO sp. z o.o. akcji i udziałów oraz wniesienie ich jako wkładu do PGZ: Mesko S.A., PCO S.A., PIT-RADWAR S.A., ZM „Bumar-Łabędy” S.A., Stomil-Poznań S.A., Cenzin sp. z o.o., Cenrex sp. z o.o., OBRUM sp. z o.o. Wydano również zgodę na objęcie przez PHO w podwyższonym kapitale zakładowym PGZ akcji o wartości nominalnej 1 zł każda za aport w postaci powyższych akcji i udziałów. Uchylone zostały także uchwały nr 7 i 8 NZW PHO sp. z o.o. z dnia 16 maja 2014 r.

⁹⁸ Protokół z XI/2014 posiedzenia RN PHO sp. z o.o. w dniach 14-15 października 2014 r., Pismo Zarządu PHO sp. z o.o. do Zgromadzenia Wspólników PHO sp. z o.o. (przez RN PHO sp. z o.o.) z dnia 15 października 2014 r. (bez znaku).

⁹⁹ Pismo z dnia 5 grudnia 2014 r. Znak: PGZ/AG/519/2014.

¹⁰⁰ Notatka znak: DSK-PC-5221-6/14, MSP/DSK/3310/14.

W przedstawionej Sądowi rejestrowemu opinii z dnia 19 lutego 2015 r. biegły rewident stwierdził, iż sprawozdanie Zarządu PGZ nie przedstawia prawidłowej wartości godziwej wkładu niepieniężnego PHO sp. z o.o. do PGZ. Przygotowane zostały dodatkowe wyceny wkładu PHO sp. z o.o., w oparciu o które biegły rewident ustanowiony przez Sąd rejestrowy uznał, iż prawidłowa i rzetelna wartość godziwa udziałów i akcji stanowiących przedmiot wkładu niepieniężnego wnoszonego przez PHO sp. z o.o. do PGZ wynosi 1 783 161 870,18 zł. Podczas gdy uprzednia ich wycena, sporządzona na zlecenie PHO sp. z o.o., przyjęta dla potrzeb podniesienia kapitału zakładowego PGZ i wykazana w sprawozdaniu Zarządu PGZ przedłożonym Sądowi rejestrowemu, wykazywała wartość 2 475 620 559,62 zł. Faktyczna i rzetelna wartość godziwa aportu była zatem niższa od deklarowanej o 692 458 689,44 zł, tj. o 27,97%.

Niższe niż deklarowane wartości akcji/udziałów, dotyczyły każdej z ośmiu spółek podlegających wniesieniu przez PHO do PGZ, w tym w odniesieniu do pięciu z ośmiu spółek – były one niższe o więcej niż 20%. Największa procentowa różnica dotyczyła Cenrex sp. z o.o., której udziały reprezentowały prawidłową i rzetelną wartość godziwą niższą o 86,29% od przyjętej do wniesienia. Natomiast największa wartościowa różnica dotyczyła PIT-RADWAR S.A., której akcje reprezentowały prawidłową i rzetelną wartość niższą o 301 454 854,50 zł od przyjętej do wniesienia.

W dniu 9 marca 2015 r. odbyło się NWZ PGZ. Dokonano na nim zmiany uchwały nr 4 NWZ PGZ z dnia 9 października 2014 r. poprzez nadanie poszczególnym jej postanowieniom nowego brzmienia, wskutek czego dokonano podwyższenia kapitału zakładowego PGZ o kwotę 1 783 161 870 zł poprzez emisję 1 783 161 870 akcji zwykłych imiennych serii F o wartości nominalnej 1 zł każda i odpowiadającej jej cenie emisyjnej, podlegających objęciu i pokryciu przez PHO sp. z o.o. wkładem niepieniężnym o wartości 1 783 161 870,18 zł. Na przedmiotowy wkład niepieniężny PHO sp. z o.o. na pokrycie akcji PGZ serii F miały się składać akcje/udziały: Mesko S.A., PCO S.A., PIT-RADWAR S.A., ZM „Bumar-Łabędy” S.A., Stomil-Poznań S.A., Cenzin sp. z o.o., Cenrex sp. z o.o., OBRUM sp. z o.o.

W dniu 1 kwietnia 2015 r. pomiędzy PGZ a PHO zawarta została umowa objęcia akcji w drodze subskrypcji prywatnej. Postanowiono w niej, iż PHO obejmuje 1 783 161 870 akcji serii F wyemitowanych na podstawie uchwały NWZ PGZ z dnia 9 marca 2015 r. i pokrywa je w całości wkładem niepieniężnym o łącznej wartości 1 783 161 870,18 zł¹⁰¹ (akcjami/udziałami spółek). Strony ustaliły nadto, iż zawarcie powyższej umowy stanowiło jednocześnie wykonanie uprzednich umów subskrypcyjnych z dnia 2 października 2014 r. W dniu 1 kwietnia 2015 r. PGZ i PHO sp. z o.o. zawarły również aneks nr 1 do porozumienia z dnia 2 października 2014 r. Zostały w nim uregulowane kwestie dotyczące przejęcia umów, rozliczenia umów, nabycia dokumentacji, nabycia części i zespołów zamiennych, nabycia nieruchomości oraz zasad rozliczeń.

W dniu 22 kwietnia 2015 r. Sąd rejestrowy wydał postanowienie o zarejestrowaniu podwyższenia kapitału zakładowego PGZ o kwotę 1 783 161 870 zł (emisja akcji serii F). Oznaczało to zakończenie II etapu konsolidacji przemysłu obronnego. Ostatecznie został on więc zakończony z blisko ośmiomiesięcznym opóźnieniem, albowiem w harmonogramie z dnia 18 marca 2014 r. zakładano jego zakończenie do dnia 23 sierpnia 2014 r.

¹⁰¹ W umowie zapisane zostało, iż PGZ zobowiązuje się do zbywania akcji i udziałów stanowiących aport w trybach określonych w art. 33 ust. 1 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji, przy czym w uzasadnionych przypadkach PGZ będzie mógł wystąpić do Ministra Skarbu Państwa z wnioskiem o wyrażenie pisemnej zgody na inny niż powyższy tryb zbycia akcji lub udziałów. Środki uzyskane ze sprzedaży akcji i udziałów stanowiących aport PGZ zobowiązała się przeznaczać wyłącznie na działania w obszarze bezpieczeństwa i obronności państwa w zakresie badań naukowych, prac rozwojowych, produkcji, serwisowania, obsługi, modyfikacji, modernizacji i remontów oraz napraw sprzętu i uzbrojenia wojskowego realizowane w ramach grupy kapitałowej PGZ.

Według wyjaśnień Dyrektora DSS¹⁰² z informacji uzyskanej od obecnych pracowników DSS, którzy brali udział w procesie konsolidacji (...) wynika, że przedstawiciele DSK podejmowali działania zobowiązujące Zarząd Spółki do opracowania koncepcji funkcjonowania PHO po przekazaniu akcji/udziałów spółek obronnych do PGZ S.A. W rezultacie Zarząd PHO sp. z o.o. przedstawił Radzie Nadzorczej Spółki na posiedzeniu w dniu 14 lipca 2015 r. główne kierunki rozwoju PHO sp. z o.o. na lata 2015-2018. Wyjaśnił także, iż z tych samych informacji wynika, że PHO sp. z o.o. planowała skompensować ograniczenia w działalności na krajowym rynku sprzętu i uzbrojenia wojskowego wynikające z realizacji II etapu konsolidacji (...) poprzez rozwinięcie działalności eksportowej oraz zwiększenie aktywności w zakresie wykorzystania potencjału posiadanych nieruchomości.

(dowód: akta kontroli, str. 16-245, 709-1860, 1861-1866, 1878-1910, 2183-2200, 2213-2349, 4357-4395, 4942-4953, 4955-5156, 5515-5676)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Wnioski Ministra SP o podjęcie uchwał w sprawie wyrażenia zgody na zbycie przez PHO sp. z o.o. posiadanych akcji/udziałów i ich wniesienie jako wkładu do PGZ oraz w sprawie wyrażenia zgody na objęcie akcji PGZ, zawarte we wniosku o zwołanie, w terminie nie później niż na dzień 18 kwietnia 2014 r., NZW PHO sp. z o.o. (pismo Ministra Skarbu Państwa do p.o. Prezesa Zarządu PHO ¹⁰³) – nie odpowiadały wymogom zawartym w umowie spółki PHO sp. z o.o. Wnioski te nie zawierały zarówno uzasadnienia, jak i pisemnej opinii RN PHO Na mocy dyspozycji § 37 ust. 1 umowy spółki wnioski zarządu oraz wspólników w powyższych sprawach powinny być wnoszone wraz z uzasadnieniem i pisemną opinią rady nadzorczej.

Zdzisław Gawlik, były Sekretarz Stanu w MSP, w wyjaśnieniach wskazał, iż w jego ocenie uzasadnienie było zbędne, gdyż wynikało z samego procesu konsolidacji. W ocenie NIK, przedstawienie uzasadnienia było niezbędne, gdyż wymagała tego umowa spółki.

2. Uchwały NZW PHO sp. z o.o.: nr 7 w sprawie wyrażenia zgody na zbycie przez PHO sp. z o.o. wskazanych akcji/udziałów i ich wniesienie jako wkładu do spółki PGZ oraz nr 8 w sprawie wyrażenia zgody na objęcie akcji PGZ – zostały powzięte przez NZW PHO sp. z o.o. w dniu 16 maja 2014 r. pomimo tego, iż wnioski w sprawach stanowiących ich przedmiot nie zawierały uzasadnień i pisemnych opinii RN PHO sp. z o.o. Stanowiło to naruszenie wymogów określonych w § 37 ust. 1 w zw. z § 36 ust. 3 pkt 13 i § 36 ust. 5 oraz w § 37 ust. 1 w zw. z § 36 ust. 4 pkt 6 umowy spółki.

MSP i jego przedstawiciele w trakcie II etapu konsolidacji prezentowali zmienne i niekonsekwentne stanowisko w przedmiocie realizacji uchwał nr 7 i 8 NZW PHO sp. z o.o. z dnia 16 maja 2014 r. MSP domagało się od PHO realizacji tych uchwał pomimo, iż wnioski w sprawie ich podjęcia nie odpowiadały wymogom wynikającym z umowy spółki PHO sp. z o.o. Z wnioskami w sprawie uchylenia uchwał nr 7 i 8 NZW PHO z dnia 16 maja 2014 r. i udzielenia nowych zgód nie wystąpił Minister SP a Zarząd Spółki, pomimo tego, że uprzednie uchwały nr 7 i 8 zostały powzięte na wniosek Ministra SP. Stanowisko RN PHO sp. z o.o. względem wniosku Zarządu PHO sp. z o.o. o uchylenie zgód zawartych w uchwałach nr 7 i 8 NZW PHO sp. z o.o. z dnia 16 maja 2014 r. i zastąpienie ich nowymi było negatywne, a uległo zmianie w dniu 15 października 2014 r.

¹⁰² Pismo z dnia 28 czerwca 2016 r. (znak: DSS.090.1.2016).

¹⁰³ Pismo z dnia 18 marca 2014 r. (znak: DSK-KL-5221-10/14, MSP/DSK/509/14).

(w trakcie tego samego posiedzenia, po przedstawieniu zmienionego stanowiska przez będącego członkiem RN PHO sp. z o.o. pracownika DSK). Uchylenie uchwał nr 7 i 8 NWZ PHO sp. z o.o. z dnia 16 maja 2014 r. i udzielenie nowych zgód nastąpiło po upływie niemal siedmiu miesięcy, tj. w dniu 12 grudnia 2014 r. Zdzisław Gawlik, były Sekretarz Stanu w MSP, w wyjaśnieniach wskazał, iż nie wie dlaczego działania te nastąpiły po upływie takiego okresu, wskazując, że analizy wewnętrzne wskazywały, że coś trzeba było poprawić, ale szczegółów nie pamięta. Kwestii tych nie potrafiła wyjaśnić także była Radca Ministra kierująca departamentem odpowiedzialnym za proces konsolidacji i nadzór nad PHO.

W ocenie NIK, powyższy sposób działania MSP nie sprzyjał sprawnemu i szybkiemu prowadzeniu II etapu konsolidacji.

3. Minister SP reprezentujący większościowego akcjonariusza PGZ na NWZ PGZ w dniu 9 października 2014 r. głosował za podwyższeniem kapitału zakładowego PGZ o kwotę 21 888 300 zł poprzez emisję 21 888 300 akcji serii E w oparciu o wycenę aportu w postaci 15 000 akcji MS TFI S.A., według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r., w sytuacji gdy już od dnia 9 września 2014 r. wycena tego aportu podlegała weryfikacji przez biegłego rewidenta i należało oczekiwać jej nieodległego przedstawienia.

Opinia biegłego rewidenta została przedstawiona w dniu 10 października 2014 r. Zakwestionowanie przyjętej do podwyższenia kapitału wyceny aportu skutkowało koniecznością zwołania kolejnego NWZ PGZ w celu dokonania zmian w podwyższeniu kapitału zakładowego PGZ poprzez emisję akcji serii E.

NWZ PGZ poświęcone w całości dostosowaniu uchwał z dnia 9 października 2014 r. w sprawie podwyższeniu kapitału zakładowego (i w konsekwencji wprowadzenia korespondujących z nimi zmian w statucie spółki) do wyceny aportu wynikającej z opinii biegłego rewidenta z dnia 10 października 2014 r. odbyło się dopiero dwa miesiące później (w dniu 11 grudnia 2014 r.).

W ocenie NIK uchwalenie w dniu 9 października 2014 r. podwyższenia kapitału PGZ odbyło się bez należytego zapoznania z istotnymi informacjami dotyczącymi spółki, w szczególności dotyczącymi weryfikacji wyceny aportu przez biegłego. Podjęto decyzję w oparciu o wycenę aportu będącą przedmiotem weryfikacji przez biegłego rewidenta, co do której należało, a przynajmniej można było przyjąć, iż z uwagi na upływ czasu od jej sporządzenia, zostanie ona uznana za nieaktualną. Wskazuje to również na brak należytej współpracy i wymiany informacji między Zarządem PGZ a Ministrem SP. Wyeliminowanie tej nieprawidłowości, pozwoliłoby nie tylko na uniknięcie kosztów związanych z odbyciem NWZ PGZ, ale przede wszystkim przyspieszyłoby proces konsolidacji.

4. Wydanie przez Zdzisława Gawlika, Sekretarza Stanu w MSP¹⁰⁴ polecenia PHO sp. z o.o. dotyczącego oszacowania (aktualizacji) wycen spółek, w których PHO posiadał większościowe pakiety akcji/udziałów w celu wniesienia ich na podwyższenie kapitału PGZ miało miejsce w terminie który był niedostosowany do stanu zaawansowania procesu konsolidacji.

W czasie wydania tego polecenia pomiędzy PHO a PGZ pozostawały do rozstrzygnięcia istotne dla obu spółek kwestie dotyczące umów zawartych przez PHO i spółki zależne z podmiotami trzecimi, rozliczenia marż handlowych, nabycia wartości niematerialnych i prawnych oraz innych składników

¹⁰⁴ Pismo z dnia 23 stycznia 2014 r. (znak: DSK-PC-5232-14/13, MSP/DSK/183/14).

majątkowych, przekazania dokumentacji dotyczącej umów trójstronnych z MON, jak również rozliczenia długu wewnętrznego (rozliczenia wzajemnych zobowiązań PHO sp. z o.o. i jej spółek zależnych). Porozumienia pomiędzy spółkami, dotyczące powyższych kwestii zostały zawarte dopiero w dniu 2 października 2014 r.

Konieczność rozstrzygnięcia powyższych kwestii oraz zakładane terminy realizacji nie zostały wskazane w żadnym dokumencie MSP mającym stanowić harmonogram konsolidacji przemysłu obronnego.

Brak uwzględnienia konieczności rozstrzygnięcia powyższych kwestii wpłynął na tempo procesu konsolidacji. Jakkolwiek bowiem NZW PHO sp. z o.o. powzięło uchwały wyrażające zgodę na zbycie przez PHO sp. z o.o. posiadanych akcji/udziałów i ich wniesienie jako wkładu do PGZ oraz objęcie akcji PGZ w dniu 16 maja 2014 r., podwyższenie kapitału zakładowego PGZ poprzez emisję akcji serii F podlegających objęciu przez PHO sp. z o.o. w zamian za aport NWZ PGZ uchwaliło dopiero w dniu 9 października 2014 r. – tydzień po zawarciu powyższych porozumień z dnia 2 października 2014 r.

NWZ PGZ uchwaliło w dniu 9 października 2014 r. podwyższenie kapitału zakładowego PGZ poprzez emisję akcji serii F podlegających objęciu przez PHO sp. z o.o. w zamian za aport w postaci akcji i udziałów spółek zależnych PHO sp. z o.o. w oparciu o wyceny tych spółek sporządzone według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r., które to wyceny zostały później uznane przez biegłego rewidenta za nieaktualne z uwagi na upływ czasu. Wymuszało to konieczność ponownej wyceny wkładu niepieniężnego oraz w konsekwencji zmiany uprzednio powziętych uchwał organów spółek.

(dowód: akta kontroli, str. 16-245, 709-1860, 1861-1866, 1878-1910, 2183-2200, 2213-2349, 4357-4395, 4942-4953, 4955-5156, 5515-5676)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

MSP nie wypracowało koncepcji przyszłej działalności PHO sp. z o.o. przed przyjęciem i rozpoczęciem wdrażania koncepcji wniesienia przez PHO sp. z o.o. posiadanych akcji i udziałów do PGZ, tj. przed realizacją II etapu konsolidacji. Koncepcja taka nie została również wypracowana w okresie późniejszym. MSP nie określiło również celów strategicznych funkcjonowania PHO sp. z o.o. w okresie od dnia 22 kwietnia 2015 r., tj. od zakończenia II etapu konsolidacji przemysłu obronnego.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że MSP nie określiło dalszego celu działania bądź terminu zakończenia funkcjonowania PHO sp. z o.o. Według wyjaśnień udzielonych przez Zdzisława Gawlika, byłego Sekretarza Stanu w MSP, PHO sp. z o.o. miała aktywa w postaci akcji PGZ i nieruchomości, a intencją funkcjonowania było *wyczyszczenie wszystkich spraw zaprzyszłych PHO*. Wskazał, iż nie było pomysłu likwidacji spółki. Według jego wyjaśnień, wizja dalszego funkcjonowania PHO sp. z o.o. nie była przedmiotem prac w MSP. Wskazał bowiem, iż takiego pomysłu nie było wprost, ponieważ oczekiwał takiego pomysłu od Zarządu i RN PHO sp. z o.o., którzy taką strategię budowali oraz że organizował spotkania z organami spółki w MSP, będąc zdania, że ich kompetencje mogły być wykorzystane w dalszym funkcjonowaniu PHO sp. z o.o.

W ocenie NIK powyższe działania MSP były niewystarczające i wskazują one na brak należytego i aktywnego zainteresowania MSP mieniem SP w tym zakresie. Minister SP jako organ reprezentujący właściciela – Skarb Państwa – winien był bowiem rozstrzygnąć i zdecydować w jakim celu PHO sp. z o.o. miała dalej funkcjonować po wyłączeniu z niej najważniejszych aktywów, nie zaś wyłącznie oczekiwać, iż posiadana przez niego spółka sama znajdzie pomysł na swoje dalsze

działanie. W ocenie NIK, istnienie spółki z niemal całościowym udziałem SP i ARP nie może być celem samym w sobie, a winno być uzasadnione działalnością prowadzoną przez taką spółkę. NIK zwraca również uwagę, iż model działania takiej spółki – wobec braku prowadzenia działalności operacyjnej – nie powinien zakładać funkcjonowania wyłącznie w oparciu o uzyskiwane dywidendy i przychody ze zbywania nieruchomości.

3.4. Działania okołokonsolidacyjne i pokonsolidacyjne

Opis stanu faktycznego

Departament DSK przygotował dla Zdzisława Gawlika, Sekretarza Stanu w MSP, notatkę z dnia 8 stycznia 2015 r. w sprawie najważniejszych działań zrealizowanych w sektorze obronnym w 2014 r. oraz głównych przedsięwzięć planowanych do realizacji w 2015 r.¹⁰⁵ Wskazano w niej, iż zostaną podjęte działania związane z wniesieniem przez SP akcji i udziałów trzech spółek¹⁰⁶ na podwyższenie kapitału zakładowego PGZ, a także mniejszościowych pakietów akcji i udziałów posiadanych przez SP w spółkach sektora obronnego skonsolidowanych w PGZ i MARS FIZ.

Według wyjaśnień Dyrektora DSS¹⁰⁷, DSK podjął działania konsolidacyjne w odniesieniu do wszystkich powyższych podmiotów. W odniesieniu do 11 spółek z mniejszościowym udziałem SP prowadzone działania zakończyły się wniesieniem na podwyższenie kapitału zakładowego PGZ S.A. (emisja akcji serii I) podczas NWZ PGZ w dniu 7 sierpnia 2015 r. pakietów akcji/udziałów o łącznej wartości 20 320 788,11 zł. Powyższe podwyższenie kapitału zakładowego zostało zarejestrowane w rejestrze przedsiębiorców KRS w dniu 22 października 2015 r. W odniesieniu do pozostałych trzech powyższych spółek podjęte w MSP działania, według stanu na dzień 28 czerwca 2016 r., nie doprowadziły do zakończenia tego procesu.

(dowód: akta kontroli, str. 1738-1770, 2213-2224, 2345-2349)

W dniu 5 grudnia 2014 r. ARP wystąpiła¹⁰⁸ do Ministra SP o rozważenie możliwości przeprowadzenia zamiany aktywów pomiędzy SP i Agencją polegającej na:

- 1) przekazaniu przez ARP na rzecz SP 577 061 udziałów PHO sp. z o.o. o łącznej wartości nominalnej 288 530 500 zł, stanowiących 15,76% kapitału zakładowego tej spółki, których łączna wartość księgowa na dzień 30 września 2014 r. wynosiła 240 519 024,80 zł;
- 2) przekazaniu przez SP na rzecz ARP wybranych akcji i udziałów spółek z portfela SP.

Ponadto Agencja zgłosiła gotowość rozszerzenia przedmiotu transakcji zamiany aktywów o dowolną ilość akcji PGZ z posiadanego przez ARP pakietu 1 639 050 995 akcji tej spółki, stanowiących 48,12% kapitału zakładowego. W dniu 23 grudnia 2014 r. ARP ponownie wskazała¹⁰⁹ na wolę Agencji dokonania konsolidacji aktywów SP i ARP poprzez zamianę pozostałych udziałów PHO sp. z o.o. na akcje/udziały innych spółek z portfela MSP.

W stanowisku¹¹⁰ z dnia 14 stycznia 2015 r., sporządzonym na prośbę DRiPP, DSK wskazał, iż uwzględniając strategiczne znaczenie PGZ w sektorze obronnym – zamianą aktywów pomiędzy ARP a SP w pierwszej kolejności powinny zostać objęte należące do Agencji akcje PGZ, zaś ewentualna transakcja wymiany aktywów za udziały PHO sp. z o.o. winna być rozpatrywana w dalszej kolejności. Na

¹⁰⁵ Notatka DSK z dnia 8 stycznia 2015 r. (znak: DSK.5232.14.2015).

¹⁰⁶ Centrum Techniki Okrętowej S.A., Wytwórni Surowic i Szczepionek BIOMED sp. z o.o. oraz Zakładu Doświadczalnego BISKUPIEC sp. z o.o. Dalej odpowiednio: CTO S.A., BIOMED sp. z o.o., BISKUPIEC sp. z o.o.

¹⁰⁷ Pismo z dnia 28 czerwca 2016 r. (znak: DSS.090.1.2016).

¹⁰⁸ Pismo znak: DIO.6112.2014.JP.5814.

¹⁰⁹ Pismo z dnia 23 grudnia 2014 r. (znak: DIP.6140.2014.WD.6225).

¹¹⁰ Pismo Jznak: DSK.5232.12.2015.

piśmie zawierającym przedmiotowe stanowisko znajduje się akceptacja i podpis Zdzisława Gawlika, Sekretarza Stanu w MSP.

W dniu 19 marca 2015 r. ARP zwróciła się¹¹¹ do Ministra SP o rozważenie możliwości przejęcia przez Skarb Państwa wszystkich posiadanych przez ARP udziałów w PHO sp. z o.o. oraz akcji PGZ poprzez: 1) wypłatę przez Agencję dywidendy za 2014 r. w formie rzeczowej w postaci przeniesienia na SP własności udziałów w spółce PHO sp. z o.o. i 2) przeprowadzenie zamiany aktywów pomiędzy SP a ARP polegającej na przekazaniu przez ARP na rzecz SP akcji PGZ w zamian za akcje/udziały innych spółek SP. W piśmie tym zawarte zostało uzasadnienie i lista 22 spółek, których przejęciem zainteresowana byłaby Agencja.

Według informacji udzielonych NIK przez ARP¹¹², dywidenda za 2014 r. nie została uiszczona w formie rzeczowej poprzez przeniesienie na SP własności udziałów w PHO sp. z o.o. zgodnie z propozycją Agencji z dnia 19 marca 2015 r. Minister SP wyraził bowiem zgodę na wypłatę przez ARP dywidendy za 2014 r. dla jedynego akcjonariusza – SP w formie rzeczowej poprzez przeniesienie na akcjonariusza własności 102 599 004 akcji PGZ (na ZWZ ARP w dniu 15 czerwca 2015 r.). Transakcję zrealizowano w dniu 24 lipca 2015 r. (w tym dniu została zawarta umowa przeniesienia akcji oraz nastąpiło przeniesienie odcinków zbiorowych akcji).

Według wyjaśnień Dyrektora DRiPP¹¹³, propozycja ARP podyktowana była m.in. zakończeniem przez SP procesu konsolidacji sektora zbrojeniowego, a ponadto, jak wskazano NIK, ARP realizowała strategię polegającą na „wyjściu” z podmiotów *ppo*. Ostatecznie, według tych wyjaśnień, koncepcja wymiany aktywów nie została zrealizowana, ponieważ Kierownictwo MSP nie podjęło w tej sprawie ostatecznej decyzji; zrealizowano natomiast koncepcję wypłaty dywidendy z zysku ARP S.A. w formie akcji PGZ.

(dowód: akta kontroli, str. 16-32, 1941-1954, 2213-2224, 2357-2471, 2478-2508, 4357-4395, 4946-4953)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

ARP podjęła powyższe działania mające na celu zniesienie jej zaangażowania kapitałowego w spółkach przemysłu obronnego już po upływie około siedmiu miesięcy od zaangażowania ARP przez MSP w proces konsolidacji i budowę PGZ oraz zaledwie po upływie niecałych trzech miesięcy od zakończenia I etapu konsolidacji. W ocenie NIK wskazuje to, iż MSP przed rozstrzygnięciem o włączeniu ARP S.A. w proces konsolidacji i zakresie tego zaangażowania nie zaplanowało charakteru i czasookresu tego zaangażowania, a zaangażowanie to przez samą ARP S.A. było postrzegane jako nieprzystające do jej strategii.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, iż proces konsolidacji przemysłu obronnego, mimo że zakończył się powodzeniem rozumianym jako powstanie skonsolidowanego podmiotu gospodarczego, dotknięty był nieprawidłowościami i uchybieniami, które wpływały na jego efektywność i terminowość.

4. Podsumowanie procesu konsolidacji

4.1. Strategie PGZ S.A. i PHO sp. z o.o.

Opis stanu
faktycznego

W dniu 13 grudnia 2012 r. Rada Nadzorcza Bumar sp. z o.o. zatwierdziła strategiczny plan wieloletni pt. *Strategia Grupy Bumar na lata 2013-2018*, który przewidywał m.in. dokończenie konsolidacji *ppo* w ramach Grupy Bumar. Z uwagi

¹¹¹ Pismo znak: DIO.6115.2015.JP.1648.

¹¹² Pismo ARP S.A. z dnia 5 lipca 2016 r. (znak: BAR.060.4.2016.DR.2947).

¹¹³ Pismo Dyrektora DRiPP z dnia 30 czerwca 2016 r. (znak: k. 194376).

na zmianę koncepcji konsolidacji ppo przedmiotowa strategia nie była realizowana. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych PHO sp. z o.o. nie zatwierdziła nowego strategicznego planu wieloletniego.

(dowód: akta kontroli str. 4010, 5159-5193)

Zgodnie z *Zasadami Nadzoru Właścicielskiego*¹¹⁴, komórki organizacyjne MSP zobowiązane są corocznie do przygotowania, w uzgodnieniu z Radą Nadzorczą i Zarządem, zestawienia celów (zobowiązań) długo- (powyżej jednego roku) i krótkookresowych (do jednego roku) dla nadzorowanych jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz spółek z większościovym udziałem Skarbu Państwa.

W dniu 26 stycznia 2015 r. Prezes Zarządu PHO przesłał uzgodnione przez RN i Zarząd Spółki zestawienie celów krótko- i długoterminowych, a w dniu 22 stycznia 2015 r. cele długoterminowe i krótkoterminowe na rok 2015 przesłał Zarząd PGZ. W dniu 4 marca 2015 r. Podsekretarz Stanu MSP zatwierdził wszystkie cele dla obu spółek i zostały one przekazane Radom Nadzorczym oraz Zarządom.

(dowód: akta kontroli str. 3829-3830, 4007-4026)

Według wyjaśnień Ministra SP¹¹⁵ po realizacji II etapu konsolidacji sektora obronnego, którego formalne zamknięcie nastąpiło w dniu 22 kwietnia 2015 r., przedstawiciele DSK podejmowali działania zobowiązujące Zarząd Spółki do opracowania koncepcji funkcjonowania PHO sp. z o.o. W rezultacie, Zarząd PHO sp. z o.o. przedstawił RN Spółki na posiedzeniu w dniu 14 lipca 2015 r. główne kierunki rozwoju na lata 2015-2018. Ostatecznie jednak strategia funkcjonowania Spółki nie została oficjalnie przyjęta przez jej organy w 2015 r. Mając na względzie kompetencje organów spółki oraz udzielenie Ministrowi ON pełnomocnictwa do wykonywania uprawnień właścicielskich przysługujących Ministrowi SP, w ocenie MSP strategiczne cele funkcjonowania PHO sp. z o.o. winny zostać określone przez Zarząd Spółki w strategicznym planie wieloletnim zatwierdzonym przez RN Spółki. Z uwagi na brak przedstawicieli Ministra SP w RN PHO sp. z o.o., MSP nie dysponowało wiedzą czy organy Spółki prowadzą aktualnie działania zmierzające do przyjęcia takiego dokumentu.

(dowód: akta kontroli str. 5339)

W dniu 25 sierpnia 2015 r. RN PGZ S.A. pozytywnie zaopiniowała *Strategię Grupy Kapitałowej PGZ na lata 2015-2030*. Jednocześnie zdecydowała przekazać *Strategię GK PGZ* do zaopiniowania przez Ministra ON zgodnie z § 17 ust. 1 w związku z § 16 ust. 2 pkt 6 *Statutu PGZ S.A.* W dniu 31 sierpnia 2015 r. Sekretarz Stanu w MON stwierdził, że koncepcja i kierunki działań wskazane w przedmiotowym dokumencie są akceptowalne. Jednakże wyraził przekonanie, że dalsze prace dotyczące uszczegółowienia przyjętej koncepcji i sposobu realizacji zadań będą konsultowane i na bieżąco przedstawiane Ministrowi ON do oceny.

(dowód: akta kontroli str. 3829-3830, 4007-4026)

Według wyjaśnień Dyrektora DSS¹¹⁶ w posiadanej przez DSS dokumentacji nie występują opinie, uwagi lub analizy do *Raportu otwarcia PGZ z lipca 2015 r.* oraz *Strategii Grupy Kapitałowej PGZ na lata 2015-2030* lub do projektów tych dokumentów. Według posiadanej przez DSS dokumentacji oraz informacji uzyskanej od obecnych pracowników DSS, którzy brali udział w procesie konsolidacji sektora obronnego w DSK, przedstawiciele tego Departamentu w okresie czerwiec – sierpień 2015 r. uczestniczyli w kilku spotkaniach organizowanych przez Zarząd PGZ S.A. poświęconych wypracowaniu

¹¹⁴ <http://msp.gov.pl/pl/polityka-wlascielska/wsparcie/zarzadzania-wskazowki-w/30165.Zarzadzania-wskazowki-wytyczne.html> [2016.07.08].

¹¹⁵ Pismo nr BAK.0910.2.2016 z dnia 10 sierpnia 2016 r.

¹¹⁶ Pismo nr DSS.090.1.2016 z dnia 18 lipca 2016 r.

strategicznych kierunków działania PGZ S.A. oraz omówieniu projektu *Strategii Grupy Kapitałowej PGZ na lata 2015-2030*. W efekcie dyskusji prowadzonej podczas tych spotkań, Zarząd PGZ S.A. sporządził ostateczną wersję strategii. Monitorowanie prac związanych z opracowaniem strategii prowadziła również Rada Nadzorcza Spółki, w której zasiadali pracownicy DSK. DSS nie był natomiast zaangażowany w jakiegokolwiek czynności związane z przygotowaniem (modyfikacją) strategii PGZ S.A., bowiem działania w tym zakresie prowadzone były w okresie funkcjonowania DSK. Ponadto, począwszy od dnia 16 listopada 2015 r., uprawnienia właścicielskie przysługujące Skarbowi Państwa z akcji należących do Skarbu Państwa w spółce PGZ S.A. zostały przekazane Ministrowi ON.

(dowód: akta kontroli str. 4221-4223)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na bierność i brak zainteresowania MSP przygotowanym ostatecznym projektem pierwszej wieloletniej strategii nowo powołanej spółki nadzorowanej przez MSP, tj. projektem *Strategii Grupy Kapitałowej PGZ na lata 2015-2030*.

4.2. Udzielenie pełnomocnictw MON

Opis stanu
faktycznego

W dniu 16 listopada 2015 r. Minister SP udzielił Ministrowi ON pełnomocnictwo do reprezentowania Skarbu Państwa jako akcjonariusza spółki PGZ i wykonywania w imieniu SP lub Ministra SP wszelkich uprawnień, w szczególności reprezentowania SP – Ministra SP na walnym zgromadzeniu akcjonariuszy Spółki (i wykonywania prawa głosu) i poza nim, wykonywania wszelkich statutowych uprawnień SP (za wyjątkiem uprawnienia do odbierania dywidendy).

(dowód: akta kontroli str. 3815-3816)

W dniu 3 grudnia 2015 r. zostało udzielone przez Ministra SP pełnomocnictwo dla Ministra ON do wykonywania uprawnień Skarbu Państwa wynikających z praw z udziałów w PHO sp. z o.o. W Pełnomocnictwie Minister SP zobowiązał Pełnomocnika do przekazywania informacji o PHO. Minister SP może odwołać Pełnomocnictwo w każdym czasie. Pełnomocnictwo wygasa z chwilą odwołania umocowanego w funkcji Ministra ON. Pełnomocnictwo obowiązuje od dnia przyjęcia przez Pełnomocnika do odwołania.

(dowód: akta kontroli str. 3817-3828)

Według wyjaśnień Dyrektora DSS¹¹⁷ w dokumentacji będącej w posiadaniu DSS nie występują pisemne uzasadnienia do pełnomocnictw, których udzielił Minister SP dla Ministra ON w zakresie wykonywania uprawnień Skarbu Państwa wynikających z praw z akcji/udziałów w spółkach PGZ i PHO sp. z o.o. Przekazanie uprawnień Skarbu Państwa wynikających z praw z akcji/udziałów w spółkach PGZ i PHO sp. z o.o. przez Ministra SP na rzecz Ministra ON odbyło się na wniosek resortu ON. Minister SP udzielił pełnomocnictwa Ministrowi ON tylko do spółek PHO sp. z o.o. i PGZ S.A. Przed przekazaniem wskazanych uprawnień w MSP nie sporządzano analiz w zakresie przygotowania resortu obrony narodowej do sprawowania nadzoru nad spółkami przemysłu obronnego. MSP dysponowało bowiem wiedzą, iż w strukturze tego resortu funkcjonuje komórka organizacyjna¹¹⁸, która wykonuje uprawnienia właścicielskie w odniesieniu do resztkowych pakietów akcji spółek z grupy WPRP, których większościowe pakiety akcji zostały wniesione do PGZ

¹¹⁷ Pismo nr DSS.090.1.2016 z dnia 18 lipca 2016 r.

¹¹⁸ Tj. Oddział Nadzoru i Przygotowań Obronnych, który usytuowany jest w Departamencie Polityki Zbrojeniowej (Dalej także: DPZ).

w ramach I etapu konsolidacji, a także innych podmiotów nadzorowanych przez MON.

(dowód: akta kontroli str. 4220-4221)

Zgodnie z § 2 ust. 6 zarządzenia nr 52 Ministra SP z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie sporządzania, obiegu i odwoływania pełnomocnictw i upoważnień w Ministerstwie Skarbu Państwa pełnomocnictwo z dnia 3 grudnia 2015 r. było opiniowane przez Departament Prawny i Procesowy MSP. Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Prawnego¹¹⁹ departament nie posiada informacji z jakich przyczyn udzielone pełnomocnictwa różnią się w treści oraz w zakresie obowiązku informacyjnego Pełnomocnika wobec Ministra SP. Różnice polegają m.in. na tym, że w pełnomocnictwie z dnia 3 grudnia 2015 r. zobowiązano Pełnomocnika do składania szczegółowych informacji sprawozdawczych, obejmujących dane określone w pełnomocnictwie i w załączniku do pełnomocnictwa. Natomiast w pełnomocnictwie z dnia 16 listopada 2015 r. Pełnomocnik został zobowiązany do współpracy z Ministrem SP w zakresie wykonywania czynności nadzoru właścicielskiego i administracyjnego nad PGZ S.A. i do przekazywania przez osoby wykonujące czynności z ramienia Pełnomocnika wszelkich niezbędnych Ministrowi SP informacji przewidzianych prawem.

(dowód: akta kontroli str. 3831-3844)

W zakresie wykonywania czynności nadzoru właścicielskiego i administracyjnego nad PGZ S.A. i PHO sp. z o.o. MSP otrzymuje od spółek następujące dokumenty: zawiadomienia o zwołaniu przez PGZ S.A. i PHO sp. z o.o. WZ/ZW wraz z materiałami podlegającymi rozpatrzeniu, akty notarialne zawierające protokoły z obrad WZ/ZW, informacje kwartalne o spółkach wraz ze sprawozdaniem kwartalnym o przychodach, kosztach i wyniku finansowym oraz o nakładach na środki trwałe (F-01), informacje o zmianach w organach spółek wchodzących w skład Grupy Kapitałowej PGZ oraz PHO sp. z o.o., kopie uchwał RN PHO. Według wyjaśnień Dyrektora DSS¹²⁰ prowadzona jest korespondencja z resortem obrony narodowej w zakresie bieżących spraw dotyczących funkcjonowania PGZ i PHO oraz utrzymywane są kontakty robocze pracowników DSS z przedstawicielami DPZ.

(dowód: akta kontroli str. 4539-4921)

Zgodnie z § 1 ust. 3 pkt 1a i 2, ust. 4-5 pełnomocnictwa z dnia 3 grudnia 2015 r. Minister ON został zobowiązany do składania Ministrowi SP pisemnych kwartalnych sprawozdań z wykonywania czynności objętych powyższym pełnomocnictwem, zawierających informacje na temat sytuacji ekonomiczno-finansowej według wzoru stanowiącego załącznik do wymienionego pełnomocnictwa oraz rocznych sprawozdań finansowych PHO wraz z opinią biegłego rewidenta, sprawozdania Zarządu z działalności PHO i sprawozdaniem RN PHO sp. z o.o. z oceny sprawozdania finansowego i sprawozdania Zarządu z działalności Spółki. Sprawozdania sporządzone według załącznika do pełnomocnictwa miały być przekazywane w terminie 30 dni po upływie każdego kwartału, w tym za czwarty kwartał nie później niż w ciągu 60 dni. Natomiast sprawozdania finansowe PHO miały być przedkładane nie później niż w ciągu 7 dni od ich zatwierdzenia przez ZW. Przedmiotowe Zgromadzenie Wspólników PHO odbyło się w dniu 30 czerwca 2016 r. Według wyjaśnień Dyrektora DSS¹²¹ otrzymywane bezpośrednio od Zarządu Spółki dokumenty, umożliwiały monitorowanie przez MSP sytuacji ekonomiczno-finansowej PHO oraz najważniejszych decyzji podejmowanych przez Radę Nadzorczą i Zgromadzenie Wspólników. W tej sytuacji MSP nie zwracało się do

¹¹⁹ Pismo nr DPr.0910.1.2016 z dnia 13 lipca 2016 r.

¹²⁰ Pismo Nr DSS.090.1.2016 z dnia 1 sierpnia 2016 r.

¹²¹ Pismo nr DSS.090.1.2016 z dnia 12 sierpnia 2016 r.

MON z przypomnieniem w sprawie realizacji czynności określonych w § 1 ust. 3-5 pełnomocnictwa z dnia 3 grudnia 2015 r. Uwzględniając jednak kilkumiesięczny okres wykonywania uprawnień właścicielskich wobec PHO przez Ministra ON, na początku sierpnia br., DSS zwrócił się w trybie roboczym (rozmowa telefoniczna) do DPZ MON z prośbą o realizację czynności sprawozdawczych. Dyrektor DSS wskazał, że w przypadku nieotrzymania stosownych sprawozdań do końca sierpnia 2016 r., zostanie skierowane w tej sprawie oficjalne wystąpienie do resortu ON.

(dowód: akta kontroli str. 3836-3839, 4737-4915, 5682-5683)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Pełnomocnictwo z dnia 16 listopada 2015 r. (odnośnie PGZ S.A.) nie zawierało niektórych zapisów, które były wymagane § 2 ust. 4 pkt 3, 7 i 9 zarządzenia Ministra SP nr 52, czyli podstawy prawnej umocowania, czasu obowiązywania oraz pouczenia o konieczności zwrotu dokumentu pełnomocnictwa po jego wygaśnięciu lub odwołaniu. Według wyjaśnień Ministra SP¹²² brak powyższych zapisów w pełnomocnictwie z dnia 16 listopada 2015 r. nie wpływa na jego ważność i skuteczność. Jednocześnie zwrócił uwagę, że zgodnie z art. 93 ust. 1 Konstytucji RP zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu te akty. Dlatego też zarządzenie nr 52 Ministra SP z dnia 17 grudnia 2013 r. nie jest wiążące dla Ministra SP. NIK nie podziela zdania Ministra SP, ponieważ jako organ wydający akt prawa wewnętrznego sam jest on zobligowany do jego przestrzegania.

(dowód: akta kontroli str. 3815-3844, 5337-5338)

2. Pełnomocnictwo z dnia 16 listopada 2015 r. nie było opiniowane pod względem formalno-prawnym, co było niezgodne z § 2 ust. 6 zarządzenia nr 52. Minister SP wyjaśnił, że przedmiotowe pełnomocnictwo zostało podpisane w dniu 16 listopada 2015 r. (dzień zaprzysiężenia Rządu Premier Beaty Szydło) Treść przedmiotowego pełnomocnictwa była konsultowana w trybie roboczym z byłym pracownikiem Departamentu Prawnego i Procesowego, który potwierdził prawidłowość treści pełnomocnictwa pod względem formalno-prawnym.

(dowód: akta kontroli str. 3815-3844, 5337)

MSP nie egzekwował od resortu obrony narodowej terminowego przesyłania informacji, do których Minister ON był zobowiązany na podstawie § 1 ust. 3-5 pełnomocnictwa z dnia 3 grudnia 2015 r.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W pełnomocnictwie z dnia 16 listopada 2015 r. Minister SP pozostawił Ministrowi ON dowolność wyboru informacji o PGZ S.A., które powinien on przekazywać do MSP.

(dowód: akta kontroli str. 3815-3816)

4.3. Zaspokajanie potrzeb SZ RP

Opis stanu
faktycznego

Według przygotowanej przez DR *Notatki informacyjnej* z dnia 13 września 2013 r. intencją procesu konsolidacji było stworzenie silnego podmiotu branżowego będącego w stanie zabezpieczyć – w możliwie najszerszym zakresie – potrzeby sprzętowe i serwisowe SZ RP. W *Statucie Spółki* PGZ S.A w § 4 ust. 1 stwierdzono, że głównym celem działalności Spółki jest zaspokajanie potrzeb bezpieczeństwa i obronności państwa w zakresie badań naukowych, prac rozwojowych, produkcji, serwisowania, obsługi, modyfikacji, modernizacji i remontów oraz napraw i remontów oraz napraw sprzętu wojskowego, a także jego promocja i obrót.

(dowód: akta kontroli str. 41, 3787)

¹²² BAK.0910.2.2016 z dnia 10 sierpnia 2016 r.

MSP nie posiadało informacji dotyczących potencjału PGZ S.A. możliwego do wykorzystania w celu zaspokajania potrzeb SZ RP. Według wyjaśnień złożonych przez Dyrektora DSS¹²³ brak informacji w tym zakresie wynikał z następujących uwarunkowań: (i) przekazania w dniu 16 listopada 2015 r. przez Ministra SP na rzecz Ministra ON uprawnień właścicielskich przysługujących Skarbowi Państwa z akcji należących do Skarbu Państwa w spółce PGZ S.A. i wynikających z tego ograniczeń w zakresie bieżącego monitorowania działalności Spółki, (ii) braku aktualnych danych dotyczących stopnia zaspokajania potrzeb sprzętowych i modernizacyjnych polskich sił zbrojnych przez spółki obronne skoncentrowane w Grupie Kapitałowej PGZ S.A. oraz dynamiki zmian jakie zaistniały w tym obszarze po konsolidacji przedsiębiorstw zbrojeniowych w PGZ S.A., (iii) braku aktualnych danych dotyczących wartości eksportu uzbrojenia i sprzętu wojskowego produkowanego przez podmioty z Grupy Kapitałowej PGZ.

Według Dyrektora DSS¹²⁴ dokonując oceny zasadności przeprowadzonego procesu konsolidacji polskiego sektora obronnego w jednej grupie kapitałowej, należy przyjąć że proces ten był potrzebny zarówno z punktu widzenia interesów Skarbu Państwa jako bezpośredniego i pośredniego właściciela spółek zbrojeniowych, jak również systemu obronnego państwa, którego jednym z filarów jest przemysł zbrojeniowy. Powstała w wyniku konsolidacji struktura organizacyjno-własnościowa umożliwia optymalne wykorzystanie państwowego potencjału produkcyjno-usługowego i zdolności wytwórczych w modernizacji technicznej polskich sił zbrojnych.

(dowód: akta kontroli str. 3666-3814, 4224)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

MSP nie posiada informacji dotyczących możliwości zaspokojenia potrzeb SZ RP przez nowo powstałą spółkę PGZ S.A. Tym samym nie jest w stanie rzetelnie ocenić wpływu powstania PGZ S.A. na dostawy uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz usprawnienia procesu modernizacji polskiej armii. Oznacza to, że w efekcie Ministerstwo nie jest w stanie przeprowadzić rzeczywistej oceny skuteczności procesu konsolidacji. W konsekwencji opinia o powstaniu (...) *struktury organizacyjno-własnościowej umożliwiającej optymalne wykorzystanie państwowego potencjału produkcyjno-usługowego i zdolności wytwórczych w modernizacji technicznej SZ RP* (...) jest tylko teoretycznym stwierdzeniem nie popartym danymi rzeczowymi i obiektywnymi.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie bierną postawę MSP w zakresie wyznaczania strategicznych celów PGZ S.A. i PHO sp. z o.o., jak również w zakresie braku realnego nadzoru nad tymi spółkami.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*¹²⁵, wnosi o:

1. Podjęcie działań mających na celu dokonanie analizy stanu zobowiązań kontraktowych PHO sp. z o.o. wynikających z zawartych przez PHO sp. z o.o. (lub z jej udziałem) umów na dostawę sprzętu wojskowego oraz wypracowanie strategii właścicielskiej dalszego funkcjonowania PHO sp. z o.o., która jest znaczącym akcjonariuszem PGZ S.A.

¹²³ Pismo nr DSS.090.1.2016 z dnia 18 lipca 2016 r.

¹²⁴ *Ibidem*.

¹²⁵ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 oraz z 2016 r., poz. 677.

2. Uregulowanie zasad współpracy z Ministrem Obrony Narodowej w wykonywaniu uprawnień właścicielskich wobec PGZ S.A. oraz PHO sp. z o.o.
3. Planowanie i prowadzenie procesów wnoszenia wkładów niepieniężnych Skarbu Państwa do spółek, w tym skorelowanie wszystkich wymaganych w tych procesach czynności, tak aby zostały przeprowadzone w terminie nieprzekraczającym 6 miesięcy pomiędzy dniem wyceny aktywów Skarbu Państwa podlegających wniesieniu a dniem wniesienia wkładu.
4. Opracowanie zasad jednolitego, uwzględniającego całość działań i ich chronologię, dokumentowania czynności w ramach prowadzonych procesów łączenia, podziału i przekształceń spółek oraz zbywania i nabywania aktywów w postaci akcji i udziałów w spółkach.
5. Wprowadzenie obowiązku dokumentowania istotnych ustaleń ze spotkań pracowników MSP (z kierownictwem Ministerstwa włącznie) z członkami organów spółek z udziałem Skarbu Państwa oraz z innymi osobami je reprezentującymi.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 *ustawy o NIK* kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 *ustawy o NIK* proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 06 grudnia 2016 r.

Dyrektor
Departamentu Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Sławomir Grzelak

/-/

.....
podpis