



# NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

KGP.403.4.2025

Nr ewid. 15/2025/P/23/015/KGP

Informacja o wynikach kontroli

## FUNKCJONOWANIE GRUPY KAPITAŁOWEJ POLSKI HOLDING HOTELOWY

## MISJA

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

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

Jakub Niemczyk

*/podpisano elektronicznie/*

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Michał Jędrzejczyk

*/podpisano elektronicznie/*

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś

*/podpisano elektronicznie/*

Warszawa, sierpień 2025 r.

Najwyższa Izba Kontroli

ul. Filtrowa 57

02-056 Warszawa

+48 22 444 50 00

[nik@nik.gov.pl](mailto:nik@nik.gov.pl)

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

## SPIS TREŚCI

<b>WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....</b>	<b>4</b>
<b>1. Wprowadzenie .....</b>	<b>6</b>
<b>2. Ocena ogólna .....</b>	<b>9</b>
<b>3. Synteza .....</b>	<b>11</b>
<b>4. Wnioski .....</b>	<b>15</b>
<b>5. Ważniejsze wyniki kontroli .....</b>	<b>16</b>
5.1. Dokapitalizowanie PHH przez Skarb Państwa.....	16
5.2. Realizacja zamierzeń rozwojowych Grupy Kapitałowej PHH .....	44
5.3. Nadzór właścicielski nad PHH.....	65
<b>6. Załączniki .....</b>	<b>79</b>
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe .....	79
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	85
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności .....	102
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli .....	104

## WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

---

- Biznesplan 1** *Biznesplan dla [pierwszej] planowanej konsolidacji obiektów hotelowych w Polsce z lipca 2019 r., załącznik do umowy inwestycyjnej z 2019 r., dokument analityczny opisujący strategiczne, operacyjne i inwestycyjne cele konsolidacji i dokapitalizowania PHH*
- Biznesplan 2** *Biznesplan dla [drugiej] planowanej konsolidacji obiektów hotelowych w Polsce z 10 listopada 2021 r., załącznik do umowy inwestycyjnej z 2021 r., dokument analityczny opisujący strategiczne, operacyjne i inwestycyjne cele konsolidacji i dokapitalizowania PHH*
- CAD** Chopin Airport Development sp. z o.o. (od 21 stycznia 2019 r. Polski Holding Hotelowy sp. z o.o.)
- Elbest** Elbest sp. z o.o.
- FIK** Fundusz Inwestycji Kapitałowych
- FR** Fundusz Reprywatyzacji
- GAT** Gliwicka Agencja Turystyczna SA (z siedzibą w Szczyrku)
- Geovita** Geovita SA
- GK PHH** Grupa Kapitałowa Polski Holding Hotelowy
- HO** Hotele Olsztyn sp. z o.o.
- Holtur** Przedsiębiorstwo Usługowe „Holtur” sp. z o.o. (z siedzibą w Kołobrzegu)
- IMSPA** Interferie Medical SPA sp. z o.o.
- Interferie** Interferie SA
- KPRM** Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
- MAP** Ministerstwo Aktywów Państwowych
- PHH** Polski Holding Hotelowy sp. z o.o. (jednoosobowa spółka Skarbu Państwa; wcześniej Chopin Airport Development sp. z o.o.)
- PHH Hotele** PHH Hotele sp. z o.o. (wcześniej, do 9 lipca 2020 r., pod nazwą AMW Hotele sp. z o.o.)
- rozporządzenie ws. FR z 2019 r.** rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 czerwca 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania w zakresie nabywania lub obejmowania przez Skarb Państwa akcji ze środków Funduszu Reprywatyzacji w latach 2019 i 2020 (Dz. U. poz. 1151)

- rozporządzenie ws. FR z marca 2021 r.** rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 10 marca 2021 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania w zakresie nabywania lub obejmowania przez Skarb Państwa akcji ze środków Funduszu Reprywatyzacji w roku 2021 (Dz. U. poz. 449)
- rozporządzenie ws. FR z grudnia 2021 r.** rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2021 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania w zakresie nabywania lub obejmowania przez Skarb Państwa akcji ze środków Funduszu Reprywatyzacji w latach 2021–2022 (Dz. U. poz. 2465)
- rozporządzenie ws. FIK z 2020 r.** rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania w zakresie nabywania lub obejmowania akcji przez Skarb Państwa ze środków Funduszu Inwestycji Kapitałowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 69)
- test prywatnego inwestora (TPI)** analiza i ocena sprawdzająca, czy Skarb Państwa, obejmując akcje lub udziały, będzie działał na warunkach akceptowalnych dla inwestora prywatnego w gospodarce rynkowej, a zatem wsparcie to nie stanowi pomocy publicznej
- umowa inwestycyjna z 2019 r.** umowa inwestycyjna z 27 września 2019 r. zawarta przez Skarb Państwa reprezentowany przez Prezesa Rady Ministrów ze spółką Polski Holding Hotelowy sp. z o.o.
- umowa inwestycyjna z 2021 r.** umowa inwestycyjna z 21 grudnia 2021 r. zawarta przez Skarb Państwa reprezentowany przez Prezesa Rady Ministrów ze spółką Polski Holding Hotelowy sp. z o.o.
- WPUT** Wojewódzkie Przedsiębiorstwo Usług Turystycznych sp. z o.o. (z siedzibą w Katowicach)

# 1. WPROWADZENIE

## Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy spółki funkcjonujące w grupie kapitałowej PHH były ekonomicznie efektywne oraz czy skutecznie realizowały zamierzenia rozwojowe?

## Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy zarządzanie majątkiem grupy kapitałowej PHH było efektywne?

2. Czy nadzór właścicielski nad spółką PHH był sprawowany prawidłowo?

3. Czy dokapitalizowanie PHH przez Skarb Państwa było uzasadnione i prawidłowo zrealizowane?

## Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Aktywów Państwowych

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

Polski Holding Hotelowy sp. z o.o.

PHH Hotele sp. z o.o.

Gliwicka Agencja Turystyczna SA

## Okres objęty kontrolą

Lata 2019–2023 z uwzględnieniem dowodów wytworzonych przed tym okresem.

W maju 2018 r. Prezes Rady Ministrów zaakceptował koncepcję konsolidacji aktywów hotelowych i noclegowych należących bezpośrednio lub pośrednio do Skarbu Państwa. Celem projektu była poprawa wykorzystania potencjału posiadanych obiektów o charakterze hotelarskim. Dla jego realizacji postanowiono wnieść wybrane, zależne od Skarbu Państwa aktywa hotelowe, uzdrowskowe bądź turystyczne do jednego podmiotu w 100% kontrolowanego przez Skarb Państwa. Przyjęto, że integratorem aktywów hotelowych będzie posiadająca doświadczenie branżowe spółka Chopin Airport Development sp. z o.o. (CAD), należąca do Przedsiębiorstwa Państwowego „Porty Lotnicze”, której udziały w grudniu 2018 r. zostały przeniesione na rzecz Skarbu Państwa. Następnie w dniu 21 stycznia 2019 r. firmę spółki zmieniono na Polski Holding Hotelowy (PHH). PHH posiadała wówczas osiem obiektów hotelowych, a kolejne dwa były w budowie. Przyjęto, że konsolidacja zostanie przeprowadzona w dwóch etapach w latach 2018 i 2019, co nie zostało zrealizowane. Założono korzyści wynikające z przeprowadzonej konsolidacji dla Skarbu Państwa i dla spółek, w tym znaczną redukcję kosztów działalności, m.in. poprzez wykorzystanie efektu skali oraz silniejszej pozycji przetargowej podmiotów skonsolidowanych w ramach grupy kapitałowej. Przejmowane podmioty miały być poddane restrukturyzacji, jak również zmodernizowane w celu podniesienia ich atrakcyjności i wartości księgowej.

Celem grupy PHH jest utworzenie silnego i profesjonalnego polskiego podmiotu hotelowego, konkurencyjnego w branży, sprawnie zarządzającego bazą obiektów poprzez wdrażanie nowoczesnych procedur oraz poprawę rentowności. Grupa PHH liczy obecnie ponad 50 hoteli i obiektów z blisko 6 tysiącami pokoi, co czyni ją drugą największą grupą hotelową w kraju i pierwszą z wyłącznie polskim kapitałem. Grupa współpracuje – jako franczyzobiorca – z czołowymi światowymi sieciami hotelowymi.

Polski Holding Hotelowy (jednoosobowa spółka Skarbu Państwa) w latach 2019–2022 otrzymał wsparcie ze strony Skarbu Państwa w postaci środków finansowych pochodzących z Funduszu Reprywatyzacji i Funduszu Inwestycji Kapitałowych w kwocie 1200 mln zł (z tego 801,3 mln zł z Funduszu Reprywatyzacji i 398,7 mln zł z Funduszu Inwestycji Kapitałowych) oraz w postaci udziałów lub akcji spółek, posiadających obiekty hotelowe, o wartości 202,1 mln zł. Łączna kwota dokapitalizowania wyniosła 1402,1 mln zł. Największa jego część pochodziła z Funduszu Reprywatyzacji. Fundusz ten utworzony w 2005 r. w celu wypłaty odszkodowań za bezprawnie przejęte mienie po wojnie, w wyniku zmiany

przepisów w 2019 r.<sup>1</sup> stał się narzędziem służącym do dofinansowania państwowych spółek. Wsparcie zostało udzielone w celu realizacji planu skonsolidowania przez Polski Holding Hotelowy działalności hotelowej prowadzonej przez spółki z całkowitym lub częściowym udziałem Skarbu Państwa oraz obiektów noclegowych branży hotelowo-turystycznej należących do tych spółek.

Etap I konsolidacji obejmował przejęcie przez Polski Holding Hotelowy czterech jednoosobowych spółek Skarbu Państwa: AMW Hotele sp. z o.o., Gliwicka Agencja Turystyczna SA, Wojewódzkie Przedsiębiorstwo Usług Turystycznych sp. z o.o. oraz Hotele Olsztyn sp. z o.o., poprzez wniesienie ich do PHH, oraz podwyższenie kapitału zakładowego PHH o kwotę 250 mln zł ze środków pochodzących z Funduszu Reprywatyzacji z przeznaczeniem na sfinansowanie prac modernizacyjnych i budowlanych w wybranych hotelach należących do przejętych spółek. W grudniu 2022 r. na cel ten PHH uzyskał dodatkową kwotę 200 mln zł ze środków Funduszu Reprywatyzacji.

Etap II konsolidacji obejmował zakup przez PHH ze środków dokapitalizowania spółki z Funduszu Reprywatyzacji w kwocie 351,3 mln zł akcji lub udziałów spółek Geovita SA (spółka zależna PGNiG SA), Interferie SA i Interferie Medical SPA sp. z o.o. (spółki zależne KGHM Polska Miedź SA), Elbest sp. z o.o. (spółka zależna PGE Polska Grupa Energetyczna SA) oraz wniesienie przez Skarb Państwa udziałów Holtur sp. z o.o., a następnie sfinansowanie prac modernizacyjnych i budowlanych w wybranych obiektach hotelowych należących do przejętych spółek ze środków dokapitalizowania w wysokości 398,7 mln zł ze środków Funduszu Inwestycji Kapitałowych.

Uzasadnieniem dla podjęcia kontroli była przede wszystkim potrzeba sprawdzenia czy dokapitalizowanie Polskiego Holdingu Hotelowego przez Skarb Państwa było zgodne z założonym celem i prawidłowo zrealizowane, a także czy zostało wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, a zatem czy spółki funkcjonujące w grupie kapitałowej Polskiego Holdingu Hotelowego skutecznie realizowały zamierzenia rozwojowe. Badaniu podlegała także prawidłowość realizacji przez Polski Holding Hotelowy obowiązków wynikających z umów inwestycyjnych, dotyczących realizacji procesów konsolidacyjnych, zawartych przez tę spółkę ze Skarbem Państwa reprezentowanym przez Prezesa Rady Ministrów. Kontrolą

---

<sup>1</sup> Zgodnie z założeniami przyjętej w maju 2018 r. koncepcji konsolidacji aktywów hotelowych i noclegowych należących do Skarbu Państwa, w lutym 2019 r. do *ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników* (Dz. U. z 2024 r. poz. 1198, ze zm.) wprowadzona została zmiana (dodany art. 69h), na mocy której środki Funduszu Reprywatyzacji mogły być przeznaczane na nabywanie lub obejmowanie przez Skarb Państwa, reprezentowany przez Prezesa Rady Ministrów, akcji w spółkach. Dysponentem Funduszu Reprywatyzacji jest minister właściwy do spraw finansów publicznych.

objęta była również prawidłowość wykonywania przez spółki zależne Polskiego Holdingu Hotelowego umów pożyczek zawartych z Polskim Holdingiem Hotelowym. Na podstawie powyższych umów środki finansowe uzyskane przez Polski Holding Hotelowy z dokapitalizowania z Funduszu Reprywatyzacji i z Funduszu Inwestycji Kapitałowych zostały przeznaczone na zakup konsolidowanych spółek posiadających hotele lub ośrodki wypoczynkowe, a także na realizację prac budowlanych i modernizację obiektów hotelowych przejętych w toku działań konsolidacyjnych.

## 2. OCENA OGÓLNA

**Spółki Grupy  
Kapitałowej PHH  
realizowały strategię  
rozwoju i osiągały  
zysk**

Działalność Polskiego Holdingu Hotelowego sp. z o.o. oraz dwóch skontrolowanych spółek zależnych była w kontrolowanym okresie zgodna z zamierzeniami rozwojowymi ujętymi w strategii przyjętej przez Polski Holding Hotelowy, a program inwestycyjny dotyczący konsolidacji i modernizacji hoteli, z wyjątkiem części działań przygotowawczych do rozpoczęcia inwestycji i terminowości zakończenia prac modernizacyjnych, był realizowany zgodnie z umowami inwestycyjnymi, na podstawie których Polski Holding Hotelowy został dokapitalizowany przez Skarb Państwa. Na koniec 2023 r. utworzona przez PHH grupa kapitałowa obejmowała łącznie dziesięć spółek. Podmioty te posiadały łącznie 54 obiekty hotelowe, co dawało drugie miejsce w Polsce wśród podmiotów działających na polskim rynku hotelarskim. Spółki Grupy Kapitałowej PHH działały ekonomicznie efektywnie, czego wyrazem było uzyskanie w 2023 r. zysku operacyjnego brutto przez siedem spółek Grupy (stratę poniosły spółki, których obiekty hotelowe były zamknięte na czas modernizacji).

Działania Prezesa Rady Ministrów w zakresie dokapitalizowania PHH przez Skarb Państwa nie były w pełni zgodne z przepisami i przyjętą koncepcją konsolidacji. Część środków finansowych w kwocie 551,3 mln zł, z łącznej kwoty dokapitalizowania PHH w wysokości 1200 mln zł, została przekazana z Funduszu Reprywatyzacji w sytuacji niespełnienia jednego z warunków określonych w przepisach. Polski Holding Hotelowy nie wskazał bowiem strategii lub programu przyjętego przez Radę Ministrów, realizacji których służyć miało nabycie udziałów PHH. Minister Aktywów Państwowych, działając nierzetelnie, pominął ten aspekt wystawiając pozytywne opinie dotyczące dokapitalizowania PHH.

Spółki Grupy Kapitałowej PHH wykorzystywały otrzymane środki zgodnie z ich przeznaczeniem. Zapewniały kontrolę przepływów środków przekazanych z Funduszu Reprywatyzacji i Funduszu Inwestycji Kapitałowych, a także monitorowanie realizacji zadań. Skontrolowane spółki prawidłowo zarządzały swoim majątkiem. Zmodernizowane obiekty hotelowe uzyskiwały lepsze wyniki finansowe w porównaniu do okresu wcześniejszego.

Główne zadania dotyczące wykonywania praw Skarbu Państwa z udziałów w Polskim Holdingu Hotelowym realizowane były przez Prezesa Rady Ministrów i Ministra Aktywów Państwowych prawidłowo. Jednak w sposób nierzetelny Minister Aktywów Państwowych prowadził współpracę z Kancelarią Prezesa Rady

Ministrów i nadzorował działania Rady Nadzorczej PHH dotyczące wyznaczania celów zarządczych dla członków Zarządu PHH. W Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w sposób przewlekły procedowano zatwierdzenie części sprawozdań PHH z realizacji inwestycji w obiektach hotelowych, a także nierzetelnie weryfikowano dane i informacje przekazywane przez PHH w tych sprawozdaniach.

### 3. SYNTEZA

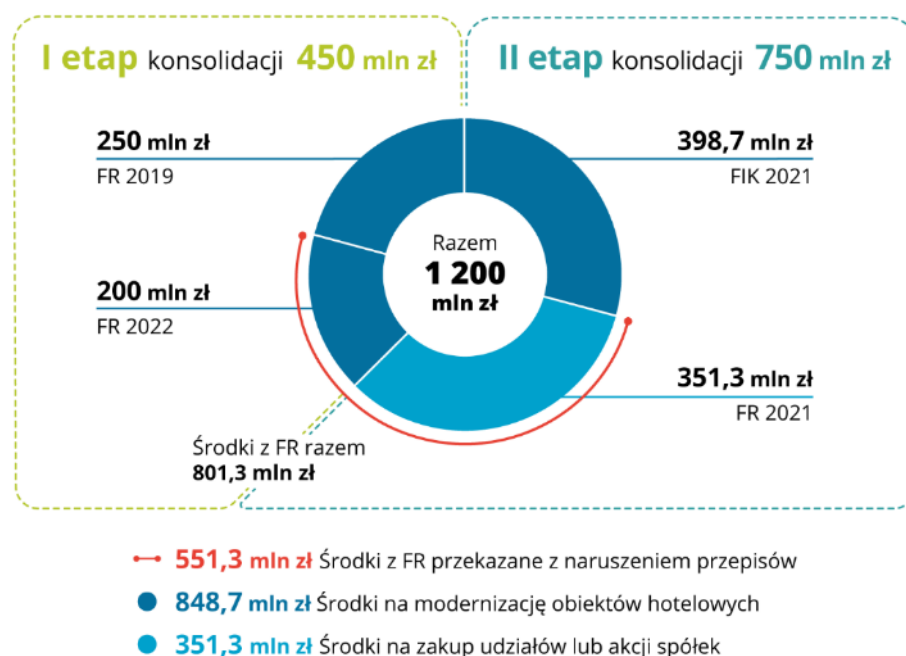
<p><b>Opóźniona realizacja koncepcji konsolidacji hoteli oraz jej modyfikacja</b></p>	<p>Zaakceptowana w maju 2018 r. przez Prezesa Rady Ministrów, przygotowana w Departamencie Skarbu Państwa w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, koncepcja konsolidacji aktywów hotelowych i noclegowych należących do Skarbu Państwa w grupie kapitałowej kierowanej przez Polski Holding Hotelowy sp. z o.o. została w istocie znacząco zmodyfikowana w 2019 r. przez tę spółkę po wykonaniu niespełna 30% zamierzonych działań. Spośród dziewięciu podmiotów planowanych do wniesienia do Polskiego Holdingu Hotelowego do końca 2019 r., pięć nie zostało wniesionych do końca 2024 r. Spośród 63 obiektów hotelowych (należących do tych dziewięciu podmiotów), wniesiono z blisko rocznym opóźnieniem jedynie 17 (posiadanych przez cztery spółki). Dalsza realizacja przyjętej koncepcji konsolidacji została zaniechana. Kolejne działania w tym zakresie proponowane były już przez zainteresowaną spółkę, tj. PHH, w której prawa z udziałów wykonywał wówczas Minister Aktywów Państwowych. [str. 16–19, 32–35, 69]</p>
<p><b>Nieuprawnione przekazanie 551,3 mln zł z Funduszu Reprywatyzacji</b></p>	<p>Z kwoty łącznego dokapitalizowania Polskiego Holdingu Hotelowego przez Skarb Państwa, reprezentowany przez Prezesa Rady Ministrów, środkami finansowymi w wysokości 1200,0 mln zł, przekazanie części środków w kwocie 551,3 mln zł z Funduszu Reprywatyzacji było nieuprawnione, bowiem nie został spełniony jeden z warunków określonych w przepisach. Wnioskodawca (PHH) nie wskazał strategii lub programu przyjętego przez Radę Ministrów, realizacji których służyć miało nabycie udziałów, lub wskazał wadliwie <i>Strategię na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju</i>, która nie określała polityki Rady Ministrów w kwestii konsolidowania państwowych aktywów hotelowych. Minister Aktywów Państwowych w przekazanych do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów pozytywnych opiniach, dotyczących zasadności objęcia udziałów PHH za kwotę 551,3 mln zł, nie wskazał na powyższą wadliwość wniosków PHH. [str. 19–20, 26–29, 35–39]</p>
<p><b>Dokapitalizowanie w 2019 r. zgodne z prawem, w 2022 r. już nie</b></p>	<p>Realizacja I etapu konsolidacji obejmująca przejęcie w 2019 r. przez Polski Holding Hotelowy czterech jednoosobowych spółek Skarbu Państwa: AMW Hotele sp. z o.o., Gliwicka Agencja Turystyczna SA, Wojewódzkie Przedsiębiorstwo Usług Turystycznych sp. z o.o. oraz Hotele Olsztyn sp. z o.o., poprzez wniesienie ich do PHH, oraz podwyższenie kapitału zakładowego PHH o kwotę 250 mln zł ze środków pochodzących z Funduszu Reprywatyzacji z przeznaczeniem na sfinansowanie prac modernizacyjnych i budowlanych w wybranych hotelach należących do przejętych spółek, była zgodna z przepisami prawa. Przekazanie PHH w grudniu 2022 r. na ten cel dodatkowej kwoty 200 mln zł ze środków Funduszu Reprywatyzacji nie było już zgodne z prawem. [str. 19–29]</p>

**Dokapitalizowanie  
w 2021 r. tylko  
w części zgodne  
z prawem**

Dokonane w ramach II etapu konsolidacji dokapitalizowanie Polskiego Holdingu Hotelowego na wniosek tej spółki z 16 listopada 2021 r. na kwotę 351,3 mln zł ze środków Funduszu Reprywatyzacji na sfinansowanie zakupu akcji lub udziałów czterech spółek: Interferie, IMSPA, Geovita, Elbest było niezgodne z obowiązującymi przepisami. Natomiast dokapitalizowanie ze środków Funduszu Inwestycji Kapitałowych na kwotę 398,7 mln zł na sfinansowanie prac modernizacyjnych i budowlanych w określonych obiektach powyższych spółek przeznaczonych do zakupu oraz w obiekcie spółki Holtur, przeznaczonej do wniesienia do PHH przez Skarb Państwa jako aport spełniało wymagania prawne. [str. 19–21, 32–40]

Infografika nr 1

Dokapitalizowanie PHH środkami finansowymi z Funduszu Reprywatyzacji i Funduszu Inwestycji Kapitałowych



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

**Niewystarczające  
przesłanki  
uruchomienia  
środków Funduszu  
Reprywatyzacji**

Zaniechanie realizacji koncepcji konsolidacji aktywów hotelowych Skarbu Państwa w postaci opracowanej w KPRM i zatwierdzonej przez Prezesa Rady Ministrów po wykonaniu zaledwie 27% jej założeń oraz brak możliwości spełnienia wymagań prawnych dla zgodnego z przepisami przekazania środków z Funduszu Reprywatyzacji na ten cel ze względu na brak wymaganej, przyjętej przez Radę Ministrów, strategii dotyczącej takiej konsolidacji lub strategii dla sektora usług turystyczno-hotelowych uwzględniającej taki kierunek działalności wskazuje, że objęcie udziałów Polskiego Holdingu Hotelowego ze środków Funduszu Reprywatyzacji w sposób wątpliwy wpisywało się w cel wspomaganie realizacji polityki gospodarczej państwa. Działania Prezesa Rady Ministrów, dotyczące koncepcji konsolidacji aktywów hotelowych i realizujące

dokapitalizowanie ze środków publicznych przedsięwzięcia komercyjnego, konkurencyjnego w stosunku do przedsiębiorców prywatnych prowadzących działalność w sektorze hotelowym, nie zostały oparte na polityce społecznej ani gospodarczej państwa, której realizacji służyć miało inwestowanie środków publicznych w komercyjne przedsięwzięcia hotelowe. [str. 16–21, 27–28, 35–38]

**Prawidłowo  
sformułowane  
umowy inwestycyjne**

Umowy inwestycyjne zawarte przez Skarb Państwa z Polskim Holdingiem Hotelowym w sposób prawidłowy regulowały zasady wykorzystania środków finansowych przekazanych tej spółce ze środków Funduszu Reprywatyzacji i Funduszu Inwestycji Kapitałowych na nabycie spółek posiadających aktywa hotelowe i realizację modernizacji tych aktywów. Jednakże przed zawarciem umów w latach 2021 i 2022 powinna być dokonana analiza celowości uzupełnienia ich o możliwość czasowego lokowania przekazanych środków w skarbowych papierach wartościowych obok dopuszczonych depozytów bankowych. [str. 30–32, 40–42]

**Realizacja strategii  
Grupy PHH mimo  
opóźnień prowadzi  
do wyznaczonego  
celu**

Działania PHH w zakresie przygotowania i realizacji strategii rozwoju GK PHH, obejmującej konsolidację spółek i aktywów hotelowych należących do Skarbu Państwa lub do spółek z jego udziałem prowadzone były prawidłowo. W wyniku konsolidacji bazy hotelowo-rekreacyjnej GK PHH zarządzała łącznie 54 hotelami i obiektami, oferującymi blisko 6 tys. pokoi, co dało jej drugą pozycję w rankingu największych grup hotelowych w Polsce. Skuteczność działań PHH została obniżona z powodu nierzetelnego przygotowania uruchomienia programu inwestycyjnego, co spowodowało wydłużenie czasu realizacji modernizacji poszczególnych obiektów hotelowych i wpłynęło na wzrost kosztów. [str. 44–53, 57–62]

**Zgodne  
z przeznaczeniem  
wykorzystanie  
środków**

Skontrolowane spółki: Polski Holding Hotelowy, PHH Hotele i GAT wykorzystywały środki uzyskane na podstawie umów inwestycyjnych zgodnie z ich przeznaczeniem. Wyodrębnione dla zadań modernizacyjnych rachunki bankowe oraz ewidencja księgowa, zapewniały kontrolę przepływów środków i monitorowanie realizacji zadań. Zmodernizowane obiekty hotelowe uzyskiwały lepsze wyniki finansowe w porównaniu do okresu wcześniejszego. Wpływ przeprowadzonych inwestycji na rentowność działalności czy udział w rynku będzie można racjonalnie ocenić dopiero po zakończeniu całości inwestycji oraz uruchomieniu działalności poszczególnych obiektów na założonym poziomie. [str. 53–62]

**Prawidłowe  
zarządzanie  
majątkiem**

Skontrolowane spółki prawidłowo zarządzały swoim majątkiem. W latach 2019–2023 w Polskim Holdingu Hotelowym znacząco wzrosły aktywa, kapitały oraz przychody i zysk (w 2019 r. 5,9 mln zł, w 2023 r. 87,8 mln zł), ponad siedmiokrotnie poprawił się wskaźnik rentowności. PHH Hotele

w tym okresie uzyskała dodatni wynik finansowy w łącznej kwocie 8,7 mln zł. Uzyskiwała także korzystne wielkości wskaźników ekonomicznych. W GAT, uzyskującej słabsze wyniki finansowe, w okresie objętym kontrolą nastąpiła poprawa relacji przychodów do ponoszonych kosztów. [str. 62–65]

**Nadzór właścicielski  
nad PHH  
wykonywany  
z uchybieniami**

Zarówno w KPRM, jak i w Ministerstwie Aktywów Państwowych wprowadzone zostały wewnętrzne procedury sprawowania nadzoru właścicielskiego. Główne zadania dotyczące wykonywania praw Skarbu Państwa z udziałów w Polskim Holdingu Hotelowym wykonywane były przez Prezesa Rady Ministrów<sup>2</sup> i Ministra Aktywów Państwowych<sup>3</sup> prawidłowo. Minister Aktywów Państwowych nierzetelnie sprawował nadzór nad działaniami Rady Nadzorczej PHH dotyczącymi wyznaczania celów zarządczych dla członków Zarządu PHH. Część zadań dotyczących nadzoru właścicielskiego była wykonywana w Ministerstwie Aktywów Państwowych w sposób nazbyt formalistyczny lub ze zwłoką. W Kancelarii Prezesa Rady Ministrów długotrwanie procedowano zatwierdzenie części sprawozdań PHH z wykonania umów inwestycyjnych, a także nierzetelnie weryfikowano dane i informacje ujęte w tych sprawozdaniach. [str. 42–44, 65–78]

---

<sup>2</sup> Od dnia 19 grudnia 2018 r. do dnia 6 grudnia 2019 r.

<sup>3</sup> Od dnia 7 grudnia 2019 r.

## 4. WNIOSKI

---

**Minister Aktywów  
Państwowych**

Przeprowadzanie prawidłowej i rzetelnej weryfikacji wniosków spółek o dokapitalizowanie ze środków Funduszu Reprywatyzacji i Funduszu Inwestycji Kapitałowych pod względem merytorycznym.

**Minister Finansów  
i Gospodarki**

Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje w pełni, przedstawiony w *Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2023 r.*<sup>4</sup>, wniosek do Ministra Finansów o zaprzestanie projektowania przepisów umożliwiających obejmowanie lub nabywanie akcji (udziałów) w spółkach ze środków Funduszu Reprywatyzacji.

---

<sup>4</sup> [www.nik.gov.pl/plik/id,29517.pdf](http://www.nik.gov.pl/plik/id,29517.pdf) [str. 49].

## 5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

---

### 5.1. DOKAPITALIZOWANIE PHH PRZEZ SKARB PAŃSTWA

---

#### **Prawidłowość dokapitalizowania PHH ze środków FR i FIK**

Działania Prezesa Rady Ministrów reprezentującego Skarb Państwa w procesie dokapitalizowania PHH nie były w pełni zgodne z przepisami. Z kwoty łącznego dokapitalizowania środkami finansowymi w wysokości 1200,0 mln zł, część środków w kwocie 551,3 mln zł została przekazana z Funduszu Reprywatyzacji w sytuacji niespełnienia jednego z warunków określonych w przepisach. Wnioskodawca nie wskazał bowiem strategii lub programu przyjętego przez Radę Ministrów, realizacji których służyć miało nabycie akcji, lub wskazał wadliwie *Strategię na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, która nie określała polityki Rady Ministrów w kwestii konsolidowania państwowych aktywów hotelowych. Tym niemniej przekazane środki wykorzystywane były zgodnie z przeznaczeniem.

Dokapitalizowanie PHH w wysokości do 500,0 mln zł na modernizację 63 przejmowanych obiektów hotelowych było zaplanowane w zaakceptowanej w maju 2018 r. przez Prezesa Rady Ministrów koncepcji konsolidacji aktywów hotelowych i noclegowych należących do Skarbu Państwa w grupie kapitałowej kierowanej przez PHH.

#### 5.1.1. KONCEPCJA KONSOLIDACJI AKTYWÓW HOTELOWYCH

---

#### **Przygotowanie koncepcji konsolidacji aktywów hotelowych**

W maju 2017 r. KPRM, dostrzegając dynamiczny rozwój branży turystycznej w Polsce oraz biorąc pod uwagę ograniczone możliwości pełnego wykorzystania obiektów noclegowych i hotelowych posiadanych przez podmioty zależne od Skarbu Państwa z uwagi na ich rozproszenie, zainicjowała działania ukierunkowane na poprawę efektywności wykorzystania majątku hotelowego. W celu omówienia możliwości w tym zakresie, w dniu 1 czerwca 2017 r. w KPRM odbyło się spotkanie ministrów<sup>5</sup> wykonujących prawa z akcji w spółkach z udziałem Skarbu Państwa lub nadzorujących państwowe osoby prawne, posiadające obiekty hotelowe. Po tym spotkaniu ówczesny Departament Skarbu Państwa w KPRM zgromadził informacje na temat kondycji finansowej

---

<sup>5</sup> Na spotkanie zostali zaproszeni przedstawiciele: Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministra Rozwoju i Finansów, Ministra Infrastruktury i Budownictwa, Ministra Sportu i Turystyki, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministra Obrony Narodowej, Ministra Zdrowia, Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Ministra Cyfryzacji, Ministra Środowiska, Ministra Energii, Ministra Spraw Zagranicznych, Ministra Edukacji Narodowej oraz Ministra Sprawiedliwości.

oraz pozycji rynkowej podmiotów należących do Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych oraz ich podmiotów zależnych, posiadających obiekty hotelowe, rekreacyjne i noclegowe.

**Akceptacja koncepcji  
konsolidacji przez  
Prezesa Rady  
Ministrów**

W efekcie podjętych działań Departament Skarbu Państwa w KPRM opracował w dniu 22 maja 2018 r. notatkę dotyczącą koncepcji konsolidacji aktywów hotelowych i noclegowych należących do Skarbu Państwa, która została zaakceptowana przez Prezesa Rady Ministrów tego samego dnia. Przyjęto, że integratorem aktywów hotelowych będzie spółka CAD, której firmę w dniu 21 stycznia 2019 r. zmieniono na Polski Holding Hotelowy (PHH). CAD była w 2018 r. podmiotem świadczącym usługi hotelowe w ośmiu obiektach w ramach międzynarodowych sieci, w tym w pięciu hotelach przy portach lotniczych w Warszawie, Gdańsku i Katowicach oraz trzech obiektach na wybrzeżu Bałtyku. Kolejne dwa hotele przy lotniskach w Poznaniu i Rzeszowie były w trakcie budowy. Założono, że konsolidacja zostanie przeprowadzona w dwóch etapach: etap I – realizacja w 2018 r., etap II – realizacja w 2019 r. Sformułowano ogólne korzyści wynikające z przeprowadzonej konsolidacji dla Skarbu Państwa i dla spółek, w tym znaczną redukcję kosztów działalności, m.in. poprzez wykorzystanie efektu skali oraz silniejszej pozycji przetargowej podmiotów skonsolidowanych w ramach grupy kapitałowej. Przejmowane podmioty powinny być poddane restrukturyzacji, jak również zmodernizowane w celu podniesienia ich atrakcyjności i wartości księgowej. Przyjęto, że spółka CAD (PHH) zostanie dokapitalizowana środkami pochodzącymi z FR w kwocie do 500 mln zł, zgodnie z przygotowywanym przez CAD Biznesplanem oraz testem prywatnego inwestora (TPI). Spośród zidentyfikowanych 510 obiektów noclegowych i hotelowych należących do 112 podmiotów koncepcją konsolidacji objęte zostały 63 obiekty należące do 9 podmiotów. Koncepcja ta została zrealizowana jedynie częściowo. NIK zauważa, że podjęte przez Prezesa Rady Ministrów działania dotyczące określenia koncepcji konsolidacji aktywów hotelowych ograniczone zostały do zaakceptowania notatki służbowej opisującej tę koncepcję i nie znalazły kontynuacji w podjęciu inicjatywy opracowania programu Rady Ministrów w tym zakresie, określającego m.in. zasady inwestowania środków publicznych. Zgodnie z art. 4 ust. 1 *ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym*<sup>6</sup>, mienie państwowe służy wykonywaniu zadań publicznych, a działalność organu publicznego – Prezesa Rady Ministrów – jest uwarunkowana zakresem wyznaczonych zadań, w granicach i na podstawie obowiązującego prawa. Prezes Rady Ministrów nie określił zadań publicznych w przyjętej przez Radę Ministrów polityce społecznej ani gospodarczej państwa, zgodnie z którymi finansowanie modernizacji

---

<sup>6</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 125, ze zm. Dalej: *ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym*.

i komercyjnej działalności hoteli stanowiło zadania publiczne w rozumieniu powyższej ustawy, w tym nie uzasadnił swoich działań ważnym interesem społecznym w sposób uwzględniający zasadę proporcjonalności.

#### **Założenia konsolidacji aktywów hotelowych**

Według założeń powyższej koncepcji, w ramach realizacji etapu I, w 2018 r. do CAD miały być wniesione akcje/udziały czterech jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów: Wojewódzkie Przedsiębiorstwo Usług Turystycznych sp. z o.o., Hotele Olsztyn sp. z o.o., Gliwicka Agencja Turystyczna SA, Uzdrowiska Krynica Żegiestów SA z siedzibą w Krynicy Zdroju, a także spółka AMW Hotele sp. z o.o.<sup>7</sup> (prowadząca działalność hotelową w 14 obiektach do konsolidacji) oraz obiekty zarządzane przez Centrum Usług Logistycznych<sup>8</sup> (5 obiektów).

W ramach realizacji etapu II, w 2019 r. do PHH na podwyższenie kapitału zakładowego miały zostać wniesione: udziały, nadzorowanej przez ministra właściwego do spraw energii, Nadwiślańskiej Agencji Turystycznej sp. z o.o. (posiadającej 17 hoteli i ośrodków wypoczynkowych), udziały spółki CS Natura Tour sp. z o.o. ze 100% udziałem PKP SA (posiadającej 16 ośrodków wypoczynkowych i konferencyjno-szkoleniowych), akcje spółki Uzdrowisko Rabka SA (posiadającej 7 obiektów).

#### **Realizacja konsolidacji odbiegała od założeń**

W 2019 r. Prezes Rady Ministrów zaakceptował wniosek PHH o wniesienie aktywów czterech podmiotów (WPUT, HO, GAT i AMWH) spośród dziewięciu planowanych do wniesienia. Pozostałe pięć podmiotów nie zostało wniesione do PHH ani do końca okresu wykonywania uprawnień właścicielskich wobec PHH przez Prezesa Rady Ministrów (do dnia 6 grudnia 2019 r.), ani po przekazaniu wykonywania praw z udziałów PHH do Ministra Aktywów Państwowych (do końca 2024 r.). Spośród 63 obiektów należących do dziewięciu podmiotów ujętych w notatce opisującej koncepcję konsolidacji obiektów hotelowych, faktycznie do PHH wniesionych zostało jedynie 17 obiektów do planowanej konsolidacji, należących do czterech spółek. KPRM nie udokumentowała i nie zna przyczyn niepełnej realizacji założeń przyjętych w opisie koncepcji konsolidacji. Od 7 grudnia 2019 r., wobec utraty uprawnień właścicielskich w stosunku do PHH, KPRM nie kontynuowała działań w ramach przyjętej koncepcji konsolidacji aktywów hotelowych<sup>9</sup>. Według wyjaśnień Ministra Aktywów

<sup>7</sup> Dalej: AMWH, spółka w resorcie obrony narodowej.

<sup>8</sup> Podmiot w resorcie spraw wewnętrznych.

<sup>9</sup> Wyjaśnienia Podsekretarz Stanu w KPRM, pismo nr DIR.WA.1740.5.2023 z dnia 27 listopada 2023 r.

Państwowych<sup>10</sup> po przejęciu nadzoru właścicielskiego nad PHH nie inicjował on działań w procesie konsolidacji aktywów hotelowych z uwagi na fakt, że działania te zostały zainicjowane przez Prezesa Rady Ministrów, a proces konsolidacji rozpoczął się w KPRM. Według tych wyjaśnień do MAP nie przekazano opracowanej w KPRM notatki służbowej, dotyczącej zaakceptowania koncepcji konsolidacji aktywów hotelowych, a Minister Aktywów Państwowych nie występował do KPRM o przekazanie koncepcji konsolidacji aktywów hotelowych i dokumentów nadzoru właścicielskiego, bowiem co do zasady dokumentacja wytworzona i zgromadzona w danej jednostce organizacyjnej lub urzędzie w niej pozostaje i podlega archiwizacji.

Dalsze działania konsolidacyjne, inicjowane już przez Polski Holding Hotelowy, koncentrowały się na przejęciu lub zakupie (od spółek z udziałem Skarbu Państwa) spółek dysponujących obiektami w lokalizacjach atrakcyjnych turystycznie lub wypoczynkowo, w tym obiektami o najwyższym lub wysokim standardzie wśród 510 obiektów zinwentaryzowanych przez KPRM w 2019 r. Zarówno zakup konsolidowanych spółek, jak i modernizacja posiadanych przez nie obiektów, finansowane były ze środków uzyskanych z FR i FIK.

#### 5.1.2. REGULACJE DOTYCZĄCE DOKAPITALIZOWANIA PHH ZE ŚRODKÓW FUNDUSZU REPRYWATYZACJI I FUNDUSZU INWESTYCJI KAPITAŁOWYCH

##### Wnioski PHH o dokapitalizowanie

W okresie objętym kontrolą PHH złożyła do Prezesa Rady Ministrów cztery wnioski o objęcie przez Skarb Państwa nowych udziałów utworzonych w wyniku podwyższenia kapitału zakładowego środkami finansowymi, które zostały zaakceptowane i zrealizowane w zaproponowanej wysokości, tj.:

- wniosek z 8 sierpnia 2019 r. na kwotę 250 mln zł (I etap konsolidacji) z przeznaczeniem na sfinansowanie prac modernizacyjnych i budowlanych w wybranych obiektach spółek: AMWH, GAT, WPUT, HO, przeznaczonych do wniesienia do PHH przez Skarb Państwa jako aport – dokapitalizowanie ze środków FR;
- dwa wnioski z 16 listopada 2021 r. (II etap konsolidacji):
  - na kwotę 351,3 mln zł na sfinansowanie zakupu akcji/udziałów czterech spółek: Interferie, IMSPA, Geovita, Elbest – dokapitalizowanie ze środków FR,
  - na kwotę 398,7 mln zł na sfinansowanie prac modernizacyjnych i budowlanych w określonych obiektach powyższych spółek

<sup>10</sup> Wyjaśnienia Dyrektora Departamentu Kontroli i Audytu z upoważnienia Ministra Aktywów Państwowych zawarte w pismach z dnia 3 października 2023 r. i 30 listopada 2023 r., znak: DKA.II.092.11.2023, IK: 877707, z dnia 13 listopada 2023 r., znak: DKA.II.092.11.2023, IK: 891770 i z dnia 12 grudnia 2023 r., znak: DKA.II.092.11.2023, IK: 904170.

przeznaczonych do zakupu oraz w obiekcie spółki Holtur, przeznaczonej do wniesienia do PHH przez Skarb Państwa jako aport – dokapitalizowanie ze środków FIK;

- wniosek z 8 listopada 2022 r. na dodatkową kwotę 200 mln zł w ramach I etapu konsolidacji (z przeznaczeniem na sfinansowanie prac modernizacyjnych i budowlanych) – dokapitalizowanie ze środków FR.

Łączna kwota dokapitalizowania PHH środkami finansowymi wyniosła 1,2 mld zł, w tym 801,3 mln zł z FR oraz 398,7 mln zł z FIK. Środki przeznaczone na modernizację i inwestycje w określonych obiektach hotelowych spółek kupionych oraz wniesionych przez Skarb Państwa w ramach tworzenia GK PHH przekazane z FR i FIK wyniosły 848,7 mln zł, a środki na sfinansowanie kupna akcji/udziałów spółek – 351,3 mln zł (z FR).

**Przepisy ustawowe  
dotyczące  
obejmowania  
udziałów ze środków  
FR**

Zgodnie z założeniami przyjętej przez Prezesa Rady Ministrów w maju 2018 r. koncepcji konsolidacji aktywów hotelowych i noclegowych należących do Skarbu Państwa, w lutym 2019 r. do *ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników*<sup>11</sup> dodany został art. 69h<sup>12</sup>, na mocy którego środki Funduszu Reprywatyzacji mogły być przeznaczane na nabywanie lub obejmowanie akcji/udziałów w spółkach przez Skarb Państwa, reprezentowany przez Prezesa Rady Ministrów<sup>13</sup>, z zastosowaniem przepisów *ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym*. Pierwotnie rozwiązanie to miało obowiązywać w latach 2019 i 2020, jednak było następnie przedłużane na kolejne lata okresu 2021–2025.

Zgodnie z przepisami art. 9b *ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym* objęcie przez Skarb Państwa akcji/udziałów mogło nastąpić m.in. w celu realizacji polityki gospodarczej państwa, w tym finansowania nowych inwestycji, na warunkach akceptowalnych dla inwestora prywatnego, chyba że następowało to w ramach udzielania dozwolonej pomocy publicznej.

**Rozporządzenia  
ws. Funduszu  
Reprywatyzacji**

Szczegółowy sposób postępowania w zakresie nabywania/obejmowania przez Skarb Państwa akcji/udziałów ze środków FR, w tym wymagania dotyczące wniosków i trybu ich rozpatrywania przez Prezesa Rady Ministrów, a także obowiązek zawarcia umowy inwestycyjnej dotyczącej

<sup>11</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 1198, ze zm.

<sup>12</sup> Przez ustawę z dnia 21 lutego 2019 r. o zmianie ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 492).

<sup>13</sup> Od 1 lipca 2024 r. środki FR mogą być przeznaczane na nabywanie lub obejmowanie przez Skarb Państwa, reprezentowany przez ministra właściwego do spraw aktywów państwowych, akcji (udziałów) w spółkach; ustawa z dnia 15 maja 2024 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji rządowej (Dz. U. poz. 834).

objęcia akcji/udziałów przez Skarb Państwa ze środków FR i jej zawartość, regulowały w latach 2019–2022 następujące rozporządzenia:

- *Ministra Finansów z 18 czerwca 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania w zakresie nabywania lub obejmowania przez Skarb Państwa akcji ze środków Funduszu Reprywatyzacji w latach 2019 i 2020*<sup>14</sup>,
- *Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z 10 marca 2021 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania w zakresie nabywania lub obejmowania przez Skarb Państwa akcji ze środków Funduszu Reprywatyzacji w roku 2021*<sup>15</sup>,
- *Ministra Finansów z 23 grudnia 2021 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania w zakresie nabywania lub obejmowania przez Skarb Państwa akcji ze środków Funduszu Reprywatyzacji w latach 2021–2022*<sup>16</sup>.

**Przepisy  
ws. Funduszu  
Inwestycji  
Kapitałowych**

*Ustawa z 21 lutego 2019 r. o zmianie ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym oraz niektórych innych ustaw*<sup>17</sup> wprowadziła z dniem 29 marca 2019 r. do ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym przepisy art. 33a-33c regulujące zasady działania Funduszu Inwestycji Kapitałowych<sup>18</sup>. Środki FIK przeznaczone są m.in. na nabywanie lub obejmowanie akcji przez Skarb Państwa reprezentowany przez Prezesa Rady Ministrów<sup>19</sup> oraz pokrycie kosztów z tym związanych (w tym usług świadczonych przez doradców). W 2021 r. szczegółowy sposób postępowania w zakresie nabywania lub obejmowania przez Skarb Państwa akcji ze środków FIK, w tym wymagania dotyczące wniosków i trybu ich rozpatrywania przez Prezesa Rady Ministrów, a także obowiązek zawarcia umowy inwestycyjnej dotyczącej objęcia akcji/udziałów przez Skarb Państwa ze środków FIK i jej zawartość, regulowało rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania w zakresie nabywania lub obejmowania akcji przez Skarb Państwa ze środków Funduszu Inwestycji Kapitałowych.

<sup>14</sup> Utraciło moc 31 grudnia 2020 r.

<sup>15</sup> Utraciło moc 29 grudnia 2021 r.

<sup>16</sup> Utraciło moc 31 grudnia 2022 r.

<sup>17</sup> Dz. U. poz. 492.

<sup>18</sup> Utworzenie FIK wynikało z decyzji Rady Ministrów o stworzeniu wyodrębnionego, elastycznego źródła finansowania kapitałowych celów inwestycyjnych SP, w postaci inwestycji w akcje i udziały spółek. Zgodnie z art. 33a ust. 1 i 4 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 lipca 2024 r. dysponentem FIK był Prezes Rady Ministrów, a jego obsługę finansowo-księgową zapewniała KPRM.

<sup>19</sup> Od 1 lipca 2024 r. środki Funduszu przeznacza się na nabywanie lub obejmowanie akcji przez Skarb Państwa reprezentowany przez ministra właściwego do spraw aktywów państwowych; ustawa z dnia 15 maja 2024 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji rządowej (Dz. U. poz. 834).

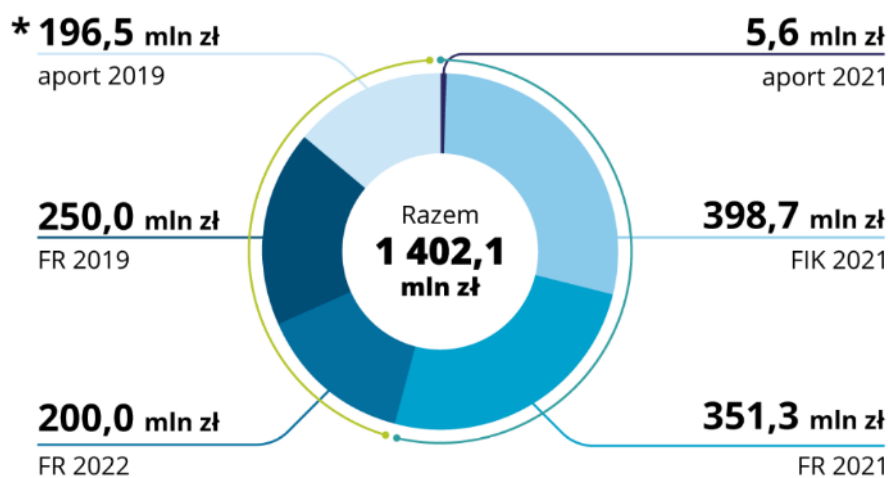
### 5.1.3. DOKAPITALIZOWANIE PHH W I ETAPIE KONSOLIDACJI AKTYWÓW HOTELOWYCH

#### Całkowita kwota podwyższenia kapitału zakładowego PHH

W latach 2019–2023, w ramach obu etapów konsolidacji, Skarb Państwa w wyniku podwyższenia kapitału PHH, z uwzględnieniem umorzenia udziałów PHH, zwiększył kapitał zakładowy o 1402,1 mln zł z kwoty 509,4 mln zł (5 098 788 udziałów) do kwoty 1911,5 mln zł (19 114 997 udziałów). Podwyższenia i obniżenie kapitału zakładowego zarejestrowano w Krajowym Rejestrze Sądowym<sup>20</sup>.

Infografika nr 2

Podwyższenie kapitału zakładowego Polskiego Holdingu Hotelowego łącznie o 1402,1 mln zł



→ 646,5 mln zł I etap konsolidacji

→ 755,6 mln zł II etap konsolidacji

\* kwotę 198,4 mln zł zmniejszono o 1,9 mln zł (udziały umorzone)

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych uzyskanych w toku kontroli.

#### Zakres I etapu konsolidacji aktywów hotelowych

Pierwszy etap zrealizowanej konsolidacji obejmował przejęcie w 2019 r. przez Polski Holding Hotelowy<sup>21</sup> czterech jednoosobowych spółek Skarbu Państwa: AMW Hotele sp. z o.o., Gliwicka Agencja Turystyczna SA, Wojewódzkie Przedsiębiorstwo Usług Turystycznych sp. z o.o. oraz Hotele Olsztyn sp. z o.o., poprzez wniesienie ich do PHH, oraz podwyższenie kapitału zakładowego PHH o kwotę 250 mln zł ze środków pochodzących z Funduszu Reprywatyzacji z przeznaczeniem na sfinansowanie prac modernizacyjnych i budowlanych w wybranych hotelach należących do przejętych spółek. W grudniu 2022 r. na cel ten PHH uzyskała dodatkową kwotę 200 mln zł ze środków Funduszu Reprywatyzacji.

<sup>20</sup> Dalej: KRS.

<sup>21</sup> PHH posiadała we wrześniu 2019 r. dziewięć obiektów hotelowych działających w ramach międzynarodowych sieci hotelowych, w tym sześć hoteli przy portach lotniczych oraz trzy obiekty na wybrzeżu Bałtyku. Kolejny hotel przy porcie lotniczym był w końcowej fazie budowy.

## Infografika nr 3

Spółki nabyte przez PHH w I etapie konsolidacji w 2019 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych uzyskanych w toku kontroli.

**List intencyjny  
potwierdzający  
zamiar konsolidacji**

W dniu 18 marca 2019 r., pomiędzy Skarbem Państwa, reprezentowanym przez Prezesa Rady Ministrów, a PHH podpisany został List intencyjny, w którym potwierdzono zamiar konsolidacji w ramach PHH czterech spółek Skarbu Państwa prowadzących działalność w obszarze hotelowo-turystycznym. List intencyjny przewidywał również możliwość konsolidacji na dalszym etapie wybranych obiektów Centrum Usług Logistycznych, co nie nastąpiło.

**Sporządzenie  
Biznesplanu 1**

PHH na podstawie umowy z 17 października 2018 r., powierzyła firmie doradczej sporządzenie Biznesplanu 1 i testu prywatnego inwestora (TPI 1), tj. dokumentów niezbędnych do złożenia do Prezesa Rady Ministrów wniosku o objęcie udziałów przez Skarb Państwa ze środków Funduszu Reprywatyzacji. W Biznesplanie 1, opracowanym w lipcu 2019 r., wskazano strategiczne cele konsolidacji i dokapitalizowania PHH. Cele te to:

- konsolidacja zarządzania obiektami hotelowymi należącymi do Skarbu Państwa w jednej, wyspecjalizowanej grupie o wysokim branżowym know-how,
- poprawa efektywności świadczenia usług hotelowych,
- wzrost udziału PHH w rynku hotelowym,
- realizacja nowych projektów hotelowych.

W Biznesplanie 1 przedstawiona została kompleksowa analiza otoczenia rynkowego oraz wyniki studiów wykonalności dla poszczególnych obiektów planowanej konsolidacji przeprowadzonych przez wiodącą firmę konsultingową w branży hotelarskiej. Opisano planowany sposób wykorzystania majątku należącego do spółek skonsolidowanych w ramach PHH. Określono, na podstawie wstępnych audytów technicznych, zakres koniecznych do poniesienia inwestycji w poszczególne obiekty hotelowe wraz z ich harmonogramem realizacji. Analizie poddano również założenia operacyjne dla poszczególnych obiektów hotelowych/noclegowych, poziom możliwych do uzyskania przychodów, poziom kosztów działalności, w tym kosztów i potencjalnej

struktury zatrudnienia. Założenia zarówno operacyjne, jak i założenia inwestycyjne były przyjmowane tak, aby dokonać oszacowania najbardziej prawdopodobnych przyszłych wyników poszczególnych obiektów. Wybrano obiekty najbardziej atrakcyjne z perspektywy inwestycyjnej, dla których w pierwszej kolejności zostaną przeprowadzone prace remontowe. Dla pozostałych obiektów przeanalizowano założenia operacyjne dla wariantu kontynuacji działalności w obiekcie o niezmiennym standardzie. W Biznesplanie 1 zawarto analizę finansową PHH po konsolidacji obejmującą projekcje finansowe na lata 2019–2033 rachunku zysków i strat, bilansu i przepływów pieniężnych, w tym także planowane wskaźniki EBITDA i EBIT.

**Test prywatnego inwestora wykazał rynkowy charakter transakcji**

W teście prywatnego inwestora (TPI 1) doradca ocenił, że planowana transakcja ma charakter rynkowy, m.in. ze względu na szacowany zwrot dla akcjonariuszy przewyższający koszt kapitału, i nie występują w niej znamiona pomocy publicznej.

Przed przekazaniem do Prezesa Rady Ministrów wniosku o objęcie udziałów przez Skarb Państwa, PHH uchwałą z 26 lipca 2019 r. przyjęła<sup>22</sup> Biznesplan 1 jako Strategiczny Plan Wieloletni Grupy Kapitałowej Polski Holding Hotelowy na lata 2019–2024.

**Poprawny wniosek o dokapitalizowanie**

W dniu 8 sierpnia 2019 r. do KPRM wpłynął wniosek PHH o objęcie przez Skarb Państwa reprezentowany przez Prezesa Rady Ministrów, udziałów PHH ze środków FR w kwocie 250 mln zł, złożony na podstawie rozporządzenia ws. FR z 2019 r. Do wniosku PHH załączyła wymagane dokumenty, w tym Biznesplan 1 i TPI 1. PHH wskazała, iż celem objęcia udziałów przez Skarb Państwa w podwyższonym kapitale zakładowym PHH jest realizacja polityki gospodarczej Państwa, polegającej m.in. na finansowaniu nowych inwestycji, a wsparcie działań inwestycyjnych, które mają na celu m.in. zwiększenie konkurencyjności zarządzanych obiektów hotelowych, wpisuje się w przyjętą 14 lutego 2017 r. przez Radę Ministrów *Strategię na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, której celem jest wzmocnienie i unowocześnienie polskiej gospodarki oraz znaczące podniesienie konkurencyjności produktów i usług oferowanych przez polskie firmy. Środki dokapitalizowania z FR były przeznaczone i zostały wykorzystane na sfinansowanie prac modernizacyjnych oraz budowlanych w wybranych obiektach hotelowych spółek przejętych w wyniku konsolidacji. PHH wskazała, że środki te będą przekazywane spółkom zależnym jako wkład pieniężny lub pożyczka.

**Uzyskane wymagane opinie**

Przed dokapitalizowaniem PHH Prezes Rady Ministrów uzyskał wymagane przepisami prawa:

<sup>22</sup> Uchwałą Zarządu PHH z dnia 26 lipca 2019 r. oraz uchwałą Rady Nadzorczej z dnia 2 sierpnia 2019 r.

- opinię Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 11 września 2019 r. potwierdzającą, że planowane dokapitalizowanie PHH nie stanowi pomocy publicznej;
- pozytywną opinię Ministra Finansów z dnia 26 września 2019 r. w zakresie trybu wypłaty oraz stanu środków i możliwości płatniczych FR w kontekście otrzymanego wniosku dotyczącego objęcia udziałów PHH przez Skarb Państwa ze środków FR;
- opinię Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 września 2019 r. w sprawie projektu umowy inwestycyjnej oraz umowy objęcia udziałów wraz z uwagami do poszczególnych postanowień umownych, które następnie zostały uwzględnione.

**Podwyższenie  
kapitału PHH  
w 2019 r.**

Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników PHH podjęło w dniu 27 września 2019 r. uchwałę w sprawie podwyższenia kapitału zakładowego spółki o kwotę 448,4 mln zł, tj. z kwoty 509,4 mln zł do kwoty 957,8 mln zł. Na mocy umowy objęcia udziałów pomiędzy Skarbem Państwa reprezentowanym przez Prezesa Rady Ministrów a PHH z dnia 27 września 2019 r. nowe udziały w liczbie 4 483 712, o wartości nominalnej 100 zł każdy, Skarb Państwa objął w zamian za wkład w łącznej kwocie 448,4 mln zł, tj.:

- wkład pieniężny w kwocie 250 mln zł wniesiony w ramach realizacji umowy inwestycyjnej zawartej pomiędzy PHH a Skarbem Państwa w dniu 27 września 2019 r. (środki FR);
- wkład niepieniężny (aport) w postaci 100% akcji lub udziałów czterech spółek o łącznej wartości godziwej<sup>23</sup> wynoszącej 198,4 mln zł.

Przedmiotem aportu były akcje/udziały spółek należących do Skarbu Państwa:

- 24 592 855 akcji GAT o wartości godziwej 21,2 mln zł (wraz z przedsiębiorstwem wniesiono trzy obiekty hotelowe);
- 70 000 udziałów WPUT o wartości godziwej 12,5 mln zł (wraz z przedsiębiorstwem wniesiono trzy obiekty hotelowe);
- 15 724 udziałów HO o wartości godziwej 11,3 mln zł (wraz z przedsiębiorstwem wniesiono jeden obiekt hotelowy);
- 350 546 udziałów AMWH<sup>24</sup> o wartości godziwej 153,3 mln zł (wraz z przedsiębiorstwem wniesiono 13 obiektów hotelowych)<sup>25</sup>.

**Obniżenie kapitału  
PHH na wypłatę  
ekwiwalentu  
dla pracowników  
WPUT**

Prezes Rady Ministrów w dniu 1 października 2019 r. na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym uzyskał w trybie obiegowym zgodę Rady Ministrów<sup>26</sup> na zbycie 18 823 udziałów Skarbu Państwa w PHH na rzecz tej spółki w celu ich umorzenia z przeznaczeniem na wypłatę ekwiwalentu dla uprawnionych pracowników WPUT, którym

<sup>23</sup> Wartość godziwą aportu ustalono na dzień 31 marca 2019 r. w oparciu o wyceny wykonane metodą zdyskontowanych przepływów pieniężnych (DCF) i metodą skorygowanych aktywów netto (SAN).

<sup>24</sup> W celu realizacji wniesienia do PHH udziałów AMWH, Prezes Rady Ministrów od 29 marca 2019 r. przejął od Ministra Obrony Narodowej nadzór właścicielski nad tą spółką.

<sup>25</sup> Sześć obiektów spółek GAT, WPUT i AMWH, zgodnie z przyjętym Biznesplanem 1, było przeznaczone do wyłączenia z działań konsolidacyjnych i zbycia.

<sup>26</sup> Protokół ustaleń nr 37/2019 z posiedzenia Rady Ministrów w dniu 1 października 2019 r.

przysługiwało prawo do nieodpłatnego nabycia do 15% udziałów objętych przez Skarb Państwa w dniu wpisania spółki do KRS. Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników PHH w dniu 4 grudnia 2019 r. podjęło uchwałę o obniżeniu kapitału zakładowego PHH o kwotę 1,9 mln zł, tj. z 957,8 mln zł do 955,9 mln zł. W tym samym dniu pomiędzy Skarbem Państwa a PHH zawarto *Umowę zbycia udziałów w celu umorzenia*.

**Wniosek z 2022 r.  
o dodatkowe  
dokapitalizowanie**

W dniu 8 listopada 2022 r. PHH złożyła do Prezesa Rady Ministrów – na podstawie § 4 ust. 1 pkt 2 lit. a rozporządzenia ws. FR z grudnia 2021 r. – wniosek o objęcie przez Skarb Państwa ze środków FR 2 mln nowych udziałów (o wartości nominalnej 100 zł każdy), utworzonych w wyniku podwyższenia kapitału zakładowego, na łączną wartość nominalną 200 mln zł, z przeznaczeniem na sfinansowanie prac modernizacyjnych i budowlanych w obiektach hotelowych. Wniosek ten był związany z przygotowanym w 2022 r. zaktualizowanym Biznesplanem 1.

**Uzasadnienie  
wniosku  
o dodatkowe  
dokapitalizowanie**

PHH wskazała we wniosku, że zaproponowana kwota wynika z przeprowadzonych analiz i wycen oraz umożliwi realizację założonych w zaktualizowanym Biznesplanie 1 celów inwestycyjnych pokrywając nakłady inwestycyjne. PHH powołała się na nieprzewidzianą zmianę uwarunkowań rynkowych i nadzwyczajnych wydarzeń, do których należały m.in. epidemia COVID-19 i wybuch wojny w Ukrainie, a w następstwie: wzrost kosztów realizacji inwestycji, przerwane łańcuchy dostaw na rynku globalnym, wzrost cen materiałów budowlanych i usług, rosnąca inflacja. Wskazano także, że zidentyfikowano ponadto potrzebę rozszerzenia prac modernizacyjnych ze względu na gorszy niż pierwotnie zakładano stan techniczny budynków oraz, że konieczne jest odniesienie nakładów na planowane inwestycje do aktualnych warunków rynkowych, w tym poziomu cen i obłożenia hoteli. W uzasadnieniu argumentowano, podobnie jak w pierwszym wniosku z 2019 r., że planowane objęcie udziałów przyczyni się m.in. do rozwoju dużego konkurencyjnego podmiotu na rynku usług hotelowych, funkcjonującego w oparciu o najwyższe standardy oraz wprowadzającego innowacje, do wzrostu gospodarczego, rosnącej popularności Polski jako destynacji wakacyjnej i biznesowej (konferencyjnej).

**Obligatoryjna treść  
wniosku o środki  
z FR**

Zgodnie z § 4 ust. 3 pkt 4 lit. a rozporządzenia ws. FR z grudnia 2021 r. wniosek powinien zawierać szczegółowe uzasadnienie, zawierające w szczególności: cel planowanego objęcia z uwzględnieniem celów, o których mowa w art. 9b ust. 1 *ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym*, ze szczególnym uwzględnieniem uzasadnienia finansowania ze środków Funduszu, a w szczególności wskazanie strategii lub programu przyjętych przez Radę Ministrów lub organ Unii Europejskiej, lub instytucję Unii Europejskiej, realizacji których służyć będzie objęcie akcji.

**Wadliwość wniosku z 2022 r. o dodatkowe dokapitalizowanie**

We wniosku PHH odwołała się do celu wskazanego w art. 9b ust. 1 pkt 1 *ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym*, tj. realizacji polityki gospodarczej państwa, polegającej między innymi na finansowaniu nowych inwestycji. Wniosek z 8 listopada 2022 r. nie zawierał jednak w uzasadnieniu wskazania – stosownie do powyższego wymogu – strategii lub programu, którego realizacji służyć będzie wnioskowane przez PHH objęcie udziałów. Brak ten powinien spowodować odrzucenie wniosku. Dyrektor Pionu Prawnego w PHH, działający jako Prokurent przy składaniu przedmiotowego wniosku do Prezesa Rady Ministrów, przedstawił wyjaśnienie<sup>27</sup>, że wniosek z 2022 r. stanowił kontynuację pierwotnego wniosku z 8 sierpnia 2019 r., w którym powyższe wskazanie (na *Strategię na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*) zostało zawarte w pkt 4a (uzasadnienie). NIK wskazuje, że wniosek z 8 listopada 2022 r. składany był na innej podstawie prawnej niż wniosek z 2019 r. i nie zawiera ani stwierdzenia, że stanowi kontynuację wniosku z 2019 r. ani powołania na treść tego wniosku. W procesie oceny wniosku w KPRM, Dyrektor Departamentu Instrumentów Rozwojowych (DIR)<sup>28</sup> nie występowała do PHH na podstawie § 8 i § 9 rozporządzenia ws. FR z grudnia 2021 r. o uzupełnienie wniosku lub dodatkowe informacje, tj. wskazanie strategii lub programu. Podsekretarz Stanu w KPRM<sup>29</sup> złożyła wyjaśnienie, że użycie w przepisie § 4 ust. 3 pkt 4 lit. a rozporządzenia ws. FR z grudnia 2021 r. zwrotu *w szczególności* potwierdza jednoznacznie, że ewentualny program przyjęty przez Radę Ministrów jest tylko jedną z wielu okoliczności, która może uzasadniać obejmowanie akcji lub udziałów przez Skarb Państwa.

**Wniosek z 2022 r. zawierał pozostałe wymagane elementy**

W pozostałym zakresie wniosek zawierał elementy określone w § 4 ust. 3 oraz załączniki wskazane w § 4 ust. 4 rozporządzenia ws. FR z grudnia 2021 r., w tym opracowane przez firmę doradczą zaktualizowany Biznesplan 1, tj. *Biznesplan dla transakcji dokapitalizowania spółki PHH z 26 października 2022 r.*, oraz wykonany w związku aktualizacją zamierzeń inwestycyjnych nowy test prywatnego inwestora (drugi TPI 1).

**Test prywatnego inwestora wykazał rynkowy charakter transakcji**

W teście prywatnego inwestora doradca ocenił, że planowana transakcja ma charakter rynkowy, m.in. ze względu na szacowany zwrot dla akcjonariuszy przewyższający koszt kapitału, i nie występują w niej znamiona pomocy publicznej. Wskazał on również, że w scenariuszu bez dokapitalizowania PHH nie byłaby w stanie zrealizować wszystkich planowanych inwestycji zgodnie ze zaktualizowanym Biznesplanem 1.

**Uzyskane wymagane opinie**

Wniosek PHH z dnia 8 listopada 2022 r. o dodatkowe dokapitalizowanie był w istocie również wnioskiem o zmianę umowy inwestycyjnej z 2019 r. poprzez zawarcie Aneksu nr 3. W ramach procesu akceptacji wniosku,

<sup>27</sup> Z dnia 13 grudnia 2023 r.

<sup>28</sup> DIR przejął w KPRM kompetencje Departamentu Skarbu Państwa.

<sup>29</sup> Pismo nr DIR.WA.1740.5.2023 z dnia 27 listopada 2023 r.

zgodnie z rozporządzeniem ws. FR z grudnia 2021 r. oraz innymi przepisami, Prezes Rady Ministrów uzyskał wymaganymi przepisami prawa:

- opinię Ministra Finansów z dnia 28 listopada 2022 r. potwierdzającą możliwość wypłaty ze środków FR kwoty 200 mln zł, o której mowa we wniosku dotyczącym objęcia udziałów PHH przez Skarb Państwa ze środków FR;
- opinię Ministra Aktywów Państwowych, wykonującego prawa z udziałów PHH, z dnia 13 grudnia 2022 r. potwierdzającą zasadność objęcia przez Skarb Państwa nowych udziałów PHH za kwotę 200 mln zł oraz wprowadzenia zmian w umowie inwestycyjnej z 2019 r.;
- opinię Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 22 grudnia 2022 r. potwierdzającą, że planowane dokapitalizowanie PHH nie stanowi pomocy publicznej;
- opinię Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 grudnia 2022 r. w sprawie projektu Aneksu nr 3 do umowy inwestycyjnej z 2019 r., wraz z uwagami do poszczególnych postanowień umownych, oraz umowy objęcia udziałów. Przy czym poza zakresem opinii pozostawiona została całość zagadnień związanych z czynnościami poprzedzającymi zawarcie Aneksu nr 3 oraz umowy objęcia udziałów, w tym prawidłowości dysponowania mieniem Skarbu Państwa.

**Brak wskazania na wadliwość wniosku z 2022 r.**

W powyższej opinii Ministra Aktywów Państwowych potwierdzającej zasadność objęcia udziałów przez Skarb Państwa nie zwrócono uwagi KPRM, że wniosek PHH dotyczący objęcia udziałów ze środków FR w kwocie 200 mln zł nie spełnia wymogów wynikających z przepisu § 4 ust. 3 pkt 4 lit. a rozporządzenia ws. FR z grudnia 2021 r., gdyż PHH nie wskazała we wniosku strategii lub programu przyjętego przez Radę Ministrów lub organ Unii Europejskiej, lub instytucję Unii Europejskiej.

**Rekomendacja akceptacji wniosku ws. dodatkowego dokapitalizowania**

W notatce z dnia 29 grudnia 2022 r., skierowanej za pośrednictwem Podsekretarza Stanu, Zastępcy Szefa KPRM, Dyrektor Departamentu Instrumentów Rozwojowych w KPRM zarekomendował Prezesowi Rady Ministrów pozytywne rozpatrzenie wniosku PHH o objęcie przez Skarb Państwa na podstawie rozporządzenia ws. FR z grudnia 2021 r. nowych udziałów o wartości 200 mln zł w podwyższonym kapitale tej spółki, zmianę Biznesplanu 1 oraz zawarcie Aneksu nr 3 do umowy inwestycyjnej z 2019 r. Rekomendację Dyrektor DIR sformułował biorąc pod uwagę m.in.:

- konieczność dokonania zmian w Biznesplanie 1 wynikających z przedstawionych przez PHH przyczyn ekonomiczno-finansowych,
- wynik nowego testu prywatnego inwestora potwierdzający rynkowy charakter transakcji, prognozowaną wewnętrzną stopę zwrotu

z inwestycji (IRR) na poziomie 9,9%, czyli na poziomie przewyższającym rynkowy zwrot z inwestycji na poziomie 7,9 – 9,7%,

- spełnienie przez wniosek PHH warunków wynikających z rozporządzenia ws. FR z grudnia 2021 r.,
- brzmienie umowy inwestycyjnej z 2019 r. (punkty 3.5. i 3.7.), dopuszczające dokonanie zmiany Biznesplanu 1 i harmonogramu wykorzystania środków pod warunkiem uzyskania zgody Skarbu Państwa.

W ww. notatce Dyrektor DIR nie wskazał strategii lub programu przyjętych przez Radę Ministrów lub organ Unii Europejskiej, lub instytucję Unii Europejskiej, realizacji których służyć będzie objęcie udziałów PHH, ani też nie informował Prezesa Rady Ministrów o braku wskazania takich dokumentów we wniosku.

**Podwyższenie kapitału  
PHH w 2022 r.**

Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników PHH, na którym, z uwagi na wykonywanie praw z udziałów PHH przez Ministra Aktywów Państwowych, Skarb Państwa reprezentował Dyrektor Departamentu Nadzoru II w MAP, w dniu 29 grudnia 2022 r. podjęło uchwałę w sprawie podwyższenia kapitału PHH o kwotę 200 mln zł z kwoty 1711,5 mln zł do 1911,5 mln zł. Umowę objęcia udziałów PHH w zamian za wkład pieniężny ze spółką zawarł Prezes Rady Ministrów. W tym samym dniu Prezes Rady Ministrów zawarł umowę w przedmiocie zmiany umowy inwestycyjnej z 2019 r. (tj. Aneks nr 3 do tej umowy), na mocy której przekazano ze środków FR na rzecz PHH kwotę 200 mln zł, a Pełnomocnik Prezesa Rady Ministrów zawarł z PHH umowę o objęcie przez Skarb Państwa udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym PHH.

**5.1.4. UMOWA INWESTYCYJNA Z 2019 R. DOTYCZĄCA I ETAPU  
KONSOLIDACJI AKTYWÓW HOTELOWYCH**

**Pozytywna  
rekomendacja  
w sprawie podpisania  
umowy inwestycyjnej  
z 2019 r.**

W dniu 27 września 2019 r., Prezes Rady Ministrów zaakceptował notatkę służbową Dyrektora Departamentu Skarbu Państwa (DSP) w KPRM dotyczącą wniosku PHH w sprawie objęcia przez Skarb Państwa, reprezentowany przez Prezesa Rady Ministrów, udziałów tej spółki ze środków FR oraz podpisania umowy inwestycyjnej z 2019 r. Dyrektor DSP zarekomendował Prezesowi Rady Ministrów pozytywne rozpatrzenie wniosku PHH i zawarcie umowy inwestycyjnej z 2019 r. W uzasadnieniu rekomendacji Dyrektor DSP wskazał m.in. że:

- realizacja projektu przyczyniała się do poprawy efektywności działania obiektów hotelowych, podniesienia ich rentowności i poprawy wyników finansowych, podwyższenia standardu i uzupełnienia oferty obiektów hotelowych, co w konsekwencji miało się przełożyć na wzrost wartości poszczególnych spółek hotelowych podlegających konsolidacji, a także miało przyczynić się do zmiany

PHH w silny podmiot na rynku usług hotelowych, mogący skutecznie konkurować z zachodnioeuropejskimi sieciami hotelowymi,

- prognozowana stopa zwrotu z inwestycji na poziomie 10,6% przewyższała rynkowy przedział stóp zwrotu oczekiwanych przez inwestorów prywatnych, określonych dla analizowanej branży (8,6%-9,6%),
- wniosek PHH spełniał warunki wynikające z rozporządzenia ws. FR z 2019 r.

**Umowa inwestycyjna z 2019 r. zgodna z wymaganiami**

Pomiędzy Skarbem Państwa, reprezentowanym przez Prezesa Rady Ministrów a PHH, w dniu 27 września 2019 r. została zawarta umowa inwestycyjna. Zaplanowano w niej proces konsolidacji poprzez wniesienie do PHH udziałów czterech spółek: AMWH, GAT, WPUT, HO oraz podwyższenie kapitału zakładowego PHH o kwotę 250 mln zł ze środków pochodzących z FR. Umowa ta przewidywała realizację inwestycji polegających na przeprowadzeniu prac modernizacyjnych i budowlanych w dziewięciu obiektach hotelowych, których właścicielem są wskazane powyżej spółki (sześć hoteli AMWH oraz po jednym obiekcie pozostałych spółek), w terminie do 30 czerwca 2022 r. PHH zobowiązała się wykorzystać środki z dokapitalizowania (tzw. Nowe Środki<sup>30</sup>) oraz Pożytki<sup>31</sup> wyłącznie w celu finansowania inwestycji, zgodnie z harmonogramem oraz w zakresie określonym w Biznesplanie 1, stanowiącymi załączniki do tej umowy. Umowa przewidywała przekazanie środków na realizację założonego celu do spółek zależnych PHH. W umowie zapisano, iż każdorazowa zmiana Biznesplanu 1 lub harmonogramu wymaga zgody Skarbu Państwa wyrażonej na piśmie oraz zmiany umowy. Umowa inwestycyjna z 2019 r. określała także zasady monitorowania i okresowej sprawozdawczości z jej realizacji (wykorzystania środków i osiągniętych efektów), kontroli wykorzystania środków oraz odpowiedzialności za naruszenie zobowiązań wynikających z umowy. Umowa inwestycyjna z 2019 r. zawierała postanowienia w zakresie wymaganym przepisami rozporządzenia ws. FR z 2019 r.

**Aneksy do umowy inwestycyjnej z 2019 r.**

Każdorazowo po złożeniu przez PHH wniosku o zmianę Umowy inwestycyjnej z 2019 r., Departament Instrumentów Rozwojowych w KPRM przygotowywał notatkę dla Prezesa Rady Ministrów, zawierającą wyniki analizy oraz rekomendacje. Do ww. umowy zostały zawarte trzy aneksy:

<sup>30</sup> Termin *Nowe Środki* oznacza kwotę otrzymaną przez PHH jako wkład wniesiony przez Skarb Państwa tytułem objęcia nowych udziałów utworzonych w wyniku podwyższenia kapitału zakładowego.

<sup>31</sup> Termin *Pożytki* oznacza wszelkie pożytki należne od Nowych Środków, w szczególności odsetki od pożyczek udzielonych przez PHH na rzecz spółek zależnych lub odsetki od depozytów bankowych od Nowych Środków uzyskane bezpośrednio przez PHH, pomniejszone o należne obciążenia publiczno-prawne.

- 1) W dniu 22 grudnia 2020 r. został zawarty Aneks nr 1, w wyniku którego wydłużeniu uległ termin realizacji inwestycji o 12 miesięcy (tj. do dnia 30 czerwca 2023 r.). Wskazanym uzasadnieniem aktualizacji harmonogramu były istotne utrudnienia w realizacji działań objętych umową inwestycyjną z 2019 r., spowodowane epidemią wirusa COVID-19.
- 2) W dniu 1 kwietnia 2022 r. zawarty został Aneks nr 2, w wyniku którego uległ wydłużeniu termin realizacji inwestycji o kolejne 24 miesiące (tj. do dnia 30 czerwca 2025 r.). W uzasadnieniu tej aktualizacji harmonogramu PHH powołała się na uwarunkowania i problemy związane z epidemią wirusa COVID-19 oraz zgłoszone przez konserwatora zabytków zastrzeżenia do projektu modernizacji jednego z hoteli.
- 3) W dniu 29 grudnia 2022 r. zawarty został Aneks nr 3, na podstawie którego PHH została dokapitalizowana kwotą 200 mln zł na realizację inwestycji ze zaktualizowanego Biznesplanu 1, a okres realizacji inwestycji uległ wydłużeniu o 6 miesięcy (tj. do dnia 31 grudnia 2025 r.). W uzasadnieniu wniosku oraz notatce służbowej dla Prezesa Rady Ministrów dotyczących zawarcia Aneksu nr 3, jako przyczyny wskazano konsekwencje pandemii COVID-19 i wybuchu wojny w Ukrainie, w tym utrudnienia w dostępie do materiałów i surowców oraz znaczący wzrost cen materiałów i usług, a także rozszerzenie zakresu prac modernizacyjnych ze względu na gorszy stan techniczny przejętych budynków niż pierwotnie zakładano.

**Brak rozwiązania  
pozwalającego  
lokować PHH  
czasowe nadwyżki  
środków  
w skarbowych  
papierach  
wartościowych**

W notatce z dnia 29 grudnia 2022 r., rekomendującej Prezesowi Rady Ministrów zawarcie Aneksu nr 3, Dyrektor DIR nie zaproponował zobowiązania PHH w umowie inwestycyjnej do lokowania w skarbowych papierach wartościowych<sup>32</sup> środków z dokapitalizowania z FR do czasu zaistnienia potrzeby ich faktycznego wykorzystania na modernizację obiektów hotelowych. Wprowadzenie takiego rozwiązania, obok istniejącej możliwości dokonywania depozytów bankowych, byłoby uzasadnione, gdyż według stanu na 31 grudnia 2022 r., z pierwotnie przekazanych w 2019 r. środków z FR w kwocie 250 mln zł, PHH uruchomiła przelewy (narastająco od początku realizacji) na kwotę 37,5 mln zł, a więc PHH posiadała niewykorzystane jeszcze środki, na realizację inwestycji zarówno w 2022 r., jak i w latach następnych (do końca 2025 r.) w wysokości 212,5 mln zł. A środki te zostały powiększone na mocy Aneksu nr 3 o kolejne 200 mln zł. Także Minister

---

<sup>32</sup> Zgodnie z art. 95 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych* (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.) skarbowy papier wartościowy to papier wartościowy, w którym Skarb Państwa stwierdza, że jest dłużnikiem właściciela takiego papieru, i zobowiązuje się wobec niego do spełnienia określonego świadczenia, które może mieć charakter pieniężny lub niepieniężny.

Aktywów Państwowych w swej opinii z 13 grudnia 2022 r. nie zwrócił uwagi Prezesa Rady Ministrów na możliwość lokowania przez PHH środków z podwyższenia kapitału w skarbowych papierach wartościowych do czasu zaistnienia potrzeby ich faktycznego wykorzystania na modernizację obiektów hotelowych.

**Łączna kwota środków dla PHH na realizację umowy inwestycyjnej z 2019 r. wyniosła 646,5 mln zł.**

Łącznie – biorąc pod uwagę pierwszą i drugą transzę środków, PHH otrzymała w ramach umowy inwestycyjnej z 2019 r. dofinansowanie z FR w wysokości 450 mln zł oraz wkład niepieniężny (aport) w postaci 100% udziałów czterech spółek o łącznej wartości 198,4 mln zł<sup>33</sup>.

#### 5.1.5. DOKAPITALIZOWANIE PHH W II ETAPIE KONSOLIDACJI AKTYWÓW HOTELOWYCH

**Wstępna informacja o planowanym dofinansowaniu II etapu konsolidacji kwotą 750 mln zł.**

W dniu 17 maja 2021 r. Prezes PHH wystąpił do Prezesa Rady Ministrów z pismem informującym o planowanym wystąpieniu o dofinansowanie ze środków FR i FIK II etapu konsolidacji aktywów hotelowych kwotą 750 000 tys. zł. W piśmie poinformowano Prezesa Rady Ministrów, że PHH przystąpiła w 2020 r. do rozmów z właścicielami kolejnych spółek, w celu przeprowadzenia dalszej konsolidacji na rynku aktywów hotelowych. W tym celu PHH prowadziła rozmowy ze Skarbem Państwa, reprezentowanym przez Ministra Aktywów Państwowych, posiadającym większościowy udział (61,35%) w Śląsko-Dąbrowskiej Spółce Mieszkaniowej sp. z o.o.<sup>34</sup>, która posiada 100% udziałów w spółce Holtur. PHH prowadziła również rozmowy z: PGNiG SA 100% akcjonariuszem Geovita SA, PGE Polską Grupą Energetyczną SA 100% udziałowcem Elbest sp. z o.o., z podmiotami z grupy kapitałowej KGHM Polska Miedź SA będącymi odpowiednio większościowym udziałowcem Interferie Medical SPA sp. z o.o. oraz większościowym akcjonariuszem (69,71%) notowanej na GPW Interferie SA. PHH poinformowała Prezesa Rady Ministrów, że według wstępnych szacunków zakup akcji i udziałów ww. spółek w ramach konsolidacji wyniesie 250 mln zł. Natomiast modernizacja oraz roboty remontowe i budowlane na poszczególnych obiektach konsolidowanych spółek wyniosą 500 mln zł. Jak stwierdził Prezes PHH w piśmie do Prezesa Rady Ministrów, dla zrealizowania II etapu konsolidacji konieczne jest uzyskanie przez PHH odpowiednich środków finansowych. Rozważane są w tym aspekcie dwa państwowe fundusze celowe: Fundusz Reprywatyzacji oraz Fundusz Inwestycji Kapitałowych.

<sup>33</sup> Kwota ta następnie uległa obniżeniu do 196,5 mln zł w wyniku umorzenia udziałów PHH o wartości 1,9 mln zł z przeznaczeniem na wypłaty ekwiwalentu dla uprawnionych pracowników WPUT.

<sup>34</sup> Dalej: ŚDSM.

**List intencyjny  
w sprawie przejęcia  
spółki Holtur.**

W dniu 13 października 2020 r. Skarb Państwa, reprezentowany przez Ministra Aktywów Państwowych, zawarł list intencyjny z PHH oraz Śląsko-Dąbrowską Spółką Mieszkaniową sp. z o.o. Skarb Państwa posiadał 76 702 udziały w spółce ŚDSM, co stanowiło 61,35% w jej kapitale zakładowym. ŚDSM była jedynym wspólnikiem spółki Holtur, prowadzącej działalność hotelowo-turystyczną. Zamiarem stron listu intencyjnego było skonsolidowanie w ramach struktury PHH działalności hotelowo-turystycznej, prowadzonej przez Holtur. Konsolidacja miała być przeprowadzona w dwóch etapach, poprzez obniżenie kapitału zakładowego spółki ŚDSM i umorzenie udziałów Skarbu Państwa za wypłatą wynagrodzenia w postaci udziałów Holtur, a następnie podwyższenie kapitału zakładowego spółki PHH i jego pokrycie przez Skarb Państwa poprzez wniesienie aportu w postaci udziałów Holtur. Minister Aktywów Państwowych zrealizował proces umorzenia udziałów ŚDSM na podstawie wyceny spółki Holtur. Na wniosek Ministra Aktywów Państwowych, w dniu 3 września 2021 r. Rada Ministrów wyraziła zgodę na zbycie przez Skarb Państwa 3864 udziałów w ŚDSM w celu ich umorzenia za wynagrodzeniem w łącznej kwocie 5,3 mln zł w postaci 100% udziałów spółki Holtur.

**List intencyjny  
w sprawie  
dofinansowania  
II etapu konsolidacji  
kwotą 750 mln zł**

W dniu 27 lipca 2021 r. Prezes Rady Ministrów, Minister Aktywów Państwowych i Prezes Zarządu PHH podpisali List intencyjny dotyczący II etapu konsolidacji PHH. Uczestnictwo Prezesa Rady Ministrów wynikało z pełnionej funkcji dysponenta FIK oraz uprawnienia do obejmowania akcji lub udziałów w spółkach ze środków FR. Uczestnictwo Ministra Aktywów Państwowych wynikało z wykonywania praw z udziałów PHH. Drugi etap konsolidacji aktywów hotelowych przez PHH polegać miał na pozyskaniu środków z FR i FIK na zakup spółek Geovita, Elbest, Interferie i IMSPA oraz modernizację wybranych aktywów hotelowych. Prezes Rady Ministrów potwierdził możliwość objęcia, na wniosek PHH złożony na podstawie obowiązujących przepisów, nowych udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym PHH za kwotę 750 mln zł, w tym ze środków: FR za 300 mln zł oraz z FIK za 450 mln zł, w celu sfinansowania realizacji II etapu konsolidacji aktywów hotelowych spółek z udziałem Skarbu Państwa oraz przeprowadzenia niezbędnych, uzasadnionych ekonomicznie prac modernizacyjno-budowlanych w konsolidowanych obiektach.

**Sporządzenie  
Biznesplanu 2**

*Biznesplan dla [drugiej] planowanej konsolidacji obiektów hotelowych w Polsce* z 10 listopada 2021 r. (Biznesplan 2), opracowany przez doradcę PHH, został przyjęty uchwałą Zarządu PHH z 8 listopada 2021 r., jako strategiczny plan wieloletni GK PHH. Rada Nadzorcza pozytywnie zaopiniowała ten dokument w dniu 12 listopada 2021 r. Plan ten został sporządzony na lata 2022–2028. W Biznesplanie 2 wskazano strategiczne cele konsolidacji i dokapitalizowania PHH, analogiczne

jak w Biznesplanie 1. Przedstawiona została kompleksowa analiza otoczenia rynkowego oraz wyniki studiów wykonalności dla poszczególnych obiektów planowanej konsolidacji przeprowadzonych przez wiodącą firmę konsultingową w branży hotelarskiej. Opisano planowany sposób wykorzystania majątku należącego do konsolidowanych spółek (32 obiekty). Określono, na podstawie wstępnych audytów technicznych, zakres koniecznych do poniesienia inwestycji w poszczególne obiekty hotelowe wraz z ich harmonogramem realizacji. Analizie poddano również założenia operacyjne dla poszczególnych obiektów hotelowych/noclegowych, poziom możliwych do uzyskania przychodów, poziom kosztów działalności, w tym kosztów i potencjalnej struktury zatrudnienia. Wybrano 13 obiektów najbardziej atrakcyjnych z perspektywy inwestycyjnej, w których zostaną przeprowadzone prace modernizacyjno-budowlane. Dla pozostałych obiektów przeanalizowano założenia operacyjne dla wariantu kontynuacji działalności w obiekcie o niezmiennym standardzie lub rekomendowano sprzedaż obiektów. W efekcie, dla 7 obiektów założono kontynuację działalności bez zmiany standardu (po dostosowaniu do obowiązujących wymagań nakładami poniżej 2 mln zł/obiekt), dla jednego obiektu założono kontynuację dzierżawy, a pozostałe 11 obiektów przeznaczono do sprzedaży. W Biznesplanie 2 przyjęto, że łącznie nakłady na modernizację 20 obiektów wyniosą 497,7 mln zł, a źródła ich sfinansowania będą następujące: 398,7 mln zł z FIK, 35,2 mln zł środki własne PHH lub środki FR pozostałe po zrealizowaniu transakcji nabycia akcji i udziałów spółek, 63,9 mln zł kredyt inwestycyjny przyznany spółce Interferie na inwestycję w obiekcie Chalkozyn. W Biznesplanie 2 zawarto analizę finansową PHH po konsolidacji obejmującą projekcje finansowe na lata 2021–2035 rachunku zysków i strat, bilansu i przepływów pieniężnych, w tym także planowane wskaźniki EBITDA i EBIT.

**Test prywatnego inwestora wykazał rynkowy charakter transakcji**

W teście prywatnego inwestora (TPI 2) doradca ocenił, że planowana transakcja ma charakter rynkowy, m.in. ze względu na szacowany zwrot dla akcjonariuszy przewyższający koszt kapitału, i nie występują w niej znamiona pomocy publicznej.

**Dwa wnioski o dokapitalizowanie ze środków Funduszu Reprywatyzacji i Funduszu Inwestycji Kapitałowych**

Realizując postanowienia przedstawionej w maju 2021 r. koncepcji konsolidacji rynku hotelowego i Listu intencyjnego z dnia 27 lipca 2021 r., PHH w dniu 16 listopada 2021 r. przekazała do Prezesa Rady Ministrów dwa wnioski o objęcie:

- ze środków FR nowych udziałów w liczbie 3 513 000 w podwyższonym kapitale zakładowym PHH o wartości nominalnej 100 zł każdy, tj. o łącznej wartości nominalnej 351,3 mln zł

na podstawie § 4 ust. 1 pkt 2 lit. a rozporządzenia ws. FR z marca 2021 r.;

- ze środków FIK nowych udziałów w liczbie 3 987 000 w podwyższonym kapitale zakładowym PHH o wartości nominalnej 100 zł każdy, tj. łącznej wartości nominalnej 398,7 mln zł na podstawie § 4 ust. 1 pkt 1 lit. a rozporządzenia ws. FIK.

Wraz z wnioskami PHH przekazała m.in. wymagane w § 4 ust. 4 rozporządzenia ws. FR z marca 2021 r. i w § 4 ust. 3 rozporządzenia ws. FIK dokumenty, tj. Biznesplan 2 i TPI 2. Zgodnie z Biznesplanem 2 PHH planowała przeznaczyć środki z FR na zakup akcji lub udziałów spółek Elbest, Geovita, Interferie i IMSPA, natomiast środki z dokapitalizowania z FIK PHH planowała przeznaczyć na inwestycje budowlane oraz modernizacyjne w obiektach hotelowych spółek nabytych ze środków FR (Elbest, Geovita, IF i IMSPA) oraz spółki Holtur, wniesionej jako aport rzeczowy przez Skarb Państwa, reprezentowany przez Ministra Aktywów Państwowych.

**Obligatoryjna treść wniosku o środki z Funduszu Reprywatyzacji**

Zgodnie z § 4 ust. 3. pkt 4 lit. a rozporządzenia ws. FR z marca 2021 r.: wniosek powinien zawierać szczegółowe uzasadnienie, zawierające w szczególności: cel planowanego objęcia z uwzględnieniem celów, o których mowa w art. 9b ust. 1 ustawy o *zasadach zarządzania mieniem państwowym*, ze szczególnym uwzględnieniem uzasadnienia finansowania ze środków Funduszu, a w szczególności wskazanie strategii lub programu przyjętych przez Radę Ministrów lub organ Unii Europejskiej, lub instytucję Unii Europejskiej, realizacji których służyć będzie objęcie akcji. PHH nie wskazała w swym wniosku takiej strategii lub programów, odnoszących się do rynku hotelarskiego, realizacji których służyć będzie objęcie udziałów PHH.

**Wadliwość wniosku z 2021 r. o dokapitalizowanie ze środków FR**

PHH, w uzasadnieniu, w punkcie 4 lit. a wniosku o dokapitalizowanie z FR z dnia 16 listopada 2021 r., jako cel objęcia udziałów wskazała art. 9b ust. 1 pkt 1 *ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym*, tj. realizację polityki gospodarczej państwa, polegającej między innymi na finansowaniu nowych inwestycji. Spółka stwierdziła również we wniosku, że *wsparcie nowych działań, inwestycyjnych w spółkach z udziałem Skarbu Państwa, które mają na celu m.in. zwiększenie konkurencyjności zarządzanych obiektów hotelowych, wpisuje się w przyjętą przez Radę Ministrów 14 lutego 2017 r. Strategię na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR), której celem jest wzmocnienie i unowocześnienie polskiej gospodarki oraz znaczące podniesienie konkurencyjności produktów i usług oferowanych przez polskie firmy*. PHH nie wskazała jednak w swym wniosku strategii lub programu przyjętych przez Radę Ministrów lub organ Unii Europejskiej, lub instytucję Unii Europejskiej, odnoszących się do rynku hotelarskiego, realizacji których służyć będzie objęcie udziałów PHH.

Odnosząc się do tego wymogu Dyrektor Pionu Prawnego w PHH wyjaśnił<sup>35</sup>, że spółka spełniła go poprzez odwołanie się we wniosku do SOR. NIK nie podziela tego stanowiska, ponieważ SOR nie wymienia działań w obszarze rynku hotelarskiego. Wobec powyższego braku, w toku opiniowania wniosku w KPRM Dyrektor DIR powinien był skorzystać z możliwości zażądania dodatkowych informacji od wnioskodawcy w trybie wskazanym w § 9 rozporządzenia ws. FR z marca 2021 r., a w przypadku braku wyjaśnień pozostawić wniosek bez rozpatrzenia. Brak takiego wezwania naruszył procedurę przyznawania środków z FR i dalsze rozpoznawanie wniosku w tych okolicznościach nie powinno następować. Jego rozpatrzenie przez Dyrektora DIR i akceptacja objęcia udziałów przez Skarb Państwa przez Prezesa Rady Ministrów naruszyło przepisy rozporządzenia ws. FR z marca 2021 r.

**Poprawny wniosek  
o dokapitalizowanie  
ze środków Funduszu  
Inwestycji  
Kapitałowych**

PHH we wniosku z 16 listopada 2021 r. o dokapitalizowanie z FIK wskazała m.in., że wsparcie nowych działań inwestycyjnych w spółkach z udziałem Skarbu Państwa, które mają na celu m.in. zwiększenie konkurencyjności zarządzanych obiektów hotelowych wpisuje się w *Strategię na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, której celem jest wzmocnienie i unowocześnienie polskiej gospodarki oraz znaczące podniesienie konkurencyjności produktów i usług oferowanych przez polskie firmy. Wniosek zawierał pozostałe elementy uzasadnienia oraz załączniki wymagane przepisami rozporządzenia ws. FIK.

**Uzyskane wymagane  
opinie**

Przed dokapitalizowaniem PHH Prezes Rady Ministrów uzyskał wymagane przepisami prawa:

- opinię Ministra Aktywów Państwowych, wykonującego prawa z udziałów PHH, z dnia 3 grudnia 2021 r. potwierdzającą zasadność objęcia przez Skarb Państwa nowych udziałów PHH za kwotę 750 mln zł ze środków FR i FIK;
- opinię Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 15 grudnia 2021 r. potwierdzającą, że planowane dokapitalizowanie PHH nie stanowi pomocy publicznej;
- opinię Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 grudnia 2021 r. w sprawie projektu umowy inwestycyjnej oraz umowy objęcia udziałów wraz z uwagami do poszczególnych postanowień umownych. Przy czym poza zakresem i przedmiotem tej opinii pozostawała całość zagadnień związanych z czynnościami poprzedzającymi zawarcie umowy inwestycyjnej oraz umowy objęcia udziałów, w tym prawidłowość dysponowania mieniem Skarbu Państwa;

<sup>35</sup> Wyjaśnienie z dnia 4 grudnia 2023 r.

- a także w odniesieniu do dokapitalizowania środkami finansowymi z Funduszu Reprywatyzacji, pozytywną opinię Ministra Finansów z dnia 21 grudnia 2021 r. potwierdzającą możliwość wypłaty ze środków FR kwoty 351,3 mln zł, o której mowa we wniosku dotyczącym objęcia udziałów PHH przez Skarb Państwa ze środków FR.

**Brak wskazania  
w opinii MAP  
na wadliwość  
wniosku z 2021 r. w  
sprawie FR**

W powyższej opinii dotyczącej ww. wniosków PHH Minister Aktywów Państwowych nie poinformował KPRM, że wniosek PHH w zakresie objęcia udziałów ze środków FR nie spełnia wymogów wynikających z przepisów § 4 ust. 3 pkt 4 lit. a rozporządzenia ws. FR z marca 2021 r., gdyż PHH nie wskazała we wniosku strategii lub programu przyjętego przez Radę Ministrów lub organ Unii Europejskiej, lub instytucję Unii Europejskiej, ani też, że dla celu wskazanego przez PHH taka strategia lub program nie zostały przyjęte przez podmioty wymienione w powyższym przepisie. Według uzyskanych wyjaśnień<sup>36</sup>, Minister Aktywów Państwowych nie weryfikował wniosków PHH o objęcie udziałów przez Skarb Państwa pod względem spełniania wymogów wynikających z przepisów rozporządzenia ws. FR z marca 2021 r., lecz brał pod uwagę przede wszystkim kryterium zwiększenia wartości aktywów spółki z udziałem Skarbu Państwa. Odnosząc się do kwestii realizacji przez PHH strategii wspomagającej realizację długoterminowej polityki gospodarczej państwa, Minister Aktywów Państwowych przekazał wyjaśnienie<sup>37</sup>, że zgodnie z wiedzą MAP nie została ogłoszona polityka/strategia rządowa odnosząca się bezpośrednio do sektora usług turystycznych/hotelowych, w tym w zakresie działalności PHH. Według zaprezentowanego stanowiska, wspieranie działań inwestycyjnych, mających na celu zwiększenie konkurencyjności obiektów hotelowych, należących bezpośrednio lub pośrednio do Skarbu Państwa, wpisuje się w założenia rządowej SOR w zakresie poprawy konkurencyjności rodzimych podmiotów gospodarczych. NIK nie podziela podniesionej argumentacji, że działalność PHH dotycząca konsolidacji i modernizacji obiektów hotelowych należących do Skarbu Państwa objęta jest założeniami rządowej SOR. W ocenie NIK działalność PHH nie stanowiła bezpośredniej realizacji strategii lub programu Rady Ministrów.

Przepisy rozporządzenia ws. FR z marca 2021 r. przywołane powyżej były przedmiotem uwag Ministra Aktywów Państwowych na etapie ich projektowania. W piśmie Podsekretarza Stanu w MAP do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 11 lutego 2021 r. przedstawiono uwagi do projektu rozporządzenia *w sprawie szczegółowego sposobu postępowania w zakresie nabywania*

<sup>36</sup> Pismo z dnia 13 listopada 2023 r., znak: DKA.II.092.11.2023, IK: 891770.

<sup>37</sup> Pismo z dnia 3 października 2023 r., znak: DKA.II.092.11.2023, IK: 877707.

lub obejmowania akcji przez Skarb Państwa, reprezentowany przez Prezesa Rady Ministrów, ze środków Funduszu Reprywatyzacji w roku 2021. Podsekretarz Stanu stwierdził m.in.: *Wnosimy o usunięcie § 4 ust. 2 pkt 1 lit. a oraz § 4 ust. 3 pkt 4 lit. a albo zastąpienie ww. przepisów następującą treścią: W przypadku projektów realizowanych w oparciu o strategię lub program przyjęty przez Radę Ministrów lub organa Unii Europejskiej, uzasadnienie wniosku, o którym mowa w ust. 2 powinno zawierać dodatkowo szczegółowy opis tych strategii lub programów.* Propozycje te nie zostały jednak uwzględnione. Jak stwierdził Podsekretarz Stanu w MAP, proponowana zmiana wynika z faktu, że nie wszystkie projekty prowadzone przez spółki Skarbu Państwa związane są z bezpośrednią realizacją strategii, programu Rady Ministrów lub organów Unii Europejskiej. Część projektów ma za zadanie umożliwienie operacjonalizacji działalności spółki, ochronę miejsc pracy lub przeprowadzenie restrukturyzacji biznesowej. Z uwagi na powyższe, jak stwierdził Podsekretarz Stanu, część wniosków o dokapitalizowanie może zostać odrzucona na podstawie projektowanego § 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i § 4 ust. 3 pkt 4 lit. a. Wymóg wskazany w ww. przepisach projektowanego rozporządzenia, jak stwierdził Podsekretarz Stanu w opinii do projektu rozporządzenia, praktycznie uniemożliwia złożenie wniosku spółkom kapitałowym, dla których nie można wskazać strategii lub programu przyjętego przez Radę Ministrów lub organ Unii Europejskiej.

**Pozytywna  
rekomendacja KPRM  
w sprawie objęcia  
udziałów PHH  
i podpisania umowy  
inwestycyjnej z 2021 r.**

W notatce z dnia 21 grudnia 2021 r., skierowanej za pośrednictwem Podsekretarza Stanu, Zastępcy Szefa KPRM, Dyrektor DIR zarekomendował Prezesowi Rady Ministrów pozytywne rozpatrzenie wniosków dotyczących objęcia udziałów przez Skarb Państwa w podwyższonym kapitale PHH na podstawie rozporządzenia ws. FR z marca 2021 r. i rozporządzenia ws. FIK oraz podpisanie umowy inwestycyjnej z 2021 r. Notatka została zaakceptowana. Rekomendację Dyrektor DIR sformułował biorąc pod uwagę m.in. że:

- planowany przez PHH projekt zapewnia Skarbowi Państwa uzyskanie rynkowej stopy zwrotu oraz jest zgodny z polityką gospodarczą państwa, a realizacja tego projektu przekłada się na wzrost wartości PHH w stosunku do scenariusza zakładającego brak realizacji tego projektu;
- wdrożenie projektu PHH wpisuje się w cele wyznaczone w SOR, takie jak: wzmocnienie i unowocześnienie polskiej gospodarki oraz znaczące podniesienie konkurencyjności produktów i usług oferowanych przez polskie firmy;
- prognozowana w teście prywatnego inwestora wewnętrzna stopa zwrotu z inwestycji (IRR) 8,4% przewyższa rynkową oczekiwaną stopę zwrotu (7,1 – 8,1%), a wynik tego testu potwierdza rynkowy charakter transakcji;

- wnioski spółki PHH, spełniają warunki wynikające z rozporządzenia ws. FR z marca 2021 r. i rozporządzenia ws. FIK.

#### Podwyższenie kapitału PHH w 2021 r.

Na wniosek Zarządu PHH z dnia 7 grudnia 2021 r., Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników PHH, na którym Skarb Państwa reprezentował Minister Aktywów Państwowych z up. Podsekretarz Stanu, w dniu 22 grudnia 2021 r. podjęło uchwałę w sprawie podwyższenia kapitału zakładowego PHH o kwotę 755,6 mln zł, tj. z kwoty 955,9 mln zł do kwoty 1711,5 mln zł. Kapitał zakładowy PHH podwyższono w zamian za:

- wkład pieniężny w kwocie 750 mln zł wniesiony w ramach realizacji umowy inwestycyjnej z 2021 r. zawartej pomiędzy PHH a Skarbem Państwa, reprezentowanym przez Prezesa Rady Ministrów, w dniu 21 grudnia 2021 r. (środki FR i FIK),
- wkład niepieniężny (aport) w postaci 100% udziałów spółki Holtur, o wartości godziwej 5,6 mln zł.

W umowie objęcia udziałów w zamian za wkład pieniężny z FR i FIK Skarb Państwa reprezentował Prezes Rady Ministrów. Umowę zawarto w dniu 23 grudnia 2021 r. Umowę objęcia udziałów w zamian za wkład niepieniężny (udziały Holtur) w dniu 28 grudnia 2021 r. zawarł z PHH Minister Aktywów Państwowych, reprezentujący Skarb Państwa.

#### Zgoda na nabycie konsolidowanych spółek z podwyższenia kapitału PHH w 2021 r.

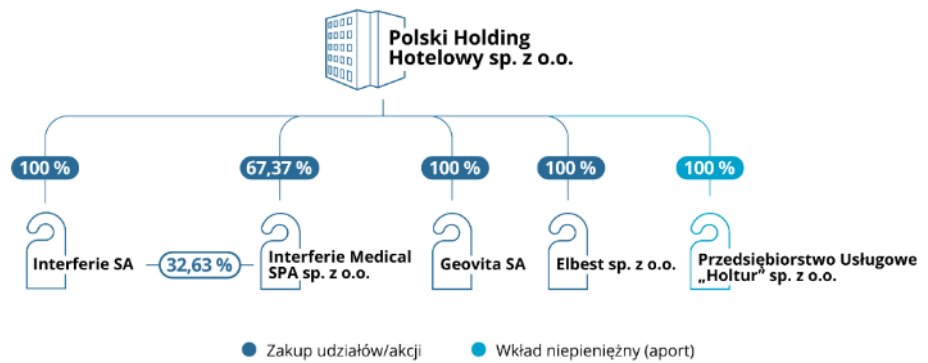
Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników PHH w dniu 22 grudnia 2021 r. wraz z podwyższeniem kapitału wyraziło również zgodę na nabycie ze środków podwyższenia kapitału z FR akcji/udziałów konsolidowanych spółek<sup>38</sup> (łączna kwota planowana na zakup 351,3 mln zł):

- do 14 564 200 (do 100%) akcji spółki Interferie notowanych na GPW w ramach wezwania na GPW za łączną cenę nie wyższą niż 126,9 mln zł,
- 41 309 (67,37%) udziałów spółki IMSPA, za łączną cenę nie wyższą niż 78,1 mln zł,
- 113 407 782 (100%) akcji spółki Geovita za łączną cenę nie wyższą niż 56,3 mln zł,
- 116 812 (100%) udziałów spółki Elbest za łączną cenę nie wyższą niż 90 mln zł.

<sup>38</sup> Umowy przedwstępne PHH zawarła przed podpisaniem umowy inwestycyjnej z 2021 r. W dniu 17 listopada 2021 r. w sprawie nabycia udziałów IMSPA i akcji Interferie, w dniu 15 grudnia 2021 r. w sprawie Elbest, a w dniu 16 grudnia 2021 r. w sprawie Geovita.

## Infografika nr 4

Spółki nabyte przez PHH w II etapie konsolidacji



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych uzyskanych w toku kontroli.

### 5.1.6. UMOWA INWESTYCYJNA Z 2021 R. DOTYCZĄCA II ETAPU KONSOLIDACJI AKTYWÓW HOTELOWYCH

**Pozytywna  
rekomendacja KPRM  
w sprawie podpisania  
umowy inwestycyjnej  
z 2021 r.**

Prezes Rady Ministrów zaakceptował notatkę służbową Dyrektora Departamentu Instrumentów Rozwojowych (DIR) w KPRM z dnia 21 grudnia 2021 r., dotyczącą wniosków PHH w sprawie objęcia przez Skarb Państwa, reprezentowany przez Prezesa Rady Ministrów, udziałów tej spółki ze środków FR i FIK oraz podpisania umowy inwestycyjnej z 2021 r. Dyrektor DSP zarekomendował Prezesowi Rady Ministrów pozytywne rozpatrzenie wniosku PHH i zawarcie umowy inwestycyjnej z 2021 r. W uzasadnieniu rekomendacji Dyrektor DSP wskazał m.in., że wniosek PHH spełniał warunki wynikające z rozporządzenia ws. FR z marca 2021 r. Konsekwencją pozytywnego rozpatrzenia wniosków PHH było podpisanie przez Skarb Państwa reprezentowany przez Prezesa Rady Ministrów w dniu 21 grudnia 2021 r. umowy inwestycyjnej z 2021 r. z PHH oraz w dniu 23 grudnia 2021 r. umowy objęcia udziałów.

**Umowa inwestycyjna  
z 2021 r. zgodna  
z wymaganiami  
rozporządzenia ws.  
FR z marca 2021 r.  
i rozporządzenia  
ws. FIK**

Umowa inwestycyjna z 2021 r. dotyczyła realizacji II etapu konsolidacji, zaplanowanego w Biznesplanie 2, polegającego na nabyciu przez PHH akcji/udziałów czterech spółek: Interferie, IMSPA, Geovita i Elbest oraz modernizacji wybranych obiektów hotelowych, których właścicielem są wskazane powyżej spółki oraz wniesiona aportem spółka Holtur, w terminie do 31 grudnia 2028 r. Postanowienia umowy inwestycyjnej z 2021 r. były podobne jak w umowie inwestycyjnej z 2019 r. PHH zobowiązała się wykorzystać środki z dokapitalizowania (tzw. Nowe Środki) oraz Pożytki wyłącznie w celu finansowania inwestycji, zgodnie z harmonogramem oraz w zakresie określonym w Biznesplanie 2, stanowiącymi załączniki do tej umowy. Umowa przewidywała przekazanie środków na realizację założonego celu do spółek zależnych PHH, nabytych w II etapie konsolidacji. Mogło to nastąpić w drodze nabycia akcji lub udziałów w podwyższonym kapitale akcyjnym/zakładowym danej

spółki zależnej (z koniecznością zawarcia z nią umowy inwestycyjnej) lub w formie pożyczki udzielonej spółce zależnej (na podstawie umowy pożyczki). W umowie zapisano, iż każdorazowa zmiana Biznesplanu 2 lub harmonogramu wymaga zgody Skarbu Państwa wyrażonej na piśmie oraz zmiany umowy. Umowa inwestycyjna z 2021 r. określała także zasady monitorowania i okresowej sprawozdawczości z jej realizacji (wykorzystania środków i osiągniętych efektów), kontroli wykorzystania środków oraz odpowiedzialności za naruszenie zobowiązań wynikających z umowy. Umowa inwestycyjna z 2021 r. zawierała postanowienia w zakresie wymaganym przepisami rozporządzenia ws. FR z marca 2021 r. i rozporządzenia ws. FIK.

**Brak zobowiązania  
PHH do lokowania  
nadwyżek wolnych  
środków  
w skarbowych  
papierach  
wartościowych**

W ww. notatce z dnia 21 grudnia 2021 r. Dyrektor DIR nie zaproponował zobowiązania PHH w umowie inwestycyjnej do lokowania w skarbowych papierach wartościowych środków z dokapitalizowania z FIK do czasu zaistnienia potrzeby ich faktycznego wykorzystania na modernizację obiektów hotelowych. Wprowadzenie takiego rozwiązania, obok istniejącej możliwości dokonywania depozytów bankowych, byłoby uzasadnione. W umowie inwestycyjnej z 2021 r. na zadania modernizacyjne hoteli przeznaczono środki z FIK w kwocie 398,7 mln zł. Środki te w całości przekazano PHH w dniu 29 grudnia 2021 r. W harmonogramie tej umowy najwyższe kwotowo wydatki na te zadania planowano dopiero 2,5 roku później, począwszy od połowy 2024 r. Na dzień 31 grudnia 2023 r. stan posiadanych przez PHH środków z FIK wynosił 383,1 mln zł. Były Dyrektor DIR w KPRM wyjaśnił<sup>39</sup>, że w żadnym z wniosków o dokapitalizowanie z dnia 16 listopada 2021 r. (ani też we wniosku z dnia 8 listopada 2022 r. dotyczącym umowy inwestycyjnej z 2019 r.) PHH nie wskazywała na potrzebę zawarcia w umowie inwestycyjnej postanowień dających możliwość inwestowania otrzymywanych środków w skarbowych papierach wartościowych. Także Minister Aktywów Państwowych w swej opinii z 3 grudnia 2021 r. nie zwrócił uwagi Prezesa Rady Ministrów na możliwość lokowania przez PHH środków z podwyższenia kapitału w skarbowych papierach wartościowych do czasu zaistnienia potrzeby ich faktycznego wykorzystania na modernizację obiektów hotelowych.

**Wniosek o zmiany  
w harmonogramie  
umowy inwestycyjnej  
z 2021 r.**

PHH w dniu 31 stycznia 2024 r. złożyła w KPRM wniosek o zmianę harmonogramu wykorzystania środków z otrzymanego dokapitalizowania na podstawie umowy inwestycyjnej z 2021 r. W uzasadnieniu wniosku PHH wskazała, że Biznesplan 2 i harmonogram inwestycji przygotowano w drugim półroczu 2021 r., a początek 2022 r. przyniósł negatywne w skutkach wydarzenia, które zakłóciły proces realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych, powodując odchylenia w wykonaniu harmonogramu,

<sup>39</sup> Pismo z dnia 12 listopada 2024 r.

z przyczyn niezależnych od PHH. W nowej propozycji przesunięto wielkości wydatków na poszczególne obiekty w półrocznych okresach wskazanych w harmonogramie bez zmiany daty końcowej realizacji umowy inwestycyjnej z 2021 r. (30 czerwca 2028 r.). Do czasu zakończenia czynności kontrolnych w PHH w maju 2024 r. umowa nie została zmieniona.

#### 5.1.7. MONITOROWANIE REALIZACJI UMÓW INWESTYCYJNYCH

##### Terminy przedkładania sprawozdań z realizacji umów inwestycyjnych

W celu zapewnienia monitorowania i rozliczania Nowych Środków przekazanych z FR lub FIK oraz Pożytków od tych środków, PHH została zobowiązana w umowach inwestycyjnych z 2019 r. i 2021 r. do przedkładania Skarbowi Państwa sprawozdań półrocznych, rocznych i końcowych (po upływie okresu wykorzystywania środków). Zgodnie z postanowieniami umowy inwestycyjnej z 2019 r. termin złożenia sprawozdań półrocznych wynosił 45 dni po upływie półrocza, a od 29 grudnia 2022 r. (tj. po podpisaniu Aneksu nr 3) 60 dni. Termin przedłożenia sprawozdania rocznego wynosił nie więcej niż 180 dni od upływu roku, a po podpisaniu Aneksu nr 3 nie później niż do 1 lipca roku następnego po roku sprawozdawczym. W umowie inwestycyjnej z 2021 r. terminy składania sprawozdań były zbliżone i wynosiły dla sprawozdań półrocznych 60 dni po upływie półrocza, a dla rocznych nie więcej niż 180 dni od upływu roku. Zgodnie z umowami inwestycyjnymi, Skarb Państwa zatwierdza ww. sprawozdania, złożone wraz z kompletem wymaganych dokumentów. W umowach nie wskazano terminów na zatwierdzenie przedkładanych przez PHH sprawozdań.

##### Terminowe składanie sprawozdań przez PHH

PHH terminowo składała sprawozdania z wykonania obu umów inwestycyjnych. W odniesieniu do umowy inwestycyjnej z 2019 r. począwszy od sprawozdania rocznego za 2019 r., a do umowy inwestycyjnej z 2021 r. począwszy od sprawozdania półrocznego za pierwsze półrocze 2022 r. Sprawozdania obejmowały zakres informacji ustalony w ww. umowach. Do sprawozdań półrocznych PHH załączała m.in. sprawozdania F-01 o przychodach, kosztach i wyniku finansowym oraz o nakładach na środki trwałe, a także zestawienie wydatków poniesionych na działania planowane w Biznesplanie. Do sprawozdania rocznego PHH dołączała sprawozdanie finansowe wraz ze sprawozdaniem firmy audytorskiej oraz opinię biegłego rewidenta o stanie wykorzystania środków pochodzących z FR i FIK. Każde sprawozdanie było też zaopiniowane przez Radę Nadzorczą PHH. Sprawozdania PHH były sporządzane na podstawie sprawozdań składanych przez spółki zależne, w związku z udzielonymi tym spółkom pożyczkami ze środków FR i FIK. Sprawozdania składane przez spółki zależne odpowiadały wymogom określonym w umowach pożyczek, w których sposób monitorowania

i sprawozdawczości z realizacji zadań modernizacji obiektów hotelowych wzorowano na umowach inwestycyjnych, tj. ustalono taki sam sposób sprawozdawczości (półrocznej, rocznej i końcowej) co do terminów, zawartości sprawozdań oraz załączników. Spółki zależne wypełniały przyjęte zobowiązania w zakresie obszarów sprawozdawczości uzgodnionych w umowach pożyczek.

**Zatwierdzenie przez  
Skarb Państwa  
sprawozdań za okres  
do pierwszego  
półrocza 2022 r.**

Skarb Państwa, reprezentowany przez Prezesa Rady Ministrów, zatwierdził sprawozdania PHH z realizacji umowy inwestycyjnej z 2019 r. począwszy od sprawozdania rocznego za 2019 r. do sprawozdania za pierwsze półrocze 2022 r. W KPRM nie została zidentyfikowana dokonana przez PHH zmiana sposobu prezentacji danych dotyczących Pożytków z metody memoriałowej na metodę kasową (która odpowiada wielkości środków pozostających w dyspozycji spółki), czego konsekwencją było niewyjaśnienie przyczyn i skutków tej zmiany. PHH w sprawozdaniu za drugie półrocze 2020 r. i w sprawozdaniu rocznym za 2020 r., wykazała Pożytki naliczone zgodnie z zasadą kasową, natomiast w sprawozdaniu rocznym za 2019 r. oraz w sprawozdaniu za pierwsze półrocze 2020 r. Pożytki wykazane były zgodnie z metodą memoriałową. Spowodowało to brak porównywalności sprawozdań. Informacja o zmianie metody prezentacji Pożytków, na skutek przeoczenia, nie została zapisana w żadnym ze złożonych przez PHH sprawozdań. Ponadto Departament Instrumentów Rozwojowych w KPRM począwszy od sprawozdania za II półrocze 2020 r., poprzez wszystkie kolejne zatwierdzone przez Prezesa Rady Ministrów sprawozdania z realizacji umowy inwestycyjnej z 2019 r., błędnie interpretował stan posiadanych przez PHH środków z FR, przekazując Prezesowi Rady Ministrów w notatkach nierzetelne informacje. Podając kwotę stanu środków z FR, posiadanych przez PHH na koniec okresu sprawozdawczego (półrocza, roku), kwotę Nowych Środków zapisaną w sprawozdaniu podawał z zapisem: „w tym uzyskane odsetki od depozytów bankowych”. Tymczasem kwoty te nie zawierały kwot uzyskanych z odsetek od depozytów bankowych. Były to kwoty dokapitalizowania pomniejszone o kwoty poniesionych wydatków. Niezgodność ta nie miała jednak istotnego wpływu na przesłanki zatwierdzenia sprawozdań PHH.

**Brak zatwierdzenia  
przez Skarb Państwa  
sprawozdań za okres  
od drugiego półrocza  
2022 r.**

W odniesieniu do obu umów inwestycyjnych Prezes Rady Ministrów do dnia 9 czerwca 2024 r. nie zatwierdził trzech półrocznych sprawozdań z realizacji umów inwestycyjnych: za II półrocze 2022 r., za I i II półrocze 2023 r., otrzymanych w ciągu 60 dni od upływu okresu sprawozdawczego, oraz rocznego sprawozdania za 2022 r. otrzymanego w dniu 26 czerwca 2023 r. Aczkolwiek w umowach inwestycyjnych nie określono terminu zatwierdzenia sprawozdań, to w ocenie NIK trudno uznać tak długotrwałe procedowanie za działanie rzetelne. Np. opinię o braku zastrzeżeń do sprawozdania z realizacji umowy inwestycyjnej z 2019 r. za II półrocze

2022 r. MAP przekazało do KPRM w dniu 4 sierpnia 2023 r., natomiast z prośbą do MAP o wyrażenie opinii w zakresie sprawozdania z realizacji tej umowy za rok 2022 KPRM wystąpiła dopiero po sześciu miesiącach od jego otrzymania, tj. w dniu 27 grudnia 2023 r. Opóźnienia występowania do Ministra Aktywów Państwowych o opinie do sprawozdań, a w efekcie opóźnienia ich zatwierdzania wynikały, według wyjaśnienia Dyrektora DIR, z obciążenia pracowników bieżącymi zadaniami departamentu i zadaniami dodatkowymi, w tym dotyczącymi Funduszu Pomocy i Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Także MAP opóźniało się z przekazaniem opinii do KPRM. Prośba o opinie do pięciu sprawozdań przekazana przez KPRM do MAP w dniu 27 grudnia 2023 r. nie została zrealizowana co najmniej do 9 maja 2024 r.

## 5.2. REALIZACJA ZAMIERZEŃ ROZWOJOWYCH GRUPY KAPITAŁOWEJ PHH

### Zarządzanie majątkiem GK PHH

Działalność PHH w zakresie przygotowania i realizacji strategii rozwoju GK PHH, obejmującej konsolidację spółek i aktywów hotelowych należących do Skarbu Państwa lub do spółek z jego udziałem prowadzona była prawidłowo. W wyniku konsolidacji bazy hotelowo-rekreacyjnej GK PHH zarządzała łącznie 54 hotelami i obiektami, oferującymi blisko 6 tys. pokoi, co dało jej drugą pozycję w rankingu największych grup hotelowych w Polsce. Skuteczność działań PHH została obniżona z powodu nierzetelnego przygotowania uruchomienia programu inwestycyjnego. Brak uwzględnienia części ryzyk związanych ze stanem technicznym obiektów, długotrwałość realizacji prac poprzedzających wybór wykonawców oraz konieczność powtarzania niektórych postępowań powodowały przedłużanie poszczególnych projektów i wpłynęły na wzrost kosztów.

PHH, PHH Hotele i GAT wykorzystywały środki uzyskane na podstawie umów inwestycyjnych zgodnie z ich przeznaczeniem. Wywiązywały się też z postanowień umów w zakresie wyodrębnienia rachunków bankowych oraz ewidencji księgowej, które zapewniały kontrolę przepływów środków i monitorowanie realizacji zadań.

Zmodernizowane obiekty hotelowe uzyskiwały lepsze wyniki finansowe w porównaniu do okresu wcześniejszego.

Skontrolowane spółki prawidłowo zarządzały swoim majątkiem. W latach 2019–2023 w PHH znacząco wzrosły aktywa, kapitały oraz przychody i zysk, ponad siedmiokrotnie poprawił się wskaźnik rentowności. PHH Hotele w tym okresie uzyskała dodatni wynik finansowy w łącznej kwocie 8,7 mln zł. Uzyskiwała także korzystne wielkości wskaźników ekonomicznych. W GAT, uzyskującej słabsze wyniki finansowe, w okresie objętym kontrolą nastąpiła poprawa relacji przychodów do jej kosztów.

### 5.2.1. STRATEGIA GRUPY KAPITAŁOWEJ PHH

#### PHH to doświadczony operator hotelowy

Spółka Polski Holding Hotelowy sp. z o.o. (do dnia 21 stycznia 2019 r. działająca pod firmą Chopin Airport Development sp. z o.o.) powstała w październiku 1998 r. W dniu 19 grudnia 2018 r. pomiędzy Skarbem Państwa, reprezentowanym przez Prezesa Rady Ministrów, a Przedsiębiorstwem Państwowym Porty Lotnicze zawarto umowę nieodpłatnego przejęcia przez Skarb Państwa spółki Chopin Airport Development sp. z o.o. W momencie przejęcia CAD była podmiotem świadczącym usługi hotelowe w ramach międzynarodowych sieci w ośmiu obiektach, w tym w pięciu hotelach przy portach lotniczych w Warszawie, Gdańsku i Katowicach oraz trzech obiektach na wybrzeżu Bałtyku. Kolejne dwa hotele przy lotniskach w Poznaniu i Rzeszowie były w trakcie budowy.

#### Plany strategiczne GK PHH prawidłowo przyjęte

W latach 2019–2023 w PHH obowiązywały trzy<sup>40</sup> wieloletnie plany strategiczne GK PHH, przyjęte przez Zarząd PHH i pozytywnie zaopiniowane przez Radę Nadzorczą PHH. Dwa z tych planów zostały sporządzone w związku z planowanym dokapitalizowaniem ze środków FR i FIK:

- *Biznesplan dla (pierwszej) planowanej konsolidacji obiektów hotelowych w Polsce* z lipca 2019 r. (Biznesplan 1) został przyjęty uchwałą Zarządu z 26 lipca 2019 r., jako strategiczny plan wieloletni GK PHH na lata 2019–2024. Rada Nadzorcza pozytywnie zaopiniowała ten dokument w dniu 2 sierpnia 2019 r.

Aktualizacja Biznesplanu 1 w 2022 r., została przyjęta przez Zarząd uchwałą z 27 października 2022 r., Rada Nadzorcza pozytywnie zaopiniowała zmianę tego dokumentu w dniu 6 listopada 2022 r.

- *Biznesplan dla (drugiej) planowanej konsolidacji obiektów hotelowych w Polsce* z 10 listopada 2021 r. (Biznesplan 2) został przyjęty uchwałą Zarządu z 8 listopada 2021 r., jako strategiczny plan wieloletni GK PHH. Rada Nadzorcza pozytywnie zaopiniowała ten dokument w dniu 12 listopada 2021 r. Plan ten został sporządzony na lata 2022–2028.

Biznesplany m.in. określały planowane nakłady, docelowe parametry oraz branding przejmowanych obiektów celem podniesienia wartości (biorąc pod uwagę opłacalność inwestycji niezbędnych do podniesienia standardu obiektu).

Trzecim planem strategicznym była Strategia Grupy PHH do 2028 r., przyjęta przez Zarząd PHH w dniu 26 października 2022 r., która uwzględniała działania określone w ww. Biznesplanach, a także zakładała

<sup>40</sup> W części 2019 r. w PHH obowiązywał jeszcze plan na lata 2016–2026, przyjęty w spółce działającej pod poprzednią firmą CAD. Przeprowadzenie aktualizacji ww. planu stanowiło jeden z celów zarządczych nałożonych przez Radę Nadzorczą uchwałą z 3 lipca 2019 r. na Zarząd PHH do realizacji w 2019 r.

realizację innych inicjatyw i projektów strategicznych na rzecz wspólnego interesu GK PHH. Strategia została pozytywnie zaopiniowana przez Radę Nadzorczą PHH w dniu 7 listopada 2022 r.

W związku z wejściem w dniu 13 października 2022 r. w życie nowelizacji<sup>41</sup> Kodeksu spółek handlowych<sup>42</sup> w zakresie prawa holdingowego, PHH rozpoczęła przygotowania do utworzenia formalnej grupy spółek oraz wdrożenia wspólnej strategii GK PHH. Następnie, w okresie 28 października – 9 listopada 2022 r. odbyły się Zgromadzenia Wspólników/Walne Zgromadzenia spółek zależnych GK PHH, na których podjęto<sup>43</sup> uchwały w sprawie uczestnictwa w grupie spółek PHH oraz o kierowaniu się wspólną strategią w celu realizacji wspólnego interesu (interesu grupy spółek), która określana jest w drodze uchwały Zarządu PHH. Strategia GK PHH została przekazana spółkom zależnym do stosowania w dniu 1 grudnia 2022 r.

#### **Plan strategiczny na lata 2019–2024**

#### **Założenia Strategicznego Planu Wieloletniego GK PHH na lata 2019–2024 (Biznesplan 1)**

Na podstawie Biznesplanu 1 dokonano konsolidacji, w ramach której PHH przejęła spółki: AMWH (po zmianie firmy PHH Hotele), GAT, WPUT i HO, w wyniku czego powstała GK PHH, która powiększyła się o 17 obiektów hotelowych (spółki HO i GAT zostały następnie połączone z PHH<sup>44</sup>).

W Biznesplanie 1 analizie poddano założenia operacyjne dla poszczególnych obiektów hotelowych, poziom możliwych do uzyskania przychodów oraz kosztów działalności. Doradca oszacował najbardziej prawdopodobne przyszłe wyniki poszczególnych obiektów i wybrał najbardziej atrakcyjne z perspektywy inwestycyjnej, w których w pierwszej kolejności zostaną przeprowadzone prace remontowe. Dla obiektów, które wskazano do prac remontowych w późniejszym czasie przyjęto założenia operacyjne dla wariantu kontynuacji działalności w obiekcie o niezmienionym standardzie. Dokonano określenia docelowych parametrów działalności oraz rebrandingu przejmowanych obiektów celem podniesienia ich wartości uwzględniając w każdym przypadku opłacalność inwestycji niezbędnych do podniesienia standardu obiektu. Określono, na podstawie wstępnych audytów technicznych, zakres koniecznych do poniesienia nakładów w poszczególne obiekty hotelowe wraz z harmonogramem ich realizacji. Wskazano strategię

---

<sup>41</sup> Ustawa o zmianie ustawy - Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw z dnia 9 lutego 2022 r., Dz. U. poz. 807, ze zm.

<sup>42</sup> Kodeks spółek handlowych z dnia 15 września 2000 r., Dz. U. z 2024 r. poz. 18, ze zm. Dalej: Ksh.

<sup>43</sup> Na podstawie art. 211 § 2 Ksh.

<sup>44</sup> Połączenie PHH z HO nastąpiło w dniu 1 kwietnia 2020 r., a z GAT w dniu 1 lutego 2024 r. W obu przypadkach poprzez przeniesienie całego majątku spółek zależnych na PHH (połączenie przez przejęcie).

inwestycyjną: zwiększenie konkurencyjności obecnych nieruchomości, zarówno poprzez prace remontowe, podwyższenie standardu, jak i uzupełnienie ofert usług pozahotelowych, w tym głównie gastronomicznych oraz poprawę efektywności świadczonych usług.

W Biznesplanie 1 przedstawiono charakterystykę zamierzenia inwestycyjnego, w tym harmonogram realizacji inwestycji w dziewięciu hotelach: Royal Kraków, Wieniawa Wrocław, Ikar Poznań, Reymont Łódź, Huzar Lublin, Hetman Rzeszów, Zagroń Szczyrk, Kopernik Olsztyn i Katowice. Zgodnie z przyjętym harmonogramem realizacji prac modernizacyjnych, w pięciu obiektach hotelowych prace miały zacząć się w II półroczu 2019 r., a w czterech w I połowie 2020 r. Oszacowano całkowitą sumę nakładów na 251 mln zł, z czego nakłady na: sześć hoteli AMWH (Royal, Huzar, Reymont, Ikar, Hetman, Wieniawa) oszacowano na 181,9 mln zł, na Hotel Katowice w WPUT – 56,5 mln zł, na Ośrodek Zagroń w GAT – 8,1 mln zł oraz na Hotel Kopernik w Hotele Olsztyn – 4,5 mln zł. Ostateczny termin realizacji modernizacji przypadał w pierwszej połowie 2022 r. i dotyczył hoteli Katowice i Royal.

Realizacja transakcji i planowanych inwestycji miała przyczynić się do realizacji wizji PHH jako lidera rynku hotelarskiego w Polsce pod względem jakości, rentowności oraz udziału w rynku, o stabilnej sytuacji finansowej. W ww. Planie na lata 2019–2024 określono m.in. następujące elementy strategii działalności PHH:

- PHH ma docelowo skupiać kilkadziesiąt obiektów hotelowych w segmencie od ekonomicznego po obiekty o kategorii 5\*, w głównych miastach Polski i znanych miejscowościach wypoczynkowych.
- Po przeprowadzeniu prac modernizacyjnych i budowlanych część obiektów będzie działać pod międzynarodowymi markami na podstawie umów franczyzowych, a część pod utworzoną przez PHH marką własną.
- Środki otrzymane z FR (250 mln zł) zostaną wykorzystane na dokapitalizowanie poszczególnych spółek córek w celu sfinansowania modernizacji lub przebudowy obiektów hotelowych – przekazane będą jako wkład lub pożyczka.
- Dofinansowanie posłuży do realizacji inwestycji wskazanych w biznesplanie i na tym etapie nie dotyczy pozostałych obiektów, które nie charakteryzowały się odpowiednim zwrotem z inwestycji.
- Prowadzenie inwestycji w celu uzyskania wysokiej efektywności ekologicznej.

Marka własna miała obejmować zarówno hotele miejskie, jak i wypoczynkowe; obiekty pod marką własną miały charakteryzować się spójnym stylem z rozpoznawalną estetyką.

**Zwiększenie nakładów  
i wydłużenie realizacji  
planu na lata 2019–2024**

W aktualizacji Biznesplanu 1 w 2022 r. wskazano, że dokapitalizowanie PHH na łączną kwotę 450 mln zł, w tym 250 mln zł przekazane w IV kwartale 2019 r. oraz planowane dodatkowo 200 mln zł w IV kwartale 2022 r., pokryje większość nakładów inwestycyjnych wynikających z tego dokumentu. Kwota nakładów przewyższająca dokapitalizowanie z pierwszej i drugiej transzy środków, tj. 126 mln zł pochodzić będzie ze środków własnych GK PHH. Jednocześnie do planu w ramach powyższych wydatków ze środków własnych wprowadzono modernizację hoteli Rycerski w Szczecinie i Kopernik w Toruniu. W planie z 2022 r. uwzględniono m.in. nowy harmonogram, przesuując lub wydłużając terminy zakończenia inwestycji w poszczególnych dziewięciu hotelach. Końcowy termin zakończenia ww. inwestycji określono do końca 2025 r. Wśród przyczyn wzrostu nakładów inwestycyjnych wystąpiły uwarunkowania rynkowe, tj. istotny wzrost cen usług i towarów w wyniku wystąpienia zdarzeń nadzwyczajnych (epidemia COVID-19 i wybuch wojny w Ukrainie), a także konieczna lub możliwa modyfikacja pierwotnych założeń – w wyniku przeprowadzonych szczegółowych analiz technicznych, uzgodnień z franczyzodawcami i architektami, dokonano modyfikacji założeń w niektórych hotelach, w tym poprzez podwyższenie standardu obiektu.

**Plan strategiczny  
na lata 2022–2028**

**Strategiczny Plan Wieloletni GK PHH na lata 2022–2028 (Biznesplan 2)**

Strategiczny Plan Wieloletni GK PHH na lata 2022–2028 obejmował działania w ramach II etapu konsolidacji, w którym do GK PHH włączono spółki: Interferie, IMSPA, Elbest, Geovita (zakupione przez PHH ze środków dokapitalizowania z FR) oraz Holtur (wniesioną aportem). Plan ten, analogicznie do funkcjonującego równolegle planu na lata 2019–2024, określił wizję i misję PHH oraz podstawowe założenia i cele działalności GK PHH. Plan obejmował sposób wykorzystania majątku należącego do konsolidowanych spółek (32 obiekty). Wskazano 13 obiektów najbardziej atrakcyjnych z perspektywy inwestycyjnej, w których zostaną przeprowadzone prace modernizacyjno-budowlane. Dla 7 obiektów założono kontynuację działalności bez zmiany standardu (po dostosowaniu do obowiązujących wymagań nakładami poniżej 2 mln zł/obiekt), dla jednego obiektu założono kontynuację dzierżawy, a pozostałe 11 obiektów przeznaczono do sprzedaży. W planie przyjęto, że łącznie nakłady na modernizację 20 obiektów wyniosą 497,7 mln zł, z tego 398,7 mln zł z FIK, 35,2 mln zł środki własne PHH lub środki FR pozostałe po zrealizowaniu transakcji nabycia akcji i udziałów spółek, 63,9 mln zł kredyt inwestycyjny przyznany spółce Interferie na inwestycję w obiekcie Chalkozyn. Ostateczny termin realizacji modernizacji przypadał w pierwszej połowie 2028 r. i dotyczył hotelu Wodnik w Słoku koło Bełchatowa. Analogicznie jak w planie na lata 2019–2024 przyjęto, że po przeprowadzeniu prac modernizacyjnych i budowlanych część

obiektów będzie działać pod międzynarodowymi markami na podstawie umów franczyzowych, a część pod utworzoną przez PHH marką własną.

#### Strategia Grupy PHH do 2028 r.

#### Strategia Grupy PHH do 2028 r.

Strategia Grupy PHH wyznaczyła kierunki rozwoju do roku 2028, czyli do czasu realizacji wszystkich zamierzeń inwestycyjnych zawartych w Biznesplanach 1 i 2, szczegółowo opisujących inicjatywy i przedsięwzięcia, które GK PHH musi zrealizować, aby osiągnąć zamierzony cel zbudowania pozycji lidera rynku hotelarskiego w Polsce pod względem jakości, rentowności oraz udziału w rynku. Podano, że działania wpisują się w wizję GK PHH, która polega na kreowaniu obiektów hotelarskich światowej jakości finansowanych za pomocą polskiego kapitału. Zapisano, że spółki w GK PHH realizują wspólną strategię w celu realizacji interesu GK PHH.

W Strategii Grupy PHH do 2028 r. wskazano cztery cele strategiczne do osiągnięcia w 2028 r. Pierwszy z nich to konsolidacja hoteli i obiektów w ramach spółek Skarbu Państwa. Miernikiem jego wykonania jest realizacja założeń inwestycyjnych Biznesplanu 1 (po aktualizacji) i Biznesplanu 2, czyli otwarcie do 2025 r. po modernizacji i rebrandingu hoteli i obiektów objętych I etapem konsolidacji (9 obiektów objętych finansowaniem z FR oraz dwa obiekty finansowane ze środków własnych), a także otwarcie do 2028 r. po modernizacji i rebrandingu hoteli i obiektów należących do spółek: Interferie, IMSPA, Geovita, Elbest, Holtur (20 obiektów). Jak również poprawa efektywności działania w wybranych obszarach, w tym poprzez dalszą optymalizację kosztów oraz zwiększenie rentowności operacyjnej majątku, na skutek wykorzystania synergii pomiędzy spółkami.

Celem drugim jest nowoczesne zarządzanie hotelami i obiektami. Miernikiem realizacji jest poprawa jakości i standardu obsługi klientów, w tym poprzez wprowadzenie w spółkach zależnych procedur operacyjnych obowiązujących w PHH i pozytywne wyniki audytów jakościowych, oraz wprowadzenie nowej marki hotelowej (otwarcie do 2028 r. 14 obiektów pod marką własną) i opracowanie standardów pozwalających wyjść na rynek z ofertą franczyzową.

Trzeci cel to realizacja projektów hotelowych w spółkach Skarbu Państwa. Jego miernikiem jest realizacja projektów rozwojowych nieobjętych Biznesplanami 1 i 2, a zamierzeniem zawarcie do 2028 r. trzech nowych umów o zarządzanie/dzierżawę hotelami spoza GK PHH.

Celem czwartym jest zbudowanie pozycji lidera w polskim sektorze turystycznym. Miernikiem realizacji jest rozwijanie własnego portalu rezerwacyjnego *wpolscenajlepiej.pl* (osiągnięcie ok. 600 tys. odseton rocznie i przyrost liczby użytkowników), wdrażanie rozwiązań z zakresu

zrównoważonego rozwoju (w tym osiągnięcie realizacji wszystkich 17 celów zrównoważonego rozwoju do 2024 r. i wdrożenie co najmniej trzech rozwiązań obniżających ślad węglowy, zużycie wody, zużycie energii – do 2027 r.), a także ugruntowanie pozycji firmy odpowiedzialnej społecznie (poprzez zdobycie wyróżnienia jako najlepszy pracodawca oraz podejmowanie corocznie akcji charytatywnych).

#### **Budowa Grupy Kapitałowej PHH**

We wrześniu 2019 r., w związku z realizacją pierwszego etapu konsolidacji aktywów hotelowych z udziałem Skarbu Państwa, Skarb Państwa wniósł do PHH aport w postaci akcji lub udziałów czterech spółek z branży hotelowej: AMW Hotele sp. z o.o., WPUT sp. z o.o., GAT SA i Hotele Olsztyn sp. z o.o. W wyniku tego przejęcia powstała Grupa Kapitałowa PHH.

W związku z realizacją II etapu konsolidacji aktywów hotelowych z udziałem Skarbu Państwa w dniu 28 grudnia 2021 r. PHH objęła 100% udziałów w Przedsiębiorstwie Usługowym „Holtur” sp. z o.o. z siedzibą w Kołobrzegu, wniesionych aportem przez Skarb Państwa. W dniu 17 listopada 2021 r. PHH zawarła umowy warunkowe na zakup pakietu kontrolnego akcji Interferie SA oraz udziałów Interferie Medical SPA sp. z o.o. Obie spółki należały do Grupy Kapitałowej KGHM Polska Miedź SA. W dniu 21 lutego 2022 r. PHH zawarła umowę przyrzeczoną nabycia 41 309 udziałów IMSPA (67,37% kapitału zakładowego) z KGHM VII Fundusz Inwestycyjny Zamknięty Aktywów Niepublicznych za cenę 78,1 mln zł. Pozostałą część udziałów IMSPA (32,63%) posiadała spółka Interferie. W dniu 28 lutego 2022 r. PHH nabyła 14 159 334 akcji spółki Interferie w drodze zakończenia procedury wezwania do zapisywania się na sprzedaż akcji. W wyniku tego nabycia PHH posiadała bezpośrednio ok. 97,22% akcji Interferie. W dniu 19 maja 2022 r. nastąpiło wezwanie na przymusowy wykup 404 866 akcji (pozostałej części, tj. 2,78% akcji). W dniu 24 maja 2022 r. nastąpiło rozliczenie przymusowego wykupu akcji, w wyniku którego PHH stała się 100% akcjonariuszem Interferie. Cena nabycia wszystkich akcji wynosiła 8,71 zł za każdą akcję, tj. łącznie 126,9 mln zł. W dniu 16 grudnia 2021 r. PHH zawarła z PGNiG SA umowę warunkową na zakup spółki Geovita SA za kwotę 56,3 mln zł. W dniu 28 lutego 2022 r. podpisane zostało oświadczenie potwierdzające spełnienie warunków zawieszających określonych w umowie warunkowej, co oznaczało nabycie tej spółki. W dniu 15 grudnia 2021 r. PHH zawarła z PGE PGE Polską Grupą Energetyczną SA umowę warunkową na zakup 100% udziałów Elbest sp. z o.o. za cenę 88,0 mln zł. Protokół zamknięcia transakcji potwierdzający spełnienie warunków zawieszających oraz potwierdzający przejście własności udziałów Elbest na PHH został podpisany 4 marca 2022 r. Ceny nabycia przez PHH akcji/udziałów powyższych czterech spółek odpowiadały wycenie pakietów tych akcji/udziałów dokonanej przez doradcę inwestycyjnego. Jednocześnie

ceny nabycia nie przekraczały cen w uchwale Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników PHH z dnia 22 grudnia 2021 r. w sprawie zgody na nabycie ze środków podwyższenia kapitału z FR akcji/udziałów konsolidowanych spółek. W dniu 7 listopada 2023 r. PHH nabyła od Interferie 4680 udziałów IMSPA za cenę 7,8 mln zł, co spowodowało, że uzyskała 75% bezpośredni udział w IMSPA.

**Projekt z PHN  
dotyczący Regent  
Warsaw Hotel**

Poza działaniami związanymi z konsolidacją aktywów hotelowych wspieraną środkami z FR i FIK przekazanymi przez Skarbu Państwa, w dniu 20 lipca 2020 r. PHH nabyła od Polskiego Holdingu Nieruchomości SA<sup>45</sup> (spółki z dominującym udziałem Skarbu Państwa) 500 akcji spółki PHN Property Management PHN K Spółka z o.o. S.K.A. (obecnie PHN Property Management sp. z o.o.)<sup>46</sup>, stanowiących 50% kapitału zakładowego tej spółki, za cenę 25 tys. zł. Od dnia 17 lutego 2021 r. po podwyższeniu kapitału PHN PM udział PHH wynosi 25%. Zakup akcji PHN PM był wynikiem realizacji umowy o partnerstwie inwestycyjnym, zawartej w dniu 25 maja 2020 r. przez PHH z PHN. Strony wyraziły zainteresowanie współpracą poprzez wzięcie udziału w dwóch postępowaniach ogłoszonych przez syndyka masy upadłości Cosmar Polska sp. z o.o. w upadłości, tj. na dzierżawę z prawem pierwokupu oraz na sprzedaż zorganizowanej części przedsiębiorstwa w upadłości (ZCP) funkcjonującej pod nazwą handlową Regent Warsaw Hotel. Powołana przez PHN spółka celowa PHN PM zawarła z syndykiem umowę dzierżawy ZCP w dniu 5 czerwca 2020 r. W dniu 22 grudnia 2020 r. PHH i PHN zawarły drugą umowę inwestycyjną, w której zdefiniowały cele dalszego partnerstwa inwestycyjnego jako kontynuowanie działalności gospodarczej ZCP i odbudowanie jej pozycji i renomy. Strony postanowiły przystąpić do trzeciego postępowania ogłoszonego przez syndyka na wyłonienie nabywcy (dwa wcześniejsze były nieskuteczne z uwagi na brak ofert) bądź skorzystanie z prawa pierwokupu. PHN PM w dniu 5 lutego 2021 r. kupił od syndyka ZCP za kwotę 130,5 mln zł, o 14,5 mln zł niższą niż określona we wcześniejszych postępowaniach. PHH świadczy usługi wsparcia i zarządzania działalnością Hotelu Regent.

**Stopniowa realizacja  
celów Strategii Grupy  
PHH do 2028 r.**

W 2023 r. stopniowo realizowano cele strategiczne wyznaczone w Strategii Grupy PHH do 2028 r. M.in. realizowano procesy modernizacyjne w przejętych obiektach hotelowych, prowadzono działania zmierzające do objęcia wybranych obiektów franczyzą międzynarodowych sieci hotelowych, wprowadzono markę własną dla wytypowanych hoteli, we wszystkich spółkach GK PHH wprowadzone zostały procedury kontroli operacyjnej zmierzające do poprawy standardu obsługi klientów, zwiększyło się znacząco zainteresowanie korzystaniem z portalu

<sup>45</sup> Dalej: PHN.

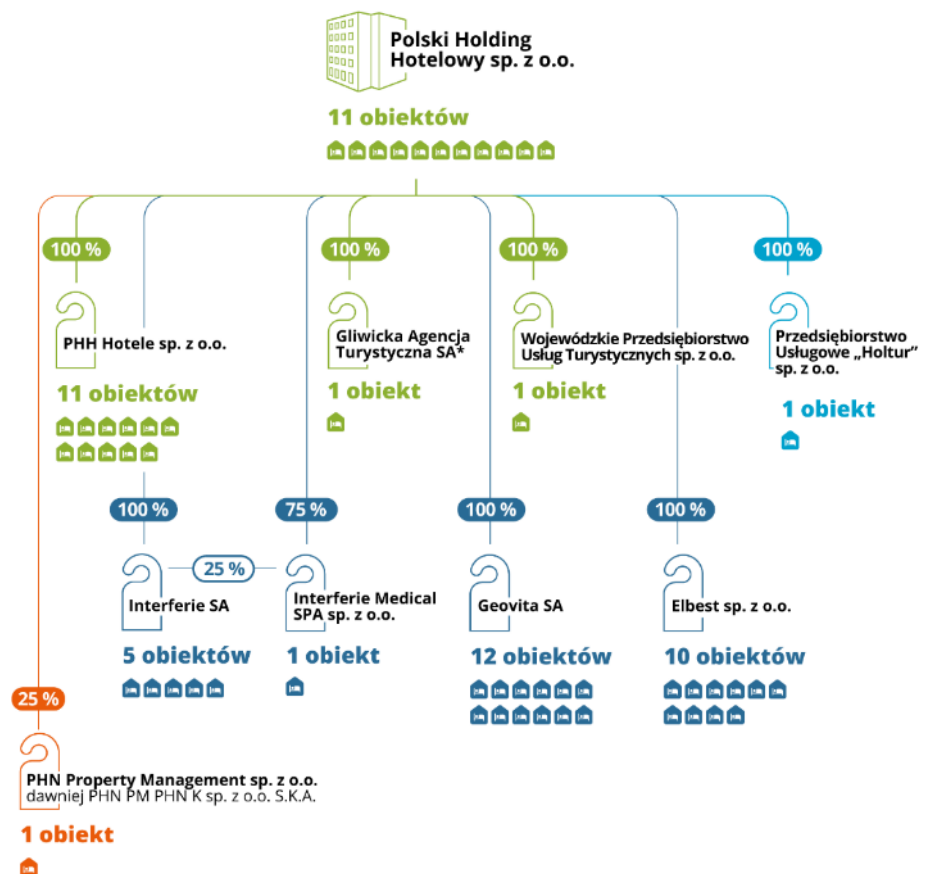
<sup>46</sup> Dalej: PHN PM.

rezerwacyjnego GK PHH, przyjęta została Strategia Zrównoważonego Rozwoju w Grupie PHH oraz dotycząca zatrudnienia Strategia HR w Grupie PHH. PHH została wyróżniona dwoma nagrodami dla pracodawcy.

W wyniku zrealizowanych działań konsolidacyjnych, na dzień 31 grudnia 2023 r. funkcjonowała Grupa Kapitałowa PHH, w skład której wchodziła PHH jako podmiot dominujący (w dniu 1 kwietnia 2020 r. nastąpiło połączenie HO z PHH), osiem spółek zależnych oraz spółka stowarzyszona<sup>47</sup> PHN PM. Podmioty te posiadały łącznie 54 obiekty hotelowe. PHH posiadała 11 hoteli działających w międzynarodowych sieciach hotelowych, PHH Hotele – 11 hoteli, Geovita – 12 obiektów, Elbest – 10 obiektów, Interferie – 5 obiektów, a WPUT, GAT, IMSPA, Holtur i PHN PM po jednym obiekcie (w dniu 1 lutego 2024 r. nastąpiło połączenie GAT z PHH). Spośród obiektów należących do spółek Geovita i Elbest sześć było przeznaczonych do zbycia (w tym cztery zamknięte), a jeden do dzierżawy lub zbycia.

#### Infografika nr 5

Grupa Kapitałowa Polski Holding Hotelowy według stanu na 31 grudnia 2023 r.



\* w dniu 1 lutego 2024 r. Gliwicka Agencja Turystyczna SA została połączona z PHH sp. z o.o.

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych uzyskanych w toku kontroli.

<sup>47</sup> PHH posiada zaangażowanie w kapitale PHN PM, ale nie sprawuje kontroli lub współkontroli.

**Wysoka pozycja  
GK PHH pod  
względem udziału w  
rynku hotelowym**

Według branżowego *Raportu z Rynku Hotelarskiego 2024* opublikowanego w miesięczniku *Hotelarz*<sup>48</sup> Grupa PHH<sup>49</sup> zajmowała drugie miejsce w Polsce wśród największych, pod względem liczby obiektów i pokoi, podmiotów działających na polskim rynku hotelarskim. Grupa PHH była największym podmiotem z kapitałem polskim. Według danych innego raportu o rynku hotelowym ze stycznia 2024 r.<sup>50</sup> PHH także zajmowała drugie miejsce wśród największych sieci hotelowych w Polsce, przy czym pięć największych sieci hotelowych dysponowało łącznie 208 obiektami, co stanowiło 7,4% liczby hoteli na koniec czerwca 2023 r. Według danych zawartych w Centralnym Wykazie Obiektów Hotelarskich, prowadzonym przez ministra właściwego do spraw turystyki, w listopadzie 2023 r. było zarejestrowanych 2 829 hoteli<sup>51</sup>. PHH z liczbą około 50 hoteli posiadała 1,76% rynku hoteli w Polsce pod względem liczebności obiektów.

**5.2.2. EWIDENCJA ŚRODKÓW FINANSOWYCH OTRZYMANYCH Z FR I FIK  
ORAZ UMOWY POŻYCZEK DLA SPÓŁEK ZALEŻNYCH PHH  
NA REALIZACJĘ MODERNIZACJI OBIEKTÓW HOTELOWYCH**

**Prawidłowe  
utworzenie  
wyodrębnionych  
rachunków  
bankowych  
dla środków z FR i FIK**

Stosownie do postanowień umów inwestycyjnych z 2019 r. i 2022 r. PHH zobowiązana była do otwarcia wyodrębnionych rachunków bankowych z przeznaczeniem dla prowadzenia rozliczeń przekazanych jej środków z FR i FIK, czyli tzw. „Nowych Środków”, na którym mogły znajdować się wyłącznie Nowe Środki i uzyskane Pożytki. Zgodnie z umowami inwestycyjnymi z 2019 r. i 2022 r. PHH mogła osiągać pożytki w postaci odsetek od pożyczek udzielonych spółkom zależnym lub depozytów bankowych od Nowych Środków, a osiągnięte pożytki mogły być wykorzystywane wyłącznie w celu sfinansowania inwestycji zgodnie z harmonogramem i w zakresie określonym w danej umowie.

**Prawidłowe operacje  
na odrębnych  
rachunkach  
bankowych  
dla środków z FR i FIK**

PHH otworzyła rachunek bankowy, na którym zaewidencjonowano w dniu 30 września 2019 r. wpływ środków na kwotę 250 mln zł. Ww. środki pod datą wpływu zostały przeniesione na krótkoterminowe lokaty terminowe (do trzech miesięcy). Do końca 2019 r., jak również w latach następujących, niezaangażowane środki lokowano krótkoterminowo. Środki drugiego dokapitalizowania w ramach umowy inwestycyjnej z 2019 r. (w związku z Aneksem nr 3) w wysokości 200 mln zł wpłynęły na kolejny wyodrębniony rachunek PHH w dniu 29 grudnia 2022 r., tj. w dniu podpisania Aneksu nr 3. Otrzymane środki również były przekazywane na lokaty terminowe. Zgodnie z postanowieniami umowy inwestycyjnej

<sup>48</sup> <https://www.e-hotelarz.pl/arttykul/99079/30-najwiekszych-sieci-grup-i-operatorow-hotelowych-w-polsce-w-2024/> [dostęp 29.10.2024 r.].

<sup>49</sup> W Raporcie uwzględniono 53 obiekty należące do Grupy PHH.

<sup>50</sup> <https://www.mbank.pl/pdf/firmy/inne/raport-rynku-hotelarskiego.pdf> [dostęp 13.11.2024 r.].

<sup>51</sup> Liczba ta nie obejmuje moteli, schronisk, pensjonatów, domów wycieczkowych, kempingów.

z 2019 r. operacje na tych rachunkach obejmowały: lokowanie wolnych środków, zwrot tych środków wraz z pożytkami, przekazanie transz pożyczek inwestycyjnych dla PHH Hotele, GAT i WPUT oraz finansowanie modernizacji obiektu w Olsztynie i prowizje bankowe.

W związku z realizacją umowy inwestycyjnej z 2021 r. PHH otworzyła dwa rachunki bankowe. Na rachunek dla środków z FIK (przeznaczonych na modernizację obiektów hotelowych) w dniu 29 grudnia 2021 r. PHH otrzymała przelew środków na kwotę 398,7 mln zł. Na tym rachunku (poza ww. wpływem środków) realizowane były wyłącznie dozwolone przepływy: lokowanie wolnych środków; zwrot tych środków wraz z pożytkami; udzielenie transz pożyczek inwestycyjnych dla Geovita, Elbest, IMSPA, Interferie i Holtur, prowizje bankowe. Na rachunek dla środków z FR (przeznaczonych na zakup spółek Geovita, Elbest, IMSPA, Interferie), w tym samym dniu PHH otrzymała przelew środków na kwotę 351,3 mln zł. Na tym rachunku (poza ww. wpływem środków) realizowane były przepływy związane z lokowaniem i zwrotem wolnych środków wraz z pożytkami, nabyciem akcji/udziałów w ww. spółkach, a także prowizje bankowe. W wyniku podjętych działań konsolidacyjnych PHH przeprowadziła do końca czerwca 2022 r. transakcje związane z nabyciem akcji i udziałów w czterech ww. spółkach o łącznej wartości 349,3 mln zł. Pozostałe środki z otrzymanego dokapitalizowania (2,0 mln zł) pozostawały do wykorzystania na zadania inwestycyjne w obiektach hotelowych.

**Zgodne z zasadami udostępnienie spółkom zależnym środków z FR i FIK w formie pożyczek**

Realizacja zadań inwestycyjnych prowadzona była przez spółkę GK PHH, w której znajdował się modernizowany obiekt hotelowy. Przyjęto zapisaną w umowach inwestycyjnych z 2019 r. i 2021 r. zasadę, iż środki na realizację zadań spółki zależne będą otrzymywały w formie pożyczek. Przyjęty sposób finansowania opierał się na przekazywaniu transz udzielonych pożyczek na wniosek spółki zależnej, zabezpieczając potrzeby bieżących płatności związanych z modernizacją obiektu hotelowego. Pożyczki były oprocentowane w skali roku według zmiennej stopy procentowej składającej się z WIBOR 3M publikowanego na koniec kwartału kalendarzowego przez Narodowy Bank Polski powiększonej o stałą marżę, a odsetki naliczane w okresach trzymiesięcznych na koniec każdego kwartału.

**Prawidłowa realizacja umów pożyczek przez spółki zależne**

PHH w ramach realizacji umowy inwestycyjnej z 2019 r. zawarła trzy<sup>52</sup> umowy pożyczek na kwoty odpowiadające wielkości przewidywanych nakładów na modernizację obiektów hotelowych. Były to umowy z PHH Hotele na kwotę do 181,9 mln zł z dnia 22 lipca 2020 r., z GAT na kwotę

<sup>52</sup> Ponieważ połączenie HO z PHH nastąpiło w dniu 1 kwietnia 2020 r. i PHH bezpośrednio realizowała modernizację jednego obiektu tej spółki (Hotel Kopernik w Olsztynie) nie było potrzeby zawierania umowy pożyczki z HO.

do 8,1 mln zł z dnia 10 czerwca 2021 r., z WPUT na kwotę do 56,5 mln zł z dnia 31 lipca 2020 r. PHH zawarła ww. umowy pożyczek po upływie od 9 miesięcy do 20 miesięcy od daty podpisania umowy inwestycyjnej z 2019 r. ze Skarbem Państwa, co wpłynęło niekorzystnie na termin rozpoczęcia inwestycji modernizacyjnych.

W ramach realizacji umowy inwestycyjnej z 2021 r. PHH zawarła pięć umów pożyczek na kwoty odpowiadające wielkości przewidywanych nakładów na modernizację obiektów hotelowych ze środków FIK oraz środków własnych lub środków FR pozostałych po zrealizowaniu transakcji nabycia akcji i udziałów spółek. Według stanu na koniec III kwartału 2023 r. PHH udzieliła pożyczek spółkom na łączną kwotę do 433,9 mln zł, z tego dla: Interferie do 135,2 mln zł, IMSPA do 54,0 mln zł, Geovita do 128,0 mln zł, Elbest do 94,6 mln zł, Holtur do 22,1 mln zł.

W zawartej umowie pożyczki strony zawarły m.in. warunki realizacyjne (w tym harmonogram wykorzystania środków) i obowiązki sprawozdawcze dla pożyczkobiorcy, wzorowane na umowie inwestycyjnej, zawartej pomiędzy PHH a Skarbem Państwa, a także stosowne zabezpieczenia spłaty pożyczki, w tym hipoteczne. Wobec powyższego do umowy pożyczki zawierane były aneksy, w tym stosownie do zmian wprowadzanych w umowie inwestycyjnej z 2019 r. Sprawozdania składane przez spółki zależne odpowiadały wymogom określonym w umowach pożyczek.

**Transze pożyczek  
wypłacane wyłącznie  
na pokrycie  
bieżących faktur za  
wykonane prace  
modernizacyjne**

Wnioski o uruchomienie transzy pożyczki składane były przez spółkę zależną po uzyskaniu wymaganych akceptacji wewnętrznych, przy aktywnym wsparciu Biura Technicznego i Realizacji Inwestycji w Pionie Rozwoju PHH, na podstawie faktur wystawianych przez wykonawców, w tym po potwierdzeniu zakresu wykonanych prac, a następnie wraz ze wszystkimi wymaganymi załącznikami podlegały procesowi akceptacji przez określone pionery merytoryczne w PHH. Wypłacane spółkom zależnym transze pożyczek były niezwłocznie wydatkowane w celu uregulowania otrzymanych i zatwierdzonych faktur od wykonawców.

**Wyodrębniona  
ewidencja księgowa  
środków z FR i FIK**

PHH wyodrębniła w księgach rachunkowych ewidencję środków przekazywanych spółkom zależnym, jak również przepływów związanych z lokowaniem wolnych środków. Operacje na rachunku obejmowały: lokowanie wolnych środków, zwrot tych środków wraz z pożytkami, przekazanie transz pożyczek inwestycyjnych dla spółek zależnych oraz finansowanie modernizacji obiektu w Olsztynie i prowizje bankowe. Kapitał pożyczek inwestycyjnych udzielonych spółkom zależnym oraz odsetki były ewidencjonowane na odrębnych kontach rozrachunkowych, według pożyczkobiorców (z uwzględnieniem kont analitycznych dla poszczególnych modernizowanych obiektów). PHH prowadziła wyodrębnione ewidencje księgowe, które pozwalały

na wydzielenie z ogółu zapisów księgowych zapisów związanych z realizacją zadań wynikających z umów inwestycyjnych. W odniesieniu do realizacji zadania w obiekcie hotelowym Kopernik w Olsztynie, PHH zapewniła wyodrębnienie ewidencyjne w księgach rachunkowych, zarówno w zakresie przepływów finansowych (płatności), jak i wydatków rzeczowych rozliczanych z kontrahentami.

Również wartość nabytych akcji/udziałów spółek Geovita, Elbest, IMSPA i Interferie ewidencjonowano na kontach księgowych, wyodrębnionych dla każdej ze spółek, w sposób pozwalający na ustalenie ich wartości początkowej.

### 5.2.3. REALIZACJA MODERNIZACJI OBIEKTÓW HOTELOWYCH

#### Wsparcie i nadzór PHH przy realizacji modernizacji hoteli przez spółki zależne

Realizacja zadań inwestycyjnych prowadzona była przez spółkę GK PHH, w której znajdował się modernizowany obiekt hotelowy. PHH zawarła ze spółkami zależnymi umowy, w których zobowiązała się do odpłatnego świadczenia na rzecz spółek zależnych usług w zakresie wsparcia i standaryzacji, które obejmowało m.in. prowadzenie spraw ekonomiczno-finansowych, proces budżetowania i raportowania, opracowanie projektów inwestycyjnych i realizację inwestycji, proces negocjowania i zawierania umów, organizacji i pomocy prawnej. PHH prowadziła bieżący nadzór i kontrolę procesów modernizacji obiektów hotelowych finansowanych w ramach umów inwestycyjnych. Wszystkim spółkom zależnym przekazano wyciągi odpowiednio z Biznesplanu 1 lub Biznesplanu 2, odnoszące się do poszczególnych obiektów hotelowych tych spółek.

Bieżącym wsparciem PHH w obsłudze procesów inwestycyjnych objęto etapy projektowania, udzielenia zamówień i wykonywania robót, w szczególności działania dotyczące akceptowania dowodów potwierdzających wykonanie robót (faktur, protokołów odbioru itp.), których poprawność warunkowała uruchamianie kolejnych transz pożyczek.

#### **Realizacja inwestycji w obiektach wskazanych w umowie inwestycyjnej z 2019 r.**

#### Obiekty do modernizacji w umowie inwestycyjnej z 2019 r.

Ze środków FR ujętych w umowie inwestycyjnej z 2019 r. PHH bezpośrednio realizowała modernizację jednego obiektu (Hotel Kopernik w Olsztynie). Pozostałe zadania realizowały spółki zależne, tj.:

- PHH Hotele modernizowała hotele: Royal w Krakowie, Huzar w Lublinie, Reymont w Łodzi, Ikar w Poznaniu, Hetman w Rzeszowie, Wieniawa we Wrocławiu,
- GAT modernizowała obiekt Zagroń w Szczyrku,
- WPUT modernizowała Hotel Katowice w Katowicach.

**Opóźnione wszczęcie  
modernizacji  
obiektów hotelowych  
objętych umową  
inwestycyjną z 2019 r.**

Pierwotnie zaplanowano, że na modernizację ww. obiektów wydatki łączne w wysokości 250,8 mln zł poniesione zostaną w okresie do 30 czerwca 2022 r. Po zmianie wprowadzonej Anekssem nr 3 do umowy inwestycyjnej z 2019 r., łączną wielkość nakładów na modernizację dziewięciu obiektów hotelowych, przyjętą w nowym harmonogramie, podwyższono do 551,2 mln zł, z tego 450 mln zł ze środków FR, a 101,2 mln zł ze środków własnych PHH. Termin zakończenia realizacji zadań wydłużono do 31 grudnia 2025 r.

PHH, uzyskując we wrześniu 2019 r. środki finansowe z FR na modernizację dziewięciu obiektów hotelowych, nie zapewniła sprawnego wszczęcia procesów inwestycyjnych w obiektach należących do spółek zależnych. Skutkowało to nieefektywnym wykorzystaniem otrzymanych środków, wpływając na wydłużenie terminów realizacji zadań, a w konsekwencji także zwiększenie kosztów ich realizacji. Przekazany spółkom harmonogram modernizacji obiektów hotelowych, ustalony na etapie opracowania Biznesplanu 1 oraz zawarcia umowy inwestycyjnej z 2019 r., miał charakter ogólny określający jedynie horyzonty (półroczne) wielkości wydatków, które powinny być zrealizowane w tych okresach. Nie ustalono natomiast harmonogramów operacyjnych określających terminy i zakresy działań, które spółki zależne powinny podjąć niezwłocznie po otrzymaniu przez PHH środków finansowych z FR, aby sprawnie przeprowadzić i zakończyć proces inwestycyjny. W związku z umową inwestycyjną z 2019 r., w której przewidziano udzielenie pożyczek spółkom zależnym, w grudniu 2019 r. PHH zawarła ze spółkami zależnymi umowy wsparcia (SLA<sup>53</sup>), w których zobowiązała się do wsparcia spółek, między innymi w zakresie opracowania projektów inwestycyjnych i realizacji inwestycji, jednak nie określono przejrzystych zasad podziału kompetencji pomiędzy PHH a spółkami zależnymi. Celem zawarcia umowy SLA było wsparcie spółek, w szczególności w przeprowadzeniu prac modernizacyjnych i budowlanych, w tym w opracowaniu analiz rynkowych, współpracy z franczyzodawcami, negocjowania i zawierania umów. W proces ten, poza służbami inwestycyjnymi zaangażowano wielu pracowników PHH, w zależności od stopnia skomplikowania i złożoności danego projektu inwestycyjnego. W 2019 r. działania związane z modernizacją ośmiu obiektów hotelowych (z wyłączeniem Hotelu Royal, którego modernizację podjęto przed zawarciem umowy inwestycyjnej z 2019 r.) pozostawały w fazie przygotowawczej. Rzeczowe efekty dotyczyły m.in.: prac nad projektem umowy pożyczki dla spółek zależnych, otrzymanych wstępnych ofert od sieci franczyzowych Marriott International, Best Western Hotels&Resorts, Intercontinental Hotels Group i Louvre Hotels

---

<sup>53</sup> Service Level Agreement.

Group oraz opracowania modeli finansowych pozwalających na porównanie warunków zaoferowanych przez poszczególne sieci.

Wszczęcie procesów inwestycyjnych powinno było nastąpić bez opóźnień, niezwłocznie po zawarciu umowy inwestycyjnej z 2019 r., zwłaszcza w sytuacji przekazania całości środków finansowych. Umowę inwestycyjną zawarto w dniu 27 września 2019 r., środki z FR w wysokości 250 mln zł wpłynęły na rachunek PHH w dniu 29 września 2019 r., natomiast pierwsze decyzje w zakresie złożenia wniosku o wyłonienie inwestora zastępczego podejmowano po upływie od 10 do 16 miesięcy od uzyskania środków dofinansowania. Odpowiednio dla poszczególnych Hoteli: Kopernik – 3 sierpnia 2020 r., Ikar – 14 września 2020 r., Wieniawa – 14 września 2020 r., Reymont – 21 października 2020 r., Zagroń – 29 października 2020 r., Katowice – 26 listopada 2020 r., Hetman – 28 stycznia 2021 r., Huzar – 16 lutego 2021 r. Decyzja dla Hotelu Royal była wcześniejsza (19 grudnia 2019 r.), ponieważ modernizację podjęto przed zawarciem umowy inwestycyjnej z 2019 r. Powyższe (obok skutków spowodowanych wystąpieniem COVID-19 i wojną w Ukrainie, a także zidentyfikowaną później potrzebą dokonania zmian zakresu części prac modernizacyjnych) wpłynęło na niezrealizowanie procesów inwestycyjnych w pierwotnie ustalonych terminach i na kwotę przyznanych środków z FR w ramach umowy inwestycyjnej z 2019 r.

**Tempo modernizacji obiektów hotelowych objętych umową inwestycyjną z 2019 r. niezgodne z harmonogramem**

Realizacja zadań modernizacyjnych od początku przebiegała wolniej niż przyjęto w harmonogramie umowy inwestycyjnej z 2019 r. W drugiej połowie 2020 r. wydatkowano ok. 26% planowanej na ten okres kwoty 0,7 mln zł, a wydatki dotyczyły tylko jednego z pięciu obiektów, tj. Hotelu Royal, którego modernizację podjęto przed zawarciem umowy inwestycyjnej z 2019 r. W harmonogramie, w 2021 r. zaplanowano poniesienie wydatków w wysokości 71,1 mln zł, a wydatkowano 8,8 mln zł (12,4%). PHH wskazywała, że spowolnienie było wynikiem m.in. konsekwencji i ograniczeń wynikających z pandemii COVID-19, a także udostępnienia siedmiu obiektów hotelowych na izolatoria. W 2022 r. wskaźnik wykonania zaplanowanych wydatków był zdecydowanie wyższy (89,5%, kwota 30,7 mln zł), jednakże było to wynikiem aktualizacji harmonogramu w grudniu 2022 r. i przyjęcia nowych wielkości i terminów wydatkowania środków (okres realizacji modernizacji wydłużono do dnia 31 grudnia 2025 r.). W odniesieniu do pierwotnie zaplanowanej kwoty realizacja wyniosła 23,7%. W I półroczu 2023 r., zgodnie z uaktualnionym harmonogramem zaplanowano realizację zadań odpowiadających wydatkom w wysokości 88,7 mln zł. W tym okresie wydatkowano 40,3 mln zł (około 45% wielkości planowanej).

Przykładowo, w trzech skontrolowanych inwestycjach prowadzonych przez PHH Hotele (hotele Hetman, Huzar i Ikar) brak było właściwego

rozeznania co do ilości czasu niezbędnego na przygotowanie, przeprowadzenie wyboru wykonawców i realizację projektów (uwzględniając okoliczność funkcjonowania izolatorium w hotelu Huzar do maja 2021 r., a w hotelu Ikar do lipca 2021 r.), na co wskazuje prowadzenie inwestycji w sposób nieodpowiadający harmonogramowi z umowy inwestycyjnej z 2019 r. (tożsamemu z harmonogramem z umowy pożyczki z 22 lipca 2020 r.). I tak, zgodnie z tym harmonogramem:

- (a) wydatki na modernizację hotelu Huzar miały być poniesione do 30 czerwca 2021 r. (w okresie 1,5 roku, tj. 18 miesięcy). Tymczasem wybór wykonawców trwał 24 miesiące, okres realizacji prac budowlanych w umowie z generalnym wykonawcą określono na 65 tygodni (ok. 15 miesięcy), co daje w sumie 39 miesięcy.
- (b) wydatki na modernizację hotelu Ikar miały być poniesione do 31 grudnia 2021 r. (w okresie 1,5 roku, tj. 18 miesięcy). Jednakże wybór wykonawców trwał 27 miesięcy, okres realizacji prac budowlanych w umowie z generalnym wykonawcą określono na 20 miesięcy, co daje łącznie 47 miesięcy.
- (c) wydatki na modernizację hotelu Hetman miały być poniesione do 30 czerwca 2021 r. (w okresie 1,5 roku, tj. 18 miesięcy). Wybór wykonawców trwał 12 miesięcy, czas realizacji prac budowlanych w umowie z generalnym wykonawcą określono na 65 tygodni (ok. 15 miesięcy), co daje w sumie 27 miesięcy.

**Trzy hotele  
zmodernizowane  
do końca 2023 r.**

Według stanu na 31 grudnia 2023 r. PHH, z kwoty 450 mln zł otrzymanych środków z FR, na modernizację dziewięciu obiektów hotelowych wydatkowała 162 mln zł (pozostawała zatem kwota 288 mln zł), a ponadto ze środków własnych PHH wydatkowała 12,9 mln zł. Natomiast zaangażowanie wynikające z zawartych umów wyniosło 586,1 mln zł, co oznacza wzrost nakładów o 34,9 mln zł względem wielkości oszacowanej w aktualizacji Biznesplanu 1 z 2022 r. Tę różnicę PHH zamierzała pokryć ze środków własnych. Do końca 2023 r. PHH zakończyła modernizację w trzech hotelach. Inwestycja w Hotelu Kopernik w Olsztynie (nakłady z FR 3,8 mln zł) została zakończona we wrześniu 2021 r. Hotel prowadzi działalność w zmodernizowanym obiekcie pod marką Best Western Plus. W pierwszym pełnym roku działalności po modernizacji hotel osiągnął założenia zakładane w Biznesplanie 1. W 2023 r. zakończono inwestycję w ośrodku Zagroń w Szczyrku (nakłady z FR 17,7 mln zł), który po modernizacji funkcjonuje pod marką własną jako Halo Szczyrk. W 2023 r. zakończono także modernizację Hotelu Hetman w Rzeszowie (nakłady z FR 14,7 mln zł), który obecnie funkcjonuje pod marką Best Western Plus Rzeszów City Center. Nakłady na te inwestycje, przewyższające środki z FR, PHH pokryła ze środków własnych.

**Stan realizacji  
modernizacji sześciu  
pozostałych hoteli**

Według stanu na 30 marca 2024 r. zaangażowanie rzeczowe oraz planowany przez PHH termin zakończenia inwestycji w odniesieniu do pozostałych sześciu hoteli modernizowanych ze środków FR przedstawiało się następująco: Reymont – 74%, lipiec 2024 r.; Huzar – 74,3%, sierpień 2024 r.; Katowice – 26%, listopad 2024 r.; Wieniawa – 33%, grudzień 2024 r.; Ikar – 27,1%, styczeń 2025 r.; Royal – ukończony remont elewacji, zaawansowanie 2,85% dotyczyło remontu wnętrza, wrzesień 2025 r. PHH nie identyfikowała zagrożeń niedotrzymania terminów końcowych realizacji tych zadań. Wyniki badanej modernizacji hotelu Ikar, zdaniem NIK, wskazywały, że niski poziom zaawansowania prac stwarza ryzyko, mimo podejmowanych działań zaradczych, nieukończenia tej inwestycji w zakładanym terminie (styczeń 2025 r.). Według stanu na koniec lutego 2025 r. prace modernizacyjne w tym hotelu nie były ukończone. Także w odniesieniu do pozostałych czterech hoteli powyższy planowany termin ukończenia modernizacji został przekroczony. Hotel Reymont rozpoczął działalność po modernizacji w dniu 2 października 2024 r. pod marką Aiden by Best Western Łódź, a Hotel Huzar od 31 października 2024 r. pod marką Holiday Inn Express Łódź. W hotelach Katowice i Wieniawa trwała realizacja inwestycji.

**Niewielkie opóźnienie  
modernizacji hoteli  
Rycerski i Kopernik  
w Toruniu**

Z niewielkim opóźnieniem w I kwartale 2024 r. (zamiast do końca 2023 r.) zakończono także inwestycje w hotelach Rycerski w Szczecinie oraz Kopernik w Toruniu, finansowane ze środków własnych PHH Hotele. Wydatkowano na nie 25,7 mln zł, tj. 103% kwoty planowanej (25,0 mln zł). Po modernizacji oba hotele działają pod marką własną GK PHH, jako Halo Szczecin i Halo Toruń.

**Prawidłowy wybór  
wykonawców prac, odbiór  
zadań i rozliczenie  
środków z FR**

Kontroli NIK poddano pięć procesów inwestycyjnych prowadzonych z wykorzystaniem środków FR przez PHH (Kopernik w Olsztynie), PHH Hotele (Hetman, Huzar i Ikar) i GAT (Zagroń). Postępowania te były prowadzone na podstawie procedur zakupowych obowiązujących w GK PHH. Procesy wyboru kontrahentów (inwestorów zastępczych, projektantów, generalnych wykonawców) i zakupu usług przeprowadzone zostały z zachowaniem zasady wyboru najkorzystniejszej oferty i uwzględniały zasady udzielania zamówień według prawa zamówień publicznych. Wymagano, aby minimalna liczba ważnych ofert wynosiła dwie. Od momentu włączenia PHH Hotele i GAT do GK PHH, PHH aktywnie uczestniczyła w procesach inwestycyjnych, tj. na każdym etapie prowadzonych postępowań przetargowych na wybór kontrahentów, w trakcie trwania prac modernizacyjno-budowlanych, przy odbiorach końcowych i rozliczeniu transz pożyczki. W umowach z wykonawcami prawidłowe ich wykonanie zabezpieczano poprzez określenie kar umownych. Odpowiedzialność wykonawcy za wykonane roboty i sprawność zainstalowanych urządzeń, zapewniono poprzez gwarancję wykonawcy oraz wniesienie kaucji gwarancyjnej na usunięcie wad

i usterek. Odbioru wykonanych robót dokonywała komisja odbiorowa po przeprowadzeniu testów urządzeń i odbiorze poszczególnych zadań, potwierdzających wykonanie umowy w pełnym zakresie rzeczowym i zgodnie z przekazaną dokumentacją projektową. Rozliczenia wykorzystanych środków FR obejmowały wydatki bezpośrednio związane z procesem inwestycyjnym, tj. wydatki na modernizację obiektów hotelowych.

### **Realizacja inwestycji w obiektach wskazanych w umowie inwestycyjnej z 2021 r.**

#### **Obiekty do modernizacji w umowie inwestycyjnej z 2021 r.**

W Biznesplanie 2 wskazano 20 obiektów hotelowych<sup>54</sup>, na modernizację których oszacowano łączny budżet w wysokości 497,7 mln zł, w tym 398,7 mln zł z FIK. Dla 13 obiektów przewidziano tzw. scenariusz inwestycyjny, który zakładał znaczną modernizację o istotnym poziomie nakładów (od 6,9 mln zł do 57,1 mln zł na obiekt). Dla pozostałych siedmiu obiektów przewidziano niższe budżety (od 0,6 mln zł do 1,9 mln zł na obiekt), które zapewniały przeprowadzenie modernizacji w zakresie niezbędnym do prawidłowego funkcjonowania obiektu (np. spełnienie warunków przeciwpożarowych), co do zasady nie zwiększając standardów obiektu (tzw. scenariusz akwizycyjny).

#### **Wolniejsze tempo modernizacji obiektów hotelowych objętych umową inwestycyjną z 2021 r.**

Z całości zaplanowanych nakładów inwestycyjnych na modernizację 20 obiektów hotelowych (497,7 mln zł) na koniec 2023 r. wydatkowano 8,3 mln zł, tj. 1,7% (w tym okresie planowane były wydatki w kwocie 21,7 mln zł). Natomiast w zawartych umowach zaangażowano 67,0 mln zł. Najmniejsze z 13 zadań realizowanych w dużym zakresie (jedyne, które miało się zakończyć w 2023 r.) zostało zrealizowane w zaplanowanym terminie<sup>55</sup>. Dla pozostałych 12 obiektów termin zakończenia prac przypadął najwcześniej na koniec 2024 r. Sześć zadań<sup>56</sup> realizowanych w mniejszym zakresie (scenariusz akwizycyjny) nie zostało zakończonych mimo upływu w 2023 r. terminu ich wykonania. Z tego w dwóch obiektach przyczyną był stan techniczny gorszy od zakładanego na etapie tworzenia biznesplanu, w dwóch brak ofert wykonawców, w jednym przewlekłość decyzji administracyjnych, a w jednym wartości ofert przekraczały zaplanowany budżet.

PHH, biorąc pod uwagę przebieg poszczególnych inwestycji, złożyła wniosek do KPRM w dniu 1 lutego 2024 r. o zmiany terminów ich

<sup>54</sup> (a) obiekty Interferie: Chalkozyn, Cechsztyń, Malachit, Argentyt, Bornit; (b) spółka Interferie Medical SPA obiekt w Świnoujściu; (c) obiekty Geovita: Krynica Zdrój, Złockie, Zakopane, Łądek Zdrój, Wisła, Dąbki, Dźwirzyno (d) obiekty Elbest: Hotel Krynica, Hotel Wolin, Hotel Solina, Hotel Sopot, Hotel Wodnik, DW Bełchatów, (e) Holtur – Sanatorium Uzdrowskowie.

<sup>55</sup> Obiekt Argentyt w Dąbkach (budżet 6,8 mln zł).

<sup>56</sup> Obiekt Malachit w Świeradowie; obiekt Łądek Zdrój; Hotel Sport w Bełchatowie; DW Bełchatów w Szklarskiej Porębie; obiekt Złockie, obiekt Solina.

zakończenia, jednakże bez zmiany terminu końcowego realizacji wszystkich inwestycji (2028 r.). Zmianę harmonogramu PHH uzasadniła koniecznością optymalnego zaplanowania zasobów ludzkich do uruchomienia wymaganych postępowań i nadzoru nad realizacją inwestycji.

#### 5.2.4. WYNIKI FINANSOWE DZIAŁALNOŚCI SKONTROLOWANYCH SPÓŁEK

##### **Polski Holding Hotelowy sp. z o.o.**

##### **Działalność PHH prowadzona z zyskiem**

Podstawową działalnością hotelową PHH (od 1 kwietnia 2020 r. połączonej z HO) w latach 2019–2023 było świadczenie usług hotelarskich i gastronomicznych w 10, a po przejściu HO w 11 hotelach. PHH prawidłowo zarządzała swoim majątkiem. Znacząco wzrosły aktywa, kapitały oraz przychody i zysk, ponad siedmiokrotnie poprawił się wskaźnik rentowności. Aktywa PHH na koniec 2022 r. (2075,4 mln zł) były o 86% wyższe w porównaniu do stanu na koniec 2019 r. (1143,5 mln zł). Kapitał własny PHH na 31 grudnia 2022 r. (1927,5 mln zł) był o 94% wyższy niż na koniec 2019 r. (993,2 mln zł). Był on źródłem sfinansowania 92,9% aktywów, podczas gdy na koniec 2019 r. – 86,7% aktywów. Przychody ze sprzedaży w 2022 r. wyniosły 222,5 mln zł, a zysk brutto 57,7 mln zł przy rentowności 25,9%, podczas gdy w 2019 r. przychody ze sprzedaży wyniosły 154,5 mln zł, zysk brutto wyniósł 5,9 mln zł, a rentowność – 3,8%. Wyniki finansowe w kontrolowanym okresie, zarówno na działalności hotelarskiej, jak i pozostałej działalności PHH, poza 2019 r. i 2023 r. ulegały znacznym wahaniom i odchyleniom od wielkości planowanych, których główną przyczyną były skutki wprowadzonych ograniczeń w działalności hotelarskiej w związku z pandemią COVID-19. Tym niemniej, za wyjątkiem lat 2020–2021, w których wystąpiły istotne ograniczenia działalności hoteli związane z COVID-19, PHH zrealizowała założenia przyjęte w planach rzeczowo-finansowych, osiągając zysk zarówno na podstawowej działalności operacyjnej (hotelarskiej), jak i całej działalności spółki. W latach 2022 i 2023, po zniesieniu ww. ograniczeń, PHH osiągała zyski wyższe od planowanych oraz dodatnie wskaźniki rentowności. Poprawa sytuacji ekonomicznej PHH wynikała ze wzrostu przychodów z podstawowej działalności (hotelarskiej) oraz istotnych przychodów finansowych związanych głównie z posiadaniem wysokiego salda środków otrzymanych na modernizację obiektów hotelowych, a dotychczas niewykorzystanych. Udział w zysku PHH za 2022 r. (57,7 mln zł) przychodów z odsetek wynosił około 48%, a za 2023 r. udział przychodów z odsetek w zysku (87,8 mln zł) – około 70%. Zadania przyjęte w planach rzeczowo-finansowych były realizowane, jednak w latach 2020–2022 występowały silne zakłócenia spowodowane wpływem pandemii COVID-19. W kontrolowanym okresie (2019 r. do 30 września 2023 r.) zmniejszyły

się stan zatrudnienia w PHH ogółem z 533 do 461 osób, w tym w obiektach hotelowych stan pracowników produkcyjnych (tzw. fizycznych) z 396 do 317 osób, oraz umysłowych z 79 do 66 osób. Zwiększył się stan zatrudnienia pracowników umysłowych w Centrali PHH z 58 do 78 osób.

**Dodatni wynik operacyjny w większości spółek GK PHH w 2023 r.**

W GK PHH w 2023 r. zysk operacyjny brutto (GOP)<sup>57</sup> na poziomie co najmniej 22% przychodów operacyjnych, tj. powyżej przyjętych w Strategii Grupy PHH wartości docelowych GOP na 2028 r., osiągnęły cztery spółki<sup>58</sup>: Holtur (36,7%), PHH (33,6%), IMSPA (31,4%) i Interferie (27,9%). Dodatni wskaźnik, lecz poniżej wartości docelowej, uzyskały trzy spółki<sup>59</sup>: Elbest (13,1%), Geovita (11%) i GAT (9,6%), co wynikało z niższego niż planowano obłożenia<sup>60</sup> w obiektach. Wynik poniżej docelowego uzyskały dwie pozostałe spółki<sup>61</sup>, tj. PHH Hotele (-10,1%) i WPUT (-68,8%) ze względu na częściowe lub całkowite zamknięcie obiektów hotelowych na czas prowadzenia prac modernizacyjnych. Z uwagi na niedokończone modernizacje, wpływ przeprowadzonych inwestycji na rentowność działalności czy udział w rynku będzie można ocenić po zakończeniu całości inwestycji oraz uruchomieniu działalności poszczególnych obiektów na założonym poziomie.

**PHH Hotele sp. z o.o.**

**Korzystne wyniki finansowe działalności PHH Hotele**

Podstawową działalnością PHH Hotele w latach 2019–2023 było świadczenie usług hotelarskich i gastronomicznych w 12 hotelach. W latach 2019, 2021–2022 spółka uzyskała dodatnie wyniki finansowe prowadzonej działalności oraz korzystne wielkości podstawowych wskaźników ekonomicznych, natomiast w 2020 r. i 2023 r. odnotowała stratę netto. Sumarycznie w latach 2019–2023 PHH Hotele uzyskała dodatni wynik finansowy w kwocie 8,7 mln zł. Aktywa PHH Hotele na koniec 2023 r. były ponad dwukrotnie wyższe w porównaniu do stanu na koniec 2019 r. (odpowiednio 299,1 mln zł i 131,2 mln zł), głównie wobec wzrostu wartości środków trwałych w budowie o 143,0 mln zł. Strata poniesiona w roku 2020 wynikała ze skutków wprowadzenia stanu epidemii COVID-19 oraz związanego z tym ograniczenia działalności hotelarskiej i turystycznej. Także strata w 2023 r. związana była z faktem, że spośród 12 obiektów hotelowych tylko trzy w pełni funkcjonowały w całym roku. Pozostałe dziewięć na przestrzeni roku były całkowicie lub częściowo wyłączone z działalności operacyjnej. Uzyskiwane rezultaty

<sup>57</sup> GOP (gross operating profit) – marża zysku brutto w procentach. Po odjęciu od dochodu uzyskanego przez departamenty operacyjne kosztów niepodzielonych otrzymuje się Zysk Operacyjny Brutto (Gross Operating Profit). Wskaźnik ten, a zwłaszcza jego wartość relatywna (wartość GOP/przychód netto x 100%), stanowi ocenę sprawności operacyjnej hotelu jako jednostki.

<sup>58</sup> Dysponujące łącznie 18 obiektami spośród 53 należących do PHH i spółek zależnych.

<sup>59</sup> Dysponujące łącznie 23 obiektami, z których pięć było zamkniętych.

<sup>60</sup> Stosunek liczby pokoi sprzedanych do liczby pokoi dostępnych.

<sup>61</sup> Dysponujące łącznie 12 obiektami, z których sześć było zamkniętych.

działalności były zbliżone do przyjętych w planie rzeczowo-finansowym na dany rok (z wyjątkiem lat 2020 i 2023). Na koniec lat objętych kontrolą PHH Hotele uzyskiwała korzystne wielkości wskaźników ekonomicznych takich jak relacja kapitału zakładowego do kredytów długoterminowych, relacja kapitału własnego do zobowiązań ogółem, wskaźnik ogólnego zadłużenia, wskaźnik zadłużenia długoterminowego, czy też wskaźnik bieżącej płynności. Zatrudnienie w PHH Hotele zmniejszyło się z 277 etatów na koniec 2019 r. do 100 etatów na koniec 2023 r.

**Poprawa wyników  
w zmodernizowanych  
obiektach PHH  
Hotele**

Hotel Hetman w Rzeszowie, poddany modernizacji ze środków FR, został uruchomiony pod nową marką Best Western Plus Hotel Rzeszów City Center w listopadzie 2023 r. Od ukończenia prac modernizacyjno-remontowych upłynął zbyt krótki okres, by ocenić ich wpływ na poprawę wyników ekonomicznych. Należy jednak zaznaczyć, że hotel ten uzyskał w I kwartale 2024 r. znacznie lepsze wyniki finansowe w porównaniu do analogicznego okresu roku poprzedniego. Przychody operacyjne wzrosły o 59%, a średnia cena sprzedanego pokoju o 24%. Obiekt Cassubia w Helu (działający obecnie pod marką własną Halo Hel), którego modernizacja ze środków własnych zakończyła się w 2022 r., uzyskał w 2023 r., tj. w pierwszym pełnym roku działalności po modernizacji, przychody o 19,7% wyższe od założonych w planie finansowo-rzeczowym, a wynik operacyjny brutto (GOP) wyższy o 34,3%.

**Gliwicka Agencja Turystyczna SA**

**Zakres działalności  
GAT**

Podstawową działalnością GAT (od dnia 27 września 2019 r. spółki zależnej PHH, od 1 lutego 2024 r. połączonej z PHH) było świadczenie usług turystycznych (hotelarskich, gastronomicznych oraz rekreacyjnych) wraz z usługami towarzyszącymi (sauna, masaże, zabiegi rehabilitacyjne, itp.) w ośrodkach turystycznych zlokalizowanych w południowej części Polski. Do dnia 30 października 2022 r. GAT świadczyła usługi w Ośrodku Turystyczno-Sportowym Zagroń w Szczyrku oraz w zabytkowym Ośrodku Zamek w Lesku. Od dnia 1 listopada 2022 r. spółka prowadziła działalność już tylko w OTS Zagroń. Zamek w Lesku GAT przekazała w styczniu 2023 r. na rzecz Skarbu Państwa. GAT posiadała także nieużytkowany majątek w Ustroniu (Ośrodek Wypoczynkowo-Szkoleniowy Barbara wyłączony z działalności turystycznej od października 2013 r. i sprzedany w lipcu 2021 r.), Huzelach gm. Lesko (nieruchomość zabudowana nieużytkowana od 2011 r. z infrastrukturą wyciągu narciarskiego) oraz w Kudowie Zdroju (nieruchomość niezabudowana).

**Ujemne wyniki  
finansowe GAT.**

W latach 2019–2023 GAT corocznie wykazywała stratę netto, poza 2021 r., gdy zysk netto był spowodowany sprzedażą OWS Barbara w Ustroniu za kwotę 3,5 mln zł. Najistotniejszymi źródłami niekorzystnych wyników ekonomicznych była działalność ośrodków kosztotwórczych i przynoszących straty (Ośrodek Zamek wraz z majątkiem Huzele w Lesku,

OWS Barbara w Ustroniu), rosnące nakłady inwestycyjne na utrzymanie we właściwym stanie substancji zabytkowej Zamku w Lesku oraz koszty utrzymania nierentownego majątku w Ustroniu, Huzelach i Kudowie Zdroju. GAT podejmowała działania dotyczące zbycia nieużytkowanego majątku zlokalizowanego w Huzelach oraz Kudowie Zdroju. Przeprowadzono odpowiednio cztery i sześć postępowań przetargowych w celu zbycia tych nieruchomości, lecz nie wyłoniono nabywcy z powodu braku ofert. W latach 2020–2022 dodatkowo wystąpiły okoliczności zewnętrzne, takie jak epidemia COVID-19 oraz wybuch wojny w Ukrainie. Na koniec III kw. 2023 r. w porównaniu do stanu na koniec 2019 r. wystąpił spadek zatrudnienia o 12 etatów (z 40 do 28 etatów) i wynikał z zaprzestania prowadzenia działalności przez GAT w Ośrodku Zamek w Lesku z końcem 2022 r.

**Poprawa wyników  
po zakończeniu  
modernizacji ośrodka  
Zagroń**

W okresie objętym kontrolą nastąpiła jednak poprawa relacji przychodów GAT do jej kosztów. Od zakończenia kluczowych prac remontowo-modernizacyjnych (w szczególności modernizacji OTS Zagroń) do zakończenia kontroli upłynął zbyt krótki okres, by ocenić ich wpływ na poprawę wyników ekonomicznych GAT. Należy jednak wskazać, że wskaźnik obłożenia miejsc w OTS Zagroń po zakończeniu jego modernizacji wzrósł i od czerwca 2023 r. kształtował się powyżej uzyskiwanego w latach wcześniejszych wskaźnika 45%.

Wyniki za I kw. 2024 r. dotyczące działalności OTS Zagroń (Halo Szczyrk) były wyższe od planowanych w tym okresie. Przychody operacyjne ogółem wyniosły 2 788,0 tys. zł (113,9% planu), koszty operacyjne 1 288,5 tys. zł (113,2% planu), wynik na działalności operacyjnej 1 499,5 tys. zł (114,5% planu). Zysk operacyjny brutto GOP wyniósł 770,5 tys. zł, natomiast wynik EBIT za I kw. 2024 r. był stratą w wysokości 70,8 tys. zł, wobec planu na poziomie (-)149,1 tys. zł. Średnie obłożenie w I kw. 2024 r. wyniosło 60%, co było zgodne z założeniami przyjętymi na pierwszy rok funkcjonowania OTS Zagroń po modernizacji. Obłożenie za 2023 r. wyniosło 39,28%.

### 5.3. NADZÓR WŁAŚCICIELSKI NAD PHH

**Nadzór właścicielski  
nad PHH**

Minister Aktywów Państwowych nie zapewnił funkcjonowania efektywnego systemu wymiany ważnych informacji z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów w kwestii dokapitalizowania PHH i nadzoru nad wykorzystaniem przez PHH środków otrzymanych w ramach dokapitalizowania. W sytuacji, gdy Minister reprezentował Skarb Państwa w organach PHH, a Prezes Rady Ministrów reprezentował Skarb Państwa w umowach inwestycyjnych dotyczących dokapitalizowania tej spółki, niezbędne było współdziałanie tych organów w celu zapewnienia prawidłowego i efektywnego wykorzystania środków publicznych,

kierowanych do PHH. Brak sprawnie funkcjonującej wymiany ważnych informacji z KPRM, dotyczących dokapitalizowania PHH i realizacji programu inwestycyjnego przez tę spółkę, był niezgodny ze standardem D18 kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych

Prezes Rady Ministrów sprawował nadzór właścicielski nad PHH, w tym wykonywał prawa z posiadanych przez Skarb Państwa udziałów PHH, prawidłowo, na podstawie aktu założycielskiego, z zastosowaniem przepisów dotyczących wykonywania uprawnień właścicielskich.

Minister Aktywów Państwowych wykonywał prawa z posiadanych przez Skarb Państwa udziałów w PHH w sposób zgodny z formalnymi wymaganiami. Minister nie zapewnił jednak właściwego nadzoru nad wykonywaniem obowiązków przez Radę Nadzorczą PHH, do której powołał swoich przedstawicieli.

### 5.3.1. PRZYJĘTE PROCEDURY NADZORU WŁAŚCIELSKIEGO

#### Nadzór Prezesa Rady Ministrów nad PHH

W okresie od 19 grudnia 2018 r.<sup>62</sup> do 6 grudnia 2019 r.<sup>63</sup> prawa z udziałów PHH wykonywał Skarb Państwa reprezentowany przez Prezesa Rady Ministrów. Prezes Rady Ministrów sprawował nadzór właścicielski nad PHH na zasadach określonych w *ustawie o zasadach zarządzania mieniem państwowym, ustawie z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych*<sup>64</sup> oraz *Zasadach nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa*<sup>65</sup>, wprowadzonych przez Prezesa Rady Ministrów w celu zapewnienia jednolitego wykonywania praw z akcji lub udziałów należących do Skarbu Państwa.

#### Procedury nadzoru właścicielskiego w KPRM

W KPRM wprowadzono także wewnętrzne procedury sprawowania nadzoru właścicielskiego. W okresie wykonywania przez Prezesa Rady Ministrów praw z udziałów PHH w KPRM obowiązywały karty procesu dotyczące obszaru nadzoru właścicielskiego, zatwierdzone przez Dyrektora Generalnego w KPRM. W KPRM za nadzór nad PHH odpowiedzialny był Wydział Nadzoru w Departamencie Instrumentów Rozwojowych (wcześniej w Departamencie Skarbu Państwa), m.in. wykonujący kompetencje Prezesa Rady Ministrów określone w przepisach ustawy *o zasadach zarządzania mieniem państwowym*.

<sup>62</sup> Data przejęcia przez Skarb Państwa, reprezentowany przez Prezesa Rady Ministrów, od Przedsiębiorstwa Państwowego Porty Lotnicze 100% udziałów spółki Chopin Airport Development sp. z o.o. (późniejszego PHH).

<sup>63</sup> Na podstawie 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 Państwa (Dz. U. poz. 2369) od dnia 7 grudnia 2019 r. Minister Aktywów Państwowych otrzymał uprawnienia do wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa w Polskim Holdingu Hotelowym.

<sup>64</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 18, ze zm.

<sup>65</sup> Dokument z dnia 28 września 2017 r.

<b>Objęcie nadzoru nad PHH przez Ministra Aktywów Państwowych</b>	Od dnia 7 grudnia 2019 r. nadzór właścicielski nad spółką PHH sprawował Minister Aktywów Państwowych. Od dnia 29 lutego 2020 r. powierzenie temu Ministrowi wykonywania praw z udziałów Skarbu Państwa nastąpiło na podstawie art. 88 <i>ustawy z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw</i> <sup>66</sup> . Minister Aktywów Państwowych sprawował nadzór właścicielski nad PHH na zasadach określonych w <i>ustawie o zasadach zarządzania mieniem państwowym, Kodeksie spółek handlowych oraz Zasadach nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa</i> <sup>67</sup> .
<b>Procedury nadzoru właścicielskiego w MAP</b>	W MAP dodatkowo wprowadzono i stosowano procedury wewnętrzne, regulujące ścieżkę postępowania oraz czynności do wykonania w zakresie wykonywania praw z udziałów Skarbu Państwa na Zgromadzeniach Wspólników <sup>68</sup> . W MAP, w okresie do końca 2023 r., sprawy nadzoru Ministra nad PHH, wykonywania uprawnień z udziałów Skarbu Państwa w tej spółce oraz monitorowania sytuacji PHH do dnia 18 marca 2021 r. wykonywał Departament Nadzoru I, a następnie od dnia 20 marca 2021 r. Departament Nadzoru II <sup>69</sup> . Departament, wykonujący prawa z udziałów Skarbu Państwa, odpowiedzialny był m.in. za analizę potrzeb zwołania Zgromadzenia Wspólników, analizę i przygotowanie dokumentów na Zgromadzenie Wspólników (w razie potrzeby z udziałem Departamentu Analiz Strategicznych) oraz odbycie Zgromadzenia Wspólników.
<b>Uprawnienia nadzorcze w akcie założycielskim PHH</b>	W akcie założycielskim PHH, przyjętym przez Zgromadzenie Wspólników w dniu 26 lutego 2019 r., określono obowiązek uzyskania przez Zarząd PHH zgody Rady Nadzorczej i Zgromadzenia Wspólników na rozporządzenie majątkiem PHH. Skarbowi Państwa przyznano także dodatkowe uprawnienia umożliwiające bieżące monitorowanie sytuacji PHH i działań jej Rady Nadzorczej, m.in. uprawnienia do otrzymywania informacji kwartalnej o PHH, informacji o wszelkich istotnych zmianach w finansowej i prawnej sytuacji spółki, otrzymywania kopii wszystkich uchwał Rady Nadzorczej.

---

<sup>66</sup> Dz. U. poz. 284.

<sup>67</sup> Dokumenty z dnia 28 września 2017 r. i listopada 2022 r. Dalej również: *Zasady nadzoru*.

<sup>68</sup> Proces KP-PG-DPE-2 obowiązujący od dnia 27 września 2022 r. dotyczący wykonywania uprawnień właścicielskich w stosunku do spółek z udziałem Skarbu Państwa. Zarządzanie to poprzedzała wprowadzona w Ministerstwie Energii karta procesu KP-DNP-1 Realizacja zadań wynikających z wykonywania prawa z akcji i udziałów Skarbu Państwa w spółkach.

<sup>69</sup> Dalej: odpowiednio DN I lub DN II lub departament nadzoru w MAP.

### 5.3.2. WYKONYWANIE PRAW Z UDZIAŁÓW W PHH ORAZ SPRAWOWANIE NADZORU WŁAŚCICIELSKIEGO

**Prezes Rady Ministrów prawidłowo wykonywał nadzór właścicielski nad PHH**

Nadzór właścicielski nad PHH, w tym wykonywanie praw z posiadanych przez Skarb Państwa udziałów PHH, był realizowany przez Prezesa Rady Ministrów prawidłowo, na podstawie aktu założycielskiego, z zastosowaniem przepisów dotyczących wykonywania uprawnień właścicielskich. Prezes Rady Ministrów w wymagających tego sytuacjach zwoływał Zgromadzenie Wspólników PHH i niezwłocznie podejmował uchwały w sprawach zastrzeżonych dla Zgromadzenia Wspólników, w tym dotyczące zmian aktu założycielskiego PHH, kształtowania wynagrodzeń członków Zarządu i Rady Nadzorczej PHH, podwyższenia kapitału zakładowego PHH w wyniku wniesienia przez Skarb Państwa aportu w postaci akcji oraz udziałów czterech jednoosobowych spółek Skarbu Państwa i wkładu pieniężnego z FR.

Prezes Rady Ministrów ukształtował akt założycielski PHH, dostosowując do postanowień stosowanych w umowach spółek z większościami udziałem Skarbu Państwa, i zasady wynagradzania organów PHH, jako spółki ze 100% udziałem Skarbu Państwa. W akcie założycielskim PHH, zabezpieczono interesy Skarbu Państwa poprzez określenie spraw związanych z majątkiem PHH i wykonywaniem uprawnień w spółkach zależnych, na które Zarząd powinien uzyskać zgodę Rady Nadzorczej i Zgromadzenia Wspólników. Jako Zgromadzenie Wspólników podjął uchwały w sprawie konsolidacji aktywów hotelowych, noclegowych i rekreacyjnych oraz podwyższenia kapitału PHH. Prezes Rady Ministrów, na podstawie postanowień w akcie założycielskim, zapewnił sobie dostęp do informacji w zakresie bieżącej sytuacji finansowej i organizacyjnej PHH oraz jej działalności. Na podstawie dokumentów przekazanych przez PHH wyznaczony departament KPRM monitorował sytuację PHH oraz działania jej organów.

**Wadliwość łączenia funkcji przewodniczącego Rady Nadzorczej i urzędnika akceptującego dokumenty tej Rady**

Włączenie Zastępcy Dyrektora Departamentu Skarbu Państwa (DSP) w KPRM, który jednocześnie pełnił funkcję przewodniczącego Rady Nadzorczej PHH<sup>70</sup>, w wypracowanie instrukcji głosowania na Zgromadzeniu Wspólników PHH było niecelowe z punktu widzenia wykonywania przez Prezesa Rady Ministrów funkcji Zgromadzenia Wspólników PHH, tj.: nadzorczej (np. zatwierdzanie sprawozdań finansowych), kontrolnej (np. udzielanie absolutorium RN i zarządowi) i zarządczej (np. zgoda na zbycie aktywów trwałych). Zastępca Dyrektora DSP, pełniąc funkcję przewodniczącego Rady Nadzorczej PHH, wnioskował do Zgromadzenia Wspólników o podjęcie uchwał w sprawie kształtowania wynagrodzeń zarządu, a następnie uczestniczył w procesie wypracowania

<sup>70</sup> W okresie od dnia 10 września 2018 r. do 25 czerwca 2020 r.

w KPRM sposobu głosowania na Zgromadzeniu Wspólników, tj. podjęcia uchwał w sprawie akceptacji wniosków Rady. Jako przewodniczący RN Zastępca Dyrektora opiniował również wnioski Zarządu PHH o podjęcie uchwał przez Zgromadzenie Wspólników (taka opinia wraz z uzasadnieniem była obowiązkowa), a następnie akceptował w KPRM sposób głosowania na Zgromadzeniu Wspólników m.in. w sprawach: zatwierdzenia sprawozdania finansowego i sprawozdań z działalności Zarządu i Rady Nadzorczej; udzielenia absolutorium Prezesowi Zarządu i członkom Rady Nadzorczej, której był przewodniczącym; zmian w składzie Rady Nadzorczej; kształtowania wynagrodzeń, określenia zasad zbywania aktywów PHH; połączenia spółek; zbywania aktywów trwałych i zmiany aktu założycielskiego. Analogiczna sytuacja występowała po przejściu nadzoru właścicielskiego nad PHH przez Ministra Aktywów Państwowych. W 2020 r. notatki w sprawie wykonywania prawa głosu na Zgromadzeniu Wspólników PHH akceptował Dyrektor Departamentu Nadzoru I, który do dnia 25 sierpnia 2020 r. pełnił jednocześnie funkcję przewodniczącego Rady Nadzorczej PHH. Udział tego samego pracownika MAP jednocześnie w wypracowywaniu decyzji w PHH, a następnie określeniu sposobu głosowania na Zgromadzeniu Wspólników PHH, był wadliwy z punktu widzenia wykonywania przez Ministra Aktywów Państwowych funkcji nadzorczej i kontrolnej na Zgromadzeniu Wspólników PHH.

**Bierność MAP  
w zakresie koncepcji  
konsolidacji aktywów  
hotelowych**

Po przejściu w grudniu 2019 r. nadzoru właścicielskiego nad PHH, Minister Aktywów Państwowych nie występował do KPRM o przekazanie zaakceptowanej przez Prezesa Rady Ministrów koncepcji konsolidacji aktywów hotelowych i dokumentów nadzoru właścicielskiego, bowiem – jak wyjaśnił – co do zasady dokumentacja wytworzona i zgromadzona w danej jednostce organizacyjnej lub urzędzie w niej pozostaje i podlega archiwizacji. Działania założone w tej koncepcji były wówczas zrealizowane jedynie w niecałych 30%. W MAP nie formułowano oczekiwań co do konsolidacji aktywów i sposobu wykorzystania majątku należącego do Skarbu Państwa w obszarze aktywów hotelowych, noclegowych lub rekreacyjnych, bowiem Minister Aktywów Państwowych został włączony w proces konsolidacji PHH na późniejszym etapie działając jako Zgromadzenie Wspólników. Minister, w przekazywanych do KPRM opiniach<sup>71</sup> do wniosków PHH o kolejne objęcie udziałów przez Skarb Państwa, wskazywał podawane przez tę spółkę cele określone w planach strategicznych PHH. Brak po stronie Ministra Aktywów Państwowych inicjatywy współpracy z Prezesem Rady Ministrów w celu zapewnienia rzetelnego nadzoru zapewniającego optymalizację realizacji inwestycji, skutkowało tym, że decyzje związane z realizacją umów inwestycyjnych

---

<sup>71</sup> Pismo do KPRM z dnia 3 grudnia 2021 r. i 13 grudnia 2022 r.

zawartych z PHH przez Prezesa Rady Ministrów podejmował Minister bez uzyskania stanowiska KPRM.

**Niewypracowanie  
współdziałania MAP  
z KPRM w sprawach  
realizacji konsolidacji  
aktywów hotelowych**

Minister Aktywów Państwowych podejmował decyzje właścicielskie w sprawach realizacji umów inwestycyjnych zawartych przez PHH i Prezesa Rady Ministrów (np. pożyczki, konwersje, zgoda dla PHH na realizację inwestycji przez spółki zależne) bez uprzedniego wypracowania z KPRM zasad współdziałania w celu określenia optymalnego sposobu realizacji inwestycji. Decyzje właścicielskie podejmowane przez Zgromadzenie Wspólników PHH, również w sprawach związanych z wykonaniem inwestycji planowanych w Biznesplanach 1 i 2, podejmował Minister Aktywów Państwowych działając niezależnie od Prezesa Rady Ministrów na podstawie uprawnień wynikających z *ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym*, Ksh i aktu założycielskiego PHH. Minister nie dostrzegał potrzeby potwierdzenia zgodności wniosków Zarządu PHH z planami rzeczowymi dla poszczególnych obiektów hotelowych, wskazanych w Biznesplanie 1 i kwotami ze środków FR na inwestycje. W MAP opinie w sprawach oceny wniosków Zarządu PHH o zwołanie Zgromadzenia Wspólników w sprawach dotyczących realizacji inwestycji modernizacyjnych obiektów hotelowych oraz instrukcje głosowania na Zgromadzeniu Wspólników wypracowywano w oparciu o dokumenty przekazane przez PHH, w tym ocenę wniosków przez jej Radę Nadzorczą. Minister Aktywów Państwowych i Prezes Rady Ministrów nie wypracowali formuły przekazywania informacji Prezesowi Rady Ministrów, uzyskiwanych przez Ministra w ramach bieżącego monitorowania sytuacji spółki na podstawie aktu założycielskiego, a w szczególności Minister nie wnioskował o wypracowanie formy takiego współdziałania. Zgodnie z *Zasadami nadzoru*, do Ministra trafiały informacje o prawidłowości wydatkowania środków z FR i FIK, choć za ocenę sprawozdań z ich wykorzystania odpowiedzialny był zgodnie z umowami inwestycyjnymi Prezes Rady Ministrów. Mimo zaangażowania dwóch reprezentantów Skarbu Państwa w ten sam proces inwestycyjny PHH, Minister Aktywów Państwowych nie podjął inicjatywy w celu wypracowania wspólnych metod komunikacji zapewniających optymalizację realizacji inwestycji. Minister uznawał za trafną współpracę wyłącznie w ramach odpowiedzi na pisma kierowane przez KPRM do MAP. Przykładem nieskutecznej współpracy pomiędzy MAP i KPRM był brak wskazania przez Ministra Aktywów Państwowych Prezesowi RM, że wnioski PHH o dokapitalizowanie nie spełniają wymogów wynikających z przepisów rozporządzeń ws. FR z marca i grudnia 2021 r. MAP przez pół roku, tj. do dnia 4 czerwca 2024 r. nie przekazał do KPRM opinii w sprawach oceny sprawozdań z realizacji

umów inwestycyjnych<sup>72</sup> za II półrocze 2022 r. i I półrocze 2023 r., opracowanych przez organy PHH, co uniemożliwiało Prezesowi Rady Ministrów ich zatwierdzenie zgodnie z praktyką przyjętą w KPRM. Przedmiotem komunikacji dwóch organów reprezentujących Skarb Państwa powinna być również kwestia efektywnego wykorzystywania środków z FR i FIK, w tym zobowiązanie PHH w umowie inwestycyjnej do lokowania w skarbowych papierach wartościowych środków z dokapitalizowania z funduszy celowych do czasu zaistnienia potrzeby ich faktycznego wykorzystania na modernizację obiektów hotelowych. Zapewniałoby to efektywność wykorzystania środków z funduszy celowych, które pomimo ich przekazania PHH w celu zapewnienia finansowania inwestycji, pozostawałyby w dyspozycji Skarbu Państwa do czasu faktycznego ich wykorzystania na cele inwestycyjne PHH. Minister Aktywów Państwowych był odpowiedzialny za wydanie opinii o zasadności dokapitalizowania PHH z FR i FIK oraz podjęcie uchwał o podwyższeniu kapitału PHH na Zgromadzeniu Wspólników. Za opracowanie umów inwestycyjnych dotyczących wykorzystania dokapitalizowania ze środków FR i FIK, odpowiedzialny był Prezes Rady Ministrów. Skoro jednak Minister Aktywów Państwowych opiniował objęcie udziałów PHH w zamian za wkład pieniężny z FR i FIK, a jednocześnie był świadomy odległego terminu faktycznego wykorzystania środków finansowych na zaplanowany cel w stosunku do daty ich przekazania PHH, celowe było zaproponowanie rozwiązania zwiększającego efektywność wykorzystania mienia państwowego. MAP dysponowało informacją o nadpłynności PHH w związku z jednorazowym otrzymaniem dokapitalizowania w formie gotówkowej na cały okres prowadzenia inwestycji. Jak wyjaśnił Sekretarz Stanu w MAP<sup>73</sup>, fakt posiadania przez PHH środków pieniężnych na lokatach z przeznaczeniem na realizację konkretnych zadań, wynikających z umów inwestycyjnych, nie był sytuacją nadzwyczajną zagrażającą funkcjonowaniu PHH, w związku z tym nie wymagało to podjęcia szczególnych działań.

**Wykonywanie przez  
Ministra Aktywów  
Państwowych praw  
z udziałów w PHH zgodne  
z wymaganiami  
formalnymi**

W latach 2020–2023 odbyło się 50 Zgromadzeń Wspólników PHH. Uchwały podejmowano, po uzyskaniu pozytywnej opinii Rady Nadzorczej PHH, m.in. w poniższych sprawach:

- 1) podwyższenia kapitału zakładowego PHH ze środków FR i FIK;
- 2) rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania finansowego PHH i skonsolidowanego sprawozdania GK PHH;
- 3) udzielenia pożyczek spółkom zależnym z dokapitalizowania z FR i FIK;
- 4) zakupu akcji i udziałów spółek, w tym ze środków FR;

<sup>72</sup> Sprawozdania: za II półrocze 2022 r. i I półrocze 2023 r. z obu umów inwestycyjnych zostały przekazane do MAP przez KPRM w dniu 27 grudnia 2023 r.

<sup>73</sup> Pismo z dnia 4 czerwca 2024 r., IK: 959950.

- 5) nabycia udziałów spółki Property Management PHN K Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością Spółka komandytowo-akcyjna;
- 6) zgody na założenie przez PHH fundacji – Fundacja Hotele dla Medyków;
- 7) określenia sposobu wykonywania prawa głosu przez PHH na Walnych Zgromadzeniach lub na Zgromadzeniach Wspólników spółek, w których PHH posiadała powyżej 50% akcji lub udziałów: WPUT, GAT, PHH Hotele, Elbest, Geovita i Holtur.

Zgoda Ministra Aktywów Państwowych na Zgromadzeniach Wspólników PHH dotyczyła m.in. spraw: zmiany statutu spółki, podwyższenia kapitału zakładowego spółki, rozporządzenia składnikami aktywów trwałych, ustanowienia hipoteki, zwiększenia wartości modernizacji obiektów hotelowych i wynajmu lokali.

Analizą objęto cztery Zwyczajne Zgromadzenia Wspólników zatwierdzające sprawozdania finansowe PHH za lata 2019–2022 oraz 21 Nadzwyczajnych Zgromadzeń Wspólników w sprawach dotyczących majątku PHH. Zgromadzenie Wspólników PHH podejmowało uchwały w zakresie kompetencji wynikających z aktu założycielskiego, na wniosek Zarządu i Rady Nadzorczej PHH, stosując przepisy Ksh oraz wewnętrzne regulacje wykonywania nadzoru wprowadzone w MAP. Uchwały podejmowano po opracowaniu przez właściwy departament prowadzący sprawy nadzoru właścicielskiego instrukcji głosowania na Zgromadzenie Wspólników, którą zatwierdzał właściwy członek Kierownictwa MAP. Instrukcję głosowania na Zgromadzenie Wspólników opracowywano po analizie wniosków Zarządu i Rady Nadzorczej PHH oraz dokumentów przekazanych przez organy PHH wraz z wnioskami. Analizą objęto dokumentację 11 Zgromadzeń Wspólników PHH w latach 2021–2023, w sprawach realizacji objętych Biznesplanem 1 inwestycji w obiektach hotelowych finansowanych ze środków FR oraz środków własnych Grupy PHH przez: PHH Hotele (hotele Royal, Ikar, Wieniawa, Huzar, Hetman, Cassubia, Reymont, Kopernik), przez PHH w Hotelu Olsztyn, przez WPUT w hotelu Katowice, przez GAT w Ośrodku Turystyczno-Sportowym Zagroń. Analizując wnioski PHH, pracownicy departamentu nadzoru weryfikowali, czy określone zadanie inwestycyjne zostało przewidziane w Biznesplanie i czy składany wniosek mieści się w kwocie przewidzianej na dane zadanie. Departamenty nadzoru MAP, w notatkach poprzedzających NZW, tj. w instrukcjach głosowania, przytaczały stan faktyczny ustalony w oparciu o wnioski Zarządu PHH, załączając do wniosku dokumenty, nie prezentując własnego uzasadnienia głosowania „za” podjęciem uchwały przez NZW PHH. Departamenty nadzoru ograniczały się w notatkach poprzedzających NZW

do stwierdzenia, że z uwagi na wniosek Zarządu PHH i pozytywną opinię RN proponują głosować „za” podjęciem uchwały.

**Brak reakcji MAP  
na nierzetelne działania  
Rady Nadzorczej PHH  
dotyczące celów  
zarządczych**

Nadzór Ministra Aktywów Państwowych nad działaniami Rady Nadzorczej PHH nie był w pełni rzetelny, bowiem bez reakcji Ministra pozostawały nieprawidłowe działania Rady Nadzorczej PHH w zakresie wyznaczania Zarządowi PHH części celów zarządczych. Rada Nadzorcza nie uwzględniła bowiem jednej z kategorii celów zarządczych, wskazanych przez Zgromadzenie Wspólników, których spełnienie warunkowało uprawnienie do wynagrodzenia zmiennego. Ponadto znaczną część celów zarządczych RN ustaliła w sposób pozbawiony aspektu motywacyjnego dla podnoszenia sprawności działania, z odległymi terminami realizacji wbrew obowiązującym harmonogramom, a nawet następczo po wykonaniu zadań, których dotyczyły.

**Zasady wynagrodzenia  
zmiennego członków  
Zarządu PHH**

Zwyczajne Zgromadzenie Wspólników PHH w dniu 28 czerwca 2019 r. przyjęło uchwałę nr 9 w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków Zarządu Polskiego Holdingu Hotelowego sp. z o.o.<sup>74</sup> Ustalono, że wynagrodzenie całkowite członków Zarządu PHH składa się z części stałej, stanowiącej wynagrodzenie miesięczne podstawowe, oraz części zmiennej, stanowiącej wynagrodzenie uzupełniające za rok obrotowy PHH. Zgromadzenie Wspólników upoważniło Radę Nadzorczą PHH do określenia kwotowo miesięcznego wynagrodzenia stałego zgodnie z postanowieniami uchwały. Część zmienną wynagrodzenia Zgromadzenie Wspólników uzależniło od poziomu realizacji celów zarządczych. Wynagrodzenie zmienne miało być ustalone przez Radę Nadzorczą w wysokości nieprzekraczającej 50% wynagrodzenia stałego w poprzednim roku obrotowym, dla którego dokonywane jest obliczenie wysokości przysługującego wynagrodzenia zmiennego. Uchwała nr 9 ZZW ustaliła również ogólne cele zarządcze oraz upoważniła Radę Nadzorczą PHH do ustalenia szczegółowych celów zarządczych i do określenia wag dla celów zarządczych oraz obiektywnych i mierzalnych kryteriów (wskaźników) ich realizacji i rozliczenia<sup>75</sup>.

**Brak wyznaczania  
celów dotyczących  
wyników GK PHH**

W latach 2020–2023 Rada Nadzorcza PHH w uchwałach ustalających cele zarządcze członków Zarządu PHH nie wyznaczała celów związanych z osiągnięciem zakładanych wskaźników ekonomiczno-finansowych w grupie kapitałowej. W *Kryteriach/Wskaźnikach realizacji i rozliczenia* celów zarządczych członków Zarządu oraz w *Wartościach planowanych i zrealizowanych celów* Rada Nadzorcza odnosiła się do planowanych przez Zarząd na dany rok wskaźników ekonomiczno-finansowych PHH

<sup>74</sup> Dalej: uchwała nr 9 ZZW.

<sup>75</sup> Kluczowe wskaźniki efektywności (KPI – z ang. *Key Performance Indicators*) finansowe i niefinansowe wskaźniki wykorzystywane jako mierniki stopnia realizacji celów organizacji. KPI wspierają osiąganie przez organizację celów operacyjnych i strategicznych.

lub osiągniętych przez PHH w poprzednim roku wyników ekonomiczno-finansowych. Obowiązek uwzględnienia w celach zarządczych wskaźników dla grupy kapitałowej wynikał z postanowienia § 3 ust. 2 uchwały nr 9 ZZW, zgodnie z którym wśród wyznaczonych celów zarządczych obligatoryjne było wskazanie celu dotyczącego osiągnięcia zakładanych wskaźników ekonomiczno-finansowych w grupie kapitałowej. W § 3 ust. 3 tej uchwały postanowiono, że upoważnia się Radę Nadzorczą do ustalania szczegółowych celów zarządczych, o których mowa w ust. 2. Rada Nadzorcza w latach 2020–2023 wyznaczała członkom Zarządu PHH przykładowo cele: *Obniżenie kosztów operacyjnych o 20% w stosunku do Planu rzeczowo-finansowego Spółki na 2020 r.* (cel na 2020 r., uchwała nr 55/2020); *Utrzymanie wyniku finansowego na poziomie z roku 2020. Wynik finansowy Spółki za rok 2021 na poziomie nie niższym niż za rok 2020 na podstawie sprawozdania finansowego Spółki* (cel na 2021 r., uchwała nr 44/2021); *Wynik EBITDA 2022 r. – zgodnie z budżetem na rok 2022 i Zysk netto 2022 – zgodnie z budżetem na rok 2022* (cele na 2022 r., uchwały nr 10/2022, 11/2022, 81/2022); *Wynik EBITDA 2023 r. – zgodnie z budżetem na rok 2023 i Zysk netto 2023 – zgodnie z budżetem na rok 2023* (cele na 2023 r., uchwały nr 14/2023, 15/2023). RN PHH nie wyznaczała celów zarządczych dotyczących wskaźników ekonomiczno-finansowych w Grupie Kapitałowej PHH, pomimo że miała możliwość rozliczenia jego wykonania, gdyż PHH od 2020 r. sporządzała roczne skonsolidowane sprawozdanie finansowe grupy kapitałowej, zatwierdzane przez Zgromadzenie Wspólników.

**Brak motywacyjnego  
charakteru celów  
zarządczych**

Rada Nadzorcza wyznaczała również Zarządowi cele polegające na osiągnięciu zakładanych wskaźników ekonomiczno-finansowych PHH zgodnie z opracowanymi przez Zarząd planami-rzeczowo-finansowymi na rok 2022 i rok 2023, które w ocenie Zarządu były wykonalne. Cele Zarządu na rok 2022, o łącznej wadze 40%, ustalono zgodnie ze wskaźnikami założonym przez Zarząd *Wynik EBITDA 2022 – zgodnie z budżetem na rok 2022* (wskaźnik realizacji celu) i *Zysk netto 2022 – zgodnie z budżetem na rok 2022* (wskaźnik realizacji celu). Tak samo ustalono cele na 2023 r. o wadze 50%: *Wynik EBITDA 2023 – zgodnie z budżetem na rok 2023* (wskaźnik realizacji celu) i *Zysk netto 2023 – zgodnie z budżetem na rok 2023* (wskaźnik realizacji celu). Z tytułu wykonania celów zarządczych dotyczących zrealizowania wskaźników ekonomiczno-finansowych PHH na poziomie wielkości planowanych przez spółkę, Rada Nadzorcza przyznała Zarządowi wynagrodzenie zmienne w kwocie 207 tys. zł za 2022 r. Ustalając w celach zarządczych wskaźniki ekonomiczno-finansowe PHH na 2023 r. Rada Nadzorcza PHH dysponowała wiedzą (co potwierdziły wyjaśnienia członków Rady Nadzorczej), że za realizację wskaźników ekonomiczno-finansowych PHH uchwalonych na 2023 r.

Zarządowi może być przyznane wynagrodzenie zmienne w wysokości do 50% wynagrodzenia stałego (tj. do wysokości 290,5 tys. zł).

Rada Nadzorcza, w uchwałach w sprawie celów zarządczych dla Prezesa Zarządu na lata 2022–2023 ustalała odległe terminy realizacji celów (do końca roku obrotowego, tj. do 31 grudnia – wartość referencyjna), zwiększające prawdopodobieństwo ich terminowego wykonania, choć np. termin 31 grudnia 2022 r. nie znajdował potwierdzenia w Biznesplanie 1 oraz zakładanych w PHH terminach wykonania inwestycji, o których MAP był informowany. Nietrafne było również ustalanie przez Radę Nadzorczą celów zarządczych Prezesa Zarządu na lata 2022 i 2023 z datą ich wykonania do dnia 31 grudnia (wartość referencyjna) w sytuacji, gdy ich wykonanie sprowadzało się do jednej czynności w procesie inwestycyjnym z Biznesplanu 1, która nie zapewniała efektywnego zakończenia procesu inwestycyjnego lub jego etapu, a odnosiła się tylko do uruchomienia tego procesu. Nie wiązało się więc z dokonaniem wyboru wykonawcy w wyznaczonym terminie lub terminowym zakończeniem inwestycji, a tym samym efektem realizacji planowanych inwestycji finansowanych ze środków FR. Cele nie zapewniające efektu inwestycji ustalono w 2022 r. dla Prezesa Zarządu, był to cel: *Procedura wyboru wykonawcy modernizacji hoteli Ikar i Wieniawa* oraz cel *Procedura wyboru wykonawcy modernizacji hotelu Katowice, Reymont i Huzar* z kryterium wykonania celu – publikacja ogłoszenia dotyczącego postępowania na wybór wykonawcy.

**Odległe terminy realizacji celów zarządczych, sprzeczne z harmonogramem**

Rada Nadzorcza wyznaczyła Prezesowi Zarządu cel indywidualny *Wybór wykonawcy modernizacji hoteli lub obiektów Hetman, Zagroń* z kryterium (Kryteria/Wskaźnik realizacji i rozliczenia) zawarcie umowy z wybranym wykonawcą/wybranymi wykonawcami do dnia 31 grudnia 2022 r. z wagą celu 10%, co przełożyło się na udział w wynagrodzeniu zmiennym przyznanym przez Radę Nadzorczą za 2022 r. w wysokości 33,7 tys. zł. Cel ten Prezes Zarządu zrealizował w 100% do końca kwietnia 2022 r. Rada Nadzorcza wyznaczyła odległy termin wykonania tego celu, pomimo że w Biznesplanie 1 i Harmonogramie (po zmianie Anekssem nr 1 i 2), zaakceptowanym przez Radę Nadzorczą, zakładano zakończenie całego procesu inwestycyjnego w obiektach Hetman i Zagroń w pierwszym półroczu 2023 r. Na zawarcie umów z wykonawcami poprzez ustalenie sposobu wykonywania prawa głosu na Zgromadzeniu Wspólników spółek odpowiednio PHH Hotele i GAT wyraziło zgodę Zgromadzenie Wspólników PHH w dniach 10 stycznia 2022 r. (hotel Hetman wniosek z 22 grudnia 2021 r.) i 11 kwietnia 2022 r. (Zagroń wniosek z 31 marca 2022 r.). Co więcej w terminie do 31 grudnia 2022 r. wybrany wykonawca miał zakończyć inwestycję w hotelu Hetman, o czym Zarząd PHH informował MAP we wniosku do Zgromadzenia Wspólników, co jednak nie zostało uwzględnione przez Radę Nadzorczą przy wyznaczaniu daty realizacji celu

zarządczego Prezesa Zarządu. Inwestycja w obiekcie Zagroń miała być zakończona w 10 miesięcy od przekazania placu budowy, a zatem wybór wykonawcy musiał być dokonany odpowiednio wcześniej, aby modernizacja zakończyła się do połowy 2023 r.

W celach indywidualnych Prezesa Zarządu na 2022 r. Rada Nadzorcza wskazała m.in. dwa cele z datą ich wykonania do 31 grudnia 2022 r. *Procedura wyboru wykonawcy modernizacji hotelu Katowice, Reymont i Huzar* i *Procedura wyboru wykonawcy modernizacji hoteli Ikar i Wieniawa* z wagami każdego celu 10%, co przełożyło się na udział w wynagrodzeniu zmiennym przyznanym przez Radę Nadzorczą za 2022 r. w wysokości 67,4 tys. zł. Kryterium wykonania obu celów była publikacja ogłoszenia dotyczącego postępowania na wybór wykonawcy. Prezes Zarządu PHH zrealizował cele w 100%. Ogłoszenia o rozpoczęciu procedury wyboru wykonawców opublikowano do dnia 9 maja 2022 r. Dodać należy, że w dniu 13 marca 2022 r., kiedy to Rada Nadzorcza przekazała cele zarządcze Prezesowi Zarządu, zrealizowane były już cele polegające na publikacji ogłoszeń o wyborze wykonawcy trzech z pięciu hoteli, tj. Ikar i Wieniawa (publikacja 25 lutego 2022 r.) i Hetman (publikacja 15 lutego 2022 r.).

Na 2022 r. Rada Nadzorcza wyznaczyła również Prezesowi Zarządu cel zarządczy *Zakończenie transakcji Interferie SA, Interferie Medical SPA sp. z o.o., Geovita SA, Elbest sp. z o.o. do 31 grudnia 2022 r.* (wartość referencyjna) z wagą celu 15%, co przełożyło się na wynagrodzenie zmienne przyznane przez Radę Nadzorczą za 2022 r. w wysokości 50,5 tys. zł. Kryterium (*Kryteria/Wskaźnik realizacji i rozliczenia*) wykonania celu określono jako *Zawarcie umów przyrzeczonych i nabycie akcji lub udziałów ww. spółek do końca 2022 r. zgodnie z Biznesplanem*, choć w Biznesplanie 2 i Harmonogramie przewidywano zakończenie transakcji do końca pierwszego półrocza 2022 r. Cel ten Prezes Zarządu zrealizował w 100% do dnia 3 marca 2022 r., tj. przed jego otrzymaniem.

Odległy termin wykonania celu zarządczego przez Prezesa Zarządu na 2023 r. Rada Nadzorcza ustaliła również w celu *Wprowadzenie marki własnej PHH dla wybranych hoteli i obiektów GK PHH* z Kryterium/Wskaźnikiem realizacji i rozliczenia *Wprowadzenie marki własnej PHH dla wybranych hoteli i obiektów GK PHH – Otwarcie pierwszego obiektu marki własnej (obecnie Ośrodek Zagroń)* do dnia 31 grudnia 2023 r. z wagą celu 20%. Termin wykonania tego celu początkowo Rada Nadzorcza ustaliła zgodnie z terminem zakończenia inwestycji w Biznesplanie 1 (po zmianie wprowadzonej Aneksmnr 3), tj. do 30 czerwca 2023 r. Jednak z uwagi na opóźnienie zakończenia inwestycji Rada Nadzorcza, na wniosek Prezesa Zarządu, poprzez podjęcie kolejnej uchwały zmieniła termin wykonania kryterium na 31 grudnia 2023 r., co niemal zapewniało Prezesowi Zarządu spełnienie warunku

otrzymania wynagrodzenia zmiennego za jego realizację, które mogło wynieść do 74 tys. zł. Rada Nadzorcza ustaliła także cel *Rozszerzenie zasięgu marki własnej PHH w ramach GK PHH* ze wskaźnikiem realizacji *Otwarcie co najmniej jednego obiektu marki własnej spośród obiektów/hoteli: Cassubia, Hotel Kopernik, Hotel Rycerski* z wagą celu 10%, co przekładało się na wynagrodzenie zmienne w przypadku wykonania celu do wysokości 37 tys. zł. Alternatywne wskazanie obiektu/hotelu powodowało, że wprowadzenie marki własnej choćby w jednym z hoteli gwarantowało wykonanie celu. W dniu 16 października 2023 r. symboliczne otwarcie pod nową marką zostało zakomunikowane w obiektach Zagroń, Kopernik, Cassubia i Rycerski.

Należy podkreślić, że zgodnie z art. 4 ust.5 ustawy o *zasadach kształtowania wynagrodzeń*, okresem rozliczeniowym części zmiennej wynagrodzenia jest rok obrotowy spółki, a cechą charakterystyczną celów zarządczych jest ich ustalanie *ex ante*<sup>76</sup>. Ponadto, prawidłowo sformułowany cel zarządczy nie powinien być celem oczywistym do osiągnięcia, bez potrzeby wykazania należytej staranności i zaangażowania. Realizacja ustalonych celów zarządczych powinna obligować członków zarządu do takiego działania, aby ustalone cele zostały osiągnięte. Cele zarządcze w założeniu powinny być ustalone po to, aby poprawić efektywność funkcjonowania spółki, a powiązanie efektów realizacji celów zarządczych z wynagrodzeniami ma motywować zarząd spółki do aktywnej działalności budującej jej wartość. Kształtowanie wartości referencyjnych wskaźników realizacji celów zarządczych z odległym terminem ich wykonania, ustalanie celów już wykonanych w dniu ich uchwalenia lub ograniczonych do czynności, a nie osiągnięcia jej efektu, tak jak to czyniła Rada Nadzorcza PHH, eliminowało walor motywujący celów zarządczych. Niekiedy takie ustalenie celów i wskaźników referencyjnych stanowiło wręcz aspekt demotywujący do realizacji zadań w terminach wynikających z obowiązujących harmonogramów, a jednocześnie zwiększało prawdopodobieństwo wykonania zadań w terminie wskazanym w kryteriach rozliczenia celów zarządczych (KPI) oraz uzyskanie prawa do wynagrodzenia zmiennego bez potrzeby podnoszenia sprawności działania.

**Członkowie Rady Nadzorczej PHH uzyskali absolutorium**

W latach 2020–2023 Rada Nadzorcza PHH działała w składzie pięcioosobowym, zgodnie z aktem założycielskim. Zgromadzenie Wspólników podejmowało uchwały o powołaniu i odwołaniu członków Rady Nadzorczej, w tym jej przewodniczącego. W roku obrotowym 2022 nastąpiły zmiany w składzie Rady Nadzorczej, bowiem 10 września 2021 r.

<sup>76</sup> Część zmienna wynagrodzenia członka organu zarządzającego, stanowiąca wynagrodzenie uzupełniające za rok obrotowy spółki, uzależniona jest od poziomu realizacji celów zarządczych.

upłynęła wspólna kadencja Rady Nadzorczej powołanej przez Prezesa Rady Ministrów. Zgromadzenie Wspólników w dniu 26 września 2022 r. powołało Radę Nadzorczą nowej kadencji, której skład do końca 2023 r. nie był zmieniany. Zgromadzenie Wspólników udzieliło absolutorium wszystkim członkom Rady Nadzorczej wykonującym obowiązki w latach 2019–2022. W uzasadnieniach udzielenia absolutorium członkom Rady Nadzorczej wskazywano m.in., że Rada Nadzorcza: wykonywała swoje obowiązki zgodnie z przepisami Ksh i postanowieniami aktu założycielskiego PHH; nadzorowała proces powiększania GK PHH oraz proces włączania obiektów hotelowych do GK PHH; ustalała i rozliczała cele zarządcze członków Zarządu.

## 6. ZAŁĄCZNIKI

### 6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE

<b>Cel główny kontroli</b>	Celem głównym kontroli nr P/23/015 pt. <i>Funkcjonowanie grupy kapitałowej Polski Holding Hotelowy</i> było udzielenie odpowiedzi na pytanie: Czy spółki funkcjonujące w grupie kapitałowej PHH były ekonomicznie efektywne oraz czy skutecznie realizowały zamierzenia rozwojowe?
<b>Cele szczegółowe</b>	<p>Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Czy zarządzanie majątkiem grupy kapitałowej PHH było efektywne?</li> <li>2. Czy nadzór właścicielski nad spółką PHH był sprawowany prawidłowo?</li> <li>3. Czy dokapitalizowanie PHH przez Skarb Państwa było uzasadnione i prawidłowo zrealizowane?</li> </ol>
<b>Zakres podmiotowy</b>	Kontrolą objęto pięć podmiotów, których kompetencje obejmowały realizację zadań dotyczących wykonania planu konsolidacji wybranych hoteli i ośrodków wypoczynkowych należących do spółek z udziałem Skarbu Państwa przez Polski Holding Hotelowy, dokapitalizowanie tej spółki środkami przeznaczonymi na realizację planu konsolidacji oraz sprawowanie nadzoru, w tym właścicielskiego, nad przebiegiem tych zadań, tj. Prezesa Rady Ministrów wraz z obsługującą go Kancelarią Prezesa Rady Ministrów, Ministra Aktywów Państwowych wraz z Ministerstwem Aktywów Państwowych, Polski Holding Hotelowy sp. z o.o., a także dwie spółki zależne PHH: PHH Hotele sp. z o.o. oraz Gliwicką Agencję Turystyczną SA. Po wszystkich pięciu kontrolach wystosowano wystąpienia pokontrolne.
<b>Kryteria kontroli</b>	We wszystkich podmiotach kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>77</sup> , z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności, rzetelności i celowości (wymienionych w art. 5 ust. 1 ustawy o NIK).
<b>Okres objęty kontrolą</b>	Lata 2019–2023 z uwzględnieniem dowodów wytworzonych przed tym okresem. Kontrolę przeprowadzono w okresie od 15 września 2023 r. do 20 grudnia 2024 r.
<b>Zgłoszone zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych NIK</b>	

<sup>77</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

Minister Aktywów Państwowych zgłosił po obowiązującym terminie zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego skierowanego po kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie Aktywów Państwowych. Wobec przekroczenia terminu, zastrzeżenia te nie podlegały rozpatrzeniu.

#### Stan realizacji wniosków pokontrolnych

Z siedmiu wniosków pokontrolnych – jeden został zrealizowany, a sześć wniosków jest w trakcie realizacji. Zrealizowany został przekazany do MAP wniosek dotyczący wyeliminowania sytuacji weryfikacji przez osoby wykonujące zadania w procedurze nadzoru właścicielskiego własnych decyzji i rozstrzygnięć podejmowanych przez te osoby w ramach wykonywania obowiązków w organach nadzorowanych spółek. W trakcie realizacji były wnioski o zapewnienie sprawnych mechanizmów oceny działań Rady Nadzorczej PHH dotyczących ustalania celów zarządczych dla członków Zarządu PHH oraz o rzetelną weryfikację wniosków i sprawozdań otrzymywanych od PHH. PHH oraz PHH Hotele podjęły realizację wniosków o zapewnienie skutecznych mechanizmów zarządzania projektami inwestycyjnymi w celu optymalizacji kosztów i terminów realizacji.

#### Zawiadomienie do prokuratury

NIK skierowała w dniu 17 lutego 2025 r. do prokuratury zawiadomienie o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstw przez funkcjonariuszy publicznych zarządzających środkami publicznymi z funduszu celowego – Funduszu Reprywatyzacji. Czyny te polegały na przekroczeniu przysługujących uprawnień lub niedopełnieniu obowiązków w wyniku czego zawarte zostały umowy, na mocy których w latach 2021–2022 przekazano ze środków Funduszu Reprywatyzacji na rzecz Polskiego Holdingu Hotelowego sp. z o.o. łącznie kwotę 551,3 mln zł w sytuacji, gdy działanie takie pozbawione było wystarczających podstaw prawnych.

#### Finansowe rezultaty kontroli

W wyniku kontroli ustalono finansowe skutki nieprawidłowości w kwocie 551,3 mln zł, stanowiące kwoty wydatkowane w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa.

#### 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	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów / Ministerstwo Aktywów Państwowych <sup>78</sup>	Mateusz Morawiecki (11.12.2017 – 13.12.2023),

<sup>78</sup> W związku z wejściem w życie w dniu 1 lipca 2024 r. przepisów art. 5, 42 i 68 ustawy z dnia 15 maja 2024 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji

			Donald Tusk (13.12.2023 – 30.06.2024), Jakub Jaworowski (od 1.07.2024).
2.	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Ministerstwo Aktywów Państwowych	Jacek Sasin (19.11.2019 – 26.11.2023), Marzena Małek (27.11.2023 – 13.12.2023), Borys Budka (13.12.2023 – 13.05.2024), Jakub Jaworowski (od 13.05.2024).
3.	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Polski Holding Hotelowy sp. z o.o.	Gheorghe Marian Cristescu (kwiecień 2016 – 15.05.2024), Jarosław Kusto (16.05.2024 – 15.07.2024), Rafał Kincer (od 15.07.2024).
4.	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	PHH Hotele sp. z o.o.	Damian Pietrzyk (1.08.2018 – 31.01.2019), Mariusz Mazepus (1.02.2019 – 26.05.2019), Gheorghe Marian Cristescu (27.05.2019 – 14.04.2022), Urszula Bąkowska- Morawska (15.04.2022 – 27.02.2023), Aneta Wodyk (od 15.03.2023).

rządowej (Dz. U. poz. 834) minister właściwy do spraw aktywów państwowych m.in. przejął zadania i kompetencje Prezesa Rady Ministrów związane z Funduszem Reprywatyzacji i Funduszem Inwestycji Kapitałowych oraz stał się stroną umów zawartych w wykonaniu tych kompetencji, w tym umów zawartych ze spółką Polski Holding Hotelowy sp. z o.o. Wystąpienie pokontrolne po ww. kontroli prowadzonej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów skierowano do Ministra Aktywów Państwowych.

5.	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Gliwicka Agencja Turystyczna SA / Polski Holding Hotelowy sp. z o.o. <sup>79</sup>	Mieczysław Siuda (1.06.2016 – 26.06.2020), Jerzy Żochowski (27.06.2020 – 29.03.2021), Ireneusz Furczyk (8.04.2021 – 30.09.2021), Marek Kwiatek (20.12.2021 – 31.01.2024).
----	---	---	--

---

<sup>79</sup> W dniu 1 lutego 2024 r. nastąpiło połączenie spółki Polski Holding Hotelowy sp. z o.o. oraz Gliwickiej Agencji Turystycznej SA w jeden podmiot, poprzez przejęcie GAT przez PHH.

## 6.1.1. WYKAZ OCEN KONTROLOWANYCH JEDNOSTEK

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności <sup>1/</sup>	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> <li>- przekazanie części środków (646,9 mln zł) z Funduszu Reprywatyzacji i Funduszu Inwestycji Kapitałowych na dokapitalizowanie PHH;</li> <li>- wniesienie aportu (198,4 mln zł) na podwyższenie kapitału PHH;</li> <li>- wykonywanie przez Prezesa Rady Ministrów praw z udziałów PHH i nadzoru właścicielskiego nad PHH.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- przekazanie części środków (551,3 mln zł) z Funduszu Reprywatyzacji na dokapitalizowanie PHH wbrew przepisom;</li> <li>- niezadbanie o zobowiązanie PHH w umowach inwestycyjnych do czasowego ulokowania otrzymanych środków w skarbowych papierach wartościowych;</li> <li>- przewlekłe zatwierdzanie części sprawozdań PHH z realizacji inwestycji modernizacji hoteli;</li> <li>- nierzetelnie weryfikowanie danych i informacji przekazanych przez PHH w tych sprawozdaniach.</li> </ul>
2.	Ministerstwo Aktywów Państwowych	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> <li>- wykonywanie przez Ministra praw z udziałów PHH;</li> <li>- poprawne od strony formalnej przeprowadzanie procedury podwyższenia kapitału PHH.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- nierzetelna współpraca z KPRM w sprawach dokapitalizowania PHH i nadzoru nad wykorzystaniem przez PHH środków z dokapitalizowania;</li> <li>- brak wskazania w opiniach do dwóch wniosków PHH o dokapitalizowanie z FR na ich wadliwość;</li> <li>- nierzetelny nadzór nad częścią działań Rady Nadzorczej PHH, dotyczących ustalania celów zarządczych dla członków Zarządu PHH.</li> </ul>
3.	Polski Holding Hotelowy sp. z o.o.	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> <li>- działalność PHH zgodna ze strategią przyjętą przez spółkę, w tym utworzenie GK PHH i uzyskanie wysokiej pozycji rynkowej;</li> <li>- realizacja programu inwestycyjnego zgodna z warunkami dokapitalizowania z FR i FIK, z wyłączeniem części działań przygotowawczych do rozpoczęcia inwestycji</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- nierzetelne przygotowanie dwóch wniosków o dokapitalizowanie z FR spośród czterech złożonych wniosków;</li> <li>- nierzetelne zarządzanie programem inwestycyjnym na etapie jego przygotowania i początkowej realizacji, co spowodowało opóźnienie jego uruchomienia.</li> </ul>

			<p>i terminowości zakończenia prac modernizacyjnych;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- opracowanie, realizacja i monitorowanie wykonania strategii GK PHH;</li> <li>- poprawa wyników obiektów hotelowych w GK PHH po przeprowadzonej modernizacji.</li> </ul>	
4.	PHH Hotele sp. z o.o.	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> <li>- działalność zgodna ze strategią przyjętą przez GK PHH;</li> <li>- program inwestycyjny realizowany zgodnie z warunkami umowy pożyczki od PHH ze środków FR, z wyłączeniem części działań przygotowawczych do rozpoczęcia inwestycji;</li> <li>- zgodne z przeznaczeniem wykorzystanie środków finansowych z FR;</li> <li>- zarządzanie majątkiem spółki, dodatnie wyniki finansowe i bezpieczne wartości wskaźników ekonomicznych.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- nierzetelnie zarządzanie procesami inwestycyjnymi na etapie przygotowania poszczególnych projektów modernizacyjnych w obiektach hotelowych, co (w połączeniu z następstwami pandemii COVID-19 oraz wybuchem wojny w Ukrainie) spowodowało znaczne opóźnienia prac modernizacyjnych i w konsekwencji zwiększenie kosztów.</li> </ul>
5.	Gliwicka Agencja Turystyczna SA	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> <li>- restrukturyzacja majątku (zbycie nieruchomości przynoszących straty);</li> <li>- zgodne z przeznaczeniem wykorzystanie środków finansowych na modernizację OTS Zagroń;</li> <li>- rozliczenie pożyczki inwestycyjnej od PHH;</li> <li>- uruchomienie po modernizacji OTS Zagroń jako Halo Szczyrk (pod marką własną GK PHH);</li> <li>- poprawa relacji przychodów spółki do jej kosztów.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- nieosiągnięcie zakładanej efektywności ekonomicznej;</li> <li>- brak opracowania strategicznych planów wieloletnich;</li> <li>- przewlekła realizacja kluczowej inwestycji w OTS Zagroń w Szczyрку;</li> <li>- nierzetelne planowanie i przygotowanie modernizacji powodujące opóźnienie jej rozpoczęcia i wzrost kosztów.</li> </ul>

\*/ pozytywna / w formie opisowej / negatywna

## 6.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO-EKONOMICZNYCH

---

### Analiza stanu prawnego dotyczącego kontrolowanej działalności

#### Ustawa o komercjalizacji

W latach 2019–2023 *ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników*<sup>80</sup> w art. 69h ust. 1 uprawniała Skarb Państwa reprezentowany przez Prezesa Rady Ministrów do przeznaczenia w latach 2019–2023 środków Funduszu Reprywatyzacji na nabywanie lub obejmowanie akcji<sup>81</sup> w spółkach. Zgodnie z art. 56 ust. 2 dysponentem FR jest minister właściwy do spraw finansów publicznych.

Art. 69h ust. 2 *ustawy o komercjalizacji* stanowił, że do nabywania lub obejmowania akcji przez Skarb Państwa, reprezentowany przez Prezesa Rady Ministrów, stosuje się przepisy art. 9a i art. 9b *ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym*<sup>82</sup>. Zgodnie z art. 9b ust. 1 *ustawy o zarządzaniu mieniem* Skarb Państwa może obejmować akcje w celu:

- 1) realizacji polityki społecznej lub gospodarczej państwa, w tym finansowania nowych inwestycji;
- 2) utrzymania swojego udziału w kapitale zakładowym spółki, a w przypadku prostej spółki akcyjnej w ogólnej liczbie akcji, na dotychczasowym poziomie, w szczególności poprzez wykonanie prawa poboru lub jego zwiększenia;
- 3) podejmowania środków służących ochronie podstawowych interesów bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej, o których mowa w art. 346 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

W art. 9b ust. 2 *ustawy o zarządzaniu mieniem* postanowiono, że objęcie przez Skarb Państwa akcji w celach określonych w art. 9b ust. 1 pkt 1 i 2 ww. ustawy może nastąpić, jeżeli jest dokonywane na warunkach akceptowalnych dla inwestora prywatnego, chyba że jest ono dokonywane w ramach udzielania dozwolonej pomocy publicznej.

Od dnia 1 lipca 2024 r., na mocy artykułów 5, 42 i 68 *ustawy z dnia 15 maja 2024 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji rządowej*<sup>83</sup>, kompetencje Prezesa Rady Ministrów dotyczące dysponowania Funduszem Reprywatyzacji i Funduszem Inwestycji

---

<sup>80</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 1198, ze zm.; dalej: *ustawa o komercjalizacji*.

<sup>81</sup> Zgodnie z definicjami zawartymi w art. 2 *ustawy o komercjalizacji*, ilekroć w ustawie jest mowa o: spółce – rozumie się przez to spółkę akcyjną lub spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością; statucie, akcjach, akcjonariuszach i walnym zgromadzeniu – rozumie się przez to odpowiednio umowę lub akt założycielski, udziały, wspólników i zgromadzenie wspólników.

<sup>82</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 125, ze zm.; dalej: *ustawa o zarządzaniu mieniem*.

<sup>83</sup> Dz. U. poz. 834.

Kapitałowych przejął Minister Aktywów Państwowych. Przejął on także sprawy umów zawartych w wykonaniu tych kompetencji.

**Rozporządzenia  
Ministra Finansów  
w sprawie  
obejmowania  
udziałów ze środków  
Funduszu  
Reprywatyzacji**

W latach 2019–2023 cztery rozporządzenia Ministra Finansów regulowały szczegółowy sposób postępowania w zakresie nabywania lub obejmowania przez Skarb Państwa akcji ze środków FR, w tym wymagania dotyczące wniosków i trybu ich rozpatrywania przez Prezesa Rady Ministrów. Były to:

- rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 czerwca 2019 r. *w sprawie szczegółowego sposobu postępowania w zakresie nabywania lub obejmowania przez Skarb Państwa akcji ze środków Funduszu Reprywatyzacji w latach 2019 i 2020*<sup>84</sup> (utraciło moc 31 grudnia 2020 r.);
- rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 10 marca 2021 r. *w sprawie szczegółowego sposobu postępowania w zakresie nabywania lub obejmowania przez Skarb Państwa akcji ze środków Funduszu Reprywatyzacji w roku 2021*<sup>85</sup> (utraciło moc 31 grudnia 2021 r.), pomiędzy rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 18 czerwca 2019 r. obowiązującym do dnia 31 grudnia 2020 r. a rozporządzeniem Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 10 marca 2021 r. nie zapewniono ciągłości, Minister nie wydał rozporządzenia w czasie, ani nie przedłużył obowiązywania dotychczasowego;
- rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2021 r. *w sprawie szczegółowego sposobu postępowania w zakresie nabywania lub obejmowania przez Skarb Państwa akcji ze środków Funduszu Reprywatyzacji w latach 2021–2022*<sup>86</sup> (utraciło moc 31 grudnia 2022 r.);
- rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 marca 2023 r. *w sprawie szczegółowego sposobu postępowania w zakresie nabywania lub obejmowania przez Skarb Państwa akcji ze środków Funduszu Reprywatyzacji w roku 2023*<sup>87</sup>, pomiędzy rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2021 r. obowiązującym do dnia 31 grudnia 2022 r. a rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 20 marca 2023 r. nie zapewniono ciągłości, Minister nie wydał rozporządzenia w czasie, ani nie przedłużył obowiązywania dotychczasowego.

---

<sup>84</sup> Dz. U. poz.1151.

<sup>85</sup> Dz. U. poz. 449.

<sup>86</sup> Dz. U. poz. 2465.

<sup>87</sup> Dz. U. poz. 559.

Zgodnie z § 4 rozporządzenia z 18 czerwca 2019 r. objęcie akcji przez Skarb Państwa<sup>88</sup>, reprezentowany przez Prezesa Rady Ministrów, finansowane z FR, mogło nastąpić na wniosek:

- 1) spółki,
- 2) podmiotu uprawnionego do wykonywania prawa z akcji należących do Skarbu Państwa, o którym mowa w art. 2 pkt 4a *ustawy. o zarządzaniu mieniem*, innego niż Prezes Rady Ministrów,
- 3) ministra kierującego działem administracji rządowej właściwego ze względu na podstawowy przedmiot działalności spółki, której akcje mają być objęte przez Skarb Państwa,  
- zwanych dalej *podmiotami wnioskującymi o objęcie akcji*.

Od wejścia w życie 13 marca 2021 r. *rozporządzenia z dnia 10 marca 2021 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania w zakresie nabywania lub obejmowania przez Skarb Państwa akcji ze środków Funduszu Reprywatyzacji w roku 2021* objęcie akcji przez Skarb Państwa, finansowane z FR, zgodnie § 4 może nastąpić tak jak uprzednio na wniosek *podmiotów wnioskujących o objęcie akcji*, dodano jednak jako podmioty uprawnione ministra (członka Rady Ministrów) i pełnomocnika Rządu ustanowionego na podstawie *ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów*<sup>89</sup>, oraz dodatkowo z inicjatywy Prezesa Rady Ministrów.

Zgodnie z § 7 rozporządzenia z 18 czerwca 2019 r. i kolejnych rozporządzeń wniosek o nabycie akcji ze środków FR lub wniosek o objęcie akcji ze środków FR wraz z załącznikami podmiot wnioskujący o objęcie akcji składa do Prezesa Rady Ministrów.

W § 4 rozporządzenia z 18 czerwca 2019 r. i kolejnych rozporządzeniach, określono dane i informacje, które powinny być zawarte we wniosku podmiotów wnioskujących o objęcie akcji przez Skarb Państwa ze środków FR.

Zgodnie z § 4 ust. 2 rozporządzenia z 18 czerwca 2019 r. wniosek powinien zawierać w szczególności:

- 1) oznaczenie spółki (której akcje mają być nabyte przez Skarb Państwa), szacowaną wartość i proponowaną liczbę obejmowanych akcji, ze wskazaniem dokumentów stanowiących podstawę wyliczenia tej wartości oraz proponowany termin objęcia akcji;
- 2) szczegółowe uzasadnienie wniosku, zawierające m.in.:
  - a) cel planowanego objęcia z uwzględnieniem celów, o których mowa w art. 9b ust. 1 *ustawy o zarządzaniu mieniem*,

---

<sup>88</sup> W tekście skoncentrowano się wyłącznie na przepisach dotyczących objęcia udziałów przez Skarb Państwa reprezentowany przez Prezesa Rady Ministrów ze środków Funduszu Reprywatyzacji i Funduszu Inwestycji Kapitałowych, bowiem w spółce Polski Holding Hotelowy spółka z o.o. objęto w ten sposób udziały.

<sup>89</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 1050, ze zm.

- b) potwierdzenie zasadności planowanego objęcia akcji spółki, w tym wpływu objęcia na ochronę interesów Skarbu Państwa,
- c) omówienie wpływu planowanego objęcia akcji na funkcjonowanie działu gospodarki właściwego ze względu na podstawowy przedmiot działalności spółki,
- d) omówienie skutków ekonomicznych i społecznych planowanego objęcia akcji.

Zgodnie z § 4 ust. 3 rozporządzenia z 18 czerwca 2019 r. do wniosku dołącza się m.in.

- 1) dokumenty korporacyjne spółki i sprawozdania finansowe;
- 2) analizę i ocenę sytuacji finansowej spółki za ostatnie 3 lata obrotowe albo za cały okres działalności, jeżeli spółka istnieje krócej niż 3 lata;
- 3) biznesplan spółki zawierający m.in.: określenie celu lub celów planowanego objęcia akcji ze środków FR i jego podstawowych założeń oraz opis przeznaczenia środków z FR pochodzących z planowanego objęcia akcji; prezentację kosztów spółki, w szczególności kosztów inwestycji lub innego celu lub celów planowanego objęcia akcji ze środków FR; harmonogram realizacji inwestycji lub innego celu lub celów planowanego objęcia akcji ze środków FR, oraz ostateczny termin zakończenia i rozpoczęcia użytkowania inwestycji lub innego celu lub celów planowanego objęcia akcji ze środków FR; plan finansowy spółki oraz plan finansowy inwestycji lub innego celu lub celów planowanego objęcia akcji ze środków FR, w tym co najmniej plan przychodów, plan kosztów, plan rachunku wyników, plan nakładów inwestycyjnych, plan zapotrzebowania na kapitał obrotowy, plan źródeł finansowania, plan przepływów pieniężnych, plan bilansu; ocenę ekonomiczno-finansową inwestycji lub innego celu lub celów planowanego objęcia akcji ze środków FR, w tym co najmniej ocenę finansową, ocenę efektywności i ocenę ryzyka finansowego opartą na kilku scenariuszach; podsumowanie i wnioski końcowe, w tym ocenę opłacalności objęcia akcji przez Skarb Państwa;
- 4) test prywatnego inwestora lub analizę dotyczącą ochrony podstawowych interesów bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej;
- 5) informacje o pomocy publicznej na ratowanie lub restrukturyzację otrzymanej przez spółkę w okresie ostatnich 10 lat oraz informacje o innej pomocy publicznej otrzymanej przez spółkę.

W rozporządzeniu z dnia 10 marca 2021 r. i następnych rozporządzeniach wymagania dotyczące wniosku podmiotów wnioskującymi o objęcie akcji przez Skarb Państwa ze środków FR wskazano w § 4 ust. 3-4.

Zgodnie z § 4 ust. 3 wniosek powinien zawierać w szczególności:

- 1) oznaczenie spółki (której akcje mają być nabyte przez Skarb Państwa), szacowaną wartość i proponowaną liczbę obejmowanych akcji, ze wskazaniem dokumentów stanowiących podstawę oszacowania tej wartości oraz proponowany termin objęcia akcji;
- 2) szczegółowe uzasadnienie wniosku, zawierające m.in.:
  - a) cel planowanego objęcia z uwzględnieniem celów, o których mowa w art. 9b ust. 1 *ustawy o zarządzaniu mieniem*, ze szczególnym uwzględnieniem uzasadnienia finansowania ze środków FR, a w szczególności wskazanie strategii lub programu przyjętych przez Radę Ministrów lub organ Unii Europejskiej, lub instytucję Unii Europejskiej, realizacji których służyć będzie objęcie akcji,
  - b) potwierdzenie zasadności planowanego objęcia akcji spółki,
  - c) omówienie skutków ekonomicznych i społecznych planowanego objęcia akcji, ze szczególnym uwzględnieniem wzmocnienia perspektyw rozwojowych gospodarki polskiej w okresie po epidemii wirusa SARS-CoV-2,
  - d) omówienie wpływu planowanego objęcia akcji na funkcjonowanie działu gospodarki właściwego ze względu na przedmiot przeważającej działalności spółki.

Zgodnie z § 4 ust. 4 rozporządzeń do wniosku dołącza się m.in.:

- 1) dokumenty korporacyjne spółki i sprawozdania finansowe;
- 2) analizę i ocenę sytuacji finansowej spółki za ostatnie 3 lata obrotowe albo za cały okres działalności, jeżeli spółka istnieje krócej niż 3 lata;
- 3) aktualny biznesplan spółki zawierający m.in.: informacje ogólne dotyczące spółki; określenie celu lub celów planowanego objęcia akcji ze środków FR i jego podstawowych założeń oraz opis przeznaczenia środków z planowanego objęcia akcji pochodzących z FR; prezentację kosztów spółki, w szczególności kosztów inwestycji lub innego celu lub celów planowanego objęcia akcji ze środków FR; opis organizacji inwestycji lub innego celu lub celów planowanego objęcia akcji ze środków FR; harmonogram realizacji inwestycji lub innego celu lub celów planowanego objęcia akcji ze środków FR oraz ostateczny termin zakończenia i rozpoczęcia użytkowania inwestycji lub innego celu lub celów planowanego objęcia akcji ze środków FR; plan finansowy spółki oraz plan finansowy inwestycji lub innego celu lub celów planowanego objęcia akcji ze środków FR, w tym co najmniej plan przychodów, plan kosztów, plan rachunku wyników, plan nakładów inwestycyjnych, plan zapotrzebowania na kapitał obrotowy, plan źródeł finansowania, plan przepływów pieniężnych, plan bilansu; ocenę ekonomiczno-finansową inwestycji lub innego celu lub celów planowanego objęcia akcji ze środków FR, w tym co najmniej ocenę finansową, ocenę efektywności i ocenę ryzyka finansowego opartą

- na kilku scenariuszach; podsumowanie i wnioski końcowe, w tym ocenę opłacalności objęcia akcji przez Skarb Państwa;
- 4) test prywatnego inwestora lub analizę dotyczącą ochrony podstawowych interesów bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej;
  - 5) informacje o pomocy publicznej na ratowanie lub restrukturyzację otrzymanej przez spółkę w okresie ostatnich 10 lat oraz informacje o innej pomocy publicznej otrzymanej przez spółkę.

W § 5 rozporządzenia z 18 czerwca 2019 r. i kolejnych trzech rozporządzeniach określono szczegółowe wymagania dotyczące testu prywatnego inwestora stanowiącego załącznik do wniosku o objęcie akcji, weryfikującego czy Skarb Państwa, obejmując akcje, będzie działał jako prywatny inwestor w warunkach gospodarki rynkowej, na warunkach akceptowalnych dla inwestora prywatnego, sporządza się test prywatnego inwestora.

W przepisach §§ od 8 do 10 wszystkich czterech rozporządzeń uregulowano uprawnienia Prezesa Rady Ministrów w procesie rozpatrywania wniosku o objęcie akcji przez Skarb Państwa. W tym uprawnienie występowania o uzupełnienia wniosku w wyznaczonym terminie, uprawnienie do żądania przedstawienia w wyznaczonym terminie dodatkowych wyjaśnień, informacji i dokumentów niezbędnych do rozpatrzenia wniosku oraz uprawnienie wystąpienia o opinię lub przeprowadzenie konsultacji w zakresie otrzymanego wniosku z innymi organami, ministrami lub komitetami.

W procesie rozpatrywania wniosku Prezes Rady Ministrów, zgodnie z § 12 ust. 1 ww. rozporządzeń w przypadku, gdy wniosek dotyczy objęcia akcji spółki z udziałem Skarbu Państwa, a wnioskującym o objęcie akcji nie jest podmiot uprawniony do wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa w rozumieniu art. 2 pkt 4a *ustawy o zarządzaniu mieniem*, występuje o opinię do właściwego podmiotu uprawnionego do wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa, innego niż Prezes Rady Ministrów, w zakresie zasadności objęcia akcji ze środków FR.

Minister Aktywów Państwowych przejął od Prezesa Rady Ministrów wykonywanie praw z udziałów Skarbu Państwa w spółce Polski Holding Hotelowy sp. z o.o., od dnia 7 grudnia 2019 r. na podstawie 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 Państwa*<sup>90</sup>.

Ponadto Prezes Rady Ministrów, zgodnie z § 15 ust. 3 rozporządzenia z 18 czerwca 2019 r. oraz rozporządzenia z dnia 10 marca 2021 r.,

---

<sup>90</sup> Dz. U. poz. 2369.

a w kolejnych rozporządzeniach zgodnie z § 16 ust. 4, może zlecić dokonanie dodatkowych analiz i raportów, w szczególności mających na celu oszacowanie wartości przedsiębiorstwa spółki, której akcje mają zostać objęte (nabyte), w celu weryfikacji wartości obejmowanych (nabywanych) akcji.

Prezes Rady Ministrów, zgodnie z §§ 11 i 13 rozporządzeniach z 18 czerwca 2019 r. oraz rozporządzenia z dnia 10 marca 2021 r. (w późniejszych §§ 11, 13 i 14) występuje o opinię o uzgodnionym projekcie umowy inwestycyjnej dotyczącej objęcia akcji, którą zamierza zawrzeć, a także o opinię dotyczącą stanu środków i zobowiązań Funduszu oraz możliwości płatniczych Funduszu w kontekście otrzymanego wniosku do dysponenta FR oraz o opinię prawną do Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej.

W § 15 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z dnia 18 czerwca 2019 r. oraz rozporządzenia z dnia 10 marca 2021 r. oraz § 16 ust. 1 pkt 2 dwóch kolejnych rozporządzeń postanowiono, że Prezes Rady Ministrów zawiera ze spółką umowę inwestycyjną dotyczącą objęcia akcji przez Skarb Państwa ze środków FR.

Zgodnie z postanowieniami § 15 ust. 2 rozporządzenia z dnia 18 czerwca 2019 r. oraz rozporządzenia z dnia 10 marca 2021 umowa inwestycyjna określa w szczególności:

- 1) wartość oraz termin objęcia akcji ze środków FR;
- 2) cel lub cele objęcia akcji ze środków Funduszu oraz opis przeznaczenia środków pochodzących z objęcia akcji, przekazanych z FR;
- 3) zobowiązania spółki, w której Skarb Państwa, w imieniu którego działa Prezes Rady Ministrów, obejmuje akcje ze środków FR, w szczególności do:
  - a) wykorzystania środków pochodzących z objęcia akcji, przekazanych z Funduszu, zgodnie z przeznaczeniem, o którym mowa w pkt 2,
  - b) przedkładania, do końca okresu wykorzystywania środków pochodzących z objęcia akcji, przekazanych z FR, okresowych sprawozdań z wykorzystania tych środków oraz uzyskanych efektów,
  - c) przedkładania sprawozdań finansowych, za każdy rok obrotowy, do końca okresu wykorzystywania środków pochodzących z objęcia akcji, przekazanych z FR, wraz ze sprawozdaniami biegłego rewidenta z ich badania, o ile będą one podlegały badaniu,
  - d) przedłożenia sprawozdań biegłego rewidenta z badania stanu wykorzystania środków pochodzących z objęcia akcji, przekazanych z FR, oraz oceny uzyskanych efektów,

- e) zwrotu kwoty stanowiącej równowartość środków pochodzących z objęcia akcji, przekazanych z Funduszu, wraz z odsetkami ustawowymi, w tym przez umorzenie akcji, w przypadku stwierdzenia, że (zwrotu w całości lub w części kwoty stanowiącej równowartość środków pochodzących z objęcia akcji, przekazanych z Funduszu, wraz z odsetkami ustawowymi, w tym przez umorzenie akcji, w przypadku stwierdzenia, przy uwzględnieniu art. 4 ust. 2 *ustawy o zarządzaniu mieniem*, że):
- umowa, na podstawie której Skarb Państwa, w imieniu którego działał Prezes Rady Ministrów, objął akcje ze środków Funduszu, została zawarta w oparciu o nieprawdziwe dane,
  - środki pochodzące z objęcia akcji, przekazane z Funduszu są wykorzystywane lub zostały wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem.

Zgodnie z postanowieniami § 16 ust. 2 rozporządzenia z dnia 23 grudnia 2021 r. oraz rozporządzenia z dnia 20 marca 2023 umowa inwestycyjna określa w szczególności:

- 1) wartość oraz termin objęcia akcji ze środków FR;
- 2) cel lub cele objęcia akcji ze środków FR oraz opis przeznaczenia środków pochodzących z objęcia akcji, przekazanych z FR;
- 3) w przypadku wykorzystania do obejmowania akcji przez Skarb Państwa skarbowych papierów wartościowych, o których mowa w art. 19 ust. 1 *ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw* (w art. 25 ust. 1 *ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023*<sup>91</sup>), zasady:
  - a) sporządzenia, pokrywania kosztów i odbioru wyceny skarbowych papierów wartościowych, które będą wykorzystane do obejmowania akcji przez Skarb Państwa,
  - b) rozporządzania skarbowymi papierami wartościowymi;
- 4) zobowiązania spółki, w której Skarb Państwa, w imieniu którego działa Prezes Rady Ministrów, obejmuje akcje ze środków Funduszu, w szczególności do:
  - a) wykorzystania środków pochodzących z objęcia akcji, przekazanych z Funduszu, zgodnie z przeznaczeniem,
  - b) przedkładania, do końca okresu wykorzystywania środków pochodzących z objęcia akcji, przekazanych z FR, okresowych sprawozdań z wykorzystania tych środków oraz uzyskanych efektów,
  - c) przedkładania sprawozdań finansowych, za każdy rok obrotowy, do końca okresu wykorzystywania środków pochodzących

---

<sup>91</sup> Dz. U. poz. 2666.

- z objęcia akcji, przekazanych z FR, wraz ze sprawozdaniami biegłego rewidenta z ich badania, o ile będą one podlegały badaniu,
- d) przedłożenia sprawozdań biegłego rewidenta z badania stanu wykorzystania środków pochodzących z objęcia akcji, przekazanych z FR oraz oceny uzyskanych efektów,
- e) zwrotu w całości lub w części kwoty stanowiącej równowartość środków pochodzących z objęcia akcji lub skarbowych papierów wartościowych, przekazanych z FR (w tym przez umorzenie akcji), wraz z odsetkami ustawowymi, lub zwrotu tych papierów wartościowych, w tym przez umorzenie akcji (oraz zwrotu równowartości środków uzyskanych z tytułu ich posiadania), w przypadku stwierdzenia, przy uwzględnieniu art. 4 ust. 2 *ustawy zarządzaniu mieniem państwowym*, że:
- umowa, na podstawie której Skarb Państwa, w imieniu którego działał Prezes Rady Ministrów, objął akcje ze środków FR, została zawarta w oparciu o nieprawdziwe dane,
  - środki pochodzące z objęcia akcji ze środków FR, w tym uzyskane w wyniku rozporządzenia skarbowymi papierami wartościowymi, o których mowa w art. 19 ust. 1 *ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw* (art. 25 ust. 1 *ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023*), są wykorzystywane lub zostały wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem.

Po zawarciu umowy inwestycyjnej, zgodnie z § 16 rozporządzenia z dnia 18 czerwca 2019 r. i rozporządzenia z dnia 10 marca 2021, oraz § 17 kolejnych rozporządzeń, wypłata/przekazanie środków lub skarbowych papierów wartościowych z FR następuje na pisemne zlecenie składane dysponentowi FR przez Prezesa Rady Ministrów.

#### Fundusz Inwestycji Kapitałowych

Ustawa z dnia 21 lutego 2019 r. *o zmianie ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym oraz niektórych innych ustaw*<sup>92</sup> z dniem 29 marca 2019 r. wprowadziła do *ustawy o zarządzaniu mieniem* przepisy art. 33a-33c regulujące Fundusz Inwestycji Kapitałowych. Utworzenie FIK wynikało z decyzji Rady Ministrów o stworzenia wyodrębnionego, elastycznego źródła finansowania kapitałowych celów inwestycyjnych Skarbu Państwa, reprezentowanego przez Prezesa Rady Ministrów, w postaci inwestycji w akcje i udziały spółek<sup>93</sup>.

<sup>92</sup> Dz. U. poz. 492.

<sup>93</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym oraz niektórych innych ustaw, druk nr 3053.

Zgodnie z art. 33a ust. 1 i 4 dysponentem Funduszu Inwestycji Kapitałowych był Prezes Rady Ministrów, a jego obsługę finansowo-księgową prowadziła Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (do 1 lipca 2024 r.).

Środki Funduszu Inwestycji Kapitałowych zgodnie z art. 33c przeznaczone są na:

- 1) nabywanie lub obejmowanie akcji przez Skarb Państwa reprezentowany przez Prezesa Rady Ministrów;
- 2) pokrycie kosztów nabycia lub objęcia akcji, w tym usług świadczonych przez doradców w związku z ich nabywaniem lub obejmowaniem przez Skarb Państwa reprezentowany przez Prezesa Rady Ministrów;
- 3) pokrycie kosztów związanych z obsługą bankową Funduszu, w tym na wynagrodzenie dla Banku Gospodarstwa Krajowego.

**Rozporządzenie  
w sprawie  
obejmowania udziałów  
ze środków Funduszu  
Inwestycji  
Kapitałowych**

W rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania w zakresie nabywania lub obejmowania akcji przez Skarb Państwa ze środków Funduszu Inwestycji Kapitałowych<sup>94</sup> określono sposób postępowania w zakresie nabywania lub obejmowania przez Skarb Państwa, reprezentowany przez Prezesa Rady Ministrów, akcji ze środków FIK. Tryb postępowania w celu nabycia lub objęcia akcji przez Skarb Państwa finansowanych ze środków Funduszu Inwestycji Kapitałowych uregulowano w sposób zbliżony do nabywania lub obejmowania akcji ze środków FR.

Zgodnie z § 7 wniosek o nabycie akcji ze środków FIK lub wniosek o objęcie akcji ze środków FIK wraz z załącznikami podmiot wnioskujący składa do Prezesa Rady Ministrów.

W § 4 ust. 1 rozporządzenia uregulowano, że objęcie akcji przez Skarb Państwa, reprezentowany przez Prezesa Rady Ministrów, może nastąpić:

- 1) na wniosek:
  - a) spółki lub
  - b) podmiotu uprawnionego do wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa, innego niż Prezes Rady Ministrów, lub
  - c) ministra kierującego działem administracji rządowej właściwego ze względu na przedmiot przeważającej działalności spółki, której akcje mają być objęte przez Skarb Państwa, lub
  - d) ministra - członka Rady Ministrów, lub
  - e) pełnomocnika Rządu ustanowionego na podstawie ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów<sup>95</sup>

- zwanych dalej "podmiotami wnioskującymi o objęcie akcji"

- 2) z inicjatywy Prezesa Rady Ministrów.

<sup>94</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 69.

<sup>95</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 1050, ze zm.

Wymagania, jakie powinien spełniać wniosek podmiotów wnioskujących do Prezesa Rady Ministrów o objęcie akcji określono w § 4 ust. 2 i 3 rozporządzenia. Zgodnie z rozporządzeniem wniosek powinien zawierać m.in. szacowaną wartość i proponowaną liczbę obejmowanych akcji, ze wskazaniem dokumentów stanowiących podstawę oszacowania tej wartości, proponowany termin objęcia akcji oraz szczegółowe uzasadnienie wniosku, zawierające w szczególności:

- a) cel planowanego objęcia akcji z uwzględnieniem celów, o których mowa w art. 9b ust. 1 *ustawy o zarządzaniu mieniem*,
- b) potwierdzenie zasadności planowanego objęcia akcji spółki, w tym wpływu objęcia akcji na ochronę interesów Skarbu Państwa,
- c) omówienie wpływu planowanego objęcia akcji na funkcjonowanie działu gospodarki właściwego ze względu na przedmiot przeważającej działalności spółki,
- d) omówienie skutków ekonomicznych i społecznych planowanego objęcia akcji.

Do wniosku, oprócz informacji o spółce i jej sytuacji finansowej dołącza się m.in.:

- 1) aktualny biznesplan spółki zawierający w szczególności: określenie celu lub celów planowanego objęcia akcji ze środków FIK i jego podstawowych założeń oraz opis przeznaczenia środków z planowanego objęcia akcji pochodzących z FIK, prezentację kosztów spółki, w szczególności kosztów inwestycji lub innego celu lub celów planowanego objęcia akcji ze środków FIK, opis organizacji inwestycji lub innego celu lub celów planowanego objęcia akcji ze środków FIK, harmonogram realizacji inwestycji lub innego celu lub celów planowanego objęcia akcji ze środków FIK oraz ostateczny termin zakończenia i rozpoczęcia użytkowania inwestycji lub innego celu lub celów planowanego objęcia akcji ze środków FIK, plan finansowy spółki oraz plan finansowy inwestycji lub innego celu lub celów planowanego objęcia akcji ze środków FIK, ocenę ekonomiczno-finansową inwestycji lub innego celu lub celów planowanego objęcia akcji ze środków FIK oraz podsumowanie i wnioski końcowe, w tym ocenę opłacalności objęcia akcji przez Skarb Państwa;
- 2) test prywatnego inwestora lub analizę dotyczącą ochrony podstawowych interesów bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej;
- 3) informacje o pomocy publicznej na ratowanie lub restrukturyzację otrzymanej przez spółkę w okresie ostatnich 10 lat oraz informacje o innej pomocy publicznej otrzymanej przez spółkę.

W § 5 rozporządzenia. określono szczegółowe wymagania dotyczące testu prywatnego inwestora stanowiącego. Test sporządza się w celu

stwierdzenia czy Skarb Państwa, obejmując akcje, będzie działał na warunkach akceptowalnych dla inwestora prywatnego.

W § 8-17 rozporządzenia określono uprawnienia i obowiązki Prezesa Rady Ministrów w procesie rozpatrywania wniosków o nabycie lub objęcie przez Skarb Państwa akcji ze środków Funduszu Inwestycji Kapitałowych, w szczególności Prezes Rady Ministrów może: zażądać przedstawienia w wyznaczonym terminie dodatkowych wyjaśnień, informacji i dokumentów niezbędnych do rozpatrzenia wniosku (§ 9 ust. 1) oraz wystąpić o opinię lub przeprowadzać konsultacje w zakresie otrzymanego wniosku z innymi organami, ministrami lub komitetami (§ 10).

Zgodnie z § 11 w przypadku, gdy wniosek dotyczy nabycia lub objęcia akcji spółki z udziałem Skarbu Państwa, a wnioskującym o nabycie akcji lub wnioskującym o objęcie akcji nie jest podmiot uprawniony do wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa, Prezes Rady Ministrów występuje o opinię do właściwego podmiotu uprawnionego do wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa, innego niż Prezes Rady Ministrów, w zakresie zasadności nabycia lub objęcia akcji ze środków Funduszu. Zgodnie § 12 rozporządzenia Prezes Rady Ministrów występuje o opinię prawną Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej o uzgodnionym projekcie umowy nabycia lub o uzgodnionym projekcie umowy inwestycyjnej dotyczącej objęcia akcji. Prezes Rady Ministrów informuje o sposobie rozpatrzenia wniosku podmiot wnioskujący o nabycie akcji lub podmiot wnioskujący o objęcie akcji (§ 13).

Prezes Rady Ministrów zawiera ze spółką umowę inwestycyjną dotyczącą objęcia akcji przez Skarb Państwa ze środków Funduszu Inwestycji Kapitałowych. Umowa zgodnie z § 17 ust. 2 rozporządzenia określa w szczególności:

- 1) wartość oraz termin objęcia akcji ze środków FIK;
- 2) cel lub cele objęcia akcji ze środków FIK oraz opis przeznaczenia środków pochodzących z objęcia akcji, przekazanych z FIK;
- 3) zobowiązania spółki, w której Skarb Państwa, w imieniu którego działa Prezes Rady Ministrów, obejmuje akcje ze środków FIK, w szczególności do:
  - a) wykorzystania środków pochodzących z objęcia akcji, przekazanych z FIK, zgodnie z przeznaczeniem,
  - b) przedkładania, do końca okresu wykorzystywania środków pochodzących z objęcia akcji, przekazanych z FIK, okresowych sprawozdań z wykorzystania tych środków oraz uzyskanych efektów,
  - c) przedkładania sprawozdań finansowych, za każdy rok obrotowy, do końca okresu wykorzystywania środków pochodzących

- z objęcia akcji, przekazanych z FIK, wraz z sprawozdaniami biegłego rewidenta z ich badania, o ile będą one podlegały badaniu,
- d) przedłożenia sprawozdań biegłego rewidenta z badania stanu wykorzystania środków pochodzących z objęcia akcji, przekazanych z FIK oraz oceny uzyskanych efektów,
- e) zwrotu w całości lub w części kwoty stanowiącej równowartość środków pochodzących z objęcia akcji, przekazanych z FIK, wraz z odsetkami ustawowymi, w tym przez umorzenie akcji, w przypadku stwierdzenia, przy uwzględnieniu art. 4 ust. 2 *ustawy o zarządzaniu mieniem*, że:
- umowa, na podstawie której Skarb Państwa, w imieniu którego działał Prezes Rady Ministrów, objął akcje ze środków FIK, została zawarta w oparciu o nieprawdziwe dane,
  - środki pochodzące z objęcia akcji, przekazane z FIK, są wykorzystywane lub zostały wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem.

Zgodnie z § 18 rozporządzenia podmiot uprawniony do wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa w spółce, której akcje zostały nabyte ze środków FIK, przedkłada Prezesowi Rady Ministrów każdorazowo informację o przychodach uzyskanych z tytułu zbycia akcji nabytych ze środków FIK oraz o dochodach uzyskanych z tytułu posiadania akcji nabytych ze środków FIK.

#### Kodeks spółek handlowych

Przepisy regulujące funkcjonowanie spółek z ograniczoną odpowiedzialnością<sup>96</sup> zawarto w tytule III *Spółki kapitałowe* w Dziale I *Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością* ustawy z dnia 15 września 2000 r. *Kodeks spółek handlowych*<sup>97</sup>. Kwestie podwyższenia kapitału spółki z o.o. uregulowano m.in. w art. 255 i 257 Ksh.

Od dnia 13 października 2022 r. ustawą z dnia 9 lutego 2022 r. *o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw*<sup>98</sup> wprowadzono do Ksh regulacje prawa holdingowego (prawa grup spółek, prawa koncernowego). Przepisy Ksh (art. 21<sup>1</sup>-21<sup>16</sup>) w Dziale IV *Grupa spółek* regulują relacje pomiędzy spółką dominującą, a jej spółkami zależnymi. Istnienie między spółkami kapitałowymi co najmniej jednej z relacji, o których mowa w art. 4 § 1 pkt 4 Ksh (spółka dominująca i spółka albo spółki zależne) jest podstawowym warunkiem uczestnictwa w grupie spółek i stosowania regulacji art. 21<sup>1</sup> i n. Ksh. Konieczne jest również podjęcie przez spółkę (spółki) zależną (zależne), a ściślej rzecz biorąc przez jej (ich) zgromadzenia, uchwały o uczestnictwie w grupie spółek. Zgodnie

<sup>96</sup> Dalej: spółka z o.o.

<sup>97</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 18, ze zm.

<sup>98</sup> Dz. U. poz. 807.

z art. 21<sup>1</sup> § 3 Ksh należy też ujawnić uczestnictwo w grupie w rejestrze. Osią, wokół której skonstruowane zostały regulacje prawa holdingowego, jest bliżej niesprecyzowany i mało uchwytny „interes grupy spółek”. Zgodnie z definicją „grupy spółek” zawartą w art. 4 § 1 pkt 5<sup>1</sup> Ksh, realizacji tego interesu służy „wspólna strategia”, uzasadniająca sprawowanie przez spółkę dominującą jednolitego kierownictwa nad spółką zależną albo spółkami zależnymi. Również pojęcie „wspólnej strategii” nie zostało jednak bliżej sprecyzowane. (...) Uczestnictwo w grupie spółek powoduje, że każda ze spółek uczestniczących w grupie, a zatem zarówno spółka dominująca, jak i spółki zależne, mają obowiązek uwzględniania „interesu grupy spółek”, obok własnego interesu każdej z tych spółek. Dyrektywa kierowania się „interesem grupy spółek”, obok interesu poszczególnych spółek, adresowana jest do członków organów każdej ze spółek uczestniczących w grupie. Mimo że, wykonując swoje obowiązki powinni oni kierować się przede wszystkim interesem spółki, w której organach zasiadają, to fakt uczestnictwa tej spółki w grupie nakłada na nich dodatkową powinność każdorazowego zestawiania tego interesu z interesem grupy spółek. Granice nakazu kierowania się interesem grupy spółek stanowią: pokrzywdzenie wierzycieli lub współników mniejszościowych albo akcjonariuszy mniejszościowych spółki zależnej.<sup>99</sup> Przepisy te wprowadzono z inicjatywy Ministra Aktywów Państwowych.

#### Zasady nadzoru właścicielskiego

W celu zapewnienia jednolitego wykonywania praw z akcji i udziałów Skarbu Państwa Prezes Rady Ministrów w 2017 r. wprowadził *Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa*<sup>100</sup>.

Prawa z udziałów w spółce Polski Holding Hotelowy spółka z o.o. należących do Skarbu Państwa, w tym wykonywanie uprawnień walnego zgromadzenia współników w zakresie podwyższenia kapitału spółki, wykonuje od dnia 7 grudnia 2019 r. Minister Aktywów Państwowych. Uprzednio prawa z udziałów Skarbu Państwa w tej spółce wykonywał Prezes Rady Ministrów.

#### Analiza uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

#### Pierwszy etap konsolidacji aktywów hotelowych przez PHH

Polski Holding Hotelowy został wybrany na wykonawcę koncepcji konsolidacji aktywów hotelowych posiadanych przez podmioty należące bezpośrednio lub pośrednio do Skarbu Państwa w celu zbudowania profesjonalnego i konkurencyjnego polskiego podmiotu hotelowego w oparciu o aktywa bądź spółki hotelowe należące do Skarbu Państwa. Konsolidacja miała polegać na własnościowym przejęciu podmiotów posiadających obiekty hotelowe lub noclegowe. W wyniku pierwszej fazy konsolidacji przypadającej na 2019 r. spółki AMWH, WPUT, GAT

<sup>99</sup> Dumkiewicz Małgorzata, Kidyba Andrzej, Komentarz aktualizowany do art. 1-300 Kodeksu spółek handlowych.

<sup>100</sup> Publikacja na stronie internetowej [www.kprm.gov.pl](http://www.kprm.gov.pl)

oraz Hotele Olsztyn miały być w pełni spółkami zależnymi od PHH. Ze względu na duży poziom skomplikowania transakcji, różną fazę rozwoju spółek oraz ich stan finansowy, pełne jej przeprowadzenie wymagało od kilku do kilkunastu miesięcy. Po zrealizowaniu transakcji miały ruszyć prace polegające na remontach obiektów, pozwalające na reorganizację lub ponowne uruchomienie ich działalności operacyjnej. W przypadku części obiektów podjęto działania mające na celu poprawę efektywności i rentowności ich działalności bazując na ich aktualnym standardzie. Kolejne etapy skupiały się na analizie potencjalnych prac inwestycyjnych na tych obiektach, po uprzednim określeniu warunków pozwalających na osiągnięcie rentowności inwestycji.

PHH prowadziła ww. działania na podstawie strategii inwestycyjnej. Do głównych elementów strategii należało zwiększanie konkurencyjności obecnych nieruchomości, zarówno poprzez prace remontowe, podwyższenie standardu, jak i uzupełnianie oferty usług pozahotelowych, w tym w szczególności usług gastronomicznych oraz poprawę efektywności świadczonych usług. Konsolidacja miała pozwolić dodatkowo na osiągnięcie wymiernych efektów synergii związanych ze wspólnym zarządzaniem oraz oszczędnościami na innych kosztach wspólnych. Zakładano, że dzięki konsolidacji przejęte spółki uzyskają dostęp do branżowego know-how zgromadzonego w PHH. Uwarunkowania makroekonomiczne w tamtym okresie, tj. niski poziom podaży nowoczesnych obiektów hotelowych w miastach regionalnych oraz sprzyjająca koniunktura na rynku turystycznym stwarzały potencjał dla rozwoju rynku hotelowego, szczególnie w miastach regionalnych oraz kurortach, licznie reprezentowanych w portfelu PHH. Ze względu na dużą dywersyfikację potencjalnych nieruchomości, w PHH szczegółowo analizowano uwarunkowania lokalnych rynków, docelowe grupy klientów oraz potencjał istniejących budynków. Planowany proces konsolidacji wskazanych wyżej czterech spółek odbył się poprzez wniesienie ich do PHH oraz podwyższenie kapitału zakładowego PHH o kwotę 250,0 mln zł ze środków pochodzących z Funduszu Reprywatyzacji, z przeznaczeniem na przeprowadzenie inwestycji polegającej na przeprowadzeniu prac modernizacyjnych i budowlanych w obiektach hotelowych, których właścicielem są wskazane powyżej spółki. Zamierzenia inwestycyjne były realizowane, lecz z opóźnieniem w wyniku nastania pandemii Covid-19 prowadzącej do obostrzeń funkcjonowania rynku hotelarskiego. Sytuacja pandemiczna przyniosła znaczną niepewność odnoszącą się zarówno do rynkowych poziomów obłożenia i cen hoteli, jak również do samej możliwości funkcjonowania obiektów. Problemy dotknęły również branżę budowlaną, podnosząc koszty oraz zagrażając ciągłości procesów inwestycyjnych. Ww. czynniki wpłynęły na przyjęcie przez większość inwestorów strategii polegającej na oczekiwaniu na stabilne, możliwe

do przewidzenia uwarunkowania rynkowe. Dodatkowo konflikt zbrojny na Ukrainie w znacznym stopniu wpłynął na wzrost cen materiałów budowlanych.

**Drugi etap  
konsolidacji aktywów  
hotelowych przez  
PHH**

Kolejna konsolidacja została przeprowadzona na przełomie roku 2021/2022 i poszerzyła portfel PHH o obiekty należące do spółek Interferie, IMSPA, Geovita, Holtur oraz Elbest. W dniu 22 grudnia 2021 r. Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników PHH podwyższyło kapitał zakładowy PHH o kwotę 755,6 mln zł. Podwyższenie kapitału nastąpiło poprzez objęcie nowych udziałów za kwotę 750,0 mln zł ze środków Funduszu Reprywatyzacji i Funduszu Inwestycji Kapitałowych (umowa objęcia udziałów podpisana została w dniu 23 grudnia 2021 r.) oraz w zamian za wkład niepieniężny (aport) w postaci należących do Skarbu Państwa udziałów w spółce Holtur o wartości 5,6 mln zł (umowa objęcia udziałów podpisana została 28 grudnia 2021 r.).

W dniu 17 listopada 2021 r. PHH zawarła umowy warunkowe na zakup pakietu kontrolnego akcji Interferie SA oraz udziałów Interferie Medical SPA sp. z o.o. Obie spółki należały do Grupy Kapitałowej KGHM. W dniu 3 stycznia 2022 r. PHH ogłosiła wezwanie do zapisywania się na sprzedaż akcji Interferie SA z siedzibą w Legnicy. Wezwanie do zapisywania się na sprzedaż akcji Interferie SA zostało ogłoszone zgodnie z art. 74 ust. 1 *ustawy z dnia 29 lipca 2005 roku o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych*<sup>101</sup> oraz zgodnie z *rozporządzeniem Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie wzorów wezwań do zapisywania się na sprzedaż lub zamianę akcji spółki publicznej, szczegółowego sposobu ich ogłaszania oraz warunków nabywania akcji w wezwaniach*<sup>102</sup>. Cena akcji określona w wezwaniu wynosiła 8,71 zł za każdą akcję. W dniu 21 lutego 2022 r. podpisana została umowa przyrzeczona z KGHM VII Fundusz Inwestycyjny Zamknięty Aktywów Niepublicznych dotycząca nabycia 41 309 udziałów, stanowiących 67,37% kapitału zakładowego Interferie Medical SPA sp. z o.o. W dniu 28 lutego 2022 r. PHH nabyła 14 159 334 akcji spółki Interferie SA w drodze zakończenia procedury wezwania do zapisywania się na sprzedaż akcji ogłoszonego dnia 3 stycznia 2022 r., którego termin zakończenia składania zapisów przypadał na dzień 22 lutego 2022 r. W wyniku tego nabycia PHH posiadała bezpośrednio ok. 97,22% akcji Interferie SA. W dniu 15 grudnia 2021 r. PHH zawarła z PGE Polską Grupą Energetyczną umowę warunkową na zakup udziałów Elbest sp. z o.o. Protokół zamknięcia transakcji potwierdzający spełnienie warunków zawieszających oraz potwierdzający przejście własności udziałów Elbest

<sup>101</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 620, ze zm.

<sup>102</sup> Dz. U. poz. 2114.

sp. z o.o. na PHH został podpisany w dniu 4 marca 2022 r. W dniu 16 grudnia 2021 r. PHH zawarła umowę warunkową na zakup spółki Geovita SA, która zarządza kilkunastoma obiektami wypoczynkowymi na terenie całej Polski. Spółka ta wchodziła w skład Grupy Kapitałowej Polskiego Górnictwa Naftowego i Gazownictwa. W dniu 28 lutego 2022 r. podpisane zostało oświadczenie potwierdzające spełnienie warunków zawieszających określonych w umowie warunkowej. W dniu 4 marca 2022 r. dokonany został wpis w rejestrze akcjonariuszy spółki Geovita SA – wpisanie Polskiego Holdingu Hotelowego sp. z o.o. jako jedyne akcjonariusza spółki. Środki pochodzące z podwyższenia kapitału zakładowego PHH mogła przeznaczyć wyłącznie w zakresie określonym w biznesplanie, w szczególności na nabycie akcji lub udziałów spółek wskazanych oraz modernizację wybranych obiektów hotelowych.

### 6.3. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

---

1. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U z 2024 r., poz. 1370, ze zm.),
2. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2024 r., poz. 1050, ze zm.),
3. Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2024 r., 125, ze zm.),
4. Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników (Dz. U. z 2024 r. poz. 1198, ze zm.),
5. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 620, ze zm.),
6. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2024 r., poz.18, ze zm.),
7. Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 r., poz. 1233),
8. Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2023 r., poz. 1689, ze zm.),
9. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 1530, ze zm.),
10. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r., poz. 120, ze zm.),
11. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny (Dz. U. z 2024 r., poz. 1061, ze zm.),
12. Ustawa z dnia 15 maja 2024 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji rządowej (Dz. U. poz. 834),
13. Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 596/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 roku w sprawie nadużyć na rynku (rozporządzenie w sprawie nadużyć na rynku) oraz uchylające dyrektywę 2003/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady dyrektywy Komisji 2003/124/WE, 2003/125/WE i 2004/72/WE (Dz. Urz. UE L z 2014 r. Nr 173 z 16.04 2014, str. 1),
14. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 czerwca 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania w zakresie nabywania lub obejmowania przez Skarb Państwa akcji ze środków Funduszu Reprywatyzacji w latach 2019 i 2020 (Dz. U. poz. 1151),
15. Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 10 marca 2021 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania w zakresie nabywania lub obejmowania przez Skarb Państwa akcji ze środków Funduszu Reprywatyzacji w roku 2021 (Dz. U. poz. 449),
16. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2021 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania w zakresie

- nabywania lub obejmowania przez Skarb Państwa akcji ze środków Funduszu Reprywatyzacji w latach 2021–2022 (Dz. U. poz. 2465),
17. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 marca 2023 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania w zakresie nabywania lub obejmowania przez Skarb Państwa akcji ze środków Funduszu Reprywatyzacji w roku 2023 (Dz. U. poz. 559),
  18. Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania w zakresie nabywania lub obejmowania akcji przez Skarb Państwa ze środków Funduszu Inwestycji Kapitałowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 69),
  19. Rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 11 lutego 2021 r. w sprawie nabywania akcji spółki publicznej w drodze przymusowego wykupu (Dz. U. poz. 294),
  20. Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie wzorów wezwań do zapisywania się na sprzedaż lub zamianę akcji spółki publicznej, szczegółowego sposobu ich ogłaszania oraz warunków nabywania akcji w wezwaniach (Dz. U. poz. 2114),
  21. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Aktywów Państwowych (Dz. U. z 2021 r., poz. 943).

#### 6.4. 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 Finansów i Gospodarki
9. Przewodniczący Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
10. Przewodniczący Komisji do Spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych Sejmu RP
11. Przewodniczący Komisji Finansów Publicznych Sejmu RP
12. Przewodniczący Komisji Gospodarki i Rozwoju Sejmu RP
13. Przewodniczący Komisji Budżetu i Finansów Publicznych Senatu RP
14. Przewodniczący Komisji Gospodarki Narodowej i Innowacyjności Senatu RP
15. Prezes Zarządu Polskiego Holdingu Hotelowego sp. z o.o.
16. Prezes Zarządu PHH Hotele sp. z o.o.



# Ministerstwo Aktywów Państwowych

---

Sekretarz Stanu  
Robert Kropiwnicki

DKA.092.11.2023  
DKA.092.26.2024  
IK: 1148954  
Warszawa, 26 sierpnia 2025 r.

**Michał Jędrzejczyk**  
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

**Dotyczy:** kontroli nr P/23/015 pn. „Funkcjonowanie grupy kapitałowej Polski Holding Hotelowy”;  
- pismo NIK z dnia 12 sierpnia 2025 r. (pismo znak: KGP.430.4.2025).

**Szanowny Pani Prezesie,**

w związku z przekazaniem w dniu 13 sierpnia 2025 r. r., Informacji o wynikach ww. kontroli, uprzejmie przedstawiam, zgodnie z art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, stanowisko Ministra Aktywów Państwowych do Informacji o wynikach kontroli:

w Informacji NIK, w ocenie ogólnej wskazano:

1. Działania Prezesa Rady Ministrów w zakresie dokapitalizowania PHH przez Skarb Państwa nie były w pełni zgodne z przepisami i przyjętą koncepcją konsolidacji. Część środków finansowych w kwocie 551,3 mln zł, z łącznej kwoty dokapitalizowania PHH w wysokości 1200 mln zł, została przekazana z Funduszu Reprywatyzacji w sytuacji niespełnienia jednego z warunków określonych w przepisach. Polski Holding Hotelowy nie wskazał bowiem strategii lub programu przyjętego przez Radę Ministrów, realizacji których służyć miało nabycie udziałów PHH. **Minister Aktywów Państwowych, działając nierzetelnie, pominął ten aspekt wystawiając pozytywne opinie dotyczące dokapitalizowania PHH.**

**Ad 1.**

Minister Aktywów Państwowych, zajmuje stanowisko, że zgodnie z obowiązującymi wówczas rozporządzeniami Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 10 marca 2021 r.<sup>2</sup> i 23 grudnia 2021 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania w zakresie nabywania lub obejmowania przez Skarb Państwa akcji ze środków Funduszu Reprywatyzacji w roku 2021 i latach 2021-2022, właściwym do rozpatrzenia wniosku o objęcie akcji był Prezes Rady Ministrów i to na tym organie spoczywał obowiązek oceny wniosku pod kątem spełnienia wszystkich przesłanek formalnych, umożliwiających przekazanie środków na podwyższenie kapitału zakładowego PHH z Funduszu Reprywatyzacji.

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 623).

<sup>2</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 10 marca 2021 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania w zakresie nabywania lub obejmowania przez Skarb Państwa akcji ze środków Funduszu Reprywatyzacji w roku 2021 (Dz. U. poz. 449) z późn. zm.

Minister Aktywów Państwowych występował w procesie dokapitalizowania, jako podmiot wykonujący prawa z udziałów Skarbu Państwa w PHH, co w konsekwencji oznacza, że zgodnie z przepisami prawa posiadał jedynie kompetencję do podjęcia uchwały Zgromadzenia Wspólników w sprawie podwyższenia kapitału zakładowego Spółki i zmiany Aktu Założycielskiego Spółki.

Zgodnie z przepisami ww. rozporządzenia o FR, Minister Aktywów Państwowych nie posiadał właściwości do weryfikowania formalnej zgodności wniosku z tym rozporządzeniem. Minister Aktywów Państwowych nie był również dysponentem środków Funduszu Inwestycji Kapitałowych i Funduszu Reprywatyzacji oraz nie posiadał informacji na temat stanu środków pieniężnych, możliwych do wykorzystania w celu rozpatrzenia wniosków i konieczności przekazania FR skarbowych papierów wartościowych.

Minister Aktywów Państwowych, pozytywnie opiniując składane w 2021 i w 2022 r. przez PHH wnioski do Prezesa Rady Ministrów o objęcie udziałów w podwyższonym kapitale PHH ze środków FIK i FR działał w ramach posiadanych kompetencji, z poszanowaniem kompetencji Prezesa Rady Ministrów. Przedstawione zatem stanowisko dotyczyło zasadności dokapitalizowania, nie odnosiło się natomiast do oceny formalnej złożonych wniosków, która była w gestii innego organu.

Zgodnie z § 12 ust. 1 rozporządzenia o FR oraz § 11 ust. 1 rozporządzenia o FIK, Minister, jako podmiot uprawniony do wykonywania praw z udziałów należących do Skarbu Państwa w Spółce, przedstawiał opinię w zakresie zasadności objęcia przez Skarb Państwa, reprezentowany przez Prezesa Rady Ministrów, udziałów w Spółce ze środków FR oraz ze środków FIK. Opinia ta odnosiła się więc do zakresu kompetencji ministra, który tę opinię sporządza. W przedmiotowym przypadku, do zadań Ministra Aktywów Państwowych należało zaopiniowanie przedmiotowego wniosku w zakresie swoich kompetencji, tj. posiadanej wiedzy wynikającej z wykonywania uprawnień właścicielskich w PHH.

Ponadto w Informacji NIK, w ocenie ogólnej wskazano:

2. Główne zadania dotyczące wykonywania praw Skarbu Państwa z udziałów w Polskim Holdingu Hotelowym realizowane były przez Prezesa Rady Ministrów i Ministra Aktywów Państwowych prawidłowo. **Jednak w sposób nierzetelny Minister Aktywów Państwowych prowadził współpracę z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów i nadzorował działania Rady Nadzorczej PHH dotyczące wyznaczania celów zarządczych dla członków Zarządu PHH.**

## Ad 2.

W ocenie MAP obieg informacji był całkowicie wystarczający i pozwalał na skuteczne monitorowanie realizacji Biznesplanów, w związku z czym brak jest podstaw do formułowania wskazanej nieprawidłowości.

Zwracamy uwagę, że zasady współpracy pomiędzy Ministerstwem Aktywów Państwowych a Kancelarią Prezesa Rady Ministrów przy realizacji II etapu konsolidacji aktywów hotelowych spółek z udziałem Skarbu Państwa, prowadzących działalność w obszarze hotelowo-turystycznym zostały zawarte w podpisanym w dniu 27 lipca 2021 r. Liście Intencyjnym pomiędzy Skarbem Państwa, reprezentowanym przez Prezesa Rady Ministrów, jako dysponentem Funduszu Inwestycji Kapitałowych oraz jako uprawnionym do obejmowania akcji lub udziałów w spółkach ze środków Funduszu Reprywatyzacji na podstawie art. 69h ust. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników, a Skarbem Państwa reprezentowanym przez Ministra Aktywów Państwowych, jako jedyne go wspólnika PHH oraz PHH, jako spółką wokół której kontynuowana była konsolidacja.

Kompetencje Prezesa Rady Ministrów, jako reprezentującego Skarb Państwa zostały bardzo mocno ograniczone – jedynie do objęcia udziałów. Poza tym jednym wyjątkiem PRM działa, co do zasady w sferze imperium, jako dysponent funduszy. Działania MAP, natomiast zamykają się wyłącznie w sferze dominium. W tej sytuacji to PRM był obowiązany określić niezbędny obieg informacji wystarczający do realizacji jego obowiązków. Dalsza inicjatywa ze strony MAP, który pełni funkcję jednego z organów PHH mogłaby zostać oceniana pod kątem działania na jej szkodę poprzez przekazywania informacji o charakterze tajemnicy przedsiębiorstwa niewymaganych do realizacji zadań przez PRM.

Również w kwestii odnoszącej się do wyznaczania celów zarządczych dla członków Zarządu PHH, MAP podtrzymuje swoje dotychczasowe stanowisko, że przy formułowaniu nieprawidłowości zgłaszanych przez NIK nie zostały uwzględnione okoliczności specjalne/nadzwyczajne i niemożliwe do przewidzenia, które wystąpiły w poszczególnych badanych latach, tj.:

- Wybuch pandemii Covid-19 w pierwszej połowie 2020 r. Pandemia i idący za tym lockdown miały kluczowe znaczenie dla kondycji branży hotelarskiej w latach 2020-2021 r. Po uchyleniu lockdownu, na branżę hotelarską nałożone zostały obostrzenia sanitarne, które zarówno ograniczyły stronę przychodową działalności, jak i zwiększyły koszty.  
Dodatkowo, biorąc pod uwagę, że Grupa PHH prowadzi znaczące inwestycje bardzo istotny wpływ na ich realizację miało zerwanie łańcuchów dostaw w czasie pandemii. W omawianym aspekcie najbardziej istotna jest nieprzewidywalność powyższego zjawiska. Jeszcze w kwietniu 2020 r. oczekiwano, że pandemia wygaśnie do końca czerwca, a następną prognozą był wrzesień. W tych okolicznościach wszelkie prognozy finansowe dla roku 2020 były praktycznie niemożliwe do opracowania w I połowie roku.
- Wybuch wojny na Ukrainie w 2022 r. Konsekwencją wybuchu wojny było pojawienie się fali uchodźców i w praktyce przemodelowanie działalności hotelarskiej w 2022 r. PHH, jako spółka Skarbu Państwa bardzo aktywnie włączyła się w akcję udzielania zakwaterowania uchodźcom, zarówno na zamówienie wojewodów, jak i z własnej inicjatywy.  
Dodatkowo, na działalność PHH, w tym działalność inwestycyjną wpływ miał gospodarczy efekt wybuchu wojny, m.in. gwałtowny wzrost cen. W omawianym aspekcie i to zjawisko miało decydujący wpływ na niemożność zaplanowania wyników finansowych ani sporządzenia realnych planów rzeczowych.

Ustalenie celów zarządczych przez RN dopiero w III kw. 2020 r. (na rok 2020) i w III kw. 2021 r. (na rok 2021) związane było ze wskazanymi powyżej nadzwyczajnymi okolicznościami. Sytuacja ta była incydentalna i niezależna od Spółki. Należy mieć na uwadze, że pandemia COVID-19 miała znaczący wpływ na całą gospodarkę, w tym w szczególności ze względu na specyfikę branży hotelowej, na spowolnienie działalności biznesowej prowadzonej przez PHH, realizację planów prowadzonych inwestycji, niepewność osiągnięcia przychodów, ryzyko pogorszenia się wyników i wskaźników ekonomicznych.

W marcu 2020 r. na terenie całego kraju jak również w innych krajach UE wprowadzono lockdown. Ograniczono działalność hotelarską, zamknięto hotele, gastronomię, ograniczono możliwość przemieszczania się, ograniczono organizację imprez masowych i uroczystości rodzinnych, ograniczono do minimum ruch lotniczy. Działanie te miały na celu zminimalizowanie rozprzestrzeniania się koronawirusa. Liczba osób korzystających z turystycznych obiektów noclegowych drastycznie spadła. W następstwie wprowadzonych ograniczeń, rozpoczęła się masowa anulacja rezerwacji i zwrot środków pieniężnych przez podmioty hotelarskie. Wszystkie te działania negatywnie wpłynęły na funkcjonowanie PHH. Po pierwszej fali pandemii i zamknięciu hoteli branża w okresie letnim 2020 r. zaczęła odżywać, nastąpiła poprawa wyników operacyjnych.

Po okresie wakacyjnym przyszła kolejna fala pandemii i wprowadzono ponownie lockdown, co ponownie negatywnie odbiło się na branży hotelarskiej. Rok 2021 również przyniósł niepewności funkcjonowania branży hotelarskiej. Na początku roku 2021 obowiązywały kolejne obostrzenia (hotele mogły przyjmować tylko gości przebywających w podróży służbowej oraz w trakcie zgrupowań sportowych). Od 12 lutego 2021 r. obiekty mogły przyjmować gości w tzw. reżimie sanitarnym i dostępnością 50% pokoi.

Rosnąca liczba zakażeń spowodowała, iż finalnie od 20 marca 2021 r. hotele zostały pozbawione możliwości świadczenia usług noclegowych. Był to okres kolejnego ograniczenia działalności, który znacząco wpłynął na kondycję branży hotelarskiej i PHH. Od 8 maja 2021 r. przywrócono możliwości wynajmowania do 50% dostępnych pokoi. Od czerwca 2021 r. limit ten został podniesiony do 75%.

Biorąc pod uwagę powyższe czynniki, niezależne zarówno od organów Spółki jak i właściciela, należy obiektywnie wskazać, że w omawianych okresach niezwykle trudne było sporządzanie wiarygodnych planów rzeczowo-finansowych, a tym samym określenie

celów zarządczych i mierzalnych kryteriów ich wykonania, które jest od sporządzenia tych planów uzależnione.

Grupa PHH dopiero się tworzyła. Oznaczało to, że poszczególne spółki Grupy, jak i ich majątek wymagały gruntownej analizy. Praktyczne cele synergii były zaś w fazie kształtowania. Wszystko to wpłynęło na fakt, że cele zarządcze obejmujące całą Grupę PHH w pierwszych badanych okresach nie były możliwe do określania w taki sposób, aby funkcja motywacyjna tych celów została osiągnięta.

3. Wniosek NIK zawarty w *Informacji o wynikach kontroli dotyczący przeprowadzania prawidłowej i rzetelnej weryfikacji wniosków spółek o dokapitalizowanie ze środków Funduszu Reprywatyzacji (dalej: FR) i Funduszu Inwestycji Kapitałowych (dalej: FIK) pod względem merytorycznym.*

### Ad 3.

Uprzejmie informuję, że w Ministerstwie Aktywów Państwowych opracowywane są wewnętrzne procedury dotyczące m.in. procesu rozpatrywania wniosków o nabycie lub objęcie akcji/udziałów przez Skarb Państwa, reprezentowany przez MAP, ze środków FIK i FR. Po ich uzgodnieniu wewnętrznym w Ministerstwie, a następnie zatwierdzeniu, zostaną niezwłocznie wdrożone do realizacji. W kontekście zawartej informacji o rzekomym nierzetelnym rozpatrywaniu wniosków warto zwrócić uwagę, że:

- Wnioski PHH były składane zgodnie z trybem przewidzianym w rozporządzeniach: w sprawie szczegółowego sposobu postępowania w zakresie nabywania lub obejmowania akcji przez Skarb Państwa ze środków Funduszu Inwestycji Kapitałowych oraz w sprawie szczegółowego sposobu postępowania w zakresie nabywania lub obejmowania przez Skarb Państwa akcji ze środków FR;
- Do wniosków dołączono informacje i dokumenty pozwalające na dokonanie oceny tych wniosków – co nie jest kwestionowane przez NIK za wyjątkiem konieczności istnienia ewentualnej strategii lub programu dla branży hotelarskiej;
- Odnosząc się do ww. konieczności wskazania strategii lub programu, przyjętych przez Radę Ministrów lub organ Unii Europejskiej, lub instytucję Unii Europejskiej, realizacji których służyć miało objęcie udziałów PHH, wskazać należy, że prawidłowość przyjętego w kontrolowanym okresie sposobu postępowania z wnioskami złożonymi do FR może potwierdzać przebieg i ustalenia dokonane w trakcie procesu legislacyjnego dotyczącego projektu rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej w sprawie szczegółowego sposobu postępowania w zakresie nabywania lub obejmowania przez Skarb Państwa akcji ze środków Funduszu Reprywatyzacji w roku 2021<sup>3</sup>.

W tym zakresie warto mieć na uwadze, że w pierwotnie opracowanym przez Ministerstwo Finansów projekcie rozporządzenia, który został przekazany do uzgodnień międzyresortowych przy piśmie z dnia 5 lutego 2021 r. (znak PG9.0201.1.2021) w § 4 wskazano, że „strategia lub program przyjęty przez Radę Ministrów lub organ Unii Europejskiej, realizacji którego służyć będzie objęcie akcji” będą obligacyjnym elementem każdego wniosku o objęcie akcji lub udziałów z FR. Taka propozycja została zakwestionowana przez Ministerstwo Aktywów Państwowych. W piśmie z dnia 11 lutego 2021 r.<sup>4</sup> Ministerstwo Aktywów Państwowych wskazało, że nie wszystkie projekty prowadzone przez spółki Skarbu Państwa związane są z bezpośrednią realizacją strategii, programu Rady Ministrów lub organów Unii Europejskiej. W związku z tym zaproponowano usunięcie § 4 ust. 2 pkt 1 lit. a) oraz § 4 ust. 3 pkt 4 lit. a) albo zastąpienie ww. przepisów następującą treścią: „W przypadku projektów realizowanych w oparciu o strategię lub program przyjęty przez Radę Ministrów lub organa Unii Europejskiej, uzasadnienie wniosku,

<sup>3</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12343250/>.

<sup>4</sup> BM.I.025.185.2021.

o którym mowa w ust. 2 powinno zawierać dodatkowo szczegółowy opis tych strategii lub programów.”

Po analizie zgłoszonych w trakcie procesu legislacyjnego uwag Ministerstwo Finansów przychyliło się do stanowiska Ministerstwa Aktywów Państwowych i uwzględniło przedmiotową uwagę, a projektowanym w tym zakresie przepisom nadano następujące brzmienie: „cel planowanego objęcia z uwzględnieniem celów, o których mowa w art. 9b ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o *zasadach zarządzania mieniem państwowym*, ze szczególnym uwzględnieniem uzasadnienia finansowania ze środków Funduszu, a w szczególności wskazanie strategii lub programu przyjętych przez Radę Ministrów, organ lub instytucje Unii Europejskiej, realizacji których służyć będzie objęcie akcji.”.

W kontekście zaproponowanego przez Ministerstwo Finansów sposobu uwzględnienia uwagi Ministerstwa Aktywów Państwowych warto podkreślić, że Ministerstwo Finansów zaproponowało połączenie dwóch odrębnych przepisów, tj. § 4 ust. 3 pkt 4 lit. a) i § 4 ust. 3 pkt 4 lit. b), w jeden przepis z wykorzystaniem zwrotu „w szczególności”<sup>5</sup>.

Przebieg procesu legislacyjnego i dokonane w trakcie tego procesu ustalenia potwierdzają, że ewentualny program lub strategia mogą być jedną z wielu okoliczności uzasadniających, że obejmowanie akcji lub udziałów następuje w ramach celów wskazanych w art. 9b ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o *zasadach zarządzania mieniem państwowym*<sup>6</sup>, a informacja o ewentualnym programie lub strategii nie była obligatoryjnym elementem wniosku o objęcie akcji lub udziałów ze środków FR;

- W trakcie rozpatrywania wniosków – w przypadku zidentyfikowania takiej potrzeby – występowano do Spółki o dodatkowe wyjaśnienia.<sup>7</sup> Podejmowano również kontakty robocze mające na celu wyjaśnienie pojawiających się pytań i wątpliwości;
- Sporządzone na potrzeby pozyskania środków z FIK i FR biznesplany były zgodnie z rozporządzeniami i FIK i FR oceniane w ramach Testu Prywatnego Inwestora przeprowadzanego przez doradcę rynkowego, w celu zapewnienia, że dokapitalizowanie następuje na zasadach rynkowych i nie stanowi niedozwolonej pomocy publicznej;
- W trakcie rozpatrywania wniosków pozyskano opinie podmiotów zewnętrznych:
  - opinie obligatoryjne, tj. opinie organu wykonującego prawa z udziałów Skarbu Państwa w Spółce (w okresie sprawowania nadzoru właścicielskiego nad PHH w KPRM opinie właściwego wydziału nadzoru, natomiast w dalszym okresie opinie MAP), opinie Ministra Finansów w

---

<sup>5</sup> Użyty w rozporządzeniach FR zwrot „w szczególności” oznacza, że wykaz celów objęcia akcji stanowi katalog otwarty, natomiast zawarte w tym przepisie okoliczności określające cel objęcia akcji ze środków FR, mają charakter przykładowy. O przykładowym charakterze tego wyliczenia świadczy przede wszystkim przepis §153 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 283 z późn. zm.), z którego wynika, że:

1. Definicję zakresową (wyliczającą elementy składowe zakresu) formułuje się w jednym przepisie prawnym i obejmuje się nią cały zakres definiowanego pojęcia.
2. Jeżeli wyliczenie wszystkich elementów zakresu definiowanego pojęcia w jednym przepisie prawnym nie jest możliwe, w definicji wyraźnie zaznacza się, że tekst tej samej lub innej ustawy zawiera nadto elementy uzupełniające tę definicję, w szczególności przez użycie zwrotu: „..... i inne wskazane w przepisach .....”.
3. Jeżeli nie jest możliwe sformułowanie definicji, o której mowa w ust. 1 lub 2, można objaśnić znaczenie danego określenia przez przykładowe wyliczenie jego zakresu, wyraźnie wskazując przykładowy charakter wyliczenia przez posłużenie się zwrotem: "w szczególności".

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o *zasadach zarządzania mieniem państwowym* (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 125 z późn. zm.).

<sup>7</sup> Pismo DSKP znak DSKP.WA.274.2.2019.GP z dnia 20 sierpnia 2019 r.

przypadku FR oraz opinii Prokuratorii Generalnej RP do projektów umów i aneksów;

- o opinie fakultatywne, tj. opinie Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów;

Żadna z ww. opinii nie kwestionowała możliwości przekazania środków dla PHH z FIK i FR;

- Projekt umowy był również uzgodniony w ramach KPRM z zainteresowanymi komórkami, tj. służbami prawnymi i służbami księgowymi;
- Podsumowanie działań związanych z prawidłową i rzetelną analizą poszczególnych wniosków zostało przedstawione w notatkach decyzyjnych, z których każda liczyła po kilka lub nawet kilkanaście stron.

4. Wniosek NIK zawarty w *Informacji o wynikach kontroli dotyczący nierzetelnej weryfikacji danych i informacji przekazanych przez PHH w zakresie wypełnienia obowiązków wynikających z umów inwestycyjnych*.

#### Ad 4.

Uprzejmie informuję, że biorąc pod uwagę podniesione przez NIK w *Informacji o wynikach kontroli* kwestie niespójności w prezentowanych przez PHH danych w sprawozdaniach okresowych, Ministerstwo Aktywów Państwowych wystąpiło do Spółki z prośbą o przekazanie dodatkowych wyjaśnień w tym zakresie.

W wyniku tych działań pozyskano ze Spółki dodatkowe informacje i wyjaśnienia, które pozwoliły na zatwierdzenie sprawozdań tej spółki. Ponadto, we wskazanym powyżej projekcie wewnętrznych procedur, zawarte są propozycje regulacji w zakresie m.in. procesu analizy, weryfikacji, opiniowania oraz zatwierdzania sprawozdań okresowych, przygotowywanych i składanych przez spółki na podstawie umów inwestycyjnych. Powyższe ma na celu zapewnienie rzetelnej weryfikacji przedkładanych przez spółki, w tym PHH, danych i informacji.

Należy również podkreślić, że wskazane w *Informacji o wynikach kontroli* kwestie odnoszące się do sposobu prezentacji korzyści (w ujęciu memoriałowym lub kasowym) są tylko jednym z elementów tych sprawozdań, które podlegają analizie i weryfikacji w toku procesu zatwierdzania sprawozdań.

Ponadto, wskazana przez NIK okoliczność odnosi się do dokumentu sporządzonego przez spółkę PHH, który to dokument podlegał weryfikacji przez Radę Nadzorczą Spółki. W *Informacji o wynikach kontroli* nie wskazano natomiast na żadne nieprawidłowości w sposobie wydatkowania środków przez PHH, czy też na przypadki zatwierdzenia sprawozdania, które wskazywałoby, że środki zostały wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem.

W kontekście zatwierdzania sprawozdań warto mieć także na uwadze, że proces ten był każdorazowo dokumentowany. Podsumowanie dokonanych analiz w procesie oceny i zatwierdzania sprawozdań zawarty jest w notatkach decyzyjnych, które są rozbudowane i zawierają kilka stron informacji z nimi związanych, opisujących zarówno zawarte w sprawozdaniu informacje, jak i szczegółowo opisujących proces analizy, weryfikacji i opiniowania danego sprawozdania, w tym również jeśli miało to miejsce – proces ewentualnych uzupełnień lub wyjaśnień przez spółkę.

Należy podkreślić, że po uzyskaniu stosownych wyjaśnień Spółki w lutym 2025 r. w Ministerstwie Aktywów Państwowych zostały zatwierdzone sprawozdania PHH z realizacji umów inwestycyjnych za II półrocze 2022 r. oraz za rok 2022, a następnie w czerwcu oraz w lipcu 2025 r. zostały zatwierdzone sprawozdania PHH z realizacji umów inwestycyjnych za I i II półrocze 2023 r. oraz Sprawozdanie roczne za 2023 r.

5. Wniosek NIK zawarty w *Informacji o wynikach kontroli dotyczący niezadbania o zobowiązanie PHH w umowach inwestycyjnych do czasowego ulokowania otrzymanych środków w skarbowych papierach wartościowych*.

**Ad 5.**

Uprzejmie informuję, że ww. kwestia może być przedmiotem prac oraz analiz przy okazji zawierania kolejnych aneksów do umów inwestycyjnych z PHH. Sprawa ta będzie przez Ministerstwo Aktywów Państwowych monitorowana oraz będzie podlegała uzgodnieniom również ze Spółką.

6. Wniosek NIK skierowany do Ministra Finansów i Gospodarki o **podtrzymaniu w pełni, przedstawionego w *Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2023 r.*, wniosku do Ministra Finansów o zaprzestanie projektowania przepisów umożliwiających obejmowanie lub nabywanie akcji (udziałów) w spółkach ze środków FR.**

**Ad 6.**

Ważnym aspektem w kontekście przedmiotowej kwestii jest fakt, że ww. Fundusz stanowi uzupełniające źródło finansowania procesów inwestycyjnych spółek z udziałem Skarbu Państwa. Biorąc pod uwagę zobowiązania FIK wynikające z dotychczas zawartych umów inwestycyjnych oraz aktualnie rozpatrywanych wniosków o dokapitalizowanie na podstawie ustawy z dnia 27 listopada 2024 r. o finansowaniu działań zmierzających do zwiększenia zdolności produkcji amunicji (Dz. U. poz. 1826)<sup>8</sup> oraz na podstawie Uchwały nr 68 Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2024 r. w sprawie dokapitalizowania spółek wchodzących w skład Konsorcjum PGZ NAREW (RM-06111-68-24), wydaje się zasadne utrzymanie FR jako uzupełniającego źródła finansowania procesów inwestycyjnych spółek z udziałem Skarbu Państwa.

Dodatkowo, należy wskazać, że w piśmie z dnia 6 września 2024 r na etapie uzgodnień międzyresortowych projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2025<sup>9</sup>, MAP zwrócił się do MF z prośbą o uwzględnienie w projekcie ustawy przepisu wydłużającego okres do końca 2025 r., w którym środki FR będą mogły być przeznaczane na nabywanie lub obejmowanie przez Skarb Państwa, reprezentowany przez MAP, akcji w spółkach.

MAP wskazał, że wprowadzenie w ustawie okołobudżetowej przepisu przedłużającego ww. okres może stanowić dodatkową formę wspierania inwestycji realizowanych przez spółki z udziałem Skarbu Państwa, a proponowana zmiana bazuje na rozwiązaniach proponowanych przez MF w latach poprzednich. MF pismem z dnia 12 września 2024 r.<sup>10</sup> zaakceptował propozycję MAP dotyczącą zmiany art. 69h ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników<sup>11</sup>, zakładającą przedłużenie do końca 2025 r. okresu, w którym środki FR będą mogły być przeznaczane na nabywanie lub obejmowanie przez Skarb Państwa reprezentowany przez ministra właściwego do spraw aktywów państwowych akcji w spółkach.

W uzasadnieniu Minister Finansów napisał, że wprowadzenie w ustawie okołobudżetowej przepisu przedłużającego okres, w którym środki FR będą mogły być przeznaczane na nabywanie lub obejmowanie przez Skarb Państwa reprezentowany przez ministra

---

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 27 listopada 2024 r. o finansowaniu działań zmierzających do zwiększenia zdolności produkcji amunicji (Dz. U. poz. 1826).

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 21 listopada 2024 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2025 (Dz. U. poz. 1925).

<sup>10</sup> Pismo MF znak PG5.022.2.2024.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1198 z późn. zm.).

właściwego do spraw aktywów państwowych akcji w spółkach, może stanowić dodatkową formę wspierania inwestycji realizowanych przez spółki z udziałem Skarbu Państwa.

W ww. piśmie MF dodatkowo przypomniał, że proponowana zmiana bazuje na rozwiązaniach proponowanych przez MF w latach poprzednich.

Podsumowując, warto również wskazać, że składane przez PHH wnioski o dokapitalizowanie mogły zawierać klauzule o tajemnicy przedsiębiorstwa, dlatego przed ewentualną publikacją Wystąpień pokontrolnych oraz Informacji o wynikach kontroli może zaistnieć potrzeba skonsultowania przez NIK z PHH zakresu informacji objętych tą tajemnicą.

**Z poważaniem**  
**Robert Kropiwnicki**  
sekretarz stanu  
*dokument podpisany elektronicznie*  
1148954.4246437.3375476



PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
MARIAN BANAŚ

KGP.430.4.2025

Warszawa, 2025-09-11

**Opinia**  
**do stanowiska Ministra Aktywów Państwowych**  
**w sprawie Informacji o wynikach kontroli**  
***Funkcjonowanie grupy kapitałowej Polski Holding Hotelowy***

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r., poz. 623) przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Aktywów Państwowych („Ministra”), zawartego w piśmie z dnia 26 sierpnia 2025 r. (DKA.092.11.2023, DKA.092.26.2024).

Z satysfakcją przyjmuję stanowisko Ministra Aktywów Państwowych, w którym Minister deklaruje podjęcie działań w celu realizacji wniosków i uwag, sformułowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli w informacji o wynikach kontroli.

W szczególności pozytywnie przyjmuję stanowisko wskazujące, iż Minister dostrzega potrzebę wypracowania procedur prawidłowej i rzetelnej weryfikacji pod względem merytorycznym wniosków spółek o dokapitalizowanie ze środków Funduszu Reprywatyzacji i Funduszu Inwestycji Kapitałowych.

Argumentacja Ministra kwestionująca sformułowane przez Najwyższą Izbę Kontroli oceny o niezetelności części poddanych kontroli działań Ministra została przedstawiona przez Ministra już w trakcie czynności kontrolnych. Najwyższa Izba Kontroli zbadała podnoszone argumenty zanim zostały sformułowane oceny końcowe. Oceny te są w pełni podtrzymywane przez Najwyższą Izbę Kontroli. Niestety należy stwierdzić, że argumentacja przedstawiona przez Ministra kwestionująca ocenę o nienależytej rzetelności działania w zakresie opiniowania wniosków spółki Polski Holding Hotelowy o dokapitalizowanie, nie świadczy o realizacji w pełni przez Ministra obowiązku współpracy w administracji rządowej w celu realizacji polityki państwa. Najwyższa Izba Kontroli podziela opinię Ministra, że organem właściwym do rozpatrzenia wniosku o objęcie akcji był Prezes Rady Ministrów i to na nim spoczywał obowiązek oceny wniosku pod kątem spełnienia wszystkich przesłanek formalnych, umożliwiających przekazanie środków na podwyższenie kapitału zakładowego Polskiego Holdingu Hotelowego ze środków Funduszu Reprywatyzacji. Ocena nieprawidłowości w działaniach tego organu została przez Najwyższą Izbę Kontroli dokonana pod względem kryterium legalności. Jednocześnie jednak jako działanie niezetelne

musiało zostać ocenione zaniechanie przez Ministra wskazania na braki formalne wniosku spółki Polski Holding Hotelowy o dokapitalizowanie, który podlegał również ocenie Ministra. Skoro bowiem, zgodnie z § 12 ust. 1 rozporządzeń w sprawie Funduszu Reprywatyzacji z marca i grudnia 2021 r., Minister, jako podmiot uprawniony do wykonywania praw z udziałów należących do Skarbu Państwa w Polskim Holdingu Hotelowym, przedstawiał Prezesowi Rady Ministrów na jego żądanie opinię w zakresie zasadności objęcia przez Skarb Państwa, reprezentowany przez Prezesa Rady Ministrów, udziałów w Polskim Holdingu Hotelowym ze środków Funduszu Reprywatyzacji, to opinia ta nie powinna pomijać istotnych braków wniosku spółki. Najwyższa Izba Kontroli nie podziela w tym zakresie stwierdzenia Ministra, że do jego zadań należało zaopiniowanie przedmiotowego wniosku wyłącznie w zakresie posiadanej wiedzy wynikającej z wykonywania uprawnień właścicielskich w PHH. Zwrócenie w przekazanej opinii Ministra uwagi na brak formalny we wniosku było potrzebne, w pełni uprawnione i w żadnym wypadku nie przekraczałoby kompetencji Ministra.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela także opinii Ministra, że wskazanie strategii lub programu przyjętych przez Radę Ministrów, organ lub instytucje Unii Europejskiej, realizacji których służyć miało objęcie akcji, nie było obligatoryjnym elementem wniosku o objęcie akcji lub udziałów ze środków Funduszu Reprywatyzacji. Zdaniem NIK, powyższa opinia Ministra wynika z błędnej interpretacji wyrażenia „w szczególności”, zastosowanego w § 4 ust. 3 rozporządzeń w sprawie Funduszu Reprywatyzacji z marca i grudnia 2021 r. Przyjęcie powyższej interpretacji za prawidłową spowodowałoby, że zbędne byłoby także podanie przez spółkę we wniosku o objęcie akcji informacji wskazujących m.in.:

- 1) oznaczenie spółki, której akcje mają być objęte przez Skarb Państwa;
- 2) szacowaną wartość i proponowaną liczbę obejmowanych akcji, ze wskazaniem dokumentów stanowiących podstawę oszacowania tej wartości;
- 3) proponowany termin objęcia akcji;
- 4) szczegółowe uzasadnienie wniosku, zawierające:
  - a) cel planowanego objęcia z uwzględnieniem celów, o których mowa w art. 9b ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym;
  - b) potwierdzenie zasadności planowanego objęcia akcji spółki;

gdyż wszystkie te, w sposób oczywisty i niepodważalny konieczne elementy wniosku, także poprzedzone są wyrażeniem „w szczególności” („§ 4 ust. 3. Wniosek, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, zawiera w szczególności:”). Należy zatem podkreślić, że wyrażenie „w szczególności” wprowadza wyliczenie lub dodatkowe, wyróżnione informacje, a jego znaczenie zbliżone jest do takich słów jak „głównie”, „przede wszystkim”, „szczególnie” lub „zwłaszcza”.

Najwyższa Izba Kontroli w pełni podtrzymuje ocenę dotyczącą nierzetelnego nadzorowania przez Ministra działań Rady Nadzorczej PHH w zakresie wyznaczania celów zarządczych dla członków Zarządu PHH. Uzasadnienie tej oceny jest szczegółowo opisane w informacji o wynikach kontroli.

Odnosnie wyjaśnień Ministra wskazujących, że Minister Finansów w 2024 r. zaakceptował przedłużenie na rok 2025 obowiązywania przepisu, zgodnie z którym środki Funduszu Reprywatyzacji będą mogły być przeznaczane na nabywanie lub obejmowanie przez Skarb Państwa, reprezentowany przez Ministra Aktywów Państwowych, akcji w spółkach, Najwyższa Izba Kontroli informuje, że Minister Finansów i Gospodarki nie zakwestionował skierowanego do niego w informacji o wynikach niniejszej kontroli wniosku o zaprzestanie projektowania przepisów

umożliwiających obejmowanie lub nabywanie akcji (udziałów) w spółkach ze środków Funduszu Reprywatyzacji.

**Prezes NIK**

Marian Banaś  
*/podpisano elektronicznie/*