



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Mieczysław Łuczak

KON.410.003.01.2016
P/16/013

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/013 Budowa i funkcjonowanie Polskiej Grupy Zbrojeniowej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Obrony Narodowej
Kontroler	Andrzej Dominikowski, specjalista k.p. upoważnienie do kontroli nr 97691 z 11 marca 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Obrony Narodowej Al. Niepodległości 218 00-911 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Antoni Macierewicz, Minister Obrony Narodowej – od 16 listopada 2015 r. Tomasz Siemoniak, Minister Obrony Narodowej – od 2 sierpnia 2011 r. do 15 listopada 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 2045-2049)
Okres objęty kontrolą	Badaniem objęto okres od początku 2012 r. do dnia zakończenia kontroli (16 sierpnia 2016 r.).

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Proces tworzenia Polskiej Grupy Zbrojeniowej S.A. był procesem długotrwałym i wychodził poza ustalenia Strategii 2012² oraz nie był oparty na zatwierdzonym w tej Strategii opisie sposobu prowadzenia zmian i osiągnięcia celów konsolidacji. Wstępny harmonogram nie miał waloru obowiązującego dokumentu, nie był uzgodniony z MON, ani zatwierdzony przez Radę Ministrów. Prowadzone czynności prawne w większości odbywały się po terminach określonych w tym harmonogramie.

W ocenie NIK wybór nowego rozwiązania, na gruncie zastrzeżeń wobec dotychczasowej koncepcji konsolidacji spółek ppo³ (tj. w Grupie BUMAR, następnie Polskiego Holdingu Obronnego - PHO) oraz identyfikowanych zagrożeń, należy uznać za racjonalny. Proces wypracowywania sposobu konsolidacji wsparty był przez działania analityczne, w tym prowadzone przez MON. Działania te nie były jednak wystarczające dla stworzenia jednoznacznego dokumentu programowego przyjętego przez Radę Ministrów.

Kontrola wykazała, że Minister Obrony Narodowej prowadził działania w celu utworzenia nowej spółki mającej być podmiotem konsolidującym sektor przemysłu obronnego (PGZ S.A.) oraz utworzenia załączka Grupy PGZ w postaci wniesienia

¹ 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 objaśnienie.

² Strategia konsolidacji i wspierania rozwoju polskiego przemysłu obronnego w latach 2007-2012, przyjęta przez Radę Ministrów 31 sierpnia 2007 r.

³ Spółki ppo – spółki przemysłowego potencjału obronnego.

akcji wojskowych przedsiębiorstw remontowo-produkcyjnych (WPRP), w zakresie wyznaczonym przez system regulacji prawnych i rolę wiodącego resortu Skarbu Państwa. Propozycje MON w zakresie zapisów statutów PGZ S.A. i WPRP zmierzały do zapewnienia Ministrowi Obrony Narodowej, w ramach nowego ustroju sektora, uprawnień dających możliwość, choćby w ograniczonym zakresie, wpływu na decyzje podejmowane w PGZ S.A. i WPRP. W pozostałym zakresie możliwość kształtowania ustroju sektora przez MON była ograniczona.

Zdaniem NIK ocena, czy powstanie PGZ S.A. wpłynęło na zaspokojenie potrzeb Sił Zbrojnych RP w zakresie dostaw uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz usprawniło proces modernizacji polskiej armii, byłaby przedwczesna. Prowadzone przez PGZ S.A. oraz MON działania w zakresie dotyczącym eksportu (np. w postaci uporządkowania kwestii reprezentowania sektora przemysłu obronnego) nie przyniosły znaczącego zwiększenia eksportu. Zdaniem NIK należy kontynuować proces kompleksowej budowy zdolności eksportowej Spółki⁴.

Kontrola wykazała, że działania podejmowane przez Ministra Obrony Narodowej, w tym przede wszystkim przez Departament Polityki Zbrojeniowej MON (oraz Sztab Generalny WP), zmierzały w pierwszej kolejności do utrzymania *status quo* w zakresie władztwa Ministra nad WPRP, a następnie do zapewnienia możliwości wpływu Ministra na ich sytuację, w tym szczególnych uprawnień MON do zgłaszania wiążącego sprzeciwu w odniesieniu do decyzji organów tych spółek oraz spółki konsolidującej sektor przemysłu obronnego.

Z kolei przejęcie nowych zadań w zakresie nadzoru przez MON (poprzednio właściwych dla MSP) nastąpiło bez uprzedniego przygotowania instytucjonalnego (Minister Obrony Narodowej otrzymał pełnomocnictwo Ministra Skarbu Państwa i uzyskał uprawnienia właścicielskie wobec PGZ S.A 16 listopada 2015 r. tj. w dniu objęcia swej ministerialnej funkcji). Takie przejęcie przez Ministra Obrony Narodowej nadzoru nad PGZ S.A. (i spółkami ppo), zdaniem NIK, spowodowało ryzyko niezapewnienia właściwego (bieżącego, sprawnego i poprawnego formalnie) nadzoru. Jednak w ocenie NIK działania te, z punktu widzenia MON, były racjonalne i uzasadnione oraz oparte na dążeniu do zapewnienia logistycznego zabezpieczenia SZ RP i utrzymania niezbędnego potencjału produkcyjno-remontowego na czas „P” i czas „W”.

W wyniku kontroli zidentyfikowano obszary ryzyka, w których istnieją czynniki mogące mieć wpływ na realizację zadań i sytuację PGZ SA i Grupy PGZ, w tym m.in.:

- tzw. stare kontrakty azjatyckie,
- zapewnienie i utrzymanie kadry specjalistycznej w spółkach Grupy,
- umowy prowizyjne,
- ryzyko zbytniego rozrostu struktury, aparatu osobowego i kosztów PGZ S.A. niemających związku z realizowanymi zadaniami.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Uwagi ogólne

W latach 2012-2016 w Ministerstwie Obrony Narodowej dokonano szeregu zmian na stanowiskach kierowniczych, w tym m.in. na stanowiskach:

- Podsekretarza Stanu/Sekretarza Stanu kompetencyjnie odpowiedzialnych za pion uzbrojenia i modernizacji (w ich obszarze działania znajdowały się

Opis stanu
faktycznego

⁴ Na zdolność eksportową składają się m.in. zaplecze analityczne, prawne i obsługowe.

kompetencje w zakresie nadzoru m.in. wojskowych przedsiębiorstw remontowo-produkcyjnych⁵),

- Dyrektora Departamentu Polityki Zbrojeniowej wykonującego zadania i czynności nadzoru założycielskiego (w okresie, gdy WPRP były przedsiębiorstwami państwowymi) lub właścicielskiego (po komercjalizacji WPRP) za pośrednictwem wewnętrznej komórki organizacyjnej (Oddział Nadzoru Założycielskiego, Oddział Nadzoru Właścicielskiego, Oddział Nadzoru i Przygotowań Obronnych), a także innych komórek wewnętrznych w zakresie ich kompetencji dotyczących przemysłu obronnego,
- Szefa Oddziału Nadzoru (Założycielskiego, Właścicielskiego i Przygotowań Obronnych) DPZ.

Ponadto w okresie 2012-2016, tj. w okresie realizacji przedsięwzięć związanych z tworzeniem i funkcjonowaniem Polskiej Grupy Zbrojeniowej S.A., szereg działań realizowanych było w trybie roboczym na poziomie ministrów: Obrony Narodowej i Skarbu Państwa, Sekretarzy Stanu/Podsekretarzy Stanu oraz dyrektorów odpowiednich departamentów tych ministerstw⁶ zaangażowanych w problematykę konsolidacji, a także przedstawicieli tych departamentów delegowanych do roboczych uzgodnień dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 4, 76-77, 2044-2049, 2720)

Opis stanu
faktycznego

2. Działania Ministra Obrony Narodowej w zakresie konsolidacji przedsiębiorstw polskiego przemysłu obronnego przed utworzeniem PGZ S.A.

2.1. Uwarunkowania w zakresie konsolidacji polskiego przemysłu obronnego

Programy restrukturyzacji i konsolidacji polskiego przemysłu obronnego w latach 1991-2012

Aby poprawić sytuację w państwowej części polskiego przemysłu obronnego w latach 1991-1993 opracowano pierwsze programy restrukturyzacji:

- 1991 r.: Studium sektorowe i ogólne założenia pierwszego etapu restrukturyzacji przemysłu obronnego (oprac.: Proxy Sp. z o.o.);
- przełom lat 1991/1992: Projekt przebudowy sektora zbrojeniowego (oprac.: Minister Przemysłu i Handlu - MPiH);
- 1993 r.: Program konsolidacji i oddłużenia przedsiębiorstw przemysłu obronnego (oprac.: MPiH).

Spośród przedsięwzięć przewidzianych w ww. programach nie wprowadzono wielu zmian, zapoczątkowano jednak procesy konwersji i koncentracji produkcji specjalnej. W latach 1996-2002 realizowane były:

- Program restrukturyzacji sektora przemysłu obronnego i lotniczego na lata 1996–2010, przyjęty przez Radę Ministrów 10 kwietnia 1996 r., zwany dalej Programem 1996;

⁵ Od 25 czerwca 2012 r. stanowisko podsekretarza stanu w MON (ds. uzbrojenia i modernizacji – dalej: PSUM) pełnił Waldemar Skrzypczak, z dniem 11 grudnia 2013 r. kierowanie pionem uzbrojenia i modernizacji przejął Sekretarz Stanu w MON Czesław Mroczek. 16 listopada 2015 r. Sekretarzem Stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej został Bartosz Kownacki.

⁶ Czasem z udziałem Ministerstwa Gospodarki.

- Program restrukturyzacji przemysłu obronnego i wsparcia w zakresie modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP, przyjęty przez Radę Ministrów 9 lutego 1999 r., zwany dalej Programem 1999;
- Strategia przekształceń strukturalnych przemysłowego potencjału obronnego w latach 2002–2005, przyjęta przez Radę Ministrów 14 maja 2002 r., zwana dalej Strategią 2005;
- Strategia konsolidacji i wspierania rozwoju polskiego przemysłu obronnego w latach 2007-2012, przyjęta przez Radę Ministrów 31 sierpnia 2007 r., zwana dalej Strategią 2012.

W 2004 r., badając wykonanie Programu 1996 i Programu 1999, NIK negatywnie⁷ (pod względem celowości i rzetelności) oceniła fakt, że ich założenia, choć merytorycznie poprawnie sformułowane, nie zostały zrealizowane. Zdaniem Izby powodem nieskuteczności programów było niezapewnienie odpowiednich warunków prawnych, finansowych i organizacyjnych w ich wdrażaniu i realizacji

W odniesieniu do Strategii 2005 oceniono⁸, że mimo wielu pozytywnych zmian, cele działań restrukturyzacyjnych określone w niej nie zostały w pełni osiągnięte.

Przedsięwzięcia przypisane MON w Strategii 2012

Organem administracji rządowej odpowiedzialnym za przygotowanie, a następnie monitorowanie realizacji kolejnych strategii/programów konsolidacji podmiotów sektora obronnego, był minister właściwy do spraw gospodarki⁹ (Minister Gospodarki). Minister Obrony Narodowej (główny odbiorca wyrobów i usług przedsiębiorstw przemysłu obronnego oraz jeden z organów wykonujących uprawnienia właścicielskie Skarbu Państwa wobec wyspecyfikowanej grupy tych podmiotów, tj. WPRP) zobowiązany był do przekazywania corocznie do Ministerstwa Gospodarki informacji w zakresie zadań zrealizowanych (lub realizowanych) przez resort obrony narodowej, a wynikających z harmonogramu stanowiącego część Strategii 2012¹⁰. Takie informacje, zawierające analizy stanu realizacji przedsięwzięć przypisanych MON, były przesyłane do Ministerstwa Gospodarki do uzgodnień międzyresortowych, przed przedłożeniem Radzie Ministrów *Sprawozdania* za dany rok kalendarzowy.

W Strategii 2012 do zadań przypisanych MON (do realizacji samodzielnie lub we współpracy z innymi podmiotami) należały przede wszystkim:

- komercjalizacja przedsiębiorstw państwowych ujętych w Strategii 2012, dla których organem założycielskim był Minister Obrony Narodowej (WPRP) oraz ich przekształcenia własnościowe (przy zapewnieniu gwarancji ustawowych w zakresie szczególnych uprawnień Ministra Obrony Narodowej do zgłaszania wiążącego sprzeciwu do decyzji organów Bumar sp. z o.o. naruszających zakres zadań wykonywanych przez WPRP na rzecz SZ RP, w tym w przypadku utworzenia podległej Bumar sp. z o.o. podgrupy remontowo-obsługowej po wniesieniu do niej akcji lub udziałów WPRP);

⁷ „Informacja o wynikach kontroli restrukturyzacji sektora obronnego” (kontrola NIK nr P/02/056; luty 2004 r.). Badaniami kontrolnymi, przeprowadzonymi w Ministerstwie Gospodarki, Ministerstwie Skarbu Państwa oraz 15 spółkach sektora obronnego, objęto lata 1996 - 2002.

⁸ W rozdziale „Główne kierunki dalszych przekształceń strukturalnych w ppo” Strategii 2012.

⁹ Do kompetencji ministra właściwego do spraw gospodarki należało i należy opracowanie w ramach docelowej strategii rozwoju *Strategii innowacyjności i efektywności gospodarki*.

¹⁰ Zgodnie z punktem III.7. System monitorowania realizacji Strategii 2012: „Monitoring realizacji Strategii 2012 prowadzić będzie MG w cyklu rocznym z wykorzystaniem w realizacji Strategii 2012 informacji od organów i podmiotów włączonych w realizację zadań wynikających z tego dokumentu. Sprawozdanie będzie sporządzane i przedkładane Radzie Ministrów do końca kwietnia za ubiegły rok kalendarzowy.”

- wykonywanie analiz techniczno-organizacyjnych i ekonomicznych prowadzonych z uwzględnieniem wieloletnich potrzeb SZ RP na czas pokoju i wojny;
- opracowywanie Programu Mobilizacji Gospodarki (PMG);
- nowelizacja *ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*¹¹ w kontekście zapisów Strategii 2012;
- weryfikacja planów badań naukowych i prac rozwojowych w obszarach priorytetowych z punktu widzenia obronności i bezpieczeństwa państwa;
- wzmocnienie zaplecza badawczo-rozwojowego polskiego przemysłu obronnego (w ramach grupy nadzorowanej przez MON);
- wypracowanie koncepcji umożliwiającej wprowadzenie w szczególnie uzasadnionych przypadkach procedury tzw. „obrotu z retencją”¹²;
- kierowanie zamówień MON do polskiego przemysłu (w zakresie UiSW);
- promocja i wspieranie eksportu wytwarzanego w Polsce uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz działania dotyczące funkcjonowania europejskiego przemysłu obronnego podejmowane na forum Unii Europejskiej oraz Europejskiej Agencji Obrony (EDA)¹³.

Kompetencje Ministra Obrony Narodowej i Ministra Skarbu Państwa

W odniesieniu do spółek powstających w wyniku komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych, dla których organem założycielskim jest Minister Obrony Narodowej, został on wyposażony ustawowo w kompetencje ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa, określone w art. 2 pkt 5 oraz art. 18 ust. 1 *ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa*¹⁴. Kompetencje te uzyskał w odniesieniu do:

- dwunastu WPRP (11 WPRP¹⁵ będących jednoosobowymi spółkami Skarbu Państwa i Stoczni Marynarki Wojennej S.A.¹⁶) – na podstawie art. 9 ust. 2 *ustawy z dnia 7 października 1999 r. o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*¹⁷;

¹¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1716.

¹² Tzw. „obrót z retencją”, czyli szybka sprzedaż uzbrojenia z zasobów Sił Zbrojnych, z późniejszym zwrotem w postaci nowo wyprodukowanego sprzętu.

¹³ EDA jest międzyrządową agencją Rady Europejskiej (UE).

¹⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 154, ze zm. Kompetencje, o których mowa w art. 2 pkt 5 oraz art. 18 ust. 1, dotyczyły wykonywania przez Ministra uprawnień (chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej) wynikających z praw majątkowych Skarbu Państwa, w szczególności: a) w zakresie praw z akcji i udziałów należących do Skarbu Państwa, łącznie z wynikającymi z nich prawami osobistymi; b) w stosunku do mienia pozostałego po likwidacji państwowej jednostki organizacyjnej lub przypadającego Skarbowi Państwa w wyniku likwidacji spółki z jego udziałem (art. 2 pkt 5) oraz możliwości zlecenia przez Ministra, z zachowaniem zasad i trybu określonego w odrębnych przepisach, osobom prawnym lub fizycznym dokonywania określonych czynności prawnych oraz faktycznych w zakresie jego własności, poprzez udzielanie w tym zakresie stosownych pełnomocnictw (art. 18 ust. 1).

¹⁵ Wojskowe Zakłady Motoryzacyjne S.A. w Poznaniu, Wojskowe Zakłady Inżynieryjne S.A. w Dęblinie, Wojskowe Zakłady Lotnicze Nr 1 S.A. w Łodzi, Wojskowe Zakłady Lotnicze Nr 2 S.A. w Bydgoszczy, Wojskowe Zakłady Lotnicze Nr 4 S.A. w Warszawie, Wojskowe Zakłady Elektroniczne S.A. w Zieloncu, Wojskowe Zakłady Łączności Nr 1 S.A. w Zegrzu, Wojskowe Zakłady Łączności Nr 2 S.A. w Czernicy, Wojskowe Centralne Biuro Konstrukcyjno-Technologiczne S.A. w Warszawie, Wojskowe Zakłady Uzbrojenia S.A. w Grudziądzu oraz Wojskowe Zakłady Mechaniczne S.A. w Siemianowicach Śląskich.

¹⁶ Właścicielem 100% akcji WPRP jest Skarb Państwa, z wyjątkiem Stoczni Marynarki Wojennej S.A. w Gdyni, w której Agencja Rozwoju Przemysłu S.A. w maju 2006 r. w związku z dokapitalizowaniem SMW S.A. stała się akcjonariuszem większościowym (99,4% akcji).

¹⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 1876.

- Wojskowych Zakładów Kartograficznych w Warszawie i Wojskowego Biura Projektów Budowlanych w Poznaniu – na podstawie art. 7 ustawy z dnia 12 maja 2006 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji oraz o zmianie innych ustaw¹⁸.

Zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1999 r. o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego prywatyzacji spółek przemysłowego potencjału obronnego¹⁹ (ppo), w tym spółek powstających w wyniku komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych, dla których organem założycielskim jest Minister Obrony Narodowej dokonuje minister właściwy do spraw Skarbu Państwa po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw gospodarki. Procedurę prywatyzacji - na wniosek organu założycielskiego (Ministra Obrony Narodowej) - przeprowadza Minister Skarbu Państwa zgodnie z przepisami ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji²⁰ (ukip) (np. akcje w imieniu Skarbu Państwa zbywa minister właściwy do spraw Skarbu Państwa – art. 31a). W związku z art. 69b ust. 1 tej ustawy do zbywania należących do Skarbu Państwa akcji lub udziałów, m.in. w spółkach powstałych w wyniku komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych, stosuje się tryb przewidziany w art. 33 ust. 1 (tzw. tryb publiczny). Z zastrzeżeniem, że - zgodnie z art. 33 ust. 3 tej ustawy - Rada Ministrów może wyrazić zgodę na inny niż przewidziany w art. 33 ust. 1 tryb zbywania akcji. Ponadto od 2006 r., po dodaniu ustępu 4 w art. 33²¹, Rada Ministrów może wyrazić zgodę na wniesienie akcji należących do Skarbu Państwa do innej jednoosobowej spółki Skarbu Państwa w zamian za objęcie akcji w podwyższonym kapitale zakładowym tej spółki²².

Minister Skarbu Państwa ustawą z 3 czerwca 2005 r. o szczególnych uprawnieniach Skarbu Państwa oraz ich wykonywaniu w spółkach kapitałowych o istotnym znaczeniu dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego²³ wprowadził instytucję zbliżoną merytorycznie do tzw. „złotej akcji”, nazywaną też „złotym wetem”. Ustawa ta dawała państwu szczególne uprawnienia w odniesieniu do trzynastu istotnych polskich przedsiębiorstw sektorów²⁴ (jednak nie było wśród nich przemysłu obronnego). Nadane Skarbowi Państwa szczególne uprawnienia obejmowały prawo sprzeciwu w odniesieniu do kluczowych decyzji organów spółki, jeżeli uchwała takiego organu narusza porządek publiczny lub bezpieczeństwo publiczne²⁵ oraz prawo ustanowienia obserwatora w każdej spółce, który ma dostęp do wszelkich dokumentów dotyczących wyżej opisanych decyzji. W art. 11 tej

¹⁸ Dz. U. Nr 107, poz. 721.

¹⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 października 2010 r. w sprawie wykazu spółek, przedsiębiorstw państwowych i jednostek badawczo-rozwojowych, prowadzących działalność na potrzeby bezpieczeństwa i obronności państwa, a także spółek realizujących obrót z zagranicą, towarami technologicznymi i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa oraz dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa (Dz. U. Nr 198, poz. 1313).

²⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 981, ze zm.

²¹ W związku z wejściem w życie przepisu art. 1 pkt 10 lit. b ww. ustawy z dnia 12 maja 2006 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji oraz o zmianie innych ustaw.

²² W uzasadnieniu do projektu tej nowelizacji ustawy zapisano: „Dodanie nowego ust. 4 w art. 33 ma na celu precyzyjne uregulowanie procedury wnoszenia akcji należących do Skarbu Państwa do jednoosobowych spółek Skarbu Państwa w ramach określonych przez Rząd programów konsolidacji niektórych branż lub sektorów gospodarki. Uzasadnieniem proponowanej zmiany jest również konieczność wyeliminowania wątpliwości w kwestii prawnej dopuszczalności działań konsolidacyjnych i tworzenia grup kapitałowych w sytuacji, w której procesy te realizowane są bez rzeczywistej prywatyzacji mienia państwowego w rozumieniu ekonomicznym”.

²³ Dz. U. Nr 132, poz. 1108, ze zm.

²⁴ W tym górnictwa rud miedzi, medialno-audiowizualnego, infrastruktury kolejowej, energetycznego, gazownictwa i ropy naftowej, benzyn silnikowych i oleju napędowego.

²⁵ W szczególności w sprawach: rozporządzenia składnikiem mienia spółki o podstawowym znaczeniu, rozwiązania spółki, przeniesienia siedziby spółki za granicę, zmiany przedmiotu działalności spółki, itp.

ustawy zapewniono możliwość w stosunku do spółek, w których prawa z akcji albo udziałów należących do Skarbu Państwa wykonywał minister inny niż minister właściwy do spraw Skarbu Państwa, aby szczególne uprawnienia Skarbu Państwa, określone w tej ustawie, wykonywał ten inny minister (np. Minister Obrony Narodowej, gdyby sektor przemysłu obronnego przewidziano w ustawie). Jednak zanim podjęto pierwsze prace w kierunku zmiany ustawy w tym zakresie, Komisja Europejska (KE) postanowiła ją zaskarżyć do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości ustawę. Zdaniem KE sama ustawa i wykonywanie nadanych przez nią uprawnień w spółkach o szczególnym znaczeniu dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego, wraz z rozporządzeniami wykonawczymi nadającymi władzom RP szczególne uprawnienia (obejmujące prawo do sprzeciwu w stosunku do pewnych kluczowych decyzji organów spółki jak również do ustanawiania obserwatorów) w trzynastu krajowych spółkach o istotnym znaczeniu, uchybiały traktatowym zasadom swobodnego przepływu kapitału (z art. 56) oraz swobody przedsiębiorczości (z art. 43). W związku z tym w 2010 r. ustawa ta została uchylona (zastąpiona przez *ustawę z dnia 18 marca 2010 r. o szczególnych uprawnieniach ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa oraz ich wykonywaniu w niektórych spółkach kapitałowych lub grupach kapitałowych prowadzących działalność w sektorach energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych*²⁶).

(dowód: akta kontroli str. 5, 9-10, 18-59, 1023-1025, 1033-1059, 1069-1092)

2.2. Konsolidacja polskiego przemysłu obronnego

Komercjalizacja i przekształcenia własnościowe WPRP

Koncepcja ich konsolidacji z Grupą BUMAR

Odpowiedzialnym za realizację procesu konsolidacji podmiotów z udziałem Skarbu Państwa był Minister Skarbu Państwa. Do jego kompetencji należał także nadzór nad Grupą BUMAR (PHO).

1) Warianty i przebieg procesów

Zanim przyjęto Strategię 2012, zarówno w Programie 1999, jak i w Strategii 2005, nie przewidywano objęcia WPRP konsolidacją przemysłu obronnego²⁷.

W Strategii 2012 założono, że WPRP po przekształceniu w spółki prawa handlowego będą stopniowo włączane do Grupy BUMAR. Ustalono, że decyzje o włączeniu poszczególnych podmiotów będą podejmowane przy uwzględnieniu wpływu wniesienia danego podmiotu na: możliwości wytwórcze Grupy BUMAR w zakresie uzbrojenia i sprzętu wojskowego, a tym samym zdolność zaspokajania przez Grupę potrzeb odbiorców; kondycję ekonomiczno-finansową Grupy; sytuację ekonomiczno-finansową podmiotu (Bumar sp. z o.o. dokona audytu spółek przed ich włączeniem do Grupy w celu opracowania optymalnej ścieżki ich rozwoju). W odniesieniu do wybranych WPRP przewidywano możliwość pozyskania inwestorów strategicznych, przy czym decyzje w tym zakresie miały zostać podjęte po dokonaniu przez MON, we współpracy z Ministerstwem Skarbu Państwa i Ministerstwem Gospodarki, analiz techniczno-organizacyjnych i ekonomicznych,

²⁶ Dz. U. Nr 65 poz. 404, ze zm.

²⁷ W Programie 1999 w rozdziale 3.2. zapisano: „W stosunku do wojskowych przedsiębiorstw remontowo-produkcyjnych przyjęto założenie, że będą one przekształcane wg programu opracowanego w MON. Zakłada się, że zasadniczym kierunkiem zmian będzie komercjalizacja. Niezależnie od formy, z uwagi na specyfikę zadań, obecnie powinny one pozostać w gestii MON jako organu założycielskiego. Zakłada się bowiem, iż w procesie transformacji części przemysłowego potencjału obronnego, wojskowe zakłady będą realizowały zadania związane z remontami.”

prowadzonych z uwzględnieniem wieloletnich potrzeb SZ RP w czasie pokoju i wojny.

W 2008 r., zgodnie z harmonogramem Strategii 2012, zakończono proces komercjalizacji 10-ciu WPRP²⁸, które w okresie od 1 stycznia do 1 lipca 2008 r. rozpoczęły działalność jako jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (jsSP): Wojskowe Zakłady Motoryzacyjne S.A. w Poznaniu, Wojskowe Zakłady Inżynieryjne S.A. w Dęblinie, Wojskowe Zakłady Lotnicze Nr 1 S.A. w Łodzi, Wojskowe Zakłady Lotnicze Nr 2 S.A. w Bydgoszczy, Wojskowe Zakłady Lotnicze Nr 4 S.A. w Warszawie, Wojskowe Zakłady Elektroniczne S.A. w Zielonce, Wojskowe Zakłady Łączności Nr 1 S.A. w Zegrzu, Wojskowe Zakłady Łączności Nr 2 S.A. w Czernicy, Wojskowe Centralne Biuro Konstrukcyjno-Technologiczne S.A. w Warszawie oraz Wojskowe Zakłady Uzbrojenia S.A. w Grudziądzu. Wcześniej (w 2005 r.), skomercjalizowano inne WPRP tj. Wojskowe Zakłady Mechaniczne S.A. w Siemianowicach Śląskich (obecne ROSOMAK S.A.).

W harmonogramie Strategii 2012 przewidziano, że do końca 2010 r. akcje tych 11 spółek (WPRP) zostaną wniesione przez Skarb Państwa, w ramach konsolidacji z Grupą BUMAR, do Bumar sp. z o.o.²⁹ Ponadto, po pozytywnym zakończeniu programu restrukturyzacji, miała zostać rozważona możliwość konsolidacji Stoczni Marynarki Wojennej S.A. (skomercjalizowanej w 2005 r.) z Grupą BUMAR³⁰.

W kwietniu 2009 r. we wnioskach analizy dokonanej przez DPZ MON³¹ zaproponowano, aby ze względu na kryzys gospodarczy oraz zmniejszony poziom zamówień resortu obrony narodowej w większości WPRP (poniżej minimalnego poziomu funkcjonowania) decyzję o prywatyzacji przesunąć o 2-3 lata do czasu poprawy koniunktury. Ponadto wskazano, że ówczesna sytuacja ekonomiczna WPRP jest znacznie lepsza niż większości spółek zależnych Bumar sp. z o.o., a przekazanie nadzoru do MSP należy uznać za niewskazane, bowiem występuje zbyt duże ryzyko lawinowych likwidacji lub upadłości spółek w Grupie BUMAR, co również może objąć dowolne z WPRP wniesione do Grupy BUMAR. To z kolei oznaczałoby utratę zdolności remontowo-produkcyjnych, jakimi dysponują WPRP, które są niezbędne do prawidłowego funkcjonowania systemu zabezpieczenia logistycznego SZ RP. W opracowaniu dokonano analizy 3 wariantów prywatyzacji WPRP:

- wniesienie WPRP do Grupy BUMAR,
- sprzedaż akcji inwestorowi zewnętrznemu (inwestorom zewnętrznym),
- wariant mieszany.

29 grudnia 2009 r. Minister Obrony Narodowej przekazał Ministrowi Skarbu Państwa analizy techniczno-organizacyjne i ekonomiczne, prowadzone z uwzględnieniem wieloletnich potrzeb SZ RP w czasie pokoju i wojny (dotyczące WPRP objętych Strategią 2012, z wyjątkiem SMW S.A.). W analizach tych wskazano warianty trybu przekształceń własnościowych WPRP, a mianowicie:

- wniesienie do BUMAR sp. z o.o. (wariant priorytetowy),

²⁸ W harmonogramie Strategii w III.3. przewidziano do końca 2008 r. komercjalizację przez MSP przedsiębiorstw zaliczanych do ppo, w tym: 10-ciu WPRP (WCBK-T, WZE, WZI, WZL Nr 1, WZL Nr 2, WZL Nr 4, WZŁ Nr 1, WZŁ Nr 2, WZMot Nr 5, WZU Nr 2) oraz OBRUM.

²⁹ Ponadto w tym samym punkcie (III.6) harmonogramu Strategii 2012 przewidziano wniesienie do BUMAR Sp. z o.o. akcji / udziałów spółek: OBRUM Sp. z o.o., OBRSM Sp. z o.o., BZE-BELMA S.A. i FUMIS-BUMAR Sp. z o.o.

³⁰ Według Informacji MON sprawie realizacji zadań w 2008 r. wynikających ze Strategii 2012.

³¹ Analiza możliwości dokonania prywatyzacji wojskowych przedsiębiorstw remontowo-produkcyjnych do końca 2010 r. (z 14 kwietnia 2009 r.) przekazana przedstawicielom Kierownictwa MON.

- prywatyzacja z udziałem zagranicznego inwestora strategicznego,
- wariant mieszany (wniesienie do BUMAR sp. z o.o. i częściowa prywatyzacja z udziałem zagranicznego inwestora strategicznego).

Za kluczowe elementy przy wyborze wariantu uznano osiągnięcie maksymalnych korzyści dla systemu zabezpieczenia logistycznego SZ RP w czasie „P” i „W” oraz danego WPRP (korzyści bieżących i rozwojowych), a także wnioski wynikające z analiz przedprywatyzacyjnych sporządzonych przez doradcę prywatyzacyjnego wskazanego przez MSP.

10 i 17 czerwca 2010 r. (później niż przewidywano w Strategii 2012³²) Minister Skarbu Państwa ogłosił przetarg na wyłonienie tzw. doradców prywatyzacyjnych MSP do wykonania analiz „przedprywatyzacyjnych”³³. Przedstawiciele MON nie uczestniczyli w odbiorze tych analiz.

5 maja 2011 r. Minister Skarbu Państwa skierował do Stałego Komitetu Rady Ministrów wnioski o wyrażenie przez Radę Ministrów (RM) zgody na inny niż publiczny, określony w art. 33 ust. 1 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji, tryb zbycia akcji w 9-ciu WPRP poprzez wniesienie akcji należących do Skarbu Państwa w ww. spółkach do Bumar sp. z o.o., w zamian za objęcie udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym tej spółki. W związku z brakiem analiz „przedprywatyzacyjnych”, stanowiących podstawę wyceny akcji, wniosek nie obejmował Wojskowych Zakładów Lotniczych Nr 1 w Łodzi i Wojskowych Zakładów Uzbrojenia S.A. w Grudziądzu.

13 maja 2011 r. do zamiaru wniesienia akcji WPRP do BUMAR sp. z o.o. zastrzeżenia wniósł Minister Gospodarki (m.in. wątpliwości dotyczące zasadności kontynuowania procesu konsolidacji kapitałowej podmiotów ppo w ramach rozbudowywanej Grupy BUMAR i formuły udziału w tym procesie WPRP). MG zaproponowało rozwiązanie alternatywne zakładające wstrzymanie się z wnoszeniem dalszych podmiotów, w tym zwłaszcza WPRP, i wniesienie tych spółek w celu ich restrukturyzacji do Agencji Restrukturyzacji Przemysłu S.A. (ARP S.A.) O dalszym kierunku (np. o włączeniu zrestrukturyzowanych przez ARP S.A. WPRP do Grupy BUMAR) zdecydowałyby MSP w porozumieniu z MON i MG. Propozycje MG nie zyskały poparcia Ministra Skarbu Państwa. Zastrzeżenia do wniosku MSP zgłosili także m.in. szefowie Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Służby Kontrwywiadu Wojskowego. Minister Obrony Narodowej zgłosił do tego wniosku uwagi, które zostały przez MSP w większości uwzględnione. Wniosek został skierowany do rozpatrzenia przez Radę Ministrów.

13 czerwca 2011 r. zawarte zostało porozumienie w sprawie konsolidacji i rozwoju polskiego przemysłu obronnego w imieniu Ministra Skarbu Państwa oraz Ministra Obrony Narodowej, w którym ustalono m.in., że akcje 11 WPRP zostaną wniesione do Bumar sp. z o.o. i w ramach Grupy BUMAR utworzą Dywizję Bumar Serwis, a MSP i MON uzgodnią zakres zmian do statutów wniesionych WPRP przyznających szczególne uprawnienia Ministrowi Obrony Narodowej. Obaj ministrowie deklarowali współpracę w zakresie ustawowego uregulowania tych uprawnień w spółkach przemysłu obronnego.

³² W Harmonogramie Strategii 2012 wykonanie tych analiz planowano na nie później niż w 2009 r.

³³ W harmonogramie Strategii 2012 (pkt III.4) przewidywano, że do końca 2009 r. (przed wniesieniem akcji/udziałów do BUMAR Sp. z o.o.) wykonane zostaną niezbędne analizy przedprywatyzacyjne w odniesieniu do 11-tu WPRP, a także OBRUM Sp. z o.o., OBRSM Sp. z o.o., BZE-BELMA S.A. i FUMIS-BUMAR Sp. z o.o. oraz WSK – PZL KALISZ S.A. (w przypadku tej spółki wniesienie akcji przez SP miało odbyć się w przypadku, gdy do końca 2009 r. spółka nie zdoła pozyskać inwestora strategicznego).

14 czerwca 2011 r. Prezes Rady Ministrów zdjął z porządku obrad Rady Ministrów ze względów formalnych wnioski MSP, gdyż 30 czerwca 2011 r. traciły ważność wyceny sporządzone przez doradców prywatyzacyjnych MSP. Jednocześnie zobowiązał MSP do opracowania i przedstawienia członkom RM dodatkowej informacji w sprawie konsolidacji spółek przemysłu zbrojeniowego. Oznaczało to, że RM postanowiła wstrzymać proces wnoszenia akcji WPRP do Bumar sp. z o.o.

W związku z powyższym Minister Skarbu Państwa zlecił doradcom prywatyzacyjnym MSP sporządzenie aktualizacji oszacowania wartości WPRP, które zostały wykonane (z wyjątkiem WZU S.A. w Grudziądzu), a następnie przyjęte przez Komisję ds. odbioru analiz w dniach: 28 października, 15 listopada i 16 grudnia 2011 r.

W 2012 r. kwestia przekształceń własnościowych WPRP, a także innych podmiotów (HSW S.A., OBR CTM), stała się przedmiotem kolejnej fazy analiz, których celem było ustalenie usytuowania wskazanych podmiotów w strukturze przemysłu obronnego zapewniającego skuteczną realizację zadań na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa, przy jednoczesnym wzmocnieniu tych podmiotów pod względem kapitałowym i technologicznym. Przewidywano, że uzgodnienia w tym zakresie zostaną uwzględnione w tworzonym w MG *Programie dla przemysłu obronnego na lata 2013-2018*³⁴, a później przewidywano, że w ramach przygotowywania kolejnej wersji dokumentu programowego³⁵ („Programu wspierania rozwoju polskiego przemysłu obronnego na lata 2013-2020”), zostanie wniesiona na posiedzenie Rady Ministrów rekomendacja w zakresie przekształceń własnościowych WPRP. Jednak do końca 2012 r. przekształcenia WPRP zaplanowane do realizacji w Strategii 2012 nie zostały zrealizowane w założonej formule.

30 stycznia 2012 r. i 12 marca 2012 r. (posiedzenia Kierownictwa MON) ustalono, że Podsekretarz Stanu w MON ds. Uzbrojenia i Modernizacji (dalej PSUM) w porozumieniu z Szefem Sztabu Generalnego WP opracują propozycje konsolidacji przemysłowego potencjału obronnego.

27 marca 2012 r. Rada Ministrów przyjęła *Plan prywatyzacji na lata 2012–2013*, który przewidywał m.in. dokonanie przekształcenia Bumar sp. z o.o. w spółkę akcyjną i wprowadzenie na Giełdę Papierów Wartościowych.

30 maja 2012 r. Minister SP przedstawił projekt wniosku o wyrażenie zgody przez RM na inny niż publiczny, określony w art. 33 ust. 1 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji, tryb zbycia akcji w 10-ciu WPRP (bez Wojskowych Zakładów Uzbrojenia S.A. w Grudziądzu) przez wniesienie akcji należących do Skarbu

³⁴ Nazwa robocza.

³⁵ Prace przedstawicielei MG, MON (z DPZ) i MSP. Zgodnie z Planem uporządkowania strategii rozwoju dokument rządowy po Strategii 2012 na kolejny okres uzyskał rangę Programu. W okresie 24 sierpnia 2012 – 3 grudnia 2012 r. opracowanych zostało 5 projektów Programu 2020 (od drugiego projektu nastąpiło wydłużenie horyzontu czasowego Programu do roku 2020 w celu uzyskania spójności z projektowanymi: wieloletnim Planem modernizacji technicznej SZ RP oraz Programem rozwoju SZ RP). Korespondencja członków zespołu roboczego – uwagi do kolejnych wersji Programu – odbywała się najczęściej w formie e-mailowej. Szereg zapisów musiało ulegać aktualizacji w ślad za zmieniającą się prognozą środków wydzielanych z budżetu resortu obrony narodowej na modernizację techniczną SZ RP (kryzys gospodarczy) oraz dynamicznymi zmianami sytuacji gospodarczej wielu spółek przemysłu obronnego. Skutki kryzysu gospodarczego rzutujące na pogorszenie się otoczenia funkcjonowania przemysłu obronnego, a także zmiany w strukturze organizacyjnej i kompetencjach komórek organizacyjnych MG oraz zły stan ekonomiczny Grupy BUMAR spowodowały „zamrożenie” prac zespołu do 2014 r. – nowy skład zespołu roboczego został ustalony w czerwcu-lipcu 2014 r. Przesłany (7 sierpnia 2015 r.) drogą elektroniczną kolejny projekt Programu 2022 nie podlegał uzgodnieniom ze względu na wybory do Parlamentu i zmianę ekipy rządowej. Istotną podstawą nowego Programu stały się uchwały Rady Ministrów ustanawiające program wieloletni „Priorytetowe Zadania Modernizacji Technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w ramach programów operacyjnych”, jak również w ślad za tym wprowadzone zmiany do Planu modernizacji technicznej SZ RP na lata 2013-2022.

Państwa w tych spółkach do Bumar sp. z o.o., w zamian za objęcie udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym tej spółki (według wycen ustalonych przez doradców prywatyzacyjnych MSP po uprzednim wydaniu zgody na koncentrację przez Prezesa UOKiK). W celu realizacji Strategii 2012. WPRP miałyby zostać włączone do dywizji produktowych Grupy BUMAR według kryterium zbieżności profilu działalności.

13 czerwca 2012 r. Sztab Generalny WP przedstawił Ministrowi Obrony Narodowej negatywną opinię w sprawie ww. projektu wniosku MSP w kontekście roli i znaczenia WPRP dla systemu logistycznego SZ RP oraz realizacji zadań obronnych w ramach PMG, a także ryzyka związanego z przekształceniem Bumar sp. z o.o. w spółkę akcyjną i wprowadzeniem na Giełdę Papierów Wartościowych.

13 czerwca 2012 r. Prezes Zarządu BUMAR sp. z o.o. na posiedzeniu Sejmowej Komisji Obrony Narodowej przedstawił informację o sytuacji ekonomicznej BUMAR (skumulowana strata z działalności gospodarczej za lata 2009-2011: 631 mln zł).

18 czerwca 2012 r. Minister Obrony Narodowej kieruje do Sekretarza Stanu w KPRM negatywną opinię do wniosku MSP w sprawie wniesienia akcji WPRP do Bumar m.in. z uwagi na to, że realizacja propozycja MSP zmieniałaby na niekorzyść sytuację, kiedy posiadanie pakietu kontrolnego akcji (wykonywanie uprawnień majątkowych) oraz organizowanie przygotowań obronnych przez ten sam naczelny organ administracji rządowej (MON) pozwala w skuteczny sposób realizować działania mające na celu zabezpieczenie ciągłości dostaw wyrobów i usług we wszystkich stanach gotowości obronnej państwa.

1 sierpnia 2012 r. utworzono grupę roboczą MON - MSP w celu opracowania propozycji rozwiązań w zakresie konsolidacji WPRP z Grupą BUMAR.

8 sierpnia 2012 r. opracowano stanowisko resortu ON (DPZ) w sprawie procesu konsolidacji WPRP, w którym m.in. wskazano, że zapisy w *Planie prywatyzacji 2012-2013* dotyczące Bumaru (w tym wprowadzenie akcji na Giełdę Papierów Wartościowych) powodują konieczność zachowania ostrożności przy podejmowaniu decyzji dotyczących prywatyzacji WPRP oraz zaproponowano 5 możliwych wariantów dalszego funkcjonowania WPRP:

- utworzenie 3 grup branżowych (wraz ze wsparciem przez wojskowe instytuty w zakresie prac badawczych i rozwojowych),
- prywatyzacja z udziałem zagranicznego inwestora strategicznego,
- utworzenie grupy kapitałowej WPRP (zawarcie aliansu strategicznego w grupie i poza grupą z pozostawieniem nadzoru w MON),
- wniesienie akcji WPRP do Bumar sp. z o.o. (lub Bumar S.A.),
- pozostawienie WPRP w dotychczasowym stanie formalnoprawnym.

DPZ wskazywał ostatni wariant jako najkorzystniejszy.

W okresie wrzesień - listopad 2012 r. trwają uzgodnienia wewnętrzne dotyczące konsolidacji zadaniowej WPRP z BUMAR.

20 listopada 2012 r. Minister Obrony Narodowej zaprosił Ministra Skarbu Państwa do dokonania uzgodnień w celu prezentacji wspólnego stanowiska obu resortów w związku trwającymi pod kierunkiem Ministra Gospodarki pracami nad „Programem wspierania rozwoju polskiego przemysłu obronnego w latach 2013-2020” i pojawiającymi się kontrowersjami wokół problematyki m.in. konsolidacji, w tym WPRP.

29 stycznia 2013 r. Rada Ministrów wysłuchała informacji Ministra Obrony

Narodowej o konsolidacji przemysłu obronnego. Uzupełniające wyjaśnienia przedstawili Wiceprezes RM (Minister Gospodarki) i Minister Skarbu Państwa. RM po dyskusji, kierunkowo zaakceptowała propozycję konsolidacji przemysłu obronnego zobowiązując Ministra Skarbu Państwa do przedstawienia, w porozumieniu z Ministrem Gospodarki i Ministrem Obrony Narodowej, w terminie do 28 lutego 2013 r., propozycji konsolidacji wraz ze szczegółowym harmonogramem.

Sekretarz Stanu w MON wyjaśnił, że w porządku posiedzenia Rady Ministrów 29 stycznia 2013 r. nie znajdowała się problematyka konsolidacji przemysłu obronnego, stąd w DPZ nie przygotowano na to posiedzenie żadnych dokumentów. DPZ wyjaśnił, że nie posiada informacji o dodatkowych przesłankach podjęcia decyzji przez RM o zmianie koncepcji konsolidacji przemysłu obronnego.

Ówczesny Minister Obrony Narodowej p. Tomasz Siemoniak, w związku z pytaniem kontrolera czy na posiedzenie RM 29 stycznia 2013 r. w sprawie konsolidacji ppo przygotowane i przekazane zostały analizy i rekomendacje dotyczące ścieżki lub wariantów konsolidacji ppo wyjaśnił (14 sierpnia 2016 r.), że: *„sprawy konsolidacji przemysłu obronnego prowadził Minister Skarbu Państwa i on dysponował formalnymi i roboczymi dokumentami w tej sprawie. W MON podlegały te kwestie podsekretarzowi stanu (później sekretarzowi), który organizował działania, spotkania i informował mnie o rozmowach z MSP oraz przedkładał mi wnioski z opracowań i dokumentów. Wszystkimi dokumentami, które otrzymywałem jako minister dysponował sekretariat ministra”*.

11 lutego 2013 r. powstał zespół przedstawicieli do zespołu roboczego (MSP-MON-MG) w związku z ustaleniami podjętymi na posiedzeniu RM w sprawie prowadzenia dalszych prac dotyczących przyszłości konsolidacji polskiego przemysłu obronnego.

20 lutego 2013 r. w piśmie MON do MSP stwierdzono, że WPRP są istotne dla zaplecza logistycznego SZ, ale decyzje dotyczące przekształceń własnościowych są domeną MSP.

27 lutego 2013 r. Minister Skarbu Państwa przedstawił Ministrowi Obrony Narodowej dwa warianty konsolidacji wraz z harmonogramami:

- I wariant: konsolidacja jednoetapowa w jedną grupę kapitałową pod przewodnictwem Bumar sp. z o.o., przekształcenie Grupy Bumar w narodowy koncern przemysłu obronnego (m.in. 11 WPRP, w tym oddzielny harmonogram dla WZU S.A. w Grudziądzu),
- II wariant: utworzenie nowej spółki.

Minister Skarbu Państwa poinformował również, że na spotkaniu 22 lutego 2013 r., w związku z przedłożeniem propozycji utworzenia nowej spółki, do której zostaną wniesione podmioty sektora (wariant II) PSUM, jako przedstawiciel MON, wycofał się z koncepcji konsolidacji dwuetapowej, tj. utworzenia w pierwszej kolejności koncernu pancernego. Ponadto Minister Skarbu Państwa poinformował, że preferuje I wariant konsolidacji, tj. bez konieczności tworzenia nowej spółki oraz że w przypadku podtrzymania przez Ministra Obrony Narodowej zastrzeżeń do wariantu I zwróci się do RM z prośbą o decyzję w sprawie wyboru wariantu konsolidacji. Na piśmie widnieje dopisek Dyrektora Sekretariatu MON skierowany do PSUM: *„MON rozmawiał w tej sprawie z min. Budzanowskim. Powinna być zmiana rekomendacji MSP w kierunku wariantu II”*.

28 maja 2013 r. Deloitte Business Consulting S.A. przekazał zamawiającemu, tj. MSP, finalną wersję opracowania pn. „Analiza światowych trendów w przemyśle obronnym. Wnioski i rekomendacje dla rynku polskiego”. Z informacji z MSP wynika,

że analiza ta nie została przekazana MON³⁶. Analiza potwierdziła zasadność konsolidacji polskiego przemysłu obronnego wskazując możliwe scenariusze:

- scenariusz 1: utworzenie nowego podmiotu o charakterze holdingowym (w Analizie nazwanym „Polskim Holdingiem Obronnym”),
- scenariusz 2: przejęcie ze strony podmiotu dominującego (tj. obecnego lidera rynkowego)³⁷.

4 lipca 2013 r. została zmieniona nazwy spółki Bumar sp. z o.o. na „Polski Holding Obronny sp. z o.o.” (PHO).

22 sierpnia 2013 r. Minister Skarbu Państwa zwrócił się do Ministra Obrony Narodowej z informacją o konieczności podjęcia działań mających na celu aktualizację wycen (z lat 2010–2011) 10 spółek oraz wycenę WZU S.A. w Grudziądzu, z prośbą o pełną współpracę poszczególnych spółek z doradcami prywatyzacyjnymi³⁸.

23 sierpnia 2013 r. została przygotowana prezentacja³⁹ „Konsolidacja przemysłu obronnego na bazie nowej spółki Skarbu Państwa”. Dokument uzgodniono w MSP i 27 września 2013 r. przekazano do MON (PSUM, DPZ) W prezentacji potwierdzono, że dotychczas rozważane były dwa warianty konsolidacji:

I wariant – na bazie dotychczasowego lidera rynkowego tj. Grupy PHO (po zmianie nazwy z Bumar na PHO),

II wariant – na bazie nowo utworzonej przez Skarb Państwa spółki,

oraz że pierwotnie wariant I uznano za podstawowy i preferowany przez MSP, podczas gdy za wariantem II opowiadało się MON. MSP zmieniło decyzję i w obliczu wyspecyfikowanych w prezentacji uwarunkowań poparło wariant II. W prezentacji określono główne działania konsolidacyjne sektora obronnego na bazie nowo utworzonej spółki (pod nazwą „Polski Koncern Obronny S.A.”) oraz wstępny harmonogram tego procesu. W harmonogramie na 3 września 2013 r. wyznaczono ogłoszenie decyzji o konsolidacji sektora obronnego w oparciu o nową spółkę Skarbu Państwa (podczas XXI MSPO Kielce 2013).

³⁶ Zgodnie z zawartą 24 kwietnia 2013 r. umową pomiędzy Skarbem Państwa a Deloitte Business Consulting S.A., zamawiający zobowiązany był do korzystania z opracowania zgodnie z przeznaczeniem na wewnętrzne potrzeby zleceniodawcy, z wyłączeniem prawa do zbywania czy udostępniania osobom trzecim. Zgodnie z umową, dzieło mogło być przekazane wyłącznie RM.

³⁷ We wnioskach z Analizy, scenariusz numer 2 został uznany jako dominujący w otoczeniu światowym, niemniej jednak wskazano, że każdorazowo wybrane rozwiązanie jest silnie uzależnione od specyficznych warunków prawnych, politycznych i finansowych na danym rynku w momencie transakcji. Uznano w niej, że scenariusz nr 2 (tj. w oparciu o grupę utworzoną wokół lidera rynkowego) wydaje się być optymalny, bowiem umożliwia konsolidację kapitałową w krótszym czasie, niższym kosztem i przy zachowaniu możliwie najprostszej struktury organizacyjnej. Analiza nie wykluczała możliwości przeprowadzenia konsolidacji branży obronnej wokół nowej spółki w sytuacji państwowego właściciela konsolidowanych podmiotów i złożonej sytuacji polityczno-prawnej. Minister SP poinformował kontrolera, że to właśnie te czynniki występowały w realiach polskiego przemysłu obronnego i przesądziły o wyborze ścieżki konsolidacji na bazie nowej spółki utworzonej przez Skarb Państwa. Wobec wcześniejszych problemów związanych z zakończeniem procesu konsolidacji polskiego przemysłu obronnego wokół Bumar/PHO sp. z o.o. przejawiających się oporem społecznym załóg przedsiębiorstw przewidzianych do konsolidacji, a także stanowiskiem resortu ON, preferującym utworzenie narodowego koncernu obronnego na bazie nowej jednoosobowej spółki SP, MSP zawiązało nową spółkę i dokonało konsolidacji sektora obronnego w ramach PGZ S.A.

³⁸ Aktualizacja wycen WPRP oraz wycena WZU S.A. realizowana była przez te same firmy, które realizowały te zadania kilkanaście miesięcy temu (Budoserwis S.A. w przypadku trzech zakładów lotniczych i Access2 w przypadku pozostałych WPRP).

³⁹ Według wyjaśnień Sekretarza Stanu w MON wstępny harmonogram istotnych działań (w prezentacji) został opracowany przez PHO sp. z o.o., uzgodniony w MSP i przekazany do MON.

2 września 2013 r. na konferencji podczas MSPO w Kielcach ministrowie Skarbu Państwa i Obrony Narodowej ogłosili informację o przyjętych rozstrzygnięciach w zakresie konsolidacji.

9 września 2013 r. MSP przesyłało do DPZ MON roboczy projekt statutu spółki zarządzającej Koncernem.

16 września 2013 r. Prezes RM (na konferencji prasowej w trakcie wizyty w Wojskowych Zakładach Mechanicznych S.A. w Siemianowicach Śląskich) przekazał bardziej szczegółową informację dotyczącą konsolidacji. Podana została przyszła nazwa nowej spółki: „Polska Grupa Zbrojeniowa”.

18 września 2013 r. MON przekazało do MSP roboczy projekt statutu spółki zarządzającej wraz z uwagami DPZ.

18 września 2013 r. DPZ, na polecenie PSUM, opracował materiał tezewy dotyczący konsolidacji przemysłu obronnego, w którym jako generalne założenia utworzenia Polskiej Grupy Zbrojeniowej zaproponowano:

- powstanie nowego podmiotu zarządzającego (spółka akcyjna);
- w I etapie (do końca 2013 r.) wniesienie do tej spółki 10. wojskowych przedsiębiorstw remontowo-produkcyjnych oraz Huty Stalowa Wola S.A.;
- w II etapie (I połowa 2014 r.) wniesienie WZU S.A. oraz OBR CTM S.A.;
- w III etapie (do końca 2014 r.) wniesienie wybranych spółek zależnych PHO (d. Bumar) – spółek o ustabilizowanej kondycji ekonomicznych i pożądanym zdolnościach techniczno-produkcyjnych;
- w dalszej kolejności wniesienie CENZIN po przejęciu CENREX.

27 września 2013 r. MSP przekazało do MON ww. prezentację („Konsolidacja przemysłu obronnego na bazie nowej spółki SP”) zawierającą wstępny harmonogram działań konsolidacyjnych sektora obronnego na bazie nowo utworzonej spółki (przygotowaną 23 sierpnia 2013 r.).

2 października 2013 r. DPZ, na spotkanie z podsekretarzem stanu w MSP, sformułował tezy do koncepcji (MSP) utworzenia nowej spółki dominującej PGZ S.A.

W późniejszym okresie odstąpiono od konsolidacji w ramach Grupy BUMAR / PHO na rzecz utworzenia nowej spółki i grupy kapitałowej, tj. Polskiej Grupy Zbrojeniowej S.A. (PGZ) i Grupy PGZ.

2) Zastrzeżenia wobec koncepcji konsolidacji WPRP z Grupą BUMAR / PHO **Argumenty popierające koncepcję utworzenia nowej spółki**

W sprawozdaniach z realizacji Strategii 2012 uznano, że zakładany w *Strategii 2012* proces prywatyzacji został spowolniony z powodu:

- zbyt długiego okresu opracowywania przez Bumar Sp. z o.o. dokumentu „*Strategia Grupy BUMAR 2008-2012*”,
- światowego kryzysu gospodarczego oraz jego negatywnego wpływu na kondycję finansową spółek Grupy Bumar i innych podmiotów przewidzianych do objęcia konsolidacją,
- trudności z wykonaniem zawartego w *Strategii 2012* postanowienia, że „*Minister Obrony Narodowej otrzyma w drodze stosownych zapisów ustawowych oraz w statutach spółek Bumar (Sp. z o.o. a następnie S.A.), spółki zarządzającej podgrupą obsługowo-remontową oraz WPRP, uprawnienia (...) zgłaszania sprzeciwu wobec decyzji organów spółki naruszających zakres zadań wykonywanych przez WPRP na rzecz Sił Zbrojnych*”.

Wśród zastrzeżeń wobec dotychczasowej koncepcji konsolidacji ppo, tj. w Grupie PHO (d. Grupa BUMAR), wskazywano na:

- złą sytuację ekonomiczną Bumar / PHO (np. po 2012 r. strata z lat ubiegłych Bumar / PHO sp. z o.o.: 591,4 mln zł, skonsolidowana strata Grupy BUMAR / PHO: 866,4 mln zł), wysoki poziom zobowiązań krótkoterminowych,
- brak sukcesów w pozyskiwaniu kontraktów i negatywny wizerunek poprzednika PHO, tj. spółki Bumar (głównie na rynkach zagranicznych),
- duże zagrożenie postawienia Bumar sp. z o.o. w stan upadłości,
- „drenowanie” finansowe spółek zależnych (m.in. poprzez pobieranie prowizji od kontraktów zawartych i realizowanych przez spółki zależne, pożyczek, opóźnień w płatnościach należności za zrealizowane dostawy),
- likwidowanie spółek zależnych i sprzedaż ich nieruchomości,
- możliwość nagłego pogorszenia standingu spółki (PHO) w sytuacji konieczności regulacji kar umownych i prowizji agencyjnych od kontraktów na rynkach zagranicznych (głównie: Malezja, Irak, Indie), w tym zapowiedź wycofania się z kontraktu hinduskiego (dostawa 204 szt. WZT-3),
- kontrowersje (różne interpretacje prawne) dotyczące art. 33 ust. 4 ukip, w tym pogląd, że brak podstawy prawnej wnoszenia akcji / udziałów Skarbu Państwa do PHO sp. z o.o. (która nie jest jsSP) i niezgodność tych działań z ww. przepisem art. 33 ust. 4 ukip (tymczasem działania te realizowano na podstawie art. 33 ust. 3 ukip, zgodnie z którym RM może wyrazić zgodę na inny niż przewidziany w art. 33 ust. 1 ukip tryb zbywania akcji) – kwestia podnoszona głównie przez WPRP (WZU S.A. w Grudziądzu) i poddawana analizie prawniczej (m.in. WPRP, MON, RCL),
- możliwe zwolnienia pracowników po konsolidacji w Grupie PHO – kwestia podnoszona głównie przez WPRP,
- specyficzną funkcję WPRP w systemie zabezpieczenia logistycznego SZ RP determinująca zasadność zachowania podległości i utrzymania nadzoru właścicielskiego przez MON.

Powyższe przesłanki, według DPZ, skłoniły do poszukiwania alternatywnego wariantu konsolidacji podmiotów przemysłu obronnego.

Sekretarz Stanu w MON wyjaśnił, że podsumowanie przyczyn niepowodzenia planów konsolidacji przemysłu obronnego według zamierzeń określonych w Strategii 2012 został zawarty w Sprawozdaniu z realizacji w roku 2012 zadań wynikających ze Strategii 2012⁴⁰. W Sprawozdaniu stwierdzono, że dotychczasowe działania, polegające głównie na konsolidacji majątkowej, przyczyniły się do poprawy konkurencyjności podmiotów przemysłu obronnego, ale w stopniu mniejszym od oczekiwanego. W 2012 r. realizacja zadań została zdominowana przez dyskusję w kwestii kierunku dalszej konsolidacji przemysłu obronnego, w tym zwłaszcza umiejscowienia w strukturze sektora m.in. WPRP. Zadanie wniesienia przez Skarb Państwa do Bumar sp. z o.o. akcji / udziałów spółek objętych konsolidacją z Grupą BUMAR w przypadku WPRP nie zostało zrealizowane.

Sekretarz Stanu w MON wyjaśnił również, że główne czynniki i podstawę negatywnej opinii (oceny) resortu ON zamiarów dalszej konsolidacji przemysłu

⁴⁰ Rozdziały VIII i IX „Sprawozdania z realizacji zadań w roku 2012 zadań wynikających ze Strategii konsolidacji i wspierania rozwoju polskiego przemysłu obronnego w latach 2007-2012” – dokument, sporządzony przez Ministerstwo Gospodarki, przyjęty przez Radę Ministrów 2 lipca 2013 r.

obronnego, w tym projektowanego wniesienia akcji WPRP do Bumar sp. z o.o. (PHO sp. z o.o.), stanowiły informacje o stanie ekonomicznym spółki dominującej⁴¹ oraz spółek zależnych w grupie kapitałowej BUMAR, zidentyfikowane wady systemu zarządzania grupą, niefortunne umowy zawarte z kontrahentami zagranicznymi, kategorię przeciwności organizacji społecznych WPRP poparte negatywnymi opiniami zarządów tych przedsiębiorców oraz negatywne opinie wynikające z analiz Ministerstwa Skarbu Państwa i Ministerstwa Gospodarki (informacje do corocznych Sprawozdań z realizacji Strategii 2012). Ponadto ocenił, że skuteczność nadzoru wobec WPRP, z wyjątkiem sytuacji ekonomicznej SMW S.A.⁴², potwierdzają zadowalające wyniki ekonomiczne tych przedsiębiorców. Złe wyniki działalności gospodarczej Bumar sp. z o.o. (skumulowana strata na koniec 2011 r. to 631 mln zł, w 2012 r. to 629 mln zł – realne zagrożenie likwidacją/upadłością Spółki) jak również straty w działalności innych spółek zależnych, spotęgowane także kryzysem gospodarczym i ekonomicznym lat 2008-2010, wpływały na negatywną opinię resortu ON o kontynuowaniu konsolidacji przemysłu obronnego w ramach Strategii 2012. Dla porównania zestawienie wyników WPRP za lata 2011-2012 wykazuje, że żadna z tych spółek nie zakończyła działalności gospodarczej ze stratą. W opinii Sekretarza Stanu w MON z powyższych względów na RM podjęto decyzję o odstąpieniu od konsolidacji w ramach Grupy BUMAR. Ponadto brano pod uwagę zastrzeżenia zgłaszane przez służby ochrony państwa (ABW i SKW).

W prezentacji „Konsolidacja przemysłu obronnego na bazie nowej spółki SP” z 23 sierpnia 2013 r. stwierdzono, że w obliczu przedstawionych uwarunkowań trudne byłoby dokonanie koncentracji przedsiębiorstw obronnych na bazie PHO sp. z o.o. Optymalnym rozwiązaniem staje się zatem konsolidacja w oparciu o utworzoną przez Skarb Państwa nową spółkę. Ponadto wskazano, że koncepcja konsolidacji sektora na bazie nowej spółki posiada następujące zalety:

- posiada aprobatę MON,
- umożliwia „odcięcie” się od negatywnego obrazu Bumar sp. z o.o. (i jego następcy PHO sp. z o.o.) i budowę nowego wizerunku polskiej „zbrojeniówki” na rynku krajowym i rynkach zagranicznych,
- eliminuje większość argumentów przeciwników procesu konsolidacji wysuwanych przez zarządy, pracowników i organizacje związkowe konsolidowanych spółek (głównie WPRP),
- ogranicza ryzyko Skarbu Państwa jako właściciela holdingu obronnego (skupiającego całość krajowego ppo) wynikające z ewentualnej niestabilności sytuacji ekonomicznej PHO sp. z o.o. i potencjalnych zobowiązań wynikających z dotychczasowych zagranicznych kontraktów PHO sp. z o.o.

Ówczesny Minister Obrony Narodowej p. Tomasz Siemoniak, w związku z pytaniem kontrolera kto, kiedy i dlaczego podjął decyzję o utworzeniu nowej spółki w celu przeprowadzenia konsolidacji spółek ppo, do której następnie miano wnieść akcje spółek należących do SP (m.in. WPRP), wyjaśnił (14 sierpnia 2016 r.), że: *„decyzję o utworzeniu nowej spółki podjął minister skarbu państwa przy aprobacie premiera i moim poparciu jako ministra obrony narodowej. Konsolidacja przemysłu obronnego jako niezbędny warunek jego rozwoju nie budziła od lat żadnych wątpliwości. Przedmiotem dyskusji był sposób tej konsolidacji. Z punktu widzenia MON kluczowe*

⁴¹ Na podstawie rocznych sprawozdań finansowych Bumar sp. z o.o.

⁴² Stocznia Marynarki Wojennej S.A., pomimo dokapitalizowania przez Agencję Rozwoju Przemysłu S.A., nie osiągała poprawy wyników działalności gospodarczej, co skutkowało postawieniem jej w stan upadłości z możliwością zawarcia układu (22 grudnia 2009 r.), zmienionym w upadłość likwidacyjną (7 kwietnia 2011 r.).

znaczenie miało stworzenie zdolności do realizacji dużych projektów modernizacyjnych, likwidację niezdrowej konkurencji pomiędzy polskimi państwowymi przedsiębiorstwami przemysłu obronnego oraz możliwość eksportu. Argumentem w dyskusjach były także podobne konsolidacje w innych państwach. W związku z tym naturalna była konsolidacja całego państwowego przemysłu obronnego, czyli także przedsiębiorstw podlegających MON. Nadzór nad nową spółką w MSP dawał lepszą i klarowną sytuację MON jako zamawiającego, który nie musi jednocześnie odpowiadać za wyniki finansowe spółki. Wszelkie analizy i prace, włącznie ze spotkaniami z szefami spółek i przedstawicielami związków zawodowych prowadzili moi zastępcy."

(dowód: akta kontroli str. 5, 9-68, 72-116, 1023-1059, 1091, 1093-1123, 1174-1185, 1875-2041, 2710-2797, 2823-2824, akta kontroli niejawnie str. 73, 83-84)

2.3. Prace analityczne MON w zakresie konsolidacji oraz zapewnienie spójności z dokumentami strategicznymi i programowymi

Prace analityczne realizowane przez MON

14 kwietnia 2009 r. w MON (DPZ) sporządzono *Analizę możliwości dokonania prywatyzacji wojskowych przedsiębiorstw remontowo-produkcyjnych do końca 2010 r.* i przekazano osobom zajmującym kierownicze stanowiska w MON (Minister ON i Podsekretarz Stanu). Analiza dotyczyła aktualnego stanu prawnego i ekonomicznego WPRP, konsolidacji przemysłu obronnego, roli WPRP w systemie zabezpieczenia logistycznego SZ, ewentualnego przekazania nadzoru Ministrowi Skarbu Państwa oraz wariantów prywatyzacji WPRP. We wnioskach wskazano na zasadność przesunięcia wniesienia akcji WPRP do Bumar sp. z o.o. o 2-3 lata.

MON sporządziło przewidziane w Strategii 2012 „*Analizy techniczno-organizacyjnych i ekonomiczne*”. Tematyka oraz zakres tego dokumentu zostały w 2008 r. uzgodnione z MG oraz MSP. Wykonanie analiz było przewidywane do końca 2008 r. i uwarunkowane było m.in. terminami opracowania: PMG na lata 2009-2018 (określenie zadań dla podmiotów), planów modernizacji technicznej SZ RP na lata 2009-2010 oraz 2009-2018 (poziom zamówień w poszczególnych podmiotach), strategii rozwoju poszczególnych spółek oraz uzyskania stanowisk i uzgodnień wewnątrzresortowych w odniesieniu do potrzeb SZ RP. Analizy te, dotyczące WPRP objętych Strategią 2012, z wyjątkiem SMW S.A., Minister Obrony Narodowej przekazał Ministrowi Skarbu Państwa 23 grudnia 2009 r. W analizach techniczno-organizacyjnych i ekonomicznych wskazano warianty trybu przekształceń własnościowych WPRP.

MON prowadziło analizy stanu realizacji przedsięwzięć przypisanych MON w Strategii 2012 dla potrzeb corocznych przesyłanych do MG do uzgodnień międzyresortowych sprawozdań. Sekretarz Stanu w MON wyjaśnił, że oprócz ww. informacji przesyłanych do MG, w tym zakresie „*innych analiz w Departamencie Polityki Zbrojeniowej (...) nie wykonywano*”. MON nie analizowało przyczyn niepowodzenia wcześniejszych planów konsolidacji spółek ppo, zakładanych m.in. w Strategii 2005 i Strategii 2012, w tym w ramach Grupy BUMAR, oraz nie sporządziło odrębnej analizy sytuacji przed przyjęciem i prezentowaniem koncepcji zmierzającej do konsolidacji spółek ppo w drodze utworzenia nowego podmiotu (PGZ). W MON wyjaśniono, że organem administracji rządowej odpowiedzialnym za przygotowanie, a następnie monitorowanie realizacji kolejnych strategii / programów konsolidacji podmiotów sektora obronnego był Minister Gospodarki. Z kolei zgodnie z polskim porządkiem prawnym kompetencyjnie odpowiedzialnym za realizację procesu konsolidacji podmiotów z udziałem Skarbu Państwa był i jest

Minister Skarbu Państwa. Do jego kompetencji należał też nadzór nad Grupą BUMAR (PHO). Ponadto wcześniejsze niż Strategia 2012 dokumenty programowe nie przewidywały objęcia WPRP konsolidacją przemysłu obronnego.

Sekretarz Stanu w MON wyjaśnił, że MON nie zlecał wykonania analiz czy utworzenie nowej spółki (PGZ) zapewni sprawną realizację celów konsolidacji ppo i czy tak się stanie, mimo uprzednich niepowodzeń, bowiem do 16 listopada 2015 r. uprawnienia nadzoru wobec Bumar sp. z o.o., a następnie wobec PGZ S.A. należały do wyłącznych kompetencji Ministra Skarbu Państwa (w resorcie ON przyjęto, że MSP wykonało takie pogłębione analizy), który prezentował pogląd, że za konsolidacją przemysłu obronnego przemawiają trendy światowe, w tym także w ramach UE, i że konsolidacja stała się koniecznością wobec wyzwań konkurencji na wspólnym rynku wyrobów obronnych, w szczególności po implementacji do polskiego porządku prawnego tzw. dyrektywy obronnej UE. W minionych latach nie było zgody politycznej na pozostawienie WPRP w nadzorze MON, działających poza grupą kapitałową. Dodatkowym czynnikiem przemawiającym za konsolidacją było wsparcie udzielone przez Ministra Skarbu Państwa w ramach umowy z 2 września 2011 r. z Bumar sp. z o.o. (PHO sp. z o.o.) w wysokości 378,5 mln zł, umożliwiające spółkom zależnym rozwój zdolności techniczno-produkcyjnych.

DPZ opracował dla PSUM materiał „Konsolidacja przemysłu obronnego” (z 18 września 2013 r.) zawierający m.in. opis prowadzonych działań, generalne założenia utworzenia Polskiej Grupy Zbrojeniowej oraz dodatkowe rekomendacje.

Zapewnienie spójności ze Strategią rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022 oraz programem modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP

W opinii NIK zmiana koncepcji konsolidacji sektora przemysłu obronnego jest zgodna z zapisami *Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022*⁴³, a prowadzone działania mieszczą się w ramach zapisu w tej Strategii⁴⁴ stanowiącym, że głównym działaniem ma być efektywne wspieranie rozwoju sektora przemysłu obronnego prowadzone poprzez utworzenie skonsolidowanej struktury krajowego ppo oraz wzmocnienie wspomagających ją mechanizmów i instrumentów finansowych.

Sekretarz Stanu w MON wyjaśnił, że koncepcja konsolidacji przemysłu obronnego bazuje na podstawowych założeniach określonych w dokumentach rządowych, a zdolności techniczno-produkcyjne spółek tworzących grupę kapitałową i kierunki ich dalszego rozwoju są zgodne z wymaganiami operacyjnymi określonymi przez Sztab Generalny WP, Planem modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP na lata 2013-2022 oraz Programem mobilizacji gospodarki na lata 2013-2022. Potwierdzeniem powyższego są pozytywne opinie Biznesplanu PGZ oraz biznesplanów spółek realizujących programy uzbrojenia lub rozwoju zdolności techniczno-produkcyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 5;6, 9-87, 94-106, 1024-1025, 1093-1123)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W *Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022* w przypadku podsystemu wykonawczego „Obronność” wskazano m.in., że umacnianie zdolności państwa do obrony wymaga znacznego zaangażowania jego struktur gospodarczych, tworzących przemysłowy potencjał obronny

⁴³ Przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r.

⁴⁴ W ramach kierunku 2.4.2. Wzmacnianie przemysłowego potencjału obronnego.

i realizujących zadania gospodarczo-obronne. Struktury gospodarcze uczestniczą w realizacji przedsięwzięć z zakresu przygotowań obronnych państwa, wśród których jednym z zasadniczych obszarów (realizowanych z udziałem podmiotów gospodarczych) jest mobilizacja gospodarki (utrzymywanie mocy produkcyjnych i remontowych niezbędnych do realizacji zadań ujętych w *Programie Mobilizacji Gospodarki*).

Kontrola wykazała, że działania podejmowane przez Ministra Obrony Narodowej, a przede wszystkim przez obsługujący go merytorycznie w tym zakresie Departament Polityki Zbrojeniowej w MON (oraz Sztab Generalny WP), zmierzały najpierw do utrzymania *status quo* w zakresie władztwa Ministra Obrony Narodowej nad wojskowymi przedsięwzięciami remontowo–produkcyjnymi, a następnie do zapewnienia możliwości wpływu Ministra na ich sytuację, w tym szczególnych uprawnień MON do zgłaszania wiążącego sprzeciwu w odniesieniu do decyzji organów tych spółek oraz spółki konsolidującej sektor przemysłu obronnego. W ocenie NIK działania te, z punktu widzenia MON, były racjonalne i uzasadnione oraz oparte na dążeniu do zapewnienia logistycznego zabezpieczenia Sił Zbrojnych RP i utrzymania niezbędnego potencjału produkcyjno-remontowego na czas „P” i „W”. Było to zgodne z zadaniami Ministra Obrony Narodowej, interesem SZ RP i bezpieczeństwa państwa oraz ze wskazaniem *Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022* (struktury gospodarcze mają uczestniczyć w realizacji przedsięwzięć z zakresu przygotowań obronnych państwa, w tym mobilizacji gospodarki, tj. utrzymywaniu mocy produkcyjnych i remontowych niezbędnych do realizacji zadań ujętych w *Programie Mobilizacji Gospodarki*).

Wybór w zakresie konsolidacji przemysłu obronnego nowego rozwiązania (opartego na nowo utworzonej spółce PGZ S.A.), wychodzącego poza ustalenia Strategii 2012, był uzasadniany na gruncie zgłaszanych zastrzeżeń wobec dotychczasowej koncepcji konsolidacji ppo (tj. w Grupie BUMAR, potem PHO) oraz identyfikowanych zagrożeń i miał oparcie na długotrwałym (a nawet – w ocenie NIK - zbyt długotrwałym) dochodzeniu do tego rozwiązania w warunkach zmienności i oporu otoczenia ekonomicznego i prawnego, a przede wszystkim zetknięcia się różnych poglądów prezentowanych przez mających różne cele i zadania resorty: Obrony Narodowej i Skarbu Państwa.

Proces wypracowywania sposobu konsolidacji wsparty był przez działania analityczne, w tym MON, które jednak nie były wystarczające dla stworzenia jednoznacznego dokumentu programowego przyjętego przez Radę Ministrów.

3. Udział MON w procesie tworzenia i organizowania PGZ

3.1. Harmonogram utworzenia PGZ i wniesienia WPRP

Opis stanu faktycznego

Wstępny harmonogram istotnych działań zmierzających do utworzenia nowej spółki i jej grupy spółek przekazany z MSP⁴⁵ do MON (PSUM, DPZ) w prezentacji z 23 sierpnia 2013 r. „Konsolidacja przemysłu obronnego na bazie nowej spółki Skarbu Państwa”, w której określono główne działania konsolidacyjne sektora obronnego na bazie nowo utworzonej spółki (pod nazwą „Polski Koncern Obrony S.A.”) oraz wstępny harmonogram tego procesu.

W I etapie przewidziano: utworzenie przez Skarb Państwa nowej spółki Polski Koncern Obrony S.A. (PKO S.A.) z kapitałem założycielskim 250 tys. zł, a następnie wniesienie przez Skarb Państwa akcji spółek: HSW S.A. i OBR CTM

⁴⁵ Według wyjaśnień Sekretarza Stanu w MON wstępny harmonogram istotnych działań (w prezentacji) został opracowany przez PHO sp. z o.o., uzgodniony w MSP i przekazany do MON.

S.A. (nadzór MSP) oraz akcji 11-tu WPRP (nadzór MON) na podwyższenie kapitału zakładowego PKO S.A., wniesienie przez PHO sp. z o.o. na podwyższenie kapitału zakładowego PKO S.A. akcji/udziałów wybranych spółek zależnych. Harmonogram określał terminy (daty), do których miały być zrealizowane kolejne czynności prawne i tak np. w przypadku tworzonej nowej spółki od 10 września 2013 r. (opracowanie statutu spółki oraz pozostałych dokumentów związanych z powołaniem nowej spółki) do 4 października 2013 r. (rejestracja nowej spółki w KRS), w przypadku 10-ciu WPRP (z wyłączeniem WZU S.A. w Grudziądzu) od września 2013 r. (uruchomienie procedury oszacowania wartości spółek) do 31 grudnia 2013 r. (rejestracja podwyższonego kapitału nowej spółki w KRS), w przypadku WZU S.A. w Grudziądzu od 2 września 2013 r. (uruchomienie procedury oszacowania wartości spółki) do 31 maja 2014 r. (rejestracja podwyższonego kapitału nowej spółki w KRS).

Sekretarz Stanu w MON wyjaśnił, że zważywszy na fakt dostarczenia prezentacji do DPZ MON dopiero 27 września 2013 r., przyjęte w tej prezentacji terminy w ramach harmonogramu były mało realne.

Dyrektor DPZ wyjaśnił, że DPZ nie posiada informacji o oficjalnym uzgodnieniu tego dokumentu z resortem ON.

(dowód: akta kontroli str. 75-945, 1024-1025, 2712-2735)

3.2. Działania MON w celu utworzenia PGZ i wniesienia WPRP oraz zgodność ich z harmonogramem

Rozpoczęcie formalnego procesu konsolidacji ppo było uwarunkowane:

- a) przyjęciem statutu spółki,
- b) wyceną wartości akcji/udziałów wnoszonych spółek,
- c) zgodą RM na zbycie posiadanych przez SP akcji spółek przemysłu obronnego w trybie innym niż publiczny (poprzez wniesienie na podwyższenie kapitału zakładowego PGZ S.A.),
- d) decyzją Prezesa UOKiK wyrażającą zgodę na dokonanie koncentracji,
- e) opinią biegłego rewidenta wyznaczonego przez sąd rejestrowy w zakresie wartości godziwej wkładów niepieniężnych akcji wnoszonych do PGZ S.A.,
- f) podjęciem uchwały o podwyższeniu kapitału zakładowego PGZ S.A. poprzez wniesienie w formie aportu akcji spółek obronnych.

Statut PGZ

W ww. wstępnym harmonogramie zaplanowano, że opracowanie m.in. statutu spółki i jego uzgodnienie wewnętrzne odbędą się odpowiednio: do 10 i do 13 września 2013 r.

26 listopada 2013 r. do DPZ MON przekazany został uzgodniony projekt statutu spółki (z pieczętką MSP; 2 miesiące po terminie określonym w harmonogramie).

9 września 2013 r. z MSP wpłynął pierwszy projekt Aktu zawiązania spółki akcyjnej (proponowana nazwa: PKO S.A.), będący standardowym projektem statutu spółki akcyjnej, nieuwzględniającym podstawowego celu jej działalności oraz uprawnień Ministra Obrony Narodowej. 12 września 2013 r., po dyskusji w DPZ i z PSUM, przygotowano i przesłano do MSP projekt Aktu zawiązania spółki zawierający propozycje MON. Zagadnienia szczegółowe do projektu statutu nowej spółki były przedmiotem propozycji i uzgodnień pomiędzy MSP i MON. Do tych zagadnień należały m.in.:

- propozycja nazwy spółki,

Pierwotna propozycja MSP: Polski Koncern Obrony S.A., propozycja MON (z 12 września 2013 r.): Narodowy Koncern Przemysłu Obronnego „CHROBRY” S.A.⁴⁶ 18 i 19 września 2013 r. wymieniono z MSP kolejny projekt Aktu zawiązania spółki, w tym m.in. została ostatecznie ustalona nazwa spółki na Polska Grupa Zbrojeniowa S.A. Zgodnie z informacją przekazaną przez Prezesa Rady Ministrów na konferencji prasowej w Wojskowych Zakładach Mechanicznych S.A. w Siemianowicach Śląskich (16 września 2013 r.). MSP i MON uznały (20 września 2013 r.), że nazwa ta nie budzi zastrzeżeń⁴⁷.

- propozycja siedziby spółki,

W pierwszej (z 9 września 2013 r.) wersji projektu statutu MSP nie podało miejsca siedziby. W odpowiedzi pierwotna propozycja MON była Warszawa. W projekcie z 20 września 2013 r. siedzibą pozostaje Warszawa (MSP i MON uzgodniły, że określenie siedziby spółki pozostawiają do decyzji ministrów; MSP i MON wskazują, że spółka powinna mieć siedzibę w Warszawie – wskazanie konkretnego miejsca w Warszawie, do decyzji ministrów⁴⁸). Jednak, jak zapisano w notatce DPZ dla PSUM (26 listopada 2013 r.), w stosunku do uzgodnionego w dniach 19-20 listopada 2013 r. projektu statutu, w projekcie z 22 listopada 2013 r. MSP dokonało zmiany zapisu zmieniając siedzibę spółki na Radom. Taki zapis został przyjęty ostatecznie w statucie.

Ówczesny Minister Obrony Narodowej p. Tomasz Siemoniak w związku z pytaniem kontrolera kto i dlaczego postanowił, że siedziba nowo tworzonej spółki PGZ S.A. ma zostać ulokowana w Radomiu, wyjaśnił (14 sierpnia 2016 r.), że *„decyzję o lokalizacji siedziby spółki w Radomiu podjął minister skarbu państwa. W uzasadnieniu wskazywał na zamiar wzmocnienia tego historycznego ośrodka polskiego przemysłu obronnego oraz tradycję Centralnego Okręgu Przemysłowego. Decyzje te nie budziły zastrzeżeń w MON.”*

- wskazanie głównego celu działalności spółki i przedmiotu działalności,

W pierwszej wersji projektu statutu MSP nie podało przedmiotu działalności spółki. W odpowiedzi pierwotną propozycją MON było *„głównym celem działalności Spółki jest zaspokajanie potrzeb bezpieczeństwa i obronności państwa (...)”*. 18 i 19 września 2013 r. wymieniono z MSP kolejny projekt Aktu zawiązania spółki, w tym m.in. MSP określił przedmiot działalności spółki. 20 września 2013 r.: propozycja przedmiotu działania (wg Polskiej Klasyfikacji Działalności⁴⁹) przedstawiona przez MSP nie budziła zastrzeżeń MON. Te zapisy zostały przyjęte w ostatecznej wersji statutu.

- uprawnienie MON: wymóg uzyskania zgody na zmianę przedmiotu działalności spółki (§ 4 ust. 4),

Pierwotna propozycja MSP: *„Do czasu, gdy Spółka zaliczona będzie do podmiotów przemysłowego potencjału obronnego oraz przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym na podstawie odrębnych przepisów, zmiana przedmiotu działalności Spółki w zakresie związanym z obronnością państwa nie może być dokonana bez zgody Ministra Obrony Narodowej.”* Propozycja została przyjęta w ostatecznej wersji statutu.

⁴⁶ MON zaproponował inną nazwę jako nazwę roboczą z uwagi na fakt, że skrót PKO S.A. jest zarezerwowany dla banków: PeKaO S.A. i PKO BP S.A.

⁴⁷ Choć w komentarzu MON wątpliwości budzi w nazwie wyraz „Zbrojeniowa” – NATO i Polska w doktrynie obronnej preferuje obronę, a nie charakter zaczepny, tj. zbrojenia.

⁴⁸ Siedziba w jednym z warszawskich WPRP lub w Bumar Elektronika (ul. Poligonowa).

⁴⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) (Dz. U. Nr 251, poz. 1885, ze zm.).

- wysokość (pierwszego) kapitału zakładowego,

W pierwszej (z 9 września 2013 r.) wersji projektu statutu MSP nie podało wysokości kapitału⁵⁰, w odpowiedzi - pierwotna propozycja MON: kapitał zakładowy spółki wynosi 1.000.000 zł, a kwota wpłacona przed zarejestrowaniem spółki na pokrycie kapitału zakładowego wynosi 250.000 zł⁵¹. W ocenie DPZ kapitał zakładowy w wysokości 250 tys. zł byłby zbyt niski do pokrycia kosztów funkcjonowania spółki⁵² przed uzyskaniem pierwszych przychodów, np. dywidendy od spółek zależnych (lipiec-sierpień 2014). Od 20 września 2013 r. w projekcie dokonano zmiany: zmieniono (MSP) wysokość kapitału zakładowego na 250 tys. zł⁵³. Następnie po informacji z MSP z 20 listopada 2013 r., że MSP wpłaci 200 tys. zł (a nie 250 tys. zł) na kapitał zakładowy PGZ. MSP zdając sobie sprawę ze zbyt niskiego poziomu kapitału zakładowego podjęło rozmowy z ARP S.A., która miała dokapitalizować PGZ w zamian za akcje w podwyższonym kapitale. W ostatecznej wersji statutu została wprowadzona korekta wpłaconego kapitału zakładowego z 250 tys. zł na 200 tys. zł.

- uprzywilejowanie akcji Skarbu Państwa (§ 5 ust. 4),

MON zaproponowało uzupełnienie projektu statutu o zapis: „*Akcje serii A [akcje „pierwotnego” - tj. przed wniesieniem innych spółek - kapitału założycielskiego] są akcjami uprzywilejowanymi w zakresie prawa głosu.*” Ustanowienie uprzywilejowania akcji serii A (kapitał założycielski) oznaczać miało, że przy emisji nowych akcji miały one przewagę na WZA podczas głosowania uchwał. W projekcie z 20 września 2013 r. wykreślono ten zapis. Uznano, że po dokapitalizowaniu (wniesieniu akcji) udział akcji założycielskich (seria A) będzie znikomy i dostosowano zapis w ust. 2 § 37⁵⁴. W ostatecznej wersji statutu nie ma zapisu w tym zakresie.

- zakaz zamiany akcji imiennych na akcje na okaziciela (§ 7),

Pierwotnie MSP przedstawiło propozycję w brzmieniu: „*Akcje imienne Spółki nie mogą być zamieniane na akcje na okaziciela, do czasu zbycia tych akcji osobom trzecim lub ich wprowadzenia do obrotu na rynku regulowanym.*” W odpowiedzi MON przedstawiło propozycję w brzmieniu: „*Akcje imienne Spółki nie mogą być zamieniane na akcje na okaziciela.*” (zgodnie z poglądem DPZ MON, że nie jest wskazane kierowanie akcji na Giełdę Papierów Wartościowych lub sprzedaż akcji osobom trzecim).

- zmiany w § 11 przyznające uprawnienia w zakresie informowania i przekazywania określonych dokumentów,

W pierwotnej propozycji MON doprecyzowało i rozszerzyło uprawnienia akcjonariusza w zakresie m.in. informowania. Propozycję przyjęto w ostatecznej wersji statutu.

⁵⁰ Mimo że w ww. prezentacji z 23 sierpnia 2013 r. „Konsolidacja przemysłu obronnego na bazie nowej spółki Skarbu Państwa” projektowano kapitał założycielski w wysokości 250 tys. zł.

⁵¹ Zgodnie z art. 309 § 4 ustawy z dnia 15 września 2000 r. - Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1030, ze zm.) – wkład pieniężny na kapitał zakładowy przed zarejestrowaniem spółki co najmniej w jednej czwartej jego wysokości. Według informacji MSP w budżecie MSP przewidziano na ten cel kwotę 250 tys. zł.

⁵² DPZ oszacował koszty (wynagrodzeń, organów spółki i np. 10 pracowników), wynajęcie nieruchomości, wyposażenie biura spółki, w tym system informatyczny, koncesja, szkolenia itp., koszty sądowe i administracyjne (KRS, NIP, REGON, notariusz), koszty wniesienia spółek (WPRP + HSW + OBR CTM) - łącznie koszty w okresie 12.2013 - 08.2014: ok. 3 mln zł.

⁵³ MSP poinformowało MON, że nie jest w stanie wydzielić większych środków i uznaje racje MON o zbyt niskim kapitale na pokrycie kosztów w początkowym okresie działania spółki.

⁵⁴ Nowe brzmienie: „Jedna akcja daje jeden głos na Walnym Zgromadzeniu.”

- wprowadzenie § 11a oraz dodanie przepisów w § 16, § 17, § 23 ust. 5 oraz § 41 ust. 6, zgodnie z którymi MON musi wyrazić zgodę (tzw. pozytywną opinię) na dokonanie przez organy spółki (zarząd, radę nadzorczą, walne zgromadzenie) wyspecyfikowanych czynności prawnych,

Wymienione, zaproponowane przez MON zmiany dotyczyły wyspecyfikowanych w statucie czynności prawnych, w tym: rozwiązania lub likwidacji spółki; przeniesienia siedziby spółki za granicę; zmiany przedmiotu działalności spółki; zbycia albo wydzierżawienia składników majątkowych, przedsiębiorstwa lub jego zorganizowanej części albo rozporządzenia akcjami/udziałami oraz ustanowienia na nich ograniczonego prawa rzeczowego; zmiany przeznaczenia lub zaniechanie eksploatacji składnika mienia spółki^{55 56}. MON przedstawił tę propozycję w związku z brakiem możliwości uzyskania przez MON, w przypadku wniesienia WPRP do Grupy BUMAR, gwarancji ustawowych w zakresie szczególnych uprawnień do zgłaszania wiążącego sprzeciwu w odniesieniu do decyzji organów Bumar sp. z o.o. naruszających zakres zadań wykonywanych przez WPRP na rzecz SZ RP⁵⁷. W projekcie z 9 października 2013 r. MSP zaproponowało usunięcie niektórych uprawnień określonych w § 11a i wstawienie ich do statutów WPRP (pozbawienie niektórych uprawnień MON w PGZ S.A. w zakresie wyrażania zgody na dokonanie przez organy spółki niektórych czynności prawnych). MON podtrzymało wcześniejszą swoją propozycję. Zapisy przyjęto w ostatecznej wersji statutu.

- dodanie ust. 3 i 4 w § 16 – wymóg uzyskania pozytywnej opinii MON przed przyjęciem strategicznych planów wieloletnich,

Zmiany te zaproponowało MON w swej pierwotnej propozycji⁵⁸ w celu zapewnienia zgodności z programami uzbrojenia, programami modernizacji technicznej SZ RP, programem rozwoju SZ RP oraz harmonizacji kierunków rozwoju spółek. Ostatecznie przyjęto zapis w statucie: „*Przyjęcie strategicznych planów wieloletnich wymaga uzyskania pozytywnej opinii Ministra Obrony Narodowej*”.

- dodanie ust. 1a w § 18, co oznacza, że członek zarządu spółki pełniłby swoją funkcję w zarządzie łącznie z obowiązkami dyrektora w przedsiębiorstwie spółki (ograniczenie ilości stanowisk, a tym samym obniżenie sumarycznych środków na wynagrodzenia),

Zmiany te zaproponowało MON w swej pierwotnej propozycji. MSP zgłosiło (20 września 2013 r.) wątpliwości (rozbieżności między MSP a MON) dotyczące zasadności: łączenia funkcji członka zarządu z obowiązkami osoby funkcyjnej w przedsiębiorstwie spółki oraz wątpliwość dotyczącą zasadności wymogu posiadania przez członka zarządu stażu pracy (doświadczenia zawodowego) zgodnego z obowiązkami, jakie będzie wykonywał w przedsiębiorstwie spółki (propozycja MON w ust. 3 w § 18). MON podtrzymało wcześniejszą swoją propozycję dotyczącą wykształcenia i stażu pracy członka zarządu. W ostatecznej wersji statutu nie ma zapisu w tym zakresie.

⁵⁵ Jeżeli wykonanie takiej czynności stanowiłoby rzeczywiste zagrożenie dla poprawnej realizacji zadań wykonywanych na rzecz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

⁵⁶ W projekcie z 20 września 2013 r. zmodyfikowano § 11a, ograniczając zakres czynności prawnych tylko do składników majątkowych wykorzystywanych do realizacji zadań na rzecz obronności państwa.

⁵⁷ Próby MON przeprowadzenia zmian przepisów ustawowych w tym zakresie prowadzone w latach 2005-2010 zostały ostatecznie zatrzymane w związku ze zaskarżeniem przez Komisję Europejską do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości ustawy z dnia 3 czerwca 2005 r. o szczególnych uprawnieniach Skarbu Państwa (...), do zmian której zamierzało doprowadzić MON.

⁵⁸ W projekcie z 20 września 2013 r. w § 16 zrezygnowano z ust. 4, bowiem stanowiłby powtórzenie uprawnień MON zawartych w § 11a.

- zaproponowano zmianę ust. 3 w § 19, zgodnie z którą MON uzyskaloby prawo opiniowania kandydatów na członków zarządu,

MON w swej pierwotnej propozycji zaproponowało, aby zarząd składał się z 1 do 5 osób (liczbę członków zarządu określa organ powołujący zarząd). Wcześniej MSP nie określiło liczby członków zarządu. MON zaproponowało, aby powołanie dwóch członków zarządu w zarządzie liczącym do trzech członków lub trzech członków zarządu w zarządzie liczącym pięciu członków wymagało uzyskania przez radę nadzorczą pozytywnej opinii Ministra Obrony Narodowej. Jednak MON po wewnętrznych uzgodnieniach zaproponowało (w projekcie z 19 września 2013 r.) nowe brzmienie ust. 3 w § 19: „*Powołanie każdego członka Zarządu wymaga uzyskania przez Radę Nadzorczą pozytywnej opinii Ministra Obrony Narodowej*”. MSP zakwestionowało (20 września 2013 r.) zasadność uzyskiwania pozytywnej opinii MON wobec wszystkich członków zarządu i (MON, poza zapisami statutu, proponowało postępowanie 2-etapowe kwalifikacyjne – (etap 1) wstępna kwalifikacja kandydatów i (etap 2) rada nadzorcza kieruje zapytania do: 1) służb ochrony państwa – do rozstrzygnięcia przez MON i MSP, czy zapytanie kierować do ABW czy SKW – o istnienie lub brak przeciwwskazań do pełnienia funkcji członka zarządu, 2) Ministra Obrony Narodowej - o wydanie opinii o kandydatach. W propozycji MSP brak opinii MON w okresie 1 miesiąca uznany byłby za wydanie opinii pozytywnej. Wobec tych kontrowersji, PSUM (w piśmie z 9 października 2013 r. do Podsekretarza Stanu w MSP) zaproponował, aby wymagało uzyskania przez radę nadzorczą pozytywnej oceny Ministra Obrony Narodowej powołanie: jednego członka zarządu – w zarządzie liczącym dwóch lub trzech członków albo dwóch członków w zarządzie liczącym czterech lub pięciu członków. Zapis w tym zakresie przyjęto w ostatecznej wersji statutu, ale w brzmieniu zmodyfikowanym w stosunku do propozycji MON.

- zaproponowano zmianę ust. 1 w § 26, zgodnie z którą MON uzyskałaby prawo rekomendacji kandydatów na członków rady nadzorczej,

MON w swej pierwotnej propozycji zaproponowało, aby rada nadzorcza składa się z 4 do 9 członków, powoływanych przez walne zgromadzenie, przy czym: dwóch członków rady nadzorczej w radzie nadzorczej liczącej czterech lub pięciu członków; trzech członków rady nadzorczej w radzie nadzorczej liczącej siedmiu lub ośmiu członków; czterech członków rady nadzorczej w radzie nadzorczej liczącej dziewięciu członków wymaga uzyskania pozytywnej opinii i rekomendacji Ministra Obrony Narodowej. Jednak MON po wewnętrznych uzgodnieniach zaproponowało (w projekcie z 19 września 2013 r.) nowe brzmienie ust. 1 w § 26: „*Rada Nadzorcza składa się od 4 (czterech) do 9 (dziewięciu) członków, powoływanych przez Walne Zgromadzenie, przy czym każdy członek Rady Nadzorczej wymaga uzyskania pozytywnej opinii i rekomendacji Ministra Obrony Narodowej*”. Po uzgodnieniach MSP i MON (20 września 2013 r.) uzgodniono (i zapisano w projekcie statutu) liczbę członków rady nadzorczej na od 3 do 5, ale powstała rozbieżność: MSP zakwestionowało zasadność uzyskiwania pozytywnej opinii MON wobec wszystkich członków rady nadzorczej. Wobec tych kontrowersji, PSUM (w piśmie z 9 października 2013 r. do Podsekretarza Stanu w MSP) zaproponował, aby wymagało uzyskania przez walne zgromadzenie pozytywnej oceny i rekomendacji Ministra Obrony Narodowej powołanie dwóch członków rady nadzorczej. Zapis w zakresie opiniowania kandydatów na członków rady nadzorczej przyjęto w ostatecznej wersji statutu, ale w brzmieniu zmodyfikowanym w stosunku do propozycji MON.

W projekcie aktu założycielskiego (część wstępna do statutu) MSP optowało za ustaleniem pierwszych składów: zarządu (3 osoby) i rady nadzorczej (3 osoby).

Zdaniem MON skład pierwszej rady nadzorczej i zarządu powinien być uzgodniony z Ministrem Obrony Narodowej w ramach jego statutowych uprawnień. Jednak, jak zapisano w notatce DPZ dla PSUM (26 listopada 2013 r.), w stosunku do uzgodnionego w dniach 19-20 listopada 2013 r. projektu statutu, w projekcie z 22 listopada 2013 r. MSP dokonało zmiany zapisów: 1) w akcie zawiązania spółki akcyjnej: w § 4 ust. 1 - skład pierwszej rady nadzorczej zmniejszono do 2 osób (było: 3), w § 4 ust. 2 - skład pierwszego zarządu zwiększono do 4 osób (było: 3); 2) w statucie: w § 18 ust. 2 - pierwsza kadencja zarządu trwa 3 lata (było: 2). W opinii MON, wobec braku wskazania w Akcie zawiązania spółki 3 członków rady nadzorczej, po zarejestrowaniu spółki wystąpi konieczność wdrożenia postępowania kwalifikacyjnego (publicznego) w celu wyłonienia kandydata na wakujące stanowisko w radzie – zgodnie z § 26 ust. 1 statutu spółki jej rada nadzorcza winna liczyć 3 do 5 członków.

- konieczność sformułowania warunków, po spełnieniu których uprawnienia do ustalenia wynagrodzenia członków zarządu (w tym prezesa) w formule kontraktu menedżerskiego wykonywać będzie rada nadzorcza - § 20 ust. 2, § 23 ust. 3 pkt 8 i § 41 ust. 2 pkt 3,

Propozycja MON - MSP kategorycznie sprzeciwiała się wprowadzeniu tego zapisu. W ostatecznej wersji statutu uregulowanie kwestii ustalenia zasad wynagradzania oraz wysokości wynagrodzenia pozostawiono walnemu zgromadzeniu w uchwale.

Zawiązanie nowej spółki, powołanie Rady Nadzorczej i Zarządu

W ww. harmonogramie zaplanowano, że zawiązanie nowej spółki (podpisanie statutu przez założycieli), w tym powołanie Rady Nadzorczej i Zarządu, odbędzie się do 25 września 2013 r.

26 listopada 2013 r. MSP przekazało projekt aktu notarialnego Aktu zawiązania spółki. Uzgodnienie nazwisk członków pierwszego zarządu (skład 2-osobowy) oraz pierwszej rady nadzorczej (skład 4-osobowy) nastąpiło w trybie roboczym pomiędzy PSUM i Sekretarzem Stanu w MSP. Akt notarialny Aktu zawiązania spółki, w tym statut spółki (tj. Polskiej Grupy Zbrojeniowej S.A., PGZ S.A.), został przyjęty i podpisany 26 listopada 2013 r., tj. około 2 miesięcy po terminie określonym w harmonogramie. Spółka została zarejestrowana 5 grudnia 2013 r.

Statuty spółek WPRP

Sekretarz Stanu w MON wyjaśnił, że wobec faktu przyznania uprawnień właścicielskich Ministrowi Skarbu Państwa oraz zamiaru wniesienia akcji WPRP, które były w nadzorze właścicielskim Ministra Obrony Narodowej, do PGZ S.A., oczywistymi stały się starania Ministra ON o przyznanie szczególnych uprawnień w sferze imperium (administracyjnych) wobec PGZ S.A. i podjęcie prac nad propozycjami zmian statutów WPRP. Zmiana statutów WPRP musiała uwzględniać sytuację prawną sprzed i po wniesieniu ich akcji do PGZ S.A. – wymóg zachowania zgodności z ustawą - Kodeks spółek handlowych, by sąd rejestrowy nie zakwestionował ich poprawności prawnej. Równolegle przygotowywano propozycje do projektu umowy dotyczące wniesienia akcji WPRP do PGZ S.A. zawieranej pomiędzy Ministrem Skarbu Państwa a Zarządem PGZ S.A.

11 kwietnia 2014 r. Dyrektor DPZ zaprosił prezesów zarządów WPRP, na którym przedstawiono i przedyskutowano założenia zmian w statutach WPRP (projekty statutów wszystkich WPRP są tożsame w zakresie merytorycznym) – bazując na podstawowych rozstrzygnięciach zawartych w statucie PGZ S.A. Projektowane zmiany statutów WPRP w zakresie uprawnień Ministra Obrony Narodowej były zbieżne z zapisami w statucie PGZ S.A. 14 kwietnia 2014 r. do WPRP przesłano

projekty tekstów jednolitych statutów ze wskazaniem propozycji zmian w 14 paragrafach. Po wprowadzeniu korekt, kolejny projekt statutu przesłano do WPRP oraz do uzgodnień z MSP, a także odbyto szereg spotkań roboczych przedstawicieli MON i PGZ S.A. z udziałem MSP. 7 maja 2014 r. Sekretarz Stanu w MSP zakwestionował tak szeroką nowelizację statutów WPRP, proponując ograniczenie zmian do uprawnień MON w przepisach 5 paragrafów. 10 maja 2014 r. DPZ przekazał Sekretarzowi Stanu w MON propozycję zapisów § 16 i § 38 kwestionowanych przez MSP na spotkanie obu Sekretarzy Stanu – ograniczenie, ale nie pozbawienie MON uprawnień. W dekretacji Sekretarz Stanu w MON wskazał uzgodnienie treści § 16 (obowiązki informacyjne) oraz odstąpienie od uprawnień MON zawartych w § 38 ust. 2 (opinia i rekomendacja członka rady nadzorczej). 20 maja 2014 r. projekt tekstu jednolitego statutu został ostatecznie uzgodniony z PGZ S.A. i MSP. Stanowił on podstawę sporządzenia notatki – akceptacji Sekretarza Stanu w MON – na walne zgromadzenia WPRP przeprowadzone 21 maja 2014 r. dokonujące zmian w statutach WPRP. Do notatki dołączone zostały projekty porządku obrad NWZ (odrębne dla każdego WPRP) uzgodnione z notariuszem. 21 maja 2014 r. Sekretarz Stanu w obecności notariusza przeprowadził nadzwyczajne walne zgromadzenia 11 WPRP przyjmujące nowe jednolite teksty statutów.

Wobec wygaśnięcia mandatów członków rad nadzorczych WPRP z dniem odbycia zwyczajnych walnych zgromadzeń za 2013 r., uzgodniono z PGZ S.A. zmiany w składach rad nadzorczych następczej kadencji.

Wycena WPRP

W harmonogramie zaplanowano, że uruchomienie procedury aktualizacji oszacowania wartości 10 z 11 WPRP (bez WZU S.A. w Grudziądzu) oraz procedury oszacowania wartości WZU S.A. odbędzie się do 2 września 2013 r. Ich sporządzenie i odbiór przez MSP w przypadku 10 WPRP – do 10 października 2013 r., a w przypadku WZU S.A. – do 31 grudnia 2013 r.

Na spotkaniu w MSP (26 sierpnia 2013 r.) przedstawiciel DPZ zgłosił propozycję włączenia przedstawiciela MON do składu komisji ds. odbioru analiz powoływanej przez MSP. Na wniosek PSUM, Dyrektor Departamentu Analiz MSP włączył do składów komisji ds. odbioru analiz 3 przedstawicieli DPZ w zakresie odbioru „aktualizacji oszacowania wartości spółek” w zakresie oszacowania wartości 11 WPRP oraz OBR CTM S.A. Do oszacowań wartości spółek zostały zgłoszone uwagi, które zostały omówione z doradcami prywatyzacyjnymi wyłonionymi przez MSP i stanowiły podstawę do weryfikacji wycen wykonanych metodami: majątkową i dochodową. Przyjęte wyceny stanowiły podstawę zapisów we wniosku z 19 grudnia 2013 r. MSP na Komitet Stały RM, a następnie na Radę Ministrów o wyrażenie przez Radę Ministrów zgody na inny niż publiczny tryb zbycia akcji w 12 spółkach poprzez wniesienie akcji należących do Skarbu Państwa w tych spółkach do spółki PGZ SA., w zamian za objęcie akcji w podwyższonym kapitale zakładowym tej spółki. Wniosek został pozytywnie zaopiniowany przez DPZ. Rada Ministrów na posiedzeniu 21 stycznia 2014 r. wyraziła zgodę na wniesienie akcji m.in. 11 WPRP do PGZ S.A.

Procedura wniesienia akcji WPRP (uchwały, umowa, rejestracja w KRS)

Sekretarz Stanu w MSP zwrócił się pismem polecającym przygotowanie odcinków zbiorowych akcji WPRP, które zostaną przekazane PGZ S.A. podczas podpisywania umowy wniesienia akcji. 20 marca 2014 r. Sekretarz Stanu w MON w piśmie do Sekretarza Stanu w MSP przedstawił propozycję zapisów do umowy wniesienia akcji WPRP do PGZ S.A. oraz sugestią dokonania zmian w statutach spółek innych

niż WPRP, na mocy przepisów których przyznane zostaną stosowne uprawnienia MON, analogiczne jak w statutach WPRP. Propozycja zapisów do umowy wniesienia, z nieznaczną modyfikacją, została uzgodniona z MSP w trybie roboczym i zamieszczona jako § 6 i § 7 umowy wniesienia. Sugestia nowelizacji statutow spółek innych niż WPRP została przez PGZ S.A. i MSP zaopiniowana negatywnie. Jednocześnie, 20 marca 2014 r., Sekretarz Stanu w MON nakazał prezesom zarządów WPRP przekazanie odcinków zbiorowych akcji we wskazanej ilości do Departamentu Mienia Skarbu Państwa MSP, obligując zarządy WPRP do dokonania weryfikacji osób uprawnionych do nieodpłatnego nabycia akcji (imienne wykazy tych osób zostały sporządzone do 6 miesięcy po dokonaniu komercjalizacji (art. 38 ust. 1 ukip).

Prezes UOKiK decyzją nr DKK-47/2014 z 15 kwietnia 2014 r. wydał zgodę na dokonanie koncentracji, poprzez przejęcie kontroli nad 12 spółkami, w tym 11 WPRP. 22 maja 2014 r. odbyło się Nadzwyczajne Walne Zgromadzenie PGZ S.A., na którym dokonano wniesienia akcji m.in. 11 WPRP. 29 maja 2014 r., w obecności Ministra Obrony Narodowej, pomiędzy MSP a PGZ S.A. zawarta została umowa wniesienia. 2 czerwca 2014 r. Dyrektor DPZ zwrócił się do Prezesa Zarządu PGZ S.A. o wskazanie adresu i terminów przekazania dokumentacji (w tym niejawniej) stanowiącej podstawę odbycia zwyczajnych walnych zgromadzeń (ZWZ) rozliczających działalność WPRP w 2013 r. Po wskazaniu miejsca (Warszawa) odbycia ZWZ i przesłaniu (12 czerwca 2014 r.) stosownych pism do WPRP informujących o wniesieniu akcji WPRP do PGZ S.A. oraz braku sprzeciwu MON do dokonania zmian w księgach akcyjnych, stworzone zostały podstawy prawne do odbycia ZWZ w ustawowo określonym terminie (do 30 czerwca 2014 r.).

Wyznaczony przez sąd biegły rewident skorygował wyceny wartości m.in. WPRP (przyjmując inną metodologię wycen niż doradcy prywatyzacyjni MSP). Powyższa opinia, wobec braku sprzeciwu PGZ S.A., stanowiła podstawę wniosku MSP o reasumpcję wniosku MSP z 9 stycznia 2014 r. skierowanego na Stały Komitet RM. 27 sierpnia 2014 r. DPZ zgłosił uwagi do ww. wniosku, które zostały uwzględnione. 28 sierpnia 2014 r. odbyło się Nadzwyczajne Walne Zgromadzenie PGZ S.A., które skorygowało uchwały NWZ PGZ S.A. z 22 maja 2014 r. (skutki zmiany wartości spółek, których akcje zostały wniesione do PGZ S.A.). 8 września 2014 r. Sąd rejestrowy dokonał rejestracji podwyższenia kapitału zakładowego PGZ S.A. oraz zmiany jej statutu.

(dowód: akta kontroli str. 75-945, 2710-2797)

3.3. Rekomendacje MON dotyczące tworzenia PGZ

W pozostałym zakresie MON proponowało:

1. W celu optymalizacji kosztów funkcjonowania spółki zarządzającej (PGZ) w okresie organizacji odstąpienie od powoływania zarządu i rady nadzorczej aktem założycielskim, jako czynników generujących zbędne koszty w początkowej fazie organizacji spółki. W tym okresie (przed zarejestrowaniem spółki w KRS) istniała możliwość kierowania spółką przez pełnomocnika wskazanego przez MSP, bez konieczności ustanowienia rady nadzorczej.
2. Rozważenie możliwości wskazania przez Ministra Obrony Narodowej zbędnej nieruchomości dla resortu ON na terenie Warszawy, wygaszenie zarządu trwałego w celu przekazania jej przez Skarb Państwa jako aport do spółki, co miałooby podnieść kapitał zakładowy oraz obniżyć koszty funkcjonowania spółki.

3. Rozważenie, w związku z niewystarczającą proponowaną wysokością kapitału zakładowego (250 tys. zł⁵⁹), aby MON (za zgodą MF i MSP) wyasygnowało kwotę ok. 3-5 mln zł ze środków, które nie zostaną wykorzystane na realizację zamówień w 2013 r. i przeznaczył je na kapitał zakładowy (art. 181 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶⁰).
4. Odstąpienie od propozycji MSP (propozycja oceniona negatywnie przez MON) w zakresie uprzywilejowania akcji jakie uzyska PHO sp. z o.o. w wyniku wniesienia akcji/udziałów ich spółek zależnych do PGZ S.A. (art. 353 § 1 Ksh – uprzywilejowanie nie więcej niż o połowę, tj. 1,5 dywidendy z akcji nieuprzywilejowanych), bowiem z zysku netto PHO sp. z o.o. uzyska środki (dywidenda) na pokrycie swoich strat (aktualnych i przyszłych). Zdaniem MON takie uprzywilejowanie nie powinno mieć miejsca, a wręcz w początkowym okresie wszystkie środki finansowe z zysku do podziału przeznaczać należałoby na rozwój spółek. 24 października 2013 r. Sekretarz Stanu w MSP poinformował, że podziela pogląd MON w tej sprawie. Problem, w opinii PSUM (8 listopada 2013 r.), należało rozstrzygnąć po zakończeniu wyceny WPRP i HSW S.A. oraz CTM S.A., których akcje miały być wniesione do PGZ, gdyż mogło się okazać, że PHO miało niewielki wpływ na działalność nowego koncernu. MON uznanie akcji należnych PHO jako tzw. „akcji niemych” oceniało negatywnie (ich przyznanie wiązało się z koniecznością przyznania PHO prawa do zwiększonej dywidendy i nieuzasadnionym drenażem dywidendy). Zdaniem MON mogło to skutkować protestami wierzycieli oraz udziałowców / akcjonariuszy PHO i jego spółek zależnych. Nie bez znaczenia – w opinii - było również zagrożenie ewentualnymi egzekucjami komorniczymi na rzecz wierzycieli (kontraktów dla Indii, Malezji, Iraku i Indonezji), które mogłyby skutkować niekontrolowaną sprzedażą aktywów spółek zależnych, których akcje były planowane do wniesienia do PGZ.
5. Odstąpienie od propozycji MSP (propozycja oceniona negatywnie przez MON) koncepcji konsolidacji i docelowej struktury organizacyjnej grupy kapitałowej, która przewidywała: porządkowanie struktury wewnętrznej grupy kapitałowej PGZ S.A. (utworzenie dywizji branżowych) z następujących powodów: 1) stworzona zostałaby pośrednia struktura zarządzająca, której funkcjonowanie utrudniłoby realizację programów uzbrojenia i programów modernizacji technicznej objętych porozumieniami (konsorcja, alianse strategiczne), 2) struktura pośrednia ograniczałaby uprawnienia MON w odniesieniu do spółek parterowych, w tym WPRP, 3) struktura pośrednia byłaby generatorem zbędnych dodatkowych kosztów, które (w ówczesnej sytuacji struktury przychodów) byłyby ponoszone przez budżet MON. 24 października 2013 r. Sekretarz Stanu w MSP poinformował, że podziela pogląd MON w tej sprawie.
6. PGZ S.A. powinna utworzyć: kapitał rezerwowy – na cele rozwojowe i proekologiczne, w tym pozyskanie (docelowo) własnej nieruchomości na siedzibę spółki dominującej – odpisy na ww. kapitał winny być sukcesywnie dokonywane z dywidend od spółek zależnych; kapitał zapasowy – na pokrycie ewentualnych strat (min. 1/3 kapitału zakładowego oraz na finansowanie bieżącej działalności).
7. Zapewnienie spójności statutu spółki dominującej z postanowieniami spółek zależnych, wobec których kompetencje walnych zgromadzeń wykonywał będzie zarząd spółki dominującej.

⁵⁹ Potem zmniejszony przez MSP do 200 tys. zł.

⁶⁰ Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.

8. Pożądanym byłoby włączenie przedstawicieli resortu ON w ocenę analiz oszacowania pozostałych (niebędących WPRP) spółek konsolidowanych w ramach PGZ (MSP nie widziało potrzeby uczestniczenia przedstawicieli MON w odbiorze analiz „przedprywatyzacyjnych” pozostałych spółek, w szczególności spółek zależnych PHO).
9. Rozważenie, w związku z prawem przysługującym pracownikom do nieodpłatnego nabycia do 15% akcji wnoszonej spółki⁶¹, rozwiązania zapewniającego wzrost wielkości udziałów wnoszonych do PGZ.

(dowód: akta kontroli str. 9-10, 76-945)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Kontrola wykazała, że Minister Obrony Narodowej prowadził działania w zakresie tworzenia nowej spółki mającej być podmiotem konsolidującym sektor przemysłu obronnego (PGZ S.A.) oraz tworzenia załączka Grupy PGZ w postaci wniesienia akcji WPRP, w zakresie wyznaczonym przez system regulacji prawnych i przewodnictwo - jako wiodącego - resortu Skarbu Państwa. Propozycje MON w zakresie zapisów statutów PGZ S.A. i WPRP zmierzały do zapewnienia Ministrowi Obrony Narodowej, w ramach nowego ustroju sektora, uprawnień dających możliwość, choćby w ograniczonym zakresie, wpływu na decyzje podejmowane w PGZ S.A. i WPRP. W pozostałym zakresie możliwość kształtowania ustroju sektora przez MON była ograniczona (MON brał udział pomocniczo w ocenie wyceny WPRP oraz wniesieniu ich akcji do PGZ S.A.).

W ocenie NIK, proces tworzenia PGZ S.A. i Grupy PGZ nie był oparty na zatwierdzonym opisie sposobu prowadzenia zmian i osiągnięcia celów konsolidacji, a wstępny harmonogram nie miał waloru obowiązującego dokumentu programowego, nie był uzgodniony z MON ani zatwierdzony przez Radę Ministrów. Prowadzone czynności prawne zwykle odbywały się po terminach określonych w tym harmonogramie.

W opinii NIK na ocenę początków tego przedsięwzięcia negatywnie wpływały: długotrwały przebieg procesów konsolidacji (mimo zrealizowania istotnych działań niezbędnych do utworzenia PGZ i wniesienia do niej WPRP), brak przygotowania programu oraz słabości nowo utworzonej spółki (zaledwie 200 tys. zł początkowego kapitału zakładowego z powodu niezapewnienia środków w budżecie państwa).

4. Wpływ powstania PGZ S.A. na modernizację SZ RP, stopień zaspokojenia potrzeb SZ RP oraz eksport

Opis stanu
faktycznego

4.1. Strategia działania PGZ i jej wdrożenie

W maju 2015 r., zgodnie z ustaleniami Sekretarzy Stanu: w MSP i MON, na wniosek Zarządu PGZ S.A. powołano zespół doradców wspierający opracowanie przez PGZ S.A. wieloletniego planu strategicznego Spółki (*Strategia Grupy Kapitałowej PGZ na lata 2015-2030*), w skład którego wszedł Dyrektor DPZ⁶². Wszystkie dokumenty, jakie zostały wytworzone przez PGZ S.A. oraz opinie zespołu doradców, oznaczone zostały jako „stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa” i w związku z tym nie były udostępnione do opiniowania pracownikom DPZ. Projekt *Strategii* był przedmiotem spotkania Zarządu PGZ S.A. z zespołem doradców i Radą Nadzorczą Spółki 10 sierpnia 2015 r., a następnie został przekazany do rąk

⁶¹ Prawo to może być zmienione na prawo do ekwiwalentu pieniężnego (I rata w wysokości minimum 20%; pozostała kwota w ciągu 5 lat).

⁶² 7 grudnia 2015 r. zwolniony z zajmowanego stanowiska i przeniesiony do rezerwy kadrowej.

własnych Dyrektora DPZ i po wykorzystaniu służbowym odesłany do PGZ S.A. W opinii MON z 31 sierpnia 2015 r. skierowanej do Rady Nadzorczej PGZ S.A. stwierdzono: *„Wyrażam przekonanie, że dalsze prace dotyczące uszczegółowienia przyjętej koncepcji i sposobu realizacji zadań będą konsultowane i na bieżąco przedstawiane Ministrowi Obrony Narodowej do oceny.”*

Dyrektor DPZ wyjaśnił, że w MON skupiono się na pracach mających przede wszystkim na celu wypracowanie i uzgodnienie statutu PGZ S.A. w taki sposób, aby możliwie na najwyższym poziomie były zabezpieczone interesy MON (logistyczne zabezpieczenie Sił Zbrojnych RP i utrzymanie niezbędnego potencjału produkcyjno-remontowego na czas „W”). Decyzje w zakresie harmonogramu utworzenia PGZ S.A. i dalszych przekształceń własnościowych przemysłu zbrojeniowego, tj. harmonogramu konsolidacji, znajdowały się w gestii MSP, natomiast kwestia przygotowania szczegółowej strategii działania planowanej do utworzenia spółki znajdowała się w obszarze odpowiedzialności zarządu Spółki.

Dostrzegając nieprawidłowości w dotychczasowym funkcjonowaniu grupy kapitałowej PGZ i jej lidera PGZ S.A., obecny Minister Obrony Narodowej – po objęciu funkcji - polecił nowym organom Spółki zintensyfikowanie działań „naprawczych”. Efektem tych działań był m.in. projekt *Aktualizacji Strategii Grupy Kapitałowej PGZ na lata 2015-2030* pozytywnie zarekomendowany 25 maja 2016 r. przez Sekretarza Stanu w MON Radzie Nadzorczej PGZ S.A.

(dowód: akta kontroli str. 2712-2735)

4.2. Wpływ powstania PGZ na zaspokajanie potrzeb SZ RP i ich modernizację

W § 4 ust. 1 Statutu PGZ S.A. zapisano, 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 sprzętu wojskowego, a także jego promocja i obrót.”*

PGZ S.A. bierze udział w procesie zaspokajania potrzeb w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa poprzez:

- realizację dostaw sprzętu wojskowego (SpW) dla Sił Zbrojnych RP,
- realizację projektów rozwojowych z obszaru obronności i bezpieczeństwa państwa, które są zbieżne z potrzebami Sił Zbrojnych RP,
- utrzymywanie zdolności produkcyjnych, remontowych i serwisowych w ramach Programu Mobilizacji Gospodarki (PMG).

Pozyskiwanie SpW

Z wyjaśnień DPZ i Szefa Inspektoratu Uzbrojenia wynika, że z punktu widzenia zamawiającego SpW (tj. Inspektoratu Uzbrojenia lub Inspektoratu Wsparcia SZ) powstanie PGZ S.A. nie miało (nie ma) bezpośredniego wpływu na realizację (ogólne zasady) procesu pozyskiwania SpW, bowiem zamawiający nie może traktować w sposób uprzywilejowany jakiegokolwiek wykonawcy⁶³.

⁶³ Art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.), § 3 załącznika do decyzji Nr 367/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 września 2015 r. w sprawie zasad i trybu udzielania w resorcie obrony narodowej zamówień o podstawowym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa (Dz. Urz. MON. poz. 265), § 11 załącznika do decyzji Nr 125/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 kwietnia 2011 r. w sprawie wprowadzenia Kodeksu etycznego postępowania pracowników i żołnierzy (Dz. Urz. MON z 2011 r. Nr 8, poz. 100).

Na pozyskiwanie SpW, w szczególności w zakresie możliwości bezpośredniego kierowania zamówień do polskiego przemysłu, w zasadniczy sposób wpłynęły zmiany w zakresie stosowania ustawy Pzp, w kontekście identyfikowania i występowania podstawowego interesu bezpieczeństwa państwa, które dały (w przypadku dokonania pozytywnej oceny, tj. uznania danego zadania / przedmiotu zamówienia jako zadania o podstawowym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa) zamawiającemu możliwość niestosowania przepisów Pzp i kierowanie zamówień wprost do określonych wykonawców, w tym do spółek Grupy Kapitałowej PGZ, o ile tacy wykonawcy zostali wskazani w pozytywnie ocenionym wniosku.

Zabezpieczenie eksploatacji SpW

W opinii NIK, w zakresie zabezpieczenia eksploatacji SpW (realizacja remontów), trudno jest w chwili obecnej ocenić, czy powstanie PGZ S.A. przyczyniło się do poprawy lub ułatwienia realizacji zadań, bowiem wykonawcy, w tym będący podmiotami wchodzącymi w skład Grupy Kapitałowej PGZ, wyłonieni w trakcie procedur przetargowych o udzielenie zamówień publicznych, realizują remonty oraz prace obsługowo-naprawcze SpW eksploatowanego przez jednostki wojskowe w oparciu o wcześniej podpisane umowy wieloletnie.

Zdaniem NIK zbyt krótki okres od utworzenia PGZ S.A. nie pozwala na dokonanie pełnej oceny pod kątem pozytywnego wpływu PGZ S.A., jaki miał na proces zaspokajania potrzeb SZ RP w obszarach istotnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa.

Offset i „polonizacja”

Dyrektor DPZ wyjaśnił, że zarówno w procesie pozyskiwania SpW (fazie analityczno-koncepcyjnej i realizacyjnej), jak i napraw i remontów SpW, powstanie PGZ S.A. nie miało bezpośredniego wpływu na sytuację w zakresie „przybliżenia” polskiego przemysłu obronnego (np. poprzez udział specjalistów z zakładów lub PGZ) do procesu ustalania wymagań (technicznych) i identyfikowania możliwości wytwarzania (modernizowania, remontowania) SpW przez polski przemysł. Instytucją służącą do wymiany informacji w przedmiotowym zakresie (przedmiotu zamówienia, w tym wymagań technicznych, specyfikacji istotnych warunków zamówienia lub określenia warunków umowy) jest dialog techniczny, o którym mowa w art. 31a ustawy Pzp. Podmioty polskiego przemysłu obronnego są zapraszane do dialogów technicznych prowadzonych w ramach postępowania na pozyskanie nowego sprzętu wojskowego.

W 2014 r. offset przeniesiono z właściwości Ministra Gospodarki do właściwości Ministra ON, który w założeniach ma stać się narzędziem do budowania polskiego ppo. W ramach zobowiązań offsetowych będących elementem podpisywanych umów z dostawcami zagranicznymi, w celu ochrony podstawowych interesów bezpieczeństwa państwa, w tym do zapewnienia możliwości utrzymania lub ustanowienia na terytorium kraju zdolności produkcyjnych, serwisowych i obsługowo-naprawczych, dąży się do tego, aby mogły być pozyskiwane zdolności skutkujące większym udziałem przemysłu krajowego w modernizacji SZ RP. Efektem tych działań mają być poszerzone kompetencje polskiego przemysłu obronnego w zakresie opracowywania i wprowadzania wyrobów do SZ RP, w których zaimplementowane będą technologie innowacyjne.

Dyrektor DPZ wyjaśnił, że jednym z przykładów w zakresie „polonizacji” jest realizacja umowy z 29 listopada 2013 r. na pozyskanie na wyposażenie SZ RP w samochody średniej ładowności wysokiej mobilności (SŚŁWM), w ramach której

nałożono na wykonawcę (Jelcz Sp. z o.o. z Grupy PGZ⁶⁴) obowiązek podjęcia działań na rzecz polonizacji⁶⁵ podzespołów i transferu technologii, umożliwiającej utrzymywanie ustanowionego potencjału produkcyjnego i uzyskanie możliwości remontowych w zakresie elementów pojazdu oraz zabezpieczenia eksploatacji w oparciu o przemysł krajowy⁶⁶. Aktualnie przemysł krajowy nie dysponuje możliwością opracowywania i dostarczania do SZ RP wszystkich wyrobów (sprzętu wojskowego) niezbędnych do zabezpieczenia potrzeb wojska.

Badania naukowe i prace rozwojowe

W Strategii 2012 ustalono, że w celu zwiększenia możliwości finansowania badań naukowych i prac rozwojowych ważnych ze względu na bezpieczeństwo i obronność państwa podjęte zostaną następujące działania: MON (we współpracy z MNiSW, MG, MSP oraz MF) podejmie prace mające na celu nowelizację *ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej* oraz *ustawy z dnia 7 października 1999 r. o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej* tak, aby 70% środków pochodzących z prywatyzacji spółek ppo mogło być przeznaczone na badania naukowe i prace rozwojowe w obszarach priorytetowych z punktu widzenia obronności państwa. Jednakże z uwagi na małe zainteresowanie przedsiębiorców sektora obronnego uzyskaniem tego dofinansowania odstąpiono od zamiaru tej nowelizacji.

Od roku 2012 do zakończenia kontroli Departament Nauki i Szkolnictwa Wojskowego opracował wieloletni *Plan badań naukowych w resorcie obrony narodowej w latach 2013-2022*, a także roczne Plany badań naukowych w latach 2012, 2013, 2014 oraz dwuletnie w latach 2015-2016 i 2016-2017.

Sekretarz Stanu w MON wyjaśnił, że w ww. Planach, ujęte zostały tematy badań naukowych i ich finansowanie w latach, zgłoszone przez koordynatorów działalności naukowo-badawczej resortu w obszarach: techniki i technologii obronnych, zabezpieczenia medycznego Sił Zbrojnych RP, doktryn operacji połączonych oraz rozwoju i utrzymania zdolności operacyjnych Sił Zbrojnych RP oraz w obszarze związanym z kryptologią i cyberobroną. Z uwagi na specyfikę badań naukowych zawartych w ww. Planach, projekty badawcze kierowane były do firm reprezentujących przemysł obronny, uczelni wyższych oraz instytutów badawczych. Wykonawcy badań naukowych wyłaniani byli na zasadach konkurencyjnych w wyniku postępowań przetargowych oraz w procedurze konkursowej w zakresie realizacji programów i projektów realizowanych w Europejskiej Agencji Obrony oraz w Narodowym Centrum Badań i Rozwoju.

Uwarunkowania udzielania zamówień

W latach 2012-2014 w MON postępowania w sprawie zakupu uzbrojenia i sprzętu wojskowego prowadzone były na podstawie *ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Pzp)*, *decyzji Nr 291/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 26 lipca 2006 r. w sprawie zasad i trybu zawierania w resorcie obrony narodowej umów, których przedmiotem jest uzbrojenie lub sprzęt wojskowy*⁶⁷ (decyzja Nr 291/MON) oraz *decyzji Nr 118/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia*

⁶⁴ 100% udziałów należy do HSW S.A.

⁶⁵ Polonizacja rozumiana tu jako ulokowanie produkcji układów i zespołów pojazdu, pochodzących od dostawców zagranicznych, w krajowym przemyśle (produkcja w Polsce zamiast zagranicą).

⁶⁶ Polonizacja dotyczy głównie silników, skrzyń biegów i mostów napędowych. Wykonawca podjął współpracę ze spółką z siedzibą w Radomsku w zakresie „polonizacji” mostów napędowych do zastosowania w pojazdach marki Jelcz 442.32.

⁶⁷ Dz. Urz. MON Nr 14, poz. 179, ze zm.

25 kwietnia 2013 r. w sprawie zasad i trybu udzielania w resorcie obrony narodowej zamówień w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa państwa⁶⁸ (decyzja Nr 118/MON).

Ponadto, w Inspektoracie Uzbrojenia, w latach 2013 i 2014, dla zamówień, o których mowa w art. 131b ustawy Pzp (tzw. zamówień podprogowych), postępowania prowadzone były na podstawie regulaminu⁶⁹. W żadnej z tych regulacji nie występowało postanowienie nakazujące lub umożliwiające unieważnienie postępowania ze względu na złożenie w postępowaniu tylko jednej ważnej oferty.

W postępowaniach w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa prowadzonych na podstawie ustawy Pzp, zgodnie z fakultatywnym uprawnieniem wynikającym z art. 131j ustawy, w postępowaniach prowadzonych w trybie przetargu ograniczonego, negocjacji z ogłoszeniem albo dialogu konkurencyjnego, w przypadku, gdy występuje mniej niż trzech wykonawców spełniających warunki udziału w postępowaniu, zamawiający może: zawiesić postępowanie i ponownie opublikować ogłoszenie o zamówieniu albo unieważnić postępowanie i wszcząć nowe postępowanie o udzielenie zamówienia. W latach 2012-2014 w Inspektoracie Uzbrojenia unieważniono 4 postępowania korzystając z uprawnienia wynikającego z art. 131j ustawy Pzp.

W okresie od 16 lipca 2013 r. do 17 maja 2016 r. Minister Obrony Narodowej zatwierdził wnioski o udzielenie zamówień obejmujące 130 zadań. Na podstawie zestawień Inspektoratu Uzbrojenia oraz Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych za lata 2014-2015 można stwierdzić, że udział spółek grupy PGZ w realizacji zadań ujętych w Planach modernizacji technicznej SZ RP był rosnący: w 2014 r. – stanowiło to 37,64% ogólnej wartości PMT, w 2015 r. - 48,54%.

(dowód: akta kontroli str. 12-13, 954, 1017-1022, 1093-1123, 2798-2822)

4.3. Wpływ powstania PGZ na eksport sprzętu wojskowego

W § 4 ust. 3 Statutu PGZ S.A. zapisano, że „*gdyby wykonywanie którejkolwiek działalności Spółki wymagało zezwolenia lub koncesji, Spółka podejmie taką działalność, po uzyskaniu takiego zezwolenia lub koncesji*”.

Polska Grupa Zbrojeniowa S.A. posiada wymagane i inne zezwolenia itp. w celu realizacji eksportu:

- 1) koncesję na wykonywanie działalności gospodarczej w pełnym zakresie obrotu bronią, amunicją, wyrobami o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym oraz technologią o takim przeznaczeniu (Koncesja B-081/2014 wydana przez Ministra Spraw Wewnętrznych),
- 2) zezwolenie generalne (Krajowe Zezwolenie Generalne ZG-PL-U-1 na obrót towarami o znaczeniu strategicznym do państw członkowskich UE, Krajowe Zezwolenie Generalne ZG-PL-U-3 na obrót towarami o znaczeniu strategicznym do między innymi krajów UE i NATO),
- 3) Kod Podmiotu Gospodarki Narodowej NCAGE o numerze 3110H⁷⁰,
- 4) inne zezwolenia, certyfikaty itp. dla realizowania eksportu:

⁶⁸ Dz. Urz. MON poz. 119.

⁶⁹ „Regulaminu w sprawie zasad i trybu udzielania w Inspektoracie Uzbrojenia zamówień w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa, o których mowa w art. 131b ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych”, wprowadzonego do użytku rozkazem Nr 19 Szefa Inspektoratu Uzbrojenia z dnia 18 kwietnia 2013 r. w sprawie ustalenia zasad pozyskiwania sprzętu wojskowego w Inspektoracie Uzbrojenia.

⁷⁰ Natowski Kod Podmiotu Gospodarki Narodowej (NCAGE - NATO Commercial and Government Entity).

- a) w zakresie koordynacji obrotu międzynarodowego i krajowego, procesów projektowania, produkcji, modernizacji i remontów oraz obsługi sprzętu wojskowego i cywilnego: Certyfikat ISO 9001:2008, Certyfikat AQAP 2110:2009,
- b) Certyfikat WSK (obróć z zagranicą) zgodności funkcjonowania Wewnętrznego Systemu Kontroli Obrotu towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa.

Reprezentowanie polskiego przemysłu obronnego, zapewnienie odpowiedniej oferty

Jak wynika z analizy dokumentacji z Ministerstwa Spraw Zagranicznych, jeszcze w połowie 2015 r. nie było jasne, który podmiot należy traktować jako międzynarodowego reprezentanta polskiego sektora przemysłu obronnego (PHO czy PGZ).

Dyrektor DPZ wyjaśnił, że obecnie zarówno PGZ S.A., jak i PHO mają uprawnienia do międzynarodowego obrotu SpW. Z posiadanych informacji wynika, że obydwie spółki prowadzą działania marketingowe na rynkach zagranicznych. Prowadzone są prace mające na celu przekazanie tej roli do PGZ S.A. oraz zmiany profilu działalności PHO tak, aby występował jeden reprezentant polskiego przemysłu obronnego. W związku z dokonaną konsolidacją, w sposób naturalny zostało przyjęte, że działalność PHO sp. z o.o. w obszarze eksportu sprzętu wojskowego ogranicza się do kontynuacji już rozpoczętych projektów, natomiast operatorem nowych projektów eksportowych w zakresie polskiego uzbrojenia będzie grupa kapitałowa PGZ. Obecnie MON wskazuje PGZ S.A. jako głównego reprezentanta polskiego przemysłu za granicą, gdyż w ramach grupy kapitałowej, przejął od PHO akcje/udziały w spółkach produkujących SpW. Dąży się do przesunięcia ciężaru z relacji z małymi podmiotami (agentami handlowymi), wspierającymi poszczególne spółki wchodzące w skład Grupy Kapitałowej PGZ do relacji na poziomie ministerstw obrony (z zaangażowaniem odpowiednich ambasad, attachatów oraz ministerstw obrony i polskiego MSZ), by spółki wchodzące w skład Grupy nie funkcjonowały już jako rozproszona organizacja, działająca samodzielnie w ramach każdej ze spółek, aby PGZ S.A. mogła występować jako największy podmiot reprezentujący polski przemysł zbrojeniowy poza granicami Polski, zapewniając tym samym skoordynowaną ofertę polskiego przemysłu obronnego dla rynku globalnego i rynków lokalnych

„Zdolność eksportowa” PGZ S.A. (zaplecze analityczne, prawne i obsługowe, wola realizacji). Działania PGZ S.A. w zakresie wspierania eksportu

Cele do osiągnięcia w perspektywie długofalowej oraz zadania poszczególnych komórek organizacyjnych PGZ S.A. określone zostały w „Aktualizacji Strategii Grupy Kapitałowej PGZ na lata 2015-2030”.

Podjęte zostały działania w zakresie budowy i wzmocnienia zdolności:

- obsługi poszczególnych etapów sprzedaży (także eksportowej), od fazy analitycznej (Biuro Strategii), poprzez obsługę prawną (Biuro Prawne), obsługę merytoryczną (Biura Domenowe), zarządzanie projektami (Biuro Zarządzania Projektami) do bezpośredniej obsługi sprzedażnej (Biuro Handlu Międzynarodowego);
- koordynowania działań w zakresie sprzedaży (Biuro Rozwoju Biznesu);
- produkcyjnych i określania oferty kierowanej na eksport;

- komunikacji w Grupie. Docelowo w PGZ S.A. zakłada się wdrożenie systemu IT, który będzie wspierał prace w zakresie zbierania danych z rynku, obsługi cykli sprzedaży i obsługi posprzedażnej w tak zwanym trybie on-line, co w konsekwencji zastąpi raportowanie występujące na dzień dzisiejszy w cyklach miesięcznych, oraz powstanie zintegrowanego portalu, służący jako centralna baza wiedzy o produktach PGZ S.A., wyszukiwarka informacji o produktach, jak również źródło materiałów marketingowych do wykorzystania w rozmowach z klientami i partnerami handlowymi;
- zapewnienia dostępu do instrumentów wsparcia. PGZ S.A. podjął współpracę z Korporacją Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych (KUKE) jak i Bankiem Gospodarstwa Krajowego (BGK).

Dyrektor DPZ wyjaśnił, że w działaniach o charakterze marketingowym skierowanym na rynki eksportowe, mającym na celu pozyskanie kontraktów eksportowych, MON udziela Spółce niezbędnego wsparcia (przez kontakty w attachatach i MSZ; przedstawiciele resortu ON są w stałym kontakcie z komórkami marketingowymi PGZ i współpracują ze spółką w zakresie potencjalnej oferty handlowej PGZ na dany rynek (tematyka ta jest poruszana podczas rozmów z delegacjami zagranicznymi). Podobnie jak w opinii DPZ wskazującej pozytywne elementy działań PGZ S.A., także zdaniem NIK należy kontynuować proces kompleksowej budowy zdolności eksportowych spółki.

Dostawy do tzw. starych kontraktów azjatyckich

Dyrektor DPZ - w związku z pytaniem kontrolera o efekty działań prowadzonych przez MON i PGZ oraz PHO w celu uzyskania poprawy w zakresie tzw. „starych” azjatyckich kontraktów (np. Malezja, Indie) i opinii o polskich produktach, usługach i przemyśle oraz problemami z konsultantami, pośrednikami (np. na rynku indyjskim) - wyjaśnił, że tematyka starych kontraktów dotyczy umów na dostawy SpW zawartych w okresie, gdy nadzór właścicielski nad Bumar sp. z o.o. (i później PHO sp. z o.o.) był w zakresie kompetencji Ministra Skarbu Państwa (nie Ministra Obrony Narodowej). Niezależnie od umiejscowienia nadzoru właścicielskiego, DPZ w przypadku otrzymania informacji (np. z Departamentem Wojskowych Spraw Zagranicznych na temat zwrócenia się strony zagranicznej w sprawie dostaw lub rozliczeń starych kontraktów) zawsze podejmował (i nadal podejmuje) aktywne działania mające na celu poprawę sytuacji (lub jej wyjaśnienie): m.in. w trybie pilnym DPZ kieruje oficjalne zapytania do spółek (głównie do PHO), celem podjęcia działań wyjaśniających, wraz z prośbą o informację zwrotną o sposobie załatwienia sprawy, podejmuje wspólne działania z Departamentem Wojskowych Spraw Zagranicznych oraz attaché obrony działających przy ambasadach RP, spotkań w MON z PGZ i PHO poświęconych problematyce eksportu SpW. Resort ON na wniosek zainteresowanej strony (polskiego państwowego lub prywatnego podmiotu) wydaje pisemne referencje na temat produkowanego w kraju SpW (który jednocześnie jest na wyposażeniu SZ RP). Pozytywne opinie i rekomendacje o polskim SpW są prezentowane podczas spotkań przedstawicieli MON ze stroną zagraniczną (w tym podczas wizyt i delegacji w innych państwach). W przypadku kontraktu malezyjskiego, sprawa ta była przedmiotem rozmów z przedstawicielami Ministerstwa Obrony i Ministerstwa Finansów Malezji (z udziałem Sekretarza Stanu w MON, przedstawicieli DPZ oraz PGZ S.A. i PHO). W trakcie spotkania z przedstawicielami Ministerstwa Obrony Malezji ustalone zostały działania mające doprowadzić do uregulowania sytuacji i naprawienia relacji, jak również rozpoczęcia na nowo współpracy pomiędzy krajami.

W przypadku Indii, jak wyjaśnił Dyrektor DPZ, nastąpiło z jednej strony zahamowanie procesu wchodzenia w relacje z partnerem, wobec którego toczy się szereg postępowań dotyczących korupcji i nadużyć podatkowych, a rozpoczęciem współpracy z innym partnerem, wskazanym przez Ambasadę Indii, z drugiej zaś strony Spółka podjęła działania w celu rozwiązania problemów z dostawą 204 wozów WZT3. W tym zakresie PGZ S.A. współpracuje z PHO, który zamierza przekazać cały projekt do PGZ. Wszystkie te działania są nakierowane na uregulowanie współpracy tak, aby możliwe było rozpoczęcie dostaw w sposób umożliwiający wywiązanie się z zobowiązań wynikających z kontraktu oraz aby partnerzy po stronie indyjskiej, swoją pozycją, opinią na rynku indyjskim i w instytucjach indyjskich gwarantowali przeprowadzenie kontraktów bez zbędnych zawirowań i wchodzenia w ryzyko płacenia kar umownych, czy też jakiegokolwiek formy niewywiązania się z podpisywanych umów.

Program ReSAP

W październiku 2015 r.⁷¹ został utworzony, jako program wykonawczy, *Program Wsparcia Bezpieczeństwa Regionu 2022* (Program ReSAP) z zadaniem realizacji *Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022*. Koordynowanie i nadzorowanie realizacji Programu ReSAP powierzono Ministrowi Obrony Narodowej. Celem Programu jest pogłębienie relacji polityczno-wojskowych i przemysłowych z państwami Grupy Wyszehradzkiej (Czechy, Słowacja i Węgry), bałtyckimi (Litwa, Łotwa, Estonia) oraz Rumunią i Bułgarią oraz udzielenie pomocy krajom objętym programem w osiąganiu zdolności bojowych poprzez zapewnienie możliwości kształcenia w krajowych uczelniach wojskowych, centrach i ośrodkach szkolenia oraz wyposażenia w sprzęt wojskowy (produkowany w Polsce).

Działania MON obejmowały przygotowywanie dla ministerstwa obrony lub rządu innego państwa, w uzgodnieniu z MF, MSZ, MG, MSP, BGK, PGZ S.A., krajowym przemysłem oraz SZ RP, propozycji ofert zawierających:

- właściwy katalog proponowanego sprzętu, terminarz dostaw oraz możliwe formy płatności,
- możliwości odsprzedaży lub bezpłatnego przekazania z zasobów SZ RP sprzętu wojskowego,
- kształcenie w krajowych uczelniach wojskowych, centrach i ośrodkach szkolenia.

W Programie zapisano, że przy sporządzaniu strategicznego planu wieloletniego PGZ S.A., rozważony będzie, z uwzględnieniem prowadzonej przez tę Spółkę działalności, sposób oraz zakres uczestnictwa PGZ S.A. w realizacji Programu ReSAP. Statut PGZ S.A. przewiduje, iż przyjęcie strategicznych planów wieloletnich Spółki wymaga uzyskania pozytywnej opinii Ministra Obrony Narodowej, który jako podmiot inicjujący Program ReSAP jest zainteresowany możliwie szerokim udziałem w jego realizacji PGZ S.A.

Z informacji DPZ wynika, że MON jako instytucja koordynująca realizację Programu opracował „Szczegółowy Plan Działań w Obszarze Programu ReSAP”, który został zatwierdzony przez Ministra Obrony Narodowej oraz przygotował projekt „Harmonogramu czynności do realizacji w ramach Programu ReSAP”. Wstępna informacja na temat Programu ReSAP została przekazana attaché obrony w krajach objętych Programem, jak również jest przekazywana partnerom zagranicznym przy

⁷¹ Uchwała Nr 173 Rady Ministrów z dnia 22 września 2015 r. w sprawie ustanowienia "Programu Wsparcia Bezpieczeństwa Regionu 2022" (M.P. poz. 1019). Uchwała weszła w życie 21 października 2015 r.

okazji spotkań kierownictwa i przedstawicieli resortu obrony oraz w czasie przedsięwzięć o charakterze wystawienniczym (np. IDEB – Bratysława, ILA – Berlin). Prowadzone były różne działania (analityczne, marketingowe, polityczne na gruncie międzynarodowym, medialne itp.). Na podstawie przekazywanych przez inne resorty informacji, opracowywane były szczegółowe materiały informacyjne nt. Programu ReSAP, które zostaną przekazane partnerom zagranicznym.

Procedura tzw. obrotu z retencją

W Strategii 2012 zapisano, że „w celu wsparcia eksportu uzbrojenia i sprzętu wojskowego MSP, MON oraz MG podejmą wspólne działania mające na celu wypracowanie koncepcji umożliwiającej wprowadzenie w szczególności uzasadnionych przypadkach procedury tzw. „obrotu z retencją”. Stosowanie tego rozwiązania byłoby trybem wyjątkowym i rozpatrywanym indywidualnie dla każdego przypadku. Zgodę na stosowanie takiego trybu każdorazowo wyrażać miałby, stosownie do kompetencji, właściwy organ administracji państwowej.” Zgodnie z Harmonogramem najważniejszych działań strukturalnych, wypracowanie koncepcji „obrotu z retencją” miało nastąpić do końca 2012. W ramach nowelizacji Strategii 2012, realizowanej stosownie do zaleceń Rady Ministrów przyjętych na posiedzeniu 26 maja 2009 r., dotyczących „Sprawozdania z realizacji w roku 2008 zadań wynikających z realizacji Strategii konsolidacji i wspierania rozwoju polskiego przemysłu obronnego w latach 2007-2012” przyjęto, że odstępuje się od realizacji przedsięwzięć związanych z procedurą tzw. „obrotu z retencją”, z uwagi na:

- negatywny wpływ na bieżący stan wyposażenia SZ RP w UiSW,
- traktowanie, wg niektórych opinii, mechanizmu jako pomocy publicznej. Konieczność notyfikacji Komisji Europejskiej, a tym samym brak możliwości szybkiej realizacji zamówienia, co w zamyśle miało być główną zaletą stosowania mechanizmu.

W 2015 r. koncepcja ta nadal znajdowała poparcie po stronie społecznej (związku zawodowego jednej ze spółek) w postaci poglądu, że tzw. „obrót z retencją” pozwoli na szybką reakcję na oferty zewnętrzne i gotowość polskiego przemysłu do realizacji kontraktów nadzwyczajnych.

Wpływ powstania PGZ S.A. na wolumen eksportu

Sekretarz Stanu w MON wyjaśnił, że dopiero na podstawie danych ujętych w rocznych sprawozdaniach finansowych za 2015 r. – grupy kapitałowej PGZ (skonsolidowane) oraz spółek zależnych – można będzie dokonać analizy dostaw i usług eksportowych. Zwiększenie eksportu nie jest zależne tylko od PGZ, ale również od działań podejmowanych przez rząd, a także innych czynników zewnętrznych. Na wzrost eksportu mogą wpłynąć:

- rozszerzenie zakresu działania Agencji Mienia Wojskowego po wejściu w życie z dniem 1 października 2015 r. ustawy z dnia 15 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego⁷²,
- sytuacja konfliktu zbrojnego na Ukrainie sprzyjająca eksportowi sprzętu wojskowego i usług do krajów regionu Europy Środkowo-Wschodniej,
- przyjęcie przez Radę Ministrów Programu Wsparcia Bezpieczeństwa Regionu 2022 w szczególności do państw bałtyckich (z ewentualnym wykorzystaniem mechanizmu finansowania dostaw/usług kredytem rządowym).

⁷² Dz. U. z 2016 r. poz. 614, ze zm.

(dowód: akta kontroli str. 9-16, 1024-1059, 1092, 1529-1542, 2712-2735, 2798-2822)

4.4. Przejęcie przez Ministra Obrony Narodowej nadzoru nad spółkami ppo, w tym PGZ

Na mocy pełnomocnictwa Ministra Skarbu Państwa z 16 listopada 2015 r., Minister Obrony Narodowej, w zakresie wskazanym w pełnomocnictwie, uzyskał uprawnienia właścicielskie wobec PGZ S.A. Pełnomocnictwo stanowi o przekazaniu uprawnień wynikających z praw majątkowych Skarbu Państwa wobec Polskiej Grupy Zbrojeniowej S.A. z wyłączeniem prawa poboru dywidendy oraz prywatyzacji. Sekretarz Stanu w MON wyjaśnił, że Minister Obrony Narodowej ma możliwość ingerencji w bieżącą działalność PGZ S.A. 8 i 9 grudnia 2015 r., dostrzegając nieprawidłowości (w szczególności w sferze zarządzania oraz braku kompleksowej Strategii PGZ) w dotychczasowej działalności PGZ, Minister Obrony Narodowej dokonał zmian w składach Zarządu i Rady Nadzorczej PGZ S.A., a także stopniowo, z zachowaniem praw korporacyjnych, dokonuje zmian w organach spółek zależnych. Posiada bezpośrednie uprawnienia w sferze dominium (właścicielskie) oraz imperium (nakazowe) tylko w stosunku do PGZ S.A. i WPRP. W odniesieniu do pozostałych spółek zależnych – tylko w sferze imperium, jako organizator PMG oraz pośrednio uprawnienia właścicielskie poprzez PGZ S.A. Departament Polityki Zbrojeniowej wykonuje zadania i czynności nadzoru tylko i wyłącznie w zakresie zlecanym każdorazowo przez Ministra Obrony Narodowej poprzez upoważnionego przez niego od 11 marca 2016 r. Sekretarza Stanu.

Dokumentacja niezbędna do sprawowania nadzoru nad PGZ S.A. (dokumentacja z posiedzeń Rady Nadzorczej, informacje kwartalne wraz ze sprawozdaniami F-01, dokumenty niezbędne do przygotowania Nadzwyczajnych oraz Zwyczajnych Walnych Zgromadzeń PGZ S.A., kopie protokołów z Nadzwyczajnych oraz Zwyczajnych Walnych Zgromadzeń PGZ S.A., bieżące informacje Zarządu Spółki) jest przez Zarząd Spółki na bieżąco przekazywana do resortu ON.

(dowód: akta kontroli str. 9-16, 2712-2735)

4.4.1. Kadra w MON dla realizacji kompetencji nadzorczych

Sekretarz Stanu w MON wyjaśnił, że w resorcie ON funkcjonowały podmioty związane z obronnością, a ich nadzór powierzono wyspecjalizowanym jednostkom i komórkom organizacyjnym resortu. W latach 2003-2006 podejmowane były próby centralizacji procedur nadzoru właścicielskiego w jednej komórce organizacyjnej (Biuro Nadzoru Właścicielskiego, Departament Nadzoru Właścicielskiego⁷³), od których odstąpiono w związku z wejściem w życie *ustawy z dnia 12 maja 2006 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji oraz o zmianie innych ustaw przewidującej „powszechną” komercjalizację przedsiębiorstw państwowych* i przejęcie nadzoru przez Ministra Skarbu Państwa, a także odmiennymi regulacjami prawnymi normującymi funkcjonowanie niektórych grup podmiotów. W 2008 r. podjęto próbę centralizacji nadzoru niektórych uprawnień Ministra Obrony Narodowej w ramach projektu utworzenia Departamentu Współpracy z Przemysłem⁷⁴, od której również odstąpiono w związku z pracami legislacyjnymi MSP nad ustawą o zasadach wykonywania niektórych uprawnień Skarbu Państwa (w październiku 2010 r. projekt został skierowany na Radę Ministrów). Podstawę projektowanych struktur organizacyjnych miały stanowić komórki wewnętrzne

⁷³ Decyzje Ministra Obrony Narodowej w sprawie zmian organizacyjnych i ustalenia limitów stanowisk etatowych w MON.

⁷⁴ Wyciąg z projektu Koncepcji systemu pozyskiwania UiSW – Struktura pionu Podsekretarza Stanu ds. Uzbrojenia i Modernizacji.

departamentów: Polityki Zbrojeniowej (Oddział Nadzoru Właścicielskiego, obecnie: Oddział Nadzoru i Przygotowań Obronnych - ONiPO) oraz Nauki i Szkolnictwa Wojskowego, a także Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych. Zadania i czynności nadzoru wykonuje ta sama komórka wewnętrzna DPZ (ONiPO) – obecnie i przed wniesieniem akcji WPRP do PGZ S.A., bowiem w tych podmiotach nadal są akcje należące do Skarbu Państwa (nieudostępnione dotychczas uprawnionym pracownikom). Zgodnie z *decyzją Nr 66/MON z dnia 24 marca 2016 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych wraz z ich bezpośrednim podporządkowaniem*⁷⁵ Minister Obrony Narodowej pozostawił do swojej wyłącznej kompetencji problematykę nadzoru nad PGZ S.A. (część II.D. poz. 12), zlecając komórkom organizacyjnym Ministerstwa, w tym DPZ, realizację określonych, ściśle wyspecyfikowanych czynności.

W związku z pytaniem kontrolera dotyczącym potrzeby wzmocnienia kadr MON osobami z doświadczeniem zawodowym w zakresie prowadzenia działań nadzorczych i w zakresie przekształceń własnościowych w związku likwidacją MSP, Dyrektor DPZ potwierdził, że zdolności resortu ON po przejściu nadzoru właścicielskiego nad PGZ S.A. oraz PHO sp. z o.o. w realizacji kompetencji nadzorczych są niewystarczające i nie pozwalają w pełni na bieżące i sprawne prowadzenie kompleksowego nadzoru oraz wyjaśnił, że wykonywanie uprawnień majątkowych i podejmowanie decyzji dotyczących funkcjonowania nadzorowanych spółek, a zwłaszcza czynności niosące skutki prawne bezpośrednio ujęte w Kodeksie spółek handlowych (np. zatwierdzanie sprawozdań finansowych) wymagają nie tylko szczegółowej analizy dokumentów źródłowych, ale i specjalistycznej wiedzy niewystępującej w innych komórkach i jednostkach organizacyjnych resortu Obrony Narodowej. Ponadto w MON znajdują się dalszym ciągu uprawnienia wobec następujących spółek: WZKart. sp. z o.o. i WBPB sp. z o.o., w których udziały w 100% posiada Skarb Państwa (MON). Stąd konieczność posiadania w MON komórki, w której pracownicy posiadać będą wiedzę zarówno merytoryczną jak i prawną, a także będą posiadać w tym zakresie niezbędne doświadczenie. DPZ opracował propozycję dotyczącą rozwiązań organizacyjnych, która zakłada wykorzystanie w MON doświadczonych w wykonywaniu uprawnień właścicielskich pracowników z MSP.

(dowód: akta kontroli str. 2712-2735)

4.4.2. Działania MON w zakresie nadzoru nad PGZ

W resorcie Obrony Narodowej prowadzone są m.in. następujące działania:

- 1) monitoring projektów realizowanych przez spółki grupy kapitałowej PGZ, w tym w szczególności projekty finansowane ze wsparcia niebędącego pomocą publiczną;
- 2) prowadzenie analiz posiadanych zdolności do zabezpieczenia potrzeb SZ RP w czasie pokoju oraz zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny;
- 3) ocena i analiza składanych ofert dotyczących produkcji wyrobów oraz świadczenia usług na rzecz SZ RP.

Powyższe działania ukierunkowane są na:

- 1) harmonizację rozwoju zdolności techniczno-produkcyjnych spółek zależnych PGZ S.A. z potrzebami wynikającymi z programów uzbrojenia i programów modernizacji technicznej SZ RP;

⁷⁵ Dz. Urz. MON poz. 38.

- 2) utworzenie silnego ekonomicznie podmiotu zdolnego do wspierania finansowego zadań realizowanych przez spółki zależne;
- 3) uzyskanie zdolności spółek zależnych PGZ S.A. do implementacji pozyskanych *know-how* od zagranicznych kontrahentów w ramach:
 - zobowiązań offsetowych – zamówienie wyłączone z ogólnych procedur udzielania zamówień na podstawie art. 346 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, lub
 - tzw. „*polonizacji*” – zamówienie w dziedzinie obronności państwa według procedur Pzp
- 4) restrukturyzację zdolności techniczno-produkcyjnych spółek zależnych PGZ S.A., w tym eliminacja wzajemnie nakładających się potencjałów (ograniczenie konkurencji wewnętrznej);
- 5) posiadanie przez PGZ S.A. zdolności do konkutowania na europejskim rynku wyrobów obronnych przez tzw. *holdera* (tj. PGZ S.A.) i spółki zależne.

Sytuacja w zakresie oddziaływania i możliwości działania MON w ramach nadzoru właścicielskiego przedstawia się następująco na przykładzie wybranych zagadnień szczegółowych (tj. zidentyfikowanych w toku kontroli obszarów, w których istnieją czynniki ryzyka mogące mieć - w różnym stopniu - wpływ na realizację zadań PGZ):

dobór spółek do konsolidacji

Dyrektor DPZ wyjaśnił, że doboru podmiotów do konsolidacji dokonano zgodnie ze Strategią 2012 oraz aktami prawnymi określającymi imiennie podmioty zaliczane do przemysłowego potencjału obronnego lub przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym. Zgodnie z art. 4a *ustawy z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców*⁷⁶ zakres przedmiotowy wyrobów obronnych ograniczony został do uzbrojenia i sprzętu wojskowego, zatem nie obejmuje on przedmiotów mundurowych, żywnościowych, kartograficznych itd. Ponadto decyzje o przekształceniach własnościowych (konsolidacji) można podejmować tylko i wyłącznie wobec przedsiębiorców, wobec których Skarb Państwa wykonywał uprawnienia właścicielskie z tytułu posiadanych akcji/udziałów. W przypadku SMW S.A., w obecnym stanie prawnym SMW S.A. (upadłość likwidacyjna) wniesienie jej akcji do PGZ S.A. jest niezasadne, bowiem zgodnie z przepisami prawa upadłościowego zarząd majątkiem upadłego wykonuje syndyk pod nadzorem sędziego-komisarza⁷⁷.

NIK zwraca uwagę, że w Grupie PGZ jest spółka produkująca elementy umundurowania, tj. Przedsiębiorstwo Sprzętu Ochronnego "MASKPOL" S.A. (spółka wniesiona w II etapie konsolidacji, znajdowała się w PHO), które dostarcza elementy wyposażenia indywidualnego żołnierza, w tym umundurowania, m.in. maski przeciwgazowe, kamizelki kuloodporne, kompozytowe hełmy bojowe, odzież ochronną NBC⁷⁸ oraz systemy odkażania.

DPZ wyjaśnił, że do PGZ wniesiono akcje/udziały spółek zależnych PHO sp. z o.o. - podmiotów przemysłu obronnego, które posiadały ustabilizowaną sytuację

⁷⁶ Dz. U. Nr 122, poz. 1320, ze zm.

⁷⁷ SMW S.A. wykonuje usługi na rzecz SZ RP w związku z bezterminową zgodą sądu na wykonywanie działalności gospodarczej (postanowienie z 16 maja 2011 r.) samodzielnie lub w ramach konsorcjów zawieranych z innymi podmiotami, w tym PGZ S.A.

⁷⁸ NBC (*Nuclear, Biological, Chemical*) – broń nuklearna, biologiczna, chemiczna; w nazewnictwie amerykańskim CBRN (*chemical, biological, radiological and nuclear*) – broń chemiczna, biologiczna, radiologiczna i nuklearna; w nazewnictwie polskim – odpowiednik to ABC – skrót oznaczający broń masowego rażenia (także jako BMR): atomową (A), biologiczną (B) i chemiczną (C).

ekonomiczną oraz dysponowały określonymi zdolnościami techniczno-produkcyjnymi. Pozostałe spółki, których kondycja finansowa nie była korzystna, nie trafiły do PGZ.

NIK zwraca uwagę, że oznacza to, że w PHO pozostały spółki o gorszej sytuacji ekonomicznej, co spowodowało pogorszenie sytuacji ekonomicznej PHO.

Do PGZ wniesiono także m.in. certyfikaty inwestycyjne Funduszu MARS FIZ, 100% akcji MS Towarzystwo Funduszy Inwestycyjnych S.A., będących w posiadaniu ARP (podmiot zarządzający MARS FIZ).

Dyrektor DPZ wyjaśnił, że zgodnie z informacjami przekazanymi w marcu/kwietniu 2014 r. przez Sekretarza Stanu w MSP, ww. wniesienie związane było z koniecznością uzyskania większościowego udziału Skarbu Państwa w kapitale zakładowym PGZ S.A. - PGZ S.A. stał się 100% właścicielem spółki MS TFI S.A. zarządzającej Funduszem Inwestycyjnym MARS, który kontroluje 14 spółek niepublicznych. Przyłączenie z kolei tych spółek pozytywnie wpłynęło na możliwości pośredniego oddziaływania PGZ S.A. na te podmioty oraz spowodowało zwiększenie potencjału całej grupy kapitałowej PGZ.

Według stanu na 31 sierpnia 2016 r. akcjonariat PGZ S.A. przedstawiał się następująco: Skarb Państwa - 37,37%, PHO sp. z o.o. - 33,38%, ARP SA - 29,25%)⁷⁹.

wpływ MON na spółki (inne niż WPRP) w ramach Grupy PGZ - na przykładzie Bilfinger Mars Offshore sp. z o.o. (BMO)

W wyniku analizy dostępnych informacji NIK zidentyfikowała ryzyka związane z:

- 1) uczestnictwem kapitału zagranicznego poprzez większościową własność w spółce - tu: spółka z silnej grupy niemieckiej (najpierw Bilfinger SE z grupy Bilfinger, potem Euro poles z grupy VTC),
- 2) zmiennością w strukturze kapitałowej spółek zarządzanych przez fundusz inwestycyjny – tu: sprzedaż akcji / udziałów przez Bilfinger SE,
- 3) korzystaniem w Polsce z pomocy publicznej lub innych form wsparcia przez spółkę o zmiennej strukturze kapitałowej i zbycie akcji / udziałów przed zakończeniem wspieranego przedsięwzięcia – tu: BMO (np. dotacja 123.424,4 tys. zł od Ministra Gospodarki, dotacja 8.022,1 tys. zł z NCBR), której udziały zostały sprzedane innej spółce przez głównego udziałowca (Bilfinger SE),
- 4) udzielaniem poręczeń w ramach Grupy PGZ – tu: Rada Nadzorcza wyraziła zgodę na udzielenie przez Zarząd PGZ poręczenia do kwoty 20.575.001,00 EUR (nie podano przeliczenia w zł) za zobowiązania kredytowe MARS FIZ wobec BGK.

Kredyt z przeznaczeniem na nabycie 62,5% udziałów w spółce Bilfinger Mars Offshore sp. z o.o. (BMO) przez MARS FIZ (posiadającego dotychczas 37,5%) oraz na sfinansowanie przejęcia pożyczek udzielonych dla BMO przez Bilfinger SE (właściciela ww. 62,5% udziałów), podczas gdy 4 sierpnia 2016 r. te większościowe udziały (62,5% w BMO) Bilfinger SE sprzedał spółce

⁷⁹ Pomimo niższego niż 50% udziału SP w kapitale zakładowym PGZ S.A., SP utrzymuje pośrednią kontrolę nad tą spółką (poprzez spółki: PHO sp. z o.o. i ARP S.A.). Ponadto, zgodnie z wprowadzonymi na etapach konsolidacji zapisami w statucie PGZ S.A., wykonywanie prawa głosu na Walnym Zgromadzeniu PGZ S.A. przez akcjonariuszy innych niż Skarb Państwa zostało ograniczone, tak aby żaden z nich nie mógł wykonywać więcej niż 10% ogólnej liczby głosów istniejących w Spółce w dniu odbywania Walnego Zgromadzenia (§ 37 ust. 3 Statutu PGZ S.A.).

Europoles Renewables GmbH z grupy VTC.

Dyrektor DPZ wyjaśnił, że udziałowcem ww. podmiotu jest MARS Fundusz Inwestycyjny Zamknięty Aktywów Niepublicznych (MARS FIZ), który posiada 37,5% udziałów w kapitale zakładowym. Podmiotem zarządzającym funduszem MARS FIZ jest MS Towarzystwo Funduszy Inwestycyjnych S.A., którego właścicielem 100% pakietu akcji jest Polska Grupa Zbrojeniowa S.A. Natomiast zgodnie z posiadanym pełnomocnictwem, Minister Obrony Narodowej reprezentując Skarb Państwa wykonuje uprawnienia majątkowe MSP wyłącznie wobec PGZ S.A. jako Walne Zgromadzenie, którego uprawnienia określa *Kodeks spółek handlowych* oraz statut spółki. Ze względu na przepisy regulujące zależności w ładzie korporacyjnym Minister Obrony Narodowej nie ma bezpośredniego oddziaływania na spółki i podejmowane przez jej organy decyzje. Zgodnie z obowiązującymi regulacjami (*Kodeks spółek handlowych*) organy PGZ S.A. (Zarząd i Rada Nadzorcza) posiadają kompetencje (odpowiednio) do prowadzenia spraw spółki oraz sprawowania stałego nadzoru nad jej działalnością we wszystkich dziedzinach działalności włączając w to sferę udzielania poręczeń majątkowych.

tzw. akcje pracownicze⁸⁰ dla pracowników spółek w ramach Grupy PGZ

Dyrektor DPZ wyjaśnił, że uprawnionym pracownikom przysługuje prawo do nieodpłatnego nabycia do 15% akcji, o ile w ciągu 6 miesięcy od dnia wpisania spółki do rejestru złożą pisemne oświadczenie o zamiarze nabycia akcji.⁸¹

W związku z wykonywaniem uprawnień majątkowych Skarbu Państwa przez Ministra Obrony Narodowej (do 15% akcji przeznaczonych dla uprawnionych pracowników), zarządy spółek, stosownie do art. 341 Ksh, zobowiązane są prowadzić księgi akcji imiennych (przed dokonaniem zmian w księdze akcyjnej zarząd spółki zobowiązany jest do zawiadomienia osób zainteresowanych, w tym dyrektora DPZ. Według stanu na dzień 8 grudnia 2014 r. było ogółem 4.461.000 akcji pracowniczych przeznaczonych do przekazania nieodpłatnie uprawnionym pracownikom w 11 spółkach (WPRP) wchodzących w skład Grupy PGZ. Na 10 sierpnia 2016 r. zostało przekazanych 4.256.836 akcji, tj. 95,42%. Pozostało do przekazania 204.164 akcji (4,58%). Prawo do nieodpłatnego nabycia akcji wygasa 9 grudnia 2016 r. (art. 38 ust. 2 ukip). Po tym terminie pozostaną pewne resztki akcji, które będą przysługiwać spadkobiorcom (dotyczyć to będzie spraw spadkowych toczących się w sądach). DPZ, w zakresie którego znajduje się wykonywanie czynności wynikających z uprawnień majątkowych tylko wobec wniesionych WPRP do PGZ S.A., prowadzi bieżący monitoring oraz bazę danych tylko tych akcji, które były w WPRP udostępniane uprawnionym pracownikom. PGZ S.A. odpowiednimi zapisami w statutach spółek uregulowała sposób i wyznaczyła zasady, jakimi muszą kierować się akcjonariusze chcący rozporządzać akcjami imiennymi. Kierując się przepisami prawa oraz mając na względzie szczególny charakter działalności spółek Grupy, PGZ wprowadziła ograniczenia w rozporządzaniu akcjami imiennymi, co skutkować będzie możliwością sprawowania kontroli w tym zakresie (konieczność uzyskania zgody PGZ S.A.). Nabyte nieodpłatnie przez uprawnionych pracowników akcje będą mogły być

⁸⁰ Kwestie udostępniania akcji uprawnionym pracownikom regulują akty prawne: ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji, rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 29 stycznia 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad podziału uprawnionych pracowników na grupy, ustalenia liczby akcji przypadających na każdą z tych grup oraz trybu nabywania akcji przez uprawnionych pracowników (Dz. U. Nr 35, poz. 303, ze zm.) oraz Kodeks spółek handlowych

⁸¹ Niezłożenie oświadczenia w terminie powoduje utratę prawa do nieodpłatnego nabycia akcji, nie oznacza braku odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa na podstawie art. 471 Kodeksu cywilnego, jeżeli ta utrata nastąpiła wskutek niewłaściwego wykonania obowiązków nałożonych na podmiot zobowiązany do przeprowadzenia procesu nieodpłatnego zbycia akcji.

przedmiotem obrotu po 8 grudnia 2016 r.

zapewnienie i utrzymanie kadry specjalistycznej w spółkach Grupy

Dyrektor DPZ wyjaśnił, że z uzyskanych z PGZ S.A. informacji wynika, że strukturalne problemy z zatrudnieniem w spółkach Grupy PGZ zostały zdefiniowane przy okazji prac analitycznych w związku z przygotowaniem Strategii Grupy, w sierpniu 2015 r. Analizy wykazały niewystarczające kompetencje przy założeniu wejścia na nowe rynki oraz systemowy problem z pozyskiwaniem pracowników technicznych. Jak wskazano w Strategii Grupy (wg stanu na koniec 2014 r.) wolumen osób w wieku powyżej 55 lat, zatrudnionych w spółkach, stanowił ponad 50% stanów osobowych, czemu jednocześnie towarzyszył brak programów sukcesji.

W 2016 r. prowadzone były działania w spółkach (np. programy motywacyjne polegające na dodatkowym wynagrodzeniu dla starszych pracowników za przekazanie kompetencji nowym pracownikom potwierdzone zdaniem przez przyuczonego pracownika odpowiedniego testu, przyuczanie nowych pracowników w ramach obowiązków służbowych koordynowane przez kadrę kierowniczą danej spółki). Istnienie i funkcjonowanie tych programów w wielu przypadkach było konsekwencją działań podjętych przez obecny Zarząd PGZ S.A. (skład zarządu zmieniono po przejęciu nadzoru przez Ministra Obrony Narodowej). Zdefiniowano w PGZ S.A. również zadania do podjęcia i realizacji m.in. w obszarze wdrożenia programu podnoszenia kwalifikacji pracowników, zarządzania transferem wiedzy i rozwojem kluczowych kadr. Wprowadzono m.in. Procedurę Podnoszenia Kwalifikacji Zawodowych Pracowników PGZ S.A.

umowy prowizyjne

Dyrektor DPZ wyjaśnił, że informacja dotycząca zawierania przez Zarząd PGZ S.A. ze spółkami wchodzącymi w skład Grupy Kapitałowej PGZ umów prowizyjnych w wysokości 5% od każdej sprzedaży/dostawy/wykonania na rzecz PGZ S.A. dotarła do resortu Obrony Narodowej w maju 2016 r. Wobec powyższego Sekretarz Stanu w MON zwrócił się z wnioskiem do Zarządu PGZ S.A. o wyjaśnienie przedmiotowej kwestii. Z przekazanych przez zarząd PGZ S.A. informacji wynika, iż kluczowym zadaniem zawierania przedmiotowych umów prowizyjnych pomiędzy PGZ S.A. a spółkami wchodzącymi w skład Grupy Kapitałowej jest unormowanie współpracy w obszarze promocji i obrotu. Zarząd PGZ S.A. umowy prowizyjne zawarł tylko ze spółkami, których sytuacja finansowa jest stabilna i które wykazały w planach rzeczowo-finansowych na 2016 rok zysk netto, a PGZ S.A. prowadzi stały monitoring wykonania założeń finansowych podmiotów wchodzących w skład Grupy Kapitałowej oraz planuje po 6 miesiącach od podpisania przedmiotowych umów zaktualizować i zminimalizować ryzyko niekorzystnego wpływu umów prowizyjnych na sytuację ekonomiczną spółek.

ryzyko zbytniego rozrostu struktury, aparatu osobowego i kosztów PGZ niemającego związku z realizowanymi zadaniami i wnoszoną wartością dodatkową” dla Grupy PGZ

Dyrektor DPZ wyjaśnił, że o strukturze zatrudnienia w PGZ S.A. (zgodnie z art. 368 § 1 Kodeksu spółek handlowych) decyduje zarząd spółki. Resort ON na podstawie przesyłanych informacji kwartalnych (F-01 – sprawozdanie o przychodach, kosztach i wyniku finansowym oraz o nakładach na środki trwałe za dany okres czasu) monitoruje dane na temat zatrudnienia oraz kosztów działalności operacyjnej (w tym kosztów wynagrodzeń). Otrzymane z PGZ S.A. informacje za II kwartał 2016 r. nie wskazują na występowanie problemu z nadmiernym rozrostem struktury, aparatu osobowego i kosztów spółki.

wsparcie dla spółek w zakresie gospodarowania nieruchomościami (np. problemy z ustaleniem własności gruntów w Warszawie)

Dyrektor DPZ wyjaśnił, że gospodarowanie nieruchomościami spółek prawa handlowego wchodzących w skład Grupy Kapitałowej PGZ należy do kompetencji zarządów tych spółek. Ponadto zgodnie z art. 368 § 1 Kodeksu spółek handlowych Zarząd prowadzi sprawy spółki i ją reprezentuje, a stały nadzór nad działalnością spółek we wszystkich dziedzinach ich działalności sprawuje Rada Nadzorcza.

sytuacja ekonomiczna PHO

Dyrektor DPZ wyjaśnił, że w drugim etapie konsolidacji ppo (tworzenia grupy kapitałowej PGZ), który rozpoczął się w połowie 2014 r., do PGZ S.A. wniesiono akcje/udziały spółek zależnych Polskiego Holdingu Obronnego sp. z o.o. (PHO sp. z o.o.). W związku z udzieleniem pełnomocnictwa Ministra Skarbu Państwa z 3 grudnia 2015 r. dla Ministra Obrony Narodowej do wykonywania uprawnień Skarbu Państwa wynikających z praw z udziałów w spółce PHO, dokumentacja niezbędna do sprawowania nadzoru nad PHO sp. z o.o. (informacje kwartalne wraz ze sprawozdaniami F-01, dokumenty niezbędne do przygotowania zwyczajnego zgromadzenia wspólników, kopie protokołu z tego Zgromadzenia, bieżące informacje zarządu spółki) są przekazywane na bieżąco do resortu ON bezpośrednio przez zarząd spółki. PHO sp. z o.o. jako spółka prawa handlowego realizuje zadania w warunkach gospodarki rynkowej i organy tej spółki, uwzględniając m.in. zmieniające się tendencje i kierunki rozwoju przemysłu obronnego (potrzeby SZ RP oraz innych państw) podejmują niezależne decyzje wynikające z realizacji przedmiotu działalności spółki określonego w umowie spółki. Takie działania są skierowane na osiągnięcie korzystnego wyniku finansowego podmiotu. Szczegółowe informacje dotyczące zaangażowania PHO sp. z o.o. w sferę obronności (konkretne projekty) są realizacją przyjętych kierunków rozwoju i znajdują się w wyłącznych kompetencjach organów spółki, które podejmują działania zmierzające ograniczenie dostępu do tego typu informacji dla podmiotów zewnętrznych. Efekty ww. działań znajdują swoje odzwierciedlenie w przedstawianych corocznie sprawozdaniach finansowych.

negatywne opinie strony społecznej, niepokoje

Dialog z partnerami społecznymi prowadzony jest w ramach Rady Dialogu Społecznego, w obszarze którego funkcjonuje Trójstronny Zespół ds. Rozwoju Przemysłowego Potencjału Obronnego i Modernizacji Technicznej SZ RP, w posiedzeniach którego uczestniczą osoby z Kierownictwa MON. Strona rządowa reprezentowana jest przez MR, MSP, MRPiPS oraz MON.

Z informacji przekazanych przez PGZ S.A. wynika, że zarówno w PGZ S.A., jak i w spółkach Grupy Kapitałowej PGZ nie występują niepokoje społeczne, które mogą w zasadniczy sposób oddziaływać na działalność Spółki. PGZ S.A. deklaruje otwartość na współpracę z organizacjami społecznymi i na problemy lokalnych społeczności. PGZ S.A. posiada własny Kodeks Etyki, który jest aktualnie wdrażany w poszczególnych podmiotach grupy. Dokument reguluje kwestie związane z relacjami zewnętrznymi spółki i pozwala uniknąć sytuacji mogących narazić na szwank jej dobre imię.

(dowód: akta kontroli str. 2712-2735)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Przejęcie nowych zadań w zakresie nadzoru przez MON (poprzednio właściwych dla MSP) nastąpiło bez uprzedniego przygotowania instytucjonalnego (Minister

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Ocena cząstkowa

Obrony Narodowej otrzymał pełnomocnictwo Ministra Skarbu Państwa i uzyskał uprawnienia właścicielskie wobec PGZ S.A 16 listopada 2015 r. tj. w dniu objęcia swej ministerialnej funkcji). Takie przejęcie przez Ministra Obrony Narodowej nadzoru nad PGZ S.A. (i spółkami ppo), zdaniem NIK, spowodowało ryzyko niezapewnienia właściwego (bieżącego, sprawnego i poprawnego formalnie) nadzoru.

Z zebranych informacji wynika, że w ramach resortu ON nie ma pełnej sumarycznej wiedzy (nie ma takich wymagań w uregulowaniach) o otrzymywanym wsparciu finansowym przez poszczególne spółki lub przyznawanym na realizację danego przedsięwzięcia (np. prowadzenie badań lub prac rozwojowych). Jako przykład można podać: OBRUM i realizację projektu / projektów w zakresie bojowego wozu piechoty oraz wozu wsparcia bezpośredniego (w tym potem jako BORSUK, GEPARD). I tak wsparcie na ten cel dla OBRUM pochodziło z różnych źródeł: z MSP (wsparcie niebędące pomocą publiczną), dotacje z NCBR oraz (pośrednio) dotacja z MNiSW na realizację badań naukowych lub prac rozwojowych z zakresu obronności lub bezpieczeństwa państwa. W efekcie może następować multiplikacja finansowania bez uzyskania konkretnych efektów.

Zdaniem NIK ocena, czy powstanie PGZ S.A. wpłynęło na zwiększenie stopnia zaspokojenia potrzeb Sił Zbrojnych RP w zakresie dostaw uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz usprawniło proces modernizacji polskiej armii, jest przedwcześnie, z uwagi na fakt stosunkowo krótkiego funkcjonowania PGZ S.A. i Grupy PGZ (mimo zawązania spółki jeszcze w 2013 r.). Wpływ na zaistnienie tej sytuacji miał, w ocenie NIK, zbyt długotrwały proces organizowania PGZ S.A. – w mniejszym jednak stopniu za sprawą resortu ON, bowiem wiodącym był resort Skarbu Państwa. Decyzje w zakresie harmonogramu utworzenia PGZ S.A. i dalszych przekształceń własnościowych przemysłu zbrojeniowego, tj. harmonogramu konsolidacji, znajdowały się w gestii MSP, natomiast kwestia przygotowania szczegółowej strategii działania planowanej do utworzenia spółki znajdowała się w obszarze odpowiedzialności zarządu tej spółki (PGZ S.A.). W opinii NIK, intensywniejsze zmiany zachodziły w wyniku działań MON po przekazaniu uprawnień właścicielskich w zakresie PGZ S.A. Ministrowi Obrony Narodowej.

Przejęcie przez Ministra Obrony Narodowej nadzoru nad spółkami ppo, w tym PGZ, było - zdaniem NIK – choć obarczone ryzykiem niezapewnienia właściwego nadzoru (bieżącego, sprawnego i poprawnego formalnie) w związku z podjęciem się nowych zadań (poprzednio właściwych dla MSP), ale uzasadnione z punktu widzenia MON, z uwagi na determinację w dążeniu do zapewnienia logistycznego zabezpieczenia Sił Zbrojnych RP i utrzymania niezbędnego potencjału produkcyjno-remontowego i monitorowanie sektora przez resort ON.

Prowadzone przez PGZ S.A. oraz MON działania w zakresie dotyczącym eksportu (np. w postaci uporządkowania kwestii reprezentowania sektora przemysłu obronnego) nie przyniosły znaczących zmian w tym zakresie. Zdaniem NIK, należy kontynuować proces kompleksowej budowy zdolności eksportowych spółki.

W wyniku kontroli zidentyfikowano obszary ryzyka, w których istnieją czynniki mogące mieć wpływ na realizację zadań i sytuację PGZ i Grupy PGZ:

- tzw. stare kontrakty azjatyckie,
- zapewnienie i utrzymanie kadry specjalistycznej w spółkach Grupy,
- umowy prowizyjne,
- ryzyko zbytniego rozrostu struktury, aparatu osobowego i kosztów PGZ niemającego związku z realizowanymi zadaniami,

- gospodarowanie nieruchomościami,
- sytuacja PHO wobec zmiany roli w ramach sektora i specjalizacji;
- uczestnictwo kapitału zagranicznego poprzez większościową własność w spółce,
- zmienność w strukturze kapitałowej spółek zarządzanych przez fundusz inwestycyjny,
- korzystanie w Polsce z pomocy publicznej lub innych form wsparcia przez spółkę o zmiennej strukturze kapitałowej i zbycie akcji / udziałów przed zakończeniem wspieranego przedsięwzięcia,
- udzielanie poręczeń w ramach Grupy PGZ.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi 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 Kontroli⁸², wnosi o:”

Ujęcie w przyszłym (na 2017 rok) planie działalności Ministra Obrony Narodowej dla działu administracji rządowej „Obrona narodowa”, wśród celów przyjętych do realizacji w 2017 r., celu dotyczącego zapewnienia odpowiedniego nadzoru nad spółkami ppo wraz z towarzyszącymi zapisami (np. w zakresie określenia mierników oraz zadań służących realizacji celu), a także ujęcie korespondujących z nimi zapisów w rejestrze ryzyka dla celów ujętych w planie działalności MON na 2017 r.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach, jeden dla Pana Ministra, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, przysługuje Panu Ministrowi 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.

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 *07* października 2016 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Mieczysław Łuczak



podpis

⁸² Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm.