



KGP-4101-06-00/2013  
Nr ewid. 152/2014/P/13/059/KGP

Informacja o wynikach kontroli

**WSPARCIE PRZEZ MINISTRA SKARBU PAŃSTWA  
PROJEKTÓW BADAWCZYCH,  
ROZWOJOWYCH I WDROŻENIOWYCH  
DOTYCZĄCYCH UZBROJENIA I SPRZĘTU WOJSKOWEGO,  
REALIZOWANYCH W SPÓŁKACH  
POLSKIEGO HOLDINGU OBRONNEGO**

## MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

## WIZJA

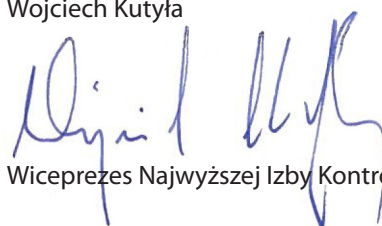
Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Departamentu Gospodarki,  
Skarbu Państwa i Prywatyzacji:  
Sławomir Grzelak



### Akceptuję:

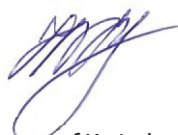
Wojciech Kutyla



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

### Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 24.09.14r.

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

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

WPROWADZENIE .....	6
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI .....	7
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI .....	8
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności .....	8
2.2. Synteza wyników kontroli .....	8
2.3. Uwagi i wnioski .....	11
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI .....	13
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych .....	13
3.1.1. Postanowienia prawa unijnego .....	13
3.1.2. Prawo krajowe .....	14
3.1.3. Przekształcenia strukturalne spółek przemysłu obronnego .....	15
3.2. Istotne ustalenia kontroli .....	17
3.2.1. <i>Umowa o wsparcie</i> oraz działania poprzedzające jej zawarcie .....	17
3.2.1.1. Kwalifikowanie projektów do wsparcia finansowego .....	17
3.2.1.2. Weryfikacja wniosku złożonego przez PHO .....	18
3.2.1.3. <i>Umowa o wsparcie</i> .....	19
3.2.2. Restrukturyzacja zatrudnienia w spółkach grupy PHO .....	20
3.2.3. Realizacja projektów B+R+W przez beneficjentów .....	24
3.2.3.1. Bumar Amunicja SA .....	24
3.2.3.2. Bumar Elektronika SA .....	26
3.2.3.3. Ośrodek Badawczo – Rozwojowy Urządzeń Mechanicznych „OBRUM” Sp. z o.o. ....	29
3.2.3.4. Zakłady Mechaniczne „Bumar-Łabędy” SA .....	31
3.2.3.5. Zakłady Metalowe „DEZAMET” SA .....	32
3.2.4. Nadzór i kontrola MSP nad prawidłowością realizacji <i>Umowy o wsparcie</i> .....	33
3.2.4.1. Organizacja procesu udzielania i kontroli wsparcia niebędącego pomocą publiczną .....	33
3.2.4.2. Finansowe i rzeczowe efekty wykorzystania udzielonego wsparcia .....	34
3.2.4.3. Monitorowanie i kontrola realizacji projektów B+R+W .....	37
3.2.5. Wyniki ekonomiczno-finansowe PHO w latach 2010–2013 .....	39
3.2.5.1. Majątek grupy PHO oraz źródła jego finansowania .....	39
3.2.5.2. Przychody grupy PHO i koszty ich uzyskania oraz wynik finansowy netto .....	40
4. INFORMACJE DODATKOWE .....	41
4.1. Przygotowanie kontroli .....	41
4.1.1. Organizacja kontroli .....	41
4.1.2. Metodyka prowadzenia badań .....	41
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli .....	42
5. ZAŁĄCZNIKI .....	44

## Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

- Beneficjent** osoba prawna realizująca projekty finansowane z budżetu państwa lub ze źródeł zagranicznych na podstawie decyzji lub umowy o dofinansowanie projektu – zgodnie z art. 5 pkt 1 *ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (Dz. U. z 2009 r., Nr 84, poz. 712 ze zm.)
- B+R+W** projekty badawczo-rozwojowe i wdrożeniowe realizowane przez spółki Polskiego Holdingu Obronnego
- Bumar Sp. z o.o. (także Bumar)** spółka dominująca w Grupie Bumar, obecnie (od dnia 4 lipca 2013 r.) Polski Holding Obronny Sp. z o.o.
- Derogacja** wyłączenie państwa członkowskiego Unii Europejskiej z obowiązku wypełniania części zobowiązań określonych przepisami prawa Unii
- FRP** Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców
- JRE** Jednolity Rynek Europejski (ang. Single European Market), zintegrowany rynek, którego granice wyznaczają granice zewnętrzne UE (tzw. rynek wewnętrzny UE)
- KE** Komisja Europejska
- Minister SP** Minister Skarbu Państwa
- MON** Ministerstwo Obrony Narodowej
- MSP** Ministerstwo Skarbu Państwa
- PDO** Program Dobrowolnych Odejsć
- PHO** Polski Holding Obronny Sp. z o.o. (poprzednio do dnia 4 lipca 2013 r. Bumar Sp. z o.o.), spółka dominująca w Polskim Holdingu Obronnym, integrator grupy obejmującej na koniec 2013 r. 16 podmiotów
- PMT** *Plan Modernizacji Technicznej Sił Zbrojnych RP w latach 2009–2018*
- Polski Holding Obronny (także grupa PHO, Holding)** Grupa spółek obejmująca PHO oraz spółki zależne, poprzednio Grupa Bumar – grupa amunicyjno-rakietowo-pancerna skupiona wokół Bumar Sp. z o.o. na podstawie zapisów kolejnych rządowych programów restrukturyzacyjnych dotyczących przemysłowego potencjału obronnego, tj. *Strategii przekształceń strukturalnych przemysłowego potencjału obronnego w latach 2002–2005* – przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 14 maja 2002 r. oraz *Strategii konsolidacji i wspierania rozwoju polskiego przemysłu obronnego w latach 2007–2012* – przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 31 sierpnia 2007 r.
- ppo** przemysłowy potencjał obronny

- Pomoc publiczna** pomoc państwa udzielana zgodnie z przepisami prawa unijnego i krajowego, spełniająca kryteria określone w art. 107 ust. 1 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.)
- Rozporządzenie Ministra SP** *Rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 11 sierpnia 2011 r. w sprawie wsparcia niebędącego pomocą publiczną* (Dz. U. Nr 174, poz. 1040)
- TFUE** *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*
- TS** Trybunał Sprawiedliwości
- UiSW** uzbrojenie i sprzęt wojskowy w rozumieniu *ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa* (Dz. U. z 2004 r. Nr 229, poz. 2315 ze zm. Ustawa ta została zmieniona *ustawą z dnia 25 maja 2012 r. o zmianie ustawy o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. z 2012 r. poz.707).
- UE** Unia Europejska
- Wniosek o wsparcie** wniosek z dnia 23 sierpnia 2011 r. złożony przez Polski Holding Obrony Sp. z o.o. (pod nazwą Bumar Sp. z o.o.) do Ministra SP o udzielenie wsparcia niebędącego pomocą publiczną na kwotę 378 467 tys. zł
- Umowa o wsparcie** umowa nr MSP/FRP/241-00/2011 z dnia 2 września 2011 r. zawarta pomiędzy Ministrem SP a Polskim Holdingiem Obronnym Sp. z o.o. (pod nazwą Bumar Sp. z o.o.) w sprawie wsparcia niebędącego pomocą publiczną w łącznej kwocie 378 467 tys. zł

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła, z własnej inicjatywy, kontrolę wsparcia przez Ministra Skarbu Państwa projektów badawczych, rozwojowych i wdrożeniowych dotyczących uzbrojenia i sprzętu wojskowego, realizowanych w spółkach Polskiego Holdingu Obronnego, ujętą w planie pracy NIK pod nr P/13/059.

Podjęcie kontroli uzasadnione było potrzebą sprawdzenia sposobu wykorzystania i efektywności wydatkowania środków publicznych w kwocie 378,5 mln zł, przeznaczonych w spółkach Polskiego Holdingu Obronnego<sup>1</sup> na inwestycje w działalność badawczo-rozwojową i wdrożeniową (B+R+W) w obszarze uzbrojenia i sprzętu wojskowego, a także na przeprowadzenie kompleksowej restrukturyzacji produktowej i zwiększenie wolumenu sprzedaży. Ustalenia poprzednich kontroli<sup>2</sup> wskazywały, że pomimo udzielanej pomocy konkurencyjność spółek branży zbrojeniowej w ostatnich latach nie poprawiła się w oczekiwanej skali.

---

<sup>1</sup> Dalej także grupa PHO lub Holding.

<sup>2</sup> Por. kontrola wspierania środkami publicznymi restrukturyzacji spółek przemysłowego potencjału obronnego (Nr ewid. 30/2011/P10044/KGP; Warszawa lipiec 2011 r.).

# 1 ZAŁOŻENIA KONTROLI

## Cel główny kontroli

Celem kontroli była ocena – z punktu widzenia kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*<sup>3</sup> – efektów wsparcia udzielonego przez Ministra Skarbu Państwa<sup>4</sup> (niebędącego pomocą publiczną) Polskiemu Holdingowi Obronnemu Sp. z o.o.<sup>5</sup> w ramach *Umowy o wsparcie*. Celem kontroli była również ocena – z punktu widzenia kryteriów określonych w art. 5 ust. 3 *ustawy o NIK* – działań PHO i jego spółek zależnych, podejmowanych dla wykonania powyższej umowy.

Celami szczegółowymi kontroli było dokonanie oceny:

- procedur i narzędzi stosowanych przez Ministra SP (stanowiących podstawę do udzielenia wsparcia) w zakresie analizy i weryfikacji złożonego wniosku PHO (kompletność wniosku i jego uzasadnienie), a także sposobu zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa w *Umowie o wsparcie*;
- metod monitorowania i kontroli wykorzystania udzielonego wsparcia, w tym w szczególności, w zakresie jego skuteczności i efektywności, oraz dotychczasowych efektów realizacji *Umowy o wsparcie*;
- kryteriów zastosowanych przez PHO przy sporządzaniu *Wniosku o wsparcie*, dotyczących wyboru spółek z grupy PHO na beneficjentów i wysokości planowanego dla nich wsparcia;
- stosowanych przez PHO procedur i narzędzi w zakresie wydatkowania otrzymanych środków finansowych, w tym w szczególności określenia zasad uruchamiania wypłat kolejnych transz oraz nadzoru nad realizacją zadań i prawidłowym wykorzystaniem tych środków, a także efektywności ekonomiczno-finansowej zrealizowanych przedsięwzięć;
- realizacji przedsięwzięć, w tym projektów, prowadzonych z wykorzystaniem przekazanych środków; wpływu tych działań na kształtowanie się sytuacji ekonomiczno-finansowej PHO w analizowanym okresie; sposobu wypełniania przez danego beneficjenta zapisów umownych, na podstawie których pomoc ta została mu udzielona; porównanie osiągniętych efektów do pierwotnie zakładanych.

## Okres objęty kontrolą

Badaniami kontrolnymi objęto lata 2011–2014 (I kwartał).

## Zakres podmiotowy kontroli

Badania kontrolne przeprowadzono w okresie od 28 października 2013 r. do 24 kwietnia 2014 r. w Ministerstwie Skarbu Państwa, Polskim Holdingu Obronnym Sp. z o.o. oraz w pięciu spółkach grupy PHO. Wykaz skontrolowanych jednostek stanowi załącznik nr 1 do niniejszej *Informacji*.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm., zwana dalej *ustawą o NIK*.

<sup>4</sup> Dalej: Minister SP.

<sup>5</sup> Do dnia 4 lipca 2013 r. Polski Holding Obronny Sp. z o.o. w Warszawie nosiła nazwę: Bumar Sp. z o.o. w Warszawie. Dalej także PHO.

### 2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>6</sup>, działania Ministra SP dotyczące udzielenia Polskiemu Holdingowi Obronnemu wsparcia finansowego (niebędącego pomocą publiczną), którego celem była ochrona podstawowych interesów bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej. Analogiczna ocena dotyczy wykorzystania otrzymanych środków finansowych przez grupę PHO.

Uznając potrzeby udzielenia wsparcia na prowadzenie prac badawczo-rozwojowych i wdrożeniowych, Najwyższa Izba Kontroli oceniła za obarczone zbyt dużym ryzykiem objęcie *Umową o wsparcie* trzech projektów, w odniesieniu do których Ministerstwo Obrony Narodowej<sup>7</sup> nie wyraziło konkretnego stanowiska, co do zapotrzebowania na uzbrojenie mające być przedmiotem takich prac. Brak rekomendacji ze strony MON, co do zasadności realizacji części projektów objętych *Umową o wsparcie*, uzasadniany m.in. niezakończoną weryfikacją identyfikacji potrzeb w zakresie sprzętu i uzbrojenia dla wojska, stanowił istotną przesłankę dla ograniczenia zakresu wsparcia już na etapie jego planowania.

Przekazane spółkom grupy PHO środki finansowe w większości przypadków zostały wykorzystane zgodnie z *Umową o wsparcie* – na realizację prac badawczo-rozwojowych dotyczących uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz na przeprowadzenie procesu optymalizacji czynników produkcji. Projekty B+R+W wykonywane były z opóźnieniem w stosunku do pierwotnie planowanych terminów. W wyniku realizacji Programu Dobrowolnych Odejść, na sfinansowanie którego PHO otrzymał wsparcie w kwocie 57,1 mln zł, zmniejszono zatrudnienie o 1707 osób, tj. o 19,1%, zaś oszczędności z tego tytułu w kosztach wynagrodzeń i pochodnych wyniosły na koniec 2013 r. 72 mln zł. W dziewięciu przypadkach NIK stwierdziła jednak wydatkowanie bądź dysponowanie częścią tych środków niezgodnie z postanowieniami *Umowy o wsparcie*.

Formułując powyższą ocenę ogólną NIK uwzględniła fakt, iż MSP dysponowało analizami wskazującymi na zgodność udzielanego wsparcia z prawem Unii Europejskiej. Istotnym elementem wpływającym na tę ocenę było także założenie w *Umowie o wsparcie* zwrotu zainwestowanego kapitału – w okresie kolejnych pięciu lat od zakończenia realizacji projektów. Umowny termin zakończenia realizacji projektów objętych wsparciem do końca 2013 r. nie został dotrzymany, nie mniej jednak opóźnienie to nie przekreśla jeszcze szansy na osiągnięcie zasadniczego celu, tj. zaoferowania polskiej armii nowoczesnego uzbrojenia i sprzętu wojskowego.

### 2.2 Synteza wyników kontroli

1. Kierunkowa decyzja Ministra SP o przyznaniu PHO wsparcia finansowego, którego celem była ochrona podstawowych interesów bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej, była uzasadniona. W toku prac poprzedzających zawarcie *Umowy o wsparcie* MSP zgromadziło wszystkie niezbędne dokumenty, określone w *rozporządzeniu Ministra Skarbu Państwa z dnia 11 sierpnia 2011 r. w sprawie wsparcia niebędącego pomocą publiczną*<sup>8</sup>, w tym analizy wskazujące na możliwość wyłączenia stosowania przepisów prawa Unii Europejskiej o pomocy publicznej [str. 17–19 *Informacji*].

<sup>6</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>7</sup> Dalej: MON.

<sup>8</sup> Dz. U. Nr 174, poz. 1040. Dalej: *rozporządzenie Ministra SP*.

2. Decyzja o objęciu *Umową o wsparcie* większości projektów B+R+W podjęta została przedwcześnie. Wystąpiły bowiem przesłanki świadczące o dużym ryzyku ekonomicznego niepowodzenia w realizacji tych projektów, m.in. w związku z brakiem rekomendacji ze strony MON dla trzech z 15 projektów pierwotnie objętych przedmiotową umową oraz niezakończoną weryfikacją identyfikacji potrzeb w zakresie UiSW. Ponadto wyniki kontroli wskazują na niedostateczne przygotowanie PHO do skorzystania ze wsparcia, w tym przyjęcie nierealnych terminów zakończenia większości projektów [str. 17–19 i 24–33 *Informacji*].
- 2.1. Objęcie *Umową o wsparcie* trzech projektów B+R+W, które nie uzyskały rekomendacji MON nie znajdowało dostatecznego uzasadnienia. Brak opinii MON o zbieżności projektów z *PMT* stanowił negatywną przesłankę do angażowania środków publicznych na realizację tych projektów. W kontekście oczekiwanego zwrotu zaangażowanych środków, finansowanie tych projektów obciążone było dużym ryzykiem niepowodzenia. Żaden z tych trzech projektów nie ma już obecnie akceptacji MSP do realizacji w ramach *Umowy o wsparcie*. Przeznaczono na nie 39,6 mln zł, tj. 10,5% kwoty wsparcia (12,6% środków przeznaczonych na projekty B+R+W) [str. 17–18 i 20 *Informacji*].
- 2.2. Już w początkowym etapie realizacji *Umowy o wsparcie*, tj. w 2011 r., nastąpiły opóźnienia w realizacji projektów, w stosunku do terminów określonych w harmonogramie. W konsekwencji oddalił się termin oczekiwanego zwrotu przekazanych środków. Harmonogram realizacji projektów zdezaktualizował się już po niepełnych 2 miesiącach od daty zawarcia *Umowy o wsparcie* [str. 34 *Informacji*].
3. W sytuacji opóźnień i proponowanych zmian w projektach realizowanych przez spółki grupy PHO, właściwe było ograniczenie przez Ministra SP tempa udzielania wsparcia. W zaistniałych okolicznościach nie było podstaw do przekazania kolejnych trzech transz środków, przewidzianych w *Umowie o wsparcie* do uruchomienia do dnia: 30 listopada 2011 r., 15 marca i 15 września 2012 r. [str. 34 *Informacji*]. Środki przekazywane przez Ministra SP, pomimo wstrzymania wypłaty trzech transz, przewyższały możliwości ich absorpcji przez beneficjentów, o czym świadczą znaczące kwoty naliczonych odsetek od otrzymanych środków lokowanych na odrębnych rachunkach (6,5 mln zł). Możliwość rezygnacji z wprowadzania nowych projektów w zamian za projekty wycofane, a co za tym idzie ograniczenia wysokości finansowania zaczęto rozważać dopiero w lutym 2014 r., kiedy PHO wystąpił do Ministra SP z kolejną propozycją zmiany *Umowy o wsparcie* w postaci aneksu nr 2. Uwzględniono przy tym fakt, że terminy zakończenia realizacji 10 spośród 12 projektów nie zostaną dotrzymane, pomimo ich wydłużenia w harmonogramach wprowadzonych aneksem nr 1 do *Umowy o wsparcie*, a opóźnienia dochodzą do 24 miesięcy. [str. 34–37 *Informacji*].
4. Zasadna była decyzja o podjęciu kontroli wewnętrznej przez Biuro Kontroli MSP, której celem była m.in. ocena dotychczasowego przebiegu realizacji *Umowy o wsparcie*. Wyniki tej kontroli umożliwiły usprawnienie nadzoru nad prawidłowym wykorzystaniem środków publicznych, a także ujawniły przypadek niewykonania obowiązku określonego w § 12 *rozporządzenia Ministra SP*, dotyczącego zamieszczenia na stronach internetowych MSP informacji o możliwości uzyskania wsparcia [str. 34 *Informacji*].
5. PHO oraz jego spółki zależne, na ogół prawidłowo wykorzystywały środki przekazane przez Ministra SP, przeznaczając je na zadania określone w *Umowie o wsparcie*. Stwierdzono nieliczne przypadki niewłaściwego gospodarowania tymi środkami. Środki przekazane przez Ministra SP

były gromadzone przez spółki grupy PHO, zgodnie z postanowieniami *Umowy o wsparcie*, na odrębnych rachunkach bankowych. Ich wykorzystanie pomogło spółkom w podjęciu prac badawczo-rozwojowych dotyczących UiSW oraz Programu Dobrowolnych Odejść<sup>9</sup>, umożliwiającemu w efekcie znacząco oszczędności w kosztach wynagrodzeń i pochodnych [str. 20–33 *Informacji*].

6. W toku kontroli NIK zidentyfikowała następujące nieprawidłowości w zakresie realizacji *Umowy o wsparcie*:
  - 6.1. Niezgodnie z celem określonym w *Umowie* wydatkowano 2 230,4 tys. zł. Kwotę tę wypłacono w formie świadczeń zwalnianym pracownikom, których następnie przyjęto z powrotem do pracy [str. 24 *Informacji*].
  - 6.2. Bez zgody Ministra SP wydatkowano 5 334,3 tys. zł na projekt *Wóz Wsparcia Bezpośredniego*, zamiast na ujęty w *Umowie o wsparcie* projekt *Bojowy Wóz Piechoty*. W związku z merytoryczną różnicą pomiędzy tymi projektami doszło do naruszenia § 4 ust. 3 *Umowy* [str. 30–31 *Informacji*].
  - 6.3. W spółce Bumar Amunicja SA wykorzystano przejściowo środki wsparcia w kwocie 16 662,4 tys. zł w sposób niezgodny z zawartymi z PHO umowami; z tego 3 200 tys. zł na pokrycie zobowiązań podatkowych (podatku VAT) oraz 13 462,4 tys. zł na zabezpieczenie gwarancji bankowych, dotyczących zwrotu zaliczki na realizację jednego z kontraktów [str. 26 *Informacji*].
  - 6.4. Spółka Bumar Elektronika SA zleciła dwóm podmiotom realizację tego samego zadania, tj. wykonania projektu wstępnego części mechanicznej platformy radaru SHORAD [str. 28 *Informacji*].
  - 6.5. Zakłady Mechaniczne „Bumar Łabędy” SA zaliczyły do kosztów kwalifikowalnych projektu *Wieża Bezzałogowa* wydatki w łącznej wysokości 149 tys. zł, niezwiązane bezpośrednio z realizacją tego zadania lub poniesione po terminie zakończenia jego realizacji [str. 32 *Informacji*]. Niewykorzystywaną część pożyczki w kwocie 1 935,2 tys. zł spółka przetrzymywała przez ponad rok, pomimo zaniechania realizacji projektu, na który pożyczka ta została przyznana (w związku z negatywną opinią wyrażoną przez Inspektorat Uzbrojenia MON) [str. 32 *Informacji*].
  - 6.6. Otrzymany w IV kwartale 2012 r. i w I kwartale 2013 r. zwrot odsetek w kwocie 54,2 tys. zł PHO przelał w dniu 12 lutego 2014 r. (odsetki od tej kwoty w wysokości 1,9 tys. zł w dniu 3 marca 2014 r.), z rachunku bieżącego na rachunek bankowy środków wsparcia – dopiero na skutek kontroli NIK [str. 33 *Informacji*].
7. W związku z niedotrzymaniem terminów realizacji projektów (poza PDO), nie uzyskano dotychczas oczekiwanego, pozytywnego ich wpływu na kształtowanie się wyników ekonomiczno-finansowych Holdingu [str. 39–40 *Informacji*].
8. Wskutek niezgodnego ze stanem faktycznym oświadczenia Zarządu Bumar Amunicja SA o pełnym wykorzystaniu środków z pożyczek zaciągniętych na realizację projektów *KRAB/KRYL* oraz *RAK*, zawartego w porozumieniu z PHO z dnia 24 lipca 2013 r., Walne Zgromadzenie Bumar Amunicja SA podwyższyło jej kapitał zakładowy o pełną kwotę zaciągniętych pożyczek, w tym o kwotę 47 566,6 tys. zł, tj. o środki, które do dnia podpisania tego porozumienia *de facto* nie zostały wykorzystane. Podwyższenie kapitału spółki mogło być dokonane wyłącznie o kwotę środków faktycznie wykorzystanych [str. 25 *Informacji*].

---

<sup>9</sup> Dalej: PDO.

- 9.** Finansowe rezultaty kontroli wyniosły łącznie 76 475,3 tys. zł i dotyczyły:
- 9.1.** Kwoty nienależnie uzyskanej w wysokości 47 566,6 tys. zł, wniesionej na podwyższenie kapitału zakładowego Bumar Amunicja SA [str. 25 *Informacji*].
- 9.2.** Kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa w wysokości 21 996,7 tys. zł, z tego:
- 16 662,4 tys. zł – wykorzystanie środków wsparcia w sposób niezgodny z zawartymi z PHO umowami [str. 26 *Informacji*],
  - 5 334,3 tys. zł – wydatki na projekt nieobjęty Umową o wsparcie [str. 30–31 *Informacji*].
- 9.3.** Kwoty wydatkowane w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa – w wysokości 2 038,3 tys. zł, z tego:
- 1 889,3 tys. zł – kwota stanowiąca wypłatę świadczeń dla zwolnionych pracowników Bumar Amunicja SA, którzy zostali ponownie zatrudnieni w Spółce [str. 23 *Informacji*],
  - 149 tys. zł – nieprawidłowe zaliczenie wydatków w tej wysokości do kosztów kwalifikowanych [str. 32 *Informacji*].
- 9.4.** Kwota wydatkowana z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami w wysokości 651,9 tys. zł, stanowiąca zapłatę za wykonanie projektu wstępnego części mechanicznej platformy radaru SHORAD [str. 28 *Informacji*].
- 9.5.** Kwoty korzyści finansowych w wysokości 4 221,8 tys. zł, z tego:
- 2 230,4 tys. zł – zwrot nienależnie wypłaconych świadczeń zwalnianym pracownikom [str. 24 *Informacji*]
  - 1 935,2 tys. zł – zwrot niewykorzystanej pożyczki [str. 32 *Informacji*],
  - 56,2 tys. zł – zwrot tej kwoty na wydzielony rachunek środków wsparcia [str. 33 *Informacji*].

### 2.3 Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli uznała za prawidłowe i niezbędne podejmowanie działań mających na celu wspieranie rozwoju krajowego przemysłu obronnego, służących ochronie podstawowych interesów bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej. Działania takie leżą w interesie rodzimego przemysłu obronnego, a zachodzące w nim zmiany w kierunku rozwijania innowacyjnej myśli techniczno-technologicznej przyczyniają się do postępu i nowoczesności w całej gospodarce.

Mając powyższe na uwadze, a także stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia w sposobie typowania projektów B+R+W oraz w realizacji PDO, NIK wskazuje na poważne ryzyko, iż część wydatkowanych środków, przekazanych na podstawie *Umowy o wsparcie*, nie przyniesie zakładanych efektów.

Podstawowym błędem przygotowania i realizacji *Umowy o wsparcie* było przyjęcie do finansowania projektów, co do których zainteresowanie ze strony potencjalnego odbiorcy krajowego (wojska) nie było dostatecznie zidentyfikowane.

Projekty objęte kontrolą mają w znacznym stopniu charakter nowatorski, stąd też przy formułowaniu oceny ogólnej NIK nie uwzględniła warunku uzależnienia wsparcia od konieczności uzyskania gwarancji zakupu na potrzeby obronne kraju powstałych w ich wyniku produktów. Jednakże niezbędnym minimum w tym zakresie winno być zgłoszenie zainteresowania potencjalnego odbiorcy UiSW, pod warunkiem osiągnięcia najistotniejszych – z jego punktu widzenia – parametrów technicznych

oraz ekonomiczno-finansowych. Podpisanie *Umowy o wsparcie* po zdecydowanym potwierdzeniu zainteresowania sprzętem mającym powstać w wyniku realizacji projektu, dawałoby większą pewność, że środki zostaną wykorzystane efektywnie.

Dla realizacji podstawowego celu wsparcia niebędącego pomocą publiczną, wskazane byłoby także ściślejsze niż dotychczas współdziałanie przedstawicieli organów państwa (MON i MSP) przy realizacji tego rodzaju umów.

Szczegółowe wnioski pokontrolne skierowane do podmiotów objętych kontrolą omówione zostały w pkt. 4.2. niniejszej *Informacji*.

### 3.1 Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

#### 3.1.1. Postanowienia prawa unijnego

Pojęcie pomocy publicznej wynika z art. 107 *TFUE*. W świetle tej definicji, pomoc publiczna oznacza wszelką pomoc przyznawaną przez Państwo Członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie. Jeśli taka pomoc zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji, poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, to – w świetle ww. przepisu – jest ona niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Na podstawie tej definicji można wymienić cztery elementy, których łączne wystąpienie świadczyć będzie o pomocy publicznej, niezgodnej z rynkiem UE w rozumieniu *TFUE*, a mianowicie pomoc:

- jest udzielana bezpośrednio lub pośrednio przez państwo,
- jest kierowana w sposób uprzywilejowany do konkretnego adresata,
- zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji,
- ma negatywny wpływ na handel między państwami członkowskimi UE.

W ściśle określonych sytuacjach, KE zawarła w *TFUE* kilka wyłączeń (derogacji) od tej generalnej zasady. Obowiązek przedstawienia dowodu, że taka derogacja jest uzasadniona, spoczywa na państwie członkowskim, które chce skorzystać z możliwości takiego wyłączenia<sup>10</sup>. Jedną z takich derogacji zawiera przepis art. 346 *TFUE*<sup>11</sup>, dotyczący sfery szeroko rozumianego bezpieczeństwa państw – członków UE. W przepisie tym KE zwolniła państwa członkowskie z obowiązku udzielania informacji, których ujawnienie byłoby sprzeczne z podstawowymi interesami ich bezpieczeństwa. W rezultacie tego, KE przyznała członkom UE prawo do podejmowania stosownych działań w celu ochrony podstawowych interesów ich bezpieczeństwa, w zakresie produkcji lub handlu bronią, amunicją lub materiałami wojennymi, z zastrzeżeniem, iż zastosowane środki nie mogą negatywnie wpływać na warunki konkurencji na rynku wewnętrznym w odniesieniu do produktów, które nie są przeznaczone wyłącznie do celów wojskowych. Postanowienia powyższe pozwalają wyłączyć w tym zakresie obowiązek stosowania szeroko rozumianego prawa konkurencji.

Kraje członkowskie korzystają w większości przypadków z tej derogacji przy dokonywaniu zamówień publicznych, przez co przetargi te nie są podawane do publicznej wiadomości. Istotne w związku z tym uregulowanie kwestii zamówień publicznych w sektorze obronnym stanowi *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/81/WE z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi przez instytucje lub podmioty zamawiające w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa i zmieniająca dyrektywy 2004/17/WE i 2004/18/WE*<sup>12</sup> – ustanawiająca zasady zamówień publicznych w sektorze obronnym. W związku z pierwszeństwem prawa wspólnotowego w stosunku do krajowego, przepisy te powinny być stosowane i przestrzegane w każdym państwie członkowskim, a przepisy krajowe winny być do nich dostosowane. Niemniej jednak przepisy tej dyrektywy zawierają również wyłączenia. Art. 13 *dyrektywy 2009/81/WE* stanowi, iż zawarte w niej przepisy nie mają zastosowania m.in. do zamówień, w przypadku których stosowanie przepisów niniejszej dyrektywy zobowiązałoby państwo członkowskie do dostarczenia informacji, których ujawnienie uznaje ono za sprzeczne z jego podstawowymi

<sup>10</sup> Zob.: m.in. wyrok TS z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie C-38/06 Komisja Europejska v. Republika Portugalska.

<sup>11</sup> Poprzednio art. 296 *Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską* (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2).

<sup>12</sup> Dz.U. L 216 z 20.08.2009 r., s. 76 ze zm. Dalej: „Dyrektywa 2009/81/WE”.

*interesami bezpieczeństwa*. Równocześnie wyłączenie to oznacza, że niestosowanie przez państwo członkowskie przepisów *dyrektywy 2009/81/WE* na podstawie art. 346 *TFUE* z przyczyn innych niż bezpieczeństwo nie jest możliwe.

### 3.1.2. Prawo krajowe

#### **Podstawa udzielania wsparcia niebędącego pomocą publiczną**

Podstawę udzielania przez Ministra SP wsparcia niebędącego pomocą publiczną stanowi:

- art. 56 ust. 1 pkt 2 *ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji*<sup>13</sup>, który stanowi, że środki gromadzone na rachunku Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców przeznaczone są na pomoc w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców, w tym przedsiębiorców publicznych, oraz na udzielanie wsparcia niebędącego pomocą publiczną,
- art. 2 pkt 8a *ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa*<sup>14</sup>, który stanowi, iż Minister właściwy do spraw Skarbu Państwa udziela ze środków Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców m.in. wsparcia niebędącego pomocą publiczną,
- § 15 ust. 1 *rozporządzenia Ministra SP*, zgodnie z którym wsparcie niebędące pomocą publiczną jest udzielane na podstawie umowy zawieranej przez ministra z przedsiębiorcą, który złożył wniosek.

#### **Formy tryb i warunki udzielania wsparcia**

W *rozporządzeniu Ministra SP* określone zostały tryb, warunki i formy udzielania przedsiębiorcom wsparcia niebędącego pomocą publiczną.

Przedsiębiorca może otrzymać wsparcie w celu ochrony podstawowych interesów bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej pod warunkiem, iż nie będzie ono wpływało negatywnie na warunki konkurencji na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej w odniesieniu do produktów, które nie są przeznaczone wyłącznie dla celów wojskowych. Wsparcie może być przeznaczone także na finansowanie inwestycji, o ile ich realizacja pozwoli co najmniej na zasadniczą zmianę technologii produkcji lub różnicowanie asortymentu produkcji bądź usług (§ 3).

Z uwagi na fakt, iż wsparcie stanowi uzupełnienie środków własnych przedsiębiorcy, jego wkład własny (nieuwzględniający amortyzacji i przyszłych planowanych zysków) nie powinien być mniejszy niż 30% tych kosztów. Od tego warunku wprowadzono wyjątek pozwalający Ministrowi SP na udzielenie wsparcia, jeżeli jest ono udzielane w celu ochrony podstawowych interesów bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej (§ 4 ust. 5 pkt 1). Dla stwierdzenia, że wsparcie jest udzielane w tym celu i wypełniać będzie warunki derogacji, określone w art. 346 *TFUE*, wnioskodawca obowiązany jest przedstawić analizę, wykonaną przez niezależny podmiot zewnętrzny o uznanej pozycji na rynku świadczonych usług. Analiza ta powinna zawierać informacje dotyczące w szczególności oceny czy:

- realizacja celu wsparcia jest związana z ochroną podstawowych interesów bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej,
- zaniechanie realizacji celu wsparcia wpłynie negatywnie na podstawowe interesy bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej,
- cel wsparcia wiąże się z produkcją wyłącznie do celów wojskowych produktów znajdujących się na liście produktów wojskowych przyjętej przez Radę Unii Europejskiej w zestawieniu z dnia 15 kwietnia 1958 r.,

<sup>13</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 216.

<sup>14</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 1224.

- cel wsparcia służy realizacji programów modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej,
- przedsiębiorca jest odpowiedzialny za realizację zadań w zakresie zabezpieczenia potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz na rzecz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i wojsk sojusznicych w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny,
- wsparcie może negatywnie wpływać na warunki konkurencji na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej w odniesieniu do produktów, które nie są przeznaczone wyłącznie dla celów wojskowych (§ 8 ust. 1 pkt. 1–6).

Minister SP może udzielić wsparcia niebędącego pomocą publiczną w formie pożyczki bądź objęcia akcji lub udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym lub udziału w podwyższeniu kapitału zakładowego poprzez podwyższenie wartości nominalnej dotychczasowych akcji lub udziałów (§ 9 ust. 1 pkt. 1–2).

### Zamówienia publiczne

Zgodnie z art. 4 pkt 5b *ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych*<sup>15</sup>, przepisów tej ustawy nie stosuje się do zamówień, dotyczących produkcji lub handlu bronią, amunicją lub materiałami wojennymi, o których mowa w art. 346 *TFUE*, jeżeli wymaga tego podstawowy interes bezpieczeństwa państwa, a udzielenie zamówienia bez zastosowania ustawy nie wpłynie negatywnie na warunki konkurencji na rynku wewnętrznym w odniesieniu do produktów, które nie są przeznaczone wyłącznie do celów wojskowych.

#### 3.1.3. Przekształcenia strukturalne spółek przemysłu obronnego

Polski Holding Obronny (poprzednio Grupa Bumar) powstał w 2002 r. w wyniku przyjęcia przez Radę Ministrów RP w dniu 14 maja 2002 r. *Strategii przekształceń strukturalnych przemysłowego potencjału obronnego w latach 2002–2005*<sup>16</sup>. Przekształcenia strukturalne grupy podmiotów należących do przemysłowego potencjału obronnego<sup>17</sup> zostały przeprowadzone na podstawie *ustawy z dnia 7 października 1999 r. o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP*<sup>18</sup>. Według stanu na dzień zawarcia *Umowy o wsparcie*, podmioty ppo podlegające ww. przepisom zostały określone w *rozporządzeniu 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, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa oraz dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa*<sup>19</sup>. Podmiotem dominującym Holdingu została Bumar Sp. z o.o.<sup>20</sup>, której powierzono sprawowanie nadzoru właścicielskiego.

<sup>15</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.

<sup>16</sup> [http://bip.msp.gov.pl/portal/bip/22/346/Strategia\\_przekształcen\\_strukturalnych\\_przemysłowego\\_potencjału\\_obronnego\\_w\\_lata.html](http://bip.msp.gov.pl/portal/bip/22/346/Strategia_przekształcen_strukturalnych_przemysłowego_potencjału_obronnego_w_lata.html)

<sup>17</sup> Dalej: ppo.

<sup>18</sup> Dz. U. Nr 83, poz. 932 ze zm. Zmiany do ww. ustawy wprowadzone *ustawą z dnia 23 listopada 2002 r. o zmianie ustawy o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. Nr 240, poz. 2053).

<sup>19</sup> Dz. U. Nr 198, poz. 1313.

<sup>20</sup> Od dnia 4 lipca 2013 r. Bumar Sp. z o.o. w Warszawie zmieniła nazwę na Polski Holding Obronny Sp. z o.o. w Warszawie.

Na koniec 2013 r. kapitał zakładowy Polskiego Holdingu Obronnego Sp. z o.o. wynosił 1 831 174,5 tys. zł. Skarb Państwa posiadał 84,08% udziałów PHO. Drugim co do wielkości udziałowcem była Agencja Rozwoju Przemysłu SA posiadająca 15,76% udziałów. Pozostałe 0,16% udziałów było w posiadaniu ok. 2 tys. udziałowców, zarówno osób fizycznych (pracownicy), jak i instytucjonalnych (podmioty byłych centrali handlu zagranicznego, zajmujące się obrotem produkcją specjalną).

Według stanu na koniec 2013 r. w skład Holdingu wchodził podmiot wiodący PHO oraz 13 spółek produkcyjnych sektora przemysłu obronnego<sup>21</sup>, w tym 12 spółek zrzeszonych w czterech podgrupach kapitałowych (dywizjach)<sup>22</sup>:

#### 1. Dywizja Amunicja:

- Bumar Amunicja SA w Skarżysku Kamiennej<sup>23</sup>,
- Bydgoskie Zakłady Elektromechaniczne BELMA SA w Bydgoszczy,
- Zakład Produkcji Specjalnej „Gamrat” Sp. z o.o. w Jaśle,
- Zakłady Chemiczne „NITRO-CHEM” SA w Bydgoszczy,
- Zakłady Metalowe „DEZAMET” SA w Nowej Dębie.

#### 2. Dywizja Żołnierz:

- Bumar PCO SA w Warszawie<sup>24</sup>,
- Przedsiębiorstwo Sprzętu Ochronnego „MASKPOL” SA w Konieczkach Pankach k. Kłobucka,
- Fabryka Broni „Łucznik” Sp. z o.o. w Radomiu,
- Zakłady Mechaniczne „TARNÓW” SA w Tarnowie.

#### 3. Dywizja Elektronika:

- Bumar Elektronika SA w Warszawie<sup>25</sup>.

#### 4. Dywizja Łąd:

- Zakłady Mechaniczne „Bumar-Łabędy” SA w Gliwicach,
- Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Urządzeń Mechanicznych „OBRUM” Sp. z o.o. w Gliwicach.

#### 5. Pozostałe:

- Zakład Mechaniczny „Bumar-Mikulczyce” SA w Zabrze<sup>26</sup>.

Podstawowymi celami Polskiego Holdingu Obronnego były:

- wyposażenie Sił Zbrojnych RP w sprzęt i usługi specjalne, wynikających ze strategii bezpieczeństwa narodowego oraz z umów międzynarodowych;
- dostosowanie potencjału produkcyjnego do potrzeb Sił Zbrojnych, jego skonsolidowanie kapitałowe i nadanie produkcji proeksportowego charakteru;

<sup>21</sup> A także dwie spółki handlowe: Cenrex Sp. z o.o. i Cenzin Sp. z o.o.

<sup>22</sup> W dalszej części niniejszej *Informacji* używa się nazw spółek, wg stanu na dzień 31 grudnia 2013 r.

<sup>23</sup> Od 11 kwietnia 2014 r. spółka działa pod nazwą Mesko SA.

<sup>24</sup> Od 1994 r. Przemysłowe Centrum Optyki SA. W dniu 26 września 2011 r. podmiot ten zmienił nazwę na Bumar Żołnierz SA, a od 26 lutego 2013 r. na Bumar PCO SA.

<sup>25</sup> Bumar Elektronika SA powstała w dniu 30 grudnia 2011 r. poprzez połączenie trzech firm: Przemysłowego Instytutu Telekomunikacji SA, Centrum Naukowo-Produkcyjnego Elektroniki Profesjonalnej RADWAR SA oraz Przedsiębiorstwa Produkcyjnego Podzespołów Elektronicznych „DOLAM” SA.

<sup>26</sup> Zakład przejął Fabrykę Urządzeń Mechanicznych i Sprężyn „FUMiS”-Bumar” Sp. z o.o. w Wadowicach.

- stymulowanie postępu technologicznego i rozwój potencjału badawczo-rozwojowego, w tym poprzez udział i współpracę w międzynarodowych organizacjach europejskich i atlantyckich;
- stałe unowocześnianie produkcji, w tym głównie uzbrojenia i sprzętu wojskowego, zgodnie z oczekiwaniami Sił Zbrojnych RP oraz w celu rozwoju eksportu;
- osiągnięcie stabilizacji ekonomicznej spółek zrzeszonych w Polskim Holdingu Obronnym oraz podnoszenie ich wartości rynkowej.

Polski Holding Obronny jest dostawcą i eksporterem uzbrojenia oraz sprzętu wojskowego produkowanego przez polski przemysł obronny. Aktywność Holdingu koncentruje się wokół obszarów produktowych, które znajdują swoje odzwierciedlenie w strukturze dywizji produktowych:

- produkcja amunicji i rakiet (amunicja strzelecka i artyleryjska, przeciwpancerne pociski kierowane SPIKE, rakiety GROM i FENIKS);
- systemy elektroniczne i radiolokacji (systemy dowodzenia, radary, sensory, systemy przeciwlotnicze i przeciwrakietowe) oraz broń strzelecka i wyposażenie indywidualne żołnierzy (kamizelki ochronne, broń osobista, celowniki i systemy optoelektroniczne, hełmy, maski przeciwgazowe);
- pojazdy i platformy opancerzone (czołgi, pojazdy specjalistyczne, mosty PMC-90, wozy zabezpieczenia technicznego).

## 3.2 Istotne ustalenia kontroli

### 3.2.1. Umowa o wsparcie oraz działania poprzedzające jej zawarcie

#### 3.2.1.1. Kwalifikowanie projektów do wsparcia finansowego

Przed złożeniem w MSP wniosku o wsparcie niebędące pomocą publiczną<sup>27</sup>, od końca 2010 r. w PHO prowadzono prace związane z analizą wniosku o udzielenie pomocy w formie podwyższenia kapitału zakładowego ze środków Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców.

W dniu 28 grudnia 2010 r. PHO złożył do MSP wniosek o alokację środków na rok 2011 r. na kwotę 526,7 mln zł. Następnie 11 lutego 2011 r. złożył wniosek o wsparcie w formie podwyższenia kapitału zakładowego Spółki (w zamian za objęcie przez Skarb Państwa nowych udziałów, z pominięciem prawa poboru dla pozostałych wspólników) z przeznaczeniem ponad 85% środków na współfinansowanie procesów inwestycyjnych związanych z rozwojem i wdrożeniem nowych produktów (B+R+W) na potrzeby bezpieczeństwa państwa. Wsparcie to miało obejmować dziewięć spółek grupy PHO, a do 15% środków miało zostać przeznaczone na finansowanie procesów optymalizacyjnych w spółkach Holdingu. Po kilkukrotnych uzgodnieniach, w tym zmniejszeniu wnioskowanej kwoty zgodnie z sugestią MSP (wniosek o dostosowanie listy projektów do *Planu Modernizacji Technicznej Sił Zbrojnych RP w latach 2009–2018*<sup>28</sup>, zmniejszenie do ok. 70%), zwiększeniu o 27 mln zł na projekt *Bojowy Wóz Piechoty* oraz zmniejszeniu o 16,1 mln zł środków na projekty optymalizacyjne, dokonaniu uzupełnień, korekt i zmian, w dniu 21 lipca 2011 r. złożono wniosek na kwotę 378 467 tys. zł.

<sup>27</sup> Wniosek z dnia 30 sierpnia 2011 r., przyjęty przez Zarząd Spółki w dniu 1 września 2011 r.

<sup>28</sup> Dalej: *PMT*.

MSP skierowało do MON pismo z dnia 14 marca 2011 r. o przedstawienie rekomendacji odnośnie 31 zgłoszonych projektów badawczo-rozwojowych i wdrożeniowych przewidywanych do realizacji przez grupę PHO. W odpowiedzi z dnia 13 kwietnia 2011 r., MON poinformowało MSP o zbieżności 13 projektów z zadaniami ujętymi w *PMT*. Wskazano też na brak możliwości jednoznacznego odniesienia się do przedstawionych propozycji PHO. Jako powód podano trwający w MON Przegład Potrzeb Operacyjnych, którego wyniki miały być znane w 2012 r. MON wskazało, że dopiero w wyniku tego przeglądu mogą zostać zidentyfikowane potrzeby możliwe do zaspokojenia poprzez realizację projektów zbliżonych do przedstawionych przez Holding. Jednocześnie w informacji MON podkreślono, że zbieżność wskazanych projektów z zadaniami ujętymi w *PMT* nie oznacza, że właśnie one zostaną ostatecznie wybrane w procesie pozyskiwania UiSW<sup>29</sup>. Zdaniem Podsekretarza Stanu w MSP, opinia MON o zbieżności przedstawionych projektów z potrzebami Sił Zbrojnych RP dawała przesłankę spełnienia oczekiwań asortymentowych w zakresie planowanego do pozyskania przez Siły Zbrojne RP uzbrojenia i sprzętu wojskowego. Stwierdził on ponadto, że MON jest zainteresowane realizacją projektów B+R+W, zgodnych z potrzebami i wymaganiami Sił Zbrojnych, które kończą się prototypem wyrobu i opracowaniem dokumentacji technicznej na jego produkcję. MSP za uzasadnione uznało wsparcie działań optymalizacyjnych w zakresie struktury zatrudnienia oraz realizacji projektów B+R+W.

Według MSP, argumentami uzasadniającymi udzielenie wsparcia realizacji projektów B+R+W oraz Programu Dobrowolnych Odejs<sup>30</sup> było: dokonanie nowych inwestycji w strategicznej dla bezpieczeństwa państwa branży jaką jest przemysł obronny, stworzenie szans dla polskich przedsiębiorstw przemysłu obronnego w odniesieniu do wzmocnienia pozycji rynkowej przed wejściem w życie dyrektywy obronnej UE, uruchomienie nowych projektów rozwojowych sektora obronnego – zgodnych z kierunkami modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP oraz konsolidacja i rozwój polskiego przemysłu obronnego.

PHO przedstawił we wniosku o udzielenie pomocy, że dofinansowane zostaną projekty najistotniejsze z punktu widzenia zachodzących w Siłach Zbrojnych procesów modernizacji technicznej, zapewniające relatywnie wysokie efekty ekonomiczne, mierzone rentownością poszczególnych projektów, stopą zysku i okresem zwrotu z zainwestowanego kapitału oraz że wdrożenie zdecydowanej większości tych projektów nastąpi do końca 2013 r.

W odniesieniu do projektów B+R+W objętych *Umową o wsparcie*, PHO podkreślił, że większość projektów jest objęta *PMT*, natomiast podjęcie prac nad projektami nieobjętymi przez ten program lub nad nowym uzbrojeniem, wynika z konieczności przedstawienia właściwej oferty w momencie zdefiniowania potrzeby w *PMT* przez MON.

### 3.2.1.2. Weryfikacja wniosku złożonego przez PHO

Dokonana przez MSP analiza wniosku wraz z dołączoną do niego dokumentacją wskazywała, że udzielenie wsparcia jest zgodne z art. 346 *TFUE*, celowe z punktu widzenia ochrony podstawowych interesów kraju (zapewnienie podstawowych potrzeb w zakresie produkcji uzbrojenia i sprzętu wojskowego) i nie miało negatywnego wpływu na warunki konkurencji na rynku wewnętrznym

<sup>29</sup> Aktualizacja *PMT* została zatwierdzona przez Ministra Obrony Narodowej w dniu 2 maja 2012 r.

<sup>30</sup> Projekt optymalizacji zatrudnienia zmierzał do efektywnego wykorzystania zasobów pracy jako czynnika produkcji UiSW na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa. Celem projektu było obniżenie kosztów jednostkowych wyrobów i dostosowanie do zmian strukturalnych w grupie PHO (spadek zapotrzebowania na pracowników administracyjnych i pośrednio produkcyjnych, a wzrost zapotrzebowania na wykwalifikowaną kadrę inżyniersko-techniczną).

i wspólnotowym, ponieważ wpływ pozawojсковej działalności potencjalnych beneficjentów na rynek jest nieznaczny (produkcja specjalna spółek<sup>31</sup> w grupie PHO stanowi średnio 93,5%). MSP wyraziło pogląd, że wsparcie dokonane na podstawie przepisów art. 346 *TFUE* nie stanowi niedozwolonej pomocy publicznej i nie podlega notyfikacji Komisji Europejskiej (KE).

Udzielając wsparcia niebędącego pomocą publiczną i podejmując decyzję o jego zgodności z art. 346 *TFUE*, Minister SP uwzględnił załączoną do wniosku analizę Wojskowej Akademii Technicznej (WAT), a także opinie odpowiednich departamentów MSP. Raport z analizy zgodności z art. 346 *TFUE* wsparcia udzielanego PHO przez Ministra SP w celu ochrony podstawowych interesów bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 2 *rozporządzenia Ministra SP*, sporządzony został w sierpniu 2011 r. przez Zespół Analiz i Ekspertyz WAT wraz z opracowaniem pt. *Ocena ogólna projektów BRW oraz optymalizacyjnych Grupy Bumar*, w której wskazano, że projekty zaproponowane przez Spółkę wpisują się w priorytety naukowo-badawcze i rozwojowe określone i przedstawione w opracowaniach MON. Opinię tę podzieliły: Departament Prawny MSP oraz Departament Integracji Europejskiej i Pomocy Publicznej MSP<sup>32</sup>.

Minister SP udzielił wsparcia w celu ochrony podstawowych interesów bezpieczeństwa RP z zastosowaniem § 4 ust. 5 pkt 1 *rozporządzenia Ministra SP*, tj. wsparcia w przypadku, gdy nie jest spełniony warunek minimum 30% udziału środków własnych przedsiębiorcy w kosztach realizacji danego projektu.

### 3.2.1.3. Umowa o wsparcie

W dniu 2 września 2011 r. została zawarta *Umowa o wsparcie*, na mocy której PHO miał otrzymać środki w łącznej wysokości 378 467 tys. zł. Środki te zostały przeznaczone na realizację zadań w zakresie ochrony podstawowych interesów bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności na dokonanie inwestycji oraz optymalizację procesów produkcji w spółkach Holdingu<sup>33</sup>. Środki wsparcia mogły być wykorzystane wyłącznie na realizację poszczególnych zadań, zgodnie ze złożonym *Wnioskiem o wsparcie*. W § 4 ust. 3 i 4 *Umowy o wsparcie* przewidziano możliwość odstąpienia od powyższej zasady, za uprzednią zgodą Ministra SP, w przypadkach gdy:

- realizacja danego zadania powinna być wstrzymana z przyczyn technicznych, technologicznych lub ekonomiczno-finansowych,
- wystąpiła uzasadniona ekonomicznie pod względem oczekiwanego rezultatu zasadność realokacji środków pomiędzy zadaniami ujętymi we *Wniosku o wsparcie*,

<sup>31</sup> Spółki, które otrzymały wsparcie niebędące pomocą publiczną były ujęte w wykazie przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym, stanowiącym załącznik do *rozporządzenia 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, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa oraz dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa* (Dz. U. Nr 198, poz. 1313).

<sup>32</sup> W opinii Departamentu Integracji Europejskiej i Pomocy Publicznej MSP przedstawionej Departamentowi Spółek Kluczowych MSP przy piśmie z dnia 2 września 2011 r., załączony do wniosku o wsparcie raport z analizy zgodności z art. 346 *TFUE* opracowany przez WAT zawierał wymaganą analizę zgodności wsparcia z art. 346 *TFUE* oraz przyjętą w dniu 15 kwietnia 1958 r. decyzję Rady nr 255/58 (Dz. Urz. UE C 346 z 20.12.2001 r., str. 18), co oznacza, że wsparcie w celu ochrony podstawowych interesów bezpieczeństwa RP zostanie udzielone na warunkach przewidzianych w art. 346 *TFUE* – wsparcie na takich warunkach nie będzie stanowiło niedozwolonej pomocy publicznej.

<sup>33</sup> Przeprowadzenie optymalizacji zatrudnienia w spółkach oraz kompleksowej restrukturyzacji produktowej i zwiększenie wolumenu sprzedaży.

- stwierdzono możliwość realizacji zadania nieprzewidzianego we *Wniosku o wsparcie* o wysoce prawdopodobnych korzystniejszych dla spółek zależnych parametrach techniczno-ekonomicznych i/lub ekonomiczno-finansowych, o ile zadanie to służy ochronie podstawowych interesów bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej,
- PHO złoży wniosek o dokonanie zmiany *Wniosku o wsparcie*, zaś zmiana ta spełniać będzie wymogi określone § 8 i § 10 *rozporządzenia Ministra SP*.

W § 10 *Umowy o wsparcie* przyjęto, że PHO zobowiązuje się do zwrotu udzielonych środków wraz z odsetkami ustawowymi w przypadku stwierdzenia przez Ministra SP, że:

- umowa na podstawie, której udzielono wsparcia, została zawarta na podstawie nieprawdziwych danych przekazanych przez PHO,
- udzielone wsparcie jest wykorzystywane lub zostało wykorzystane niezgodnie z celem, na który zostało udzielone, określonym w *Umowie o wsparcie*,
- udzielone wsparcie nie zostało wykorzystane na zadanie określone we *Wniosku o wsparcie*, a Skarb Państwa nie wyraził zgody na realizację innego zadania.

W dniu 8 września 2011 r. Spółka otrzymała I transzę wsparcia w kwocie 90 334 tys. zł, w tym 62 900 tys. zł na optymalizację procesów produkcji oraz 27 434 tys. zł na realizację projektów badawczo-rozwojowych i wdrożeniowych (B+R+W). Kolejną, II transzę środków w wysokości 186 787,5 tys. zł, przeznaczoną na zadania (B+R+W) realizowane w III i IV kwartale 2012 r. oraz I i II kwartale 2013 r., PHO otrzymał w dniu 28 listopada 2012 r., tj. po podpisaniu w dniu 14 listopada 2012 r. aneksu nr 1 do *Umowy o wsparcie*.

*Umowa o wsparcie* objęła 12 projektów wskazanych przez MON jako zbieżne z *PMT* oraz trzy projekty, w przypadku których takiego wskazania nie wydano. Na te trzy projekty przewidziano przeznaczenie 39 618 tys. zł, tj. 12,6% kwoty wsparcia na projekty B+R+W.

### 3.2.2. Restrukturyzacja zatrudnienia w spółkach grupy PHO

W dniu 21 grudnia 2010 r. PHO zawarł ze związkami zawodowymi *Porozumienie w sprawie zasad współpracy partnerów społecznych w procesach restrukturyzacji zatrudnienia oraz uprawnień pracowników związanych z tymi procesami*<sup>34</sup>. Na podstawie § 12 Porozumienia umożliwiono pracownikom rozwiązanie umowy o pracę za porozumieniem stron z zachowaniem prawa do świadczeń, określonych w Programie Dobrowolnych Odejść, stanowiącym załącznik nr 1 do *Porozumienia*, zaś pracodawcy przyznano prawo do uzasadnionej odmowy rozwiązania stosunku pracy z pracownikiem w trybie PDO. Określony w § 2 PDO zakres świadczeń przysługujących pracownikom odchodzącym z pracy obejmował:

- odprawy wynikające z art. 8 *ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników*<sup>35</sup>,
- odprawy emerytalne dla pracowników spełniających warunki do przejścia na emeryturę lub rentę w wysokości: od 200% podstawy – dla pracowników legitymujących się stażem pracy do 15 lat od 550% podstawy – dla pracowników legitymujących się stażem pracy powyżej 45 lat,
- odszkodowanie za utraconą odprawę emerytalną dla pracowników spełniających warunki do przejścia na świadczenie przedemerytalne w wysokości i na warunkach jak wyżej,

<sup>34</sup> Ze strony społecznej Porozumienie podpisali przedstawiciele: Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” i Związku Zawodowego Przemysłu Elektromaszynowego. Dalej: *Porozumienie*.

<sup>35</sup> Dz. U. Nr 90, poz. 844 ze zm.

- odszkodowanie za utratę prawa do nagrody jubileuszowej dla pracownika, który nabyłby do niej prawo w terminie do 31 grudnia roku w którym nastąpiło rozwiązanie umowy o pracę na warunkach PDO,
- jednorazową rekompensatę za rozwiązanie umowy o pracę na warunkach PDO w wysokości 16 tys. zł brutto.

Zgodnie z wnioskiem PHO, stanowiącym załącznik nr 2 do *Umowy o wsparcie* na realizację PDO przewidziane zostały nakłady w kwocie 63 000 tys. zł, w tym 62 900 tys. zł ze środków MSP. W dniu 8 września 2011 r. PHO otrzymał z MSP kwotę 62 900 tys. zł na realizację PDO. W latach 2011–2012 w PDO uczestniczyło 18 spółek, którym przekazano łącznie 62 660,8 tys. zł, tj. 99,6% kwoty otrzymanej na PDO. Do 31 grudnia 2012 r. połowa spośród tych spółek nie wykorzystwała środków w całości i zwróciła w sumie 5 580,5 tys. zł przekazanej kwoty oraz 238,9 tys. zł odsetek. Z dniem 31 grudnia 2012 r. spółki Holdingu zakończyły realizację projektu optymalizacji czynników produkcji UiSW. Ogółem, w ramach projektu PDO wydatkowano 57 080,4 tys. zł, tj. 90,7% kwoty przeznaczonej na ten cel. Wystąpiły nieliczne przypadki zawyżania przez spółki wysokości należnych im kwot na realizację tego programu. Dotyczyły one głównie wniosków złożonych w 2011 r., tj. przed otrzymaniem wykładni Ministra SP, dotyczącej kwalifikowanego katalogu świadczeń należnych pracownikom korzystającym z PDO, bądź też rezygnacji pracowników z odejścia z pracy lub przeszacowania wielkości świadczeń zarezerwowanych na wypłatę. Środki te były zwracane na rachunek wydzielony PHO wraz z należnymi odsetkami.

W latach 2011–2012, do PDO przystąpiło 1 867 pracowników spółek grupy PHO, tj. 20,86% liczby zatrudnionych na dzień 1 stycznia 2011 r. (8 950 osób). Pracownicy odchodzący z pracy w ramach PDO otrzymali świadczenia ze środków publicznych średnio w kwocie 30,6 tys. zł.

Według wyliczeń PHO, realizacja programu przysporzyła oszczędności w skali grupy PHO w wysokości 4,5 mln zł – na koniec 2012 r. oraz 67,5 mln zł w kolejnym 2013 r. Na dzień 1 stycznia 2013 r. liczba zatrudnionych w grupie PHO wynosiła 7 243 osoby, a na 31 grudnia 2013 r. 7 371 osób. PHO przewidywał także osiągnięcie w latach 2011–2018 efektów ekonomicznych z tytułu realizacji PDO na poziomie 319,4 mln zł<sup>36</sup>. Kontrola NIK wykazała, iż przed przystąpieniem do realizacji PDO w grupie PHO nie dokonano udokumentowanej analizy potencjalnych korzyści ekonomicznych jakie miałyby przynieść realizacja tego programu w okresie od 2011 r. do 2018 r. Według wyjaśnień Zarządu PHO, w ramach projektu optymalizacyjnego gromadzone były informacje nt. prognozowanej skali redukcji zatrudnienia – dane o wielkości redukcji etatów oraz jej kosztów w podziale na spółki biorące udział w projekcie optymalizacyjnym. Przedstawienie stanu realizacji PDO przez grupę PHO za lata 2011–2012 bez odniesienia go do oczekiwanych rezultatów nie pozwalało, zdaniem NIK, na ocenę efektu jaki miał być osiągnięty dzięki restrukturyzacji zatrudnienia.

NIK ustaliła, że spośród ogólnej liczby 1 867 pracowników uczestniczących w PDO, ponownie zatrudniono na umowy o pracę lub umowy cywilno-prawne 217 osoby, tj. 11,6%<sup>37</sup>. Proces ponownego zatrudniania osób, którym wypłacono świadczenia ze środków wsparcia wystąpił w Spółce PHO oraz w jej spółce zależnej, tj. w Bumar Amunicja SA.

<sup>36</sup> Efekty ekonomiczno-finansowe liczone na podstawie ostatniego miesięcznego wynagrodzenie brutto wraz z kosztami pochodnymi dla każdego odchodzącego pracownika z osobna, po agregacji i przemnożeniu przez liczbę miesięcy, przez które pracownik nie pozostawał w stosunku pracy w 2011 r. i liczbę 12 miesięcy w każdym kolejnym roku.

<sup>37</sup> Według stanu na dzień 31 grudnia 2012 r.

W ocenie NIK zwalnianie pracowników niezbędnych dla prawidłowego funkcjonowania spółek, świadczy o błędach popełnionych w organizacji pracy tych podmiotów i było działaniem niegospodarnym. Finansowe skutki nieuzasadnionego wykorzystania środków publicznych na wypłatę świadczeń pracownikom, których zamierzano ponownie zatrudnić w PHO i w jego spółkach zależnych mogły być skutecznie ograniczone np. poprzez zawarcie przez Zarząd PHO odpowiednich porozumień ze związkami zawodowymi. Uzgodnienia te mogłyby obejmować, w przypadku chęci powrotu pracownika do pracy, obowiązek zwrotu całości lub części otrzymanej w ramach PDO rekompensaty w zależności od okresu jaki upłynął pomiędzy rozwiązaniem umowy o pracę w ramach PDO a powtórny zatrudnieniem.

### **Realizacja PDO w PHO Sp. z o.o.**

Z otrzymanej na PDO kwoty 3 189,4 tys. zł Spółka wykorzystwała 2 131,7 tys. zł na świadczenia dla 66 pracowników, tj. 21,36% zatrudnionych (plan przewidywał uczestnictwo w PDO 86 osób). Pozostałą kwotę 1 057,7 tys. zł Spółka zwróciła w dniu 31 sierpnia 2012 r. na wydzielony rachunek. Zatrudnienie w Spółce zmniejszyło się z 309 pracowników na początku 2011 r. do 250 osób na dzień 1 stycznia 2013 r. oraz do 192 osób na koniec 2013 r.

Spśród 66 pracowników zwolnionych w ramach PDO, z 24 osobami (36,4% liczby osób zwolnionych) zawarto ponownie umowy zlecenia (22 osoby), bądź umowy o pracę (2 osoby). Analiza warunków umów 24 osób ponownie przyjętych do pracy w PHO wykazał, że z 18 osobami zawarto umowy zlecenia następnego dnia po zwolnieniu, na okresy od 2 do 25 miesięcy. W przypadku 10 osób, z którymi zawarto umowy zlecenia na okres dłuższy niż 7 miesięcy Spółka wypłaciła świadczenia w łącznej wysokości 450,4 tys. zł, w tym 341,1 tys. zł stanowiły środki wsparcia otrzymane z MSP. Wypłata świadczeń ze środków wsparcia dla osób ponownie przyjętych do pracy w Spółce była niezgodna z zobowiązaniem PHO do wykorzystania wsparcia na cel, na który zostało ono udzielone, zawartym w § 4 ust. 2 *Umowy o wsparcie*.

### **Realizacja PDO w Bumar Amunicja SA**

W Bumar Amunicja SA w Skarżysku Kamiennej, a zwłaszcza w jej oddziałach w Pionkach<sup>38</sup> i w Warszawie<sup>39</sup>, wystąpiło zjawisko ponownego zatrudnienia pracowników, z którymi rozwiązano umowy o pracę w ramach PDO. W okresie od jednego dnia do sześciu miesięcy od rozwiązania umowy, zwalniani pracownicy byli zatrudniani na podstawie umowy o pracę, bądź umowy cywilnoprawnej na okres dłuższy niż 6 miesięcy, na tych samych bądź korzystniejszych warunkach płacowych.

Spśród 169 pracowników Bumar Amunicja SA O/Pionki, którzy odeszli z pracy w ramach PDO, w okresie od jednego dnia do sześciu miesięcy po ich odejściu ponownie zatrudniono 131 pracowników na umowy o pracę, z czego 71 osób (54,2%), na okres dłuższy niż sześć miesięcy. Wśród tej 71 osobowej grupy ponownie zatrudnionych, 60 pracowników (84,5%) otrzymało korzystniejsze, o 300 zł, warunki płacowe. Ustalono również, że 23 pracowników w tej grupie zostało wprawdzie ponownie przyjętych do pracy na 0,3 lub 0,5 etatu, niemniej jednak po upływie od 4 do 7 miesięcy od ponownego zatrudnienia, zmieniono im wymiar zatrudnienia na pełny etat. Omawianej grupie pracowników Oddziału Bumar Amunicja SA w Pionkach wypłacono świadczenia w łącznej wysokości 2 515,2 tys. zł (średnio 35,4 tys. zł na osobę), w tym ze środków wsparcia z MSP

<sup>38</sup> Poprzednio Zakłady Produkcji Specjalnej Sp. z o.o.

<sup>39</sup> Poprzednio WSK „PZL-Warszawa” II SA.

wypłacono 1 631,7 tys. zł. NIK zwróciła uwagę, że pomimo uczestnictwa w PDO i wykorzystywania na ten cel środków wsparcia, zatrudnienie w Oddziale Bumar Amunicja SA w Pionkach wzrosło ze 176 osób na początku 2011 r. do 179 osób na dzień 1 stycznia 2013 r.

Spośród 87 pracowników Bumar Amunicja SA O/Warszawa, którzy odeszli z pracy w ramach PDO, ponownie przyjęto do pracy 17 osób (19,5%) na umowy cywilnoprawne, w tym 10 osób (11,5%) zatrudniono na umowy cywilno-prawne w terminie od jednego dnia do sześciu miesięcy po rozwiązaniu umów o pracę, na okres dłuższy niż sześć miesięcy. Spośród nich, cztery osoby zostały zatrudnione na zbliżonych lub korzystniejszych warunkach płacowych. Otrzymali oni podwyżkę wynagrodzenia w wysokości od 145 do 840 zł od następnego dnia po rozwiązaniu umowy o pracę w ramach PDO. Dwóm z tych pracowników, po upływie czterech i sześciu miesięcy od zawarcia umów cywilno-prawnych, zamieniono je na umowy o pracę na czas określony, jednocześnie podwyższając wynagrodzenie od 157 do 300 zł. Dla ww. czterech osób wypłacono w ramach PDO świadczenia w wysokości 106,4 tys. zł (średnio 26,6 tys. zł na osobę), w tym 104,8 tys. zł pochodziło ze środków wsparcia z MSP.

W Bumar Amunicja SA w Skarżysku Kamiennej spośród 179 pracowników, z którymi rozwiązano umowy o pracę w ramach PDO, ponownie zatrudniono dwóch pracowników na umowy cywilnoprawne. Zatrudnienie nastąpiło następnego dnia po rozwiązaniu umowy o pracę. Jedną z tych osób był kierownik projektu zatrudniony na umowę zlecenie, trwającą sześć miesięcy. Kwota jego miesięcznego wynagrodzenia wzrosła w porównaniu do poprzednio wypłacanej w ramach umowy o pracę o 6,8 tys. zł i wyniosła 20,3 tys. zł. Ponadto otrzymał on odprawę w łącznej wysokości 195,7 tys. zł, w tym 152,8 tys. zł stanowiły środki wsparcia z MSP.

Pracownikom Bumar Amunicja SA w Skarżysku Kamiennej oraz w oddziałach w Pionkach i w Warszawie, z którymi rozwiązano umowy o pracę w ramach PDO i ponownie ich zatrudniono w okresie od jednego dnia do sześciu miesięcy na okres powyżej sześciu miesięcy, wypłacono łącznie 1 889,3 tys. zł środków otrzymanych z MSP. Było to niezgodnie z zobowiązaniem do wykorzystania wsparcia na cel, na który zostało udzielone, złożonym przez PHO w § 4 ust. 2 *Umowy o wsparcie*. Przedstawionych działań nie można było bowiem uznać za optymalizację zatrudnienia.

Według wyjaśnień Zarządu Bumar Amunicja SA, ponowne zatrudnienie pracowników w Skarżysku Kamiennej podyktowane było potrzebą przekazania wiedzy przez zwolnionego pracownika swojemu następcy oraz zakończenia realizacji inwestycji w Lubiczowie. W przypadku Oddziału w Warszawie, ponowne zatrudnienie pracowników wynikało z realizacji zamówień na potrzeby MON oraz niespodziewanego wzrostu zamówień na sprzęt lotniczy. Odnośnie Oddziału w Pionkach, PDO miał przede wszystkim na celu oddalenie groźby upadłości zakładu do czasu przeprowadzenia restrukturyzacji umożliwiającej w dalszym ciągu produkcję prochu dla potrzeb Wojska Polskiego, a także zapobieżenie przed uzależnieniem Polski od dostaw strategicznych wyrobów (prochu) od kontrahentów zagranicznych. NIK zwróciła uwagę, że przedmiotem krytycznej oceny postępowania Zarządu Bumar Amunicja SA nie była kwestia ponownego przyjmowania pracowników Spółki, lecz wypłaty im świadczeń pochodzących ze środków wsparcia. NIK zwróciła także uwagę, że pracodawca realizujący PDO, w myśl § 12 *Porozumienia*, nie miał obowiązku wyrażenia zgody na odejście ze spółki pracownika. W związku z tym, jeżeli pracownik był niezbędny do dalszego prawidłowego funkcjonowania spółki pracodawca, nie powinien akceptować deklaracji (prośby) takiego pracownika o rozwiązanie umowy o pracę w ramach PDO.

Zakwestionowane przez NIK wypłaty świadczeń dla zwalnianych pracowników PHO oraz Bumar Amunicja SA, którzy następnie zostali z powrotem zatrudnieni w tych spółkach dotyczyły środków wsparcia w łącznej kwocie 2 230,4 tys. zł. NIK poinformowała o tej nieprawidłowości Ministra SP w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 24 kwietnia 2014 r. W odpowiedzi z dnia 15 maja 2014 r. na to wystąpienie pokontrolne, Minister SP poinformował NIK o skierowaniu do PHO w dniu 30 kwietnia 2014 r. wniosku o zwrot środków w wysokości 2 230,4 tys. zł, bądź pomniejszenie o tę kwotę kolejnej transzy środków, która ma być przekazana w związku z przygotowywanym aneksem nr 2 do *Umowy o wsparcie*.

### 3.2.3. Realizacja projektów B+R+W przez beneficjentów<sup>40</sup>

Spośród 15 projektów B+R+W ujętych w *Umowie o wsparcie* z dnia 2 września 2011 r., kontrolą ich realizacji bezpośrednio u wykonawców objęto dziesięć projektów. Na realizację tych projektów planowano przeznaczyć wsparcie w wysokości 275 061,5 tys. zł, tj. 87,2% środków wsparcia na wszystkie projekty B+R+W (315 567 tys. zł). Do końca I kwartału 2014 r. poniesiono wydatki w łącznej wysokości 78 184,1 tys. zł, tj. 28,4% środków przeznaczonych na realizację tych projektów.

We *Wniosku o wsparcie*, stanowiącym załącznik do *Umowy o wsparcie* prognozowano uzyskanie w latach 2014–2018 – w wyniku realizacji dziesięciu projektów – skumulowanych przychodów ze sprzedaży produktów w łącznej wysokości 4 670 858,9 tys. zł, tj. 91,1% założonych przychodów ze sprzedaży produktów z wszystkich 15 projektów (5 127 494,9 tys. zł).

W badanym okresie problematyka wykorzystania wsparcia udzielonego przez Ministra SP dla PHO nie była przedmiotem badań Biura Audytu i Bezpieczeństwa PHO w spółkach grupy PHO, realizujących te projekty. Zaniechanie przeprowadzania takich badań, zwłaszcza w sytuacji dużych opóźnień w realizacji projektów, pozbawiło PHO możliwości skutecznego zidentyfikowania przyczyn tego zjawiska i proponowania działań zmierzających do ich usuwania.

#### 3.2.3.1. Bumar Amunicja SA<sup>41</sup>

Bumar Amunicja realizowała dwa projekty: *RAK amunicja 120 mm*<sup>42</sup> oraz *KRAB/KRYL amunicja 155 mm*<sup>43</sup>, których finansowanie planowano ze środków wsparcia, odpowiednio w wysokości 50 000 tys. zł i 85 000 tys. zł, na podstawie dwóch umów inwestycyjnych zawartych z PHO w dniu 17 lutego 2012 r. wraz z aneksami do tych umów, zawartymi 20 grudnia 2012 r. Realizacja obu projektów została zaplanowana na trzy etapy:

- etap I – opracowanie demonstratora wraz z dokumentacją;
- etap II – wykonanie prototypów i badania zakładowe;
- etap III – uruchomienie produkcji, wykonanie partii próbnych, opracowanie dokumentacji i przeprowadzenie badań przez klienta (MON).

Zgodnie z harmonogramami realizacji projektów, terminy zakończenia poszczególnych etapów zostały określone odpowiednio na dzień: 30 września 2012 r., 31 marca 2013 r. i 31 grudnia 2013 r. Bumar Amunicja zakładała osiągnięcie korzyści z realizacji ww. projektów w postaci wzrostu przychodów ze sprzedaży od 2014 r., w związku z oferowaniem nowych produktów.

<sup>40</sup> Dane dotyczące wysokości przyznanego wsparcia poszczególnym beneficjentom oraz stopnia wykorzystania tych środków pochodzą z dokumentacji sporządzanej w przez PHO, w tym głównie ze sprawozdań kierowanych do MSP, zgodnie z *Umową o wsparcie*.

<sup>41</sup> Dalej w tym punkcie: Bumar Amunicja lub Spółka.

<sup>42</sup> Dalej: *projekt RAK*.

<sup>43</sup> Dalej: *projekt KRAB/KRYL*.

W dniu 18 stycznia 2013 r. Bumar Amunicja wystąpiła do PHO o zmianę harmonogramu realizacji projektów, wskazując nowe terminy zakończenia poszczególnych etapów *projektu RAK* odpowiednio do końca I kwartału 2014 r., IV kwartału 2014 r. oraz IV kwartału 2015 r., natomiast *projektu KRAB/KRYL* odpowiednio do końca III kwartału 2014 r., IV kwartału 2014 r. i IV kwartału 2015 r. Jako przyczyny opóźnienia realizacji projektów wskazano przedłużające się procedury uzyskania niezbędnych zgód rządowych po stronie partnerów zagranicznych i w związku z tym opóźnienia wejścia w życie kontraktów z partnerami zagranicznymi. Powyższe przełożyło się na opóźnienia w zawarciu umów z podwykonawcami krajowymi<sup>44</sup>. Przesunięcie o dwa lata terminu realizacji projektów Bumar Amunicja tłumaczyła także innowacyjnością technologii i złożonością konstrukcji, co skutkowało brakiem wśród krajowych podwykonawców technicznych możliwości zakończenia projektów wcześniej niż w IV kwartale 2015 r. PHO zaakceptował ww. zmiany harmonogramów w dniu 16 kwietnia 2013 r. W trakcie realizacji *projektu KRAB/KRYL* nastąpiło także przesunięcie terminu przeprowadzenia badań poligonowych z czerwca 2013 r. na styczeń/luty 2014 r. wskutek problemów z wypożyczeniem z MON haubicy KRAB.

Na sfinansowanie *projektów RAK* oraz *KRAB/KRYL* Spółka zawarła po dwie umowy pożyczki: w dniu 17 lutego 2012 r. – odpowiednio na kwoty 6 000 tys. zł i 8 329,9 tys. zł oraz w dniu 20 grudnia 2012 r. – kolejno na kwoty 31 650 tys. zł i 52 770,1 tys. zł. Otrzymane pożyczki na realizację tych projektów, wysokości odpowiednio 37 650 tys. zł i 61 100 tys. zł, stanowiły 75,3% i 72% wsparcia przewidzianego w umowach inwestycyjnych. Środki pożyczek zostały – zgodnie z umowami – ulokowane na odrębnych, oprocentowanych rachunkach bankowych. Na koniec 2013 r. odsetki od tych kwot wyniosły łącznie 1 484,5 tys. zł.

Do dnia 31 grudnia 2013 r. Bumar Amunicja wykorzystowała 16 544 tys. zł, tj. 44% otrzymanych środków na realizację *projektu RAK*, z tego: w 2012 r. 6 609,9 tys. zł i 9 934,1 tys. zł w 2013 r. oraz 42 175 tys. zł, tj. 69% otrzymanych środków na *projekt KRAB/KRYL*, z tego: 14 099,2 tys. zł w 2012 r. i 28 075,8 tys. zł w 2013 r.

W § 12 umów pożyczek na realizację *projektów KRAB/KRYL* oraz *RAK* przewidziano możliwość ich konwersji na podwyższenie kapitału zakładowego Spółki, pod warunkiem zrealizowania projektów i wykorzystania pożyczek zgodnie z ich przeznaczeniem. Konwersji środków wsparcia w wysokość 103 791,1 tys. zł, stanowiących kwoty otrzymanych pożyczek wraz z odsetkami, przeznaczonych na realizację projektów dokonano na podstawie porozumień z dnia 24 lipca 2013 r. w sprawie warunków spłaty pożyczki, zawartych przez Spółkę z PHO. W § 1 pkt 4 tych porozumień Spółka oświadczyła, że pożyczki w ww. kwocie wykorzystwała na realizację projektów, tj. na ich opracowanie i wdrożenie. Oświadczenie powyższe było niezgodne ze stanem faktycznym, bowiem według stanu na dzień 30 października 2013 r. projekty nie zostały zrealizowane, zaś Spółka wykorzystwała 56 224,5 tys. zł (56,9%) udzielonej pożyczki, natomiast nie wykorzystwała pożyczek wraz z odsetkami w wysokości 47 566,6 tys. zł. Zarządu Bumar Amunicja wyjaśnił, iż środki które faktycznie nie zostały wydane na realizację projektów stanowiły zabezpieczenie zobowiązań Spółki wynikających z podpisanych umów z dostawcami know-how, dokumentacji technicznej, usług, stanowiska do badań oraz doradztwa technicznego na ogólną kwotę 32 597,4 tys. zł netto. Pozostałe środki w kwocie 7 493,4 tys. zł zostały zarezerwowane na realizację prac własnych Spółki do czasu otrzymania z PHO trzecich transz pożyczek. NIK nie uznała za zasadne powyższego tłumaczenia, bowiem nie spełniono podstawowego warunku tzn. wykonania projektów. Ponadto zobowiązanie Spółki nie jest równoznaczne z dokonaniem wydatku.

<sup>44</sup> O wejściu w życie kontraktów z partnerami zagranicznymi, podpisanymi w dniach 28 marca 2012 r. oraz 19 kwietnia 2012 r., Spółka została poinformowana przez kontrahentów w dniach 3 lipca 2012 r. odnośnie projektu *RAK* oraz w dniu 7 września 2012 r. w zakresie projektu *KRAB/KRYL*.

Stosownie do postanowień § 4 ust. 7 umów inwestycyjnych oraz § 3 umów pożyczek, Bumar Amunicja zobowiązała się do wykorzystywania środków pieniężnych, które otrzyma od PHO wyłącznie na realizację projektów, tj. zgodnie z regulaminem wydatkowania środków otrzymanych w ramach wsparcia PHO przez MSP. Stwierdzono dwa przypadki niezgodnego z podpisanymi umowami inwestycyjnymi wykorzystania środków wsparcia.

- w dniu 27 grudnia 2012 r. Spółka przekazała z rachunku dotyczącego *projektu KRAB/KRYL* 3 200 tys. zł, na pokrycie zobowiązań podatkowych VAT (kwotę tę zwrócono na rachunek pożyczki w dniu 2 stycznia 2013 r.),
- w dniu 12 lipca 2013 r. Bumar Amunicja przekazała 13 462,4 tys. zł z rachunków dotyczących projektów na rachunek bankowy stanowiący zabezpieczenie, na okres od 12 lipca 2013 r. do 30 maja 2014 r., udzielonych przez PKO BP SA gwarancji bankowych, dotyczących zwrotu udzielonej zaliczki na realizację umowy dostawy urządzeń treningowych SPIKE, zawartej pomiędzy Spółką a Skarbem Państwa – Inspektorem Uzbrojenia.

W latach 2011–2013 Bumar Amunicja uzyskiwała coraz niższe przychody ze sprzedaży wyrobów i usług. W 2013 r. wyniosły one 393 920 tys. zł i były niższe o 62 840 tys. zł (13,8%) od uzyskanych w 2012 r. oraz o 72 662 tys. zł (15,6%) niż w 2011 r. Wsparcie uzyskane ze środków MSP umożliwiło Spółce uzyskanie dodatniego wyniku finansowego netto. Dodatkowo wyniki na pozostałej działalności operacyjnej Spółki w latach 2012–2013 przełożyły się w efekcie na zysk netto w kwocie kolejno 3 668,8 tys. zł i 5 782 tys. zł, podczas gdy działalność w 2011 r. Spółka zakończyła stratą netto w wysokości 534,8 tys. zł.

### 3.2.3.2. Bumar Elektronika SA<sup>45</sup>

Wśród 15 projektów B+R+W, których finansowanie zostało objęte wsparciem środkami MSP na podstawie umowy z dnia 2 września 2011 r. zawartej pomiędzy Ministrem SP i PHO, Bumar Elektronika, miała realizować następujące trzy projekty:

- System zarządzania pola walki dla Wojsk Lądowych BMS – studium wykonalności z demonstratorem technologii<sup>46</sup>,
- Prototyp radaru wielofunkcyjnego w paśmie C dla przeciwlotniczych zestawów rakietowych klasy SHORAD/SR SAMS<sup>47</sup>,
- Bateria przeciwlotnicza z armatami kal. 35 mm<sup>48</sup>.

#### Projekt BMS

W umowie inwestycyjnej z dnia 23 grudnia 2011 r. określono koszt projektu BMS na 7 600,3 tys. zł, który miał być sfinansowany środkami pochodzącymi ze wsparcia MSP (5 750 tys. zł), a w pozostałej wysokości środkami własnymi. *Projekt* dotyczył opracowania systemu wspomagania zarządzania pododdziałami przydzielonymi do realizacji zadań na polu walki<sup>49</sup>. W wyniku realizacji *Projektu* Spółka zakładała m.in. uzyskanie w latach 2013–2018 przychodów średnioroczne

<sup>45</sup> Dalej w tym punkcie: Bumar Elektronika lub Spółka.

<sup>46</sup> Dalej: *BMS* lub *Projekt*.

<sup>47</sup> Dalej: *Radar* lub *Projekt*.

<sup>48</sup> Dalej: *Bateria* lub *Projekt*.

<sup>49</sup> Wyposażenie pododdziałów w elementy systemu BMS miało zapewnić osiągnięcie zdolności skutecznego dowodzenia i kierowania na poziomie taktycznym; zwiększenie świadomości sytuacyjnej dowódców i osób funkcyjnych batalionów; poprawę zdolności do podejmowania decyzji; możliwość dystrybucji informacji o sytuacjach szczególnych.

na poziomie 37 960 tys. zł<sup>50</sup>. Harmonogram rzeczowy *Projektu* obejmował realizację czterech zadań, w tym dwa zadania<sup>51</sup> miały być zrealizowane w I półroczu 2012 r. Zadania te nie zostały zakończone w planowanym okresie, natomiast od czerwca 2012 r. do września 2013 r. PHO zawiesił finansowanie *Projektu*, co spowodowało wstrzymanie jego realizacji. Spółka nie została poinformowana o przyczynach zawieszenia finansowania *Projektu*. Według wyjaśnień kierownika *Projektu*, niskie zaawansowanie realizacji ww. dwóch zadań (odpowiednio 0,04% i 0,002%) spowodowane było wpływającymi do Spółki w II kwartale 2012 r. informacjami o ewentualnym wstrzymaniu realizacji *Projektu* oraz jego zamknięciu. Od września 2013 r. Bumar Elektronika wznowiła realizację *Projektu*, a jego zakończenie przedłużono do dnia 31 grudnia 2013 r.<sup>52</sup>

Do końca 2013 r. *Projekt* nie został zakończony, zaś stopień jego rzeczowego zaawansowania wynosił: 15% dla zadania pierwszego, 35% dla zadania drugiego, 5% dla zadania trzeciego<sup>53</sup>. Nie rozpoczęto realizacji zadania czwartego. Do 31 grudnia 2013 r. koszt realizacji *Projektu* wyniósł 1 224,7 tys. zł i został sfinansowany ze środków własnych Spółki. Środki wsparcia, które na podstawie umowy pożyczki z dnia 25 listopada 2013 r. wpłynęły na wyodrębniony rachunek Spółki w wysokości 4 350 tys. zł nie zostały wykorzystane.

### Projekt Radar

W umowie inwestycyjnej z dnia 23 grudnia 2011 r. dotyczącej realizacji – w okresie od stycznia 2012 r. do grudnia 2014 r. – projektu *Radar*<sup>54</sup> Bumar Elektronika określiła jego koszt na 42 768,1 tys. zł, który miał być sfinansowany środkami pochodzącymi ze wsparcia MSP (31 973 tys. zł), a w pozostałej części środkami własnymi Spółki. *Projekt* dotyczył opracowania radaru wielofunkcyjnego będącego elementem aktywnego rozpoznania radiolokacyjnego do wykrywania i wskazywania celów w przeciwlotniczych zestawach raketowych (PZR) bliskiego zasięgu. W wyniku realizacji *Projektu* zakładano m.in. uzyskanie w latach 2015–2020 przychodów średniorocznie w wysokości 80 000 tys. zł<sup>55</sup>. Harmonogram rzeczowy *Projektu* obejmował realizację jedenastu zadań.

Realizacja *Projektu* została przerwana w dniu 31 marca 2013 r.<sup>56</sup>, po otrzymaniu od Szefa Inspektoratu Uzbrojenia informacji<sup>57</sup>, iż nie widzi on zasadności jego kontynuowania, z uwagi na realizację innego projektu pn. *Opracowanie prototypu radaru wielofunkcyjnego kierowania ogniem ze skanowaniem fazowym wiązki w dwóch płaszczyznach dla zestawu raketowego OP krótkiego zasięgu, kryptonim NAREW*. W dniu 22 października 2013 r. Bumar Elektronika zawarła porozumienie z PHO o rozwiązaniu umowy inwestycyjnej i umowy pożyczki. Do dnia przerwania prac nad *Projektem*, jego realizacja przebiegała zgodnie z harmonogramem.

Środki z pierwszej transzy wsparcia, w wysokości 11 797 tys. zł<sup>58</sup> wpłynęły na wyodrębniony rachunek Spółki w dniu 21 grudnia 2012 r. Do dnia 31 marca 2013 r. koszt realizacji *Projektu* wyniósł 3 073 tys. zł. Środkami wsparcia sfinansowano wydatki w wysokości 2 365,4 tys. zł. Zgodnie z powyższym porozumieniem, Bumar Elektronika zwróciła na konto PHO niewykorzystaną kwotę pożyczki w wysokości 9 431,6 tys. zł wraz z odsetkami należnymi na dzień dokonania wpłaty (23 października 2013 r.) w wysokości 537,6 tys. zł.

<sup>50</sup> Oszacowano na podstawie analizy rynku oraz zapotrzebowania MON na zestawy BMS.

<sup>51</sup> Opracowanie studium wykonalności oraz opracowanie modułu (GIS).

<sup>52</sup> Aneks nr 1 z dnia 12 grudnia 2013 r.

<sup>53</sup> Moduły oprogramowania BMS dla OPL.

<sup>54</sup> 20 grudnia 2012 r. został zawarty aneks do umowy zmieniający m.in. terminy przekazywania transz dofinansowania.

<sup>55</sup> Oszacowany przez Spółkę na podstawie analizy rynku oraz zapotrzebowania MON na te radary.

<sup>56</sup> Pismem z dnia 27 marca 2013 r. Spółka wystąpiła do PHO o zamknięcie *Projektu* z dniem 31 marca 2013 r.

<sup>57</sup> Pismo z dnia 13 lutego 2013 r.

<sup>58</sup> Na podstawie umowy pożyczki z dnia 20 grudnia 2012 r. wraz z aneksem z dnia 27 września 2013 r.

Analiza zasadności poniesionych wydatków na realizację *Projektu* wykazała, że na podstawie umów z dnia 28 września 2012 r. i 1 października 2012 r. Bumar Elektronika zleciła dwóm podmiotom odrębne wykonanie projektu wstępnego części mechanicznej platformy radaru SHORAD za kwoty 246 tys. zł oraz 651,9 tys. zł. NIK nie uznała za wystarczające wyjaśnienia Spółki, iż zamówienie takiego samego projektu u dwóch wykonawców (za łączną kwotą 897,9 tys. zł) wynikało z konieczności uzyskania optymalnego rozwiązania pod względem technicznym i ekonomicznym. Działanie takie nie znajdowało ekonomicznego uzasadnienia, świadczyło natomiast o braku jasno sprecyzowanej koncepcji dotyczącej przedmiotu tego zamówienia.

### **Projekt Bateria**

Na podstawie umowy inwestycyjnej z dnia 27 grudnia 2011 r. Bumar Elektronika zobowiązała się zrealizować w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 31 grudnia 2014 r. projekt *Bateria*, którego koszt określono na 49 000 tys. zł, przy wsparciu środkami z MSP w kwocie 31 108 tys. zł. *Projekt* dotyczył wykonania prototypu baterii przeciwlotniczej z armatami 35 mm, w skład którego wchodziły cztery zintegrowane urządzenia: Mobilna Stacja Radiolokacyjna, Wóz dowodzenia, Armaty przeciwlotnicze kal. 35 mm (2 szt.) oraz programowalny nabój kal. 35 mm<sup>59</sup>. W wyniku realizacji *Projektu* zakładano uzyskanie w latach 2015–2018 przychodów z tytułu sprzedaży *Baterii* w wysokości średniorocznie 176 925 tys. zł<sup>60</sup>.

Harmonogram rzeczowy *Projektu* obejmował realizację 30 zadań, w tym pięć zadań miało być zrealizowanych w I kwartale 2012 r. Zadania te w ww. okresie nie zostały zakończone. Od 10 sierpnia do 30 października 2012 r. PHO wstrzymał, bez podania przyczyn, finansowanie *Projektu*<sup>61</sup>, jednakże Spółka kontynuowała jego realizację, finansując go w tym okresie ze środków własnych. W dniu 31 maja 2013 r. Bumar Elektronika wystąpiła do PHO z wnioskiem o rezygnację z realizacji sześciu zadań, dotyczących wykonania Mobilnej Stacji Radiolokacyjnej (MSR). Powodem tej rezygnacji było podpisanie umowy z MON na dostawę radaru SOŁA, tożsamego z radarem przewidzianym w projekcie *Bateria*. Jednocześnie Spółka zaproponowała realizację dodatkowego zadania dotyczącego integracji oprogramowania modelu i prototypu systemu amunicji programowalnej<sup>62</sup>. Do dnia 17 stycznia 2014 r. (tj. zakończenia czynności kontrolnych), PHO nie zawarł aneksu do umowy inwestycyjnej w sprawie zmiany harmonogramu *Projektu*. Według stanu na koniec 2013 r. z 15 zadań (bez sześciu zadań wycofanych, dotyczących MSR), które miały być zakończone do końca 2013 r. zrealizowano sześć, wszystkie z opóźnieniem od siedmiu do 22 miesięcy. Nie przystąpiono do realizacji jednego zadania, które powinno być rozpoczęte we wrześniu 2013 r.<sup>63</sup>. Stopień zaawansowania pozostałych ośmiu wynosił od 5% do 81%, a opóźnienia w ich realizacji wynosiły od trzech do 22 miesięcy. Powstałe opóźnienia na początku realizacji *Projektu* Spółka wyjaśniała koniecznością modyfikacji podwozia wozu dowodzenia

<sup>59</sup> Wykonanie tego *Projektu* w postaci prototypu baterii miało umożliwić sprawdzenie i przebadanie wszelkich rozwiązań sprzętowych i programowych w obszarze wykrywania, dowodzenia, kierowania ogniem i wysterowania środków ogniowych traktując te wszystkie procesy w sposób jednolity dla wszystkich elementów składowych.

<sup>60</sup> Wartość przychodów oszacowano na podstawie analizy rynku i zapotrzebowania MON na ten rodzaj uzbrojenia.

<sup>61</sup> Z dniem 10 sierpnia 2012 r. decyzją Rady Nadzorczej PHO wstrzymano finansowanie *Projektu*, następnie z dniem 30 października 2012 r. przywrócono jego finansowanie.

<sup>62</sup> W harmonogramie rzeczowym przekazany przy wniosku zmieniającym zakres rzeczowy projektu przewidziano realizację 25 zadań.

<sup>63</sup> Zadania 18 dotyczącego integracji oprogramowania i uruchomienia armaty 35 mm.

(po przeprowadzeniu badań statycznych), a także dodatkowymi badaniami trakcyjnymi armaty oraz przedłużającymi się negocjacjami z jednym z podwykonawców. Opóźnienia na tym etapie spowodowały dalszą nieterminową realizację *Projektu*.

Na podstawie dwóch umów pożyczki<sup>64</sup>, na wyodrębniony rachunek Spółki wpłynęło do 20 grudnia 2012 r. łącznie 23 506 tys. zł. Do 31 grudnia 2013 r. na realizację *Projektu* wydano 9 270,7 tys. zł, w tym ze środków wsparcia 6 170 tys. zł.

### 3.2.3.3. Ośrodek Badawczo – Rozwojowy Urządzeń Mechanicznych „OBRUM” Sp. z o.o.<sup>65</sup>

W latach 2011–2013 OBRUM realizował dwa projekty B+R+W objęte *Umową o wsparcie*, tj. *Symulator SK-1 Pluton*<sup>66</sup> oraz *BWP*<sup>67</sup>.

#### **Projekt SK-1 Pluton**

W dniu 23 grudnia 2011 r. OBRUM zawarł z PHO umowę inwestycyjną na realizację projektu *SK-1 Pluton* za kwotę 4 800 tys. zł, polegającego na wykonaniu symulatora do szkolenia pododdziału zmechanizowanego (plutonu) dla obsługi *KTO Rosomak* oraz zintegrowanego stanowiska instruktora.

Realizacja projektu *SK-1 Pluton* została podzielona na 14 zadań, z terminem wykonania ostatniego z nich do dnia 31 października 2012 r. OBRUM przedkładał PHO zaktualizowane wnioski oraz harmonogramy *Projektu* przy sporządzanych *Biznesplanach optymalizacji czynników produkcji oraz rozwoju uzbrojenia i sprzętu wojskowego w OBRUM na potrzeby bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, jednak zawarte w nich nowe terminy realizacji zadań nie były potwierdzone poprzez zmianę zapisów umowy inwestycyjnej. W harmonogramie realizacji *Projektu* załączonym do biznesplanu z lipca 2012 r. terminy realizacji poszczególnych zadań pozostały niezmienione, natomiast w harmonogramach załączonych do biznesplanów z maja oraz czerwca 2013 r. termin realizacji zadania nr 14<sup>68</sup> został przesunięty na dzień 30 czerwca 2013 r. i dodane zostało zadanie nr 15<sup>69</sup>, z terminem realizacji do dnia 31 grudnia 2013 r. W harmonogramie załączonym do biznesplanu z października 2013 r. termin realizacji zadania nr 14 został przesunięty na 31 października 2013 r. Do czasu zakończenia kontroli (3 marca 2014 r.) *Projekt* nie został jeszcze zakończony, trwała bowiem realizacja zadania nr 15, finansowanego ze środków własnych Spółki. Kierowane do PHO wnioski o przesuwanie terminów realizacji *Projektu*, OBRUM uzasadniał m.in. nieopracowaniem przez MON Założeń Taktyczno-Technicznych oraz problemami we współpracy z dotychczasowym podwykonawcą oprogramowania symulatora. W biznesplanie z października 2013 r. OBRUM założył rozpoczęcie sprzedaży symulatorów *SK-1 Pluton* w latach 2014–2016.

Na podstawie dwóch umów pożyczki<sup>70</sup>, OBRUM otrzymał z PHO środki na częściowe sfinansowanie *Projektu* w wysokości odpowiednio 3 480 tys. zł – w dniu 28 grudnia 2011 r. oraz 1 320 tys. zł w dniu 21 grudnia 2012 r. W latach 2011–2013 OBRUM wykorzystał w całości otrzymane środki wsparcia na realizację projektu *SK-1 Pluton* w kwocie 4 800 tys. zł.

<sup>64</sup> Umowa z 27 grudnia 2011 r. na wypłatę pierwszej transzy pożyczki w wysokości 663,6 tys. zł, która wpłynęła 29 grudnia 2011 r. oraz umowa z 20 grudnia 2012 r. na wypłatę drugiej transzy pożyczki w wysokości 22 842,4 tys. zł, która wpłynęła 21 grudnia 2012 r.

<sup>65</sup> Dalej w tym punkcie: OBRUM lub Spółka.

<sup>66</sup> Dalej: *SK-1 Pluton* lub *Projekt*.

<sup>67</sup> *Bojowy Wóz Piechoty*, dalej *BWP* lub *Projekt*.

<sup>68</sup> *Opracowanie dokumentacji do partii próbnej symulatora*.

<sup>69</sup> *Wprowadzenie uwag z badań zakładowych rozszerzonych oraz ustabilizowanie wersji oprogramowania symulatora*.

<sup>70</sup> Umowy pożyczki z dnia 23 grudnia 2011 r. oraz z dnia 20 grudnia 2012 r.

## Projekt BWP

W dniu 23 grudnia 2011 r. OBRUM zawarł z PHO umowę inwestycyjną na realizację projektu *BWP*, którego finansowanie ze środków wsparcia miało wynieść 20 118,5 tys. zł. Realizacja *Projektu* została podzielona na 19 zadań, z terminem realizacji ostatniego z nich<sup>71</sup> – do dnia 30 listopada 2014 r. Na poczet kosztów realizacji *Projektu*, OBRUM otrzymał w dniu 29 grudnia 2011 r. z PHO pożyczkę ze środków wsparcia w kwocie 368 tys. zł.

W związku z otrzymaną w piśmie z dnia 11 lipca 2012 r. decyzją PHO o wstrzymaniu finansowania *BWP*, OBRUM wstrzymał z dniem 23 lipca 2012 r. pracę nad tym *Projektem*. Decyzję o wstrzymaniu finansowania *BWP* uzasadniono nieotrzymaniem drugiej transzy środków z MSP na realizację projektów ujętych w *Umowie o wsparcie*. Pismem z dnia 17 stycznia 2013 r. PHO przywrócił realizację *BWP*, jednakże decyzję tę uwarunkował spełnieniem kilku założeń. *BWP* miał być budowany w wersji pływającej i na podwoziu, którego podstawę stanowił model zagranicznej firmy, a także miał posiadać odpowiednią klasę zabezpieczeń balistycznych. Ponadto demonstrator *BWP* miał być pokazany na Targach: *Międzynarodowy Salon Przemysłu Obronnego 2013 w Kielcach*. W kolejnym piśmie z dnia 14 lutego 2013 r. PHO poinformował Spółkę o przywróceniu finansowania *BWP* z tym, że w pierwszej kolejności finansowanie miało zostać przeznaczone na zadanie dotyczące demonstratora Wozu Wsparcia Bojowego/Nowego Czołgu Podstawowego<sup>72</sup>. Harmonogram oraz plan finansowy *Projektu*, stanowiące załącznik do wniosku o dofinansowanie z dnia 30 października 2011 r.<sup>73</sup>, nie przewidywały budowy demonstratora *BWP*. Na podstawie umowy z PHO z dnia 5 kwietnia 2013 r., OBRUM otrzymał w dniu 19 kwietnia 2013 r. drugą pożyczkę w kwocie 7 528 tys. zł.

PHO podjął decyzję o zamianie projektów oraz finansowania bez uzgodnienia z Ministrem SP. W konsekwencji na projekt nieprzewidziany w aneksie nr 1 do *Umowy o wsparcie*, wydatkowano środki przeznaczone na realizację projektu *BWP*. Według wyjaśnień PHO<sup>74</sup>, projekty *BWP* i *WWB* pomimo różnych nazw służą rozwojowi tej samej uniwersalnej modułowej platformy gąsienicowej. Sama idea projektu *WWB* pozostaje taka sama jak *BWP*, stąd też decyzja PHO o kontynuacji finansowania projektu o bardzo zbliżonym zakresie i zmienionej nazwie. Zmiana projektu i jednocześnie finansowania zawarta została w propozycji aneksu nr 2 do *Umowy o wsparcie*, przekazanej do MSP w dniu 31 października 2013 r. Do dnia 17 marca 2014 r. propozycja aneksu nie została zaakceptowana przez Ministra SP.

Biorąc pod uwagę fakt, że projekt bojowego wozu piechoty był przewidziany do realizacji przez konsorcjum pod przewodnictwem Huty Stalowa Wola<sup>75</sup>, NIK zwróciła uwagę, że w przypadku braku akceptacji ze strony Ministra SP wnioskowanej zmiany z projektu *BWP* na projekt *WWB*, mogą zaistnieć przesłanki konieczności zwrotu przez OBRUM otrzymanej pożyczki, wydatkowanej niezgodnie z umową inwestycyjną, tj. na realizację innego projektu niż określony we *Wniosku o wsparcie*, pomimo zgody i wiedzy pożyczkodawcy w tym zakresie.

W ramach realizacji projektu *BWP* Spółka wydatkowała w latach 2011–2013 ze środków wsparcia łącznie 5 535,4 tys. zł, z tego w kolejnych latach: 20,8 tys. zł, 180,3 tys. zł i 5 334,3 tys. zł. Wydatki te stanowiły 23,4% kwoty ujętej w planie finansowym, stanowiącym załącznik do wniosku

<sup>71</sup> Zadanie nr 19 – Opracowanie dokumentacji konstrukcyjnej dla partii próbnej.

<sup>72</sup> Dalej: *WWB*.

<sup>73</sup> Wniosek o dofinansowanie z 30 czerwca 2011 r. był załącznikiem do umowy inwestycyjnej 295/11/V z dnia 23 grudnia 2011 r. na projekt *BWP*.

<sup>74</sup> Wyjaśnienie Dyrektora Działu Innowacji PHO, zawarte w piśmie nr RI/W/233/14 z dnia 6 lutego 2014 r.

<sup>75</sup> Wg zapisów sprawozdania PHO z wykorzystania udzielonego wsparcia oraz jego efektów za okres od 1 lipca do 30 września 2013 r. złożonego do MSP.

o dofinansowanie z dnia 27 października 2011 r., będącym załącznikiem do umowy inwestycyjnej z dnia 23 grudnia 2011 r. Oznacza to, że 96,4% wydatków przeznaczono na realizację projektu *WWB*, zaś zaledwie 3,6% na projekt *BWP*, objęty umową inwestycyjną. Na dzień 31 grudnia 2013 r. na rachunku bankowym prowadzonym dla drugiej transzy otrzymanych środków w ramach projektu *BWP*, pozostawało do wykorzystania (łącznie z odsetkami od lokat bankowych) 2 458,9 tys. zł. Uzyskana kwota odsetek od lokat bankowych założonych w okresie czerwiec–grudzień 2013 r. wyniosła 98,3 tys. zł.

#### 3.2.3.4. Zakłady Mechaniczne „Bumar-Łabędy” SA<sup>76</sup>

Na podstawie umowy inwestycyjnej z dnia 23 grudnia 2011 r. zawartej z PHO, Bumar-Łabędy miały realizować projekt *Wieży Bezzałogowej*<sup>77</sup>, na realizację którego miały otrzymać wsparcie w kwocie 26 812,5 tys. zł. We *Wniosku o wsparcie* Spółka określiła, iż przedsięwzięcie obejmowało zaprojektowanie i wyprodukowanie prototypu *WB*<sup>78</sup>, wpisującego się w *Program Modernizacji Technicznej Sił Zbrojnych RP* oraz zgodnego ze *Wstępnymi Założeniami Taktyczno-Technicznymi*<sup>79</sup> na *Zdalnie Sterowany System Wieżowy z wyrzutnią przeciwpancernych pocisków kierowanych SPIKE Zintegrowany z KTO AMV 8x8 ROSOMAK*<sup>80</sup>. Nowoczesność *WB* miała wpłynąć na poprawę potencjału obronnego Państwa oraz przyczynić się do zwiększenia bezpieczeństwa żołnierzy i załóg obsługujących pojazdy wojskowe.

Przewidziana we wniosku projektowym z listopada 2011 r. i w umowie inwestycyjnej wysokość nakładów na realizację projektu *WB* w wysokości 26 812,5 tys. zł nie obejmowała wszystkich kosztów koniecznych do zaprojektowania i wyprodukowania prototypu *WB*, zgodnych z biznesplanem z listopada 2011 r.<sup>81</sup> oraz *WZTT na ZSSW z PPK SPIKE*. W skorygowanej w styczniu 2012 r. wersji budżetu projektu *WB* Zarząd Spółki podał, że kwota 26 812,5 tys. zł obejmuje wyłącznie podstawową wersję wieży bezzałogowej, oraz że *Kalkulacja nie obejmuje PPK SPIKE, Aktywnego Systemu Ochrony i innych systemów towarzyszących*. Jako przyczyny pominięcia w budżecie tej części kosztów podano ich wysokość (ok. 4 mln USD i 1,8 mln zł), które stanowiłyby ponad 50% zaplanowanego kosztu tego projektu, a także brak na rynku krajowym odpowiednich rozwiązań *Aktywnego Systemu Ochrony Pojazdu*, zaś koszty i warunki zakupu licencji nie były Spółce znane. Powyższe oznacza, że w czasie podpisywania umowy inwestycyjnej Spółka nie posiadała pełnej wiedzy o kosztach realizacji rzeczowej projektu *WB*.

Projekt *WB* realizowano w 2012 r. z przerwą w okresie od lipca do 22 października 2012 r. z uwagi na wstrzymanie jego finansowania. Wprawdzie w październiku 2012 r. przywrócono finansowanie projektu *WB*, lecz w styczniu 2013 r. ponownie przerwano jego realizację. Przyczyną zaniechania przez Bumar-Łabędy realizacji tego projektu na początku 2013 r. było potwierdzenie przez Inspektorat Uzbrojenia MON wyboru propozycji konsorcjum Huty Stalowa Wola i *WB Electronics*, jako jedyne realizatora pracy rozwojowej dotyczącej wieży bezzałogowej. W opinii MON,

<sup>76</sup> Dalej w tym punkcie: Bumar-Łabędy lub Spółka.

<sup>77</sup> Dalej: *WB*.

<sup>78</sup> Z pominięciem etapu I – tzw. *demonstratora technologii*.

<sup>79</sup> Wstępne Założenia Taktyczno-Techniczne zostały opracowane przez Radę Uzbrojenia w marcu 2011 r., dalej *WZTT na ZSSW z PPK SPIKE*.

<sup>80</sup> Kołowy Transporter Opancerzony, dalej *KTO*.

<sup>81</sup> W Biznesplanie Spółki z listopada 2011 r., sporządzonym na potrzeby uzasadnienia realizacji projektu *WB* podano, że obejmuje on zdalnie sterowany system wieżowy z wyrzutnią przeciwpancernych pocisków kierowanych *SPIKE*.

koncepcja realizacyjna projektu *WB* została opracowana na podstawie gotowych rozwiązań zagranicznego koncernu oraz nie spełniała oczekiwań resortu obrony narodowej, bowiem nie tworzyła perspektyw rozwoju dla Sił Zbrojnych RP.

W dniu podpisania umowy inwestycyjnej, Bumar-Łabędy podpisały z PHO także umowę pożyczki na kwotę 2 529,5 tys. zł, na realizację zadań II i III etapu projektu *WB*<sup>82</sup>. Wykorzystując powyższe środki, Bumar-Łabędy wykazały wydatki na realizację projektu *WB* w łącznej kwocie 594,3 tys. zł, stanowiącej 2,22% jego całkowitego budżetu zaplanowanego na 2012 r. i na I kwartał 2013 r. W ocenie NIK, 25,1% wykazanych wydatków na realizację projektu *WB* (149 tys. zł) nie spełniało warunków kosztów kwalifikowanych. Wydatki te nie były związane bezpośrednio z realizacją zamierzonych celów i rezultatów zadań projektu *WB* lub zostały poniesione po zakończeniu realizacji zadań projektowych. Wydatki te dotyczyły: prac badawczych o wartości 94 tys. zł przy opracowaniu dokumentacji projektowej demonstratora technologii Zdalnie Sterowanego Systemu Wieżowego, zakupu dwóch licencji aktualizacji programu Solid Works Premium, dwóch licencji programu IziNorm oraz dwóch komputerowych stacji roboczych (z dwoma monitorami) o łącznej wartości 35,7 tys. zł netto, przeznaczonych dla Biura Konstrukcyjnego Spółki, a także kosztów wynagrodzenia i innych, w łącznej kwocie 19,3 tys. zł, poniesionych w II kwartale 2012 r. na realizację zadania projektowego nr 1 pn. Studium Wykonalności, którego opracowanie zakończono 29 lutego 2012 r.

Niewykorzystane środki pożyczki w wysokości 1 935,2 tys. zł (według stanu na dzień 30 stycznia 2014 r.) znajdowały się na wyodrębnionym rachunku bankowym wsparcia projektu *WB*. Określony w umowie pożyczki termin jej spłaty na dzień 30 września 2012 r. był dwukrotnie przesuwany (aneksami nr 1 z dnia 31 stycznia 2013 r. i nr 2 z dnia 30 października 2013 r.) kolejno na dzień 30 września 2013 r. i 31 marca 2014 r. Pismem z dnia 10 lutego 2014 r., Zarząd PHO wypowiedział Spółce umowę pożyczki nr 305/11/V z 23 grudnia 2011 r. ze skutkiem natychmiastowym i wezwał do natychmiastowej spłaty wszystkich zobowiązań wynikających z ww. umowy wraz z odsetkami. W dniu 7 marca 2014 r., tj. po zakończeniu kontroli NIK, Spółka zwróciła część z pożyczki uzyskanej na realizację *Projektu* w kwocie 1 935,2 tys. zł.

### 3.2.3.5. Zakłady Metalowe „DEZAMET” SA<sup>83</sup>

DEZAMET wystąpił do PHO z wnioskiem z dnia 25 listopada 2011 r. o dofinansowanie na kwotę 12 618 tys. zł następujących dwóch projektów badawczo-rozwojowych i wdrożeniowych realizowanych w Spółce, których nakłady niezbędne do poniesienia w latach 2011–2018 szacowano na kwotę 15 578 tys. zł:

- *120 mm nabój moździerzowy z pociskiem odłamkowo-burzącym*<sup>84</sup>, w którym wnioskowano o dofinansowanie kwotą 7 057,6 tys. zł, przy nakładach na całość przedsięwzięcia szacowanych na 8 086,6 tys. zł,
- *120 mm nabój moździerzowy z pociskiem oświetlającym*<sup>85</sup>, w którym wnioskowano o dofinansowanie kwotą 5 560,4 tys. zł, przy nakładach na całość przedsięwzięcia szacowanych na 7 491,4 tys. zł.

<sup>82</sup> Kwota pożyczki w tej wysokości wpłynęła do Spółki w dniu 28 grudnia 2011 r.

<sup>83</sup> Dalej w tym punkcie: DEZAMET lub Spółka.

<sup>84</sup> Dalej: *Nabój odłamkowo-burzący* lub *Projekt*.

<sup>85</sup> Dalej: *Nabój oświetlający* lub *Projekt*.

We wnioskach podano, że *Projekty* te będą realizowane wspólnie z WITU<sup>86</sup>. Przed złożeniem ww. wniosków o dofinansowanie, Konsorcjum DEZAMET oraz WITU przystąpiło do przetargu ogłoszonego w sierpniu 2011 r. przez Inspektorat Uzbrojenia MON na realizację pracy rozwojowej pn. *Amunicja do 120 mm moździerz kr. RAK AMUNICJA*. Efektem końcowym tego przedsięwzięcia miało być opracowanie partii próbnej oraz dokumentacji technicznej do produkcji seryjnej naboju 120 mm do moździerza z pociskami: odłamkowo-burzącym, dymnym i oświetlającym, a także naboje szkolne wraz z przekrojami i treningowe. Po wygraniu tego przetargu Konsorcjum podpisało umowę z Inspektoratem Uzbrojenia w dniu 1 października 2012 r.

W dniu 23 grudnia 2011 r. PHO zawarł z DEZAMET, dwie umowy inwestycyjne na wykonanie wnioskowanych *Projektów*. Podpisując te umowy, PHO wiedział o wygranym przetargu przez Konsorcjum DEZAMET oraz WITU, ogłoszonym w tej samej sprawie przez Inspektorat Uzbrojenia MON. Zgodnie z umowami inwestycyjnymi pierwsze transze pożyczki przeznaczonej dla DEZAMET miały wpłynąć w terminie do dnia 31 stycznia 2012 r., w wysokościach: 1 180 tys. zł na projekt *Nabój odłamkowo-burzący* oraz 920 tys. zł na projekt *Nabój oświetlający*<sup>87</sup>. W drugim etapie, tj. do dnia 30 kwietnia 2012 r. PHO zobowiązał się do przekazania środków pieniężnych na powyższe *Projekty*, odpowiednio w wysokości 2 060,3 tys. zł oraz 2 111 tys. zł.

Po upływie 2 tygodni od zawarcia ww. umów pożyczki i wpływie I transzy środków finansowych, DEZAMET otrzymał pierwszy oficjalny sygnał z PHO, że przedmiotowe *Projekty* nie będą finansowane ze środków MSP, w ramach *Umowy o wsparcie*. W dniu 15 czerwca 2012 r. DEZAMET zawarł z PHO porozumienia o rezygnacji z wykonania przez Spółkę ww. projektów. W porozumieniach tych postanowiono, że Spółka dokona niezwłocznego, tj. w dniu zawarcia tych porozumień, zwrotu udzielonych pożyczek. Faktyczny zwrot pożyczek w łącznej kwocie 2 100 tys. zł nastąpił w dniu 19 czerwca 2012 r. Określone przez PHO odsetki od ww. kwoty pożyczki, w łącznej wysokości 54,2 tys. zł, DEZAMET zapłacił w dwóch ratach, tj. w dniu 11 września 2012 r. 42,4 tys. zł i w dniu 19 marca 2013 r. – 11,8 tys. zł. Terminy zwrotu odsetek były wskazane w notach odsetkowych wystawionych przez PHO. NIK ustaliła, że środki te były gromadzone na rachunku bieżącym PHO, zamiast na wydzielonym koncie rachunku bankowego, na którym gromadziła środki otrzymane z MSP w ramach *Umowy wsparcia*. PHO potwierdził błędy w rozliczeniu tej kwoty i dokonał właściwego przeksięgowania w dniu 12 lutego 2014 r., przelewając również na wydzielony rachunek odsetki od tej kwoty w wysokości 1,9 tys. zł w dniu 3 marca 2014 r.

### 3.2.4. Nadzór i kontrola MSP nad prawidłowością realizacji *Umowy o wsparcie*

#### 3.2.4.1. Organizacja procesu udzielania i kontroli wsparcia niebędącego pomocą publiczną

Podstawę wydatkowania środków z Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców na realizację zadań ujętych w *Umowie o wsparcie*, stanowiło zarządzenie nr 6 *Ministra Skarbu Państwa z dnia 8 lutego 2010 r. w sprawie zasad i trybu postępowania komórek organizacyjnych Ministerstwa Skarbu Państwa w procesie dokonywania wydatków publicznych*<sup>88</sup>.

<sup>86</sup> Wojskowy Instytut Techniczny Uzbrojenia z siedzibą w Zielonce.

<sup>87</sup> Umowy pożyczki na te kwoty zostały podpisane w dniu 17 lutego 2012 r. i w tym samym dniu środki te zostały przelane na wyodrębniony rachunek Spółki.

<sup>88</sup> Zarządzenie nr 6 Ministra SP zmienione zostało zarządzeniem nr 42 z dnia 31 lipca 2012 r. oraz zarządzeniem nr 5 z dnia 22 lutego 2013 r.

Zagadnienia związane z pomocą publiczną i wsparciem niebędącym pomocą publiczną realizowane były w departamentach: Integracji Europejskiej i Pomocy Publicznej, Spółek Kluczowych i w Departamencie Prawnym. Obowiązujące na dzień podpisania *Umowy o wsparcie*, zarządzenie nr 39 *Ministra Skarbu Państwa z dnia 5 października 2010 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Skarbu Państwa*<sup>89</sup>, dotyczące m.in. kompetencji poszczególnych departamentów, nie zawierało odniesienia do wsparcia niebędącego pomocą publiczną. Przed podpisaniem powyższej umowy nie został opracowany dokument wewnętrzny, w którym zostałyby określone szczegółowe procedury postępowania w zakresie udzielania, monitorowania i rozliczania udzielonego wsparcia. Na powyższe braki zwróciło także uwagę Biuro Kontroli MSP. Szczegółowy sposób organizacji w MSP w zakresie monitorowania wsparcia niebędącego pomocą publiczną został uregulowany 19 miesięcy po podpisaniu *Umowy o wsparcie*, w zarządzeniach Ministra SP: nr 12 z dnia 17 kwietnia 2013 r.<sup>90</sup> oraz nr 37 z dnia 8 października 2013 r.<sup>91</sup>.

W latach 2011–2013, żaden inny podmiot z branży przemysłu obronnego, poza PHO, nie składał wniosku o udzielenie wsparcia niebędącego pomocą publiczną. Kontrola wewnętrzna MSP ustaliła, że przed podpisaniem *Umowy o wsparcie*, MSP nie zrealizowało obowiązku, wynikającego z § 12 *rozporządzenia Ministra SP*, przekazywania przez Ministra SP informacji (w formie ogłoszenia na stronie internetowej BIP MSP) o możliwości składania wniosków o udzielenie wsparcia niebędącego pomocą publiczną. Po raz pierwszy informacja o możliwości uzyskania takiego wsparcia, na mocy ww. przepisu została zamieszczona w BIP MSP w dniu 29 kwietnia 2013 r.

#### 3.2.4.2. Finansowe i rzeczowe efekty wykorzystania udzielonego wsparcia

*Umowa o wsparcie* określiła wysokość wsparcia na kwotę 378,5 mln zł. Do czasu zakończenia kontroli NIK, Minister SP przekazał PHO łącznie 277,1 mln zł (tj. 73,2%), w dwóch transzach (90,3 mln zł – w dniu 9 września 2011 r. i 186,8 mln zł – w dniu 28 listopada 2012 r.). Na optymalizację procesów produkcji przeznaczono 62,9 mln zł, natomiast na projekty B+R+W – 214,2 mln zł.

W związku z opóźnieniami w realizacji projektów B+R+W, Minister SP nie przekazał PHO trzech transz, przewidzianych w *Umowie o wsparcie* do wypłaty do dnia:

- 30 listopada 2011 r. w wysokości 72 742 tys. zł,
- 15 marca 2012 r. w wysokości 76 271 tys. zł,
- 15 września 2012 r. w wysokości 104 776 tys. zł.

Głównym powodem opóźnień był brak środków własnych na realizację projektów B+R+W (tylko niektóre spółki miały możliwość rozpoczęcia prac przy wykorzystaniu środków własnych) oraz dodatkowe uzgodnienia z Inspektorem Uzbrojenia MON, związane z rozdzieleniem zakresu projektów między różne źródła finansowania. W dniu 9 lutego 2012 r. PHO złożył wniosek o zmianę *Umowy o wsparcie* w zakresie zmiany terminu otrzymania środków, harmonogramu ich wykorzystania oraz zakresu rzeczowego. Zmian dokonano w dniu 14 listopada 2012 r. aneksem nr 1.

<sup>89</sup> Dz. Urz. MSP z 2010 r. Nr 3 poz. 4.

<sup>90</sup> w sprawie sposobu i trybu postępowania komórek organizacyjnych Ministerstwa Skarbu Państwa w zakresie planowania, gromadzenia i wydatkowania środków na pomoc publiczną oraz wsparcie niebędące pomocą publiczną, monitorowania udzielonej pomocy publicznej oraz wsparcia niebędącego pomocą publiczną, a także prowadzenia sprawozdawczości w zakresie środków finansowych zgromadzonych na rachunku bankowym funduszu celowego pod nazwą Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców (niepublikowane).

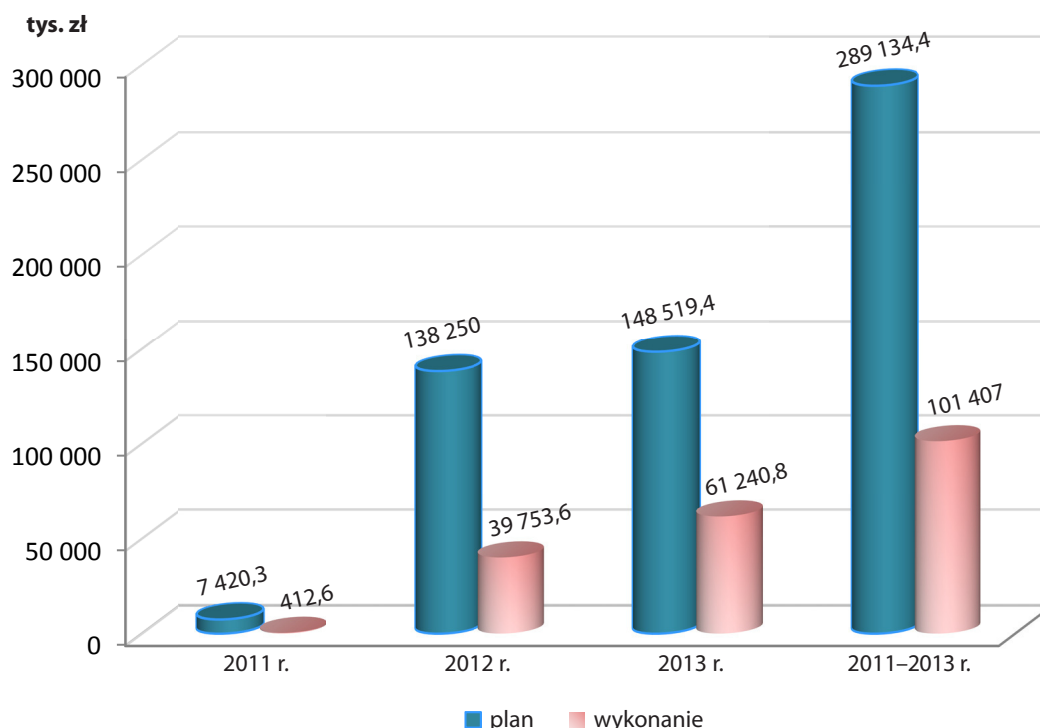
<sup>91</sup> w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego MSP (Dz. Urz. MSP z 2013 r. poz. 11).

Minister SP nie wypłacił też transzy do dnia 30 czerwca 2013 r., z uwagi na: opóźnienia w wydatkowaniu środków na realizację projektów B+R+W, konieczność wyłączenia lub przekształcenia niektórych projektów oraz opóźnienia w transferze technologii z zagranicy. Zdaniem Dyrektora Departamentu Restrukturyzacji i Pomocy Publicznej MSP, powyższe opóźnienia spowodują przesunięcie daty zakończenia realizacji projektów do dnia 15 sierpnia 2014 r., tj. o dziewięć miesięcy. *Umowa o wsparcie* zakładała zakończenie realizacji projektów do 15 listopada 2013 r.

Wydatki spółek grupy PHO na realizację projektów B+R+W do dnia 31 grudnia 2013 r. wyniosły łącznie 101,4 mln zł, z tego 95,6 mln zł stanowiły środki ze wsparcia (44,6% kwoty przekazanej przez MSP) oraz 5,6 mln zł środki własne. Stopień zaawansowania w realizacji planowanych nakładów na realizację projektów B+R+W w latach 2011–2013 prezentuje wykres nr 1.

Wykres nr 1

Wykonanie planowanych nakładów na realizację projektów B+R+W w latach 2011–2013



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z kontroli przeprowadzonej w PHO.

Spośród 15 projektów B+R+W, objętych *Umową o wsparcie*, w 2012 r. dwa projekty<sup>92</sup> zostały wyłączone z dokapitalizowania na podstawie aneksu nr 1 z dnia 14 listopada 2012 r.<sup>93</sup>. W ich miejsce włączono nowy projekt<sup>94</sup>. We wniosku do Ministra SP podano, że konieczność zawarcia aneksu do *Umowy o wsparcie* wynikała, z opóźnienia w realizacji wypłat i przedsięwzięć w ramach I transzy wsparcia, spowodowanego zmianami w harmonogramach realizacji poszczególnych projektów współfinansowanych ze środków wsparcia oraz z przesunięcia terminów faktycznego zapotrzebowania na kapitał. Zmiany *Umowy o wsparcie* wynikały również z korekt technicznych

<sup>92</sup> 120 mm nabój moździerzowy z pociskiem odłamkowo-burzącym i 120 mm nabój moździerzowy z pociskiem oświetlającym.

<sup>93</sup> Pierwszy wniosek o zmianę *Umowy o wsparcie* PHO złożył już w dniu 9 lutego 2012 r. Dotyczył on terminu otrzymania środków, harmonogramu ich wykorzystania oraz zakresu rzeczowego realizacji projektów.

<sup>94</sup> Małowrażliwe materiały wysokoenergetyczne do elaboracji amunicji artyleryjskiej.

w strukturze zapotrzebowania na kapitał przeznaczony na wsparcie projektu optymalizacji czynników produkcji, w porównaniu do planowanych i prezentowanych we wniosku o udzielenie wsparcia. Za dokonaniem zmiany *Umowy o wsparcie*, przemawiała konieczność wyłączenia z umowy inwestycyjnej dwóch ww. *Projektów* z powodu problemu przynależności własności intelektualnej do różnych podmiotów. Wynikało to z zastosowania trzech źródeł finansowania (środki MSP, środki własne, środki Inspektoratu Uzbrojenia w MON). Aneks nr 1 zmienione zostały także wysokości i terminy wypłaty transz dokapitalizowania.

W dniu 31 października 2013 r. Zarząd PHO wystąpił ponownie do Ministra SP z wnioskiem o zawarcie aneksu nr 2 do *Umowy o wsparcie*<sup>95</sup>. We wniosku do Ministra SP zawierającym aktualizację biznesplanu, PHO proponował zawarcie stosownego aneksu w zakresie:

- przesunięcia harmonogramów projektów;
- zmiany wysokości i terminu ostatniej transzy finansowania;
- zapisów precyzujących sposób wykorzystania odsetek od środków wsparcia, lokowanych na oprocentowanych rachunkach;
- przekształcenia niewykorzystanej części środków na PDO w kwocie 5,8 mln zł m.in. na nowe projekty B+R+W;
- zamknięcia (zaprzestania kontynuacji realizacji) projektów: *Prototyp radaru wielofunkcyjnego w paśmie C dla przeciwlotniczych zestawów raketowych klasy SHORAD/SR SAMS* – projekt stracił uzasadnienie biznesowe oraz *Wieża bezzałogowa* – realizowany jako praca rozwojowa, w której PHO nie uczestniczy;
- przekształcenia projektu: *BWP* w nowy projekt *WWB* oraz wniesienia do projektu *WWB*, jako wkładu własnego, opracowanego w projekcie *BWP* studium wykonalności<sup>96</sup>;
- rozszerzenie zakresu projektu *System Zarządzania Pola Walki klasy BMS* dla *Wojsk Lądowych i innych rodzajów wojsk* i zwiększenie kwoty wsparcia – w związku z planami MON, wyrażonymi w *PMT*, dotyczącymi pozyskania *Systemu Zarządzania Walką Szczebła Batalionu ROSOMAK BMS* i wskazaniem, iż zasadnicze elementy systemu mają być dostarczone przez podmiot krajowy w ścisłej współpracy z producentem *KTO ROSOMAK*;
- włączenie nowych projektów: *Opracowanie i wdrożenie lekkiego systemu ze sterowaną raketą o zasięgu 2,5 km kr PIRAT* oraz *Utworzenie polskiego centrum paliw raketowych*.

W piśmie z dnia 11 lutego 2014 r., MSP wyraziło zgodę na wycofanie ww. dwóch projektów, informując równocześnie, iż realizacja nowych projektów jest możliwa w przypadku wystąpienia z wnioskiem o wsparcie niebędące pomocą publiczną zgodnie z *rozporządzeniem Ministra SP* bezpośrednio przez spółki realizujące te projekty. MSP zaproponowało także zmniejszenie wartości *Umowy o wsparcie* o kwotę:

- przekazaną na projekty, które zostały wycofane z realizacji,
- niewydatkowaną w realizacji PDO,
- odsetek uzyskanych od niewykorzystanych środków.

<sup>95</sup> Pierwszy wniosek o zawarcie aneksu nr 2, złożony w MSP w dniu 21 czerwca 2013 r., nie został rozpatrzony m.in. ze względu na brak akceptacji MON dla projektu *Wieża bezzałogowa*.

<sup>96</sup> W uzasadnieniu podano, że w planowanym przyszłym programie pancernym, projekt *BWP* ma być realizowany przez konsorcjum pod przewodnictwem Huty Stalowa Wola, w którym spółki grupy PHO uczestniczyć mają w okrojonym zakresie, natomiast projekt *WWB*, w ramach przyszłego programu pancernego, ma być realizowany pod przewodnictwem PHO, w ramach konsorcjum polskiego przemysłu obronnego i we współpracy z dostawcą zagranicznym.

Według stanu na dzień zakończenia badań kontrolnych NIK, prace uzgodnieniowe pomiędzy MSP a PHO w odniesieniu do aneksu nr 2 nie zostały zakończone, co tłumaczono m.in. planowanymi kolejnymi przekształceniami w sektorze obronnym.

W sprawozdaniach za II i III kw. 2013 r. PHO poinformował MSP o proponowanych modyfikacjach i przekształceniach w projektach, np. *Bojowy Wóz Piechoty* w projekt *Wóz Wsparcia Bezpośredniego*. PHO oznajmił też, że prowadzi korespondencję z MON na temat kierunków działań w projektach B+R+W, pomimo braku formalnego nadzoru MON nad projektami. Konieczność modyfikacji projektów lub ich przekształcenia w inne, bardziej perspektywiczne wynikała z modyfikacji wymagań operacyjnych, założeń taktyczno-technicznych lub decyzji MON wybierających inny sposób zapewnienia potrzeb operacyjnych. Z uwagi na opóźnienia w wydatkowaniu kwot wsparcia, PHO i spółki zależne uzyskały odsetki od kwot wsparcia przekazanych przez MSP i ulokowanych na rachunkach bankowych. Na dzień 30 września 2013 r. odsetki te wyniosły 6,5 mln zł, z czego 290 tys. zł wydatkowano na realizację projektów B+R+W. Możliwość wydatkowania odsetek na główny cel umowy oraz na opłaty związane z prowadzeniem rachunków bankowych, na których lokowane są środki ze wsparcia, wprowadzono aneksem nr 1 do *Umowy o wsparcie*.

Po podpisaniu aneksu nr 1 do *Umowy o wsparcie*, spółki grupy PHO zamierzały realizować 14 projektów, jednakże do końca 2013 r. kolejne dwa projekty zostały (zgodnie z ww. wnioskiem Zarządu PHO z dnia 31 października 2013 r.) wyłączone z dokapitalizowania i w konsekwencji zamknięte. Spośród pozostałych 12 projektów, zgodnie z planem, określonym w aneksie nr 1 przebiegały prace związane z 2 projektami<sup>97</sup>, zaś w porównaniu do harmonogramu zmienionego aneksem nr 1 do *Umowy o wsparcie* opóźnienia w zakończeniu pozostałych dziesięciu projektów wynosiły od 3 miesięcy – przypadku projektu *Wielolufowy karabin maszynowy* do 24 miesięcy – w realizacji dwóch projektów: *Opracowanie i wdrożenie systemu amunicji precyzyjnego rażenia do 120 mm moździerza, kryptonim RAK Amunicja* oraz *Opracowanie i wdrożenie systemu amunicji precyzyjnego rażenia dla samobieżnych haubic 155 mm (KRAB, KRYL)*.

Stan realizacji projektów na dzień 31 grudnia 2013 r. przedstawiony został w załączniku nr 2 do niniejszej *Informacji*.

### 3.2.4.3. Monitorowanie i kontrola realizacji projektów B+R+W

Zgodnie z postanowieniami *Umowy o wsparcie*, PHO sporządzał i przekazywał Ministrowi SP sprawozdania kwartalne i roczne. Nie odnotowano przypadków złożenia sprawozdań po upływie wymaganego terminu. W sprawozdaniach zamieszczono informacje wymagane postanowieniami *Umowy o wsparcie*. Wyniki weryfikacji tych sprawozdań przedstawiano w notatkach dla Ministra SP. Minister SP zaakceptował sprawozdania za okres od I kw. 2011 r. do I kw. 2013 r. W przypadkach stwierdzonych odchylenia w realizacji umowy MSP podejmowało działania w celu pełnego wykonania umowy. Interwencje tych dokonywano w trakcie spotkań z przedstawicielami PHO, bądź poprzez inicjowanie prac związanych z aneksem do umowy, a także prowadzenie korespondencji z MON w sprawie akceptacji projektów B+R+W.

Minister SP nie monitorował stanu zaawansowania realizacji projektów B+R+W w miejscu ich realizacji. Według wyjaśnień Ministra SP, postanowienia § 8 *Umowy o wsparcie* (obowiązek udzielania przez Spółkę wyjaśnień na żądanie MSP) dawały szerokie uprawnienie kontrolne, które – nawet w przypadku niedokonania wizji na miejscu – umożliwiały stwierdzenie stopnia zaawansowania realizacji projektu B+R+W.

<sup>97</sup> *Kompleksowy symulator SK-1 wersja plutonowa oraz wdrożenie do produkcji Przeciwlotniczego systemu raketowo-artyleryjskiego krótkiego zasięgu bazy lotniczej „PILICA”, przy czym przed wprowadzeniem zmian do Umowy o wsparcie, projekty te miały być zrealizowane kolejno do końca 2012 r. i 2013 r.*

Na podstawie art. 7 ust. 4 pkt 5 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów<sup>98</sup>, Minister SP wydał w dniu 27 października 2011 r. zarządzenie Nr 48 w sprawie Zespołu Sterującego do spraw monitorowania wydatkowania środków ze wsparcia niebędącego pomocą publiczną udzielonego przez Ministra SP spółce Bumar sp. z o.o. w Warszawie. W skład Zespołu weszli: członek kierownictwa MSP odpowiedzialny za nadzór właścicielski nad branżą przemysłu obronnego, dwaj przedstawiciele Ministra SP, czterej przedstawiciele Ministra Obrony Narodowej<sup>99</sup>, dwaj przedstawiciele PHO. Zadaniem Zespołu było monitorowanie zagadnień związanych z realizacją projektów B+R+W, na które udzielono wsparcia. Do zadań przedstawicieli Ministra ON należało wyłącznie opiniowanie kierunków prowadzonych prac badawczo-rozwojowych i prac związanych z wdrożeniem projektów w zakresie zgodności z potrzebami Sił Zbrojnych oraz przedstawianie rekomendacji.

Do czasu zakończenia kontroli NIK, odbyły się dwa posiedzenia Zespołu (3 stycznia i 21 lutego 2012 r.). Uczestniczyli w nich m.in. Podsekretarz Stanu w MSP i Podsekretarz Stanu w MON. Z powodu zmian w kierownictwie MON, Minister SP zwracał się do Ministra ON (8 czerwca i 16 listopada 2012 r.) o dokonanie aktualizacji składu przedstawicieli MON w Zespole Sterującym. W styczniu 2013 r. Minister ON zaproponował Ministrowi SP rozważenie zmian w powyższym zarządzeniu Ministra SP poprzez wprowadzenie dodatkowych uprawnień dla członków Zespołu reprezentujących MON. Nie skonkretyzował jednak tych propozycji. W maju 2013 r. Minister SP poinformował Ministra ON, iż przeciągająca się procedura aktualizacji udziału przedstawicieli jego resortu w pracach Zespołu Sterującego wpływa paraliżująco na kwestie związane z monitorowaniem zasadności realizacji dotychczasowych projektów B+R+W, finansowanych w ramach *Umowy o wsparcie*, a także na opiniowanie projektów zamiennych zgłaszanych przez PHO w miejsce tych, które rozmijają się z ówczesnymi oczekiwaniami Sił Zbrojnych RP. W dniu 29 maja 2013 r. Minister ON powiadomił Ministra SP, że nie widzi potrzeby utrzymywania przedstawicieli resortu obrony narodowej w składzie Zespołu Sterującego. W opinii Ministra ON, zadania przedstawicieli MON w Zespole Sterującym zostały zrealizowane i ich udział w dalszych pracach nie znajduje merytorycznego uzasadnienia. Minister ON zapowiedział też wydanie *Wytycznych do planowania i realizacji czynności nadzoru nad projektami, programami, w tym programami strategicznymi dotyczącymi obronności i bezpieczeństwa państwa realizowanymi poza resortem obrony narodowej*, które unormują zasady udziału przedstawicieli MON w projektach realizowanych poza resortem.

Z informacji przedstawionych przez MSP wynika, że MON przewidywało, iż powyższe *Wytyczne* wejdą w życie w lutym 2014 r. Od czasu zawieszenia posiedzeń Zespołu, uzgodnienia dotyczące zmiany lub wprowadzenia nowych projektów B+R+W prowadzone były korespondencyjnie pomiędzy Zarządem PHO, MSP i MON.

Biuro Kontroli MSP przeprowadziło w II półroczu 2012 r. kontrolę wykorzystania wsparcia, niebędącego pomocą publiczną, udzielanego przez Ministra SP przedsiębiorcom, m.in. PHO. W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 21 stycznia 2013 r. wskazano na błędy popełnione w trakcie finalizowania podpisania *Umowy o wsparcie*, skutkiem m.in. których odnotowano niski stopień wykorzystywania przez PHO środków z otrzymanego wsparcia. Zawarte w tym wystąpieniu wnioski i zalecenia Ministra SP zostały zrealizowane, m.in. poprzez dokonanie zmian w regulaminie organizacyjnym, określającym wewnętrzne procedury w obszarze udzielania, monitorowania

<sup>98</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 392.

<sup>99</sup> Dalej: Minister ON.

i rozliczenia wsparcia niebędącego pomocą publiczną, a także poprzez wprowadzenie zmian w aneksie nr 1 do *Umowy o wsparcie* w kwestii odsetek uzyskiwanych przez Spółkę z tytułu otrzymanych środków oraz możliwości obniżenia kolejnej transzy wsparcia o kwotę równą wysokości niewykorzystanych środków z poprzedniej transzy.

### 3.2.5. Wyniki ekonomiczno-finansowe PHO w latach 2010–2013

#### 3.2.5.1. Majątek grupy PHO oraz źródła jego finansowania

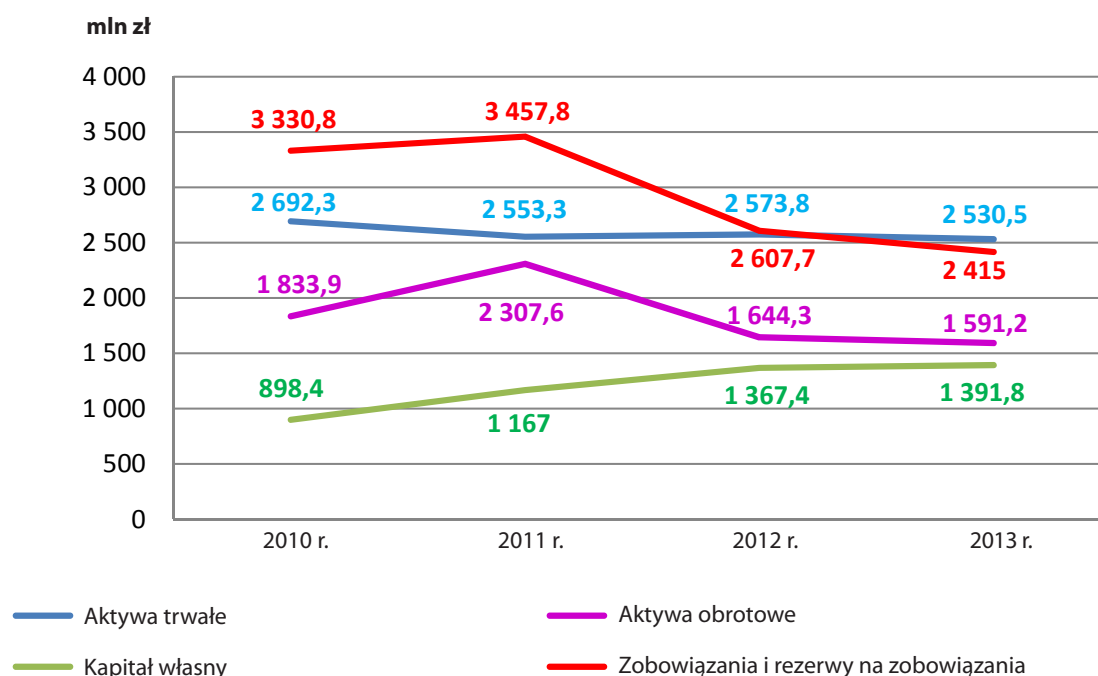
W latach 2010–2013<sup>100</sup> aktywa trwałe grupy PHO zmalały z 2 692 292,3 tys. zł do 2 530 508,9 tys. zł, tj. o 6%. Zmiany wynikały z zakupów i sprzedaży środków trwałych, trwałej utraty ich wartości oraz zmian w stanie inwestycji długoterminowych. Majątek obrotowy zmniejszył się w tym czasie z 1 833 871,3 tys. zł do 1 591 248 tys. zł, tj. o 13,2%, zaś stan środków pieniężnych zmniejszył się z 550 900,7 tys. zł do 489 574 tys. zł, tj. o 11,1%.

Po stronie pasywów Kapitał własny wzrósł w latach 2010–2013 z 898 387,2 tys. zł do 1 391 767,2 tys. zł, tj. o 54,9%. Wzrost ten wynikał zarówno z przejęcia spółek, jak i z podwyższenia kapitału zakładowego w związku z udzielonym wsparciem przez Ministra SP. Zobowiązania i rezerwy na zobowiązania ogółem zmalały z 3 330 778,1 tys. zł do 2 414 993,5 tys. zł, tj. o 27,5%, a zobowiązania krótkoterminowe z 1 307 603,4 tys. zł do 902 120,9 tys. zł, tj. o 31,0%.

Zmiany zachodzące w wartościach podstawowych pozycji aktywów i pasywów grupy PHO w latach 2010–2013 ilustruje wykres nr 2.

Wykres nr 2

Wybrane elementy aktywów i pasywów Holdingu w latach 2010–2013



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z kontroli przeprowadzonej w PHO.

<sup>100</sup> Dane finansowe grupy PHO za 2013 r. przesłane zostały do NIK po zakończeniu kontroli.

### 3.2.5.2. Przychody grupy PHO i koszty ich uzyskania oraz wynik finansowy netto

Przychody ze sprzedaży produktów, towarów i usług wzrosły z 3 106 444,9 tys. zł w 2010 r. do 3 545 355,6 tys. zł w 2012 r. (14,1%), po czym w 2013 r. obniżyły się do poziomu 2 311 835,1 tys. zł, tj. o ponad 1/3 (34,8%). Wzrostowi przychodów w latach 2010–2012 towarzyszył nieco mniejszy wzrost kosztów działalności operacyjnej, które zwiększyły się z 3 087 401,5 tys. zł do 3 448 825,6 tys. zł, tj. o 11,7%. Stad też zysk na sprzedaży w 2010 r. wyniósł 19 043,5 tys. zł a w 2012 r. 96 530 tys. zł. Zmniejszeniu wartości przychodów w 2013 r. w porównaniu do roku poprzedniego towarzyszyło zbliżone tempo spadku kosztów działalności operacyjnej, które obniżyły się o 34,4%, tj. do poziomu 2 261 861,4 tys. zł.

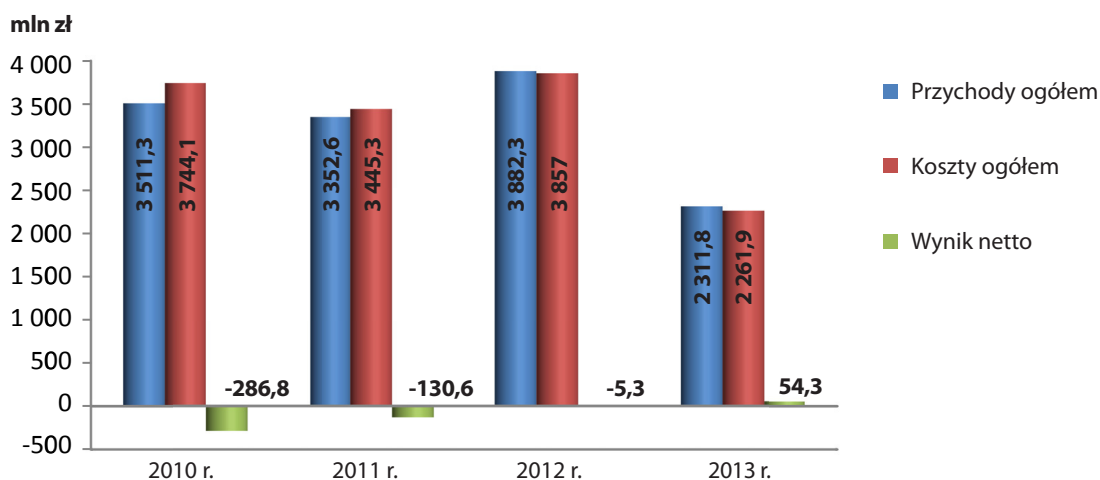
Relatywnie niewielkie zmiany w analizowanym okresie (w porównaniu do odnotowanych w przychodach z działalności podstawowej) następowały w pozycji pozostałych przychodów operacyjnych. Wartość tych przychodów systematycznie zmniejszała się z 332 163,2 tys. zł w 2010 r. do 300 347,4 tys. zł w 2013 r. (spadek o 9,6%). Znacząco większe i korzystniejsze dla grupy PHO zmiany nastąpiły w pozycji pozostałych kosztów operacyjnych, które w tych latach obniżyły się odpowiednio z 503 971,8 tys. zł do 241 513,5 tys. zł, tj. o 52,1%. Główny wpływ na ich wysokość miało tworzenie i rozwiązywanie rezerw i odpisów aktualizujących. W latach 2010–2011 Holding odnotował stratę na działalności operacyjnej w kwocie odpowiednio 152 765,2 tys. zł i 36 277,8 tys. zł, a w kolejnych dwóch latach zysk w wysokości kolejno 82 022,6 tys. zł i 108 807,6 tys. zł.

W latach 2010–2012 zmniejszały się zarówno przychody jak i koszty finansowe. Przychody finansowe mieściły się w przedziale od 72 687,6 tys. zł w 2010 r. do 21 635,3 tys. zł w 2013 r., a koszty finansowe zmniejszyły się z 152 738,9 tys. zł w 2010 r. do 58 924,3 tys. zł w 2013 r. Decydujący wpływ na ich wysokość miały naliczone i zapłacone odsetki od kredytów i pożyczek, aktualizacja wartości inwestycji oraz zrealizowane dodatnie i ujemne różnice kursowe.

W okresie objętym kontrolą tj. w latach 2011–2013 grupa PHO odnotowała poprawę swoich wyników netto z całokształtu działalności w porównaniu do 2010 r., jako roku bazowego. Niewątpliwie na poprawę tych wyników znaczący wpływ miały środki wsparcia przekazane PHO przez Ministra SP. W 2011 r. PHO otrzymał bowiem z MSP wsparcie w kwocie 90 334 tys. zł, w tym 62 900 tys. zł na optymalizację procesów produkcji oraz 27 434 tys. zł na realizację projektów badawczo-rozwojowych i wdrożeniowych, natomiast w 2012 r. kolejna transzę w wysokości 186 787,5 tys. zł na realizację projektów B+R+W. Kształtowanie się wartości przychodów i kosztów działalności oraz wyników netto Holdingu w latach 2010–2013 ilustruje wykres nr 3.

Wykres nr 3

#### Wyniki ekonomiczne Holdingu w latach 2010–2013



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z kontroli przeprowadzonej w PHO.

### 4.1 Przygotowanie kontroli

#### 4.1.1. Organizacja kontroli

Kontrola *wsparcia przez Ministra Skarbu Państwa projektów badawczych, rozwojowych i wdrożeniowych dotyczących uzbrojenia i sprzętu wojskowego, realizowanych w spółkach Polskiego Holdingu Obronnego*, przeprowadzana została z inicjatywy NIK. Za celowością jej podjęcia przemawiały zarówno zamiar wyasygnowania przez Skarb Państwa blisko 400 mln zł na restrukturyzację spółek przemysłowego potencjału obronnego, jak też potrzeba sprawdzenia sposobu wykorzystania i efektywności wydatkowania środków przeznaczonych na badania i rozwój.

W przygotowaniu kontroli wykorzystane zostały ustalenia poprzednich kontroli<sup>101</sup> wskazujące, że pomimo udzielanej pomocy konkurencyjność tej branży w ostatnich latach nie poprawiła się w oczekiwanej skali.

Koordynatorem kontroli był Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, który przeprowadził badania przy udziale czterech delegatur NIK w: Katowicach, Kielcach, Rzeszowie oraz Warszawie. Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji przeprowadził kontrolę w Ministerstwie Skarbu Państwa oraz Polskim Holdingu Obronnym Sp. z o.o. w Warszawie. Delegatury NIK skontrolowały po jednej spółce, za wyjątkiem Delegatury NIK w Katowicach, która przeprowadziła kontrolę w dwóch spółkach.

Wyboru jednostek do kontroli dokonano w sposób celowy, kierując się następującymi kryteriami:

- dla delegatur NIK: wybrano podmioty realizujące projekty na terenie działania delegatur NIK, które otrzymały najwyższe kwotowo wsparcie,
- dla Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji NIK wybrano podmioty – strony *Umowy o wsparcie*.

#### 4.1.2. Metodyka prowadzenia badań

Kontrola objęła lata 20011–2013, a także realizację projektów 2014 r. – do czasu zakończenia badań kontrolnych w poszczególnych jednostkach.

Kontrolę Ministra SP udzielającego wsparcia przeprowadzono w zakresie:

- zastosowanych procedur i narzędzi w procesie udzielenia wsparcia,
- jakości dokonanych analiz i weryfikacji złożonego wniosku PHO, a także sposobu zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa w *Umowie o wsparcie*,
- zastosowanych metod monitorowania i kontroli sposobu wykorzystania udzielonego wsparcia, zwłaszcza pod kątem jego skuteczności i efektywności.

Kontrola w Polskim Holdingu Obronnym Sp. z o.o. w Warszawie obejmowała zagadnienia związane ze sposobem typowania projektów do wsparcia oraz nadzorem nad ich realizacją, w tym w szczególności:

- zastosowanych przez PHO kryteriów przy sporządzaniu *Wniosku o wsparcie*, dotyczących wyboru spółek z grupy PHO, a także formy i wysokości planowanego dla nich wsparcia,
- sposobu dysponowania środkami, w tym określenia zasad uruchamiania wypłat kolejnych transz,
- nadzoru nad realizacją zadań i prawidłowym wykorzystaniem tych środków, a także analizą efektywności ekonomiczno-finansowej realizowanych przedsięwzięć.

<sup>101</sup> M.in. *wspieranie środkami publicznymi restrukturyzacji spółek przemysłowego potencjału obronnego* (Nr ewid. 30/2011/P10044/KGP; Warszawa lipiec 2011 r.).

Kontrola w spółkach – beneficjentach wsparcia, koncentrowała się wokół zagadnień dotyczących realizacji projektów, w tym zwłaszcza:

- realizacji projektu zgodnie z harmonogramem określonym w umowie inwestycyjnej,
- sposób rozliczania wydatków na realizację projektów pod kątem ich kwalifikowalności,
- wykonania obowiązków prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej dotyczącej projektu, a także wykorzystywania środków wsparcia wyłącznie na cele związane z jego realizacją.

#### **4.2** Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Najwyższa Izba Kontroli skierowała do wszystkich siedmiu podmiotów objętych kontrolą, wystąpienia pokontrolne, w których zawarte zostały oceny i uwagi dotyczące stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień w obszarach działalności objętych badaniami NIK. W przypadku dwóch wystąpień pokontrolnych, zarządy spółek zgłosiły zastrzeżenia do ocen i wniosków w nich zawartych.

1. Zarząd Bumar Amunicja SA w Skarżysku Kamiennej zgłosił w piśmie z dnia 24 marca 2014 r. zastrzeżenie do oceny zawartej w wystąpieniu pokontrolnym, dotyczącej niezgodnego z celem wsparcia, wykorzystania kwoty 1 889,3 tys. zł, wypłaconej zwolnionym pracownikom, których ponownie zatrudniono w oddziałach Spółki. Uchwałą z dnia 29 kwietnia 2014 r. Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli oddalił powyższe zastrzeżenie.
2. Zarząd PHO zgłosił w piśmie z dnia 14 maja 2014 r. dziewięć zastrzeżeń do ocen i uwag zawartych w wystąpieniu pokontrolnym, dotyczących:
  - należytego przygotowania spółek grupy PHO do skorzystania ze wsparcia (dwa zastrzeżenia),
  - błędów w przygotowaniu i realizacji Programu Dobrowolnych Odejsć (trzy zastrzeżenia),
  - uchybień w sporządzaniu sprawozdań z realizacji projektów (trzy zastrzeżenia),
  - zaniechana przeprowadzania kontroli przez Biuro Audytu i Bezpieczeństwa PHO (jedno zastrzeżenie).

Uchwałą z dnia 23 czerwca 2014 r. Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli uwzględnił w części trzy zastrzeżenia dotyczące kwestii sporządzania sprawozdań z realizacji projektów oraz oddalił zastrzeżenia w pozostałym zakresie.

Do sześciu spośród siedmiu jednostek objętych kontrolą skierowano wnioski pokontrolne zmierzające do usprawnienia działalności tych podmiotów.

W wystąpieniu skierowanym do Ministra SP NIK wnioskowała o:

- podjęcie starań zmierzających do przywrócenia działalności Zespołu Sterującego do spraw monitorowania wydatkowania środków ze wsparcia udzielonego PHO przez Ministra SP, co powinno usprawnić działania w zakresie weryfikacji i aktualizacji zapotrzebowania na projekty realizowane w ramach wsparcia,
- podjęcie decyzji dotyczącej ewentualnego zwrotu przez PHO kwoty 2 230,4 tys. zł, bądź innego jej przeznaczenia, stanowiącej wypłacone świadczenia zwolnionym pracownikom, którzy zostali ponownie zatrudnieni w swoich poprzednich miejscach pracy.

W odpowiedzi z dnia 15 maja 2014 r. na powyższe wystąpienie pokontrolne, Minister SP poinformował NIK o wystąpieniu do Ministra ON o wskazanie członków Zespołu Sterującego, a także o wystąpieniu do PHO z wnioskiem o zwrot 2 230,4 tys. zł bądź pomniejszenie o tę kwotę kolejnej transzy środków przekazywanych na realizację projektów objętych wsparciem.

W wystąpieniu skierowanym do Zarządu PHO NIK wnioskuje o:

- doprowadzenie do zgodności realizacji projektu Wóz Wsparcia Bezpośredniego z *Umową o wsparcie*,
- wystąpienie do Ministra SP o podjęcie decyzji odnośnie zwrotu kwoty 2 230,4 tys. zł, stanowiącej wypłacone świadczenia zwolnionym pracownikom, którzy zostali ponownie zatrudnieni w swoich poprzednich miejscach pracy, bądź przeznaczenia jej na inne cele wskazane w *Umowie o wsparcie*,
- sporządzanie przekazywanych do MSP sprawozdań okresowych z wykorzystania udzielonego wsparcia oraz jego efektów zgodnie z postanowieniami zawartymi w *Umowie o wsparcie*.

W odpowiedzi z dnia 8 maja 2014 r. na powyższe wystąpienie pokontrolne, Zarząd PHO poinformował NIK o podejmowanych działaniach – we współpracy z MSP i MON – w celu realizacji powyższych wniosków.

W wystąpieniach skierowanych do czterech z pięciu beneficjentów NIK sformułowała łącznie sześć wniosków pokontrolnych mających na celu prawidłowe wykonywanie obowiązków określonych w umowach inwestycyjnych i umowach pożyczki, zarówno na etapie realizacji projektów jak i rozliczenia projektów zakończonych, a także usunięcia nieprawidłowości przy wykorzystywaniu środków wsparcia.

Z otrzymanych informacji od beneficjentów wynika, że wnioski te były w trakcie realizacji.

### 5.1. Wykaz skontrolowanych podmiotów

1. Ministerstwo Skarbu Państwa
2. Polski Holding Obronny Sp. z o.o. w Warszawie
3. Bumar Amunicja SA w Skarżysku Kamiennej
4. Bumar Elektronika SA w Warszawie
5. Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Urządzeń Mechanicznych „OBRUM” Sp. z o.o. w Gliwicach
6. Zakłady Mechaniczne „Bumar-Łabędy” SA w Gliwicach
7. Zakłady Metalowe „Dezamet” SA w Nowej Dębie

5.2. Realizacja projektów objętych *Umową o wsparcie* (stan na dzień 31 grudnia 2013 r.)

Lp.	Nazwa projektu	Beneficjent	Kwota wsparcia dla projektu (tys. zł)		% 4/3	Stan realizacji projektu
			Plan	Wykonanie		
	1	2	3	4	5	6
1.	Wieża bezzałogowa	Zakłady Mechaniczne Bumar Łabędy SA	26 813	594,3	2,2	zamknięty
2.	Bojowy Wóz Piechoty	Ośrodek Badawczo Rozwojowy Urządzeń Mechanicznych OBRUM Sp. z o.o.	20 118,5	5 535,4	27,5	Zamiana projektu na – Wóz Wsparcia Bojowego – opóźnienie 10 m-cy
3.	Kompleksowy symulator SK-1 wersja plutonowa		4 800	4 800	100	zakończony
4.	Opracowanie i wdrożenie systemu amunicji precyzyjnego rażenia 120 mm moździerz kryptonim RAK	BUMAR Amunicja SA (d. Zakłady Mechaniczne Mesko SA)	50 000	14 556	29,1	opóźnienie 24 m-ce
5.	Opracowanie i wdrożenie systemu amunicji precyzyjnego rażenia dla samobieżnych haubic kal 155 mm kryptonim KRAB KRYL		85 000	46 469,1	54,7	opóźnienie 24 m-ce
6.	120 mm nabój moździerzowy z pociskiem odłamkowo-burzącym	Zakłady Metalowe DEZAMET S.A.	6 334	0	0	zamknięty
7.	120 mm nabój moździerzowy z pociskiem oświetlającym		6 2840	0	0	zamknięty
8.	System zarządzania polem walki dla wojsk lądowych BMS – studium wykonalności z demonstratorem technologii	BUMAR Elektronika SA	5 750	997,4	17,3	opóźnienie 12 m-cy
9.	Bateria przeciwlotnicza z armatami kal. 35 mm		31 108	8 526,1	27,4	opóźnienie 8 m-cy
10.	Prototyp radaru wielofunkcyjnego w pasmie C dla przeciwlotniczych zestawów raketowych klasy SHORAD/SR SAMS		31 973	3 074,9	9,6	zamknięty
11.	MSBS	Fabryka Broni Łucznik Radom Sp. z o.o.	11 370	7 143	62,8	opóźnienie 13 m-cy
12.	Pistolet		3 900	995,6	25,5	opóźnienie 14 m-cy
13.	Małowrażliwe materiały wysokoenergetyczne do elaboracji amunicji artyleryjskiej	ZCH Nitro-Chem SA	19 500	1 102,7	5,7	opóźnienie 6 m-cy
14.	Wdrożenie do produkcji Przeciwlotniczego systemu raketowo-artyleryjskiego krótkiego zasięgu osłony bazy lotniczej „Pilica”	Zakłady Mechaniczne Tarnów SA	21 700,0	4 769,2	22	zgodnie z harmonogramem
15.	Wdrożenie do produkcji 40 mm granatnika rewolwerowego		2 500	1 756,4	70,3	opóźnienie 12 m-cy
16.	Wielolufowy karabin Maszynowy WLKM		1 035	933,8	90,2	opóźnienie 3 m-ce
<b>Razem</b>			<b>328 185,5</b>	<b>101 407</b>	<b>30,9</b>	<b>x</b>

### 5.3. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

Nazwa beneficjenta	Osoby odpowiedzialne za kontrolowaną działalność	
	Pełniona funkcja	Imię i Nazwisko
1. Ministerstwo Skarbu Państwa	Minister Skarbu Państwa	Włodzimierz Karpiński – poprzednio Aleksander Grad – od 16 listopada 2007 r. do 18 listopada 2011 r. oraz Mikołaj Budzanowski – od 18 listopada 2011 r. do 24 kwietnia 2013 r.
2. Polski Holding Obronny Sp. z o.o. w Warszawie	Prezes Zarządu	Marcin Idzik p.o. Prezesa Zarządu - poprzednio: Krzysztof Krystowski – od 1 maja 2012 r. do 30 października 2013 r. oraz Edward Nowak – od 14 kwietnia 2008 r. do 20 marca 2012 r.
3. Zakłady Mechaniczne „Bumar-Łabędy” SA w Gliwicach	Prezes Zarządu	Jerzy Michałkiewicz
4. Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Urządzeń Mechanicznych „OBRUM” Sp. z o.o. w Gliwicach	Prezes Zarządu	Andrzej Szortyka
5. Bumar Amunicja SA w Skarżysku Kamiennej	Prezes Zarządu	Waldemar Skowron
6. Zakłady Metalowe „DEZAMET” SA w Nowej Dębie	Prezes Zarządu	Leszek Pabian
7. Bumar Elektronika S.A. w Warszawie	Prezes Zarządu	Ryszard Kardasz

## 5.4. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

### Prawo unijne

1. *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (wersja skonsolidowana – Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.
2. *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/81/WE z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień a roboty budowlane, dostawy i usługi przez instytucje lub podmioty zamawiające w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa i zmieniająca dyrektywy 2004/17/WE i 2004/18/WE* – Dz.U.L.216 z 20.08.2009 r., s. 76 ze zm.
3. *Komunikat wyjaśniający w sprawie zastosowania artykułu 296 Traktatu w zakresie zamówień publicznych w dziedzinie obronności*, COM/2006/0779 końcowy. – <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0779:FIN:PL:HTML>

### Prawo krajowe

1. *Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli* – Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.
2. *Ustawa z dnia 7 października 1999 r. o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej* – Dz.U. Nr 83, poz. 932 ze zm.
3. *Ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. o zmianie ustawy o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej* – Dz.U. Nr 240, poz. 2053.
4. *Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej* – Dz.U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 ze zm.
5. *Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* – Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.
6. *Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa* – Dz.U. z 2004 r. Nr 229, poz. 2315 ze zm. *Ustawa zmieniona ustawą z dnia 25 maja 2012 r. o zmianie ustawy o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz niektórych innych ustaw* (Dz.U. z 2012 r., poz. 707).
7. *Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa* – Dz.U. z 2012, poz. 1224.
8. *Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji* – Dz.U. z 2013 r., poz. 216.
9. *Ustawa z dnia 22 września 2006 r. o przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorcami publicznymi oraz o przejrzystości finansowej niektórych przedsiębiorców* – Dz.U. z 2006 r. Nr 191, poz. 1411 ze zm.
10. *Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych* – Dz.U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.
11. *Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości* – Dz.U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.
12. *Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych* – Dz.U. z 2013 r., poz. 168.
13. *Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów* – Dz.U. Nr 50, poz. 331 ze zm.
14. *Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* – Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.
15. *Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy* – Dz.U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.
16. *Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny* – Dz.U. Nr 16, poz. 93 ze zm.

17. *Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych* – Dz.U. Nr 182, poz. 1228.
18. *Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych* – Dz.U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.
19. *Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej* – Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.
20. *Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji* – Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.
21. *Ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej* – Dz.U. z 1999 r. Nr 101, poz. 1178 ze zm.
22. *Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. Przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej* – Dz.U. z 2004 r., Nr 173, poz. 1808 ze zm.
23. *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, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa oraz dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa* – Dz.U. Nr 198, poz. 1313.
24. *Rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 11 sierpnia 2011 r. w sprawie wsparcia niebędącego pomocą publiczną* – Dz.U. Nr 174, poz. 1040.
25. *Rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 29 czerwca 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia gospodarki finansowej Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców* – Dz.U. Nr 118, poz. 800. Akt ten został uchylony z dniem 30 kwietnia 2012 r.

## 5.5. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
6. Komisja Finansów Publicznych Sejmu RP
7. Komisja Gospodarki Sejmu RP
8. Komisja Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii Sejmu RP
9. Komisja Obrony Narodowej Sejmu RP
10. Komisja Skarbu Państwa Sejmu RP
11. Komisja Gospodarki Narodowej Senatu RP
12. Komisja Obrony Narodowej Senatu RP
13. Minister Finansów
14. Minister Gospodarki
15. Minister Obrony Narodowej
16. Minister Skarbu Państwa
17. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego