

Elektryzujące ustalenia NIK ws. elektrycznej Izery

22 września 2023

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła z własnej inicjatywy kontrolę poświęconą wydatkowaniu środków finansowych na projekt samochodu elektrycznego Izera. W wyniku kontroli Izba stwierdziła w szczególności, iż w badanym okresie założenia projektu i jego cele strategiczne nie były realizowane terminowo oraz wystąpiły nieprawidłowości wiążące się z zaangażowaniem przez Skarb Państwa kwoty 250 mln zł ze środków Funduszu Reprywatyzacji, jak również zidentyfikowała daleko idące, także finansowe i mające wymiar wieloletni (również dla finansów publicznych), ryzyka wiążące się z tym projektem.



Z uwagi na tajemnice ustawowo chronione, wyniki kontroli mogą zostać podane do publicznej wiadomości w ograniczonym zakresie – w całości są one znane Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz spółce ElektroMobility Poland SA, a dodatkowo Najwyższa Izba Kontroli bezpośrednio powiadomiła o kluczowych ustaleniach i ryzykach Prezesa Rady Ministrów, zwracając się o podjęcie określonych działań.

Podając wyniki kontroli do publicznej wiadomości, NIK podkreśla, iż wyrażone oceny oraz sformułowane uwagi i wnioski nie odnoszą się do biznesowej zasadności realizacji projektu, jego parametrów technicznych oraz celowości działań podejmowanych przez ww. spółkę prawa handlowego, co pozostaje poza zakresem kompetencji kontrolnej NIK jako naczelnego organu kontroli państwowej.

Konkluzje wynikające z ocen kontrolowanej działalności

W wyniku przeprowadzonej kontroli Najwyższa Izba Kontroli oceniła, iż zaangażowanie przez Prezesa Rady Ministrów w II poł. 2021 r. kwoty 250 mln zł ze środków Funduszu Reprywatyzacji w działalność spółki ElectroMobility Poland SA (EMP), realizującej projekt budowy samochodu elektrycznego Izera (Projekt), za które Skarb Państwa objął akcje tej Spółki, było działaniem nierzetelnym i niosącym za sobą ryzyko co do gospodarności wydatkowania środków publicznych – struktura finansowania fazy przygotowawczej Projektu zakładała bowiem uzyskanie pozostałej części finansowania niezbędnej do jej zakończenia ze środków niestanowiących pewnego źródła dostępnego finansowania.

W toku procesu decyzyjnego w KPRM nie tylko przyjęto uzyskanie przez Spółkę określonych środków, ale również założono, na podstawie własnej subiektywnej oceny, że Spółka środki te realnie może otrzymać. W konsekwencji Prezes Rady Ministrów przyznał (ze środków Funduszu Reprywatyzacji) dofinansowanie Projektowi, który mógł nie mieć – nie tylko w momencie jego udzielenia, ale według stanu na dzień zakończenia czynności kontrolnych NIK w jednostce – finansowania na pozostałą część realizacji projektu. Co bowiem szczególnie istotne, to fakt, iż to również źródło to miało stanowić przeważające wielomiliardowe źródło finansowania całości ww. Projektu. Objęcie akcji Spółki od strony formalnej było prawidłowe.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nadto, że nadzór nad zawartą w związku z ww. dokapitalizowaniem Umową Inwestycyjną również nie był prowadzony w sposób rzetelny albowiem pomimo wiedzy o jej realizowaniu niezgodnie z harmonogramem, stanowiącym załącznik do Umowy, KPRM nie skorzystała z przysługujących jej na mocy Umowy uprawnień kontrolnych w Spółce obejmujących wykorzystanie ww. kwoty 250 mln zł wniesionej przez Skarb Państwa oraz pożytków od tej kwoty

uzyskanych przez Spółkę.

W szczególności NIK ustaliła, że już według stanu na dzień 31 grudnia 2021 r. Projekt nie był realizowany zgodnie z harmonogramem stanowiącym załącznik do Umowy. Odstępstwa od założeń miały miejsce też w kolejnych miesiącach 2022 r. Co więcej, utrzymujący się stan braku realizacji Umowy zgodnie z harmonogramem wynikał z kolejnego sprawozdania półrocznego EMP według stanu na dzień 30 czerwca 2022 r., przedłożonego KPRM w sierpniu 2022 r. Spółka wskazywała na kolejne przesunięcia czasowe określonych działań, samemu przesuując w czasie planowane przez siebie wystąpienie do Skarbu Państwa z wnioskiem o zmianę harmonogramu. Przykładowo, poziom wykonania (stan realizacji mierzony wykonaniem wydatków) w kluczowej pozycji Rozwój produktu i fabryki wyniósł, względem przewidzianej w harmonogramie, wartość 4%.

KPRM nie wykorzystwała uprawnień umownych także mimo braku złożenia przez Spółkę i nieskładania przez ponad pół roku (do czasu zakończenia czynności kontrolnych NIK w KPRM) wniosku o zmianę harmonogramu, chociaż zgodnie z postanowieniami Umowy jakakolwiek zmiana harmonogramu wymagała uprzedniego wniosku Spółki skierowanego do Skarbu Państwa oraz zgody Skarbu Państwa wyrażonej na piśmie, a rzeczywiste terminy realizacji poszczególnych faz i wykonanie wydatkowania środków przez Spółkę w sposób znaczący odbiegały od założeń. Jakkolwiek NIK nie neguje samego faktu wydatkowania środków przez Spółkę w celu realizacji Projektu, harmonogram ich wydatkowania znalazł się w faktycznej dyspozycji Spółki, mimo iż Umowa Inwestycyjna zakreślała ściśle ramy w tym zakresie i procedury zmian.

Nadzór właścicielski nad Spółką, w tym wykonywanie praw z posiadanych przez Skarb Państwa akcji spółki EMP, realizowany był przez KPRM, z zastrzeżeniem stwierdzonej nieprawidłowości dotyczącej kształtowania wynagrodzeń członków Zarządu EMP, prawidłowo.

KPRM, obsługująca Prezesa Rady Ministrów wykonującego prawa z

przysługujących Skarbowi Państwa akcji ElectroMobility Poland SA, będącego większościovym akcjonariuszem tej spółki, zorganizowała i sprawowała nadzór właścicielski nad spółką, z zastrzeżeniem stwierdzonej nieprawidłowości, zgodnie z przepisami Kodeksu spółek handlowych i Zasadami nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa. KPRM, poprzez wprowadzone zapisy do statutu Spółki oraz w ramach obowiązków informacyjnych realizowanych przez reprezentantów w Radzie Nadzorczej EMP, posiadała dostęp do informacji w zakresie bieżącej sytuacji finansowej i organizacyjnej Spółki oraz jej działalności.

Nierzetelny nadzór dotyczył prawidłowości realizacji uchwały Walnego EMP w zakresie wypłacanych wynagrodzeń oraz monitorowania uchwał Rady Nadzorczej Spółki, zawierających wzory umów o świadczenie usług w zakresie zarządzania, pod kątem ich zgodności z uchwałą WZ oraz przepisami podatkowymi.

Również w wyniku kontroli działalności spółki ElectroMobility Poland SA, NIK stwierdziła istotne problemy obrazujące stan realizacji Projektu.

Założenia projektu budowy samochodu elektrycznego Izera i jego cele strategiczne nie były realizowane terminowo. Od października 2016 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych w Spółce (30 sierpnia 2022 r.) nie zrealizowała ona założeń w planowanych i przedłużanych terminach wynikających z kolejnych dokumentów planistycznych, ani nie wyszła poza prace przygotowawcze. Długotrwałość realizacji Projektu i problemy w zakresie określenia jego struktury finansowej aktualizowały istotne ryzyka dla Projektu.

Spółka składając w maju 2021 r. ww. wniosek o dokapitalizowanie Spółki ze środków Funduszu Reprywatyzacji kwotą 250 mln zł zakreśliła montaż finansowy Projektu, opierając go niemal w całości na niepewnym źródle.

Na moment zakończenia kontroli Spółka nie posiadała wciąż praw

do dysponowania wytypowaną nieruchomością (w Jaworznie) pod budowę zakładu produkcyjnego. NIK zwróciła przy tym uwagę, że zakres badań due diligence przeprowadzonych przy ocenie nieruchomości w Jaworznie nie był pełen – w ramach przeprowadzonego w latach 2020-2021 procesu oceny nieruchomości działka w Jaworznie została wytypowana (w styczniu 2021 r.) na podstawie węższego zakresu badania względem innych analizowanych nieruchomości – nie przeprowadzono części analiz due diligence.

Zainicjowanie operacji mającej na celu nabycie praw do wytypowanej nieruchomości w Jaworznie ostatecznie wymagało szczególnych rozwiązań prawnych i nastąpiło w oparciu o nowo opracowane i uchwalone przepisy ustawowe – tj. ustawę z dnia 23 lipca 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych ze specjalnym przeznaczeniem gruntów leśnych.

W czasie prowadzenia czynności kontrolnych NIK proces uzyskania praw do działki w Jaworznie był opóźniony. Według ostatnich zaktualizowanych założeń, na moment zakończenia czynności kontrolnych w Spółce w sierpniu 2022 r., Spółka zakładała m.in. wejście w posiadanie prawa do dysponowania nieruchomością w pierwszym kwartale 2023 r.

Szczególne uwagi NIK

Najwyższa Izba Kontroli w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, zwróciła uwagę, że przedłużający się proces realizacji projektu budowy samochodu elektrycznego Izera, w tym w istocie niewyjście Projektu do dnia zakończenia kontroli poza fazę przygotowawczą, stwarza ryzyka dla jego realizacji. W ocenie NIK w sposób szczególny zważyć należy, że rynek motoryzacyjny, w tym zwłaszcza dynamicznie rozwijający się segment samochodów elektrycznych, cechuje się bardzo wysoką dynamiką rozwojową i silną konkurencją rynkową. Przedłużający się proces realizacji Projektu może spowodować, że potencjalna upatrywana szansa

rynkowa ulegnie dezaktualizacji, a produkt nie znajdzie oczekiwanego przez Spółkę w planach popytu rynkowego. Wyzwanie stanowią również trudne do przewidzenia w przyszłości, a obecnie rosące koszty eksploatacji pojazdów elektrycznych, jak również niezbędność infrastruktury eksploatacyjnej.

NIK zwróciła również uwagę na ryzyka w zakresie źródeł finansowania Projektu. Zarówno bowiem na etapie przedkładania wniosku o dokapitalizowanie Spółki ze środków Funduszu Reprywatyzacji, jak i na moment zakończenia czynności kontrolnych, w odniesieniu do wskazanego w tym wniosku źródła istotnego finansowania Projektu, występowały okoliczności powodujące, iż brak było pewności co do uzyskania przez EMP finansowania (czy to w ogólności, czy w oczekiwanej wysokości).

NIK wskazała, że choć Projekt stanowi ambitne zamierzenie rozwojowe, obarczony jest wysokimi ryzykami, i przed każdą przyszłą znaczącą decyzją w projekcie, w tym o zaangażowaniu środków ze źródeł publicznych, wymaga wieloaspektowego rozważenia jej zasadności i skutków.

Izba również w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do spółki ElectroMobility Poland SA zwróciła uwagę, że pomimo upływu blisko sześciu lat (na moment zakończenia czynności kontrolnych) od zawiązania jej jako spółki celowej ustanowionej do realizacji projektu polskiego samochodu elektrycznego Izera, kolejno czynione i przekładane w czasie założenia nie zostały zrealizowane. Izba zauważyła, iż wprawdzie w badanym okresie Spółka w ramach posiadanych możliwości podejmowała działania mające na celu realizację projektu, to jednak upływający czas aktualizuje ww. ryzyka. NIK, akcentując powoływane wyżej kwestie związane z przewidywanym przez EMP źródłem istotnego finansowania projektu, wskazała, że powyższe uwarunkowania mogą również wpłynąć na kwestię pozyskania finansowania dłużnego na rynku. Wykorzystanie Funduszu Reprywatyzacji

NIK w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zwróciła przy tym uwagę, że zaangażowanie środków Funduszu Reprywatyzacji w kwocie 250 mln zł w celu wniesienia do spółki EMP nie stanowiło realizacji żadnego z podstawowych celów działania Funduszu Reprywatyzacji i było możliwe w oparciu o dodany w 2019 r. – w ślad za przedłożeniem Rady Ministrów – epizodyczny przepis ustawy o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników.

W myśl przepisów ww. ustawy państwowy fundusz celowy Fundusz Reprywatyzacji został utworzony z przeznaczeniem na cele związane z zaspokajaniem roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa oraz wypłatę odszkodowań lub zadośćuczynień, o których mowa w przepisach ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprywatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa, poprzez ściśle oznaczone działania. Jakkolwiek od dnia 29 marca 2019 r. środki te mogły być również przeznaczane na nabywanie lub obejmowanie przez Skarb Państwa, reprezentowany przez Prezesa Rady Ministrów, akcji w spółkach (pierwotnie do końca 2020 r., następnie – po dwukrotnych przedłużeniach – w 2021 r. i w 2022 r.), a zatem opisane – badane w niniejszej kontroli – działania Prezesa Rady Ministrów znajdowało podstawę prawną, nie realizowało ono zasadniczego celu funkcjonowania Funduszu Reprywatyzacji.

W związku z powyższym NIK podkreśliła, iż działania takie konsumują odkładane w funduszu środki publiczne dedykowane zasadniczo innym, ważnym społecznie celom oraz ograniczają przejrzystość finansów publicznych.

Wnioski pokontrolne NIK

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami NIK sformułowała istotne wnioski pokontrolne, w tym mające znaczenie dla kwestii związanych z zarządzaniem mieniem państwowym i finansów publicznych:

1. Do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów:

– Podjęcie prac legislacyjnych w celu doprecyzowania przepisów ustawy o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami w zakresie zawierania się podlegającego ewentualnemu naliczeniu podatku od towarów i usług w limitach ustawowych wynagrodzeń członków zarządu spółek podlegających regulacji ww. ustawy.

– Aktualizacja Zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa i załączników do nich w celu dostosowania do przepisów podatkowych oraz ujęcie w nich wytycznych wskazujących na zróżnicowane wymogi w procesach zawierania umów o świadczenie usług zarządzania w spółkach podlegających regulacji ustawy o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami.

– Dokonanie – w przypadku dalszego stosowania rozwiązania, o którym mowa art. 69h ust. 1 ustawy o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników – zmiany sposobu rozpatrywania wniosków o objęcie akcji za środki z Funduszu Reprywatyzacji poprzez badanie przez KPRM możliwości i realności pozyskania przez wnioskodawcę pozostałej kwoty finansowania projektu, w związku z którym ma nastąpić zaangażowanie Skarbu Państwa, w celu weryfikacji możliwości zamknięcia struktury finansowej projektu i jego realizacji.

2. Do Prezesa Zarządu ElectroMobility Poland SA:

– Niezwłoczne dokonanie przez Zarząd EMP kompleksowej analizy stanu realizacji projektu budowy samochodu elektrycznego Izera, z uwzględnieniem obecnych i przyszłych źródeł jego finansowania oraz zaplanowaniem scenariuszy sytuacji na dalszych etapach Projektu i sposobów przeciwdziałania ryzykom projektowym, i przedstawienie jej Radzie Nadzorczej EMP do rozpatrzenia i zaopiniowania – w celu przedłożenia Walnemu Zgromadzeniu Spółki.

– Podjęcie przez Radę Nadzorczą EMP działań mających na celu

ustalenie kwotowej wysokości wynagrodzenia stałego Członków Zarządu EMP, przy uwzględnieniu podatku od towarów i usług, która nie będzie przekraczać maksymalnego limitu określonego w uchwale NWZ EMP w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń Członków Zarządu Spółki.

Dalsze działania NIK

Po zakończeniu czynności kontrolnych NIK, Spółka wystąpiła do Prezesa Rady Ministrów o ponowne dokapitalizowanie i uzyskała ze środków Funduszu Reprywatyzacji kolejną kwotę 250 mln zł. Ryzyka zasygnalizowane przez NIK w wyniku przeprowadzonej kontroli i zaakcentowane w wystąpieniach pokontrolnych pozostawały w dalszym ciągu aktualne.

W związku z powyższym Najwyższa Izba Kontroli pismem z dnia 31 maja 2023 r. powiadomiła Prezesa Rady Ministrów o kluczowych uwagach, ocenach i wnioskach dotyczących kontrolowanej działalności, które – ze względu na dbałość o finanse publiczne, przyszłe decyzje o kierunkach polityki wydatkowej państwa, ryzyka projektowe oraz skalę i wieloletni wymiar przedsięwzięcia – wymagały zwrócenia uwagi Prezesa Rady Ministrów.

Izba, przedstawiając wyniki kontroli, wskazała, iż Projekt wymaga szczególnej ewaluacji zarówno strategicznej – co do szans jego powodzenia i znalezienia przez produkt popytu rynkowego, jak również operacyjnej – przed każdą kolejną decyzją o zaangażowaniu dalszych środków publicznych. Kluczowe ryzyka Projektu dotyczą zwłaszcza przyszłej konkurencyjności Izery na rynku, dalszej adekwatności technologii (także w świetle kosztów produkcji i dystrybucji energii elektrycznej w Polsce oraz stanu istniejącej infrastruktury – terenowej i w budynkach mieszkalnych) oraz sposobu finansowania Projektu. W tym świetle szczególnie silnie NIK zaakcentowała wymogi stawiane przed wszystkimi organami państwa wynikające z przepisów ustawy o finansach publicznych (dokładnie w tym

przypadku art. 44 ust. 3 pkt 1 i 2). Stanowią one jednoznacznie, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, jak również w sposób umożliwiający terminową realizację zadań.

Mając na względzie wszystko powyższe, realizując zadania w zakresie troski o finanse publiczne oraz gospodarność wydatkowanych i objętych przyszłymi zobowiązaniami środków, Najwyższa Izba Kontroli zwróciła się do Prezesa Rady Ministrów o weryfikację stanu realizacji ww. Projektu, dokonanie wieloaspektowej i bazującej na różnych źródłach wiedzy analizy stanu aktualnego i realności czynionych założeń, zweryfikowanie istnienia montażu finansowego Projektu, jak również zważenie wszystkich ryzyk i ich wpływu na wieloletni interes finansów publicznych.

Źródło: NIK.gov.pl