



KGP.430.008.2021

Nr ewid. 147/2021/P/21/015/KGP

Informacja o wynikach kontroli

**FUNKCJONOWANIE
POLSKIEJ GRUPY ZBROJENIOWEJ SA
I SPÓŁEK ZALEŻNYCH**

DEPARTAMENT GOSPODARKI,
SKARBU PAŃSTWA I PRYWATYZACJI

MISJA

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

Informacja o wynikach kontroli

Funkcjonowanie Polskiej Grupy Zbrojeniowej SA i spółek zależnych

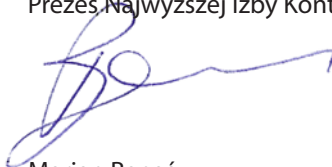
p.o. Dyrektor Departamentu Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji



Maciej Maciejewski

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia

04.01.2022

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

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	5
2. OCENA OGÓLNA	11
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	13
4. WNIOSKI.....	23
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	24
5.1. Zarządzanie Grupą Kapitałową Polskiej Grupy Zbrojeniowej	24
5.1.1. Akcjonariat PGZ SA	24
5.1.2. Organizacja Grupy Kapitałowej PGZ	24
5.1.3. Strategia GK PGZ.....	26
5.1.4. Strategia CT/IT	33
5.1.5. Realizacja zadań ujętych w Strategii 2019–2023 i w Planie wdrożenia	34
5.1.6. Organizacja i procedury nadzoru właścicielskiego w GK PGZ	35
5.1.7. Obsada stanowisk w spółkach GK PGZ.....	36
5.1.8. Ład korporacyjny	37
5.1.9. Umowy prowizyjne.....	
5.1.11. Dokapitalizowania oraz pożyczki, poręczenia i gwarancje.....	46
5.2. Udział spółek Grupy Polskiej Grupy Zbrojeniowej w zaopatrzeniu Sił Zbrojnych RP	42
5.2.1. Wydatki MON na zakupy uzbrojenia i wyposażenia SZ RP	48
5.2.2. Innowacyjność spółek GK PGZ	54
5.2.3. Poziom jakościowy produktów i usług spółek GK PGZ.....	61
5.2.4. Eksport ze spółek GK PGZ.....	64
5.2.5. Wyniki ekonomiczne GK PGZ SA i spółek zależnych	66
5.2.6. Zatrudnienie i wynagrodzenia	70
5.3. Nadzór właścicielski nad Polską Grupą Zbrojeniową SA	61
5.3.1. Minister Obrony Narodowej.....	71
5.3.2. Minister Aktywów Państwowych.....	73
5.3.3. Dywidendy.....	76
5.3.4. Dokapitalizowanie PGZ SA.....	77
5.3.5. Konsolidacja i dezinwestycje.....	77
5.3.6. Cele zarządcze dla Zarządu PGZ SA oraz zmiany personalne w Radzie Nadzorczej PGZ SA	79
6. ZAŁĄCZNIKI	81
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	81
6.2. Wykaz ocen kontrolowanych jednostek.....	83
6.3. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	85
6.4. wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	86
6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	87
6.6. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	88
6.7. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra	91
6.8. Schemat Grupy Kapitałowej Polskiej Grupy Zbrojeniowej.....	92

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

ARP SA	Agencja Rozwoju Przemysłu SA;
B+R	Prace badawczo-rozwojowe;
CPR	Centralne Plany Rzeczowe MON;
Strategia rozwoju obszaru CT/IT	Strategia wykorzystania rozwiązań elektronicznych, cybernetycznych i teleinformatycznych w produktach GK PGZ;
FIZ „MARS”	Fundusz Inwestycyjny Zamknięty „MARS”, zarządzany przez spółkę MS TFI SA;
GK PGZ, Grupa	Grupa Kapitałowa Polska Grupa Zbrojeniowa;
IU	Inspektorat Uzbrojenia MON;
IW	Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych;
Kontrola 2018	Kontrola P/18/017 <i>Funkcjonowanie Polskiej Grupy Zbrojeniowej SA i spółek zależnych</i> , przeprowadzona na przełomie 2018 r. i 2019 r. Informacja o wynikach tej kontroli została zatwierdzona w czerwcu 2019 r.;
MAP	Ministerstwo Aktywów Państwowych;
Minister AP	Minister Aktywów Państwowych;
Minister ON	Minister Obrony Narodowej;
MON	Ministerstwo Obrony Narodowej;
PGZ SA, Spółka	Polska Grupa Zbrojeniowa SA;
PHO sp. z o.o.	Polski Holding Obronny sp. z o.o.;
Plan wdrożenia	Plan wdrożenia Strategii Grupy Kapitałowej PGZ na lata 2019–2023 (obowiązujący od 1.07.2019 r. do 30.06.2023 r.);
PMT SZ RP, PMT	Plan Modernizacji Technicznej Sił Zbrojnych RP w latach 2017–2026;
PZSM	Plan Zakupów Środków Materiałowych;
SG WP	Sztab Generalny Wojska Polskiego;
Strategia 2019–2023, Strategia	Strategia Grupy Kapitałowej PGZ na lata 2019–2023;
SZ RP	Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej;
Ustawa o NIK	Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. <i>o Najwyższej Izbie Kontroli</i> (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.);
Ustawa o zzmp	Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 735, ze zm.);
Zarząd P8	Zarząd Planowania Rzeczowego – P8 Sztabu Generalnego WP.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy działalność Polskiej Grupy Zbrojeniowej SA i spółek zależnych zapewnia realizację potrzeb zakupowych Sił Zbrojnych RP oraz wzrost potencjału technologicznego i produktowego polskiego przemysłu zbrojeniowego?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy zawieranie, realizacja i rozliczanie przez MON umów ze spółkami GK PGZ oraz ich potencjał produkcyjny odpowiadają, zwłaszcza pod względem nowoczesności i jakości, potrzebom Sił Zbrojnych RP?
2. Czy Grupa Kapitałowa PGZ jest prawidłowo zarządzana, rentowna i czy tworzy możliwości eksportowe?
3. Czy spółki wchodzące w skład GK PGZ są prawidłowo zarządzane, rentowne, innowacyjne i czy tworzą możliwości eksportowe?
4. Czy ministrowie wykonujący prawa z akcji Skarbu Państwa w PGZ SA prawidłowo wykonywali nadzór właścicielski nad PGZ SA?

Jednostki kontrolowane

1. Ministerstwo Obrony Narodowej
2. Ministerstwo Aktywów Państwowych
3. Polska Grupa Zbrojeniowa SA

Polska Grupa Zbrojeniowa SA powstała w wyniku konsolidacji spółek przemysłu obronnego przeprowadzonej w latach 2013–2015. Według stanu na dzień 1 marca 2021 r. w skład GK PGZ wchodziły 42 spółki zależne, w tym 24 spółki-córki i 18 spółek-wnuczek.

W 2018 r. funkcjonowanie GK PGZ poddane zostało kontroli NIK¹. Kontrola ta wykazała, że potencjał produkcyjny i rozwojowy spółek GK PGZ nie gwarantował pełnego i terminowego zaspokojenia bieżących potrzeb Sił Zbrojnych RP ani ich potrzeb perspektywicznych, skatalogowanych w Planie Modernizacji Technicznej Sił Zbrojnych RP. Było to konsekwencją m.in. nieprawidłowego zarządzania Grupą oraz braku strategii działania. Sytuacja ekonomiczna spółek GK PGZ nie była stabilna, występowały w niej niekorzystne zjawiska, aczkolwiek nie było bezpośrednich zagrożeń dla równowagi finansowej. Nadzór właścicielski Ministra Obrony Narodowej nad PGZ SA i jej spółkami zależnymi nie był w pełni skuteczny, co wynikało przede wszystkim z niewłaściwej organizacji tego nadzoru oraz braku konsekwencji w podejmowaniu decyzji nadzorczych.

Wartością dodaną kontroli było zdiagnozowanie przyczyn utrzymujących się nieprawidłowości w funkcjonowaniu GK PGZ oraz sformułowanie wniosków co do sanacji istniejącego stanu rzeczy, tak aby urzeczywistniona została wizja GK PGZ jako nowoczesnego narodowego koncernu, obecnego na światowym rynku, będącego głównym dostawcą innowacyjnych rozwiązań dla Sił Zbrojnych RP.

NIK sformułowała wnioski systemowe pod adresem Ministra Obrony Narodowej i Zarządu PGZ SA. Do Ministra Obrony Narodowej NIK wnioskowała m.in. o podjęcie, w porozumieniu z Zarządem PGZ SA, decyzji co do dalszego funkcjonowania w GK PGZ spółek nierealizujących zadań na rzecz obronności kraju, usprawnienia nadzoru właścicielskiego oraz o doprowadzenie do rozstrzygnięcia kwestii konsolidacji Polskiego Holdingu Obronnego sp. z o.o. z PGZ SA. Pod adresem Zarządu PGZ SA NIK wnioskowała o zapewnienie korelacji nowej strategii GK PGZ z PMT oraz o ustanowienie skutecznego systemu monitorowania stopnia realizacji celów nowej strategii GK PGZ, w tym najważniejszych parametrów ekonomicznych funkcjonowania spółek zależnych. Wnioski te, z różnych przyczyn, nie zostały w pełni zrealizowane.

Niektóre dane prezentowane w niniejszej *Informacji* zostały zanonimizowane, ze względu na zastrzeżenie przez spółki tajemnicy przedsiębiorstwa. Ponadto niektóre informacje pominięto ze względu na to, iż umieszczone były w dokumentach MON oznaczonych klauzulą „zastrzeżone”.

W 2020 r., według szacunkowych danych NATO², Polska znajdowała się na dziewiątym miejscu wśród 30 krajów członkowskich pod względem rocznych wydatków na obronność. Wyniosły one 12,69 mld USD³. Wydatki

¹ Informacja o wynikach kontroli *Funkcjonowanie Polskiej Grupy Zbrojeniowej SA i spółek zależnych*. Warszawa, lipiec 2019 r. Nr ewidencyjny 196/2018/P/18/017/KGP (zatwierdzona w czerwcu 2019 r.).

² https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/3/pdf/sgar20-en.pdf, „The Secretary General’s Annual Report 2020”, s. 133; [dostęp 3 sierpnia 2021 r.]. W zestawieniu odnotowanych jest tylko 29 krajów – posiadających siły zbrojne (bez Islandii).

³ W cenach stałych 2010 r.

4. Bydgoskie Zakłady Elektromechaniczne „BELMA” SA
5. Zakłady Chemiczne „Nitro-Chem” SA
6. PGZ Stocznia Wojenna sp. z o.o.
7. Zakład Mechaniczny „BMAR-MIKULCZYCE” SA
8. Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Urządzeń Mechanicznych „OBRUM”
9. Wojskowe Zakłady Elektroniczne SA
10. CENZIN sp. z o.o.
11. Wojskowe Zakłady Łączności nr 1
12. Wojskowe Zakłady Lotnicze nr 1 SA
13. Wojskowe Zakłady Uzbrojenia SA
14. „MESKO” SA

Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2018 r.
do 30 czerwca 2021 r.

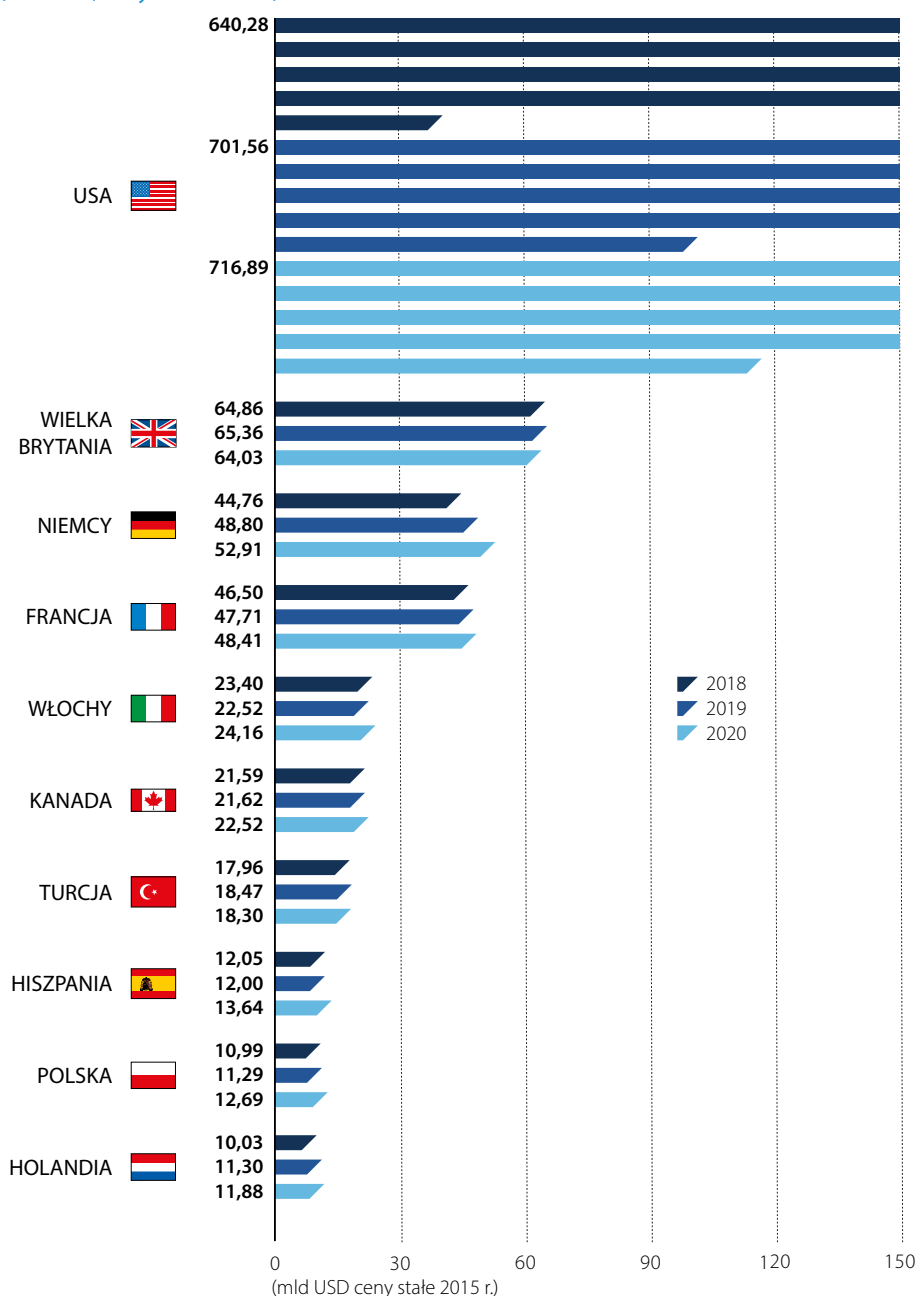
Ranking 10 krajów NATO o najwyższych wydatkach na obronność w latach 2018–2020

te stanowiły 2,31% Produktu Krajowego Brutto (PKB), co plasowało Polskę na piątym miejscu w grupie 10 krajów NATO, które wydawały na obronność 2,0% PKB lub więcej.

Porównanie kwot wydatków na obronność i ich udziału w PKB niektórych krajów NATO przedstawiono na wykresach nr 1 i nr 2.

Wykres nr 1

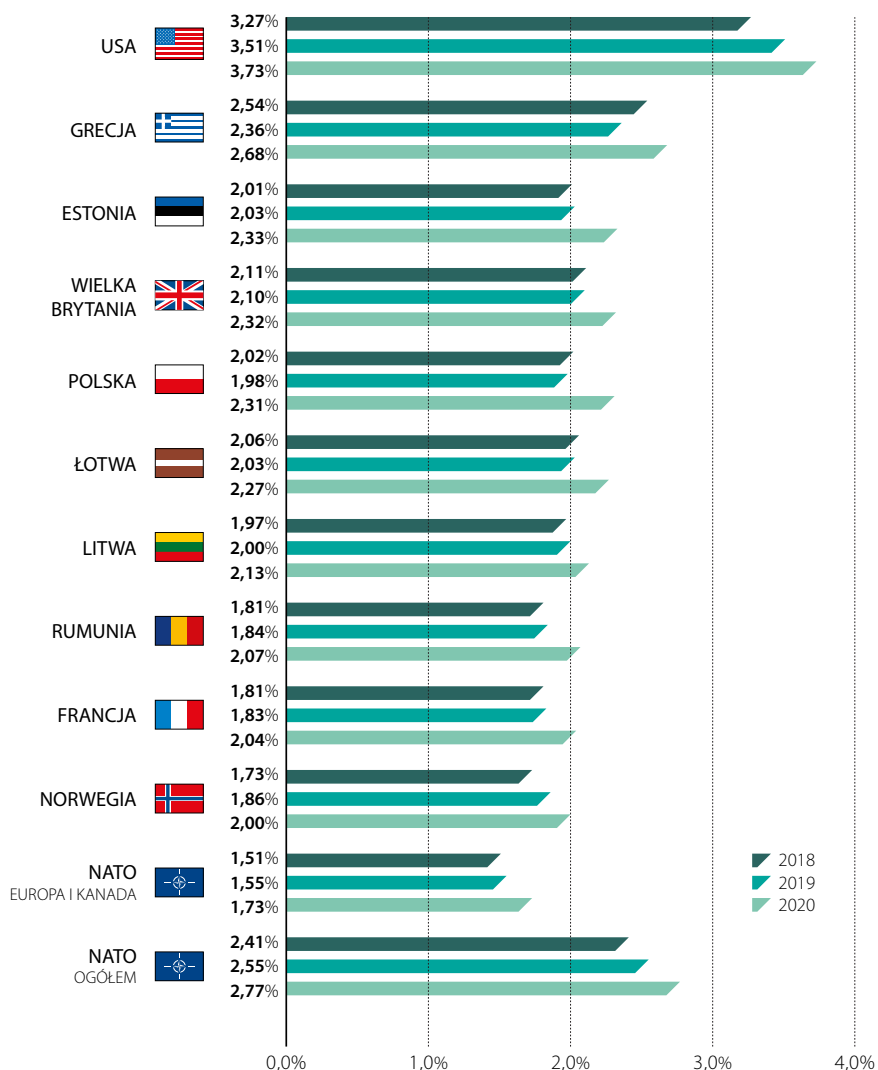
TOP 10 – wydatki na obronność w krajach NATO w latach 2018–2020
(mld USD, ceny stałe 2015 r.)



Źródło: NATO. The Secretary General's Annual Report 2020.

Wykres nr 2

TOP 10 – udział wydatków na obronność w PKB wybranych krajów NATO w latach 2018–2020



Udział wydatków na obronność w PKB wybranych krajów NATO

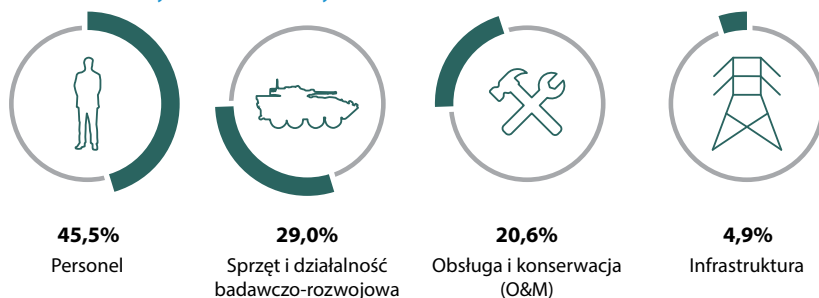
Źródło: NATO. The Secretary General's Annual Report 2020.

Z punktu widzenia celów niniejszej kontroli istotna była struktura wydatków obronnych Polski, a zwłaszcza udział w nich wydatków innych niż osobowe. Dane w tym zakresie odnoszące się do 2020 r. (według metodologii NATO) przedstawia poniższy wykres.

Struktura rzeczowa wydatków na obronność w Polsce w 2020 r.

Wykres nr 3

Struktura rzeczowa wydatków obronnych Polski w 2020 r.

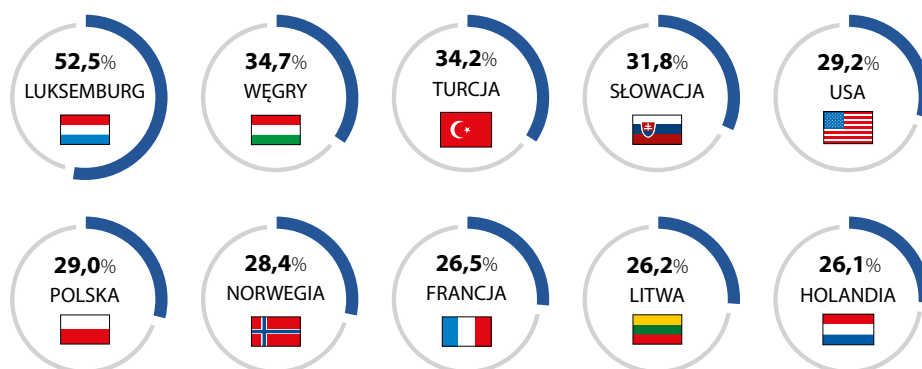


Źródło: NATO. The Secretary General's Annual Report 2020.

Szczególnie istotny był udział wydatków na sprzęt i prace badawczo-rozwojowe w ogólnych nakładach na obronność. Wielkość ta określa bowiem wartość zamówień, które potencjalnie można ulokować w krajowym przemyśle zbrojeniowym. W 2020 r. Polska przeznaczająca na te cele – wg danych NATO – 29,0% łącznych wydatków obronnych (ok. 3,68 mld USD), zajmując relatywnie wysokie szóste miejsce wśród krajów NATO.

Wykres nr 4

TOP 10 – udział wydatków krajów NATO na sprzęt i prace B+R w łącznych wydatkach obronnych w 2020 r. (w %)



Źródło: NATO. The Secretary General's Annual Report 2020.

Dane o światowym eksporcie uzbrojenia

Dane SIPRI⁴ o światowym eksporcie uzbrojenia i sprzętu wojskowego w latach 2018–2020⁵, mierzonym wartością wskaźnika TIV⁶, wskazują na awans Polski w rankingu 50 krajów – największych eksporterów broni.

W poszczególnych latach okresu objętego kontrolą Polska zajmowała: 30 miejsce w 2018 r. (wartość wskaźnika TIV = 22 mln), 32 miejsce w 2019 r. (9 mln) oraz 28 miejsce w 2020 r. (13 mln). Dla porównania – wartości wskaźnika dla Stanów Zjednoczonych wyniosły w tym czasie – odpowiednio: 9895 mln ; 10 788 mln oraz 9372 mln .

Biorąc pod uwagę sumaryczne dane na ten okres Polska zajęła 32 miejsce, podczas gdy w latach 2017–2019 plasowała się na 35 miejscu. Pierwsze miejsce w obydwu okresach zajmowały Stany Zjednoczone, a kolejne Rosja, Francja i Chiny.

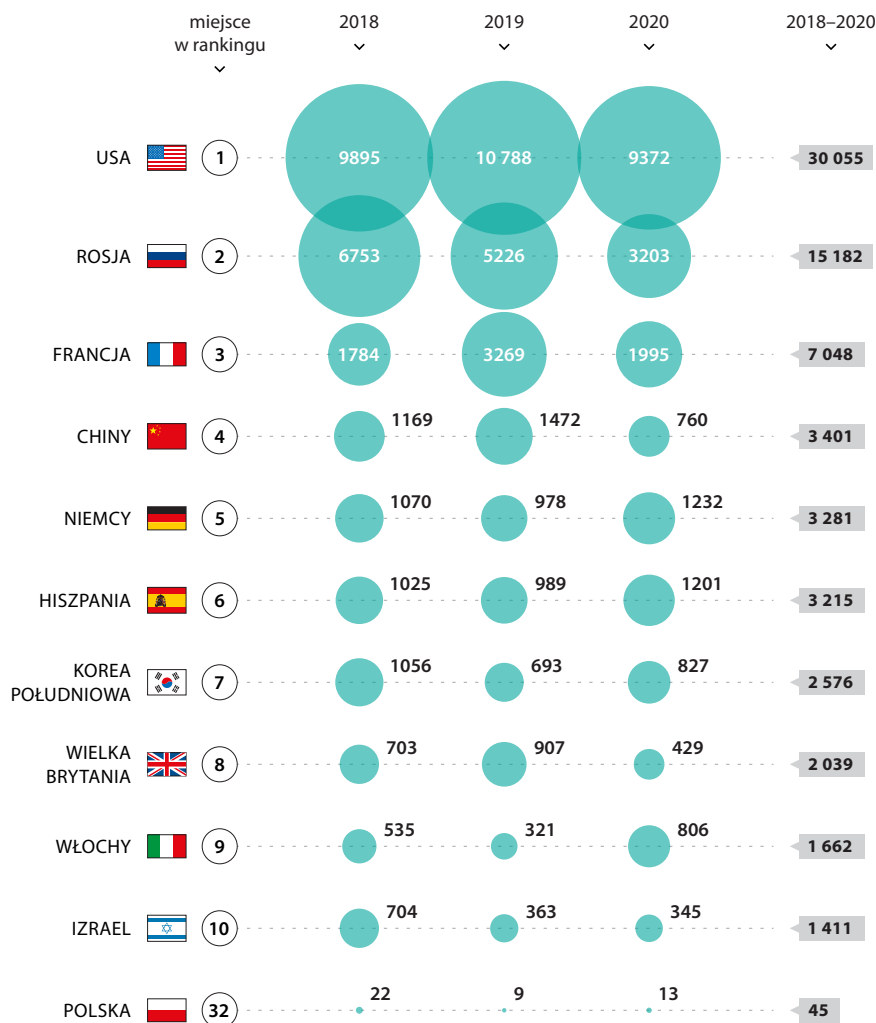
⁴ Ang. *Stockholm International Peace Research Institute – Sztokholmski Instytut Badań nad Pokojem*.

⁵ <https://armstrade.sipri.org/armstrade/page/values.php> [dostęp 3 sierpnia 2021 r.].

⁶ Dane statystyczne SIPRI dotyczące eksportu i importu broni odnoszące się do dostaw broni konwencjonalnej, prezentowane przy użyciu wspólnej, umownej jednostki, tzw. wskaźnika trendu TIV, liczonego w milionach, ale nie w jakiegokolwiek walucie. TIV opiera się na znanych jednostkowych kosztach produkcji podstawowych rodzajów broni. Broń, dla której nie jest znany koszt produkcji, porównuje się z wielkościami bazowymi (np. waga, prędkość, zasięg i ładowność, rodzaj napędu, elektroniki etc.) oraz ustala rok produkcji. Broń, używana otrzymuje 40% wartości nowej broni, a znacząco odnowiona lub zmodyfikowana – 66% tej wartości – patrz <https://www.sipri.org/databases/armstransfers/background> [dostęp 3 sierpnia 2021 r.].

Wykres nr 5

TOP 10 i Polska. Eksport uzbrojenia w latach 2018–2020 (wartość wskaźnika TIV).



Źródło: SIPRI. https://armstrade.sipri.org/armstrade/html/export_toplist.php (30 marca 2021 r.)

Dane o wartości polskiego eksportu uzbrojenia prezentuje corocznie także Ministerstwo Spraw Zagranicznych⁷. W 2018 r. Polska wyeksportowała uzbrojenie i sprzęt wojskowy za 487,0 mln euro, a w 2019 r. 391 mln euro. Eksport w 2020 r. wyniósł natomiast 392,5 mln euro⁸. Wśród eksporterów wymienianych w raportach MSZ w latach 2018–2019 znajdowało się odpowiednio 18 i 15 firm skupionych w GK PGZ (spośród odpowiednio 88 oraz 69 wymienionych ogółem). W 2020 r. rzeczywistego eksportu dokonało 13 spółek Grupy (spośród 95 firm wymienionych w raporcie MSZ). Analogiczne raporty sporządzają także inne kraje. Są one publikowane m.in. na stronach SIPRI⁹. Instytut ten wskazuje jednak, że prezentowane przez poszczególne kraje zestawy danych oparte są na różnych definicjach i metodologiach, w związku z czym nie są porównywalne.

Dane o polskim
eksporcie
uzbrojenia

⁷ Ministerstwo Spraw Zagranicznych „Eksport uzbrojenia i sprzętu wojskowego z Polski. Raport za rok 2019”. Opublikowany na stronie <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/eksport-uzbrojenia-i-sprzetu-wojskowego-z-polski-raport-za-rok-2019> [dostęp 13 października 2021 r.].

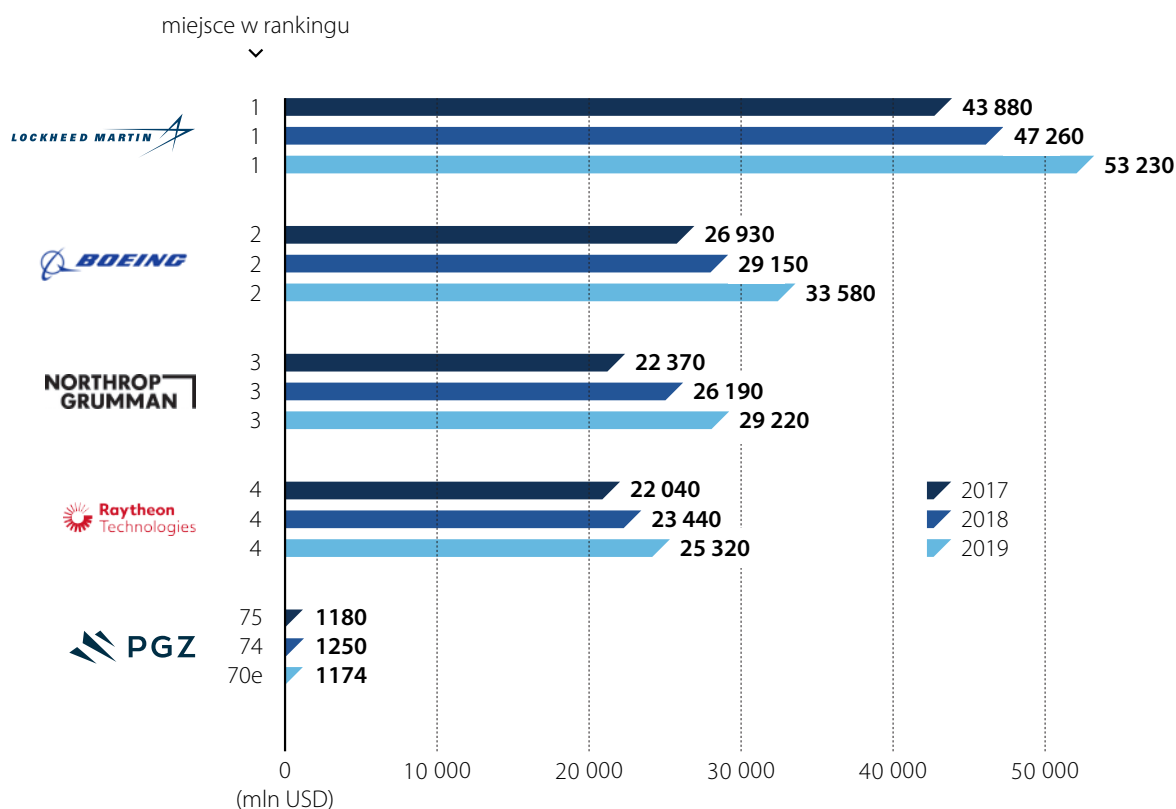
⁸ <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/eksport-uzbrojenia-i-sprzetu-wojskowego-z-polski-raport-za-rok-2020> [dostęp 13 października 2021 r.].

⁹ http://armstrade.sipri.org/armstrade/html/export_values.php [dostęp 13 października 2021 r.].

Pozycja PGZ SA w rankingu światowych firm zbrojeniowych

Według danych SIPRI¹⁰ w 2018 r. Polska Grupa Zbrojeniowa SA znajdowała się na 74 miejscu wśród notowanych przez tę organizację 100 największych producentów uzbrojenia (klasyfikacja uwzględnia wartość sprzedaży ogółem, w tym wartość sprzedaży uzbrojenia oraz dynamikę tych wielkości rok do roku). Do czasu zakończenia niniejszej kontroli SIPRI nie opublikowała jeszcze ogólnodostępnych danych za lata 2019–2020. PGZ SA nie znalazła się natomiast w rankingach 100 największych światowych producentów broni w 2019 r. i w 2020 r., opublikowanych przez amerykański portal Defensenews¹¹. Według symulacji przeprowadzonej przez ekspertów Krajowej Izby Producentów Na Rzecz Obronności Kraju (opartej na danych Defensenews) PGZ SA w rankingu największych firm zbrojeniowych powinna w 2019 r. zająć 70 miejsce (oznaczenie literą „e”).

Wykres nr 6
Największe światowe firmy zbrojeniowe i PGZ SA (lata 2017–2019)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych SIPRI i Krajowej Izby Producentów Na Rzecz Obronności Kraju.

¹⁰ <https://www.sipri.org/databases/armsindustry> [dostęp 13 października 2021 r.].

¹¹ <https://people.defensenews.com/top-100/> [dostęp 13 października 2021 r.].

2. OCENA OGÓLNA

Ograniczona zdolność
spółek GK PGZ
do zaspokajania potrzeb
SZ RP

Działalność PGZ SA oraz skontrolowanych spółek Grupy nie zapewniała pełnego i terminowego zaspokajania bieżących potrzeb Sił Zbrojnych RP ani ich potrzeb perspektywicznych, skatalogowanych w Planach Modernizacji Technicznej Sił Zbrojnych RP. Było to konsekwencją nagminnych, wieloletnich niekiedy opóźnień w realizacji projektów modernizacyjnych i prac badawczo-rozwojowych, co wpływało również ograniczając na rozwój potencjału produktowego i technologicznego spółek. Niedotrzymywanie terminów oraz innych rygorystycznie sformułowanych i egzekwowanych warunków umów zawartych z jednostkami organizacyjnymi Sił Zbrojnych RP powodowało konieczność uiszczania przez spółki wielomilionowych częstokroć kar umownych, pogarszających ich kondycję finansową. Produkty i usługi skontrolowanych spółek spełniały na ogół wymagania jakościowe odbiorców – tylko w nielicznych przypadkach zgłaszane były reklamacje jakościowe.

Polska Grupa Zbrojeniowa SA nieskutecznie zarządzała Grupą Kapitałową PGZ. NIK negatywnie ocenia przede wszystkim utrwalającą się niezdolność kolejnych Zarządów PGZ SA do wdrożenia strategii działania, która stanowiłaby punkt odniesienia dla spółek zależnych do przygotowania własnych strategii, skorelowanych ze strategią Grupy Kapitałowej oraz potrzebami Sił Zbrojnych RP. W wyniku zaniechań albo niekonsekwentnych działań nie uzyskano zakładanego efektu z poniesionych nakładów pracy na stworzenie Strategii GK PGZ na lata 2019–2023 i Planu wdrożenia Strategii Grupy Kapitałowej PGZ na lata 2019–2023 (obowiązującego od 1.07.2019 r. do 30.06.2023 r.).

Zarząd PGZ SA konsekwentnie umacniał natomiast ład korporacyjny – m.in. poprzez wdrożenie Kodeksu Grupy PGZ oraz udoskonalanie i wprowadzenie nowych standardów organizacyjnych.

Niepodejmowanie wyzwań modernizacyjnych lub podejmowanie ich bez należytego przygotowania wpływały ograniczająco na rozwój potencjału innowacyjnego i eksportowego części skontrolowanych spółek. Przewlekłość prac nad nowoczesnymi w założeniach produktami stwarzała ryzyko utraty przez te produkty waloru nowości i generowała obciążenia finansowe z tytułu kar umownych, obniżających potencjalnie możliwe do osiągnięcia wyniki finansowe.

Działania Zarządu PGZ SA oraz zarządów spółek zależnych zapewniły stabilność finansową Grupy oraz jej nieprzerwaną zdolność do generowania skonsolidowanego zysku na poziomie operacyjnym, aczkolwiek niektóre parametry ekonomiczne (przychody ogółem, przychody ze sprzedaży na rzecz Sił Zbrojnych, wartość eksportu) wskazują, że nie zostaną osiągnięte projekcje finansowe na lata 2022–2023. Niekorzystnym zjawiskiem był szybszy wzrost płac niż produktywności miejsc pracy.

Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła nieprawidłowości w zakresie reprezentowania przez Ministra Aktywów Państwowych, a poprzednio przez Ministra Obrony Narodowej, interesów Skarbu Państwa na Walnych Zgromadzeniach Polskiej Grupy Zbrojeniowej SA, przy podejmowaniu uchwał dotyczących tej spółki. Realizowane były uzasadnione projekty konsolidacyjne spółek Grupy oraz konieczne procesy dezinwestycyjne, a także działania zmierzające do dokapitalizowania PGZ SA mniejszościowymi pakietami akcji lub udziałów Skarbu Państwa w spółkach Grupy.

Nie zostały natomiast podjęte działania, o które NIK wnioskowała w Informacji o wynikach kontroli *Funkcjonowanie Polskiej Grupy Zbrojeniowej SA i spółek zależnych* z czerwca 2019 r. Wnioski te dotyczyły usunięcia ze struktur Grupy Kapitałowej PGZ spółek, których przedmiot dzia-

łalności nie jest związany z obronnością, a których działalność stanowiła i może stanowić w przyszłości obciążenie dla skonsolidowanego wyniku finansowego GK PGZ. Podstawową z tych jednostek jest MS Towarzystwo Funduszy Inwestycyjnych SA, zarządzające funduszem inwestycyjnym MARS FIZ, którego certyfikaty posiada PGZ SA. Nie podjęto też działań zmierzających do uproszczenia akcjonariatu PGZ SA, poprzez skonsolidowanie tej spółki z Polskim Holdingiem Obronnym sp. z o.o., aczkolwiek NIK dostrzega obiektywnie uwarunkowania utrudniające skuteczne przeprowadzenie takiego procesu (konieczność uwzględnienia interesów drobnych, pojedynczych udziałowców mniejszościowych).

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

GK PGZ przez sześć lat, tj. od zakończenia w 2015 r. konsolidacji przemysłu obronnego do lipca 2021 r. nie wdrożyła jednolitej strategii działania. W wyniku zaniechań i niekonsekwentnych działań kolejnych Zarządów PGZ SA niegospodarne okazały się nie tylko wielomilionowe¹² wydatki na opracowanie *Strategii Grupy Kapitałowej PGZ na lata 2015–2030*¹³, ale także nie uzyskano zakładanego efektu z poniesionych nakładów pracy na stworzenie Strategii 2019–2023 i Planu wdrożenia. Dokumenty te w wersji finalnej (przyjętej w styczniu 2020 r.) nie zostały w ogóle przekazane spółkom zależnym, nawet tym, które aktywnie uczestniczyły w opracowaniu Strategii. [str. 26 i dalsze]

Niewdrożenie Strategii 2019–2023

Już po upływie pięciu miesięcy od daty formalnego zatwierdzenia Strategii 2019–2023 została ona przez kolejny Zarząd PGZ SA poddana na tyle surowej krytyce, że konieczne było wprowadzenie do niej istotnych zmian. Początkowo zmiany Strategii miały być wprowadzone w drodze aktualizacji, następnie podjęto decyzję o opracowaniu nowej strategii, a po kolejnej zmianie Zarządu nastąpił powrót do koncepcji aktualizacji. Według informacji przekazanych do NIK przez Ministra Aktywów Państwowych¹⁴ zaktualizowany projekt Strategii przesłany został do konsultacji w dniu 5 sierpnia 2021 r. W dniu 15 listopada 2021 r. projekt uzyskał pozytywną opinię Ministra Aktywów Państwowych. [str. 28 i dalsze]

Niekonsekwentne działania w sprawie Aktualizacji Strategii 2019–2023

Zarówno w Strategii 2015–2030, jak i w Strategii 2019–2023 wpisane były skwantyfikowane cele w postaci osiągnięcia określonej kwoty przychodów z tytułu uczestnictwa w Planie Modernizacji Technicznej. Tymczasem Plan Modernizacji Technicznej był i jest niedostępny dla spółek Grupy, co uniemożliwia identyfikację przyszłego popytu ze strony głównego odbiorcy produktów Grupy, czyli MON. Konsekwencją jest brak możliwości precyzyjnego planowania niezbędnych inwestycji oraz dedykowania prac rozwojowych. Szef Sztabu Generalnego WP potwierdził, iż w trakcie opracowywania ani korygowania PMT oraz PZMS Sztab Generalny WP (autor Centralnych Planów Rzeczowych) nie analizował zdolności spółek Grupy do wykonania zaplanowanych zadań. [str. 29 i dalsze]

Brak korelacji Strategii 2019–2023 z PMT

Negatywne konsekwencje dla spółek zależnych PGZ SA, wynikające z niewdrożenia Strategii 2019–2023 (a wcześniej Strategii 2015–2030), to przede wszystkim destrukcyjny wpływ na proces tworzenia własnych dokumentów o charakterze strategicznym (konieczność zawieszania już rozpoczętych prac nad takimi dokumentami, odmowy zaopiniowania projektów strategii przez Rady Nadzorcze, niezatwierdzanie dokumentów strategicznych przez Walne Zgromadzenia etc.). Pojawiało się prawdopodobieństwo, że powstające własne dokumenty strategiczne będą niespójne z przyszłą strategią Grupy, co spowoduje nieefektywność wydatków na ich opracowanie oraz konieczność poniesienia dalszych – na dostosowanie do Strategii Grupy.

Brak korelacji Strategii 2019–2023 ze strategiami spółek Grupy

¹² PGZ SA zastrzegła informację o wysokości tej kwoty jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

¹³ Strategia Grupy Kapitałowej PGZ na lata 2015–2030, zatwierdzona przez Zarząd Spółki w dniu 24 lipca 2015 r.

¹⁴ Pismo z dnia 27 sierpnia 2021 r.

W Strategii 2019–2023 założono, że docelowo (w 2023 r.) Strategia GK PGZ i strategie spółek będą ze sobą powiązane. W ocenie NIK osiągnięcie tego celu w projektowanym terminie jest możliwe do osiągnięcia, ale może być trudne uwzględniając czas niezbędny na opracowanie dokumentów oraz możliwości sfinansowania przez spółki tego rodzaju prac. [str. 30 i dalsze]

**Niedokończenie
formowania domen
produktowych**

Dalszą konsekwencją niewdrożenia Strategii 2019–2023 było niedokończenie procesu formowania tzw. domen produktowych. W latach 2015–2016, przy współudziale pracowników spółek zależnych opracowano tzw. strategię domenową dla dziewięciu domen. Dokumenty te nigdy nie zostały jednak zatwierdzone przez Zarząd PGZ SA. Kolejnym etapem prac miało być przypisanie spółek do konkretnych domen w projektowanym Kodeksie Funkcjonowania GK PGZ z 2017 r., który jednak nigdy nie powstał. Wdrożony Kodeks Grupy PGZ z 2018 r. nie zawiera natomiast żadnych postanowień w tym zakresie. W konsekwencji pojęcie domen w GK PGZ ma charakter nieformalny i oznacza wyłącznie graficzne grupowanie spółek o zbliżonym profilu działalności na schemacie organizacyjnym GK PGZ. Wyodrębnienie domen nie jest w żaden sposób usankcjonowane – nie zostali także wyznaczeni liderzy domen.

NIK pozytywnie ocenia zainicjowanie przez Zarząd PGZ SA w dniu 20 kwietnia 2021 r. przedsięwzięć, które mają doprowadzić do integracji spółek w domenach. [str. 31 i dalsze]

**Niewdrożenie Strategii
rozwoju obszaru CT/IT
na lata 2018–2021**

Innym dokumentem o charakterze strategicznym, który nie został wdrożony w GK PGZ była Strategia rozwoju obszaru CT/IT na lata 2018–2021. Jej założenia realizowane były w niewielkim stopniu. Dokument powstał w 2018 r. Przygotowano m.in. plan działań wdrożeniowych, plan komunikacji, zidentyfikowano potrzeby kadrowe oraz rozpoczęto przygotowania do powołania stosownych komórek organizacyjnych. Strategia CT/IT jako samodzielny dokument nie została wdrożona – została natomiast włączona do Strategii 2019–2023 (73 zadania w Planie wdrożenia, w celu strategicznym nr 3 *Poprawa jakości zarządzania oraz rozwój produktów poprzez informatyzację Grupy Kapitałowej PGZ*). NIK zwraca uwagę, iż wdrażane przez PGZ SA zadania ograniczają się do zastosowań informatyki w organizacji i zarządzaniu korporacją, nie obejmują natomiast rozwoju portfolio produktów GK PGZ, co mogłoby podnieść poziom technologiczny oraz zwiększyć wartość sprzedaży. Stopień realizacji tych zadań był niski, a zidentyfikowane przez PGZ SA przyczyny tego stanu rzeczy miały charakter systemowy, wynikający z wad samego dokumentu Strategii CT/IT¹⁵. [str. 33 i dalsze]

**Niepełna realizacja
Planu wdrożenia...**

Pomimo niewdrożenia Strategii 2019–2023, w PGZ SA wykonana została część zadań umieszczonych w Planie wdrożenia. Spośród 213 zadań operacyjnych ustalonych w Strategii GK PGZ na lata 2019–2023 badaniem objęto 14, dobranych w sposób celowy, głównie przy zastosowaniu kryterium upływu terminu ich realizacji przed rozpoczęciem czynności kontrolnych. Dziewięć spośród tych zadań zostało zrealizowanych przez PGZ SA w ter-

¹⁵ Szczegółowe informacje w tym zakresie objęte zostały przez Zarząd PGZ SA tajemnicą przedsiębiorstwa.

minie, tj. w dacie określonej w Planie wdrożenia..., a realizacja dwóch kolejnych, pomimo opóźnień, była kontynuowana. Nie zostały wykonane trzy zadania. [str. 34 i dalsze]

Problemem w zarządzaniu GK PGZ, ujawnionym przez NIK w kontroli 2018 r., były częste zmiany koncepcji powodujące rezygnację z opracowania tzw. strategii cząstkowych lub niewdrożenie albo porzucenie projektów dokumentów nawet na końcowym etapie ich powstawania. Problem ten istnieje nadal, aczkolwiek w mniejszej skali – przykładem jest koncepcja organizacji sprzedaży eksportowej.

Niekonsekwentne działania w sprawie organizacji sprzedaży eksportowej

Od początku 2020 r. w GK PGZ wdrożono standard organizacyjny zakładający, zdecydowanie krytykowaną przez organizacje związkowe, pełną centralizację sprzedaży eksportowej przez PGZ SA. Już po dwóch miesiącach obowiązywania standardu, od lutego 2020 r. rozpoczęto prace nad nowym, częściowo zdecentralizowanym modelem organizacji eksportu. Do lipca 2021 r. prace te nie zostały jednak zakończone.

W założeniach nowego modelu niedookreślona pozostaje rola spółki CENZIN sp. z oo. , to jest podmiotu wyspecjalizowanego w zagranicznym handlu bronią. Z jednej strony potencjał tej spółki został wzmocniony poprzez połączenie ze spółką Cenrex sp. z o.o., z drugiej zaś jego kompetencje zostały znacząco ograniczone – do handlu wyrobami spoza portfolio spółek GK PGZ. Utrzymanie tego stanu rzeczy w docelowym modelu handlu zagranicznego Grupy stwarza ryzyko utraty albo istotnego ograniczenia potencjału spółki, którego wyznacznikiem są kompetencje jej pracowników (wiedza, doświadczenie, znajomość rynku i skomplikowanych uwarunkowań handlu uzbrojeniem). [str. 34 i dalsze]

W latach 2018–2021(I połowa) w GK PGZ utrzymywało się zjawisko relatywnie częstych zmian na stanowiskach prezesów zarządów spółek zależnych, ujawnione podczas kontroli 2018.

Ograniczenie ryzyk związanych ze zmianami kadrowymi

W latach 2018–2021 (I połowa) w 11 spośród 23 spółek-córek PGZ SA doszło do przeciętnie dwukrotnej zmiany na stanowisku prezesa zarządu – z powodu upływu kadencji lub rezygnacji albo odwołania przez Radę Nadzorczą (w takich przypadkach na ogół bez uzasadnienia).

W odróżnieniu od stanu stwierdzonego podczas kontroli 2018 częste zmiany kadrowe w spółkach zależnych przeprowadzane były głównie w krótkich okresach przejściowych pomiędzy ustąpieniem poprzednich, częstokroć wieloletnich prezesów zarządów, a powołaniem nowych. Ograniczone zostało – wskazane ówczesnie przez NIK – ryzyko negatywnego wpływu częstych zmian kadrowych na skuteczność zarządzania.

[str. 36 i dalsze]

Stwierdzono jednoczesne zajmowanie przez te same osoby stanowisk prezesów zarządów w różnych spółkach Grupy. Dotyczyło to niekiedy dużych, znaczących spółek. W okresie objętym kontrolą, spośród 56 osób zajmujących stanowisko prezesa zarządu, trzy osoby pełniły tę funkcję jednocześnie w dwóch różnych spółkach-córkach, co wiązało się z dodatkowym wynagrodzeniem dla danej osoby. [str. 36 i dalsze]

Powiązania personalne władz spółek zależnych

Konsekwentne umacnianie ładu korporacyjnego w GK PGZ

Ład korporacyjny w GK PGZ uregulowany był Kodeksem Grupy PGZ, zatwierdzonym przez Zarząd Spółki w dniu 18 grudnia 2018 r., oraz standardami organizacyjnymi (nazywanymi również „politykami obszaryowymi”). Według stanu na dzień 31 marca 2021 r. spółki Grupy zobowiązane były do stosowania 26 standardów organizacyjnych w formie polityk, regulaminów lub procedur. Skontrolowane spółki w sposób zdyscyplinowany dokonywały implementacji standardów organizacyjnych i nie korzystały z uprawnienia do ich modyfikacji. W koniecznych przypadkach wdrożenie standardów poprzedzane było opracowaniem nowych lub modyfikacją już istniejących regulacji wewnętrznych. Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła naruszeń standardów przez skontrolowane spółki. [str. 37 i dalsze]

Nierównowaga praw stron umów prowizyjnych

W latach 2018–2019 PGZ SA zawarła ze spółkami zależnymi tzw. umowy prowizyjne i o świadczenie usług wsparcia (dalej: umowy prowizyjne), opracowane przy pomocy podmiotu zewnętrznego. Umowy stanowiły fundament systemu finansowania działalności spółki-matki, czyli PGZ SA. W okresie objętym kontrolą suma przychodów PGZ SA z tytułu umów prowizyjnych wyniosła 298,1 mln zł. NIK nie kwestionuje zasadności ustanowienia takiego mechanizmu. Opłata prowizyjna nie stanowiła zagrożenia dla bieżącej działalności spółek, nie miała też zasadniczego znaczenia dla ich wyników finansowych (zysk–strata).

Umowy prowizyjne skonstruowane zostały jednak z istotną nierównowagą praw i obowiązków stron. PGZ SA nie miała obowiązku przekazywania spółkom dowodów dostatecznie potwierdzających wykonanie usług wsparcia. Miała natomiast zagwarantowane prawo do badania prawdziwości informacji przekazywanych przez spółki.

Z punktu widzenia spółek brak możliwości weryfikacji czynności wykonywanych przez PGZ SA w ramach umów prowizyjnych, za które zobowiązane były do zapłaty, stwarzał ryzyko poniesienia niegospodarnych wydatków. [str. 40 i dalsze]

Nierozwiązane kwestie podatkowe związane z umowami prowizyjnymi

Żadna ze skontrolowanych spółek nie zakwestionowała ekwiwalentności ceny usług wsparcia do ich zakresu. Niektóre z nich uznały jednak, że ze względu na brak możliwości weryfikacji czynności wykonywanych przez PGZ SA w ramach umowy prowizyjnej, istnieje znaczące ryzyko podatkowe. Z tego też względu (brak możliwości należytego udokumentowania otrzymanych usług) spółki te nie zaliczały opłat za usługi wsparcia do kosztów uzyskania przychodów i/lub nie rozliczały w tym zakresie podatku VAT. Pogarszało to wyniki finansowe tych spółek [str. 41 i dalsze]

Uzasadniona polityka dywidendowa

W latach 2018–2020 przychody PGZ SA z tytułu dywidendy i udziału w zyskach wyniosły łącznie 201,3 mln. W 2018 r. dywidendę pobrano od 13 spółek, natomiast w kolejnych latach odpowiednio od 16 i 17 spółek. Uchwały Walnych Zgromadzeń w sprawie dywidendy nie były uzasadniane. NIK nie stwierdziła w skontrolowanych spółkach negatywnych skutków poboru dywidendy, aczkolwiek jej wypłata ogranicza własne zasoby finansowe spółek, możliwe do przeznaczenia np. na przyszłe inwestycje. [str. 43 i dalsze]

W latach 2018–2020 wydatki na zakupy uzbrojenia i wyposażenia Sił Zbrojnych RP zarówno w ramach Planu Modernizacji Technicznej, jak i Planu Zakupów Środków Materiałowych, wyniosły 40,17 mld zł. Z punktu widzenia interesów PGZ SA istotne były kierunki alokacji tych kwot (zamówienia krajowe – import). W latach 2015–2017 wydatki importowe Inspektoratu Uzbrojenia i Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych wyniosły łącznie 7,3 mld zł, a w latach 2018–2020 już 19,2 mld zł. Zmaterializowało się w ten sposób ryzyko wskazywane w 2019 r. przez Radę Krajową Sekcji Przemysłu Zbrojeniowego NSZZ „Solidarność”, że wzrost wydatków państwa na uzbrojenie i wyposażenie nie musi oznaczać dodatkowych wpływów spółek PGZ SA. Import nowoczesnej techniki stwarza jednak szansę pozyskania przez spółki GK PGZ nowych kompetencji zarówno w ewentualnej kooperacji produkcyjnej z zagranicznymi dostawcami, jak i w serwisowaniu nowoczesnego sprzętu. [str. 48 i dalsze]

Ryzyka związane z partycypacją GK PGZ w wydatkach SZ RP na zakupy uzbrojenia i wyposażenia

W okresie objętym kontrolą skonsolidowana wartość zakupów SZ RP w spółkach GK PGZ wyniosła w 12,5 mld zł (w poszczególnych latach od 65,0% do 60,6% skonsolidowanych przychodów Grupy ze sprzedaży ogółem). W ocenie NIK niskie jest prawdopodobieństwo realizacji jednego z celów Strategii 2019–2023, tj. osiągnięcia w 2022 r. rocznych przychodów ze sprzedaży na rzecz SZ RP w wysokości 6,5 mld zł.

Krytyczne uwagi MON o udziale spółek GK PGZ w realizacji CPR

W trakcie kontroli NIK przeprowadzonej w 2018 r. przedstawiciele Sztabu Generalnego WP wyrażali krytyczne uwagi o niektórych aspektach współpracy MON ze spółkami GK PGZ przy realizacji Centralnych Planów Rzeczowych. Część z tych opinii zachowała aktualność. Dotyczy to zwłaszcza opóźnień w realizacji prac badawczo-rozwojowych. Niektórzy wykonawcy, wbrew podjętym zobowiązaniom, nie byli w stanie terminowo opracować wyrobu lub wyprodukować sprzętu i przedstawić go do badań lub odbioru technicznego. Odnośnie realizacji PZMŚ aktualna pozostaje uwaga o ograniczonych możliwościach, m.in. spółek Grupy, w zakresie dostaw środków bojowych oraz umundurowania polowego (terminowość, ilość i jakość produktów). Zidentyfikowane przyczyny to m.in. problemy techniczne i technologiczne producentów – np. trudności w pozyskaniu surowców oraz negatywne wyniki badań w procedurach zdawczo-odbiorczych. [str. 53 i dalsze]

W GK PGZ podejmowano nieudane próby biznesowego zaangażowania się w sektory nowoczesnych technologii. W okresie objętym kontrolą były co najmniej cztery takie przedsięwzięcia zakończone niepowodzeniem (spółki: Glucotronic sp. z o.o.; Nano Carbon sp. z o.o.; QBiTT sp. z o.o. oraz kontrakt jednej ze spółek na dostawę terminali do gier elektronicznych i systemu zarządzania terminalami). Przyczynami niepowodzeń były brak stosownych kompetencji i/lub niewystarczające finansowanie tych przedsięwzięć.

Niedostateczna innowacyjność spółek GK PGZ

W latach 2018–2020 łączne nakłady spółek GK PGZ na działalność innowacyjną, wyniosły [...] ¹⁶, a wykazane efekty ekonomiczne (sprzedaż

¹⁶ PGZ SA zastrzegła informację o wysokości tej kwoty jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

wyrobów nowych lub ulepszonych) [...] ¹⁷, w tym niecałe 3% ze sprzedaży eksportowej. Wskazuje to, iż prace badawczo-rozwojowe, prowadzone głównie na rzecz podstawowego odbiorcy, czyli jednostek Sił Zbrojnych RP nie generowały w znaczącej skali nowych możliwości eksportowych. [str. 54 i dalsze]

Niewystarczające zaangażowanie większości spółek Grupy w realizację prac B+R

W projektach B+R uczestniczyły 32 spółki z GK PGZ. Wystąpiła silna koncentracja działalności badawczo-rozwojowej w relatywnie nielicznej grupie 10 spółek, które w poszczególnych latach realizowały przeważającą część prac B+R oraz dysponowały zdecydowaną większością praw własności przemysłowej. W odniesieniu np. do 2020 r. pięć podmiotów tej grupy realizowało bez mała połowę wszystkich prac B+R i także pięć (częściowo tych samych) posiadało większość praw własności przemysłowej. Wskazuje to na niechęć spółek – z różnych przyczyn – do pozyskiwania nowych kompetencji w celu późniejszego ich zastosowania w produkcji zbrojeniowej lub zdywersyfikowania produkcji np. w kierunku rynków cywilnych, co było jednym z założeń kolejnych strategii GK PGZ. [str. 56 i dalsze]

Przewlekłość prac B+R

Podstawowym problem spółek GK PGZ w pracach B+R była przewlekłość ich realizacji (nawet 10 lat i dłużej). Według danych Departamentu Innowacji MON na liście 36 prac B+R (w tym pięciu międzynarodowych), realizowanych przez spółki Grupy w okresie objętym kontrolą, aż 23 projekty były opóźnione w stosunku do pierwotnych terminów zakończenia. Były to wyłącznie projekty „krajowe”, gdyż międzynarodowe ukończono terminowo.

Przyczyny przewlekłości prac B+R (czy szerzej realizacji projektów rozwojowych z elementami innowacyjności) były złożone i leżały zarówno po stronie zamawiającego (np. dokonywanie zmian projektu w trakcie realizacji), jak i wykonawcy (np. niedoszacowanie niezbędnego czasu na wykonanie pracy). Przyczyny te w pełni ujawniły się w zbadanych przez NIK projektach: ORLIK, BORSUK, WISŁA (kooperacja), TYTAN i RATOWNIK.

Systemowa niezdolność do terminowego kończenia innowacyjnych projektów stwarza poważne ryzyko, że finalne efekty tych prac, nawet jeśli w założeniach miały być nowościami w skali międzynarodowej, to waloru tego zostaną pozbawione. W warunkach coraz szybszego światowego postępu technologicznego powstałe z opóźnieniem produkty lub technologie mogą stać się wyłącznie innowacjami w skali przedsiębiorstwa. [str. 57 i dalsze]

Kontrakty zaniechane wskutek nieterminowej realizacji

W latach 2018–2020 w spółkach GK PGZ zaniechano realizacji [...] ¹⁸ kontraktów o wartości najmniej [...] ¹⁹. Spółki zapłaciły kary umowne i poniosły koszty wytworzenia nieodebranych produktów. Łącznej sumy tych kosztów PGZ SA nie mogła zidentyfikować. Główną przyczyną odstąpienia od umów przez zamawiających było niedotrzymanie terminów realizacji kontraktów. [str. 61 i dalsze]

¹⁷ PGZ SA zastrzegła informację o wysokości tej kwoty jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

¹⁸ PGZ SA zastrzegła informację o wysokości tej liczby jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

¹⁹ PGZ SA zastrzegła informację o wysokości tej kwoty jako tajemnicę przedsiębiorstwa

W okresie objętym kontrolą nieliczne były przypadki nieodebrania całości lub części zamówienia wskutek wad jakościowych produktu lub niewłaściwie sporządzonej dokumentacji (PGZ SA zidentyfikowała siedem takich przypadków).

Należyty poziom jakościowy produktów i usług

W sześciu spośród 11 skontrolowanych spółek Grupy stwierdzono wprowadzenie fakty zgłoszenia reklamacji jakościowych przez odbiorców, lecz skala zastrzeżeń i ograniczone konsekwencje ich złożenia wskazują, że nie był to istotny problem w działalności tych spółek. [str. 62 i dalsze]

W latach 2018–2020 spółki GK PGZ zapłaciły [...] ²⁰ kary umowne w łącznej wysokości [...] ²¹. W grupie skontrolowanych 11 spółek kary umowne zapłaciło sześć firm, przy czym tylko jedna z tytułu nieprawidłowej jakości dostarczonego zamówienia w znikomej wysokości 4,9 tys. zł (zakwestionowano 20 ze 188 sztuk części zamiennych). Pozostałe kary związane były z nieterminową realizacją umów. [str. 64 i dalsze]

Konsekwencje finansowe nieterminowej realizacji umów

W ocenie NIK założony w Strategii 2019–2023 miernik realizacji celu eksportowego (2,3 mld zł w 2022 r.) jest biegunowo odległy od realnych możliwości eksportowych. W trzyletnim okresie lat 2018–2020 łączne przychody z eksportu spółek GK PGZ wyniosły 2,1 mld zł. W lipcu 2021 r. w PGZ SA trwały prace m.in. nad aktualizacją prognozy przychodów eksportowych. Podobnie jak w odniesieniu do innowacyjności, także potencjał eksportowy GK PGZ skupiony był w relatywnie wąskim kręgu podmiotów. Wśród eksporterów wymienianych w raportach MSZ za lata 2018 i 2019 (przywołanych już we wstępie do Informacji) znajdowało się odpowiednio 18 i 15 spółek GK PGZ. Wymienianymi przez zarządy kontrolowanych spółek przyczynami braku lub niezadowalającego poziomu eksportu były m.in. konieczność realizacji umów na potrzeby Sił Zbrojnych RP, co ograniczało sprzedaż na innych rynkach, pomimo potencjału eksportowego. W ocenie NIK, bez zmiany podejścia spółek, zawężającego działalność innowacyjną i produkcyjną głównie do potrzeb Sił Zbrojnych oraz bez dywersyfikacji kierunków zbytu ograniczone będą możliwości istotnego zwiększenia eksportu ze spółek Grupy. [str. 64 i dalsze]

Niskie zdolności eksportowe spółek Grupy

W latach 2018–2020 w GK PGZ przychody netto ze sprzedaży i zrównane z nimi wykazywały lekką tendencję wzrostową – z 5,5 mld zł w 2018 r. do 6,5 mld zł w 2020 r. Wartości te kształtowały się jednak poniżej poziomów założonych w Strategii 2019–2023 (7,0 mld zł w 2019 r. oraz 7,8 mld zł w 2020 r.). Nieosiągnięcie prognozowanych przychodów wynikało z opóźnienia w realizacji niektórych programów zbrojeniowych, tj. [...] ²².

Niezgodność struktury przychodów GK PGZ z założeniami Strategii 2019–2023

W strukturze przychodów ze sprzedaży dominował segment militarny (od 62,7% do 75,3%). Spadała natomiast wartość sprzedaży na rynek pozamilitarny i jej udział w łącznych skonsolidowanych przychodach ze sprzedaży z 11,9% do 7,5% w 2020 r. Tendencja ta była więc całkowicie odmienna od założonej w Strategii, w której przewidywano zwiększenie oferty i przychodów Grupy Kapitałowej PGZ z krajowego rynku pozamilitarnego do wysokości 1,0 mld zł w 2022 r. Zdaniem NIK

²⁰ PGZ SA zastrzegła informację o wysokości tej liczby jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

²¹ PGZ SA zastrzegła informację o wysokości tej kwoty jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

²² Informacje te zostały zastrzeżone przez PGZ SA jako tajemnica przedsiębiorstwa.

osiągnięcie przez spółki Grupy założonego celu (wartość sprzedaży na rynek pozamilitarny) może być niewykonalne – w 2020 r. wyniosła ona 482,4 mln zł. [str. 67 i dalsze]

Wyniki ekonomiczne GK PGZ – poniżej prognoz ujętych w Strategii 2019–2023

W latach 2018–2020 GK PGZ zachowała nieprzerwaną zdolność do generowania zysku z działalności operacyjnej, a tym samym nie występowały istotne zagrożenia dla stabilności finansowej Grupy jako holdingu. Wskazują na to podstawowe skonsolidowane wyniki finansowe GK PGZ. Niektóre wartości kształtowały się poniżej prognoz wyrażonych w Strategii 2019–2023 (zysk ze sprzedaży i zysk z działalności operacyjnej), inne zaś przekraczały założenia (skonsolidowany wynik finansowy netto za 2020 r., rentowność sprzedaży). Wynik EBIDTA w latach 2018–2020 był dodatni, podobnie jak i marża EBIDTA, która zbliżała się do wielkości założonych w Strategii (w 2020 r. 11% wobec 11,9% założonych na 2022 r.). Wskaźniki płynności finansowej kształtowały się w optymalnym przedziale (1,5–2,0). Wskaźniki ekonomiczne odnotowane w 11 skontrolowanych spółkach Grupy wskazują, że spółki te, pomimo występujących niekiedy przejściowych trudności (np. jednoroczny ujemny wynik finansowy), były dobrze zarządzane. Tylko w stosunku do jednej z nich (PGZ Stocznia Wojenna sp. z o.o.) wystąpiła niepewność co do kontynuowania działalności. [str. 68 i dalsze]

Zatrudnienie i wynagrodzenia – nieprawidłowe relacje wynagrodzeń i produktywności

Przeciętne zatrudnienie w spółkach GK PGZ (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) wzrosło z 16,6 tys. osób w 2018 r. do 17,4 tys. osób w 2020 r. Przeciętne wynagrodzenie w spółkach Grupy (bez PGZ SA) zwiększyło się w tym okresie z 5316,0 zł do 5993,0 zł, a w PGZ SA spadło z 13 148,0 zł do 12 511,0 zł. Ogólna produktywność miejsca pracy w GK PGZ (bez PGZ SA) w 2018 r. i 2019 r. wyniosła 320,0 tys. zł, a w 2020 r. – 316,0 tys. zł. W okresie objętym kontrolą wzrost przeciętnego wynagrodzenia w GK PGZ (bez spółki-matki) wyprzedzał dynamikę produktywności jednego miejsca pracy. Prawidłowe relacje wynagrodzeń i produktywności powinny kształtować się odwrotnie. W grupie skontrolowanych spółek sytuacja w tym zakresie była bardziej zrównoważona. Tylko w czterech podmiotach wynagrodzenia w latach 2018-2020 wzrastały szybciej niż produktywność. [str. 70 i dalsze]

Niepełna realizacja przez Ministra Obrony Narodowej wniosków systemowych NIK zgłoszonych po kontroli 2018

W okresie objętym kontrolą prawa z akcji Skarbu Państwa w Polskiej Grupie Zbrojeniowej SA (i w niektórych spółkach zależnych od PGZ SA) do 6 grudnia 2019 r. wykonywał Minister Obrony Narodowej, a po tym dniu Minister Aktywów Państwowych.

Na tle ustaleń kontroli 2018 NIK sformułowała dwa wnioski systemowe pod adresem Ministra Obrony Narodowej. Dotyczyły one:

- podjęcia, w porozumieniu z Zarządem PGZ SA, decyzji co do dalszego funkcjonowania w Grupie Kapitałowej PGZ SA spółek nierealizujących zadań na rzecz obronności kraju;
- doprowadzenia do rozstrzygnięcia kwestii konsolidacji Polskiego Holdingu Obronnego sp. z o.o. z Polską Grupą Zbrojeniową SA.

Wnioski te nie zostały w pełni zrealizowane, rzeczywistość potwierdziła natomiast ich trafność. W 2019 r. GK PGZ odnotowała ujemny skonsolidowany wynik finansowy netto w wysokości 611,2 mln zł. Przyczyną była

przecena wartości certyfikatów FIZ „MARS”, zarządzanego przez spółkę MS TFI SA, która wchodzi w skład GK PGZ, pomimo iż nie prowadzi żadnej działalności związanej z obronnością kraju.

W dniu 3 grudnia 2019 r. Minister Obrony Narodowej poinformował NIK m.in. o zainicjowanych działaniach konsolidacyjnych i dezinwestycyjnych w ramach Grupy, w tym eliminujących niektóre spółki niezaliczane do sektora obronnego oraz poinformował o problemach z przeprowadzeniem konsolidacji PGZ SA z PHO sp. z o.o. W ocenie NIK podjęte działania były trafne. [str. 71 i dalsze]

Minister Aktywów Państwowych, po rozpoczęciu wykonywania praw z akcji Skarbu Państwa w PGZ SA, ustanowił, poza ogólnie obowiązującymi, dodatkowe, procedury nadzoru właścicielskiego (obsady stanowisk w Radach Nadzorczych, wytyczne do polityki dywidendowej). Monitorowanie sytuacji ekonomicznej PGZ SA oraz jej spółek zależnych (działających z udziałem Skarbu Państwa) prowadzone było na podstawie danych finansowych prezentowanych w sprawozdaniach statystycznych oraz w ankietach generowanych w systemie informatycznym prowadzonym przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów. W dniu 21 sierpnia 2020 r. Walne Zgromadzenie PGZ SA udzieliło absolutorium Zarządowi PGZ SA za 2019 r. [str. 73 i dalsze]

NIK pozytywnie ocenia kontynuację przez Ministra Aktywów Państwowych procesów restrukturyzacyjnych zapoczątkowanych przez Ministra Obrony Narodowej. Walne Zgromadzenie PGZ SA, na którym Minister AP reprezentował Skarb Państwa, podjęło uchwały w sprawie proponowanych przez Zarząd PGZ SA dwóch projektów konsolidacyjnych (połączenie Wojskowych Zakładów Lotniczych SA nr 2 i nr 4 oraz PGZ SA i spółki QBiTT sp. z o.o.), a także projektu dezinwestycyjnego (Nano-Carbon sp. z o.o. w likwidacji). Minister Aktywów Państwowych nie prowadził natomiast działań zmierzających do konsolidacji PHO sp. z o.o. z PGZ SA, co było przedmiotem systemowego wniosku NIK sformułowanego pod adresem Ministra Obrony Narodowej w 2019 r. Przyczyną było znaczne rozproszenie współników mniejszościowych, którzy są udziałowcami PHO sp. z o.o. Minister AP zadeklarował kontynuację procesu konsolidacji podmiotów sektora obronnego poprzez podwyższenie kapitału zakładowego PGZ SA mniejszościowymi pakietami akcji spółek zależnych należącymi do Skarbu Państwa. Proponowany wkład niepieniężny ma obejmować pakiety akcji/udziałów 14 spółek. [str. 77 i dalsze]

Kontynuacja
trafnych projektów
konsolidacyjnych
i projektu
dezinwestycyjnego

Minister Aktywów Państwowych, do czasu zakończenia kontroli NIK nie wyznaczał (za pośrednictwem Rady Nadzorczej) celów zarządczych dla Zarządu PGZ SA, motywując to tym, że odpowiada za to organ nadzorczy, a nie podmiot wykonujący prawa z akcji PGZ SA. Jednakże, zdaniem NIK, Minister Aktywów Państwowych ma i powinien wykorzystać możliwość zobowiązania Zarządu PGZ SA, w drodze wyznaczenia celu zarządczego przez Radę Nadzorczą, do zaproponowania i przeprowadzenia stosownego projektu restrukturyzacyjnego dotyczącego MS TFI. Projektu, który doprowadziłby do wyeliminowania ze struktur GK PGZ podmiotu niezwiązanego przedmiotowo z głównymi celami największego polskiego holdingu zbrojeniowego, który znacząco ujemnie wpływa na wyniki finansowe PGZ SA, stwarzając też ryzyko obniżenia jej standingu finansowego. [str. 79 i dalsze]

Brak celów zarządczych
dla Zarządu PGZ SA

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

W okresie objętym kontrolą Walne Zgromadzenie PGZ SA dokonano jedenastu zmian personalnych w składzie Rady Nadzorczej PGZ SA, w tym czterech w okresie wykonywania praw z akcji w PGZ SA przez Ministra Aktywów Państwowych. Przyczyną zmian, według Ministra AP, była konieczność poprawy współpracy i przepływu informacji, wprowadzenie osób z praktycznym doświadczeniem w zakresie pełnienia funkcji nadzorczych oraz uzupełnienie składu Rady Nadzorczej o specjalistów z praktycznym doświadczeniem.

[str. 79 i dalsze]

4. WNIOSKI

- 1) Zobowiązanie reprezentujących Skarb Państwa członków Rady Nadzorczej PGZ SA do podjęcia działań zmierzających do wyznaczenia Zarządowi PGZ SA celów zarządczych dotyczących:

Minister
Aktywów Państwowych

- wypracowania i przeprowadzenia po uzyskaniu stosownych zgód korporacyjnych projektu restrukturyzacyjnego eliminującego z GK PGZ spółkę MS Towarzystwo Funduszy Inwestycyjnych SA;
- pełnego wdrożenia w GK PGZ zaktualizowanej Strategii Grupy Kapitałowej PGZ i planu jej realizacji;
- opracowania i wdrożenia nowego, zdecentralizowanego w możliwym zakresie, modelu handlu zagranicznego w GK PGZ.

- 2) Przeprowadzenie procesu konsolidacji podmiotów sektora obronnego poprzez podwyższenie kapitału zakładowego PGZ SA mniejszościowymi pakietami akcji spółek zależnych należącymi do Skarbu Państwa.

- 3) Udostępnianie PGZ SA, w dopuszczalnym zakresie, szerszych informacji o długookresowych zamiarach modernizacyjnych Sił Zbrojnych RP.

Minister
Obrony Narodowej

- 4) Możliwie szybkie opracowanie i wdrożenie w GK PGZ:

Zarząd Polskiej Grupy
Zbrojeniowej SA oraz
zarządy spółek GK PGZ

- zaktualizowanej Strategii Grupy Kapitałowej PGZ, po uzyskaniu stosownych opinii i zgód korporacyjnych;
- planu wdrożenia Strategii GK PGZ dostosowanego do jej zaktualizowanego kształtu;
- nowego, zdecentralizowanego w możliwym zakresie, modelu handlu zagranicznego, w pełni wykorzystującego potencjał spółki Cenzin sp. z o.o.

- 5) Doprowadzenie, w porozumieniu z zainteresowanym spółkami – czynnymi podatnikami VAT, do ostatecznego rozstrzygnięcia wątpliwości tych spółek dotyczących możliwości zaliczania w całości opłat prowizyjnych do kosztów uzyskania przychodów i odzyskiwania podatku VAT naliczonego w drodze rozliczenia z VAT należnym.

- 6) Zobowiązanie zarządów spółek zależnych, poprzez rady nadzorcze tych spółek, do podjęcia działań ukierunkowanych na podniesienie efektywności realizowanych projektów, w tym badawczo-rozwojowych, m.in. poprzez realne dokonywanie ocen możliwości wykonawczych.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Zarządzanie Grupą Kapitałową PGZ

Grupa Kapitałowa Polska Grupa Zbrojeniowa nie była skutecznie zarządzana. Kolejne Zarządy PGZ SA od sześciu lat nie zdołały wdrożyć jednolitej strategii działania, wspólnej dla wszystkich spółek Grupy. Wprowadzanie i doskonalenie standardów organizacyjnych, wyważona polityka dywidendowa oraz prowadzenie procesów restrukturyzacyjnych umacniały wprowadzić ład korporacyjny i rentowność na poziomie operacyjnym, lecz nie zapewniały warunków do rozwoju innowacyjności ani wzrostu potencjału eksportowego. Działalność zarządów skontrolowanych spółek Grupy skoncentrowana była w tej sytuacji na skutecznym zapewnieniu bieżącej stabilności finansowej poprzez realizację zamówień składanych przez Siły Zbrojne RP, bez nadawania priorytetowego znaczenia rozwojowi innowacyjności i eksportu.

5.1.1. Akcjonariat PGZ SA

Akcjonariat PGZ SA

Akcjonariuszami Polskiej Grupy Zbrojeniowej są: Skarb Państwa (44,16% liczby akcji oraz 68,82% głosów na Walnym Zgromadzeniu), Polski Holding Obronny sp. z o.o. (odpowiednio 28,88% i 15,59%) oraz Agencja Rozwoju Przemysłu SA (26,96% i 15,59%). O ile Agencja Rozwoju Przemysłu SA jest jednoosobową spółką Skarbu Państwa, to udziałowcami PHO sp. z o.o. są Skarb Państwa z 84,08% udziałów, ARP SA – 15,76%, a inni drobni udziałowcy mniejszościowi, w tym prywatni – 0,16% udziałów.

Brak konsolidacji PGZ SA oraz PHO sp. z o.o.

Do czasu zakończenia kontroli NIK w lipcu 2021r. nie zostało dokonane skonsolidowanie PGZ SA z Polskim Holdingiem Obronnym sp. z o.o., o co NIK wnioskowała w kontroli 2018 r. Przyczyny tego stanu rzeczy przedstawiono w dalszej części niniejszej Informacji.

5.1.2. Organizacja Grupy Kapitałowej PGZ

Skład Grupy Kapitałowej PGZ

Według stanu na dzień 1 marca 2021 r. w skład GK PGZ wchodziły 42 spółki zależne, w tym 24 spółki-córki i 18 spółek-wnuczek. Siedem spółek-córek tworzyło własne grupy kapitałowe. Schemat Grupy Kapitałowej PGZ stanowi załącznik nr 6 do Informacji.

W dniu 1 marca 2021 r. PGZ SA posiadała udziały w kapitale zakładowym 28 spółek. W dwóch spółkach tj.: PGZ Stocznia Wojenna sp. z o.o. i MS Towarzystwo Funduszy Inwestycyjnych SA (MS TFI) było to 100% kapitału zakładowego. W pozostałych spółkach udziały kapitałowe wynosiły od 0,26% do 99,59%.

Konsolidacja spółek GK PGZ

W okresie objętym kontrolą PGZ SA prowadziła działania konsolidacyjne wewnątrz GK PGZ. Do 30 kwietnia 2021 r. zakończone zostały działania polegające m.in. na:

- połączeniu w 2019 r. spółek Cenzin sp. z o.o. i Cenrex sp. z o.o. (skonsolidowanie dwóch firm o tożsamym zakresie działania miało pozwolić na skoordynowanie działalności eksportowej);
- połączeniu w 2019 r. PGZ SA i Centrum Usług Biznesowych sp. z o.o.;

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- połączeniu w 2020 r. Wojskowych Zakładów Lotniczych nr 2 SA i Wojskowych Zakładów Lotniczych nr 4 SA (w wyniku połączenia WZL nr 2 SA będą mogły oferować kompleksową obsługę i modernizację samolotów – płatowców wraz z silnikami; poprzednio usługi te były rozdzielone);
- sprzedaży w 2020 r. mniejszościowego pakietu akcji Zakładów Mechanicznych „Tarnów” SA akcjonariuszowi większościowemu (PCO SA);
- przejęciu w 2021 r. przez PGZ SA spółki QBiTTsp. z o.o.

Do czasu zakończenia kontroli NIK w lipcu 2021 r. w fazie realizacyjnej (w różnym stadium) pozostawały działania zmierzające m.in. do:

- połączenia spółek Huta Stalowa Wola SA i Wojskowych Zakładów Inżynierskich SA (faza menadżerska²³);
- połączenia spółek PIT-RADWAR SA i Wojskowych Zakładów Łączności nr 2 SA (faza menadżerska);

Minister Aktywów Państwowych prowadził, zadeklarowane wcześniej przez Ministra Obrony Narodowej, czynności zmierzające do zbycia mniejszościowych pakietów akcji lub udziałów Skarbu Państwa w spółkach GK PGZ. Według stanu na dzień 31 maja 2021 r. Skarb Państwa był mniejszościowym akcjonariuszem/udziałowcem w 16 spółkach z GK PGZ (w poszczególnych podmiotach od 0,05% do 6,83% łącznej liczby akcji). Działania te przedstawiono szerzej w dalszej części Informacji.

Udziały mniejszościowe
Skarbu Państwa
w spółkach GK PGZ SA

W PGZ SA prowadzone były procesy dezinwestycyjne, polegające na przygotowaniu do sprzedaży spółek niezwiązanych bezpośrednio z działalnością zbrojeniową oraz na likwidacji spółek nierentownych. Działaniami objęte były m.in. następujące podmioty:

Procesy
dezinwestycyjne

- Autosan sp. z o.o. – trwała procedura zmierzająca do sprzedaży udziałów posiadanych przez HSW SA i PIT-RADWAR SA;
- Nano Carbon sp. z o.o. – spółka była w trakcie likwidacji;
- Synergia 99 sp. z o.o. – trwało przygotowanie do sprzedaży spółki, której udziały PGZ SA przejęła w 2021 r. w ramach kompensaty wierzytelności Stoczni Remontowej NAUTA SA;
- Zakład Napędów Lotniczych Rzeszów sp. z o.o. – likwidacja spółki;

Wykonywane były także analizy zasadności dalszego funkcjonowania w Grupie PGZ spółek, dla których produkcja zbrojeniowa nie stanowi zasadniczego profilu działalności.

Do lipca 2021 r. nierozstrzygnięta pozostawała kwestia dalszego funkcjonowania w GK PGZ firmy MS Towarzystwo Funduszy Inwestycyjnych SA – spółki nierealizującej zadań na rzecz obronności kraju. Zdaniem NIK, co najmniej wątpliwa jest zasadność dalszego utrzymywania aktualnego stanu, w którym działalność podmiotu niezwiązanego przedmiotowo z głównymi celami największego polskiego holdingu zbrojeniowego znacząco ujemnie wpływa na jego wyniki finansowe, stwarzając ryzyko obniżenia standingu finansowego.

MS TFI SA

²³ Czynności przygotowawcze, które są dokonywane przez zarządy spółek.

- W 2014 r. wszystkie akcje MS TFI SA wniesione zostały do PGZ SA przez Agencję Rozwoju Przemysłu SA. Była to autonomiczna decyzja właścicielska akcjonariuszy PGZ SA. MS TFI zarządza Funduszem Inwestycyjnym Zamkniętym MARS (MARS FIZ), a MARS FIZ zarządza portfelem większościowych udziałów/akcji w 14 spółkach niepublicznych, m.in. z sektora remontu i budowy statków, producentów konstrukcji stalowych dla branży offshore oraz w spółkach, których głównymi aktywami są nieruchomości.

MARS FIZ działa zgodnie z ustawą z dnia 27 maja 2004 r. *o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi*²⁴. Spółki portfelowe MARS FIZ nie wchodzi w skład GK PGZ, a MARS FIZ ma autonomiczne prawo angażowania środków w różne aktywa (udziały i akcje spółek prawa handlowego), zgodnie z profilem ryzyka inwestycyjnego i polityką inwestycyjną, przede wszystkich w celu dywersyfikacji lokat.

Certyfikaty inwestycyjne funduszu MARS FIZ należące do PGZ SA, zgodnie z ustawą z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości*²⁵ oraz rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 12 grudnia 2001 r. *w sprawie szczegółowych zasad uznawania, metod wyceny, zakresu ujawniania i sposobu prezentacji instrumentów finansowych*²⁶, są instrumentem finansowym podlegającym okresowej wycenie, zgodnie z wyceną inwestycji realizowanych przez Fundusz. Na koniec roku obrotowego 2019 (31 grudnia) w PGZ SA przeprowadzona została procedura weryfikująca utratę wartości certyfikatów. W jej wyniku zaistniała konieczność przeniesienia straty na koszty finansowe w rachunku zysków i strat (559,7 mln zł). Przyczyniło się to do wykazania w skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym GK PGZ za 2019 r. straty netto w wysokości 611,2 mln zł.

Zarząd PGZ SA uchwałą z dnia 11 września 2020 r. wyraził kierunkową zgodę na wypracowanie scenariusza wycofania środków zaangażowanych w MARS FIZ. W uchwale z dnia 20 kwietnia 2021 r. wskazano natomiast przełom lat 2021/2022 jako termin podjęcia decyzji o sprzedaży/likwidacji MS TFI SA.

5.1.3. Strategia GK PGZ

Strategia GK PGZ
2015–2030
(rys historyczny)

W dniu 1 stycznia 2018 r., tj. w pierwszym dniu okresu objętego niniejszą kontrolą, w GK PGZ obowiązywała formalnie Strategia Grupy Kapitałowej PGZ na lata 2015–2030.

Dokument ten, zatwierdzony przez Zarząd Spółki w dniu 24 lipca 2015 r., już w dniu 18 maja 2016 r., tj. po upływie niespełna 10 miesięcy, poddany został aktualizacji. Miała ona formę odrębnego dokumentu, w którym przeformułowano strategiczne cele Grupy Kapitałowej. Zmian nie uzgadniano z akcjonariuszami PGZ SA ani ze spółkami Grupy.

²⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 605, ze zm.

²⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.

²⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 277.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Kontrola 2018 wykazała, że w wyniku zaniechań i niekonsekwentnych działań ówczesnych kolejnych zarządów PGZ SA Strategia 2015–2030 faktycznie nie była realizowana. Część spółek Grupy nie dysponowała w ogóle kompletnym egzemplarzem Strategii ani tekstem Aktualizacji. Spółki te funkcjonowały w oparciu o własne strategie długookresowe lub roczne plany rzeczowo-finansowe, niepowiązane z dokumentem strategicznym Grupy Kapitałowej PGZ. Do Strategii 2015–2030 ani do Aktualizacji nie sporządzono żadnego programu operacyjnego, który służyłby sprawnemu wdrożeniu ich założeń.

Ustalenia te stały się podstawą wyrażonej ówczesnie przez NIK oceny (niezakwestionowanej przez Spółkę) o niegospodarności polegającej na wydaniu wielomilionowej kwoty na opracowanie dokumentu, który nie był wykorzystywany w zarządzaniu Grupą. Także obecny Zarząd PGZ SA potwierdził, że Strategia 2015–2030 i jej Aktualizacja nie były realizowane, przy czym – zdaniem Zarządu PGZ SA – Grupa Kapitałowa PGZ prowadziła *szereg czynności naturalnie wpisujących się w działania opisane przez wskazane dokumenty strategiczne*.

Obydwa dokumenty (Strategia 2015–2030 i jej Aktualizacja) formalnie obowiązywały w GK PGZ do dnia 28 stycznia 2020 r., tj. do dnia zatwierdzenia przez Zarząd PGZ SA nowego dokumentu strategicznego, tj. Strategii Grupy Kapitałowej PGZ na lata 2019–2023 wraz z Planem wdrożenia Strategii Grupy Kapitałowej PGZ na lata 2019–2023 (obowiązujący od 1.07.2019 r. do 30.06.2023 r.).

Strategia GK PGZ
2019–2023

- Prace nad nową Strategią zainicjowane zostały jeszcze w 2018 r., uchwałą Zarządu PGZ SA z dnia 7 grudnia 2018 r. Ostateczny termin opracowania wyznaczono na dzień 31 maja 2019 r. Dokument powstawał w PGZ SA. Nie zlecano na zewnątrz wykonania analiz ani opracowań. Aczkolwiek dokładna wycena nakładów pracy nie jest znana, ze względu na system rozliczeń nieujmujący poszczególnych pozycji z odpowiednią szczegółowością, to jednak prace nad Strategią traktowane były jako element tzw. usług wsparcia, za które PGZ SA pobierał wynagrodzenie od spółek zależnych.

Od marca 2019 r., równolegle do prac nad Strategią, w PGZ SA powstawał jej Plan wdrożenia... . Ustalono w nim terminy wykonania poszczególnych działań oraz podmioty odpowiedzialne za ich realizację. Przedstawiciele spółek z GK PGZ nie brali bezpośredniego udziału w tworzeniu Planu.

W lipcu 2019 r. Zarząd PGZ SA przekazał wersję roboczą Strategii 2019–2023 do 33 spółek oraz związkom zawodowym. Uwagi zgłosiło sześć spółek oraz związki zawodowe. Niektóre ze zgłoszonych uwag były w wysokim stopniu krytyczne i – w ocenie NIK – trafne. Treść uwag sugerowała, że niektóre opiniujące spółki nie wiedziały o pracach nad Planem wdrożenia.

W sierpniu 2019 r. Rada Nadzorcza PGZ SA odmówiła wydania pozytywnej opinii o Strategii wskazując na potrzebę uzupełnienia dokumentu o zadania przeciwdziałające powstawaniu luki pokoleniowej. Uwaga ta została

uwzględniona, podobnie jak i robocze uwagi Ministra Obrony Narodowej, do którego także skierowano dokument. W dniu 21 października 2019 r. Zarząd zaakceptował uzupełnioną wersję Strategii i Planu wdrożenia...

Obydwa dokumenty w dniu 22 października 2019 r. zostały pozytywnie zaopiniowane przez Radę Nadzorczą PGZ SA i oficjalnie przekazane Ministrowi Obrony Narodowej, co czyniło zadość wymogom §16 ust. 3 Statutu PGZ SA, zgodnie z którymi *przyjęcie strategicznych planów wieloletnich wymaga uzyskania pozytywnej opinii Ministra Obrony Narodowej*.

W dniu 16 grudnia 2019 r. Minister Obrony Narodowej wydał oficjalną opinię wskazując, iż w *Strategii Grupy Kapitałowej PGZ cele należy ocenić jako ambitne, ale możliwe do osiągnięcia przy zachowaniu dyscypliny realizacji oraz ścisłej koordynacji działań w ramach Grupy Kapitałowej PGZ*. Minister uznał m.in., iż Strategia w podstawowych założeniach jest zbieżna z *kierunkami modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP*. Minister zasugerował też, aby przesłać dokument do Ministra Aktywów Państwowych, który z dniem 7 grudnia 2019 r. przejął nadzór właścicielski nad Spółką. Spełniając tę sugestię Przewodniczący Rady Nadzorczej PGZ SA przekazał obydwie dokumenty (Strategię i Plan wdrożenia) Ministrowi Aktywów Państwowych, nie uzyskując jednakże odpowiedzi. Strategia nie była opiniowana przez pozostałych akcjonariuszy PGZ SA, czyli Agencję Rozwoju Przemysłu SA oraz Polski Holding Obronny sp. z o.o.

W dniu 28 stycznia 2020 r. Zarząd PGZ SA oficjalnie przyjął Strategię 2019–2023 oraz Plan wdrożenia wraz z dokumentami towarzyszącymi. Żaden z tych dokumentów po zatwierdzeniu nie został przekazany spółkom GK PGZ do wykorzystania. Powtórzyła się więc sytuacja stwierdzona przez NIK w kontroli 2018 r.

Obecny Zarząd Spółki (powołany w dniu 25 marca 2021 r.) zaniechanie to uzasadnił decyzją poprzedniego Zarządu, powołanego w lutym 2020 r., który uznał, że w Strategii 2019–2023 konieczne jest dokonanie korekt wynikających m.in. ze zmiany podmiotu nadzorującego GK PGZ oraz *pojawienia się nowych interesariuszy*.

Aktualizacja Strategii 2019–2023

W czerwcu 2020 r., tj. po upływie zaledwie pięciu miesięcy od daty przyjęcia Strategii, ówczesny Zarząd PGZ SA omawiał kwestię jej aktualizacji. Potrzeba aktualizacji została więc dostrzeżona jeszcze szybciej niż w odniesieniu do Strategii 2015–2030 (ówcześnie po 10 miesiącach). W materiale przygotowanym na posiedzenie Zarządu, dokument ten poddany został ostrej merytorycznej krytyce.

Na kolejnym posiedzeniu Zarządu PGZ SA, w lipcu 2020 r., krytyka Strategii została pogłębiona. Zaznaczono, iż niezbędna jest kompleksowa aktualizacja dokumentu.

Przez całe II półrocze 2020 r. w PGZ SA trwały prace przygotowawcze do realizacji projektu związanego z aktualizacją Strategii. W *Informacji z dnia 23 grudnia 2020 r. dotyczącej stopnia realizacji Strategii według stanu na dzień 30 września 2020 r.* powtórzono m.in. konkluzję z lipca 2020 r. – wskazano, że w związku ze słabą realizacją Strategii, jak również

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w związku ze zmianami zarówno w samej organizacji, jak i w otoczeniu zewnętrznym konieczna jest jej aktualizacja. W dniu 12 stycznia 2021 r. Zarząd zobligował dyrektora właściwego departamentu do przygotowania aktualizacji Strategii w konsultacji z kluczowymi spółkami z GK PGZ. Prace te nie zostały jednak zrealizowane.

W dniu 23 lutego 2021 r. Zarząd PGZ SA zmienił dotychczasową koncepcję dalszych losów Strategii, podejmując uchwałę w sprawie opracowania nowej Strategii Grupy PGZ. Elementem prac miało być przygotowanie, do dnia 5 marca 2021 r., diagnozy sytuacji Grupy PGZ.

Zmiana koncepcji
– opracowanie nowej
Strategii 2019–2023

W dniu 17 marca 2021 r. Zarząd PGZ SA przyjął *Diagnozę sytuacji Grupy PGZ* która była dokumentem w wysokim stopniu krytycznym. W dokumencie wskazano m.in., szereg działań priorytetowych. NIK zwraca uwagę, że priorytety te były i są aktualne od prawie sześciu lat. Formułowano je przy projektowaniu wszystkich dotychczasowych dokumentów strategicznych, lecz nie udało się ich zrealizować w satysfakcjonującym stopniu.

Diagnoza sytuacji w GK PGZ

W dniu 20 kwietnia 2021 r. nowy Zarząd PGZ SA (powołany z dniem 24 marca 2021 r.) zalecił przygotowanie (do 4 maja 2021 r.) propozycji co do dalszej realizacji Strategii i jej ewentualnej aktualizacji. W dniu 6 maja 2021 r. Zarząd zdecydował o przygotowaniu (do dnia 14 maja 2021 r.) wniosku w sprawie uchylenia uchwały dotyczącej przygotowania nowej Strategii GK PGZ oraz rozpoczęciu powrotu do koncepcji aktualizacji dokumentu. W dniu 18 maja 2021 r. podjęta została uchwała Zarządu PGZ SA w tej sprawie.

Powrót do koncepcji aktualizacji Strategii 2019–2023

Najwyższa Izba Kontroli zwraca również uwagę na jeden, szczególny aspekt związany z konstrukcją dokumentów strategicznych GK PGZ.

- W obydwu strategiach formalnie obowiązujących w Grupie w okresie objętym kontrolą (2015–2030 oraz 2019–2023) silnie i priorytetowo eksponowane były cele i zadania związane z uczestnictwem spółek Grupy w realizacji PMT. Zdaniem NIK warunkiem koniecznym realizacji powyższych celów, w tym zwłaszcza w zakresie inwestycji i prac rozwojowych, jest dokładna identyfikacja i znajomość przyszłego popytu ze strony głównego odbiorcy produktów Grupy, czyli MON. Tymczasem PMT, określający zasadniczą część przyszłego popytu rzeczowego Sił Zbrojnych RP, jest dokumentem niejawnym, a przez to nieznanym spółkom Grupy. Zarządy skontrolowanych przez NIK podmiotów nie potrafiły np. zidentyfikować w ramach jakiego programu PMT udzielone zostało konkretne zamówienie. Szef Sztabu Generalnego WP potwierdził, iż w trakcie opracowywania oraz przy korektach PMT oraz PZMS Sztab Generalny (autor CPR) nie dokonuje konsultacji z przedstawicielami GK PGZ ani nie analizuje zdolności spółek Grupy do wykonania planowanych zadań. Szef Sztabu Generalnego wskazał tylko jednostkowy przykład spotkania w Zarządzie P-8 z przedstawicielami jednej ze spółek Grupy w celu omówienia potencjału produkcyjnego spółki i jej zdolności do realizacji zadań wynikających z PMT.

Konsekwencje niewdrożenia Strategii w GK PGZ

W odniesieniu do zakupów środków bojowych, dopiero w powstałej w 2020 r. „Strategii zarządzania środkami bojowymi”²⁷ wprowadzono postanowienia dotyczące zasad identyfikowania, pozyskiwania i aktualizacji danych o zdolnościach produkcyjnych środków bojowych²⁸ w krajowym przemyśle obronnym oraz o kierunkach prac badawczych i inwestycji w tym zakresie. Zadania te miały być realizowane m.in. poprzez spotkania i konsultacje z przedstawicielami PGZ SA. W 2020 r., ze względu na pandemię, spotkania takie nie były jednak realizowane.

W Strategii 2019–2023 założono, że Strategia GK PGZ i strategię spółek będą powiązane ze sobą. Cel ten ma oznaczać osiągnięcie stanu, w którym strategię rozwoju poszczególnych spółek Grupy będą skorelowane ze Strategią GK PGZ i koordynowane na poziomie Grupy. W ocenie NIK osiągnięcie tego celu w projektowanym terminie jest możliwe do osiągnięcia, ale może być trudne uwzględniając czas niezbędny na opracowanie dokumentów przez spółki oraz możliwości sfinansowania tego rodzaju prac.

Niewdrożenie Strategii 2019–2023 (a wcześniej Strategii 2015–2030) powodowało różnorodne, negatywne konsekwencje lub ryzyka dla spółek zależnych PGZ SA.

- W czterech spółkach sytuacja związana z niewdrożeniem Strategii miała destrukcyjny wpływ na proces tworzenia własnych dokumentów o charakterze strategicznym.
 - W jednej ze spółek rozpoczęte w 2019 r. prace nad strategią spółki zostały zawieszone, gdyż zgodnie z treścią Kodeksu Grupy Kapitałowej PGZ (§ 9 pkt 3) strategia spółki *jest determinowana Strategią Grupy PGZ i powinna być z nią spójna*.
 - W innej spółce opracowany został dokument *Strategia Rozwoju Spółki na lata 2016–2020*, który zawierał m.in. opis sytuacji ekonomiczno-finansowej, analizę SWOT, plany działalności w latach 2016–2020 oraz określenie zamierzeń rozwojowych i prognozę wyników finansowych. Dokument został przyjęty przez Zarząd oraz pozytywnie zaopiniowany przez Radę Nadzorczą. Przekazano go do PGZ SA w celu zatwierdzenia przez Zgromadzenie Wspólników. Pomimo monitów ze strony spółki, do czasu zakończenia kontroli NIK dokument nie został zatwierdzony. Spółka opracowała również plan naprawczy, który przyjęto uchwałą Zarządu z dnia 22 grudnia 2020 r. Do dnia zakończenia kontroli, wymieniony dokument nie został jednak przyjęty przez Radę Nadzorczą Spółki.
 - W jednym z zakładów dokument pt. „Strategia Rozwoju (...) na lata 2017–2021”, zawierał wszystkie standardowe elementy wymagane od dokumentów o charakterze strategicznym. Dokonano

²⁷ Zatwierdzona przez Ministra Obrony Narodowej w dniu 12 sierpnia 2020 r.

²⁸ Środki bojowe to wyroby i ich elementy (moduły) wszelkiego typu i rodzaju amunicji, środki minersko-zaporowe, środki bojowe obrony przed bronią masowego rażenia, lotnicze i morskie środki bojowe oraz rakiety i ich elementy, między innymi środki zapalające, sygnalizacyjne, chemiczne, oświetlające, dymne oraz inne zawierające materiały wybuchowe lub substancje o podobnym przeznaczeniu.

oceny mocnych i słabych stron oraz wskazano szanse i zagrożenia dla funkcjonowania spółki. Wskazano także strategiczne kierunki rozwoju. W lutym 2018 r. projekt strategii został przekazany do zaopiniowania Radzie Nadzorczej i Ministrowi Obrony Narodowej. Minister nie zgłosił uwag, ale Rada Nadzorcza odmówiła opinii, argumentując to rozpoczęciem prac nad strategią Grupy Kapitałowej PGZ.

- W 2018 r. w innej spółce Grupy obowiązywał dokument strategiczny pn. „Kierunki strategicznego rozwoju spółki (...)” obejmował on okres od lipca 2012 r. do końca 2018 r. Ponieważ na początku 2019 r. spółka została zaangażowana w budowę Strategii 2019–2023, prace nad strategią indywidualną spółki zostały wstrzymane.
- Trzy spółki Grupy działały w oparciu o własne autonomiczne strategie, które wbrew postanowieniom § 9 pkt 3 Kodeksu Grupy Kapitałowej PGZ, z oczywistych względów nie były *determinowane Strategią Grupy PGZ* i nie były z nią *spójne*.
- W dalszych czterech spółkach w 2021 r. trwały prace nad konstrukcją własnych strategii, co wobec faktycznego braku aktualnej strategii GK PGZ rodziło ryzyka:
 - niespójności strategii indywidualnych z przyszłym wspólnym dokumentem Grupy, a więc niespełnienia wymogu Kodeksu GK PGZ,
 - poniesienia nieefektywnych nakładów pracy i/lub kosztów na opracowanie tych dokumentów,
 - poniesienia dalszych nakładów pracy i/lub kosztów na dokonanie zmian dostosowujących strategię indywidualną do przyszłej strategii Grupy.

Zdaniem NIK, decyzje władz spółek o podjęciu prac nad własnymi dokumentami o charakterze strategicznym należy uznać za racjonalne. Z punktu widzenia poszczególnych spółek brak indywidualnej strategii, realnie dostosowanej do lokalnych uwarunkowań, utrudnia bowiem prowadzenie polityki rozwoju, w tym inwestycji, innowacji, kształtowania rzeczowej struktury produkcji, stwarzania szans eksportowych etc.

Wszystkie skontrolowane spółki GK PGZ, niezależnie od posiadania lub braku własnych strategii, działały na podstawie krótko- lub średnioterminowych dokumentów planistycznych (plany rzeczowo-finansowe, pięcioletnie projekcje finansowe etc.). Plany te w ograniczonym zakresie określały zadania perspektywiczne. Były więc dokumentami wystarczającymi do realizacji bieżących zamierzeń, analizowania standingu finansowego i pozycji spółki na rynku. Nie były natomiast wystarczające do zarządzania w perspektywie długoterminowej, zwłaszcza w warunkach niepewności co do przyszłych potrzeb Sił Zbrojnych.

Kolejną konsekwencją niewdrożenia Strategii w całej GK PGZ SA było niedokończenie procesu formowania tzw. domen produktowych.

Brak domen
produktowych

W kontroli PGZ 2018 NIK stwierdziła, że jednym z założeń Strategii 2015–2030 było stworzenie tzw. strategii domenowych. W latach 2015–2016, przy

współudziale pracowników spółek zależnych, opracowano projekty dla dziewięciu domen:

- 1) amunicja i rakiety,
- 2) artyleria lufowa i raketowa,
- 3) broń i ochrona balistyczna,
- 4) elektronika i informatyka,
- 5) obrona przeciwlotnicza,
- 6) platformy lądowe,
- 7) platformy morskie,
- 8) platformy powietrze,
- 9) technologie kosmiczne i satelitarne.

Powstałe projekty dokumentów nigdy nie zostały jednak zatwierdzone przez Zarząd PGZ SA. Kolejnym etapem prac miało być przypisanie spółek do konkretnych domen w projektowanym Kodeksie Funkcjonowania GK PGZ z 2017 r., który jednak nigdy nie powstał. Wdrożony Kodeks Grupy PGZ z 2018 r. nie zawiera natomiast żadnych postanowień w tym zakresie. W PGZ SA stworzono wprawdzie nieformalny schemat powiązania spółek zależnych z domenami, nieznane były jednak kryteria kierowania spółki do określonych domen. Nie została także zdefiniowana rola liderów domen.

Powyższy stan rzeczy utrzymał się do czasu zakończenia niniejszej kontroli NIK w lipcu 2021 r.

Pojęcie domen w GK PGZ ma charakter nieformalny i oznacza wyłącznie graficzne pogrupowanie spółek o zbliżonym profilu działalności na schemacie organizacyjnym GK PGZ. Wyodrębnienie domen nie jest w żaden sposób usankcjonowane – nie zostali także wyznaczeni liderzy. W PGZ SA funkcjonują tzw. „biura domenowe”, czyli komórki organizacyjne prowadzące projekty w określonych obszarach, nie zawsze pokrywających się z graficznie wyznaczonymi „domenami”.

W GK PGZ nieformalnie przypisano 26 spośród 42 spółek zależnych PGZ SA do czterech domen, tj.:

- pancernej²⁹,
- broni, amunicji i rakiet³⁰,
- C4³¹,
- lotniczej³².

Pozostałe 16 spółek nie zostało powiązanych z żadną domeną. Nie powstała domena morska, gdyż w strukturach GK PGZ jest tylko jedna spółka o takim profilu, tj. PGZ SW sp. z o.o. Skontrolowane spółki zależne nie znały kryteriów, na podstawie których zostały zaliczone do danej domeny ani nie uczestniczyły w pracach nad zasadami ich funkcjonowania.

²⁹ ROSOMAK SA; Zakłady Mechaniczne „Bumar-Łabędy” SA, Zakłady Mechaniczne „Bumar-Mikulczyce” SA; WZM SA; HSW SA; Jelcz sp. z o.o.; OBRUM sp. z o.o.; WZInż. SA.

³⁰ Zakłady Mechaniczne „Tarnów” SA; Fabryka Broni „Łucznik” sp. z o.o.; WZU SA; WZE SA; MESKO SA; ZPS GAMRAT sp. z o.o.; BELMA SA; DEZAMET SA; NITRO-CHEM SA.

³¹ C4 to akronim angielskich słów: Command, Control, Communication, Computers (dowodzenie, kontrola, łączność, komputery). Spółki zaliczone do domeny to: PIT-RADWAR SA; ZURAD sp. z o.o.; WZŁ nr 1 SA; WZŁ nr 2 SA; OBRCTM SA; PCO SA.

³² Spółki wchodzące w skład domeny: WZŁ nr 1 SA; WZŁ nr 2 SA; WCBKT SA, WSK PZL Kalisz.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zarząd PGZ SA, uchwałą z dnia 11 maja 2021 r., zainicjował przedsięwzięcia, które finalnie mają doprowadzić do integracji spółek w wymienionych powyżej domenach. Podstawą integracji mają być porozumienia zawarte przez te spółki z PGZ SA. Celem porozumień ma być m.in.:

- umożliwienie spółkom Grupy wymiany informacji niezbędnych do analizy ich zdolności produkcyjnych, potencjału eksportowego wyrobów oraz świadczonych usług;
- sporządzenie raportu z wnioskami co do dalszego postępowania w konsolidacji przemysłu zbrojeniowego, optymalizacji jego funkcjonowania oraz maksymalizacji zysków.

5.1.4. Strategia CT/IT

Innym dokumentem o charakterze strategicznym, który nie został wdrożony w GK PGZ, była Strategia rozwoju obszaru CT/IT na lata 2018–2021. Jej założenia realizowane były w niewielkim stopniu.

Niewdrożenie
Strategii CT/IT

Prace nad opracowaniem Strategii CT/IT prowadzone były w PGZ SA od kwietnia do lipca 2018 r. Dokument powstał w samodzielnej komórce ds. Strategii Informatycznej, powołanej w lutym 2018 r. z podstawowym zadaniem opracowania, wdrożenia oraz monitorowania Strategii Informatycznej Grupy Kapitałowej PGZ.

Zarząd PGZ SA w sierpniu 2018 r., zatwierdził Strategię CT/IT. Po uzyskaniu pozytywnej opinii Rady Nadzorczej dokument przekazano Ministrowi Obrony Narodowej, wskazując, że obejmuje on wszystkie aspekty cybertechnologii i informatyki w GK PGZ oraz stanowi nowy, rozszerzony model działania. Strategia CT/IT miała być dokumentem stanowiącym punkt odniesienia dla wszystkich projektów z tego obszaru, uruchamianych w GK PGZ.

Wprowadzie w dniu 6 grudnia 2018 r. Minister Obrony Narodowej wydał pozytywną opinię o dokumencie, ale w dniu 20 grudnia 2018 r. zgłosił jednak istotne uwagi. W odpowiedzi PGZ SA szczegółowo ustosunkowała się do tych uwag, wyrażając przekonanie, że wątpliwości MON zostały rozstrzygnięte.

Wstępne działania przygotowawcze do wdrożenia Strategii CT/IT rozpoczęto jeszcze w 2018 r. Przygotowano m.in. plan działań, plan komunikacji, zidentyfikowano potrzeby kadrowe oraz rozpoczęto przygotowania do powołania stosownych komórek organizacyjnych.

W Strategii CT/IT ustalono pięć celów strategicznych, tj.:

- systematyczne zwiększanie wykorzystania CT/IT w domenę produkcyjną;
- budowę:
 - organizacji opartej o dane,
 - ekosystemu innowacji cybertechnologicznych,
 - wspólnej bazy rozwiązań IT w GK PGZ,
 - wspólnej organizacji CT/IT.

Pomiar realizacji celów miał być dokonywany dwoma „miernikami sukcesu”, tj.: *wdrożenie portfela nowych, innowacyjnych produktów opartych o rozwiązania cybertechnologiczne oraz wzrost efektywności organizacji wskutek wykorzystania rozwiązań CT/IT.*

Niezbędny poziom nakładów inwestycyjnych oszacowano na ok. 80,3 mln zł, a nakładów operacyjnych na ok. 44,4 mln zł.

Strategia CT/IT, jako samodzielny dokument nie została wdrożona, została natomiast implementowana do Strategii 2019–2023. W Planie wdrożenia 73 pozycje „wywodzą” się ze Strategii CT/IT.

NIK zwraca uwagę, iż zadania te realizują cele operacyjne Strategii 2019–2023 odnoszące się praktycznie wyłącznie do zastosowań informatyki w organizacji i zarządzaniu korporacją, zamiast do rozbudowy i rozwoju produktów GK PGZ, co podniosłoby ich poziom technologiczny i zwiększyło wartość dodaną w przychodach ze sprzedaży.

Niepełna realizacja
zamierzeń
informatycznych

Niski był poziom realizacji działań w ramach celów operacyjnych zdefiniowanych w celu strategicznym nr 3 (*Poprawa jakości zarządzania oraz rozwój produktów poprzez informatyzację Grupy Kapitałowej PGZ*). Przyczyny tego stanu, zidentyfikowane przez PGZ SA, rzeczy miały charakter systemowy, wynikający z wad samego dokumentu Strategii CT/IT.

5.1.5. Realizacja zadań ujętych w Strategii 2019–2023 i w Planie wdrożenia

Zaniechanie wdrożenia Strategii 2019–2023 w całej Grupie Kapitałowej nie oznaczało, iż w PGZ SA zarzucono realizację zadań umieszczonych w tych dokumentach. Część z nich została wykonana.

Wykonywanie zadań
operacyjnych
Strategii 2019–2023

Spośród 213 zadań operacyjnych ustalonych w Strategii 2019–2023 badaniem objęto 14, dobranych w sposób celowy, głównie przy zastosowaniu kryterium upływu terminu ich realizacji przed rozpoczęciem czynności kontrolnych. Dziewięć spośród tych zadań zostało zrealizowanych przez PGZ SA w terminie, tj. w dacie określonej w Planie wdrożenia..., realizacja dwóch zadań, pomimo opóźnień jest kontynuowana, natomiast trzech zadań nie wykonano.

Model organizacji
sprzedaży eksportowej

Szerszego opisanie wymaga kwestia organizacji handlu zagranicznego. Problemem w zarządzaniu GK PGZ, ujawnionym przez NIK w kontroli 2018 r., były częste zmiany koncepcji, powodujące rezygnację z zaplanowanych przedsięwzięć (strategia wejścia na rynki cywilne, strategię „Handlu Międzynarodowego” oraz „Współpracy Międzynarodowej i Przemysłowej”) lub niewdrożenie albo porzucenie projektów dokumentów nawet na końcowym etapie ich opracowania (kolejne projekty Strategii GK PGZ, Strategia rozwoju domeny technologii kosmicznej i satelitarnej w PGZ SA w latach 2018–2030, 17 strategii domenowych czy strategia wejścia na rynki eksportowe).

Problem ten w PGZ SA istnieje nadal, aczkolwiek w mniejszej skali (dotyczy opisaną już Strategii 2019–2023 oraz przedstawionej poniżej koncepcji organizacji sprzedaży eksportowej).

- W dniu 1 stycznia 2020 r. weszły w życie Polityka handlu międzynarodowego w GK PGZ oraz Procedury zarządzania sprzedażą eksportową w GK PGZ. Te standardy korporacyjne zakładają *pełną konsolidację i centralizację zarządzania sprzedażą eksportową GK PGZ poprzez przeniesienie kompetencji w zakresie sprzedaży eksportowej z poziomu*

spółek do Departamentu Handlu Międzynarodowego w PGZ SA (pkt 4.1. Polityki). Spółki z GK PGZ miały być odpowiedzialne za realizację i dokończenie umów handlowych podpisanych i realizowanych przed wejściem w życie zmian (pkt 4.5. Polityki).

Zarząd PGZ SA w grudniu 2020 r. powołał zespół zadaniowy do opracowania nowego, tzw. hybrydowego modelu polityki sprzedaży eksportowej w GK PGZ, który do maja 2021 r. opracował założenia tego modelu.

Do czasu zakończenia czynności kontrolnych w dniu 9 lipca 2021 r. nie powstał jeszcze dokument stanowiący efekt końcowy prac zespołu.

W modelu sprzedaży eksportowej (określonym w przywołanych powyżej standardach korporacyjnych z początków 2020 r.) zmarginalizowana była rola spółki CENZIN sp. z o.o., tj. podmiotu wyspecjalizowanego w zagranicznym handlu bronią, którego kompetencje zostały wzmocnione poprzez połączenie ze spółką Cenrex sp. z o.o. Spółka ta koncentrowała się na zapewnieniu dostępności produktów spoza portfolio GK PGZ do sprzedaży eksportowej realizowanej przez PGZ SA. W konsekwencji niektóre działy CENZIN sp. z o.o., zajmujące się eksportem, nie podejmowały prób akwizycji na nowych rynkach zbytu, a jedynie podtrzymywały współpracę na rynkach już istniejących. Model ten utrwał (sankcjonował) wcześniej obowiązujące zasady handlu międzynarodowego w Grupie. Zanim bowiem Polityka... weszła w życie rolą CENZIN nie było promowanie produktów spółek z Grupy PGZ, a wręcz każdorazowo wymagana była na takie działanie zgoda PGZ SA. Wynikało to z faktu, iż funkcję głównego promotora produktów z portfolio Grupy pełnił dedykowany do tego celu Departament Handlu Zagranicznego PGZ SA.

W założeniach nowego, hybrydowego modelu eksportu rola spółki CENZIN sp. z o.o. w dalszym ciągu pozostawała nieo określona. Zdaniem NIK stwarza to ryzyko utraty albo istotnego ograniczenia potencjału tej spółki, wyznaczonego kompetencjami jej pracowników (wiedza, doświadczenie, znajomość rynku i skomplikowanych uwarunkowań handlu uzbrojeniem).

5.1.6. Organizacja i procedury nadzoru właścicielskiego w GK PGZ

Czynności nadzoru właścicielskiego nad spółkami GK PGZ sprawował Departament Nadzoru Właścicielskiego PGZ SA (w czasie trwania czynności kontrolnych – wcześniej jednostka ta miała inne nazwy). Wszyscy pracownicy mieli wyższe wykształcenie, w większości prawnicze lub ekonomiczne, kwalifikacje dodatkowe oraz doświadczenie zawodowe. Większość pracowników legitymowała się spełnieniem wymogów określonych art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. *o zasadach zarządzania mieniem państwowym*³³ (posiadanie stopnia naukowego, tytułu zawodowego, certyfikatów zawodowych, złożenie egzaminów dla kandydatów na członków organów nadzorczych etc.).

Departament Nadzoru Właścicielskiego gromadził z różnych źródeł dokumenty i informacje dotyczące spółek Grupy, ich działalności, sytuacji ekonomiczno-finansowej itp. NIK nie zgłosiła zastrzeżeń do pracy Departamentu.

Zadania spółki CENZIN sp. z o.o.

Komórka nadzoru właścicielskiego

³³ Dz. U. z 2016 r. poz. 2259, ze zm.

Procedury nadzoru właścicielskiego

Od 2014 r. w PGZ SA obowiązywała procedura *Zasady nadzoru Korporacyjnego w Grupie PGZ*, określająca m.in. zasady funkcjonowania i kompetencje organów korporacyjnych, zasady sprawozdawczości oraz planowania rzeczowo-finansowego. Od 7 kwietnia 2020 r. obowiązuje *Polityka Nadzoru Właścicielskiego w Grupie PGZ*. Ustala ona m.in. kompetencje Departamentu Nadzoru Właścicielskiego oraz zawiera wytyczne do funkcjonowania poszczególnych organów korporacyjnych spółek Grupy PGZ. Uzupełnieniem ładu korporacyjnego są standardy organizacyjne, w tym m.in.:

- *Polityka zawierania umów oraz kształtowania wynagrodzeń dla Członków Zarządów w Grupie PGZ.*
- *Polityka wynagrodzeń dla Członków Rad Nadzorczych w Grupie PGZ.*
- *Polityka dywidendowa w Grupie PGZ.*

5.1.7. Obsada stanowisk w spółkach GK PGZ

Zmiany na stanowiskach prezesa zarządu

W GK PGZ w latach 2018–2021 (I połowa) utrzymywało się zjawisko relatywnie częstych zmian na stanowiskach prezesów zarządów spółek zależnych. W odróżnieniu od stanu stwierdzonego podczas kontroli 2018 r. częste zmiany kadrowe w spółkach zależnych przeprowadzane były głównie w krótkich okresach przejściowych pomiędzy datą ustąpienia poprzednich, częstokroć wieloletnich prezesów zarządów, a powołaniem nowych. Ograniczone zostało w ten sposób – wskazywane ówczesnie przez NIK – ryzyko negatywnego wpływu częstych zmian kadrowych na skuteczność zarządzania.

W latach 2015–I połowa 2018 r. w skontrolowanych ówczesnie 11 spółkach GK PGZ (bez PGZ SA) stanowiska prezesów zarządów zajmowało:

- w dwóch spółkach – po pięć osób,
- w jednej spółce – cztery osoby,
- w czterech spółkach – po trzy osoby,
- w dalszych czterech – po dwie osoby.

Spółki zależne objęte niniejszą kontrolą kierowane były (w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2021 r.) przez:

- pięciu prezesów zarządu (lub pełniących obowiązki) w jednej spółce,
- czterech prezesów w dwóch spółkach,
- trzech prezesów zarządu – w trzech spółkach,
- dwóch prezesów zarządu – w dwóch spółkach,
- jeden prezes zarządu – w trzech spółkach.

W skali całej GK PGZ w latach 2018–2021 (I połowa) w 11 spośród 23 spółek-córek PGZ SA doszło do przeciętnie dwukrotnej zmiany na stanowisku Prezesa Zarządu – wskutek odwołania przez Radę Nadzorczą (na ogół bez uzasadnienia) albo z powodu upływu kadencji lub rezygnacji.

W jednostkowym przypadku kontrola NIK ujawniła pochoptność decyzji kadrowych.

Powiązania personalne

- W spółce tej prezes zarządu pełnił tę funkcję przez ponad cztery lata – od dnia 22 czerwca 2016 r. do dnia 24 sierpnia 2020 r. Po jego ustąpieniu na stanowisku tym zatrudnione były kolejno dwie osoby – jedna od 24 sierpnia 2020 r. do 27 września 2020 r. (osoba będąca członkiem Rady Nadzorczej czasowo oddelegowana do pełnienia obowiązków), a druga – od 27 września 2020 r. do 26 kwietnia 2021 r., po czym na stanowisko powrócił wieloletni prezes.

Występowały powiązania personalne pomiędzy niektórymi spółkami GK PGZ. Spośród 56 osób zajmujących w okresie objętym kontrolą stanowisko prezesa zarządu, trzy osoby pełniły tę funkcję jednocześnie w dwóch różnych spółkach-córkach, co wiązało się z dodatkowym wynagrodzeniem dla danej osoby (z wyjątkiem Prezesa Zarządu „Stomil-Poznań”).

Powiązania personalne

- Prezes Zarządu Wojskowych Zakładów Motoryzacyjnych SA w okresie od dnia 29 lipca 2019 r. do dnia 17 kwietnia 2020 r. pełnił jednocześnie funkcję Prezesa Zarządu OBRUM sp. z o.o.,
- Prezes Zarządu Wojskowych Zakładów Motoryzacyjnych SA od dnia 17 kwietnia 2020 r. do dnia 23 kwietnia 2021 r. pełnił funkcję Prezesa Zarządu Zakładów Mechanicznych „Bumar-Łabędy” SA,
- Prezes Zarządu Zakładów Mechanicznych „Bumar-Łabędy” SA w okresie od dnia 15 grudnia 2017 r. do dnia 21 maja 2019 r. był także Prezesem Zarządu OBRUM sp. z o.o.,
- Prezes Zarządu PCO SA w okresie od dnia 8 marca 2019 r. do dnia 3 lipca 2019 r. pełnił jednocześnie funkcję Prezesa Zarządu PIT-RADWAR SA.,
- Prezes Zarządu „Stomil-Poznań” SA w okresie od dnia 1 września 2018 r. do 31 maja 2021 r. (z kilkumiesięcznymi przerwami) pełnił jednocześnie funkcję Prezesa Zarządu Ośrodka Badawczo-Rozwojowego Przemysłu Oponiarskiego „Stomil” sp. z o.o.

5.1.8. Ład korporacyjny

Formalne ramy i zasady funkcjonowania Grupy PGZ zostały ustanowione w Kodeksie Grupy PGZ oraz szczegółowych standardach organizacyjnych. Kontrole NIK nie stwierdziły naruszania tych zasad przez władze skontrolowanych spółek.

Kodeks Grupy PGZ zatwierdzony został przez Zarząd Spółki w dniu 18 grudnia 2018 r. Do końca listopada 2019 r. w spółkach Grupy PGZ (z wyjątkiem MS TFI SA która nie było do tego zobowiązane) dokonano stosownych zmian statutów oraz umów spółek poprzez wprowadzenie do nich zapisów odnoszących się do Kodeksu.

Kodeks Grupy Kapitałowej PGZ

- Celem ustanowienia Kodeksu było zapewnienie optymalnej realizacji wspólnego interesu Grupy PGZ. Pojęcie to zostało zdefiniowane, jako podejmowanie planowanych, spójnych i skorelowanych działań na rzecz obronności państwa, polskiego przemysłu obronnego i wiodącej roli w procesie reindustrializacji polskiej gospodarki, poprzez wzrost kompetencji technicznych, inżynierskich, produkcyjnych, badawczo-rozwojowych oraz eksportu na rynki światowe.

W Kodeksie uregulowano m.in. zadania i uprawnienia Zarządu, cele opracowania strategii Grupy, zasady postępowania spółek wobec Grupy i akcjonariuszy, zasady współdziałania spółek, w tym w ramach umów o współpracy, zasady mediacji w sporach pomiędzy spółkami, sprawy standardów organizacyjnych oraz szczegółowe obowiązki spółek (informacyjne, sprawozdawcze, przestrzegania zasad etyki i procedur antykorupcyjnych etc.).

Ład korporacyjny w GK PGZ regulowany jest też standardami organizacyjnymi (nazywanymi również politykami obszarowymi). Według stanu na 31 marca 2021 r. spółki Grupy zobowiązane były do stosowania 26 standardów orga-

Standardy organizacyjne

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nizacyjnych w formie polityk, regulaminów lub procedur. Normowały one m.in. takie obszary jak: innowacyjność, bezpieczeństwo, przygotowanie planów rzeczowo-finansowych, budżetowanie, handel międzynarodowy, zarządzanie sprzedażą eksportową, zarządzanie zakupami, ochrona informacji niejawnych, komunikacja marketingowa, CT/IT oraz nadzór właścicielski. W opracowaniu i konsultacjach znajdowały się trzy dalsze standardy, w tym dwa aktualizujące standardy już obowiązujące. Trzeci dotyczył nieuregulowanego dotychczas obszaru komunikacji kryzysowej Grupy PGZ.

Zgodnie Kodeksem, Zarząd Grupy PGZ przed podjęciem uchwały o przyjęciu standardu przekazywał projekt dokumentu do spółek Grupy w celu zgłoszenia uwag. Zgłoszone uwagi i spostrzeżenia analizowane były przez departament PGZ SA odpowiedzialny za dany obszar. O przyjęciu standardu i wpisaniu go do Repozytorium Standardów Organizacyjnych każdorazowo informowane były wszystkie spółki Grupy.

Ustalenia kontroli jednostkowych wykazały, że skontrolowane spółki w sposób zdyscyplinowany dokonywały procesu implementacji standardów organizacyjnych i nie korzystały z uprawnienia do ich modyfikacji (§ 27 Kodeksu). W koniecznych przypadkach wdrożenie standardów poprzedzane było natomiast opracowaniem nowych lub dostosowaniem już istniejących regulacji wewnętrznych.

Stosując zasady wynikające ze standardów organizacyjnych, tam gdzie było to dopuszczalne, spółki – w ocenie NIK trafnie – kierowały się własnym interesem.

Przykłady

Jedna ze spółek nie skorzystała z możliwości wspólnego zakupu i dostawy sprzętu komputerowego (przystąpienie do określonych usług większej liczby spółek w celu otrzymania korzystniejszej oferty). Spółka oceniła, iż jest to dla niej rozwiązanie niekorzystne, z wygórowanymi, jak na możliwości spółki, warunkami cenowymi oferowanego sprzętu; także wynegocjowane przez spółkę warunki zakupu od innych dostawców (np. drutów spawalniczych) były ekonomicznie korzystniejsze, a więc spółka nie przystępowała do umowy w ramach zakupów grupowych.

Inna spółka uznała, że warunki zakupu usług telekomunikacyjnych GSM, wypracowane w ramach skonsolidowanego postępowania w GK PGZ, były porównywalne z warunkami pozyskanymi przez pracowników spółki w ofercie dedykowanej. W konsekwencji zawarto umowę na indywidualnie wynegocjowanych warunkach.

Przyczyną zidentyfikowanych przez PGZ SA działań naruszających standardy było na ogół niepełne ich wdrożenie (w krótkim czasie po przyjęciu standardu).

5.1.9. Umowy prowizyjne

Umowy prowizyjne – zasady

W okresie od 21 września 2018 r. do 1 października 2019 r. PGZ SA zawarła z 45 spółkami GK PGZ tzw. umowy prowizyjne i o świadczenie usług wsparcia (dalej: umowy prowizyjne). Umowy te, stanowiące element ładu korporacyjnego, stanowią podstawę systemu finansowania działalności spółki-matki czyli Polskiej Grupy Zbrojeniowej SA.

Umowy te, zawierane w różnym czasie, obowiązywały z datą wsteczną od 1 stycznia 2018 r. Pierwotnie sygnatariuszami było 29 spółek-córek oraz 16 spółek-wnuczek, natomiast po przeprowadzeniu procesów konsolidacyjnych umowy obejmują 42 spółki z Grupy. Treść umów (jednobrzmiąca) przed ich zawarciem poddana została konsultacjom ze spółkami. Korzystały one z prawa zgłoszenia uwag. Niektóre z nich (np. dotyczące wyłączenia części kontraktów eksportowych z obowiązku uiszczania prowizji za pośrednictwo) zostały przez PGZ SA uwzględnione, inne zaś odrzucone (niesprecyzowany zakres pomocy PGZ SA przy zawieraniu kontraktów, nieokreślony tytuł do obciążeń za usługi doradztwa i wsparcia, brak możliwości skontrolowania wynagrodzeń i prowizji za świadczone usługi).

Zgodnie z umowami PGZ SA świadczyła na rzecz spółek tzw. usługi pośrednictwa oraz usługi wsparcia.

- Usługi pośrednictwa to m.in. pozyskiwanie kontraktów oraz udostępnianie znaków towarowych. Zasady, warunki i zakres używania znaków towarowych PGZ oraz korzystania z praw własności intelektualnej i przemysłowej przez spółki GK PGZ ustalone zostały w Regulaminie używania znaków towarowych identyfikujących Polską Grupę Zbrojeniową oraz w Procedurze stosowania Systemu Identyfikacji Wizualnej. Z tytułu usług pośrednictwa spółki GK PGZ płaciły prowizję w wysokości 5% przychodów netto, z wyłączeniami wskazanymi w załączniku do umowy.
- Usługi wsparcia obejmowały głównie sferę administracji, bezpieczeństwa, działalności komunikacyjnej i promocji, zarządzania projektami, koordynacji polityki rachunkowości, monitorowania realizacji projektów oraz doradztwa strategicznego, doradztwa w zakresie innowacji i nowych technologii, informatyki; zapobiegania zjawiskom korupcyjnym i przestrzegania Kodeksu Etyki Grupy Kapitałowej PGZ SA, etc. Wynagrodzenie za usługi wsparcia obliczane było na podstawie algorytmu opartego na kosztach świadczenia tych usług przez PGZ SA, powiększonych o narzut w wysokości 5%. Koszty usług wsparcia dotyczyły czynności wykonywanych przez PGZ SA bezpośrednio na rzecz danej spółki albo pośrednio – na zasadzie podziału kosztów czynności realizowanych przez PGZ SA na grupę podmiotów obejmującą obciążaną spółkę. Koszty pośrednie PGZ SA przypisywano proporcjonalnie do udziału przychodów netto obciążanej spółki w łącznej kwocie przychodów netto spółek Grupy PGZ, które korzystały z usług wsparcia.

Żadna ze skontrolowanych spółek nie zakwestionowała ekwiwalentności ceny usług wsparcia do ich zakresu.

Od 1 stycznia 2019 r. wszystkie umowy obowiązywały w nowym kształcie. Stosowne aneksy wprowadziły zmiany zakresu wyłączeń z podstawy obliczania prowizji za usługi pośrednictwa. Uregulowano także przyszłą możliwość weryfikowania przez PGZ SA wysokości prowizji za te usługi. Zgodnie z pierwotną treścią PGZ SA była zobowiązana do aktualizowania i arbitralnego wprowadzania stawki prowizji nie rzadziej niż raz na trzy

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

lata, na podstawie aktualnych rynkowych stawek prowizji za pośrednictwo ustalanych w transakcjach porównywalnych. Podwyższenie stawki prowizji w wyniku weryfikacji wymagać będzie podpisania aneksu do umowy.

Umowy prowizyjne – wpływy

Spółki z GK PGZ kwartalnie regulowały zobowiązania z tytułu świadczenia przez PGZ SA obu rodzajów usług.

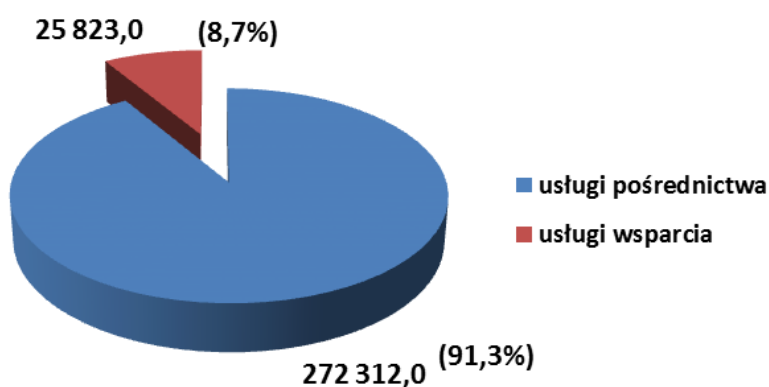
W okresie objętym kontrolą suma przychodów PGZ SA z tytułu umów prowizyjnych wyniosła 298 135,0 tys. zł, z tego:

- w 2018 r. – 106 949,0 tys. zł od 36 spółek;
- w 2019 r. – 91 550,0 tys. zł od 31 spółek;
- w 2020 r. – 99 636,0 tys. zł od 33 spółek.

Różnica w liczbie podmiotów wnoszących opłatę wynikała z braku pośrednictwa PGZ SA w pozyskaniu kontraktu dla danej spółki albo z połączenia spółek.

Wykres nr 7

Struktura wpływów PGZ SA z tytułu umów prowizyjnych (tys. zł)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Zasadniczą część przychodów z tytułu umów prowizyjnych (ponad 91%) stanowiły prowizje z realizacji kontraktów zawartych za pośrednictwem PGZ SA. Prowizje od kontraktów są też podstawową częścią (49,9%) łącznych wpływów PGZ SA uzyskanych od spółek zależnych (545 200 tys. zł w latach 2018–2020).

Umowy prowizyjne – rozliczanie

Rozliczanie prowizji za usługi pośrednictwa dokonywane było kwartalnie na podstawie przekazywanych przez spółki miesięcznych zestawień zawierających m.in. ogólną kwotę przychodów netto spółki wraz z wykazem umów zawartych w danym miesiącu.

Należności za usługi wsparcia spółki Grupy regulowały na podstawie faktur, do których PGZ SA dołączała tzw. raport, obejmujący zestawienie i lako-niczny opis usług wykonanych na rzecz spółki w poprzednim kwartale.

Umowy prowizyjne – nierównowaga praw i obowiązków

Postanowienia umów prowizyjnych dają silniejszą pozycję kontraktową PGZ SA niż pozostałym stronom umów. O ile PGZ SA zagwarantowała sobie np. prawo do badania zgodności informacji (zestawień przycho-dów netto) przekazywanych przez spółkę z jej księgami rachunkowymi

i innymi dokumentami. PGZ SA nie miała natomiast obowiązku udostępniania dowodów potwierdzających wykonanie usług, za które spółki zobowiązane były zapłacić wynagrodzenie. Tym samym spółki nie miały uprawnień do sprawdzania poprawności wystawionych faktur oraz weryfikacji rzeczywistego zakresu wykonanych usług i ich wyceny. Z punktu widzenia spółek sytuacja ta generowała ryzyko poniesienia niegospodarnych wydatków.

PGZ SA nie udzielała spółkom wytycznych dotyczących rozliczeń podatkowych. Spółki we własnym zakresie decydowały czy dany koszt zaliczyć do kosztów uzyskania przychodów. Niektóre z nich uznały, że ze względu na brak możliwości weryfikacji czynności wykonywanych przez PGZ SA w ramach umowy prowizyjnej, istnieje ryzyko poniesienia niegospodarnych wydatków. Z tego też względu (brak możliwości należytego udokumentowania otrzymanych usług) spółki te nie zaliczały opłat za usługi wsparcia do kosztów uzyskania przychodów i/lub nie rozliczały w tym zakresie podatku VAT. Pogarszało to wyniki finansowe tych spółek.

Umowy prowizyjne
– kwestie podatkowe

- Wprowadzone od 2018 r. zmiany przepisów o podatku dochodowym od osób prawnych w zakresie zaliczania do kosztów uzyskania przychodów kosztów z tytułu transakcji między podmiotami powiązanymi określiły, iż koszty obciążeń z tytułu takich transakcji nie mogły być zaliczane do kosztów uzyskania przychodów przez te podmioty, które przekroczą w roku podatkowym łącznie kwotę 3 mln zł (art. 15e ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. *o podatku dochodowym od osób prawnych*³⁴), chyba że dla tych transakcji zostanie zawarte porozumienie cenowe.

W 2018 r. PGZ SA podpisała umowę z firmą doradczą na przygotowanie wniosku do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej o zawarcie tzw. porozumienia w sprawie cen transakcyjnych. Jej celem było przygotowanie wniosku w tzw. wariantcie podstawowym dla dziewięciu spółek, których koszty zakupu usług wewnątrz GK PGZ przekraczały 3 mln zł. Alternatywnym wariantem, nieprzyjętym przez Zarząd PGZ SA, było rozszerzenie zakresu podmiotowego wniosku do 14 spółek Grupy.

- W dniu 23 grudnia 2020 r., Szef Krajowej Administracji Skarbowej wydał decyzję w sprawie jednostronnego, uprzedniego porozumienia cenowego z terminem obowiązywania od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2022 r. Porozumienie dotyczy transakcji kontrolowanych, polegających na świadczeniu usług pośrednictwa oraz usług wsparcia przez PGZ SA na rzecz dziewięciu spółek Grupy. W decyzji wskazano zakres usług pośrednictwa i usług wsparcia, ryzyka ponoszone przez strony transakcji, metodę weryfikacji cen oraz sposób kalkulacji cen transferowych. Ustalono też algorytm kalkulacji wynagrodzenia PGZ SA za usługi pośrednictwa, wskazano wyłączenia z podstawy kalkulacji wynagrodzenia (np. przychody z umów zawartych przed podpisaniem umowy prowizyjnej, przychody z umów zawartych wewnątrz Grupy PGZ). Wskazano także, iż w wyjątkowych przypadkach (np. niska rentowność kontraktu o wysokiej wartości realizowanego przez grupę

³⁴ Dz. U z 2020 r. poz.1406, ze zm.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

podmiotów albo kontrakt strategiczny dla MON) PGZ SA może obniżyć stawkę wynagrodzenia z tytułu usług pośrednictwa nawet do 2%. Szef KAS nie zobligował PGZ SA do jednostkowej wyceny poszczególnych usług z grupy usług wsparcia.

W konsekwencji przyjęcia przez Zarząd PGZ SA i Radę Nadzorczą PGZ SA wariantu podstawowego dla porozumienia cenowego (tylko dla dziewięciu spółek), w latach 2018–2020 pięć spółek z GK PGZ nie mogło w pełni zaliczyć kosztów obciążeń z tytułu transakcji pomiędzy podmiotami powiązanymi (umów prowizyjnych) do kosztów uzyskania przychodu, w związku z przekroczeniem w roku podatkowym łącznie kwoty 3,0 mln zł.

- W 2018 r. dotyczyło to trzech spółek, które poniosły koszty netto w wysokości odpowiednio : 4887,0 tys. zł; 3584,0 tys. zł i 3205,0 tys. zł.
- W 2019 r. również trzech spółek: 5372,0 tys. zł; 3041,0 tys. zł oraz 3084,0 tys. zł.
- W 2020 r. jednej spółki – 7217,0 tys. zł.

W wariantcie alternatywnym, nieprzyjętym przez Zarząd PGZ SA, porozumieniem objęte byłyby cztery spośród pięciu spółek, o których mowa powyżej. Oznacza to, że w latach 2018–2020 każda z tych czterech spółek poniosła stratę (różnica pomiędzy limitem a faktycznymi kosztami). Kwoty strat to:

- 4 259,0 tys. zł,
- 4 217,0 tys. zł,
- 584,0 tys. zł,
- 246,0 tys. zł,
- 84,0 tys. zł.

Umowy prowizyjne – wpływ na sytuację finansową

Opłata prowizyjna nie stanowiła zagrożenia dla bieżącej działalności spółek, nie miała też zasadniczego znaczenia dla wyniku finansowego (zysk–strata). Nie stwierdzono, aby straty finansowe były konsekwencją zapłaty prowizji na rzecz PGZ SA. Przyczynami strat były głównie kary za opóźnienia w realizacji kontraktów, konieczność tworzenia rezerw na zobowiązania, nieefektywna działalność operacyjna etc. Na przykład.

- W 2018 r. strata w jednej ze spółek wyniosła 26 558,9 tys. zł, a w 2019 r. – 64 597,5 tys. zł; w okresie tym spółka została obciążona przez PGZ SA prowizją w wysokości zaledwie 0,2 tys. zł.
- W innej spółce strata za 2018 r. wyniosła 5898,0 tys. zł i była spowodowana zapłatą kar umownych oraz utworzeniem rezerw na zobowiązania w ciężar wyniku finansowego – opłaty prowizyjne wyniosły 1750,6 tys. zł.
- W kolejnym podmiocie – w 2018 r. strata spółki powstała w wyniku utworzonych rezerw wyniosła 15 309,0 tys. zł, przy opłacie z tytułu umowy prowizyjnej 530,0 tys. zł; w 2019 r. prowizja wyniosła 970 tys. zł, a spółka wygenerowała zysk w kwocie 6 769,0 tys. zł;

Aczkolwiek kwoty prowizji nie miały zasadniczego znaczenia dla wyników bilansowych spółek, to jednak miały wpływ na rentowność poszczególnych kontraktów. Niektóre z nich mogły potencjalnie nie dojść do skutku w przypadku negatywnego stanowiska PGZ SA co do propozycji redukcji wysokości stawki.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W latach 2018–2021 (do 30 kwietnia) o obniżenie stawki prowizji zwróciło się łącznie pięć spółek, w tym cztery motywujące wniosek złą sytuacją ekonomiczno-finansową, a jedna – wysoką wartością kontraktu. PGZ SA, w ocenie NIK trafnie, przychyliła się tylko do prośby motywowanej wysoką wartością kontraktu.

- W dniu 16 września 2019 r. jedna ze spółek Grupy otrzymała od Inspektoratu Uzbrojenia MON zaproszenie do udziału w ramach konsorcjum w postępowaniu na dostawę elementów uzbrojenia. W procedurze negocjacji konieczne było przesłanie do IU zaktualizowanej kalkulacji kosztów wykonania zamówienia. Aktualizacja miała polegać na wyeliminowaniu z kalkulacji prowizji wykonawcy na rzecz PGZ SA. W dniu 27 września 2019 r. spółka wystąpiła do Prezesa Zarządu PGZ SA o potwierdzenie możliwości zmniejszenia prowizji należnej PGZ SA. Ówczesny Wiceprezes PGZ SA wyraził pisemną zgodę na to obniżenie, co umożliwiło spółce zawarcie umowy z IU. Formalne obniżenie prowizji nastąpiło w drodze aneksu do umowy prowizyjnej, po uzyskaniu stosownych zgód korporacyjnych. Wartość netto umowy z IU to 223 941,6 tys. zł. Przy stawce 5% kwota prowizji wynosiłaby (ostatecznie) 11 786,4 tys. zł, natomiast przy stawce 3% – 6926,0 tys. zł. NIK zwraca uwagę, że rentowność kontraktu przy stawce prowizji 3% skalkulowała na poziomie 4,69%.

Z wnioskiem o odroczenie terminu płatności wynagrodzenia za usługi pośrednictwa wystąpiły do PGZ SA trzy spółki. Ich sytuacja ekonomiczno-finansowa nie pozwalała na terminowe uregulowanie zobowiązania. Zarząd PGZ SA pozytywnie przychylił się do złożonych wniosków.

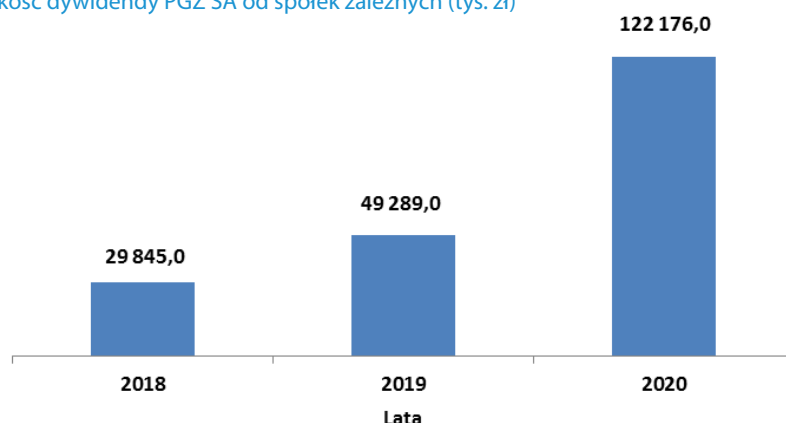
5.1.10. Polityka dywidendowa

Przychody PGZ SA z tytułu dywidend i udziału w zyskach wyniosły łącznie 201 310,0 tys. zł.

Polityka dywidendowa
PGZ SA

Wykres nr 8

Wysokość dywidendy PGZ SA od spółek zależnych (tys. zł)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

W 2018 r. dywidendę pobrano od 13 spółek, natomiast w kolejnych latach odpowiednio od 16 i 17 spółek. W latach 2019–2020 dostrzegalna była wysoka dynamika przyrostu wpływów z dywidendy (rok do roku). O ile przychody PGZ SA z tego tytułu w 2018 r. stanowiły tylko 66,9% kwoty

pobranej w 2017 r., to w kolejnych dwóch latach wskaźniki te osiągnęły poziom 161,5% w 2019 r. oraz 247,9% w 2020 r. Uchwały Walnych Zgromadzeń w sprawie pobrania dywidendy nie były uzasadniane.

W PGZ SA obowiązuje Polityka dywidendowa w PGZ SA z dnia 12 marca 2015 r. Dokument ten ustala kierunkowe wytyczne w zakresie podziału zysku. Minimalna dywidenda dla akcjonariuszy i wspólników powinna wynosić nie mniej niż 30% zysku netto do podziału, a czynnikiem determinującym jej zwiększenie jest m.in. utrzymywanie przez spółkę nadmiernych środków finansowych.

Pobór dywidendy z kapitału zapasowego

W okresie objętym kontrolą PGZ SA pobrała w czterech spółkach dywidendę z kapitału zapasowego, utworzonego z podziału zysku z lat ubiegłych. Były to kwoty:

- 25 020,0 tys. zł,
- 6978 tys. zł,
- 5591,1 tys. zł,
- 2213,6 tys. zł.

Najwyższa pobrana w ten sposób kwota od spółki zależnej wyniosła ponad 25 mln zł.

- PGZ SA posiadała 85% akcji w kapitale zakładowym tej spółki. W dniu 9 czerwca 2020 r. PGZ SA wystąpiła do Zarządu spółki o wprowadzenie do porządku obrad ZWZ punktu dotyczącego podjęcia uchwały w sprawie wypłaty dywidendy z utworzonego z podziału zysku lat poprzednich kapitału zapasowego. W odpowiedzi na ten wniosek, w dniu 18 czerwca 2020 r. Prezes Zarządu wskazał, iż w 2020 r. spółka realizuje projekty o szacunkowej wartości 31 500,0 tys. zł, w tym inwestycje o wartości 24 500,0 tys. zł. Ponadto spółka w 2020 r. prowadziła m.in. prace B+R o wartości ok. 11 000,0 tys. zł, które finansuje ze środków własnych. Firma rozpoczęła również prace nad uruchomieniem dwóch budów obiektów produkcyjnych (etap wykonania projektów budowlanych i technicznych). Wykorzystanie kapitału zapasowego spółki na dywidendę, według Prezesa Zarządu, stwarzało ryzyko ograniczenia zamierzeń inwestycyjnych i prac B+R, a większość tych zamierzeń stanowiły przygotowania do wdrożenia zobowiązań offsetowych w ramach jednego z programów PMT. Koszt absorpcji offsetu w latach 2020–2026 spółka oszacowała na ok. 100 500,0 tys. zł. Prezes wniósł o rozważanie pozostawienia w roku 2020 całości kapitału zapasowego w dyspozycji spółki. PGZ SA w odpowiedzi wskazała, iż każdorazowo przed podjęciem decyzji w sprawie poboru dywidendy przeprowadza się stosowne analizy wpływu poboru dywidendy oraz jej wysokości na aktualną sytuację finansową spółki.

W dniu 24 lipca 2020 r. odbyło się ZWZ spółki. Zgodnie z protokołem tego posiedzenia podjęto na nim bezwzględną większością głosów m.in. dwie uchwały:

- nr 7 w sprawie podziału zysku netto za rok obrotowy 2019 r., z przeznaczeniem kwoty 3735,0 tys. zł na dywidendę dla akcjonariuszy;

- nr 8 w sprawie wypłaty dywidendy z utworzonego z podziału zysku z lat ubiegłych kapitału zapasowego w kwocie 25 020,0 tys. zł.

Formalnym uzasadnieniem podjęcia uchwały w sprawie wypłaty dywidendy z kapitału zapasowego była realizacja majątkowego prawa do dywidendy. Uchwała nr 8 podjęta została pomimo sprzeciwu przedstawicieli akcjonariuszy mniejszościowych, którzy twierdzili, że ZWZ działa na szkodę spółki, albowiem przedstawiciel głównego akcjonariusza nie przedstawił żadnych argumentów przemawiających za celowością takiego działania ani oceny skutków wypłaty dla realizacji bieżących zadań oraz przyszłego offsetu. W protokole ZWZ znalazł się zapis, iż PGZ SA dokonała analizy zgłoszonych wniosków, z których wynika, iż spółce można „zabrać” 28 000,0 tys. zł. Treść analiz nie została jednak udostępniona akcjonariuszom mniejszościowym ani władzom spółki.

Zarząd PGZ SA (czyli WZ spółki) argumentował, że przed podjęciem uchwały w sprawie wysokości dywidendy analizowano takie parametry jak długoterminowe, tj. wieloletnie utrzymywanie nadmiernych kwot środków, czego wyrazem były wysokie poziomy wskaźników płynności finansowej. Zgodnie z pkt 2.4 Polityki dywidendowej element ten jest istotnym czynnikiem przemawiającym za zwiększeniem dywidendy w stosunku do poziomu bazowego. Jednocześnie brano pod uwagę długoterminowe plany zarządów spółek co do przeznaczenia środków oraz brak efektywnej polityki zarządzania nadwyżkami pieniężnymi. W odniesieniu do powyższych czterech spółek kierowano się szczególnie potrzebą redystrybucji środków pieniężnych w Grupie.

NIK nie neguje tych argumentów. Bezsprzecznie pobór dywidendy, w tym z kapitału zapasowego utworzonego z podziału zysku z lat ubiegłych, jest uprawnieniem właścicielskim wynikającym z art. 348 ustawy z dnia 15 września 2000 r. *Kodeks spółek handlowych*³⁵. W przypadku spółki, o której mowa w przykładzie pobór dywidendy nie obniżył poziomu kapitału zapasowego poniżej dopuszczalnego kodeksem spółek handlowych poziomu 1/3 kapitału zakładowego.

Jednostkowe kontrole NIK przeprowadzone w dwóch spośród czterech spółek, które zapłaciły dywidendę z kapitału zapasowego, nie wykazały, aby w spółkach tych wystąpiły negatywne skutki poboru zwiększonej dywidendy.

Jednakże NIK zwraca uwagę, że powoływanie się w trakcie ZWZ na treść „analiz ekonomicznych” bez ich udostępnienia akcjonariuszom mniejszościowym nie stanowi dobrej praktyki korporacyjnej.

W 2019 r. faktycznie pobrana dywidenda od 10 spółek była wielokrotnie wyższa od poziomu zaproponowanego we wnioskach zarządów tych spółek.

Przykłady

W jednej ze skontrolowanych przez NIK spółek zaproponowana przez zarząd wartość dywidendy za 2019 r. miała wynieść 8975,1 tys. zł, a za 2020 r.

³⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 1526, ze zm.

– 6200,0 tys. zł. Walne Zgromadzenie uchwaliło natomiast dywidendę w kwocie 11 214,4 tys. zł za 2019 r. oraz 14 449,9 tys. zł za 2020 r., czyli więcej odpowiednio o 2239,3 tys. zł oraz o 8249,9 tys. zł. Zarząd spółki stwierdził, że ze względu na rosnące przychody ze sprzedaży, zysk netto, inwestycje prorozwojowe oraz działalność B+R wypłata zwiększonej dywidendy za lata 2019–2020 nie wpłynęła i nie wpłynie negatywnie na realizację celów i zamierzeń Spółki.

W stosunku do dwóch innych spółek WZ wzięło pod uwagę przede wszystkim kryterium minimalnego poziomu dywidendy określone w pkt 2.1 Polityki dywidendowej w PGZ SA, tj. „nie mniej niż 30% zysku netto do podziału”. Pierwotne propozycje zarządów tych spółek były istotnie niższe i wynosiły odpowiednio 10,43% oraz 10,55%. Ostateczna wysokość dywidendy za rok 2019 wyniosła odpowiednio 10 572 tys. zł (30,33% zysku) oraz 2300 tys. zł (29,76% zysku).

5.1.11. Dokapitalizowania oraz pożyczki, poręczenia i gwarancje

Dokapitalizowania PGZ SA

W latach 2018–2020 PGZ SA została dwukrotnie dokapitalizowana przez Skarb Państwa łączną kwotą 418 400 tys. zł.

- W dniu 20 grudnia 2019 r. kwotą 400 000 tys. zł na realizację projektu inwestycyjnego *Odtworzenie i rozbudowa Państwowej Wytwórni Prochu w Pionkach wraz z uzyskaniem nowych zdolności i zwiększeniem potencjału produkcyjnego amunicji małokalibrowej, średniokalibrowej i wielkokalibrowej oraz rakiet w MESKO SA*. Podstawą była umowa inwestycyjna³⁶ zawarta w dniu 7 listopada 2019 r. pomiędzy Skarbem Państwa, reprezentowanym przez Prezesa Rady Ministrów a PGZ SA.
- W dniu 23 października 2019 r. kwotą 18 400 tys. zł z przeznaczeniem na realizację projektu *Modernizacja i rozbudowa potencjału wytwórczego technologii produkcji wojskowego sprzętu optoelektronicznego z zastosowaniem podczerwieni na potrzeby Programów Modernizacji Technicznej Sił Zbrojnych RP*. Podstawą była umowa z dnia 28 grudnia 2016 r. o udzielenie wsparcia niebędącego pomocą publiczną, zawarta pomiędzy ówczesnym Ministrem Przedsiębiorczości i Technologii a PGZ SA.

W latach 2018–2020 PGZ SA prowadziła aktywną, ale nie bezkrytyczną politykę finansowego wspierania spółek zależnych, przy wykorzystaniu instrumentów dokapitalizowania, pożyczek oraz poręczeń. W okresie tym dokapitalizowanych zostało sześć spółek zależnych z GK PGZ. Łączna kwota dokapitalizowań ze środków PGZ SA wyniosła 244 710,7 tys. zł.

Dokapitalizowania spółek zależnych

Trzy spółki dokapitalizowane zostały dwukrotnie.

- W Krajowym Rejestrze Sądowym w dniu 12 lutego 2018 r. zarejestrowano podwyższenie kapitału zakładowego jednej ze spółek o kwotę 150 000 tys. zł oraz w dniu 10 lutego 2020 r. o 26 027,4 tys. zł. Środki otrzymane w ramach dokapitalizowania zarejestrowanego w 2018 r. zostały przeznaczone na modernizację spółki, zgodnie z umową wsparcia zawartą w 2016 r. pomiędzy PGZ SA a byłym Ministrem Skarbu Państwa. Dokapitalizowanie w 2020 r. dokonane zostało wkładem niepieniężnym w postaci wymagalnej wierzytelności PGZ SA

³⁶ Umowa inwestycyjna określa sposób przeprowadzenia transakcji wejścia kapitałowego w firmę przez inwestora oraz reguluje funkcjonowanie spółki oraz relacje pomiędzy stronami po transakcji.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wobec spółki w wysokości 24 562,6 tys. zł (z tytułu pożyczki udzielonej w 2017 r.) oraz wkładem pieniężnym w wysokości 1464,8 tys. zł. Nie zostały określone warunki tego dokapitalizowania.

- Inna firma z GK PGZ w 2019 r. została dwukrotnie dokapitalizowana łączną kwotą 406 726,9 tys. zł, w tym 400 000 tys. zł na zadanie inwestycyjne oraz 6726,9 tys. zł na realizację projektów rozwojowych.
- Trzecia spółka w dniu 27 kwietnia 2018 r. otrzymała 6800 tys. zł na realizację projektu rozwojowego dotyczącego produkcji elementów uzbrojenia oraz w dniu 20 grudnia 2019 r. – 5622,6 tys. zł w związku z porozumieniem regulującym rozliczenie wzajemnych wierzytelności pożyczkowych z podmiotem trzecim, również należącym do GK PGZ.

Dokapitalizowania jednokrotne objęły również trzy spółki.

- Jedna z nich w dniu 2 października 2019 r. otrzymała 34 161,0 tys. zł w ramach konwersji na kapitał zakładowy wierzytelności pożyczkowych PGZ SA.
- Druga – w dniu 30 stycznia 2020 r. otrzymała 8750,4 tys. zł, w ramach rozliczenia wierzytelności pożyczkowych.
- Trzecia spółka otrzymała 1023, 3 tys. zł – na realizację projektu związanego z modernizacją i rozbudową potencjału wytwórczego i technologii produkcji sprzętu wojskowego na potrzeby programów modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP.

Łączna kwota pożyczek udzielonych przez PGZ SA spółkom GK PGZ wyniosła 564 203 tys. zł, w tym:

Pożyczki

- w 2018 r. 86 605,0 tys. zł sześciu spółkom,
- w 2019 r. 190 768,0 tys. zł 11 spółkom,
- w 2020 r. 286 830,0 tys. zł ośmiu spółkom.

Kwoty należności głównych PGZ SA z tytułu pożyczek (w tym niespłaconych z lat poprzednich) według stanów na dzień 31 grudnia wynosiły: w 2018 r. – 132 282,0 tys. zł; w 2019 r. – 229 757,0 tys. zł i w 2020 r. – 257 505,0 tys. zł.

W tym samym okresie PGZ SA udzieliła poręczeń kredytów oraz gwarancji kontraktowych, które były czynne w dniu 31 grudnia:

- w 2018 r. czterem spółkom na kwotę 1 301 105,0 tys. zł;
- w 2019 r. pięciu spółkom na kwotę 1 256 951,0 tys. zł;
- w 2020 r. sześciu spółkom na kwotę 1 293 957,0 tys. zł.

Poręczeniami objęte były także zabezpieczenia zwrotu zaliczki wypłaconej na poczet ceny sprzedaży aktywów (wg stanu na dzień 31 grudnia) – w 2018 r. na kwotę 29 334,0 tys. zł, a w 2019 r. – 21 077,0 tys. zł. W 2020 r. udzielono poręczenia spłaty zobowiązania handlowego w wysokości 1070,0 tys. zł.

Poręczenia

W 2021 r. zaistniała konieczność sfinansowania przez PGZ SA zobowiązań jednej z restrukturyzowanych spółek spoza Grupy z tytułu poręczenia przekształconego następnie na przystąpienie do długu tej spółki łącznej wysokości kapitału 62 706,3 tys. zł. Zostały rozliczone w drodze kom-

pensaty, m.in. poprzez przejęcie należących do tej spółki akcji Centrum Bankowo-Finansowego SA oraz udziałów w firmie Synergia 99 sp. z o.o.

Odmowy wsparcia

W okresie objętym kontrolą PGZ SA odmówiła czterem spółkom udzielenia pożyczki, jednej spółce wsparcia finansowego oraz – także jednej – poręczenia wekslowego.

- Przyczynami odmów pożyczki były m.in. brak planu naprawczego przyjętego przez organy spółki oraz brak zabezpieczenia wnioskowanej pożyczki (cesja wierzytelności z kontraktu).
- Odrzucony wniosek jednej ze spółek Grupy dotyczył udzielenia poręczenia wekslowego do kwoty 5466,1 tys. zł, jako gwarancji należytego wykonania kontraktu na dostawę. Ubezpieczycielem kontraktu była firma zagraniczna. W dniu 5 lutego 2020 r. Zarząd PGZ SA, przed rozpatrzeniem wniosku, zapoznał się m.in. z opinią Biura Bezpieczeństwa PGZ SA dotyczącą ubezpieczyciela i zaniechał podjęcia uchwały w tej sprawie.
- Nie uzyskał też aprobaty wniosek z dnia 17 stycznia 2020 r. o udzielenie wsparcia finansowego procesu likwidacji spółki kwotą 350 tys. zł.

5.2. Udział spółek Grupy PGZ w zaopatrzeniu Sił Zbrojnych RP

Działalność PGZ SA oraz skontrolowanych spółek zależnych nie zapewniała pełnego i terminowego zaspokojenia bieżących ani perspektywicznych potrzeb Sił Zbrojnych RP, aczkolwiek ich produkty i usługi prezentowały na ogół dobry poziom jakościowy. Zasadniczym problemem była systemowa wręcz niezdolność tych podmiotów do przeprowadzenia projektów rozwojowych (modernizacyjnych) w ustalonych terminach. Niepowodzeniem kończyły się też próby kapitałowego zaangażowania spółek Grupy w firmy sektora nowoczesnych technologii. Nieterminowość realizacji prac badawczych i rozwojowych powodowała poważne sankcje finansowe dla spółek, gdyż zamawiające podmioty Sił Zbrojnych – w ocenie NIK trafnie – w sposób rygorystyczny egzekwowały ustalone warunki umów.

5.2.1. Wydatki MON na zakupy uzbrojenia i wyposażenia SZ RP

Centralne Plany Rzeczowe MON sporządzane są na okres objęty programowaniem rozwoju Sił Zbrojnych RP i podlegają corocznej aktualizacji. Są to:

- Plan Modernizacji Technicznej,
- Plan Zakupu Środków Materiałowych,
- Plan Inwestycji Budowlanych,
- Plan Inwestycji NSIP³⁷ – inwestycje realizowane w ramach Programu Inwestycji NATO.

Konstrukcja PMT

PMT jest składową Programu Rozwoju Sił Zbrojnych RP, o którym mowa w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 25 maja 2001 r. *o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*³⁸.

³⁷ Z ang. *NATO Security Investment Programme*.

³⁸ Dz. U z 2021 r. poz. 1221, ze zm.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Źródłami finansowania Programu, a więc i PMT, są budżet państwa, środki Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych oraz przychody ze zbycia akcji lub udziałów spółek przemysłowego potencjału obronnego. FMSZ jest państwowym funduszem celowym, którego dysponentem jest Minister ON.

PMT obejmuje zadania rzeczowe dotyczące:

- zakupów, modernizacji i modyfikacji oraz remontów sprzętu wojskowego,
- zakupów środków bojowych oraz innych przedmiotów i urządzeń w ramach wydatków majątkowych,
- prac rozwojowych,
- zakupów sprzętu wojskowego oraz przedmiotów i urządzeń dla uprawnionych jednostek innych niż SZ RP,
- udziału w wielonarodowych programach inwestycyjnych.

W PZŚM określone są natomiast zadania rzeczowe dotyczące zakupów:

Konstrukcja PZŚM

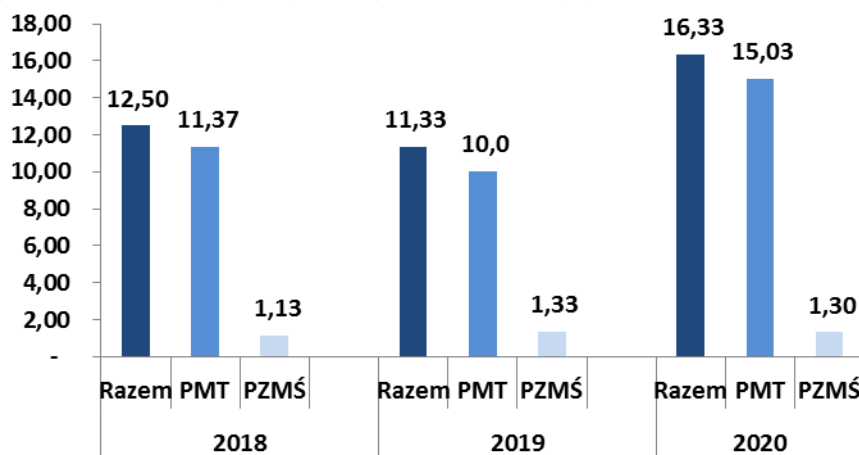
- środków bojowych w ramach wydatków bieżących;
- materiałów pędnych i smarów, przedmiotów umundurowania i wyekwipowania, żywności – w asortymencie naliczanym na zapasy wojenne;
- medycznych środków materiałowych w asortymencie naliczanym na zapasy wojenne i interwencyjne oraz produkty immunologiczne.

W latach 2018–2020 wydatki Sił Zbrojnych RP na zakupy uzbrojenia i wyposażenia Sił Zbrojnych RP zarówno w ramach PMT, jak i PZŚM, wyniosły łącznie 40,16 mld zł.

Wydatki SZ RP
na zakupy uzbrojenia
i wyposażenia

Wykres nr 9

Wydatki MON na zakupy uzbrojenia i wyposażenia Sił Zbrojnych (mld zł)³⁹



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w MON.

³⁹ Dane za 2018 r. według projektu PMT na lata 2018–2022 z dnia 29 listopada 2017 r., za rok 2019 – PMT na lata 2017–2026 z dnia 28 lutego 2019 r., za rok 2020 – PMT na lata 2021–2035 z dnia 10 stycznia 2020 r. Dane PMT za 2018 r. łącznie z wydatkami niewygasającymi, w pozostałych pozycjach – wykonanie kasowe według stanu na 31 grudnia. Powyższe kwoty w odniesieniu do PMT obejmują wydatki na zakupy inwestycyjne oraz zakup sprzętu i uzbrojenia, a PZŚM – zakup środków bojowych oraz przedmiotów umundurowania i wyekwipowania.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W latach 2018–2020 głównym źródłem finansowania powyższych wydatków był budżet państwa – 36,10 mld zł (89,9% całości wydatków). Pozostała część (4,06 mld zł, tj. 10,1%) sfinansowano z Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych.

Z punktu widzenia interesów PGZ SA istotne są kierunki alokacji kwot wydatkowanych na zakupy uzbrojenia i wyposażenia (zamówienia krajowe – import) oraz zmiany w tym zakresie.

W latach 2015–2017 wydatki importowe dwóch głównych realizatorów zakupów na potrzeby PMT (Inspektorat Uzbrojenia i Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych) wyniosły łącznie 7321,8 mln zł (23,6% łącznych wydatków na realizację PMT).

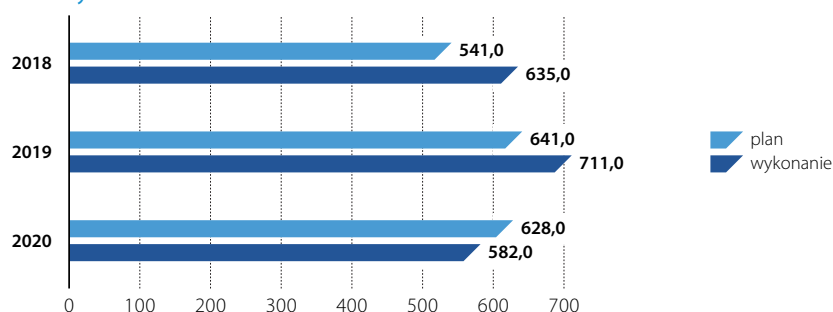
W latach 2018–2020, wydatki importowe tych dwóch podmiotów znacząco wzrosły – do poziomu 18 023,0 mln zł (44,9%). Zmaterializowało się w ten sposób ryzyko wskazywane w 2019 r. przez Radę Krajową Sekcji Przemysłu Zbrojeniowego NSZZ „Solidarność” przy opiniowaniu Strategii 2019–2023, że wzrost wydatków państwa na uzbrojenie i wyposażenie nie musi oznaczać adekwatnego zwiększenia wpływów spółek GK PGZ – wzrost ten może być bowiem częściowo skonsumowany przez import. Jednakże import nowoczesnej techniki – zdaniem NIK – stwarza dla spółek GK PGZ szansę pozyskania nowych kompetencji w ewentualnej kooperacji offsetowej oraz w serwisowaniu nowoczesnego sprzętu.

Realizacja PMT

Według stanu na dzień 28 kwietnia 2021 r. w ramach PMT ustanowionych było 15 czynnych programów operacyjnych (system obrony powietrznej; śmigłowce wsparcia bojowego, zabezpieczenia i VIP; zintegrowane systemy wsparcia dowodzenia oraz zobrazowania pola walki – C4ISR⁴⁰; modernizacja wojsk pancernych i zmechanizowanych; zwalczanie zagrożeń na morzu; rozpoznanie obrazowe i satelitarne; indywidualne wyposażenie i uzbrojenie żołnierza – TYTAN; modernizacja wojsk raketowych i artylerii; symulatory i trenażery; samolot AJT⁴¹; kołowe transportery opancerzone ROSOMAK; przeciwpancerne pociski kierowane Spike; rozpoznanie patrolowe; cyberobrona i narodowa kryptologia oraz samolot bojowy HARPIA).

Wykres nr 10

Rzeczowe wykonanie zadań PMT w latach 2018–2020



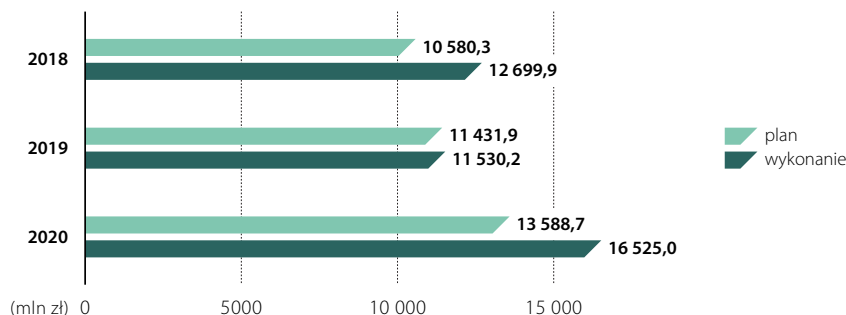
Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w MON.

⁴⁰ Z ang. *Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance* (Dowodzenie, kontrola, komunikacja, komputery, wywiad, nadzór i rozpoznanie).

⁴¹ Z ang. *Advanced Jet Trainer* – zaawansowany samolot szkoleniowy.

Wykres nr 11

Finansowe wykonanie zadań PMT w latach 2018–2020 (mln zł).



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w MON.

Poniżej przedstawiono zasadnicze przyczyny odstępstw od planów finansowych w ramach poszczególnych programów operacyjnych w latach 2018–2020.

- W programie *System Obrony Powietrznej* (plan 1865,5 mln zł, faktyczna alokacja – 10 919 mln zł, tj. 585,3%) zwiększone wydatki były następstwem decyzji o wprowadzeniu w 2018 r. do PMT zadania *Przeciwlotniczy i przeciwrakietowy zestaw rakietowy średniego zasięgu WISŁA*. Początkowe wydatki na to zadanie przewidziane na 2018 r. w wysokości 156 mln zł zostały zwiększone do 5432,4 mln zł, w tym m.in. z rezerw celowych 1600 tys. zł oraz z przeniesień z innych zadań PMT, zaniechanych przed zawarciem umów – 3254,9 mln zł.
- *Zwalczanie zagrożeń na morzu* (plan 1753,0 mln zł, alokacja – 1040,5 mln zł) główną przyczyną niepełnego wykonania była zmiana pierwotnie ustalonego harmonogramu realizacji programu MIECZNIK⁴².
- *Zintegrowane systemy wsparcia dowodzenia oraz zobrazowania pola walki – C4ISR* (plan 2555,3 mln zł, wykonanie – 1821,4 mln zł, tj. 71%) – niepełne wykonanie było konsekwencją przedłużania się procedur wyboru wykonawcy, wskutek czego konieczne było przekazanie części zaplanowanych środków na realizację innych zadań.
- *Rozpoznanie obrazowe i satelitarne* (plan – 434,3 mln zł, wykonanie – 168 mln zł, tj. 38,7%) – powstało opóźnienie w wykonaniu zadań w ramach *Porozumienia implementacyjnego pomiędzy Ministerstwem Obrony Narodowej Rzeczypospolitej Polskiej a Ministerstwem Obrony Republiki Włoskiej w sprawie zapewnienia Polsce praw dostępu do Systemu ‘Cosmo-SkyMed Seconda Generazione’ (CSG) oraz Pozyskania Polskiego Naziemnego Segmentu Wojskowego Użytkownika (P-DUGS)*, zawartego w dniu 25 marca 2014 r. Opóźnienie dotyczy pozyskania P-DUGS oraz zapoczątkowanych w 2016 r. procedur wyboru wykonawcy Systemu Analiz Obrazowych⁴³.

⁴² Fregaty typu MIECZNIK w założeniu powinny być zdolne do zwalczania celów nawodnych, powietrznych i podwodnych, w tym we współpracy ze śmigłowcami pokładowymi.

⁴³ Stacjonarny system informacyjny przeznaczony do gromadzenia, przechowywania, przetwarzania, analizy i interpretacji oraz archiwizacji i dystrybucji cyfrowych danych geoprzestrzennych (w tym lotniczych i satelitarnych zobrazowań powierzchni ziemi).

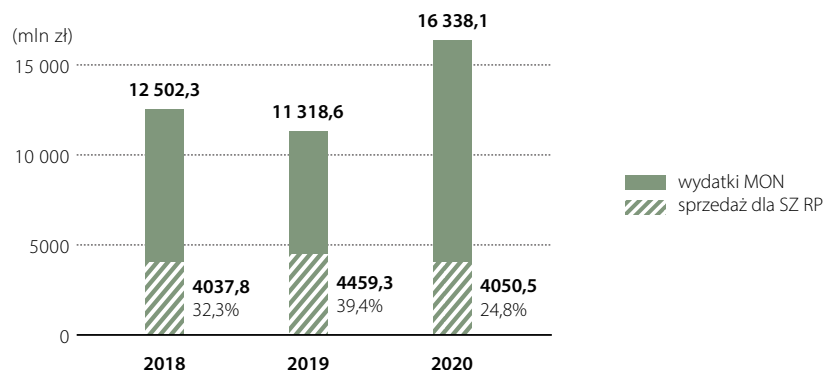
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Udział spółek GK PGZ w realizacji dostaw na rzecz SZ RP

Skonsolidowana wartość sprzedaży na rzecz Sił Zbrojnych RP, w tym z realizacji PMT wyniosła 12 547,6 mln zł. W poszczególnych latach okresu objętego kontrolą wpływy podmiotów GK PGZ SA z tego tytułu utrzymywały się na względnie stabilnym poziomie. Wahania udziału sprzedaży ze spółek GK PGZ na rzecz SZ RP w łącznych wydatkach resortu obrony narodowej na zakupy uzbrojenia i wyposażenia były konsekwencją zmian w poziomie tych wydatków. Ilustruje to poniższy wykres.

Wykres nr 12

Udział spółek GK PGZ w wydatkach MON na zakupy uzbrojenia i wyposażenia (mln zł)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w MON.

W latach 2018–2019 przychody ze sprzedaży na rzecz SZ RP wzrosły o 10,4%, natomiast w 2020 r. odnotowano spadek w stosunku do roku 2019 r. o 9,2%.

Udział przychodów ze sprzedaży na rzecz SZ RP w skonsolidowanych przychodach ze sprzedaży GK PGZ stanowił 65,0% w 2018 r., 69,2% w 2019 r. i 60,6% w 2020 r.

Cel strategiczny nr 6 Strategii 2019–2023 zakłada maksymalizację oferty GK PGZ w zakupach realizowanych przez SZ RP. Miernikiem miało być 6500,0 mln zł skonsolidowanych przychodów GK PGZ ze sprzedaży na rzecz SZ RP w 2022 r. Dane o faktycznej sprzedaży wskazują na niskie prawdopodobieństwo realizacji tego celu w założonym czasie, nawet po uwzględnieniu, że wartości odnoszące się do roku 2020 nie są w pełni reprezentatywne z powodu spowolnienia gospodarczego wynikającego z epidemii SARS-COV-2.

Udział spółek GK PGZ w realizacji PMT

We wszystkich latach okresu objętego kontrolą spółki Grupy zawierały umowy na realizację zadań PMT. W 2018 r. i w 2020 r. spółki z GK PGZ nie zawarły natomiast z jednostkami SZ RP żadnej umowy na realizację zadań modernizacyjnych poza programami PMT, a w 2019 r. zawarły trzy takie umowy. Realizowały natomiast w tych latach odpowiednio dziewięć, sześć i cztery umowy.

Udział spółek GK PGZ w realizacji PZMŚ

W latach 2018–2020 spółki z GK PGZ zawarły z MON i innymi jednostkami SZ RP jednostkami 12 umów w ramach Planu Zakupów Środków Materiałowych (jedną umowę w 2018 r., cztery w 2019 r. i siedem w 2020 r.). W okresie tym spółki realizowały natomiast dwie umowy w 2018 r., trzy w 2019 r. i cztery w 2020 r.

W 2017 r. zawarta została z MON umowa ramowa na remonty oraz przeglądy techniczne czołgów Leopard 2A4 i 2A5. W jej ramach podpisano 43 umowy wykonawcze w 2018 r., 40 umów 2019 r. oraz 56 w 2020 r.

Z punktu widzenia oceny zdolności spółek GK PGZ do zaspokojenia bieżących i przyszłych potrzeb Sił Zbrojnych RP na sprzęt i wyposażenie istotna jest opinia MON w tym zakresie.

Opinia SG WP
o spółkach GK PGZ

- W dniu 25 stycznia 2019 r., w ramach kontroli 2018 przedstawiciel Sztabu Generalnego WP wyraził opinię, że realizacja programów modernizacji technicznej w zakładach wchodzących w skład GK PGZ w latach 2016–2018 przebiegała z utrudnieniami, m.in. na etapie prac rozwojowych. Opóźnienia te przekładały się na przekraczanie założonych terminów wdrożeń pierwszych egzemplarzy sprzętu wojskowego dla Sił Zbrojnych. Na etapie odbioru sprzętu negatywne wyniki badań lub testów wydłużały proces zakończenia zadań. Niektórzy wykonawcy, pomimo podpisania umów, nie byli w stanie, w terminach określonych przez zamawiającego, opracować wyrobu lub wyprodukować sprzętu i przedstawić go do badań oraz odbioru technicznego. W stosownych dokumentach sprawozdawczych z realizacji Planu Zakupów Środków Materiałowych (np. za I półrocze 2018 r.) wskazano natomiast, że ówczesny potencjał krajowego przemysłu obronnego nie zapewniał możliwości pełnej realizacji zakupów środków bojowych ujmowanych w Centralnych Planach Rzeczowych. Miało to negatywny wpływ na zabezpieczenie procesów szkolenia wojsk oraz odtwarzania zapasów wojennych środków bojowych, a także ograniczało możliwości pełnego wykorzystania przydzielonych na ten cel środków budżetowych.
- Uwagi MON odnośnie do realizacji tych planów w 2020 r. pozwalają na stwierdzenie, że opinie wyrażone w trakcie kontroli 2018 częściowo zachowały aktualność. W Informacji o realizacji budżetu MON w 2020 r. napisano m.in., że realizacja prac rozwojowych, pomimo priorytetowego charakteru, nadal napotyka na opóźnienia i problemy. Z zaplanowanych w 2020 r. 31 prac rozwojowych odnotowano realizację finansową zaledwie 10, głównie wskutek problemów wykonawców z wywiązywaniem się ze zobowiązań wynikających z zawartych umów, w tym długotrwałego cyklu produkcyjnego. W dokumencie tym nie wskazano wprawdzie, których wykonawców dotyczą te przyczyny (z GK PGZ czy spoza Grupy), jednakże szczegółowe ustalenia niniejszej kontroli, potwierdzają zarówno powyższą konkluzję, jak i kolejną, wskazującą jako przyczynę m.in. dokonywanie zmian w dokumentacji technicznej (wymagań dla przedmiotu zamówienia).
- Generalnym wnioskiem z realizacji PZŚM było potwierdzenie, że zabezpieczone zostało wykonanie priorytetowych zadań SZ RP, w tym proces szkolenia z udziałem jednostek sojusznicych armii oraz kontynuacja odtwarzania normatywnych zapasów. Jednakże podkreślono też, że ograniczone były możliwości polskiego przemysłu obronnego w zakresie dostaw środków bojowych oraz umundurowania polowego (terminowość, ilość i jakość produktów). Zidentyfikowane przyczyny, poza pandemią, to m.in. problemy techniczne i technologiczne producentów (np. trudności w pozyskaniu surowców i negatywne wyniki badań zdawczo-odbiorczych).

5.2.2. Innowacyjność spółek GK PGZ**Nieudane próby
biznesowe**

Jednym z problemów GK PGZ w zakresie innowacyjności były nieudane próby biznesowego zaangażowania się w sektory nowoczesnych technologii. W okresie objętym kontrolą co najmniej cztery takie przedsięwzięcia zakończone zostały niepowodzeniem.

- Celem powołanej w styczniu 2014 r. przez jedną ze spółek Grupy (przy udziale wspólnika zewnętrznego) spółki celowej Glucotronic sp. z o.o. było komercyjne wykorzystanie patentów dotyczących ciągłego, bezinwazyjnego pomiaru stężenia glukozy we krwi człowieka. Dla tego przedsięwzięcia nie pozyskano jednak inwestorów, co przy braku zainteresowania dokapitalizowaniem ze strony wspólników, spowodowało wygenerowanie w 2017 r. straty netto w wysokości prawie 1,4 mln zł, pomimo otrzymania od wspólnika z GK PGZ pożyczki w wysokości ponad 6,6 mln zł. Konsekwencją był wniosek zarządu spółki (z sierpnia 2018 r.) o jej rozwiązanie. W dniu 24 września 2019 r. spółka została wykreślona z KRS.
- Spółka Nano Carbon sp. z o.o. założona została przez Agencję Rozwoju Przemysłu SA w styczniu 2012 r. w celu opracowania technologii przemysłowego wytwarzania produktów z wykorzystaniem grafenu w różnych postaciach. Od czerwca 2014 r. Nano Carbon sp. z o.o. wchodziła w skład GK PGZ. W tym samym roku spółka miała być dokapitalizowana przez wspólników (ARP oraz KGHM III Fundusz Inwestycyjny Zamknięty Aktywów Niepublicznych) kwotą 14 mln zł, po uprzednim spełnieniu ustalonych celów biznesowych. Cele te nie zostały osiągnięte, lecz spółka została dokapitalizowana i to kwotą dwukrotnie większą od zakładanej, tj. 28 mln zł. Środki te przeznaczone zostały m.in. na zakup wysokospecjalistycznej aparatury, która ostatecznie nie była wykorzystywana, gdyż nie powstała technologia wytwarzania grafenu umożliwiająca rozpoczęcie przemysłowej produkcji na tych urządzeniach. W konsekwencji spółka odnotowywała ujemne wyniki finansowe i w dniu 20 grudnia 2019 r. wspólnicy zdecydowali o jej rozwiązaniu i postawieniu w stan likwidacji (niezakończony do czasu zakończenia kontroli NIK w lipcu 2021 r.)
- Spółka QBiTT sp z o.o. utworzona została we wrześniu 2017 r. przez PGZ SA i firmę Exatel SA (jednoosobowa spółka Skarbu Państwa). Od października 2018 r. całość udziałów miało PGZ SA. Celem spółki miała być obsługa zamówień MON na produkty z domeny cybertechnologii⁴⁴. Jej działalność miała opierać się na świadczeniu usług IT na rzecz spółek z GK PGZ oraz na realizacji projektów w zakresie B+R na rzecz Sił Zbrojnych. Zarówno ówczesnie, jak i obecnie (wg stanu na lipiec 2021 r.), w GK PGZ nie było i ma innego podmiotu o takiej specjalności. Zmiany Zarządu PGZ SA utrudniały nowej spółce zdobywanie zaufania klientów i promowanie usług wewnątrz Grupy. PGZ SA nie wyrażała zgody na zostanie partnerem QBiTT w ramach realizacji

⁴⁴ W szczególności dotyczyło to m.in: symulacji pola walki; możliwości wykonywania testów istniejących produktów pod kątem podatności na ataki cybernetyczne; wytwarzania bezpiecznego oprogramowania oraz produktów i usług do realizacji zadań w cyberprzestrzeni; działań obronnych w obszarze IW (wojny informacyjnej) etc.

prac na rzecz spółek z GK PGZ ani projektów na zewnątrz. Spółki grupy wyrażały niechęć do „oddania kontroli nad IT jednostce centralnej”. QBiTT nie uzyskała, pomimo starań, dokapitalizowania ze strony PGZ SA (otrzymała tylko pożyczki). W konsekwencji QBiTT sp z o.o. nie mogła formalnie stać się członkiem konsorcjów, które miały realizować projekty MON, ponieważ nie była wystarczająco silna kapitałowo aby zbudować unikatowe kompetencje. Okoliczności te spowodowały nierealność założenia, że zwrot kapitału i osiągnięcie zyskowości nastąpi po 24 miesiącach od rozpoczęcia działalności spółki. W 2018 r. QBiTT nie zawarła żadnego kontraktu i faktycznie nie prowadziła działalności operacyjnej. Negocjowany kontrakt z ówczesnym Narodowym Centrum Kryptologii⁴⁵ (na dostawę systemu łączności satelitarnej MILSTAR), nie doszedł do skutku, gdyż do realizacji tego projektu potrzebny był partner poręczający za wykonanie kontaktu. Wobec trudności z jego znalezieniem, NCK zrezygnowało z podjęcia współpracy. Kluczowymi czynnikami ograniczającymi rozwój spółki były: brak dokapitalizowania; ograniczona dynamika budowy nowych usług z powodu braku środków na zatrudnienie nowych pracowników oraz brak zleceń na realizację Strategii CT/IT. Z tych przyczyn niemożliwe stało się zbudowanie w GK PGZ konkurencyjnego podmiotu działającego w obszarze cyberbezpieczeństwa, zdolnego wraz z MON do stworzenia silnych kompetencji, które docelowo mogłyby zabezpieczać potrzeby jednostek państwowych. W konsekwencji Zarząd PGZ SA podjął decyzję o połączeniu spółki QBiTT sp z o.o. z PGZ SA. Przejęcie zasobów, w tym kluczowych pracowników, nastąpiło w dniu 27 stycznia 2021 r.

- W lutym 2018 r. zarząd jednej ze spółek Grupy podpisał umowę na dostawę ponad 1,2 tys. terminali do gier elektronicznych w salonach gier oraz centralnego systemu teleinformatycznego do zarządzania tymi terminalami. Spółka przed podpisaniem umowy na wykonanie systemu i dostarczenie terminali realizowała tylko prace na rzecz MON i nie posiadała kadry niezbędnej do realizacji umowy. Nie była więc w stanie wykonać zobowiązań w ustalonych terminach, co doprowadziło do zawarcia z zamawiającym ugody z dnia 24 września 2019 r. Według ustaleń audytu wewnętrznego PGZ SA do dnia 30 czerwca 2020 r. cały projekt zakończył się stratą w wysokości ponad 18 mln zł.

W dniu 20 sierpnia 2019 r. Zarząd PGZ SA zatwierdził Politykę Innowacyjności wraz dokumentami towarzyszącymi. Celem tych regulacji było wprowadzenie w GK PGZ jednolitych zasad prowadzenia prac badawczo-rozwojowych, obejmujących zarządzanie pomysłami (innowacjami), wiedzą, programami i projektami B+R.

W październiku 2020 r. wdrożono narzędzie informatyczne pn. Platforma Wymiany Kompetencji Technologicznych (PWKT), przewidziane w Strategii 2019–2023. Na Platformie umieszczono m.in. bazę informacji o maszynach i urządzeniach wykorzystywanych przez spółki Grupy, a także o produktach

Polityka innowacyjności

⁴⁵ Obecnie Narodowe Centrum Bezpieczeństwa Cyberprzestrzeni.

Nakłady na działalność innowacyjną i jej efekty ekonomiczne

oraz usługach technicznych i serwisowych. Istotną rolą Platformy było przeciwdziałanie nieuzasadnionemu angażowaniu do projektów rozwojowych spółek spoza Grupy PGZ.

W latach 2018–2020 łączne nakłady spółek GK PGZ na działalność innowacyjną, liczone według metodologii stosowanej w sprawozdawczości GUS (PNT-02) wyniosły [...] ⁴⁶. Efekty ekonomiczne tej działalności (sprzedaż wyrobów nowych lub ulepszonych) wyniosły łącznie [...] ⁴⁷. Zarysował się trend rosnący – przychody rok do roku w 2019 r. wzrosły o 18,3%, a w 2020 r. o 2,2%. Ze względu na krótki okres objęty kontrolą nie można jednak stwierdzić czy tendencja ta nabierze cech trwałości. Systematycznie rosła liczba posiadanych przez spółki GK PGZ praw wyłącznych na przedmioty własności przemysłowej – w 2018 r. było ich [...] ⁴⁸, w 2019 r. [...] ⁴⁹, a 2020 r. [...] ⁵⁰. Zmniejszyła się jednak liczba zgłoszeń o uzyskanie nowych praw z [...] ⁵¹ w 2018 r. do [...] ⁵² w 2020 r.

NIK zwraca uwagę, że w latach 2018–2020 przychody ze sprzedaży wyrobów nowych lub ulepszonych na eksport wyniosły tylko [...] ⁵³, co stanowiło 2,9% łącznych przychodów ze sprzedaży wyrobów innowacyjnych (1,4% w 2018 r., 2,9% w 2019 r. i 4,2% w 2020 r.). Wskazuje to (w wymiarze całej GK PGZ) na znaczne zawężenie kierunków przeznaczenia efektów tych prac do podstawowego odbiorcy jakim są jednostki Sił Zbrojnych RP. Bez zmiany tego podejścia osiągnięcie postulowanego w Strategii 2019–2023 eksportu na poziomie 2,3 mld zł może być nierealne – nie tylko w 2022 r. ale także w latach późniejszych (eksport w 2020 r. miał wartość 709 mln zł).

Zaangażowanie spółek Grupy w działalność innowacyjną

Działalność innowacyjna w spółkach Grupy skoncentrowana była głównie na pracach kwalifikowanych jako badawczo-rozwojowe ⁵⁴. W realizacji projektów B+R uczestniczyły 32 spółki z GK PGZ. Poniosły one nakłady na prace B+R w wysokości [...] ⁵⁵, co stanowiło 67,0% łącznych nakładów na działalność innowacyjną w Grupie.

Działalność ta finansowana była głównie ze środków własnych – 55,1%, a środki obce stanowiły 44,9%.

⁴⁶ PGZ SA zastrzegła informację o wysokości tej kwoty jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

⁴⁷ PGZ SA zastrzegła informację o wysokości tej kwoty jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

⁴⁸ PGZ SA zastrzegła informację o wysokości tej liczby jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

⁴⁹ PGZ SA zastrzegła informację o wysokości tej liczby jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

⁵⁰ PGZ SA zastrzegła informację o wysokości tej liczby jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

⁵¹ PGZ SA zastrzegła informację o wysokości tej liczby jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

⁵² PGZ SA zastrzegła informację o wysokości tej liczby jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

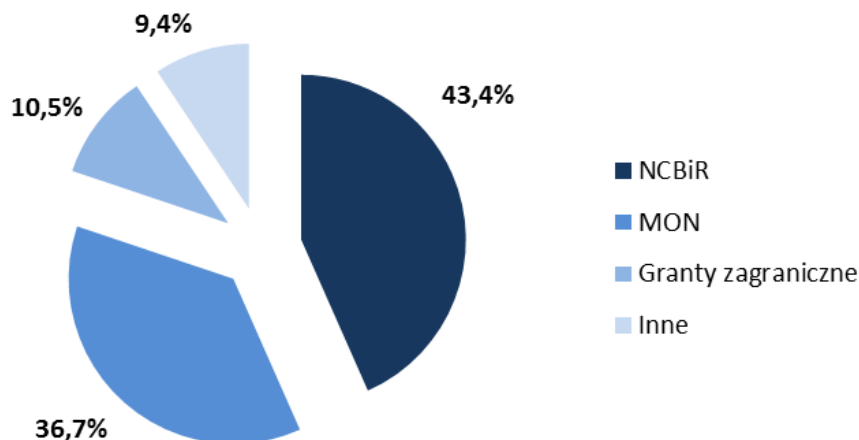
⁵³ PGZ SA zastrzegła informację o wysokości tej kwoty jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

⁵⁴ Prace o takim charakterze występują również w ramach zawieranych przez MON umów na dostawy, realizowanych w formule zakup z dostosowaniem, modernizacją lub modyfikacją. Użyte w niniejszej Informacji określenie prac B+R może nie odpowiadać ściśle definicji tych prac.

⁵⁵ PGZ SA zastrzegła informację o wysokości tej kwoty jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

Wykres nr 13

Struktura finansowania prac B+R ze źródeł obcych w latach 2018–2020



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Granty zagraniczne pochodziły z Europejskiej Agencji Obrony, Europejskiej Agencji Kosmicznej lub z programu Horyzont 2020, a źródła inne to m. in. Polskie Centrum Akredytacji, Akademia Marynarki Wojennej oraz Fundacja na rzecz Nauki Polskiej.

NIK zwraca uwagę, na silną koncentrację działalności badawczo-rozwojowej Grupy w relatywnie nielicznej grupie 10 spółek, które w latach 2018–2020 realizowały przeważającą część prac B+R oraz dysponowały zdecydowaną większością praw własności przemysłowej. W odniesieniu np. do 2020 r. pięć podmiotów tej grupy realizowało bez mała połowę wszystkich prac B+R i także pięć było w posiadaniu [...] ⁵⁶ spośród wszystkich [...] ⁵⁷ praw własności przemysłowej. Wskazuje to na niską zdolność większości spółek – z różnych przyczyn – do wypracowywania nowych kompetencji w celu późniejszego ich wykorzystania w produkcji zbrojeniowej lub do zdywersyfikowania produkcji np. w kierunku rynków cywilnych, co było jednym z założeń kolejnych strategii GK PGZ.

Demotywująco na podejście spółek do podejmowania prac B+R z własnej inicjatywy był brak zainteresowania odbiorcy wynikami tych prac. Charakterystyczny w tym zakresie przykład stwierdzono w jednej ze spółek objętych szczegółową kontrolą NIK.

- W latach 2018–2020 spółka ta realizowała dwa projekty. Jeden z nich zamknięto z powodu braku zainteresowania ze strony MON. Drugi projekt zakończony został przeprowadzeniem badań z wynikiem pozytywnym w Wojskowym Instytucie Technicznym Uzbrojenia. Produkt uzyskał w 2017 r. nagrodę na jednej z imprez targowych uzbrojenia. Od 2018 r. spółka bezskutecznie zabiegała o wprowadzenie wyrobu do stosowania w SZ RP, proponując nawet przekazanie go jako darowiznę, lecz okazało się to niemożliwe ze względów proceduralnych.

Podstawowym problem w działalności B+R spółek GK PGZ jest przewlekłość ich realizacji.

Koncentracja działalności innowacyjnej w nielicznych spółkach

Przewlekłość realizacji prac badawczo-rozwojowych

⁵⁶ PGZ SA zastrzegła informację o wysokości tej liczby jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

⁵⁷ PGZ SA zastrzegła informację o wysokości tej liczby jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

Na przekazanej do NIK przez Departament Innowacji MON liście 36 prac B+R (w tym pięciu międzynarodowych) realizowanych przez spółki Grupy w okresie objętym kontrolą, aż 23 projekty były opóźnione w stosunku do pierwotnych terminów wynikających z umów. Były to wyłącznie projekty „krajowe”, gdyż międzynarodowe ukończono w umówionych terminach.

Przykłady

Projekt „**Dywizjonowy moduł ogniowy 155 mm armatohaubic samobieżnych**” realizowany na podstawie umowy z 28 grudnia 2011 r. miał zakończyć się w grudniu 2015 r., a następnie – po aneksach – 27 marca 2021 r. W maju 2021 r. w trakcie przygotowania był kolejny aneks wydłużający czas realizacji projektu, przy czym była ona uzależniona od przygotowania przez wykonawcę nowego prototypu.

Projekt „**Mobilne laboratorium do badania systemów sygnalizacji skażeń**” – pierwotny termin wynikający z umowy z dnia 22 kwietnia 2013 r. upłynął w kwietniu 2015 r., a aktualny termin przewidywany to wrzesień 2023 r.

Projekt „**Poligon walki elektronicznej – wsparcie procesu szkolenia załóg statków powietrznych i systemów OPL Sił Powietrznych**” uruchomiony w grudniu 2012 r. pierwotnie miał zakończyć się w grudniu 2015 r., a przewiduje się ukończenie we wrześniu 2022 r.

Zdaniem NIK nabierająca cech systemowych niezdolność spółek Grupy do terminowego kończenia innowacyjnych projektów stwarza bardzo poważne ryzyko, że finalne efekty, nawet jeśli w założeniach miały mieć potencjał nowości w skali międzynarodowej, to potencjału tego zostaną pozbawione. Upływ czasu w warunkach stałego szybkiego, postępu technologicznego na świecie może spowodować, że powstałe produkty lub technologie staną się wyłącznie innowacjami w skali przedsiębiorstwa. Przyczyny przewlekłości prac B+R (czy szerzej realizacji projektów rozwojowych z elementami innowacyjności) były złożone i leżały zarówno po stronie zamawiającego, jak i wykonawcy. Oprócz zakłóceń wynikających z pandemii należały do nich m.in:

- błędne określanie szacunkowego czasu niezbędnego na wykonanie pracy, zwłaszcza w projektach nowatorskich lub zaawansowanych technologicznie;
- dokonywanie przez zamawiającego weryfikacji (zmian) założeń taktyczno-technicznych w trakcie realizacji projektu;
- wadliwy sposób zarządzania i nadzoru wykonawców nad realizacją projektów;
- negatywne wyniki badań etapowych, powodujące konieczność weryfikacji prototypu i powtórzenia badań;
- trudności w pozyskaniu niezbędnych elementów lub podzespołów z importu.

Przewlekłość realizacji
prac badawczo-
rozwojowych –
przykłady

Przyczyny te były wyraźnie dostrzegalne w przebiegu zbadanych przez NIK sześciu projektów rozwojowych, w tym czterech spośród 16 kluczowych, określonych w Strategii 2019–2023 jako projekty z tzw. „dużym potencjałem eksportowym”.

- Projekt ORLIK, na zlecenie IU MON, od dnia 30 listopada 2018 r. realizuje konsorcjum spółek Grupy z PGZ SA jako liderem. Przedmiotem projektu jest dostawa ośmiu zestawów Bezzałogowych Statków Powietrznych (BSP) wraz z ich dostosowaniem. Do czasu zakończenia kontroli NIK w lipcu 2021 r. w przebiegu realizacji projektu zaistniały okoliczności wskazujące na konieczność przedłużenia pierwotnego terminu zakończenia dostaw, wyznaczonego na rok 2023⁵⁸.
- Projekt Nowego Bojowego Pływającego Wozu Piechoty BORSUK (NBPWP) realizowany był na podstawie umowy zawartej pomiędzy konsorcjum spółek PGZ SA a NCBiR w dniu 24 października 2014 r. Celem głównym projektu (pierwotnym) było opracowanie i przygotowanie dokumentacji do jego seryjnej produkcji. W umowie założono realizację projektu do dnia 23 października 2019 r. NBPWP ma zastąpić aktualnie wykorzystywany bojowy wóz pływający, tzw. BWP-1. Według stanu na dzień 31 maja 2021 r. termin zakończenia projektu uległ przesunięciu o ponad cztery lata, do dnia 23 grudnia 2023 r., m.in. wskutek konieczności dostosowywania projektu do zmieniających wymagań zamawiającego.
- Elementem polonizacji Programu Obrony Powietrznej i Przeciwrakietowej Średniego Zasięgu WISŁA był projekt realizowany przez spółki zależne PGZ SA, w ramach dwóch oddzielnych umów, tj.:
 - umowy na dostawę podwozi specjalistycznych;
 - umów o charakterze B+R na opracowanie prototypu dwóch radarów.Dostawa podwozi specjalistycznych objęta była umową z IU MON z 2019 r., przewidującą jej realizację do 2023 r. W przebiegu realizacji tego projektu występują trudności, które skutkują opóźnieniami w zakończeniu poszczególnych etapów projektu⁵⁹. Radary (dwa typy) powstają w ramach dwóch oddzielnych umów na projekty rozwojowe, zawartych w dniu 18 grudnia 2012 r. Zmawiający, tj. IU MON zakładał, że wersje produkcyjne radarów zostaną zastosowane w ukończeniu systemów WISŁA, a także systemów NAREW. Prototypy radarów miały powstać grudnia 2016 r. Według stanu na dzień 9 lipca 2021 r. zakończenie projektów miało nastąpić w dniach 30 listopada i 18 grudnia 2021 r.
- Projekt Zintegrowanego Indywidualnego Systemu Walki TYTAN realizowany był na podstawie umowy zawartej w dniu 26 czerwca 2014 r. pomiędzy IU MON i konsorcjum 13 podmiotów przemysłowych i jednostek badawczych. Przedmiotem umowy była dostawa zaawansowanych indywidualnych systemów walki, opracowanych w ramach pracy rozwojowej. Powstała w ramach projektu dokumentacja dotyczyła zintegrowanego systemu oraz 24 elementów i grup elementów składowych wraz z niezbędnym osprzętem, a ponadto oprogramowania do zarządzania walką i modułów kryptograficznych zapewniających cyberbezpieczeństwo systemu. Umowę podzielono na trzy etapy. Pierwotny termin zakończenia to 30 października 2017 r.

⁵⁸ PGZ SA zastrzegła informację o przebiegu realizacji projektu jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

⁵⁹ PGZ SA zastrzegła szczegółową informację o przebiegu realizacji projektu jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

W trakcie realizacji projektu okazało się, że część wymagań stawianych elementom z grupy umundurowania i wyekwipowania jest technicznie nieosiągalna. Konieczne stało się ich zweryfikowanie. Niezależnie od elementów umundurowania trudności z osiągnięciem zdefiniowanych wymagań technicznych pojawiły się w pracach nad granatami ręcznymi oraz amunicją granatnikową. Ponadto w Służbie Kontrwywiadu Wojskowego trwał proces certyfikacji modułów kryptograficznych. Dopiero po rozwiązaniu powyższych problemów możliwe będzie ustalenie nowego harmonogramu realizacji.

- Program/projekt RATOWNIK realizowany był na podstawie umowy zawartej w dniu 27 grudnia 2017 r. pomiędzy IU MON a PGZ SA, jako konsorcjum spółek z GK PGZ oraz spoza tej grupy. Głównym celem projektu była budowa okrętu ze specjalistycznym wyposażeniem, umożliwiającym udzielanie pomocy i ratowanie załóg uszkodzonych okrętów podwodnych; prowadzenie prac podwodnych na różnych głębokościach, w tym z możliwością prowadzenia nurkowań saturowanych; poszukiwania i wydobywanie zatopionej techniki wojskowej; gaszenie pożarów jednostek pływających oraz wykonywanie zabiegów dezaktywacji i dezynfekcji w przypadku użycia broni masowego rażenia. Termin dostawy ustalono na 30 listopada 2022 r. W celu realizacji kontraktu zawarte zostały umowy na opracowanie projektu wykonawczego z dwoma podmiotami spoza GK PGZ. W latach 2018–2020 (do 31 maja) umowa pomiędzy IU MON a konsorcjum była trzykrotnie aneksowana.

W dniu 23 kwietnia 2020 r. Inspektorat odstąpił od umowy ze względu na przekroczenie zawartego w umowie dwuletniego terminu na przeprowadzenie oceny i zatwierdzenie projektu wykonawczego. Wypowiedzenie, zgodnie z umową, nastąpiło w okresie 120 dni od daty, kiedy projekt miał zostać zatwierdzony (27 grudnia 2019 r.). W uzasadnieniu IU wskazał, że zatwierdzenie Projektu Wykonawczego nie było możliwe, gdyż dokumenty do niego załączone zawierały błędy i nie odpowiadały wymogom umowy, a proces przekazywania projektu wykonawczego następował częściami i był długotrwały.

Inspektorat nałożył na PGZ SA karę umowną w wysokości 8153,9 tys. zł. Według stanu z dnia 9 lipca 2021 r. (zakończenie kontroli NIK) sprawa została skierowana na drogę sądową.

- Opóźniona o 36 miesięcy była realizacja przez jedną ze skontrolowanych spółek dwóch projektów, finansowanych w ramach dokapitalizowania ze środków przekazanych przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa na podstawie umowy z 2014 r. Zgodnie z pierwotnym harmonogramem, zakończenie realizacji przedsięwzięć powinno nastąpić do 31 grudnia 2017 r., a faktycznie ukończono je 31 grudnia 2020 r.

W tej samej spółce opóźniona była realizacja innego projektu – tym razem w ramach dokapitalizowania przez PGZ SA. Powinien on zostać zakończony do grudnia 2022 r. Ze sprawozdań z realizacji projektu wynikało, że zadanie było realizowane niezgodnie z przyjętym harmonogramem. Według stanu na 31 grudnia 2020 r. spółka z kwoty planowanych wydatków, liczonych od początku realizacji projektu,

w wysokości 106 470 tys. zł wydatkowała 6937,3 tys. zł (niecałe 7%). Na przykład – w części I projektu nie wydatkowano żadnych środków z kwoty 42 198 tys. zł zaplanowanych m.in. na budowę linii produkcyjnych, zwiększenie zdolności produkcyjnych czy budowę specjalistycznych magazynów. W części II projektu – nie wydano nic z 17 582 tys. zł zaplanowanych m.in. na wybudowanie hal produkcyjnych. Opóźnienia tłumaczono podjęciem działań związanych z przygotowaniem dokumentacji przetargowej w formule Zaprojektuj i Wybuduj oraz wydłużonym procesem wyboru dostawców maszyn i urządzeń.

Kontrola przebiegu realizacji tego projektu przeprowadzona przez PGZ wykazała ryzyko niewykonania zaplanowanych przedsięwzięć w terminach określonych w biznesplanie oraz ryzyko przekroczenia zaplanowanego budżetu. Jako przyczyny wskazano niewykonanie etapów przygotowawczych i realizacyjnych oraz niski poziom wydatkowania środków. Spółka nie wywiązała się z obowiązku przesłania do PGZ założeń i uzasadnienia do wniosku do Skarbu Państwa o wyrażenie zgody na zmianę biznesplanu ani nie sporządziła szczegółowych harmonogramów realizacji projektu. Stwierdzono m.in. naruszenia procedur w postępowaniach na zakup specjalistycznych maszyn.

Zdaniem przedstawiciela spółki przyczyną nieprawidłowości, poza pandemią, był brak rozstrzygnięcia postępowania w sprawie ustanowienia terenów zamkniętych pod inwestycję, obciążenie bieżącymi zadaniami technologów odpowiedzialnych za współdziałanie z zespołem projektu, wydłużony proces wyboru dostawców urządzeń i maszyn, konieczność przeprowadzenia bardzo dokładnych założeń, planów koncepcyjnych oraz wytworzenia skomplikowanej dokumentacji produkcyjnej stanowisk przy jednoczesnej realizacji zadań produkcyjnych przez kadrę zarządzającą produkcją Spółki, ograniczone zasoby ludzkie w dziale zakupów oraz ograniczona liczba firm realizujących projekty o podobnym charakterze. W ramach platformy zakupowej, z uwagi na niespełnienie przez potencjalnych wykonawców wymogów formalnych, unieważniono 31 z 69 otwartych postępowań. Problemem była zbyt duża liczba równocześnie prowadzonych postępowań zakupowych przy ograniczonych możliwościach personalnych, decyzja Walnego Zgromadzenia Akcjonariuszy o niewyrażeniu zgody na podpisanie umowy na jedną z kluczowych dostaw oraz unieważnienie przetargu na wybudowanie hali produkcyjnej z powodu przekroczenia kosztów o ponad 200%.

5.2.3. Poziom jakościowy produktów i usług spółek GK PGZ

W PGZ SA nie prowadzono monitoringu danych o wartości kontraktów, których realizacja w latach 2018–2020 została zaniechana w spółkach GK PGZ oraz o konsekwencjach finansowych z tego tytułu. Szacunkowe, zbiorcze dane w tym zakresie, odnoszące się do całej Grupy, zostały zastrzeżone przez PGZ SA jako tajemnica przedsiębiorstwa.

Z ustaleń kontroli jednostkowych wynika, że przyczyny zaniechań realizacji kontraktów – w punktu widzenia spółek – miały charakter zarówno obiektywny (niezawiniony), jak i subiektywny. Na przykład:

Kontrakty zaniechane

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- W jednej ze skontrolowanych spółek spośród 10 projektów o najwyższej wartości (od 1,9 mln zł do 67,1 mln zł) dwa zostały zaniechane, a termin realizacji sześciu dalszych został wydłużony od trzech do 71 miesięcy.
 - Jeden z tych projektów, dofinansowany przez NCBiR, w 2019 r. został zaniechany wskutek wycofania się MON, aczkolwiek miał być realizowany do 2024 r. Do czasu zakończenia jednostkowej kontroli NIK w czerwcu 2021 r. projekt nie został ostatecznie rozliczony, pomimo zdecydowanego i trafnego stanowiska spółki, że nie może ona ponosić jakichkolwiek konsekwencji finansowych, gdyż wycofanie się z realizacji projektu nie wynikało z przyczyn leżących po stronie wykonawcy. Nierozliczona kwota pozostająca na koncie spółki wynosi 13,4 mln zł, a uzyskane odsetki (do 31 marca 2021 r. – 1,7 mln zł).
 - Praktycznie identyczna sytuacja dotyczyła drugiego z zaniechanych projektów (przerwanie realizacji bez winy spółki, utrzymywanie się stanu nierozliczenia od 2020 r.). Spółka nie wydała 3,1 mln zł – środki pozostają na rachunku bankowym, odsetki uzyskane do 31 marca 2021 r. wynoszą 70,6 tys. zł.

Zidentyfikowane przez spółkę przyczyny opóźnień w realizacji projektów to kilkukrotne, wielomiesięczne przerwy w wykonywaniu zadań projektowych wskutek braku decyzji NCBiR o zatwierdzeniu składanych przez spółkę opracowań, opóźnienia w dostawach materiałów i usług kooperacyjnych, niedotrzymanie terminu realizacji umowy przez podwykonawcę w zakresie oprogramowania, co skutkowało odstąpieniem przez spółkę od umowy.

- W innej spółce nie zostały terminowo zrealizowane dwie umowy – na dostawę konkretnej liczby uzbrojenia oraz elementów środków bojowych. W konsekwencji nieterminowej realizacji tych umów spółka zapłaciła kary umowne w wysokości 21 417 tys. zł oraz 733,2 tys. zł. Narastające opóźnienia w realizacji projektu związanego z uzbrojeniem skutkowały wystawieniem przez Inspektorat Uzbrojenia not obciążeniowych na kwotę 37 831,8 tys. zł w związku z niedostarczeniem zaplanowanych na 2019 r. dostaw oraz naliczeniem kary umownej (na dzień 13 maja 2021 r.) w wysokości ponad 41 500 tys. zł, w związku z niewywiązaniem się przez spółkę z dostaw zaplanowanych na 2020 r.

Ta sama spółka, realizując trzy z 10 objętych badaniem umów wsparcia dla projektów badawczo-rozwojowych, pomimo zagrożenia nie podjęła działań w celu przedłużenia terminów wykonania tych projektów. Ich zrealizowanie bez zachowania umownych terminów rodzi ryzyko dochodzenia przez zamawiającego od spółki zwrotu wsparcia wraz z odsetkami i/lub zapłaty kar umownych.

Wyroby nieodebrane przez zamawiających

W okresie objętym kontrolą odnotowywano przypadki ostatecznego nieodebrania całości lub części zamówienia, niekiedy wskutek wad jakościowych produktu lub niewłaściwie sporządzonej dokumentacji. Część przyczyn leżała po stronie odbiorców. Zidentyfikowane przez PGZ SA przykłady to:

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- w 2018 r.
 - zamawiający odmówił odbioru pięciu kompletów skrzynek amunicyjnych ze względu na uszkodzenia mechaniczne, odkształcenia oraz nieestetyczne wykonanie,
 - niezgodność z wymaganiami w zakresie odporności balistycznej była przyczyną braku odbioru 6837 kompletów sprzętu (trzy partie);
- w 2019 r.
 - zamawiający nie odebrał 1188 sztuk środków bojowych (z zakontraktowanych 10 tys. szt.) z uwagi na niezgodność z umową w zakresie daty produkcji,
 - z powodu niepoprawnego działania jednego z elementów w kompletnym wyrobie nie doszło do odbioru partii środków bojowych,
 - nie odebrano 18 sztuk pojazdów ze względu na niezgodność oznaczeń wyposażenia pojazdów (nr. silnika, typ pojazdu) z dokumentacją oraz wady techniczne,
 - w umownym terminie 16 listopada 2019 r. jedna ze spółek nie zdołała przekazać zamówionego produktu odbiorcy zagranicznemu z uwagi na przedłużającą się likwidację zgłoszonych usterek;
- w 2020 r.
 - brak otwarcia akredytywy dokumentowej przez ostatecznego odbiorcę było przyczyną nieodebrania silników z jednej ze spółek Grupy.

W sześciu spośród 11 skontrolowanych spółek Grupy stwierdzono wprowadzie zgłoszenia reklamacji jakościowych przez odbiorców, lecz skala zastrzeżeń i ograniczone konsekwencje ich złożenia wskazują, że nie był to istotny, systemowy problem w działalności tych spółek.

Reklamacje jakościowe

Przykłady

W jednej ze spółek odbiorca zagraniczny zakwestionował partię środków bojowych dostarczonych w 2020 r. Reklamacja została uznana poprzez zobowiązanie do dostarczenia nowej partii wyrobu, wolnej od wad. Była to jedyna reklamacja tych wyrobów w okresie objętym kontrolą. Wartość zareklamowanej partii stanowiła 0,4% łącznych przychodów ze sprzedaży. W tej samej spółce zgłaszane były jakościowe zastrzeżenia wyrobów „cywilnych” – w 2020 r. zgłoszono 20 reklamacji, z których 17 uznano. Reklamacje uznane stanowiły 0,4% ilości dostarczonego asortymentu i 0,3% jego wartości.

W innej spółce w 2018 r. zagraniczny klient zakwestionował trzy detale spośród 198 zamówionych, z powodu niezachowania tolerancji wymiarowej. Detale zostały wymienione na wolne od wad. Z tej samej przyczyny odbiorcy zagraniczni zakwestionowali w 2019 r. dwie sztuki z partii 216 zamówionych wyrobów oraz 20 sztuk innych produktów spośród 3420 zamówionych. Dwie reklamacje zgłoszone przez jednostki SZ RP nie zostały uznane, m.in. ze względu na wykonanie kwestionowanych wyrobów zgodnie z dokumentacją oraz zużycie całej dostarczonej odbiorcy partii, co wykluczyło możliwość przeprowadzenia badań.

Bardziej skomplikowana sytuacja wystąpiła w spółce, której cechą charakterystyczną jest duży udział produkcji jednostkowej w asortymencie sprzedawanych wyrobów. Powodowało to, że wysoki był odsetek zakwestionowanych wyrobów (w poszczególnych latach do 0,25 do 1,0). Wyroby składały najczę-

ściej z kilku do kilkunastu tysięcy elementów, z których każdy mógł być zakwestionowany osobno, powodując konieczność jego wymiany w całej sprzedanej partii. Za końcową jakość wyrobów odpowiadała spółka, nawet gdy reklamacje dotyczyły podzespołów dostarczanych przez podwykonawców.

- Kary umowne** W latach 2018–2020 spółki GK PGZ zapłaciły [...] ⁶⁰ kary umowne w łącznej wysokości [...] ⁶¹. W grupie skontrolowanych 11 spółek kary umowne zapłaciło sześć firm, przy czym tylko jedna z tytułu nieprawidłowej jakości dostarczonego zamówienia w znikomej wysokości 4,9 tys. zł (20 ze 188 części zamiennych według zamawiającego nie było fabrycznie nowych lub nie pasowało do danego urządzenia). Pozostałe kary związane były z nieterminową realizacją umów.
- Postępowania sporne** Według danych PGZ SA w dniu 31 grudnia 2020 r. toczyło się [...] ⁶² postępowań spornych związanych z realizacją zamówień o łącznej wartości przedmiotu sporu w kwocie [...] ⁶³.

5.2.4. Eksport ze spółek GK PGZ

- Wartość i dynamika eksportu** Przyjęta w Strategii 2019–2023 wartość miernika realizacji celu nr 5 *przychody GK PGZ z eksportu produktów, towarów i materiałów (skonsolidowane) wykazane w strukturze przychodów GK PGZ za rok 2022 na poziomie 2,3 mld zł w stosunku do 650,0 mln zł osiągniętego w 2018 r.* – jest zdaniem NIK – bieżąco odległa od realnych możliwości eksportowych. Według Zarządu PGZ SA w lipcu 2021 r. trwały prace nad nową Skonsolidowaną Projekcją Finansową GK PGZ, w ramach której prognoza przychodów ze sprzedaży eksportowej w 2022 r. ma zostać zaktualizowana.

W latach 2018–2020 łączne przychody z eksportu spółek GK PGZ ⁶⁴ wyniosły 2 124 020,0 tys. zł (wzrost z 649 754,0 tys. zł w 2018 r. do 709 565,0 tys. zł w 2020 r., tj. o 17,7%) i były wyższe niż w latach 2015–2017 (1 721,0 mln zł). Jednocześnie jednak udział eksportu w łącznych przychodach ze sprzedaży w latach 2018–2020 (odpowiednio 11,7% w 2018 r., 12,9% w 2019 r. oraz 11% w 2020 r.) nieznacznie zmalał w stosunku do lat 2015–2017 (12,3% w 2015 r., 12,5% w 2016 r. oraz 14,2% w 2017 r.).

- Główne kierunki eksportu** Głównymi kierunkami eksportowymi były Stany Zjednoczone – 881 725,7 tys. zł, Luksemburg 276 099,5 tys. zł, Algieria 227 800,2 tys. zł, Niemcy 154 965,2 tys. zł oraz Bułgaria 132 330,3 tys. zł.

⁶⁰ PGZ SA zastrzegła informację o wysokości tej liczby jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

⁶¹ PGZ SA zastrzegła informację o wysokości tej kwoty jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

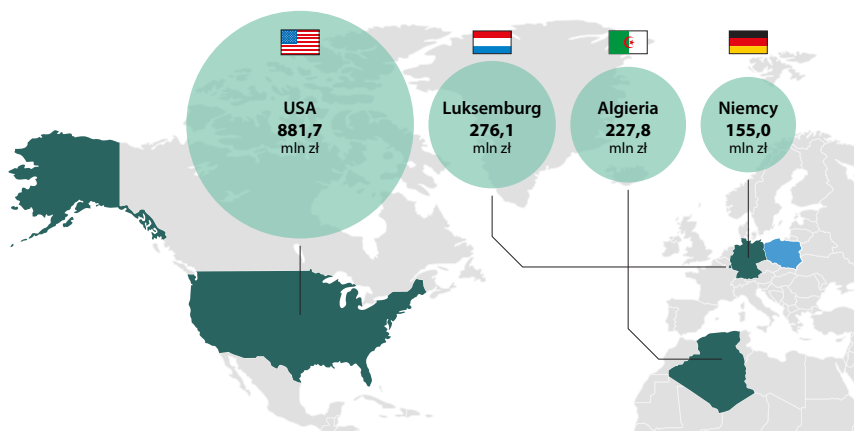
⁶² PGZ SA zastrzegła informację o wysokości tej liczby jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

⁶³ PGZ SA zastrzegła informację o wysokości tej kwoty jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

⁶⁴ Wartości eksportu – wg sprawozdań GUS F-01/II-01 sporządzonych przez spółki zależne. Wielkości te odbiegają częściowo od innych danych w tym zakresie, którymi dysponuje PGZ SA, ze względu na odmienną klasyfikację przez niektóre spółki części transakcji eksportowych, tj. tych, które realizowane są z udziałem krajowego pośrednika. Wartość eksportu po uwzględnieniu transakcji realizowanych przez pośredników krajowych wyniosła 2 254 846,2 tys. zł.

Wykres nr 14

Główne kierunki eksportu spółek GK PGZ w latach 2018–2020



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Z danych PGZ SA wynika, iż w dniu 31 grudnia 2020 r. spośród 13 kontraktów eksportowych spółek z GK PGZ – o najwyższej wartości jednostkowej (łącznie 439 269,13 tys. zł netto) – dwa zostały zrealizowane w całości, a 11 jest w trakcie realizacji. Żaden z kontraktów nie został zaniechany. Cztery kontrakty z tej grupy zostały zawarte z odbiorcami ze Stanów Zjednoczonych, trzy z Algierią, a pięć pozostałych (pojedynczych) z: Bułgarią, Zjednoczonymi Emiratami Arabskimi, Wietnamem, Ukrainą i Singapurem.

NIK zwraca uwagę, że podobnie jak w odniesieniu do innowacyjności, także eksport spółek GK PGZ SA skupiony był w relatywnie wąskim kręgu podmiotów.

Przyczyny braku lub niezadowalającego poziomu eksportu

- Wśród rzeczywistych eksporterów wymienianych w raportach MSZ za lata 2018 i 2019, w przywołanych już we wstępie do niniejszej Informacji, znajdowało się odpowiednio 18 i 15 firm skupionych w GK PGZ (spośród odpowiednio 88 oraz 69 wymienionych tam ogółem). W 2020 r. było 13 spółek GK PGZ wśród wymienionych w raporcie 95 firm.

W grupie 10 skontrolowanych spółek zależnych (poza Cenzin sp. z o.o.) w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą, jedna spółka w ogóle nie sprzedawała produktów za granicę, w dwóch innych – przychody z eksportu stanowiły znikomą część przychodów ogółem (np. w jednej z nich wyniósł w 2020 r. 32,5 tys. zł wobec 223,0 mln zł łącznych przychodów ze sprzedaży), w sześciu firmach udział ten wynosił od 5,1% do 13,2%, a tylko w jednej – 85,7%.

Wśród przyczyn braku eksportu lub subiektywnie odczuwanego niezadowolenia z jego poziomu przedstawiciele spółek wymieniali m.in.:

- konieczność realizacji umów na potrzeby Sił Zbrojnych RP, służb mundurowych oraz kooperacji przemysłowej w kraju, co ograniczało sprzedaż na innych rynkach, pomimo potencjału eksportowego;
- ograniczoną wydajność infrastruktury produkcyjnej oraz ograniczenia i opóźnienia w uzyskiwaniu komponentów do produkcji;
- ukierunkowanie „polityki asortymentowej” (profilu produkcji/usług) głównie na potrzeby Sił Zbrojnych RP.

PGZ SA nie dysponowała danymi o strukturze eksportu według segmentów („S” i „C”), gdyż w systemie raportowania nie stosowano rozgraniczenia pomiędzy segmentem militarnym i pozamilitarnym.

- NIK zwraca uwagę, iż do dnia 28 stycznia 2020 r. spółki z GK PGZ formalnie obowiązywała Strategia 2015–2030. Dokument ten wyznaczał cele dotyczące eksportu i jego struktury według segmentów. Oznaczało to, że PGZ SA powinna do tego czasu kontynuować przyjęty od 2017 r. system monitorowania wartości eksportu w podziale na segmenty „S” i „C” – analogicznie jak monitorowanie (od 2018 r.) danych o geograficznych kierunkach eksportu. W okresie obowiązywania Strategii 2015–2030 koncentrowano się na sprzedaży zagranicznej podstawowych produktów portfolio Grupy. W związku z powyższym eksport produktów cywilnych miał ograniczone znaczenie w skali Grupy i był prowadzony tylko przez niektóre spółki. Zdaniem Zarządu PGZ SA segment cywilny w Strategii 2015–2030 (ani w jej aktualizacji z 2016) nie był zarysowany jako odrębny element eksportu. Z uwagi na powyższe, nie było konieczności gromadzenia szczegółowych danych o cywilnej części eksportu.

NIK nie w pełni podziela te argumenty. W Strategii 2015–2030 wskazano np. jako jedno z kluczowych wyzwań *zbudowanie w krótkim czasie sprawnych zagranicznych struktur sprzedażowych dla wyrobów i usług 'S' i 'C'*, założono *opracowanie i wdrożenie strategii wejścia na rynki eksportowe*, przewidywano *przygotowanie produktów dla rozwoju rynku cywilnego (kraj, eksport) w oparciu o transfer nowoczesnych technologii i potrzeby rynku* oraz wyznaczono zadanie polegające na *aktywizacji spółek handlowych CENZIN i CENREX dla realizacji zadań handlowych w zakresie produktów i usług 'C'*.

Realizacja tych założeń, zdaniem NIK, nie była i nie jest możliwa bez gruntownej wiedzy o strukturze geograficznej i przedmiotowej eksportu wyrobów i usług cywilnych.

5.2.5. Wyniki ekonomiczne GK PGZ SA i spółek zależnych

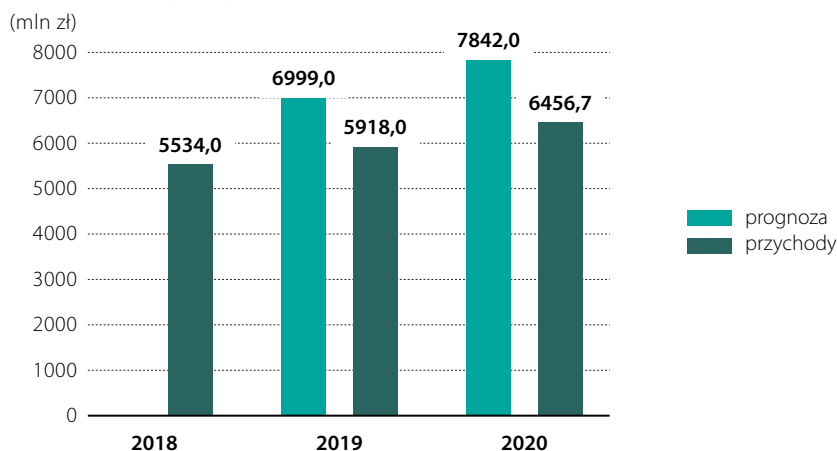
W latach 2018–2020 skonsolidowane przychody netto ze sprzedaży i zrównane z nimi w GK PGZ⁶⁵ wyniosły 17 908 783,0 tys. zł, z tego: 5 534 034,0 tys. zł w 2018 r., 5 918 076,0 tys. zł w 2019 r. i 6 456 673,0 tys. zł w 2020 r.

⁶⁵ Dane za 2018–2019 pochodzą ze skonsolidowanego sprawozdania finansowego za rok 2019 (rok 2018 to dane porównawcze z tego dokumentu), a dane za 2020 r. pochodzą ze skonsolidowanego sprawozdania finansowego za rok 2020 r. przed zatwierdzeniem przez Walne Zgromadzenie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wykres nr 15

Skonsolidowane przychody GK PGZ w latach 2018–2020 (mln zł)



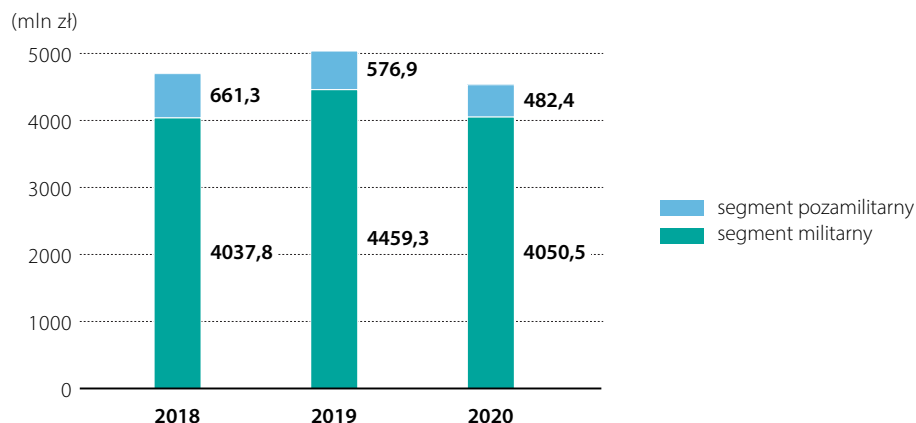
Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Przychody wykazywały więc tendencję rosnącą (2019/2018 – 106,9%, 2020/2019 – 109,1%), aczkolwiek kształtowały się poniżej założeń przyjętych w Strategii 2019–2023. Prognoza dla 2019 r. wynosiła 6 999 000,0 tys. zł, a dla 2020 r. 7 842 000,0 tys. zł.

Nieosiągnięcie prognozowanych na 2019 r. przychodów wynikało z opóźnienia w realizacji programów zbrojeniowych, na których oparta była konstrukcja projekcji finansowej, tj. m.in. przychodów z [...] ⁶⁶.

Wykres nr 16

Przychody GK PGZ według segmentów w latach 2018–2020 (mln zł)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

W strukturze przychodów ze sprzedaży umacniała się dominacja segmentu militarnego (produkcja na rzecz SZ RP). Przychody ze sprzedaży wyrobów i usług kwalifikowanych do tej kategorii stanowiły odpowiednio 73,0%, 75,3% oraz 62,7% łącznych skonsolidowanych przychodów ze sprzedaży GK PGZ.

Spadała natomiast wartość sprzedaży produkcji na rynek pozamilitarny i jej udział w łącznych przychodach z 11,9% w 2018 r. do 9,7% w 2019 r.

⁶⁶ Informacje te zostały zastrzeżone przez PGZ SA jako tajemnica przedsiębiorstwa.

i 7,5% w 2020 r. Tendencja ta była więc całkowicie odmienna od założonej w Strategii 2019–2023, w której przewidywano zwiększenie oferty i przychodów Grupy z krajowego rynku pozamilitarnego (cel strategiczny nr 7) do wysokości 1,0 mld zł w 2022 r. Zdaniem NIK osiągnięcie przez spółki Grupy założonego celu może być niewykonalne.

W Strategii 2019–2023 określono trzy segmenty krajowego rynku pozamilitarnego, tj.:

- segment służb mundurowych,
- przedsiębiorstw strategicznych i samorządu terytorialnego,
- klienta detalicznego.

W ramach tych segmentów produkcja i usługi miały być skoncentrowane głównie na: modernizacji infrastruktury, sprzętu i wyposażenia (segment służb mundurowych), produktach dla sektora transportu publicznego, w tym kolejowego (segment przedsiębiorstw strategicznych oraz samorządu terytorialnego) oraz broni osobistej i paramilitarnym wyposażeniu osobistym (segment klienta detalicznego).

PGZ SA i spółki zależne podejmowały działania w celu zwiększenia przychodów ze sprzedaży w segmencie pozamilitarnym, jednakże przedstawione powyżej skwantyfikowane wyniki ekonomiczne wskazują, że działania te nie były skuteczne. Między innymi:

- promowano produkty GK PGZ na targach dla policji i innych służb mundurowych np. „Europoltech 2019”, na Międzynarodowym Salonie Przemysłu Obronnego w Kielcach (w latach 2018–2020), na Targach Ochrony Granic „Granice” w Lublinie (w latach 2018–2019); targach „Więziennictwo” w Lublinie (2019 r.); organizowano promocję sprzedaży produktów w siedzibach spółek np. w Zakładach Mechanicznych „Tarnów” SA dla służb mundurowych (2018 r.), w PCO SA dla Straży Granicznej, Policji i Służby Ochrony Państwa; PGZ SA monitorowała postępowania związane z rynkiem służb mundurowych oraz opracowywała katalogi promocyjne.

W latach 2018–2020 łączne koszty spółek PGZ SA wyniosły 18 876 784,0 tys. zł, w tym w 2018 r. 5 596 752,0 tys. zł; 6 744 584,0 tys. zł w 2019 r. i 6 635 448,0 tys. zł w 2020 r. Dynamika przyrostu kosztów w latach 2019/2018 była dodatnia (120,5%), a w okresie 2020/2019 – ujemna (spadek o 3,1%).

W okresie objętym kontrolą podstawowe skonsolidowane wyniki finansowe GK PGZ SA wskazywały na stabilną sytuację ekonomiczną Grupy, aczkolwiek niektóre wyniki i wskaźniki kształtowały się poniżej oczekiwań (prognoz) wyrażonych w Strategii 2019–2023. Inne zaś przekraczały założenia.

- Skonsolidowane wyniki finansowe ze sprzedaży w GK PGZ w latach 2018–2020 były dodatnie. Zysk ze sprzedaży w 2018 r. wyniósł 323 615,0 tys. zł, w 2019 r. wzrósł do 456 501,0 tys. zł (o 41,1%), a w 2020 r. spadł do 426 745,0 tys. zł (o 6,5% rok do roku). W Strategii 2019–2023 prognozowano zyski ze sprzedaży w 2022 r. w kwocie 688 000,0 tys. zł, a w 2023 r. – 741 000,0 tys. zł. Zdaniem NIK prognozy te, w świetle dotychczasowych wielkości bilansowych, mogą być trud-

ne do osiągnięcia. Wymagałyby bowiem znaczącego wzrostu wolumenu wysokorentowej sprzedaży lub bardzo istotnej redukcji kosztów, trudnej do osiągnięcia w warunkach presji inflacyjnej.

- Dodatkowo były skonsolidowane wyniki finansowe z działalności operacyjnej. Wyniosły one odpowiednio 160 547,0 tys. zł, 305 607,0 tys. zł oraz 312 046,0 tys. zł. W Strategii 2019–2023 prognozowano osiągnięcie w 2022 r. zysku z działalności operacyjnej w wysokości 695 000,0 tys. zł, a w następnym roku jego wzrost o 7,6%, tj. do 748 000,0 tys. zł. Także te wielkości – zdaniem NIK – mogą być trudne do osiągnięcia.
- Skonsolidowany wynik finansowy netto spadł z zysku 37 359,0 tys. zł (w 2018 r.) do straty w wysokości 611 233,0 tys. zł w roku 2019. W 2020 r. odnotowano ponownie zysk w kwocie 191 316,0 tys. zł. W Strategii 2019–2023 założono nieprzerwanie dodatnie skonsolidowane wyniki finansowe netto w: 2019 r. – 76 000,0 tys. zł, a w 2020 r. 168 000,0 tys. zł. W dokumencie prognozowano także, iż w 2022 r. wynik finansowy netto wyniesie 288 000,0 tys. zł a w 2023 r. osiągnie poziom 306 000,0 tys. zł. Podstawową przyczyną załamania się skonsolidowanego wyniku finansowego netto GK PGZ w 2019 r. był znaczący wzrost kosztów finansowych z 67 974,9 tys. zł do 806 901 tys. zł – głównie wskutek aktualizacji wartości inwestycji finansowych (odpis 595 695,7 tys. zł), w tym zwłaszcza wartości posiadanych przez PGZ SA certyfikatów inwestycyjnych MARS FIZ (odpis 559 709,6 tys. zł). Według Zarządu PGZ SA będzie to prawdopodobnie trwała utrata wartości.
- Wynik EBIDTA, czyli wynik na działalności operacyjnej po odliczeniu amortyzacji jako kosztu, który nie stanowi wydatku, w całym okresie lat 2018–2020 był dodatni i wynosił: 517 079,0 tys. zł, 669 766,0 tys. zł oraz 69 794,0 tys. zł. Marża EBIDTA⁶⁷ w okresie objętym kontrolą była dodatnia (9% w 2018 r. oraz 11% w latach 2019–2020 i zbliżała się do wielkości założonych w Strategii (11,9% w 2022 r. i 12,03% w 2023 r.).
- Rentowność sprzedaży⁶⁸ (liczona dla całej GK PGZ) kształtowała się powyżej oczekiwań – w latach 2018–2020 wynosiła odpowiednio 6%, 8% i 7%, podczas gdy w Strategii założono, że w 2022 r. wyniesie 3,02%.
- Na bezpiecznym poziomie kształtował się też poziom zadłużenia aktywów dla całej GK PGZ (WZA⁶⁹), który wynosił od 0,53 do 0,55, natomiast wskaźnik płynności bieżącej⁷⁰ w wysokości – odpowiednio 1,54; 1,66 i 1,77 kształtował się w optymalnym przedziale (1,5–2,0).

Powyższe wskaźniki pozwalają na stwierdzenie, że pomimo zmiennej sytuacji ekonomicznej, słabszej niekiedy od prognoz ujętych w Strategii, GK PGZ, jako całość, zachowała w latach 2018–2020 nieprzerwaną zdolność do generowania zysku z działalności operacyjnej, a tym z samym nie występowały istotne zagrożenia dla stabilności finansowej Grupy jako holdingu.

⁶⁷ EBITDA/przychody ze sprzedaży i zrównane z nimi.

⁶⁸ Wynik ze sprzedaży/przychody ze sprzedaży.

⁶⁹ Zobowiązania i rezerwy na zobowiązania/aktywa ogółem. Graniczny poziom oscyluje w przedziale 0,57–0,70.

⁷⁰ Aktywa obrotowe/zobowiązania krótkoterminowe.

Potwierdzają to wskaźniki ekonomiczne odnotowane w skontrolowanych spółkach Grupy.

- W latach 2018-2020, w grupie skontrolowanych 11 spółek, cztery, co najmniej w jednym roku, poniosły stratę na sprzedaży oraz stratę na działalności operacyjnej, w tym tylko jedna w ciągu wszystkich trzech lat. Pięć spółek co najmniej raz odnotowało ujemny wynik finansowy netto. Kondycja ekonomiczna jednej spółki (PGZ SW sp z. o.o.) w 2020 r. powodowała niepewność co do zdolności tej jednostki do kontynuacji działalności. Sprawozdanie finansowe Stoczni za 2020 r. zostało jednak sporządzane z założeniem dalszego funkcjonowania. Zdaniem NIK szansą przełamania impasu może być realizacja (w ramach konsorcjum) zapowiadanego kontraktu na budowę (w formule pracy B+R) fregaty "MIECZNIK".

Ujemną wartość EBITA i marżę EBIDTA odnotowały cztery spółki (dwie w 2018 r., jedna w 2020 r. a PGZ SW SA w całym okresie). Incydentalne (w jednym roku) ujemne wartości tych wskaźników nie dają podstaw do wnioskowania o kondycji ekonomicznej spółek, natomiast w odniesieniu do PGZ SW sp. z o.o. stanowią potwierdzenie ryzyka dalszej działalności.

Zdecydowana większość spółek (dziewięć z 11) unikała zadłużenia, zwłaszcza długoterminowego, finansując zobowiązania oraz nakłady inwestycyjne w znacznej części środkami własnymi. Wskaźniki ogólnego zadłużenia aktywów (WZA) kształtowały się w tych spółkach na poziomie od 0,19 do 0,55 (przy optymalnym poziomie 0,57–0,70). Tylko w jednej spółce przez trzy lata wskaźnik ten wynosił od 0,62 do 0,72. W siedmiu spółkach poziom wskaźnika bieżącej płynności wskazywał na występowanie nadpłynności finansowej (od 2,07 nawet do 7,1).

Nie stwierdzono nieprawidłowości w realizacji zadań inwestycyjnych przez skontrolowane spółki.

5.2.6. Zatrudnienie i wynagrodzenia

Przeciętne zatrudnienie w spółkach GK PGZ (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) wzrosło z 16,6 tys. osób w 2018 r. do 17,4 tys. osób w 2020 r. Ujemną dynamikę zatrudnienia odnotowano w PGZ SA. Przeciętne zatrudnienie w spółce-matce z 280 osób w 2018 r. spadło do 252 osób w 2019 r. (o 10%) i utrzymało się na tym poziomie w 2020 r.

Przeciętne wynagrodzenie w spółkach Grupy (bez PGZ SA) zwiększyło się w tym okresie z 5316,0 zł do 5993,0 zł, a w PGZ SA spadło z 13 148,0 zł do 12 511,0 zł.

Ogólna⁷¹ produktywność miejsca pracy w GK PGZ (bez PGZ SA) w 2018 r. i 2019 r. wyniosła 320,0 tys. zł, a w 2020 r. – 316,0 tys. zł.

W okresie objętym kontrolą wzrost przeciętnego wynagrodzenia w GK PGZ (bez spółki-matki) wyniósł 13% i wyprzedzał dynamikę produktywności jednego miejsca pracy o 14 punktów procentowych. Dynamika produktyw-

⁷¹ Przychody ze sprzedaży i zrównane z nimi/przeciętne zatrudnienie.

ności (rok do roku) wyniosła bowiem w 2019 r. – 0%, a w 2020 r. była ujemna (1,0%).

Prawidłowe relacje wynagrodzeń i produktywności powinny kształtować się odwrotnie.

W grupie skontrolowanych spółek sytuacja w tym zakresie była bardziej zrównoważona. Tylko w czterech podmiotach wynagrodzenia w latach 2018–2020 wzrastały szybciej niż produktywność. W jednej spośród nich produktywność zmalała (w 2020 r. – 89,8% poziomu z 2018 r.), a wynagrodzenia wzrosły o 26,7%. Tłumaczono to wzrostem zatrudnienia oraz istotną redukcją kwoty otrzymanej dotacji w ramach Planu Mobilizacji Gospodarki (z 14 239 tys. zł w 2018 r. do 1705 tys. zł w 2020 r.).

5.3. Nadzór właścicielski nad PGZ SA

Minister Obrony Narodowej a następnie Minister Aktywów Państwowych prawidłowo reprezentowali interesy Skarbu Państwa na Walnych Zgromadzeniach Polskiej Grupy Zbrojeniowej SA przy podejmowaniu uchwał dotyczących tej spółki. W sposób wyważony prowadzona była polityka dywidendowa oraz uzasadnione procesy wzmacniania kapitałowego spółek Grupy, a także projekty konsolidacyjne i dezinwestycyjne. Nie zostały jednak zrealizowane wnioski NIK sformułowane po kontroli 2018 r., zmierzające do usunięcia ze struktur GK PGZ spółek nierealizujących zadań na rzecz obronności, a których działalność może stanowić obciążenie dla skonsolidowanego wyniku finansowego GK PGZ SA. Nie została także przeprowadzona konsolidacja Polskiego Holdingu Obronnego sp. z o.o. z PGZ SA. o co NIK również wnioskowała w po przeprowadzeniu powyższej kontroli.

W okresie objętym kontrolą prawa z akcji Skarbu Państwa w Polskiej Grupie Zbrojeniowej SA (i w niektórych spółkach zależnych od PGZ SA) do 6 grudnia 2019 r. wykonywał Minister Obrony Narodowej, a po tym dniu Minister Aktywów Państwowych. Udział Skarbu Państwa w kapitale zakładowym PGZ SA wyniósł 44,16%. Obydwaj ministrowie posiadali jednak decydującą liczbę głosów na Walnym Zgromadzeniu PGZ SA (68,82%).

Organy wykonujące
prawa z akcji Skarbu
Państwa w PGZ SA

5.3.1. Minister Obrony Narodowej

Minister Obrony Narodowej otrzymał uprawnienia właścicielskie wobec PGZ SA początkowo w oparciu o pełnomocnictwa Ministra Skarbu Państwa z dnia 16 listopada 2015 r. oraz z dnia 23 września 2016 r., a następnie na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 stycznia 2017 r. w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonują inni niż Prezes Rady Ministrów członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne⁷². Rozporządzenie to zostało zastąpione rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 marca 2019 r. w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonują inni niż Prezes Rady Ministrów członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne, w tym jednoosobowe spółki Skarbu Państwa⁷³, uchylonym z dniem 7 grudnia 2019 r.

Nadzór właścicielski
Ministra Obrony
Narodowej

⁷² Dz. U. poz. 10, ze zm.

⁷³ Dz. U. z 2019 r. poz. 584, ze zm.

W ramach kontroli 2018 do Ministra Obrony Narodowej NIK wystosowała wystąpienie pokontrolne z dnia 15 lutego 2019 r. W wystąpieniu NIK oceniła, że w latach 2015–2018 (30 czerwca) nadzór właścicielski Ministra Obrony Narodowej nad PGZ SA wraz z jej spółkami zależnymi obarczony był słabościami, znacznie ograniczającymi jego skuteczność. Słabości te wynikały zarówno z organizacji nadzoru (niepełna obsada komórki wykonującej czynności nadzorcze oraz niepełne dokumentowanie tych czynności), jak i z braku konsekwencji oraz determinacji w podejmowaniu niezbędnych decyzji właścicielskich. Minister Obrony Narodowej, jako ówczesny główny akcjonariusz PGZ SA, przez ponad pięć lat nie wyegzekwował od władz tej spółki przedstawienia ostatecznej wizji i celów funkcjonowania grupy kapitałowej ani wdrożenia pozytywnie zaopiniowanej przez siebie strategii tej grupy wraz z aktualizacją. W konsekwencji niemożliwe było zapewnienie korelacji Planu Modernizacji Technicznej Sił Zbrojnych nie tylko ze strategią GK PGZ, ale też z autonomicznymi strategiami spółek zależnych od PGZ SA. Zmiany kadrowe w zarządach nadzorowanych spółek dokonywane były w praktyce bez sprecyzowania wymagań kompetencyjnych.

Na tle ustaleń ówczesnej kontroli NIK, w wystąpieniu pokontrolnym, sformułowała (poza dwoma wnioskami dotyczącymi formalnych aspektów sprawowanego nadzoru) dwie istotne uwagi związane z uporządkowaniem struktury kapitałowej GK PGZ oraz utrzymywaniem w strukturze Grupy spółek, których działalność nie była związana z produkcją i usługami dla sektora obronnego.

Uwagi te stały się kanwą dwóch wniosków systemowych zgłoszonych pod adresem Ministra Obrony Narodowej w przywołanej już Informacji o wynikach kontroli Funkcjonowanie Polskiej Grupy Zbrojeniowej SA i spółek zależnych z lipca 2019 r. Wnioski te dotyczyły:

- podjęcia, w porozumieniu z Zarządem PGZ SA, decyzji co do dalszego funkcjonowania w Grupie Kapitałowej PGZ SA spółek nierealizujących zadań na rzecz obronności kraju;
- doprowadzenia do rozstrzygnięcia kwestii konsolidacji Polskiego Holdingu Obronnego sp. z o.o. z Polską Grupą Zbrojeniową SA.

W dniu 3 grudnia 2019 r. Minister Obrony Narodowej poinformował NIK o sposobie realizacji tych wniosków, wskazując m.in., że:

- Zarząd PGZ SA projektował sformułowanie nowego docelowego modelu GK PGZ, który miał być przedstawiony wraz z ukończeniem prac nad Strategią 2019–2023;
- w ramach bieżącego zarządzania strukturą GK PGZ sfinalizowano połączenie spółek Cenrex sp. z o.o. z Cenzin sp. z o.o. oraz połączenie CUB PGZ sp. z o.o. z PGZ SA.; zainicjowano i doprowadzono do likwidacji dwóch podmiotów nie prowadzących działalności związanej z obronnością (Fabryka Broni International sp. z o.o. i Glucotronic sp. z o.o.); jednocześnie, w wyniku realizacji Planu Naprawczego Zakładów Mechanicznych „BUMAR-ŁABĘDY” SA na lata 2018–2020 podjęte zostały działania, które w konsekwencji doprowadziły do utworzenia Wydziału Odlewniczego i Galwanicznego w strukturze organizacyjnej spółki, a tym samym zlikwidowane zostaną dwie spółki zależne

Odlewnia Staliwa „ŁABĘDY” sp. z o.o. oraz Zakład Galwaniczny „ŁABĘDY” sp. z o.o.; ponadto na różnym etapie prac znajdowały się kolejne projekty konsolidacyjne (tj. połączenie spółek WZL-4 z WZL-2) oraz projekty dezinvestycyjne;

- konsolidacja PHO sp. z o.o. i PGZ SA – jak wynikało z analiz – nie była uzasadniona; analizy dotyczące ewentualnej fuzji spółek podjęto w listopadzie 2018 r. w związku z pogarszającą się sytuacją finansową PHO oraz wystąpieniem zarządu spółki z propozycją rozważenia zasadności przeprowadzenia połączenia; w efekcie, ponownie przeanalizowano możliwości i zasadność połączenia podmiotów, z uwzględnieniem ich sytuacji finansowej, a także podstaw formalno-prawnych.

W 2019 r. w Ministerstwie Obrony Narodowej systematycznie uzupełniano też obsadę komórki nadzoru właścicielskiego, która od 1 czerwca 2019 r. do czasu przekazania uprawnień nadzorczych nad PGZ SA do Ministerstwa Aktywów Państwowych funkcjonowała w pełnej, ośmioosobowej obsadzie. Cała dokumentacja korporacyjna PGZ SA przekazana została do Ministerstwa Aktywów Państwowych. Do ministerstwa tego przeszła również część pracowników byłego Wydziału Nadzoru Właścicielskiego (funkcjonującego w Departamencie Polityki Zbrojeniowej MON), który został zlikwidowany w związku ze zmianą organu wykonującego prawa z akcji Skarbu Państwa w PGZ SA.

5.3.2. Minister Aktywów Państwowych

W dniu 7 grudnia 2019 r. Minister Aktywów Państwowych rozpoczął wykonywać prawa z akcji Skarbu Państwa w PGZ SA oraz 17 spółkach wchodzących w skład Grupy Kapitałowej PGZ. Od dnia 18 grudnia 2019 r. liczba ta zmniejszyła się do 16 (wskutek połączenia Wojskowych Zakładów Lotniczych Nr 2 i Nr 4). Udział Skarbu Państwa w kapitale zakładowym PGZ SA wyniósł 44,16% (a w pozostałych spółkach wchodzących w skład GK PGZ od 0,05% do 26,73%).

Podstawą prawną wykonywania praw z akcji przez Ministra Aktywów Państwowych było rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 grudnia 2019 r. *w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonują inni niż Prezes Rady Ministrów członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne, w tym jednoosobowe spółki Skarbu Państwa*⁷⁴. Rozporządzenie to zastąpione zostało rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 23 marca 2020 r. *w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonuje Prezes Rady Ministrów lub inni członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne, w tym jednoosobowe spółki Skarbu Państwa*⁷⁵, które obowiązywało do dnia 28 stycznia 2021 r. Z tym dniem weszło w życie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 2021 r. *w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonuje Prezes Rady Ministrów lub inni członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne, w tym jednoosobowe spółki Skarbu Państwa*⁷⁶.

Nadzór właścicielski
Ministra Aktywów
Państwowych

Podstawa prawna
wykonywania nadzoru

⁷⁴ Dz. U. poz. 2369.

⁷⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 513, ze zm. Uchylony z dniem 28 stycznia 2021 r.

⁷⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 168, ze zm.

Organizacja nadzoru właścicielskiego w MAP

Z chwilą przejścia nadzoru właścicielskiego nad PGZ SA sprawy związane z wykonywaniem praw z akcji i udziałów w PGZ SA oraz jej spółkach zależnych prowadził Wydział Nadzoru I, wchodzący w skład Departamentu Nadzoru Właścicielskiego II (dalej także: DNW II). Zostało to usankcjonowane zarządzeniem Ministra Aktywów Państwowych z dnia 7 lutego 2020 r. w *sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Aktywów Państwowych*⁷⁷. W dniu wejścia w życie regulaminu w departamencie zatrudnionych było 12 osób posiadających kwalifikacje do wykonywania czynności nadzorczych (ukończone studia podyplomowe i kursy m.in. z zakresu rachunkowości, prawa rynku kapitałowego, analizy sprawozdań finansowych, wykorzystania narzędzi analizy do oceny sytuacji ekonomiczno-finansowej i gospodarczej spółek, kontroli zarządczej i zarządzanie ryzykiem, finansów publicznych i odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zarządzania wartością spółki i podnoszenie jej poprzez restrukturyzację i działania naprawcze, prawnych aspektów funkcjonowania podmiotów gospodarczych, metody wyceny spółek, prawnych aspektów zarządzania mieniem państwowym, konstruowania treści, w szczególności klauzul zabezpieczających interesy stron w wybranych umowach gospodarczych). Niektórzy pracownicy posiadali także certyfikaty specjalisty ds. rachunkowości, certyfikaty księgowego i/lub uprawnienia radcowskie. Osoby te miały doświadczenie w pracach w organach nadzorczych spółek z udziałem Skarbu Państwa.

W dniu 20 marca 2021 r., wraz z wejściem w życie zarządzenia Ministra Aktywów Państwowych z dnia 19 marca 2021 r. w *sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Aktywów Państwowych*⁷⁸, wykonywanie czynności nadzorczych w stosunku do 20 podmiotów sektora zbrojeniowego (PGZ SA, 16 spółek GK PGZ oraz trzy inne podmioty sektora zbrojeniowego) powierzone zostało Wydziałowi Przemysłu Obronnego, ulokowanemu w Departamencie Nadzoru III (dalej także: DN III). W dniu 31 marca 2021 r. w DN III zatrudnionych było łącznie 26 osób. Pracownicy zatrudnieni w Wydziale Przemysłu Obronnego to m.in. osoby z doświadczeniem w nadzorze nad strategicznymi spółkami Skarbu Państwa, z wykształceniem prawniczym i ekonomicznym, posiadające lub będące w trakcie pozyskiwania dyplomu MBA, z ukończonymi kursami z zakresu analizy i oceny kondycji przedsiębiorstw w procesie decyzyjnym, analizy finansowej przedsiębiorstwa, aspektów prawnych i ekonomicznych w postępowaniu upadłościowym, przepisów dotyczących nadzoru właścicielskiego. Pracownicy wydziału mieli doświadczenie w pracach w organach nadzorczych spółek z udziałem Skarbu Państwa.

Procedury nadzoru właścicielskiego w MAP

Na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy *o zasadach zarządzania mieniem państwowym* Prezes Rady Ministrów koordynuje wykonywanie uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa w spółkach oraz dąży do zapewnienia jednolitego sposobu wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa. Dokumentem konkretyzującym sposoby wykonywania nadzoru

⁷⁷ Dz. Urz. Ministra Aktywów Państwowych poz. 3.

⁷⁸ Dz. Urz. Ministra Aktywów Państwowych poz. 7.

są Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa, przyjęte przez Prezesa Rady Ministrów we wrześniu 2017 r.

Oprócz wdrożenia tych generalnych zasad Minister Aktywów Państwowych ustanowił też dodatkowe procedury nadzoru właścicielskiego.

- W okresie od dnia 7 grudnia 2019 r. do dnia 9 lutego 2021 r. procedury obsady stanowisk w radach nadzorczych spółek działających z udziałem Skarbu Państwa uregulowane były zarządzeniem Ministra Energii z dnia 1 marca 2017 r. w sprawie zasad i trybu doboru kandydatów wskazywanych przez Ministra Energii do składu rad nadzorczych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa, w których Minister Energii wykonuje uprawnienia wynikające z akcji lub udziałów należących do Skarbu Państwa⁷⁹.
- W dniu 10 lutego 2021 r. weszło w życie zarządzenie Ministra Aktywów Państwowych z dnia 9 lutego 2021 r. w sprawie zasad i trybu doboru kandydatów wskazywanych przez Ministra Aktywów Państwowych na członków organów nadzorczych i zarządzających⁸⁰.
- W zakresie polityki dywidendowej stosowane były Wytyczne dla spółek z udziałem Skarbu Państwa sporządzających sprawozdanie finansowe za 2019 r., zaakceptowane przez Prezesa Rady Ministrów we wrześniu 2019 r. oraz analogiczne Wytyczne dla spółek z udziałem Skarbu Państwa sporządzających sprawozdanie finansowe za 2020 r. (przyjęte we wrześniu 2020 r.). W dokumentach tych przedstawiono kierunkowe zasady podziału zysku netto w spółkach z udziałem Skarbu Państwa, w tym zasady poboru dywidendy.
Dla realizacji postanowień Wytycznych w MAP powoływano corocznie Zespoły ds. Poboru Dywidendy. Zadaniem zespołów było przedstawienie projektu rekomendacji dla Ministra Aktywów Państwowych w sprawie sposobu głosowania na Walnym Zgromadzeniu PGZ SA nad uchwałami dotyczącymi zaniechania lub poboru dywidend oraz ich wysokości.

W dniu 16 grudnia 2019 r. Minister Obrony Narodowej wydał oficjalną opinię o Strategii na lata 2019–2023 i Planie wdrożenia... z sugestią aby przesłać dokument do Ministra Aktywów Państwowych, który przejął nadzór właścicielski nad PGZ SA.

Strategia 2019–2023

Dokumenty te Minister Aktywów Państwowych otrzymał do zaopiniowania przy piśmie Przewodniczącego Rady Nadzorczej PGZ SA z dnia 18 grudnia 2019 r. Minister nie odpowiedział na to pismo, tym samym nie odniósł się do dokumentów strategicznych Grupy Kapitałowej PGZ.

- Minister AP argumentował, że przyjął do wiadomości przedstawione dokumenty, niemniej jednak z uwagi na pozytywną opinię Rady Nadzorczej PGZ SA i Ministra Obrony Narodowej oraz fakt, że nadzór nad realizacją/wdrożeniem Strategii 2019–2023 sprawuje Rada Nadzorcza PGZ SA, nie przedstawił swojego stanowiska w tej sprawie.

⁷⁹ Dz. Urz. Ministra Energii poz. 4, ze zm.

⁸⁰ Dz. Urz. Ministra Aktywów Państwowych poz. 5.

Minister Aktywów Państwowych nie zobowiązywał przedstawicieli Ministra w Radzie Nadzorczej PGZ SA do podjęcia działań, które miałyby skłonić Zarząd PGZ SA do zmiany Strategii 2019–2023. Minister uzasadniał, że nadzór nad realizacją Strategii sprawuje Rada Nadzorcza PGZ SA, która monitoruje jej wdrożenie i wyjaśnia z Zarządem przyczyny ewentualnych odchyłeń i zmian. Wyniki dokonywanej przez Radę Nadzorczą analizy wdrażanej przez Zarząd Strategii służą do oceny przez Radę Nadzorczą pracy Zarządu.

Z informacji przekazanej NIK przez Ministra AP w dniu 27 sierpnia 2021 r. wynika, że PGZ SA opracowała wersję roboczą aktualizacji Strategii GK PGZ na lata 2019–2023, którą w dniu 5 sierpnia 2021 r. rozesłano do konsultacji do wszystkich interesariuszy, w tym do Ministerstwa Aktywów Państwowych. W dniu 17 sierpnia 2021 r. w siedzibie PGZ SA odbyło się spotkanie robocze pomiędzy przedstawicielami MAP i Biurem Strategii PGZ SA., którego celem było omówienie dokumentu. Miał on zostać przedstawiony Zarządowi PGZ SA jeszcze w sierpniu 2021 r.

5.3.3. Dywidendy

Dywidendy Minister Obrony Narodowej pobrał w 2018 r. dywidendę z zysku za 2017 r. od dziewięciu spółek GK PGZ w łącznej wysokości 1173,3 mln zł, a w 2019 r. (dywidendę z zysku za 2018 r.) w kwocie 2493,7 mln zł – od 11 spółek. Zysk PGZ SA przeznaczony został na kapitał zapasowy.

W okresie wykonywania przez Ministra Aktywów Państwowych praw z akcji w PGZ SA oraz w spółkach z GK PGZ zostały pobrane przez Skarb Państwa dywidendy za 2019 r. od 11 spółek w łącznej wysokości 3359 tys. zł. Wysokości dywidend na jedną akcję, ustalone przez Walne Zgromadzenia tych spółek (PGZ SA) wynosiły od 0,29 zł do 4,86 zł. W związku ze stratą netto poniesioną w 2019 r. przez PGZ SA dywidenda od tej spółki nie została pobrana.

Do dnia 25 czerwca 2021 r. do MAP wpłynęły wnioski zarządów 10 spółek z GK PGZ dotyczące zwołania Walnych Zgromadzeń/Zgromadzeń Wspólników. Łączna wysokość propozycji dywidendowych zarządów spółek za 2020 r. wyniosła 55 975 tys. zł (propozycje dywidendy łącznej dla wszystkich akcjonariuszy).

Monitorowanie sytuacji ekonomicznej

W Ministerstwie AP monitorowanie sytuacji ekonomicznej PGZ SA oraz jej spółek zależnych (działających z udziałem Skarbu Państwa) prowadzone było na podstawie danych finansowych prezentowanych w sprawozdaniach GUS F-01/I-01 oraz w ankietach kwartalnych dla spółek z udziałem Skarbu Państwa, wprowadzanych i generowanych w systemie informatycznym prowadzonym przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów. Ostateczne oceny działalności władz poszczególnych spółek dokonywane były podczas Zwyczajnych Walnych Zgromadzeń albo Zwyczajnych Zgromadzeń Wspólników, w formie udzielenia lub odmowy udzielenia absolutorium. W dniu 21 sierpnia 2020 r. Walne Zgromadzenie udzieliło absolutorium Zarządowi PGZ SA za 2019 r.

5.3.4. Dokapitalizowanie PGZ SA

W dniu 7 listopada 2019 r. (a więc przed datą objęcia praw z akcji w PGZ SA przez Ministra AP) zawarta została umowa inwestycyjna⁸¹ pomiędzy Skarbem Państwa, reprezentowanym przez Prezesa Rady Ministrów a PGZ SA, na mocy której Skarb Państwa objął w podwyższonym kapitale zakładowym PGZ SA akcje o wartości 400 mln zł. Podstawą prawną było rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 czerwca 2019 r. w sprawie *szczególnotowego postępowania w zakresie nabywania lub obejmowania przez Skarb Państwa akcji ze środków Funduszu Reprywatyzacji w latach 2019 i 2020*⁸². Kwotą wpłaconą przez Skarb Państwa PGZ SA dokapitalizowało następnie podmiot zależny – spółkę MESKO SA w Skarżysko-Kamiennej z przeznaczeniem na sfinansowanie inwestycji pn. *Odtworzenie i rozbudowa Państwowej Wytwórni Prochu w Pionkach wraz z uzyskaniem nowych zdolności i zwiększeniem potencjału produkcyjnego amunicji małokalibrowej, średnio kalibrowej i wielkokalibrowej oraz rakiet w MESKO SA*.

W okresie, w którym Minister Aktywów Państwowych wykonywał prawa z akcji w PGZ SA oraz jej spółkach zależnych nie były zbywane przez Skarb Państwa akcje PGZ SA i/lub spółek wchodzących w skład GK PGZ.

Obejmowanie akcji
PGZ SA przez Skarb
Państwa

5.3.5. Konsolidacja i dezinwestycje

W kwestii dalszego funkcjonowania MS Towarzystwo Funduszy Inwestycyjnych SA w strukturach Grupy Kapitałowej PGZ, Minister AP stał na formalnie słusznym stanowisku, że zarządzanie GK PGZ należy do zarządu spółki dominującej. PGZ SA analizując strukturę funkcjonowania Grupy powinna podejmować stosowne kroki, w tym także wystąpienie o zgody korporacyjne przedstawiając swoje zamierzenia organom nadzoru i akcjonariuszom.

MS TFI

W ocenie NIK, Minister Aktywów Państwowych faktycznie nie ma możliwości bezpośredniego wpływu na rozwiązanie kwestii dalszego funkcjonowania MS TFI SA w strukturach GK PGZ. Minister ma jednak i powinien wykorzystać możliwość zobowiązania Zarządu PGZ SA, poprzez Radę Nadzorczą w drodze wyznaczenia celu zarządczego, do zaproponowania i przeprowadzenia stosownego projektu restrukturyzacyjnego dotyczącego MS TFI, który doprowadziłby do poprawy istniejącego, niekorzystnego stanu rzeczy.

W Walne Zgromadzenie PGZ SA, na którym Minister Aktywów Państwowych reprezentuje Skarb Państwa, podjęło w formie uchwały decyzje w sprawie proponowanych przez Zarząd PGZ SA dwóch projektów konsolidacyjnych oraz jednego projektu dezinwestycyjnego.

Projekty konsolidacyjne
i dezinwestycyjny

- Pierwszy projekt konsolidacyjny dotyczył zakończonego już połączenia Wojskowych Zakładów Lotniczych SA nr 2 (spółka przejmująca) i nr 4 (spółka przejmowana). Stosowny wpis do Krajowego Rejestru Sądowego dokonany został w dniu 2 stycznia 2020 r.

⁸¹ Umowa inwestycyjna określa sposób przeprowadzenia transakcji wejścia kapitałowego w firmę przez inwestora oraz reguluje funkcjonowanie spółki oraz relacje pomiędzy stronami po transakcji.

⁸² Dz. U. poz. 1151 – wygasło z końcem dnia 31 grudnia 2020 r.

- Drugi projekt konsolidacyjny dotyczył połączenia PGZ SA i spółki QBiTT sp. z o.o. Nadzwyczajne Walne Zgromadzenie PGZ SA w dniu 18 listopada 2020 r. postanowiło, wyrazić zgodę na połączenie poprzez przeniesienie całego majątku QBiTT sp. z o.o. (spółki przejmowanej) do PGZ SA (spółki przejmującej). Połączenie to zostało zarejestrowane w KRS w dniu 27 stycznia 2021 r.
- Projekt dezinwestycyjny dotyczy spółki Nano-Carbon sp. z o.o. i przewiduje jej likwidację. W dniu 17 grudnia 2019 r. Zarząd PGZ SA otrzymał zgodę Nadzwyczajnego Walnego Zgromadzenia do głosowania za uchwałą w sprawie rozwiązania i likwidacji spółki. Według stanu na dzień 4 maja 2021 r. likwidacja nie została jeszcze zakończona.

Minister Aktywów Państwowych nie prowadził natomiast działań zmierzających do konsolidacji PHO sp. z o.o. z PGZ SA, co było przedmiotem systemowego wniosku NIK sformułowanego pod adresem Ministra Obrony Narodowej w 2019 r.

Zdaniem Ministra AP ze względu na dużą liczbę, tj. znaczne rozproszenie współników mniejszościowych, którzy są udziałowcami PHO sp. z o.o., jakiegokolwiek działania związane z konsolidacją na obecnym etapie nie byłyby możliwe. Skarb Państwa posiada 84,09%, udziałów w PHO sp. z o.o. Agencja Rozwoju Przemysłu SA 15,75%, a inni udziałowcy, w tym osoby fizyczne – 0,16% udziałów. Według Ministra PHO sp. z o.o. podlega wprowadzeniu procedury porządkowania i konsolidacji struktury własnościowej, lecz jest to proces długotrwały, wymagający współdziałania współników mniejszościowych.

Udziały mniejszościowe Skarbu Państwa w spółkach GK PGZ

Wykonywanie czynności nadzoru właścicielskiego w stosunku do spółki, w której Skarb Państwa ma choćby kilkoprocentowy pakiet akcji wiąże się m.in. z kosztami reprezentacji na posiedzeniach Walnego Zgromadzenia bez możliwości bezpośredniego wpływu na sytuację spółki i decyzje właścicielskie (np. w sprawie kontynuowania działalności, zmiany statutu, wypłaty dywidendy, powoływania i odwoływania członków Rad Nadzorczych, etc.). Wnioski w sprawie pozbycia się tzw. resztówek akcji i udziałów przez Skarb Państwa formułowane były przez NIK wielokrotnie – np. w *Informacji o wynikach kontroli Nadzór nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa*⁸³, w której sformułowano wniosek:

- *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, w porozumieniu z ministrami i innymi podmiotami wykonującymi prawa z akcji/udziałów SP w spółkach, powinna wypracować koncepcję działań wobec spółek w trudnej sytuacji ekonomicznej oraz koncepcję zagospodarowania pakietów mniejszościowych i tzw. resztówkowych w spółkach niemających istotnego znaczenia dla interesu publicznego.*

Minister AP zadeklarował, że jest zainteresowany uproszczeniem i uporządkowaniem struktury własnościowej PGZ SA oraz kontynuacją procesu konsolidacji podmiotów sektora obronnego. Byłaby to uzasadniona kontynuacja działań zapoczątkowanych przez Ministra Obrony Narodowej w 2018 r.

⁸³ Nr ewid. 168/2017/P/17/017/KGP.

- W dniu 26 lutego 2021 r. Zarząd PGZ SA wystosował pismo w sprawie podwyższenia kapitału zakładowego PGZ SA w formie wkładu niepieniężnego w postaci należących do Skarbu Państwa pakietów akcji spółek zależnych PGZ SA. W odpowiedzi Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Aktywów Państwowych poinformował, że wniosek PGZ SA wpisuje się w działania nadzorcze, podejmowane przez Ministra wobec spółek sektora obronnego. Analiza pod kątem udziału posiadanego przez Skarb Państwa oraz zobowiązań wobec Skarbu Państwa wskazała, że proponowany wkład niepieniężny na poczet podwyższenia kapitału zakładowego PGZ SA będzie obejmował pakiety akcji/udziałów 14 spółek⁸⁴. W odniesieniu do akcji spółki Huta Stalowa Wola SA decyzja dotycząca wniesienia pakietu akcji na podwyższenie kapitału zakładowego PGZ SA ma być uzależniona od ostatecznego rozliczenia przez spółkę z umowy wsparcia niebędącej pomocą publiczną.

Bezpośrednie działania miały zostać podjęte po zarejestrowaniu przez sąd podwyższenia kapitału zakładowego PGZ SA, uchwalonego przez Walne Zgromadzenie w dniu 31 marca 2021 r. Po zarejestrowaniu podwyższenia, Ministerstwo zadeklarowało oczekiwanie na stosowny wniosek Zarządu PGZ SA.

5.3.6. Cele zarządcze dla Zarządu PGZ SA oraz zmiany personalne w Radzie Nadzorczej PGZ SA

Minister Aktywów Państwowych, do czasu zakończenia kontroli NIK nie wyznaczał (za pośrednictwem Rady Nadzorczej) celów zarządczych dla Zarządu PGZ SA. Według argumentacji Ministerstwa za wyznaczenie w PGZ SA celów zarządczych odpowiada organ nadzorczy, a nie podmiot wykonujący prawa z akcji PGZ SA. Rada Nadzorcza PGZ SA działając w oparciu o ogólne cele zarządcze, ustalone uchwałą Zwyczajnego Walnego Zgromadzenia PGZ SA w dniu 26 lipca 2017 r.⁸⁵ ustala szczegółowe cele zarządcze dla Członków Zarządu PGZ SA na każdy rok obrotowy. Rada Nadzorcza zobowiązana jest do bieżącego monitorowania realizacji celów, na podstawie pozyskiwanych ze Spółki danych.

Cele zarządcze dla PGZ SA

W okresie objętym kontrolą Walne Zgromadzenie PGZ SA dokonano jedenastu zmian personalnych w składzie Rady Nadzorczej PGZ SA, w tym czterech w okresie wykonywania praw z akcji w PGZ SA przez Ministra Aktywów Państwowych. Cztery osoby pozostały w składzie Rady Nadzorczej PGZ SA, zmieniając m.in. pełnioną w niej funkcję.

Zmiany w składzie RN

⁸⁴ 1. Huta Stalowa Wola SA (udział SP: 6,83%; udział PGZ: 83,22%); 2. Stomil - Poznań SA (udział SP: 4,47%; udział PGZ: 85,20%); 3. Wojskowe Zakłady Inżynieryjne SA (udział SP: 2,13%; udział PGZ: 85%); 4. Wojskowe Zakłady Motoryzacyjne SA (udział SP: 1,02%; udział PGZ: 89,52%); 5. Wojskowe Zakłady Łączności nr 2 SA (udział SP: 0,65%; udział PGZ: 85%); 6. Wojskowe Centralne Biuro Konstrukcyjno-Technologiczne SA (udział SP: 0,53%; udział PGZ: 85%); 7. Wojskowe Zakłady Łączności nr 1 SA (udział SP: 0,53%; udział PGZ: 85%); 8. Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Przemysłu Oponiarskiego STOMIL sp. z o.o. (udział SP: 0,5%; udział: Stomil-Poznań SA: 85%); 9. Wojskowe Zakłady Elektroniczne SA (udział SP: 0,44%; udział PGZ: 85%); 10. Wojskowe Zakłady Lotnicze nr 2 SA (udział SP: 0,41%; udział PGZ: 86,86%); 11. Wojskowe Zakłady Uzbrojenia SA (udział SP: 0,38%; udział PGZ: 85%); 12. Wojskowe Zakłady Lotnicze nr 1 SA (udział SP: 0,34%; udział PGZ: 94,06%); 13. Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Centrum Techniki Morskiej SA (udział SP: 0,24%; udział PGZ: 85%); 14. Rosomak SA (udział SP: 0,05%; udział PGZ: 99,59%).

⁸⁵ Uchwała nr 21 Zwyczajnego Walnego Zgromadzenia PGZ SA z dnia 26 lipca 2017 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przyczyną zmian, według Ministra AP była konieczność poprawy współpracy i przepływu informacji, wprowadzenie osób z praktycznym doświadczeniem w zakresie pełnienia funkcji nadzorczych oraz uzupełnienie składu Rady Nadzorczej o specjalistów z praktycznym doświadczeniem. Zmiany te następowały wskutek rezygnacji dotychczasowych członków Rady lub rezygnacji złożonych w związku z delegowaniem do czasowego wykonywania czynności prezesa, wiceprezesa lub członka Zarządu PGZ SA.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Czy działalność Polskiej Grupy Zbrojeniowej SA i spółek zależnych zapewnia realizację potrzeb zakupowych Sił Zbrojnych RP oraz wzrost potencjału technologicznego i produktowego polskiego przemysłu zbrojeniowego?

Cel główny kontroli

1. Czy zawieranie, realizacja i rozliczanie przez MON umów ze spółkami GK PGZ oraz ich potencjał produkcyjny odpowiadają, zwłaszcza pod względem nowoczesności i jakości, potrzebom Sił Zbrojnych RP?
2. Czy Grupa Kapitałowa PGZ jest prawidłowo zarządzana, rentowna i czy tworzy możliwości eksportowe?
3. Czy spółki wchodzące w skład GK PGZ są prawidłowo zarządzane, rentowne, innowacyjne i czy tworzą możliwości eksportowe?
4. Czy ministrowie wykonujący prawa z akcji Skarbu Państwa w PGZ SA prawidłowo wykonywali nadzór właścicielski nad PGZ SA?

Cele szczegółowe

Kontrolą objęto 14 jednostek, w tym Ministerstwo Obrony Narodowej, Ministerstwo Aktywów Państwowych, oraz 12 spółek wchodzących w skład Grupy Kapitałowej PGZ.

Zakres podmiotowy

W ministerstwach – art. 2 ust. 1 oraz 5 ust 1. ustawy o NIK (kryteria legalności, celowości, rzetelności i gospodarności), w spółkach art. 2 ust. 3 oraz art. 5 ust. 3 (kryteria legalności i gospodarności).

Kryteria kontroli

2018 r.–I połowa 2021 r. z uwzględnieniem zaistniałych zdarzeń oraz dowodów wytworzonych przed i po tym okresie, jeżeli mają wpływ na ocenę kontrolowanej działalności.

Okres objęty kontrolą

Kontrola podjęta została z inicjatywy własnej NIK. Ministerstwo Obrony Narodowej oraz Ministerstwo Aktywów Państwowych skontrolowano ze względu na to, iż są to urzędy obsługujące ministrów, którzy w okresie objętym kontrolą wykonywali prawa z akcji Skarbu Państwa w Polskiej Grupie Zbrojeniowej SA. Dziesięć spółek Grupy Kapitałowej PGZ dobrano w sposób celowy spośród podmiotów nieobjętych kontrolą w 2018 r., kierując się przede wszystkim kryterium znaczenia dla potencjału rozwojowego i eksportowego GK PGZ, a dwie jedną również w sposób celowy, przy zastosowaniu kryterium istotnego zagrożenia dla jej dalszej działalności. Kontrolę przeprowadzono w okresie od 9 marca 2021 r. do 2 sierpnia 2021 r.

Pozostałe informacje

Wyniki kontroli przedstawione zostały władzom skontrolowanych podmiotów w 14 wystąpieniach pokontrolnych. Ogółem sformułowano w nich siedem wniosków dotyczących usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Jeden z nich przyjęty został do realizacji a pozostałe nie zostały zrealizowane. Do treści czterech wystąpień złożono 29 zastrzeżeń, spośród których 18 uwzględniono w całości, trzy częściowo a siedem oddalono.

Pozostałe informacje

ZAŁĄCZNIKI

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Ministerstwo Aktywów Państwowych	Jacek Sasin
2.		Polska Grupa Zbrojeniowa SA	Sebastian Chwałek
3.		Wojskowe Zakłady Lotnicze nr 1	Marcin Nocuń
4.	Departament Obrony Narodowej	Ministerstwo Obrony Narodowej	Mariusz Błaszczak
5.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Wojskowe Zakłady Uzbrojenia SA	Piotr Tefelski
6.		Bydgoskie Zakłady Elektromechaniczne „BELMA” SA	Mariusz Bednarski
7.		Zakłady Chemiczne „Nitro-Chem” SA	Andrzej Łysakowski
8.	Delegatura NIK w Gdańsku	PGZ Stocznia Wojenna sp. z o.o.	Paweł Lulewicz
9.	Delegatura NIK w Katowicach	Zakład Mechaniczny „BUMAR-MIKULCZYCE” SA	Tomasz Polus
10.		Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Urządzeń Mechanicznych „OBRUM” sp. z o.o.	Bartłomiej Michałowski
11.	Delegatura w Kielcach	„MESKO” SA	Robert Bury
12.	Delegatura NIK w Warszawie	Wojskowe Zakłady Elektroniczne SA.	Przemysław Kowalczyk
13.		CENZIN sp. z o.o.	Robert Wardak
14.		Wojskowe Zakłady Łączności nr 1 SA	Roman Tętnik

6.2. Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	niepożądane/nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Aktywów Państwowych	W formie opisowej	Prawidłowe podejmowanie na WZ uchwał dotyczących PGZ SA.	Brak działań na rzecz eliminacji z GK PGZ spółek nierealizujących zadań na rzecz obronności oraz konsolidacji PGZ SA z PHO sp. z o.o.
2.	Ministerstwo Obrony Narodowej	W formie opisowej	Wystąpienie niejawne.	Wystąpienie niejawne.
3.	Polska Grupa Zbrojeniowa SA	W formie opisowej	Konsekwentne umacnianie ładu korporacyjnego, w tym ustanowienie Kodeksu Grupy PGZ oraz udoskonalanie i wprowadzenie nowych standardów organizacyjnych.	Utrwalająca się niezdolność kolejnych Zarządów PGZ SA do przygotowania i wdrożenia w GK PGZ strategii działania.
4.	Wojskowe Zakłady Lotnicze nr 1	Pozytywna	Efektywne zarządzanie, dodatnie wyniki finansowe, optymalne poziomy wskaźników ekonomicznych, wdrożenie własnej strategii.	–
5.	Wojskowe Zakłady Uzbrojenia SA	Pozytywna	Wdrożenie własnej strategii, efektywne kierowanie poprawa wskaźników ekonomicznych realizacja projektów badawczo-rozwojowych.	–
6.	Bydgoskie Zakłady Elektromechaniczne „BELMA” SA	W formie opisowej	Efektywnie zarządzanie systematycznie rosnący zysk netto, polepszające się wskaźniki ekonomiczne.	Konieczność zapłaty kar umownych.
7.	Zakłady Chemiczne „Nitro-Chem” SA	Pozytywna	Dodatnie wyniki finansowe, optymalne wskaźniki ekonomiczne, pozycja wiodącego producenta materiałów wybuchowych na świecie, znaczący eksport.	–
8.	PGZ Stocznia Wojenna sp. z o.o.	W formie opisowej	Poprawa na rentowności sprzedaży, zmniejszenie straty ze sprzedaży oraz straty netto. Produktywność zatrudnienia wzrosła, a przeciętne zatrudnienie spadło. Wzrosły też przychody z eksportu (w całości w sektorze pozamilitarnym).	Spółka nie wypracowała dywidendy, odnotowując coroczne straty (brutto i netto) z działalności operacyjnej i ze sprzedaży.
9.	Zakład Mechaniczny „BUMAR-MIKULCZYCE” SA	Pozytywna	Efektywne zarządzanie, dodatnie wyniki finansowe, optymalne poziomy wskaźników ekonomicznych, wdrożenie własnych pięcioletnich projekcji finansowych.	–
10.	Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Urzędów Mechanicznych „OBRUM” sp. z o.o.	W formie opisowej	Po działaniach naprawczych, w latach 2019-2020 wypracowano zysk netto dobre poziomy wskaźników ekonomicznych.	Duży udział wyrobów podlegających reklamacjom jakościowym i konieczność zapłaty kar umownych.

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	niepożądane/nieprawidłowe
11.	„MESKO” SA	W formie opisowej	Stabilna sytuacja ekonomiczna. Wdrożone plany wieloletnie.	Nieterminowa realizacja dostaw i prac B+R, konieczność zapłaty kar umownych. Nieopracowanie strategii mimo upływu terminu wyznaczonego na jej przyjęcie przez Zarząd Spółki.
12.	Wojskowe Zakłady Elektroniczne SA.	W formie opisowej	Stabilna sytuacja finansowa, poprawne wskaźniki ekonomiczne, rozwój eksportu.	Wysoki ujemny wynik finansowy za rok 2020.
13.	CENZIN sp. z o.o.,	W formie opisowej	Wdrożona strategia handlowa, poprawiające się wyniki ekonomiczne.	Ograniczony zakres działalności w GK PGZ SA (niezawiniony przez władze Spółki).
14.	Wojskowe Zakłady Łączności nr 1 SA	W formie opisowej	Realizacja planów wieloletnich, osiąganie zyski, dobre wskaźniki ekonomiczne.	Nieudana, generująca straty realizacja projektu na rzecz Totalizatora Sportowego.

6.3. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Minister Obrony Narodowej otrzymał uprawnienia właścicielskie wobec PGZ SA początkowo w oparciu o pełnomocnictwa Ministra Skarbu Państwa z dnia 16 listopada 2015 r. oraz z dnia 23 września 2016 r., a następnie na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 stycznia 2017 r. w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonują inni niż Prezes Rady Ministrów członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne. Rozporządzenie to zostało zastąpione rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 marca 2019 r. w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonują inni niż Prezes Rady Ministrów członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne, w tym jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, uchylonym z dniem 7 grudnia 2019 r.

Ministerstwo Obrony
Narodowej

Od dnia 7 grudnia 2019 r. prawa z akcji Skarbu Państwa w PGZ SA wykonuje Minister Aktywów Państwowych. Podstawą prawną wykonywania praw z akcji przez Ministra Aktywów Państwowych było rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 grudnia 2019 r. w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonują inni niż Prezes Rady Ministrów członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne, w tym jednoosobowe spółki Skarbu Państwa. Rozporządzenie to zastąpione zostało rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 23 marca 2020 r. w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonuje Prezes Rady Ministrów lub inni członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne, w tym jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, które zostało uchylone w dniu 28 stycznia 2021 r. Z tym dniem weszło w życie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 2021 r. w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonuje Prezes Rady Ministrów lub inni członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne, w tym jednoosobowe spółki Skarbu Państwa.

Ministerstwo Aktywów
Państwowych

Polska Grupa Zbrojeniowa SA jest spółką prawa handlowego powstałą w wyniku konsolidacji spółek przemysłu obronnego, przeprowadzonej w latach 2013-2015. Proces ten został opisany i oceniony w *Informacji o wynikach kontroli Budowa i funkcjonowanie Polskiej Grupy Zbrojeniowej SA*⁸⁶. W strukturze akcjonariatu PGZ SA dominuje Skarb Państwa, który posiada 44,16% akcji czyli udziału w kapitale zakładowym wynoszącym 6,17 mld zł, co daje 68,82% głosów na Walnym Zgromadzeniu. Dalsze 28,88% akcji (15,59% głosów) należy do Polskiego Holdingu Obronnego sp. z o.o., w którym 84,08% udziałów posiada Skarb Państwa, 15,76% Agencja Rozwoju Przemysłu SA, a inni udziałowcy 0,16% udziałów. Do Agencji Rozwoju Przemysłu SA, która jest jednoosobową spółką Skarbu Państwa, należy 26,96% akcji (15,59% głosów na WZ).

Polska Grupa
Zbrojeniowa SA

⁸⁶ Warszawa, grudzień 2016 r. Nr ewid. 181/2016/P/16/013/KGP.

6.4. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz.1220, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (Dz. U. z 2019 r. poz.196).
3. Ustawa z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1221, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1526, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 735, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (Dz. U. z 2021 r. poz. 605, ze zm.).
8. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 stycznia 2017 r. w sprawie wykazu spółek, w których prawa akcji Skarbu Państwa wykonują inni niż Prezes Rady Ministrów członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne (Dz. U. poz. 10, ze zm.) – uchylone z dniem 29 marca 2019 r.
9. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 grudnia 2019 r. w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonują inni niż Prezes Rady Ministrów członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne, w tym jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (Dz. U. poz. 2369). Rozporządzenie to utraciło moc obowiązującą z dniem 24 marca 2020 r.
10. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 marca 2020 r. w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonuje Prezes Rady Ministrów lub inni członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne, w tym jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (Dz. U. poz. 513, ze zm.). Uchylone z dniem 28 stycznia 2021 r.
11. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 12 grudnia 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad uznawania, metod wyceny, zakresu ujawniania i sposobu prezentacji instrumentów finansowych (Dz. U. 2017 r. poz. 277).
12. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 listopada 2015 r. w sprawie wykazu przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 1647).

6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Aktywów Państwowych
8. Minister Obrony Narodowej
9. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
10. Sejmowa Komisja Obrony Narodowej
11. Sejmowa Komisja do Spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych
12. Senacka Komisja Gospodarki Narodowej i Innowacyjności
13. Senacka Komisja Obrony Narodowej
14. Prezes Zarządu Polskiej Grupy Zbrojeniowej SA

6.6. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



MINISTER OBRONY NARODOWEJ

Warszawa, dnia 28 stycznia 2022 r.

Pan
Marian BANAŚ
PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa

BARDZO PILNE

Znak sprawy: MON.DKon-WKK.090.6.2021
Dotyczy: kontroli Nr P/21/015

Szanowny Panie Prezese,

działając na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ poniżej przedstawiam stanowisko do *Informacji o wynikach kontroli*² pn. „Funkcjonowanie Polskiej Grupy Zbrojeniowej SA i spółek zależnych”.

Odnosząc się do treści zamieszczonej na str. 18 *Informacji o wynikach kontroli*, nieuprawnione jest czynienie pod adresem Ministra Obrony Narodowej zarzutu dotyczącego niepełnej realizacji wniosków systemowych zgłoszonych po kontroli NIK przeprowadzonej w 2018 r., tj.:

- podjęcia, w porozumieniu z Zarządem PGZ SA, decyzji co do dalszego funkcjonowania w Grupie Kapitałowej PGZ SA spółek nierealizujących zadań na rzecz obronności kraju,
- doprowadzenia do rozstrzygnięcia kwestii konsolidacji Polskiego Holdingu Obronnego Sp. z o.o. z Polską Grupą Zbrojeniową SA.

Powyższe wnioski zostały sformułowane w *Informacji o wynikach kontroli* z 19 czerwca 2019 r., podczas gdy Minister Obrony Narodowej sprawował nadzór właścicielski nad funkcjonowaniem PGZ SA do 6 grudnia 2019 r.

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm.

² Informacja o wynikach kontroli z 4 stycznia 2022 r. Nr ewid. 147/2021/P/21/015/KGP przekazana pismem z 10 stycznia 2022 r. KGP.430.008.2021.

Nie jest prawdą stwierdzenie zapisane w *Ocenie ogólnej* (str. 11), że nie zostały podjęte działania, o które NIK wnioskowała w Informacji z czerwca 2019 r. Minister Obrony Narodowej realizując zadania nadzoru podjął działania zmierzające m.in. do wypracowania stosownych rozwiązań mających na celu rozstrzygnięcie:

- zasadności utrzymywania w strukturze Grupy Kapitałowej PGZ (dalej: GK PGZ) spółek nierealizujących zadania na rzecz obronności państwa,
- kwestii konsolidacji Polskiej Grupy Zbrojeniowej SA z Polskim Holdingiem Obronnym Sp. z o.o. (PHO Sp. z o.o.)³.

Zgodnie z przekazaną do NIK informacją, w okresie sprawowania przez MON nadzoru nad PGZ SA, w resorcie obrony narodowej były realizowane przedsięwzięcia, które obejmowały m.in. działania konsolidacyjne i dezinwestycyjne w ramach GK PGZ, a także zidentyfikowano problemy dotyczące zakresu i sposobu przeprowadzenia procesu konsolidacji PGZ SA z PHO Sp. z o.o. Przedstawione przez MON kierunki działań oraz realizowane przedsięwzięcia zostały pozytywnie ocenione przez NIK (str. 18 *Informacji*). Co więcej, NIK pozytywnie oceniła kontynuację przez Ministra Aktywów Państwowych procesów restrukturyzacyjnych zapoczątkowanych przez Ministra Obrony Narodowej (str. 19 *Informacji*).

Z dniem 7 grudnia 2019 r. uprawnienia nadzoru właścicielskiego przejął Minister Aktywów Państwowych na mocy przepisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 grudnia 2019 r. w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonują inni niż Prezes Rady Ministrów członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne, w tym jednoosobowe spółki Skarbu Państwa⁴. MON utracił uprawnienia do realizacji wniosków zgłoszonych przez NIK po kontroli w 2018 r. i tym samym nie było możliwości, aby planowane do wykonania w resorcie obrony narodowej przedsięwzięcia były kontynuowane. Sprawy w toku i dokumentacja korporacyjna zostały przekazane do Departamentu Nadzoru Właścicielskiego MAP. W związku ze zmianą organu wykonującego prawa z akcji Skarbu Państwa w GK PGZ do MAP przeszła również część pracowników Ministerstwa Obrony Narodowej.

Należy również podkreślić złożony i długofalowy charakter wniosków Izby. Jak wynika z *Informacji* Minister Aktywów Państwowych nie prowadził – z uwagi na znaczne rozproszenie współników mniejszościowych, którzy są udziałowcami PHO Sp. z o.o. – działań zmierzających do konsolidacji PHO Sp. z o.o. z PGZ SA. Wg Ministra jest to proces długotrwały, wymagający współdziałania współników mniejszościowych. Również NIK w *Ocenie ogólnej* „dostrzega obiektywnie uwarunkowania utrudniające skuteczne przeprowadzenie takiego procesu (konieczność uwzględnienia interesów drobnych, pojedynczych udziałowców mniejszościowych)”. Minister Aktywów Państwowych zadeklarował, że jest zainteresowany uproszczeniem i uporządkowaniem struktury własnościowej PGZ SA i kontynuacją procesu konsolidacji podmiotów sektora obronnego. W ocenie NIK „byłaby to uzasadniona kontynuacja działań zapoczątkowanych przez Ministra Obrony Narodowej w 2018 r.” (str. 67 *Informacji*).

³ NIK o powyższych działaniach została poinformowana w dniu 3.12.2019 r. stosownym pismem Sekretarza Stanu w MON (Nr 2532/SL z 03.12.2019 r.), co znajduje potwierdzenie w Informacji o wynikach kontroli NIK (m.in. str. 18 oraz str. 62).

⁴ Dz. U. poz. 2369.

ZAŁĄCZNIKI

Odnosząc się do wniosku adresowanego do Ministra Obrony Narodowej (str. 20 *Informacji*) dotyczącego *udostępniania PGZ SA, w dopuszczalnym zakresie, szerszych informacji o długookresowych zamiarach modernizacyjnych Sił Zbrojnych RP*, podkreślić należy, że ze względu na ograniczenia określone ustawą z dnia 5 sierpnia 2010 r. *o ochronie informacji niejawnych*⁵ przekazywanie PGZ SA lub jakimkolwiek innemu podmiotowi, szczegółowych informacji stanowiłoby czyn zabroniony, gdyż stosowne programy i plany resortu obrony narodowej są dokumentami niejawnymi.

Zaznaczyć należy, że resort obrony narodowej od wielu lat przekazuje⁶ ogólne informacje przemysłowi obronnemu, w tym PGZ SA o pożądanych kierunkach rozwoju zdolności techniczno-produkcyjnych skorelowanych z potrzebami Sił Zbrojnych. Wyróżnianie PGZ SA lub innego podmiotu w tych formach kontaktów, uznane zostałoby za czyn nieuczciwej konkurencji, a więc działanie niezgodne z prawem krajowym i wspólnotowym. Podkreślenia wymaga fakt, że działania w tym zakresie są pozytywnie oceniane przez przedstawicieli przemysłu, o czym świadczy utrzymujący się od lat wysoki poziom przychodów spółek grupy kapitałowej PGZ z zamówień resortu obrony narodowej (ok. 75 - 85%). Celowi temu służą również zadania z nadanym statusem podstawowego interesu bezpieczeństwa państwa (PIBP). Przykładem z ostatnich miesięcy jest zaangażowanie przemysłu obronnego do realizacji kontraktów pozyskania zdolności w systemach obrony powietrznej i przeciwrakietowej (*WISŁA i NAREW*).


Z upoważnienia
MINISTRA OBRONY NARODOWEJ

Wojciech SKURKIEWICZ
Sekretarz Stanu

Do wiadomości:

- 1) Departament Kontroli SI ARCUS
- 2) Departament Polityki Zbrojeniowej SI ARCUS

Wykonano w egzemplarzu pojedynczym

27.01.2022 r.

T 090 (A)

⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 742.

⁶ salony, targi, prezentacje, wywiady, spotkania dwu i wielostronne.

6.7. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

Opinia
do stanowiska Ministra Obrony Narodowej
w sprawie informacji o wynikach kontroli „Funkcjonowanie Polskiej Grupy Zbrojeniowej SA i spółek zależnych”

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r., poz. 1200) przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Obrony Narodowej, zawartego w piśmie z dnia 28 stycznia 2022 r. (nr MON DKon.090.6.2021).

Dziękując Panu Ministrowi za wyrażenie swojego stanowiska, informuję, że podtrzymuję oceny wyrażone w Informacji.

W dniu 3 grudnia 2019 r. Minister Obrony Narodowej informując NIK o realizacji wniosków systemowych zawartych w poprzedniej *Informacji o wynikach kontroli Funkcjonowanie Polskiej Grupy Zbrojeniowej SA i spółek zależnych* (z 19 czerwca 2019 r.) wskazał obszernie na działania, które podejmował Zarząd PGZ SA w celu ustabilizowania sytuacji finansowej oraz poprawy funkcjonowania spółek Grupy Kapitałowej PGZ. Działania te nie dotyczyły jednak MS Towarzystwa Funduszy Inwestycyjnych SA, czyli tej spółki, której malejąca wartość zaniża skonsolidowany wynik finansowy Grupy Kapitałowej PGZ. Przedstawiając te działania Minister Obrony Narodowej stwierdził – zgodnie z prawdą – iż Walne Zgromadzenie PGZ SA ani Rada Nadzorcza nie mają uprawnień do wydawania wiążących poleceń dotyczących prowadzenia spraw spółki. Jednakże Minister, działając jako Walne Zgromadzenie PGZ SA, mógł i powinien wyznaczyć Zarządowi PGZ SA, poprzez Radę Nadzorczą, cel zarządczy dotyczący wypracowania i zrealizowania koncepcji eliminacji ze struktur Grupy PGZ spółki MS TFI SA, czego nie uczynił. Działania takie, w mojej ocenie, Minister Obrony Narodowej mógł i powinien podjąć zanim w 2018 r. przeprowadzona została kontrola NIK. Wniosek NIK sformułowany w 2019 r. w następstwie tej kontroli był zwróceniem uwagi na znaczący problem, który ówczesnie istniał i istnieje obecnie, a powinien zostać rozwiązany.

W kwestii wniosku dotyczącego udostępniania PGZ SA informacji o długofalowych zamiarach modernizacyjnych Sił Zbrojnych RP zwracam uwagę, iż wniosek ten sformułowany został warunkowo, jako „udostępnianie w dopuszczalnym zakresie”, co obejmuje zarówno przepisy o ochronie informacji niejawnych, jak i przepisy o ochronie konkurencji. Stąd ze zrozumieniem przyjmuję argumentację Ministra. Ufam jednak, że możliwe jest wypracowanie takiej formuły współpracy, która nie naruszając obowiązującego prawa przyczyni się do wzmocnienia potencjału spółek Grupy PGZ, poprzez intensyfikację ich uczestnictwa w realizacji planów modernizacyjnych Sił Zbrojnych RP.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

02.02.2022

6.8. Schemat GK PGZ

SP 44,16 PHO 28,88 ARP 29,96

