



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Zdrowia

KZD.411.4.1.2024

Pan
Maksymilian Świniarski
Prezes Zarządu
Tarchomińskie Zakłady
Farmaceutyczne „Polfa” S.A.
ul. Aleksandra Fleminga 2
03-176 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

**I/24/003/KZD – Wykorzystanie i rozliczenie przez Tarchomińskie Zakłady
Farmaceutyczne „Polfa” S.A. środków z Funduszu Reprywatyzacji**

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Tarchomińskie Zakłady Farmaceutyczne „Polfa” S.A., ul. Aleksandra Fleminga 2, 03-176 Warszawa (dalej: TZF Polfa lub Spółka)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maksymilian Świniarski, Prezes Zarządu od 13 czerwca 2024 r. (dalej: Prezes Zarządu). W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili Jarosław Król, Prezes Zarządu od 1 czerwca 2017 r. do 24 kwietnia 2024 r. (dalej: były Prezes Zarządu) oraz Tomasz Walicki, Członek Zarządu w okresie od 24 kwietnia do 13 czerwca 2024 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Wykorzystanie i rozliczenie środków z Funduszu Reprywatyzacji.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2025 (do 31 stycznia 2025 r.), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, a dotyczących okresu objętego kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Zdrowia
Kontrolerzy	Agnieszka Kałdunek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr KZD/47/2024 z 15 listopada 2024 r. Agnieszka Kalita, doradca ekonomiczny, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr KZD/48/2024 z 15 listopada 2024 r. (akta kontroli str. 1-5, 1169, 1173, 1180-1183, 1618 <i>plik 1</i>)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

TZF Polfa wykorzystywała środki z Funduszu Reprywatyzacji³ zgodnie z przeznaczeniem oraz prawidłowo i terminowo wywiązywała się z obowiązków nałożonych na nią w umowach zawartych ze Skarbem Państwa.

Negatywnie jednak należy ocenić fakt, iż przystąpienie do procesu zmierzającego do nabycia nieruchomości w wyniku jej wytworzenia w związku z realizacją inwestycji objętej dofinansowaniem z FR nastąpiło bez wymaganej, na podstawie art. 393 pkt 4 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych⁴ oraz § 55 ust. 3 pkt 2 Statutu Spółki⁵, zgody Walnego Zgromadzenia⁶. Powyższa zgoda uzyskana została dopiero po 664 dniach od zawarcia umowy inwestycyjnej.

Przyjęty model zarządzania budową zapewnił odpowiedni poziom kontroli nad poszczególnymi etapami inwestycji oraz elastyczność zarządzania, ale jednocześnie wymagał od Spółki posiadania kompetencji do koordynacji, zarządzania i kontroli, a także podejmowania wielu decyzji o różnym poziomie skomplikowania. Wyzwaniem dla TZF Polfa była skala i złożoność inwestycji, nieporównywalna z innymi inwestycjami w przemyśle farmaceutycznym nie tylko w Polsce, ale i w Europie. Nie udało się w pełni zminimalizować wpływu czynników zewnętrznych, jakie zaistniały w trakcie realizacji projektu. Przełożyło się to na wydłużenie okresu jego realizacji oraz wzrost planowanych nakładów inwestycyjnych.

Na koniec stycznia 2025 r. inwestycja była w toku i na ten moment nie stwierdzono nieprawidłowości ani istotnych ryzyk, które mogłyby zagrozić dokończeniu inwestycji objętej dofinansowaniem. Z uwagi na możliwość wystąpienia zdarzeń, które w dniu zakończenia niniejszej kontroli nie były znane, ocena efektów zaangażowania w proces inwestycyjny środków z Funduszu będzie możliwa dopiero po zakończeniu inwestycji, uruchomieniu produkcji i końcowym rozliczeniu środków z FR.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Wykorzystanie i rozliczenie środków z Funduszu Reprywatyzacji

Opis stanu
faktycznego

1.1.

[REDAKCE]

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dalej: FR lub Fundusz.

⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 18, ze zm., dalej: ksh.

⁵ Teksty jednolite Statutu z: 17 września 2018 r., 13 lutego 2020 r. oraz 3 września 2020 r.

⁶ Dalej: WZ.

⁷ [REDAKCE], dalej: HDN.

⁸ Główny Inspektor Farmaceutyczny⁹

¹⁰

¹¹

(akta kontroli str. 10-63, 1630 *pliki 242-248*)

Konieczność podjęcia inwestycji w związku z powyższymi ustaleniami GIF, zakresu inwestycji z uwzględnieniem planów rozwojowych TZF Polfa (kalkulacje procesowe, kosztowe) oraz możliwych źródeł finansowania były przedmiotem prowadzonych przez Spółkę analiz, w tym z udziałem zewnętrznych podmiotów. Założenie dotyczące możliwości inwestycyjnych Spółki wypracowano w kwietniu 2019 r.¹², a treść dwóch kluczowych dokumentów, tj. biznesplanu oraz raportu z testu prywatnego inwestora była przedmiotem wstępnej analizy prowadzonej z udziałem Zastępcy Dyrektora Departamentu Skarbu Państwa w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów¹³ w okresie maj-czerwiec 2019 r.

(akta kontroli str. 64-67, 77-161, 1627-1628 *pliki 1-117*)

W związku z planowaniem uzyskania dokapitalizowania ze środków publicznych w Spółce dokonywano analiz pod kątem możliwości, jakie przewidziane zostały w ustawie z dnia 21 lutego 2019 r. o zmianie ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym oraz niektórych innych ustaw¹⁴, tj. skorzystania z Funduszu Inwestycji Kapitałowych¹⁵ albo FR¹⁶. Powyższe zmiany weszły w życie 29 marca 2019 r., natomiast rozporządzenia wykonawcze, które określały szczegółowy sposób postępowania w związku m.in. z wnioskowaniem do Skarbu Państwa o objęcie akcji zostały opublikowane 19 czerwca 2019 r. (FR)¹⁷

⁸

⁹ Dalej: GIF.

¹⁰

¹¹

¹²

¹³ Dalej: KPRM.

¹⁴ Dz. U. poz. 492.

¹⁵ W ustawie z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 125, ze zm.), dalej: ustawa o zarządzaniu mieniem, dodano rozdział 5a dotyczący Funduszu Inwestycji Kapitałowych, dalej: FIK.

¹⁶ W ustawie z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników (Dz. U. z 2024 r. poz. 1198, ze zm.), dalej: ustawa o komercjalizacji, wprowadzono art. 69h, który w latach 2019-2020 dawał możliwość nabywania lub obejmowania przez Skarb Państwa akcji ze środków FR.

¹⁷ 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) – weszło w życie 20 czerwca 2019 r., dalej: rozporządzenie w sprawie FR.

i 12 stycznia 2021 r. (FIK)¹⁸.

(akta kontroli str. 68-76, 1628 pliki 74-75)

Wniosek Zarządu TZF Polfa z 29 sierpnia 2019 r. o objęcie akcji Spółki przez Skarb Państwa¹⁹ skierowany został do Prezesa Rady Ministrów²⁰ na podstawie art. 69h ust. 1 i 2 ustawy o komercjalizacji oraz rozporządzenia w sprawie FR. We wniosku zwrócono się o dokapitalizowanie TZF Polfa kwotą 200 000 018,55 zł w drodze objęcia przez Skarb Państwa 9 732 361 akcji Spółki serii B po cenie nominalnej 10 zł za akcję i ustalonej cenie emisyjnej 20,55 zł za akcję. Wskazano, że w tym celu Spółka zamierza dokonać podwyższenia kapitału zakładowego przez emisję 9 732 361 akcji zwykłych imiennych w ramach subskrypcji prywatnej z wyłączeniem prawa poboru dotychczasowych akcjonariuszy i zaoferować objęcie tych akcji w całości przez Skarb Państwa, głównego akcjonariusza Spółki²¹. Celem nowej emisji akcji było pozyskanie środków na kluczowe dla rozwoju Spółki inwestycje.

Powołany we wniosku o dokapitalizowanie przepis art. 69h ust. 2 ustawy o komercjalizacji umożliwiał objęcie akcji przez Skarb Państwa w celu realizacji polityki społecznej lub gospodarczej państwa, w tym finansowania nowych inwestycji, tj. zastosowania przepisu art. 9b ust.1 pkt 1 ustawy o zarządzaniu mieniem, a Spółka – zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 1 w związku z § 7 rozporządzenia w sprawie FR – była podmiotem uprawnionym do wnioskowania do PRM o objęcie akcji.

(akta kontroli str. 162-224, 1050-1051, 1628 pliki 118-129)

Stwierdzono, że wniosek o dokapitalizowanie zawierał wszystkie elementy oraz załączniki wymienione w § 4 ust. 2 i 3 rozporządzenia w sprawie FR, w tym m.in.: analizę i ocenę sytuacji finansowej Spółki za ostatnie 3 lata obrotowe²², biznesplan²³ i test prywatnego inwestora²⁴. TPI wykazał, że inwestycja spełnia kryteria, jakich wymagałby prywatny inwestor, który będąc w sytuacji analogicznej do podmiotu publicznego, w szczególności pod względem posiadanych udziałów lub akcji, przewidując zwrot z zaangażowanego kapitału oraz uwzględniając poziom ryzyka towarzyszącego inwestycji i zakres zabezpieczeń, zachowałby się tak samo jak podmiot publiczny. TPI potwierdzał, że transakcja polegająca na objęciu przez Skarb Państwa akcji wyemitowanych

¹⁸ 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) – weszło w życie 27 stycznia 2021 r.

¹⁹ Uzupełniony pismami z: 6 i 25 września 2019 r. (drugim pismem uzupełniono braki formalne oraz udzielono wyjaśnień w odpowiedzi na wezwanie Dyrektora Departamentu Skarbu Państwa KPRM nr DSKP.WA.274.3.2019.CF z 17 września 2019 r.). Dalej: wniosek o dokapitalizowanie.

²⁰ Dalej: PRM.

²¹ 85,69% akcji według stanu na 29 sierpnia 2019 r.

²² Dokument pn. *Analiza i ocena sytuacji finansowej Tarchomińskich Zakładów Farmaceutycznych „Polfa” S.A. za lata 2016-2019* sporządzony i przekazany 25 września 2019 r.

²³ Strategiczny plan wieloletni pn. *Koncepcja Rozwoju Spółki. Biznesplan na lata 2019-2029* przyjęty uchwałą Zarządu Spółki nr 6/IX/23.08.2019 z 23 sierpnia 2019 r.

²⁴ Dalej: TPI. Dołączono „Raport z testu prywatnego inwestora” z 28 sierpnia 2019 r. opracowany przez Ernst&Young Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością Corporate Finance Sp. k., dalej: EY.

w wyniku podwyższenia kapitału zakładowego w zamian za nowe środki dokonywana jest na warunkach akceptowalnych dla inwestora prywatnego.

Podstawę wyliczenia szacowanej wartości i proponowanej liczby obejmowanych akcji stanowił opracowany przez EY „Raport z wyceny Polfy Tarchomin”

[REDACTED]

(akta kontroli str. 162-224, 1051-1057, 1628 *pliki 118-129*)

Na podstawie wniosku o dokapitalizowanie Skarb Państwa reprezentowany przez PRM zawarł z TZF Polfa umowę inwestycyjną (18 grudnia 2019 r.) oraz umowę objęcia akcji (23 grudnia 2019 r.).

(akta kontroli str. 225-394, 1628 *pliki 130-143*)

Na podstawie uchwały nr 4 Nadzwyczajnego WZ z 19 grudnia 2019 r. (Rep. A Nr 80115/2019) nastąpiło podwyższenie kapitału zakładowego TZF Polfa poprzez emisję akcji serii B w drodze subskrypcji prywatnej z wyłączeniem prawa poboru dotychczasowych akcjonariuszy. Uzasadnienie pozbawienia dotychczasowych akcjonariuszy prawa poboru akcji serii B zawierała załączona do ww. uchwały Opinia Zarządu²⁵. Stwierdzono w niej m.in., że działalność Spółki, jako podmiotu z większościowym udziałem Skarbu Państwa, wpisuje się w realizację polityki zdrowotnej i lekowej Państwa, Spółka jest jednym z kilku krajowych producentów leków oraz jedynym kluczowym producentem leków generycznych z udziałem Skarbu Państwa. Mając na uwadze harmonogram planowanych działań inwestycyjnych, przewidywany czas subskrypcji akcji w drodze subskrypcji zamkniętej kierowanej do dotychczasowych akcjonariuszy oraz niewielką potencjalnie kwotę wkładów pozostałych akcjonariuszy (14,31%) zaproponowano zaoferowanie objęcia całości emitowanych akcji większościowemu akcjonariuszowi, tj. Skarbowi Państwa.

(akta kontroli str. 1064-1065, 1160-1163, 1628 *pliki 138-143*)

Nowe akcje wyemitowane w wyniku podwyższenia kapitału zakładowego w całości zostały pokryte wkładem pieniężnym ze środków pochodzących z FR. Wpłata środków z Funduszu nastąpiła na rachunek bankowy Spółki prowadzony przez Bank Ochrony Środowiska S.A. 31 grudnia 2019 r., w terminie określonym w umowie objęcia akcji i ujęta w księgach rachunkowych TZF Polfa za 2019 r.

W dniu podpisania umowy inwestycyjnej Skarb Państwa był właścicielem 85,69% akcji Spółki²⁷, natomiast po podwyższeniu kapitału zakładowego (z kwoty

²⁵ [REDACTED]

²⁶ Stanowiła ona załącznik nr 2 do uchwały Zarządu nr 1/IX/4.12.2019 z 4 grudnia 2019 r. w sprawie zmiany porządku obrad Nadzwyczajnego WZ Spółki zwołanego na dzień 19 grudnia 2019 r.

²⁷ 7 505 405 akcji serii A należących do Skarbu Państwa z 8 759 000 akcji Spółki.

87 590 tys. zł do 184 913,6 tys. zł) Skarb Państwa stał się właścicielem 93,22% akcji Spółki²⁸.

(akta kontroli str. 225-232, 1064, 1531-1532, 1628 *plik 143*, 1640 *plik 981*)

Projekt umowy inwestycyjnej, według oświadczenia PRM zawartego w pkt 2.2 umowy, był przedmiotem opinii Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej²⁹, Ministra Finansów³⁰ oraz Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów³¹.

Umowa inwestycyjna określała cel przeznaczenia oraz warunki wykorzystania środków pieniężnych wniesionych tytułem wkładów na pokrycie nowych akcji. Wskazano w niej, że kwota 200 000 018,55 zł wniesiona przez Skarb Państwa tytułem objęcia nowych akcji stanowić będzie Nowe Środki³², z których współfinansowane będą zadania związane z realizacją zamierzeń inwestycyjnych wskazanych w biznesplanie (inwestycja). Okres wykorzystania środków z FR określono do 31 grudnia 2022 r., przy czym każda zmiana biznesplanu czy harmonogramu wymagała uprzedniego wniosku do Skarbu Państwa i jego zgody oraz zmiany umowy inwestycyjnej.

Łączne nakłady inwestycyjne na cztery ujęte w biznesplanie zadania³³

[REDAKTOWANE]³⁴,
[REDAKTOWANE]

(akta kontroli str. 230-394, 1057-1059, 1628 *pliki 130-137*)

Według stanu na dzień rozpoczęcia kontroli (18 listopada 2024 r.) umowa inwestycyjna była zmieniana czterokrotnie: Aneksem nr 1 z 20 lipca 2020 r., Aneksem nr 2 z 8 kwietnia 2021 r., Aneksem nr 3 z 8 października 2021 r. oraz Aneksem nr 4 z 14 września 2022 r. Przestanką do zawarcia Aneksu nr 2 i Aneksu nr 4 były zmiany biznesplanu wraz z harmonogramem realizacji inwestycji oraz wiązały się z aktualizacją TPI i wzrostem nakładów inwestycyjnych z [REDAKTOWANE], odpowiednio do 453 930,5 tys. zł i 555 322 tys. zł. Natomiast Aneksy nr 1 i nr 3 obejmowały wyłącznie zmiany harmonogramu związane z przesunięciami wydatków między okresami oraz zadaniami inwestycyjnymi. Na podstawie Aneksu nr 4 wprowadzono również zmiany w postanowieniach umownych [REDAKTOWANE]

²⁸ 7 505 405 akcji serii A i 9 732 361 akcji serii B należących do Skarbu Państwa z 18 491 361 akcji Spółki.

²⁹ Wymóg określony w § 13 rozporządzenia w sprawie FR.

³⁰ Wymóg określony w § 11 rozporządzenia w sprawie FR – opinia potwierdzająca możliwość dokonania wypłaty środków zgromadzonych na rachunku Funduszu w wysokości i terminach określonych w umowie inwestycyjnej.

³¹ Opinia potwierdzająca, że objęcie akcji Spółki następuje na warunkach akceptowalnych przez inwestora prywatnego i nie stanowi pomocy publicznej.

³² Dalej: środki z FR.

³³ Budynek i instalacje dotyczące nowego oddziału liofilizacji, wytwarzania leków Highly Potent oraz laboratorium B+R (dalej: PRS1), Urządzenia procesowe dotyczące nowego oddziału liofilizacji, wytwarzania leków Highly Potent oraz laboratorium B+R (dalej: PRS2), Rozwój produktów (B+R) dotyczących wytwarzania leków Highly Potent (dalej: PRS3) oraz Infrastruktura energetyczna (dalej: PRS4).

³⁴ [REDAKTOWANE]

[REDAKTOWANE]
[REDAKTOWANE]
[REDAKTOWANE]
[REDAKTOWANE] Według Aneksu nr 4 budżet inwestycji został zwiększony [REDAKTOWANE], a czas realizacji inwestycji ujętych w PRS został wydłużony [REDAKTOWANE] w porównaniu do pierwotnych założeń przyjętych w umowie inwestycyjnej. (akta kontroli str. 395-674, 1059-1064, 1068, 1628-1629 pliki 144-160)

Kolejne zmiany w realizacji inwestycji były uzasadniane m.in.: siłą wyższą (epidemią COVID-19), co miało wpływ na opóźnienia w realizacji prac projektowych i doborze linii technologicznych, uzyskiwaniu aktualnych ofert od firm zajmujących się kontraktowym rozwojem produktów na zlecenie oraz przeprofilowanie działalności (na walkę z SARS-CoV-2) przez niektóre firmy, z którymi planowano podać współpracę przy realizacji projektu. Zaistniała również konieczność wprowadzenia zmian technologicznych na liniach produkcyjnych w związku ze zmieniającymi się wymaganiami technologicznymi i występującymi kolizjami budowlanymi. We wnioskach do KPRM wskazywano również na istotne zmiany cen na rynku materiałów i usług budowlanych, wysoki i rosnący poziom inflacji w latach 2021-2022³⁵, wyższy niż poziom inflacji wzrost cen mediów od 2021 r. (np. w 2021 r. średni wzrost cen energii elektrycznej o ok. 10% w porównaniu do roku poprzedniego), a także wojnę na Ukrainie, która wpłynęła na dostępność pracowników i materiałów (głównie stali). Kierownik Projektu, składając wyjaśnienia, zauważył jednak, że dzięki podzieleniu procesu na dwóch generalnych wykonawców uniknięto zwiększonych nakładów na konstrukcję żelbetową i wydłużenia terminów. Opóźnienie z wyborem wykonawcy³⁶ skutkowałoby w tym przypadku brakiem ofert oraz możliwości podpisania umowy ryczałtowej.

Do wydłużenia czasu realizacji inwestycji oraz kosztów (m.in. przeprojektowania, wykonawstwa, kosztów pośrednich) przyczyniły się (obok innych opisanych wyżej przyczyn – zewnętrznych, niezależnych od Spółki) problemy, jakie wystąpiły w okresie przygotowawczym: projektowym i koordynacyjnym projektanta z dostawcą linii produkcyjnych, a także związane z koniecznością wprowadzenia zmian w projekcie wykonawczym po zakończeniu koordynacji (np. rewizja zmiany instalacji podposadzkowej).

Powyższe okoliczności miały wpływ na założenia przyjęte do projektów wykonawczych i były przesłanką dokonania rekalkulacji planu wydatków w 2022 r. [REDAKTOWANE]

[REDAKTOWANE]³⁷.

³⁵ We wniosku z 4 lipca 2022 r. o zmianę biznesplanu i harmonogramu wskazano, że *inflacja rok do roku w kwietniu 2022 r. wyniosła 12,4% według danych GUS*. Wskaźnik ten (wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych) za cały 2022 r. w stosunku do 2021 r. wyniósł 14,4% – źródło: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/wskazniki-cen/wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-w-grudniu-2022-roku,2,134.html?pdf=1> (dostęp 27 stycznia 2025 r.).

³⁶ Umowę z Generalnym Wykonawcą 1 zawarto 10 listopada 2021 r.

³⁷ [REDAKTOWANE] / 453 931 tys. zł (łączny budżet inwestycji według Aneksu nr 2).

Z kolei w obszarze PRS3 wskazywano m.in. na:

- [redacted]
[redacted]
[redacted]
- [redacted]
- [redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
- [redacted]
[redacted]
[redacted]
- [redacted] (wymogi Dobrej Praktyki Wytwarzania³⁸),
[redacted]

Zarząd TZF Polfa³⁹ wyjaśnił, że w toku samej realizacji (do 23 stycznia 2025 r.) inwestycja objęła ok. 200 poleceń zmian, co stanowi znaczącą skalę w porównaniu do typowych realizacji przemysłowych. Jednocześnie podkreślił, że wprowadzanie zmian do projektu było nieuniknione z uwagi na unikalny charakter przedsięwzięcia oraz fakt, że jest to pierwsza tego rodzaju realizacja w Polsce. Wskazał również na opóźnienia związane z koniecznością zakończenia współpracy z pierwszym Inwestorem Zastępczym i zapewnienia dodatkowego czasu niezbędnego na wybór nowego wykonawcy. Nowy Inwestor Zastępczy wykazał niedoszacowanie kosztów i harmonogramu.

(akta kontroli str. 395-674, 1059-1062, 1164-1167, 1171, 1562, 1574-1575
1618 pliki 4-5, 11-13, 1628-1639 pliki 144-160, 835-852, 863-872, 1670-1680)

Zarząd TZF Polfa wyjaśnił, że Spółka w latach wcześniejszych realizowała inwestycje [redacted]. Podkreślił, że doświadczenia zdobyte podczas realizacji wcześniejszych projektów *pozwoliły Spółce realnie myśleć o nowej dużej inwestycji i skutecznie zabezpieczyć ją pod kątem organizacyjnym*.

W TZF Polfa ustalono strukturę organizacyjną PRS, w skład której wchodził Komitet Sterujący, Zespół ds. rozliczania i raportowania PRS (w tym Koordynator Programu) oraz Kierownicy Podprogramów: Inwestycje infrastrukturalne, Nowe części i Przychody ze sprzedaży.

TZF Polfa nadzorowała realizację projektu we współpracy z Kierownikiem Projektu oraz Inwestorem Zastępczym. W początkowym okresie Kierownikiem

³⁸ Ang. Good Manufacturing Practice (GMP) – wymogi obejmujące wszelkie działania, które muszą być podjęte i warunki, które muszą być spełnione na etapie projektowania, budowy, wykonania instalacji i urządzeń oraz w trakcie produkcji, aby leki i materiały medyczne przekazane do dystrybucji spełniały kryteria akceptacji, będące podstawą do uzyskania wysokiego stopnia pewności, że produkty te będą miały ustaloną, powtarzalną jakość i będą gwarantowały bezpieczeństwo stosowania zgodnie z dokumentacją rejestracyjną oraz wymogami farmakopealnymi, technologicznymi i koncesyjnymi.

³⁹ Organ wieloosobowy uprawniony do reprezentacji podmiotu, w tym składania oświadczeń w imieniu Spółki.

Projektu był pracownik Pionu Operacyjnego. Natomiast w 2021 r. w związku ze zmianami kadrowymi w tym Pionie, po przeprowadzeniu procesu rekrutacyjnego, zaangażowano nową osobę do pełnienia tej roli⁴⁰. W tym samym czasie wypowiedziana została umowa zawarta z Inwestorem Zastępczym, który nie zapewniał odpowiedniego prowadzenia projektu, pomimo iż była to firma działająca na rynku europejskim i posiadająca portfolio realizacji projektów w przemyśle farmaceutycznym. Okoliczności te spowodowały konieczność wyboru nowego Inwestora Zastępczego⁴¹.

Projektanta, Generalnego Wykonawcę (GW1, a następnie GW2) oraz dostawców technologii wyłoniono w odrębnych postępowaniach przetargowych. W celu zapewnienia zgodności z wymaganiami Zamawiającego (URS⁴²) oraz zgodności regulacyjnej (GMP) wyłoniono Walidatora. Strategia współpracy z Inwestorem Zastępczym oraz wykonawcami zostały określone m.in. w zawartych umowach, „Project Handbook”⁴³, planach zapewnienia jakości. W umowach określono m.in. zakresy odpowiedzialności, a także zasady komunikacji i raportowania.

Procesy decyzyjne były dokumentowane, a transparentność postępów inwestycji zapewniono poprzez system raportowania, w tym: tygodniowe i miesięczne raporty Inwestora Zastępczego oraz Generalnego Wykonawcy, cotygodniowe spotkania Rady Budowy⁴⁴, a także spotkania koordynacyjne oraz tematyczne robocze (raz w tygodniu lub w zależności od potrzeb). Ewentualne ryzyka były identyfikowane i zarządzane przez Kierownika Projektu oraz Inwestora Zastępczego.

Na potrzeby realizacji inwestycji opracowano zasady realizacji zakupów, ewidencji w SAP, tworzenia budżetu i jego aktualizacji oraz sprawozdawczości⁴⁵.

(akta kontroli str. 919-946, 1121-1123, 1306-1311,
1351-1530, 1562, 1574-1575, 1618 pliki 5, 11-13,
1626-1642 pliki 249-623, 702-822, 835-963, 1014-1092, 1114-1097, 1669)

W dniu rozpoczęcia kontroli (18 listopada 2024 r.) wniosek z 31 października 2024 r. do Ministra Aktywów Państwowych⁴⁶ o zmianę biznesplanu i zawarcie

⁴⁰ Umowa z przedsiębiorcą (B2B) została zawarta 30 września 2021 r.

⁴¹ Umowa została zawarta 21 grudnia 2021 r.

⁴² Specyfikacja Wymagań Użytkownika (ang. User Requirements Specification), dokument zawierający oczekiwania i wymagania Zamawiającego.

⁴³ Dokumentuje podejście do realizacji celów projektu, określa kluczowe procesy kontrolne, zasady prowadzenia projektu oraz podejście do zarządzania.

⁴⁴ W skład Rady Budowy wchodziło: przedstawiciele Spółki (w tym Kierownik Projektu), przedstawiciele Inwestora Zastępczego oraz Generalnego Wykonawcy i Walidatora. Co do zasady, po każdym spotkaniu była sporządzana notatka, którą podpisywali kluczowi przedstawiciele stron: Kierownik Projektu Zamawiającego, Kierownik Projektu Inwestora Zastępczego, Kierownik Budowy, Kierownik Kontraktu Generalnego Wykonawcy oraz Kierownicy robót Generalnego Wykonawcy.

⁴⁵ Zarządzenie Dyrektora Generalnego znak: 1000/7/2020 z 29 maja 2020 r. w sprawie wprowadzenia *Zasad realizacji zakupów, ewidencji w SAP, tworzenia budżetu i jego aktualizacji oraz sprawozdawczości w związku z realizowanym w Spółce programem Rozwoju Spółki (PRS)*.

⁴⁶ Na podstawie art. 5 i art. 68 w zw. z art. 84 ustawy z dnia 15 maja 2024 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji rządowej (Dz. U. poz. 834, ze zm.) z dniem 1 lipca 2024 r. należności i zobowiązania PRM powstałe w związku z wykonywaniem zadań wynikających m.in. z ustawy o komercjalizacji stały się należnościami i zobowiązaniami ministra

Aneksu nr 5 był w trakcie procedowania. Do najistotniejszych wnioskowanych zmian należały: wydłużenie okresu wykorzystania środków z FR do 31 grudnia 2026 r. oraz wzrost nakładów inwestycyjnych o 70 562 tys. zł do kwoty 625 884 tys. zł. Do głównych powodów (oprócz przyczyn zewnętrznych, niezależnych od Spółki, jak np. inflacja) należało zwiększenie nakładów na wykonanie robót budowlanych i instalacyjnych na skutek zmian wprowadzonych do projektów wykonawczych i koordynacji projektów z dostawcami urządzeń, a także wzrost kursu EUR/PLN ponad zakładany poziom oraz kosztów ogólnych po stronie Generalnego Wykonawcy, Inwestora Zastępczego i Walidatora związanych z przedłużeniem realizacji inwestycji.

Mając na uwadze trwającą (w związku z wnioskiem z 31 października 2024 r.) procedurę akceptacji biznesplanu przez MAP, TZF Polfa 31 grudnia 2024 r. poinformowała kontrahentów o zawieszeniu wykonania umów od 1 lutego do 3 marca 2025 r. [REDACTED]

Zarząd TZF Polfa wyjaśnił, że Spółka zmuszona została do wstrzymania realizacji projektu z uwagi na wyczerpanie środków w budżecie inwestycji i brak możliwości zaciągania zobowiązań. [REDACTED]

Aneks nr 5 został zawarty 16 stycznia 2025 r. Budżet inwestycji zwiększył się [REDACTED], a czas jej realizacji uległ wydłużeniu [REDACTED] w porównaniu do pierwotnych założeń przyjętych w umowie inwestycyjnej. Wzrost nakładów nie wiązał się ze zmianą kwoty środków z FR [REDACTED]

(akta kontroli str. 720-918, 1062-1067, 1259-1270, 1441-1442, 1559-1560, 1568-1570, 1629-1630 *pliki 182-215*)

Kontrola NIK ustaliła ponadto, że we wrześniu 2023 r. (rok po podpisaniu Aneksu nr 4) Zarząd TZF Polfa złożył do PRM wnioski o objęcie akcji Spółki nowej serii C

(dokapitalizowanie kwotą 41 000 016,60 zł)⁴⁷, a w listopadzie 2023 r. – wniosek o zmianę biznesplanu⁴⁸. Szef KPRM pismem z 3 stycznia 2024 r.⁴⁹ poinformował Zarząd Spółki, że cyt.: *z uwagi na zbyt późny termin wpływu do KPRM ww. opinii [Ministra Finansów – przyp. własny], nie było możliwe rozpatrzenie wniosku Spółki, podpisanie aneksu do umowy inwestycyjnej oraz umowy objęcia akcji i tym samym przekazania do MF zlecenia wypłaty środków z FR, w terminie wyznaczonym w piśmie MF z 27 grudnia 2023 r., tj. do 28 grudnia 2023 r. do południa.*

W lutym 2024 r. Zarząd Spółki wystąpił do PRM z kolejnym wnioskiem o zmianę biznesplanu⁵⁰, a pismem z 6 marca 2024 r. zwrócił się do Szefa KPRM z prośbą o rozpatrzenie wniosku w możliwie najkrótszym czasie, zapewniającym kontynuację inwestycji, wskazując m.in., iż dla zachowania ciągłości współpracy z wykonawcami i dostawcami urządzeń konieczne jest pilne zawarcie aneksów do umów, zmieniających zakresy prac, terminy realizacji i wysokość wynagrodzenia oraz że dopiero zmiana parametrów finansowych w biznesplanie i podpisanie aneksu do umowy inwestycyjnej pozwoli Spółce zaciągać zobowiązania mające na celu doprowadzenie inwestycji do oddania, a w konsekwencji do rozpoczęcia produkcji leków. [REDAKTOWANE]

Natomiast pismem z 15 lipca 2024 r. Spółka poinformowała MAP, że w związku ze zmianami w organach Spółki trwa przegląd dotychczas realizowanej strategii biznesowej oraz zadeklarowała, że przygotuje i złoży aktualizację wniosku o zmianę biznesplanu i zawarcie aneksu nr 5, co nastąpiło 31 października 2024 r.

Proces urealnienia budżetu i terminu realizacji inwestycji trwał zatem 498 dni, licząc od 6 września 2023 r. (pierwszego, po zawarciu Aneksu nr 4, wniosku o zmianę PRS i zawarcie Aneksu nr 5) do 16 stycznia 2025 r. (zawarcia Aneksu nr 5). [REDAKTOWANE]

[REDAKTOWANE]⁵¹. Jednocześnie w okresie tylko ośmiu miesięcy wysokość planowanych nakładów inwestycyjnych wzrosła z 596 968 tys. zł (według wniosku z 27 lutego 2024 r.) do 625 884 tys. zł (według wniosku z 31 października 2024 r.), tj. o 28 916 tys. zł, co stanowiło 4,6% budżetu inwestycji po zmianach wprowadzonych Aneksem nr 5.

(akta kontroli str. 675-714, 720-918, 1164-1167, 1171, 1348, 1562-1563, 1618-1619 pliki 5, 14-23, 1629 pliki 161-181, 1670-1680)

Zarząd TZF Polfa wyjaśnił, że nie zebrał jeszcze pełnych informacji na temat skutków finansowych zawarcia Aneksu nr 5 dopiero 16 stycznia 2025 r. Wskazał

⁴⁷ Pismo z 6 września 2023 r.

⁴⁸ Pismo z 2 listopada 2023 r. (wysokość nakładów inwestycyjnych – 596,3 mln zł).

⁴⁹ Nr DIR.WA.5530.19.2023.

⁵⁰ Pismo z 27 lutego 2024 r. (wysokość nakładów inwestycyjnych – 597 mln zł).

⁵¹ [REDAKTOWANE]

natomiast m.in., że zamrożenie prac trwało od 1 do 17 stycznia 2025 r. i [REDACTED]

[REDACTED] Jednocześnie podał, że na 30 stycznia 2025 r. trwały negocjacje z Generalnym Wykonawcą, natomiast terminy końcowe związane z uzyskaniem dopuszczenia GIF mogą ulec przesunięciu o dwa-trzy miesiące.

(akta kontroli str. 1559-1560, 1568-1570, 1618 *plik 5*)

Odnosząc się do kosztów inwestycji (ponad 0,5 mld zł) oraz czasu jej prowadzenia ([REDACTED]⁵² [REDACTED]⁵³) Kierownik Projektu wskazał, że skala i skomplikowanie technologiczne inwestycji (jak podkreślił jest to *najwyższa forma produkcji farmaceutycznej oraz najwyższy stopień zabezpieczenia operatora przy pracy z substancjami wysokotoksycznymi*) jest porównywalna z realizacjami w Szwajcarii, Austrii oraz Irlandii, *gdzie harmonogramy i budżety nie odbiegają znacząco od naszego, a nawet koszty są wyższe*. Dodał, że w lutym 2022 r. osobiście oglądał podobną realizację w Szwajcarii, ale dla substancji mniej toksycznych (czyli o niższym poziomie zabezpieczeń), przy czym *wartość projektu oscylowała w granicach 150 mln CHF*⁵⁴.

(akta kontroli str. 1166)

[REDACTED]
[REDACTED]⁵⁵ [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

⁵² [REDACTED]
⁵³ [REDACTED]
⁵⁴ Przy kursie 4,40 zł (2 lutego 2022 r.) wartość wynosiła ok. 660 mln zł.
⁵⁵ [REDACTED]

Według sprawozdania PRS za I półrocze 2022r. [REDACTED]

⁵⁶.

(akta kontroli str. 543-674, 1062, 1171, 1175, 1195-1239,
1618 *plik 1*, 1628-1636 *pliki 154-160, 639-684*)

Początkowo w PRS prenominowano do rozwoju cztery molekuły Highly-Potent,
a następnie kolejne cztery molekuły [REDACTED]

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

- [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
[REDACTED]

Zgodnie z postanowieniami PRS z 24 czerwca 2022 r. dopuszczalna była zmiana
molekuł, obszarów terapeutycznych lub formy pozyskania technologii.

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

⁵⁶ Harmonogram stanowiący załącznik nr 2 do Aneksu nr 3 z 8 października 2021 r. do umowy inwestycyjnej.

[REDACTED]

(akta kontroli str. 1171, 1176-1178, 1240-1255, 1572,
1618 *pliki 1-3*, 1626-1642 *pliki 17-54, 81-117, 685-822*)

W kolejnych biznesplanach zakładano wzrost wartości Spółki z poziomu

[REDACTED]⁵⁷ [REDACTED]

[REDACTED] Wyceny wartości Spółki dokonano metodą majątkową według wartości księgowej netto, przy założeniu zachowania wszystkich wypracowanych zysków w Spółce.

Według bilansów wartość kapitału (funduszu) własnego za poszczególne lata 2018-2023 wzrosła z poziomu 238 mln zł do 722 mln zł.

Zasadność inwestycji potwierdzały, poddane analizie w TPI, wartości wskaźnika stopy zwrotu (IRR)⁵⁸ oraz wartość bieżąca netto (NPV), [REDACTED]

[REDACTED]

(akta kontroli str. 1059-1064, 1531-1532,
1628-1630 *pliki 130-137, 144-160, 182-215*)

Przystąpienie do procesu zmierzającego do nabycia nieruchomości w wyniku jej wytworzenia w związku z realizacją inwestycji⁵⁹ objętej umową inwestycyjną nastąpiło bez wymaganej, na podstawie art. 393 pkt 4 ksh oraz § 55 ust. 3 pkt 2 Statutu Spółki⁶⁰, zgody WZ. Powyższa zgoda uzyskana została 12 października 2021 r.⁶¹, tj. po 664 dniach od zawarcia 18 grudnia 2019 r. umowy inwestycyjnej (co opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Pozostałe czynności dokonywane w związku ze zmianami w realizacji inwestycji jak opiniowanie biznesplanów, zawieranie kolejnych aneksów do umowy inwestycyjnej oraz zawieranie umów z wykonawcami⁶² były podejmowane przez

⁵⁷ Wartość kapitału (funduszu) własnego.

⁵⁸ Wskaźnik dla przewidywanego zwykłego zwrotu z zainwestowanego przez Skarb Państwa kapitału.

⁵⁹ „Budynek i instalacje dotyczące nowego oddziału liofilizacji, wytwarzania leków Highly Potent oraz laboratorium B+R” – PRS1.

⁶⁰ Teksty jednolite Statutu z: 17 września 2018 r., 13 lutego 2020 r. oraz 3 września 2020 r.

⁶¹ Uchwała nr 3 Nadzwyczajnego Walnego Zgromadzenia z 12 października 2021 r. (Rep. A Nr 76267/2021).

⁶² Dobór próby celowej (m.in. uwzględniono umowy zawarte przed 12 października 2021 r. dotyczące realizacji PRS1).

Zarząd Spółki zgodnie z ksh, Statutem Spółki⁶³ oraz wewnętrzną procedurą⁶⁴ w zakresie dotyczącym zgód korporacyjnych.

(akta kontroli str. 64-67, 715-719, 1065-1067, 1079-1114, 1133-1142, 1160-1163, 1170, 1174, 1184-1194, 1281-1347, 1540-1557, 1581-1617, 1618-1621 *pliki 1, 24-70, 1638-1642 pliki 823-834, 1093-1097, 1666-1669*)

Spółka zabezpieczyła dostawy mediów niezbędnych do produkcji oraz prac badawczo-rozwojowych, jakie będą uruchomione w nowym budynku. Natomiast w przypadku zapewnienia ciągłości dostawy jednego medium⁶⁵ Spółka podejmuje działania w celu wypracowania dodatkowych (alternatywnych) rozwiązań, w tym uniezależnienia się od dotychczasowego dostawcy.

(akta kontroli str. 1560-1561, 1570-1572, 1618 *plik 5*)

1.2. Według sprawozdania PRS za I półrocze 2024 r.⁶⁶ [REDACTED]

[REDACTED]

(akta kontroli str. 1005-1049, 1074-1124, 1533-1537, 1539, 1641 *plik 1002*)

[REDACTED]

(akta kontroli str. 1562, 1567, 1574, 1579-1580, 1618 *pliki 5, 10*)

W maju 2021 r. Spółka uzyskała pozwolenie na budowę⁶⁷, wmurowanie kamienia węgielnego pod budowę nastąpiło 22 czerwca 2021 r., a pierwszy wpis w dzienniku budowy (objęcie obowiązków kierownika budowy, rozpoczęcie robót przygotowawczych) dokonany został 24 listopada 2021 r.

(akta kontroli str. 947-1002, 1149-1159, 1630 *pliki 216-217, 225-231*)

⁶³ W okresie objętym kontrolą obowiązywały teksty jednolite Statutu z: 17 września 2018 r., 13 lutego 2020 r., 3 września 2020 r., 18 listopada 2021 r., 19 maja 2022 r. oraz 29 czerwca 2023 r.

⁶⁴ *Procedura przedkładania Zarządowi spraw do rozpatrzenia i obiegu dokumentów*, stanowiąca załącznik do zarządzenia Dyrektora Generalnego Znak:1500/42/2017 z 8 sierpnia 2017 r.

⁶⁵ [REDACTED]

⁶⁶ Ostatnie sprawozdanie sporządzone i przekazane do MAP do dnia zakończenia kontroli NIK (31 stycznia 2025 r.).

⁶⁷ Decyzja nr 181/2021 Prezydenta m. St. Warszawy znak UD-II-WAB.6740.137.2021.ARU K2/7384/21 zatwierdzająca projekt zagospodarowania działki oraz projekt architektoniczno-budowlany i udzielająca pozwolenia na budowę.

Na koniec listopada 2024 r. zakończony został etap I inwestycji⁶⁸. Spółka posiadała prawomocne pozwolenie na użytkowanie budynku⁶⁹, zrealizowano dostawy i montaż mechaniczny obu linii produkcyjnych (ONCO i COMBO), zakończono proces zakupu urządzeń peryferyjnych linii rozlewu oraz urządzeń laboratoryjnych. Natomiast w realizacji były dodatkowe prace projektowe w obszarach instalacji budynkowych, etap II inwestycji⁷⁰ oraz prace w zakresie uruchomień linii produkcyjnych (rozpoczęto testy SAT mediów czystych oraz FAT linii pakujących).

[REDAKCE] ⁷¹, [REDAKCE] ⁷².

(akta kontroli str. 976-1049, 1073-1078, 1149-1159, 1351-1530, 1630-1635 *pliki 224, 226-623, 628-638*)

1.3. Spółka prawidłowo wywiązała się z obowiązków nałożonych na nią w umowach zawartych ze Skarbem Państwa.

Zgodnie z umową objęcia akcji m.in. terminowo złożono do sądu rejestrowego wnioski o rejestrację podwyższenia kapitału zakładowego, poinformowano KPRM o dokonanych 13 lutego 2020 r. wpisach w KRS oraz wpływie postanowienia sądu rejestrowego dotyczącego zmiany danych w KRS w związku z emisją akcji serii B, a także przedstawiono wyciąg z księgi akcyjnej.

(akta kontroli str. 225-229, 1065, 1628 *pliki 138-143*)

Na podstawie umowy inwestycyjnej oraz stosownie do § 15 ust. 2 pkt 3 lit. b rozporządzenia w sprawie FR Spółka terminowo sporządzała i przedkładała Skarbowi Państwa do zatwierdzenia sprawozdania: półroczne i roczne z realizacji PRS⁷³, które zawierały opis stanu wykonania inwestycji, w tym informację o sposobie wykorzystania środków oraz uzyskanych efektach. Spółka, [REDAKCE], do sprawozdań dołączała: sprawozdania [REDAKCE], zestawienia wydatków, sprawozdania finansowe ze sprawozdaniem firmy audytorskiej, opinię biegłego rewidenta o stanie wykorzystania środków i pożytków. Dodatkowo przekazywała zestawienia zakupów urządzeń laboratoryjnych oraz informację pn. „Stan zaawansowania kwalifikacji budynku i urządzeń”.

(akta kontroli str. 230-674, 1058-1059, 1069-1078, 1628-1638 *pliki 130, 702-822*)

⁶⁸ Prace budowlane – roboty ziemne, roboty fundamentowe, konstrukcja żelbetowa (Generalny Wykonawca 1).

⁶⁹ Uprawomocnienie nastąpiło 6 czerwca 2024 r.

⁷⁰ Prace wykończeniowe i instalacyjne (Generalny Wykonawca 2). Według Rady Budowy (notatka nr 116 z 17 grudnia 2024 r.) w toku były m.in. kwalifikacje IQ pomieszczeń w obszarze COMBO, pomieszczenia w obszarze ONCO były przygotowywane do kwalifikacji, część pomieszczeń została odebrana z inspektorami, usterki i wady były w trakcie usuwania (np. ścianek czystych), trwały również przeglądy poszczególnych branż.

⁷¹ [REDAKCE]

⁷² [REDAKCE]

⁷³ Pierwsze sprawozdanie za I półrocze 2020 r., ostatnie (na dzień 31 stycznia 2025 r.) – za I półrocze 2024 r. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych termin przekazania sprawozdania za II półrocze 2024 r. (14 lutego 2025 r.) nie upłynął. Obowiązek sporządzania sprawozdań za II półrocze został wprowadzony na podstawie Aneksu nr 4 i pierwsze takie sprawozdanie zostało sporządzone za II półrocze 2022 r.

Spółka prowadziła obsługę wydatków ze środków FR za pośrednictwem wyodrębnionych rachunków bankowych, co było zgodne z pkt 4.9 umowy inwestycyjnej. Z kont bankowych przeznaczonych do obsługi tych środków nie dokonywano transakcji z kontrahentami niezwiązanymi z realizacją inwestycji, za wyjątkiem jednej takiej transakcji na kwotę 2900 euro, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 230-674, 1124, 1143-1144, 1561, 1573-1574, 1618-1621 *pliki 5-9*, 1628-1641 *pliki 130, 964-987, 991, 996-998*)

TZF Polfa prowadziła odrębną ewidencję umożliwiającą identyfikację transakcji związanych z inwestycją, [REDACTED]

[REDACTED]. Ewidencja nakładów inwestycyjnych (budowa budynku, zakup urządzeń, rozwój produktów, modernizacja mediów) realizowane były na specjalnie utworzonych zleceniach w SAP. Pozwalało to na zbieranie, analizę i rozliczanie nakładów inwestycyjnych.

Kwota wydatków wykazanych w monitoringu PRS była zgodna z kwotami wykazanymi w sprawozdaniach półrocznych/rocznych przekazywanych do KPRM/MAP.

Wszyscy dostawcy, dla których wartość zakupionych usług lub towarów wyniosła powyżej 500 tys. zł netto (niezależnie od źródła finansowania) zostali wykazani jako podwykonawcy w sprawozdaniach okresowych z realizacji PRS. W przypadku dwóch dostawców wymienionych w sprawozdaniach nastąpiła zmiana nazwy po sporządzeniu tego sprawozdania i zakończeniu realizacji umowy (zmieniona nazwa została uwzględniona w monitoringu wydatków).

(akta kontroli str. 230-674, 919-946, 1005-1049, 1073-1124, 1129-1144, 1533-1539, 1574, 1628-1641 *pliki 130, 702-822, 964-1113*)

W wybranych do badania umowach, zawartych z 10 wykonawcami⁷⁴ zostały ujęte klauzule mające na celu zabezpieczenie na wypadek niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązań wynikających z takich umów, w tym m.in.: kary umowne i odszkodowania, gwarancji jakości i zabezpieczeń finansowych.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Objęte badaniem umowy, uwzględniały również zapisy dotyczące zasad poufności i ochrony danych oraz zastrzeżenie praw autorskich i własności dokumentacji. Uwzględniały one także zgody na ujawnienie informacji,

⁷⁴ Badaniem objęto treść umów zawartych z 10 podwykonawcami, dobranymi w sposób celowy. W okresie objętym kontrolą wydatkowano na ich podstawie [REDACTED], w tym ze środków FR – [REDACTED].

wymaganych do realizacji obowiązków nałożonych na Spółkę w umowie inwestycyjnej (co było wymagane pkt 5.4 i 5.5 umowy inwestycyjnej).

(akta kontroli str. 230-674, 1125-1128, 1167, 1628-1641 *pliki 130, 835-963*)

Spółka wywiązała się obowiązkowi prowadzenia działań informacyjnych [REDAKTOWANE]: zamieściła informację o dofinansowaniu inwestycji ze środków z FR na swojej stronie internetowej⁷⁵ i na profilu w internetowym serwisie społecznościowym, a także umieściła plakat informacyjny przy wejściu do siedziby Spółki (budynek Biura Zarządu) oraz tablicę informacyjną (na elewacji budynku Wejścia Głównego – Portiernia). Tablica była zgodna ze wzorem określonym rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 7 maja 2021 r. w sprawie określenia działań informacyjnych podejmowanych przez podmioty realizujące zadania finansowane lub dofinansowane z budżetu państwa lub z państwowych funduszy celowych⁷⁶.

(akta kontroli str. 230-674, 1072, 1145-1159, 1628 *plik 130*)

[REDAKTOWANE]

(akta kontroli str. 230-674, 1058-1059, 1630 *pliki 218-223*)

Do 16 stycznia 2025 r. Spółka nie otrzymała informacji o zatwierdzeniu pięciu sprawozdań, w tym czterech przekazanych do KPRM⁷⁷ oraz jednego – do MAP⁷⁸. Zadania związane m.in. z monitorowaniem wykonania umów inwestycyjnych zostały przejęte z dniem 1 lipca 2024 r. przez MAP, a według informacji otrzymanej przez NIK z KPRM⁷⁹ do MAP zostali przeniesieni z tym dniem wszyscy pracownicy, którzy realizowali dotychczas ww. zadania. MAP poinformowało NIK, że przejęte z KPRM sprawy zawierały m.in. *kilkadziesiąt niezatwierdzonych sprawozdań okresowych, w tym sprawozdań dotyczących lat 2022-2023 [...]* *Sprawozdania są sukcesywnie analizowane i zatwierdzane.* Odnosząc się do

⁷⁵ <https://www.polfatarchomin.com.pl/o-nas/projekty-dofinansowane-ze-srodkow-budzetu-panstwa-lub-panstwowch-funduszy-celowych/> (dostęp 5 grudnia 2024 r.).

⁷⁶ W brzmieniu obowiązującym od 25 czerwca 2021 r. do 14 sierpnia 2023 r. – Dz. U. z 2021 r. poz. 953 i poz. 2506.

⁷⁷ 11 sierpnia 2023 r. (za I półrocze 2023 r.), 14 lutego 2024 r. (za II półrocze 2023 r.) i 28 czerwca 2024 r. (za 2023 r.).

⁷⁸ 13 sierpnia 2024 r. (za I półrocze 2024 r.).

⁷⁹ Pismo nr DNK.WN.1781.1.2025 z 22 stycznia 2025 r.

sprawozdań PRS złożonych przez TZF Polfa wskazał, że sprawozdanie roczne za 2022 r. zostało zatwierdzone 17 września 2024 r.⁸⁰, sprawozdania za I i II półrocze 2023 r. oraz roczne za 2023 r. podlegały weryfikacji formalnej, a obecnie są na etapie analizy merytorycznej⁸¹. Jednocześnie MAP poinformowało, że Spółka przekazała sprawozdania z zachowaniem terminów wynikających z umowy inwestycyjnej i na obecnym etapie nie stwierdzono braków formalnych w zakresie ich kompletności.

(akta kontroli str. 1073, 1260, 1268, 1271-1280, 1349-1350, 1643-1665)

Według stanu na 17 stycznia 2025 r. w Spółce nie były prowadzone kontrole (inne niż kontrola państwowa) lub audyty wykonania umowy inwestycyjnej, procesu inwestycyjnego lub realizacji inwestycji, której dotyczyła ta umowa, w tym realizacji PRS.

(akta kontroli str. 1169, 1173-1174, 1618 *plik 1*)

1.4. Spółka w umowie inwestycyjnej zobowiązała się wykorzystać środki z FR oraz pożyczki⁸² wyłącznie w celu finansowania lub współfinansowania inwestycji⁸³, w tym na refinansowanie poniesionych już przez Spółkę, przed otrzymaniem środków z FR, kosztów i nakładów na realizację inwestycji, zgodnie z harmonogramem. Środki z FR oraz pożyczki mogły być również przeznaczone na pokrycie opłat i prowizji wiążących się z prowadzeniem rachunków bankowych⁸⁴. Wydatkowanie środków z FR miało następować według reguł określonych w rozporządzeniu w sprawie FR i umowie inwestycyjnej.

(akta kontroli str. 230-394)

[REDAKCE]

Po kolejnych zmianach umowy inwestycyjnej (Aneks nr 5) udział ten uległ obniżeniu do ok. 32% (200 000 tys. zł/625 884 tys. zł).

(akta kontroli str. 230-674, 908-918, 1628-1630 *pliki 130-137, 182-215*)

W sprawozdaniu PRS za I półrocze 2024 r. Spółka wykazała łącznie

[REDAKCE]

⁸⁰ Informacja o zatwierdzeniu ww. sprawozdania wpłynęła do Spółki po piśmie NIK do MAP z 22 stycznia 2025 r.

⁸¹ Takie szczegółowe informacje nie zostały udzielone w odniesieniu do sprawozdania za I półrocze 2024 r.

⁸² Wszelkie pożyczki należne od środków, w szczególności odsetki od depozytów bankowych od tych środków uzyskane bezpośrednio przez Spółkę, pomniejszone o należne obciążenia publiczno-prawne (pkt 1 umowy inwestycyjnej).

⁸³ Zadania związane z realizacją zamierzeń inwestycyjnych wskazanych w Biznesplanie, współfinansowane ze środków, na zasadach określonych w umowie inwestycyjnej oraz rozporządzeniu w sprawie FR (pkt 1 umowy inwestycyjnej).

⁸⁴ Dedykowane dla środków z FR, umożliwiające prawidłowe monitorowanie wydatkowania tych środków i pożyczek (pkt 4.9 umowy inwestycyjnej).

⁸⁵ [REDAKCE]

(akta kontroli str. 1005-1049, 1074-1124, 1143-1144,
1533-1538, 1641 *pliki 993-1000*)

[illegible]

1.5. [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED] 88 [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

⁸⁶ 750 euro, tj. 3569,18 zł według średniego kursu NBP z dnia płatności.

⁸⁷ 2900 euro, według średniego kursu NBP z dnia płatności.

88 [REDACTED]

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Przystąpienie do procesu zmierzającego do nabycia nieruchomości w wyniku jej wytworzenia w związku z realizacją inwestycji⁸⁹ objętej umową inwestycyjną nastąpiło bez wymaganej, na podstawie art. 393 pkt 4 ksh oraz § 55 ust. 3 pkt 2 Statutu Spółki⁹⁰, zgody WZ. Powyższa zgoda uzyskana została 12 października 2021 r.⁹¹, tj. po 664 dniach od zawarcia 18 grudnia 2019 r. umowy inwestycyjnej. Zarząd TZF Polfa nie wystąpił o konwalidowanie podjętych czynności w trybie art. 17 § 2 ksh.

Stosownie do art. 393 pkt 4 ksh, uchwały walnego zgromadzenia wymaga nabycie nieruchomości, chyba że statut stanowi inaczej. Zgodnie z § 55 ust. 3 pkt 2 Statutu Spółki, uchwały Walnego Zgromadzenia wymagają sprawy dotyczące majątku Spółki, w tym wyrażenia zgody na nabycie nieruchomości o wartości przekraczającej kwotę 200 000 zł.

Ponadto, w myśl art. 17 § 1 ksh, jeżeli do dokonania czynności prawnej przez spółkę ustawa wymaga uchwały wspólników albo walnego zgromadzenia bądź rady nadzorczej, czynność prawna dokonana bez wymaganej uchwały jest nieważna. Stosownie zaś do art. 17 § 2 ksh, zgoda może być wyrażona przed złożeniem oświadczenia przez spółkę albo po jego złożeniu, nie później jednak niż w terminie dwóch miesięcy od dnia złożenia oświadczenia przez spółkę. Potwierdzenie wyrażone po złożeniu oświadczenia ma moc wsteczną od chwili dokonania czynności prawnej.

Przedmiot nabycia, tj. „Budynek i instalacje dotyczące nowego oddziału liofilizacji, wytwarzania leków Highly Potent oraz laboratorium B+R” oraz jego wartość [REDAKTOWANO] zostały skonkretyzowane w umowie inwestycyjnej zawartej 18 grudnia 2019 r. przez Skarb Państwa z TZF Polfa⁹². W ramach powyższej kwoty dla PRS1 przewidziano nakłady inwestycyjne na: [REDAKTOWANO]

[REDAKTOWANO] Kwota ta, według Aneksu nr 2 z 8 kwietnia 2021 r., uległa zwiększeniu do [REDAKTOWANO], a następnie – zgodnie z Aneksem nr 3 z 8 października 2021 r. – [REDAKTOWANO]

[REDAKTOWANO]
[REDAKTOWANO]⁹³, [REDAKTOWANO]
[REDAKTOWANO]
[REDAKTOWANO]

⁸⁹ „Budynek i instalacje dotyczące nowego oddziału liofilizacji, wytwarzania leków Highly Potent oraz laboratorium B+R” – PRS1.

⁹⁰ Teksty jednolite Statutu z: 17 września 2018 r., 13 lutego 2020 r. oraz 3 września 2020 r.

⁹¹ Uchwała nr 3 Nadzwyczajnego Walnego Zgromadzenia z 12 października 2021 r. (Rep. A Nr 76267/2021).

⁹² Wartość ta nie uległa zmianie według Aneksu nr 1 z 20 lipca 2020 r.

⁹³ Załącznik do Zarządzenia Dyrektora Generalnego Znak: 1500/42/2017 z 8 sierpnia 2017 r., dalej: *Procedura*.

[REDACTED]

Stosowne działania zmierzające do uzyskania zgody WZ w trybie § 55 ust. 3 pkt 2 Statutu Spółki zostały podjęte we wrześniu 2021 r.

W notatce z 14 września 2021 r. z ustaleń Komitetu Sterującego wskazano m.in., że *zgodnie z biznesplanem łączna wartość całego budynku, w tym projektowanie, zarządzanie budową, budowa, instalacje i kwalifikacje, wynosi*

[REDACTED]
[REDACTED] [...] Wniosek o zgody korporacyjne na realizację inwestycji będzie zawierał podstawową kwotę przeznaczoną na nowy budynek [REDACTED]

We wniosku przygotowanym przez Pion Operacyjny 17 września 2021 r. wskazano m.in., że przedkładany on jest w związku z koniecznością rozpoczęcia prac budowlanych przy realizacji przedmiotowej nieruchomości, co wiąże się z potrzebą podjęcia zobowiązań umownych z wykonawcami. Podano jednocześnie, że całość nakładów na realizację ww. inwestycji (w tym wydatków już poniesionych) nie przekroczy kwoty [REDACTED]

Zawarty w uchwale nr 10/IX/17.09.2021/Z Zarządu Spółki z 17 września 2021 r. wniosek do WZ w tej sprawie został pozytywnie zaopiniowany przez Radę Nadzorczą⁹⁴. Przed terminem posiedzenia WZ, który został wyznaczony na 12 października 2021 r. wartość dla PRS1 uległa podwyższeniu zgodnie z Aneks nr 2 z 8 października 2021 r. do [REDACTED]. W porządku obrad Nadzwyczajnego WZ w dniu 12 października 2021 r. uwzględniono procedowanie obejmujące zmienioną wartość inwestycji w oparciu o kolejne uchwały Zarządu Spółki (nr 1/IX/05.10.2021/Z) oraz Rady Nadzorczej (nr 83/X/2021) z 5 października 2021 r. Uchwała nr 3 Nadzwyczajnego WZ z 12 października 2021 r. (Rep. A Nr 76267/2021) podjęta została w sprawie wyrażenia zgody na realizację inwestycji „Budynek i instalacje dotyczące nowego oddziału liofilizacji, wytwarzania leków Highly Potent oraz laboratorium B+R”, w wyniku której Spółka nabędzie nieruchomość budynkową. Szacunkowa wartość realizacji ww. inwestycji, bez urządzeń wyniesie [REDACTED]⁹⁵.

Wartość zobowiązań w ramach zadania PRS1 zaciągniętych przed 12 października 2021 r. wyniosła łącznie [REDACTED]⁹⁶ [REDACTED]
[REDACTED]

⁹⁴ Uchwała nr 76/X/2021 z 22 września 2021 r.

⁹⁵ [REDACTED]

⁹⁶ [REDACTED]

[REDAKTOWANO]⁹⁷. Wydatki zrealizowane na poczet PRS1 do dnia uzyskania zgody WZ wyniosły [REDAKTOWANO]

[REDAKTOWANO]

Zarząd TZF Polfa wyjaśnił, że Spółka nie posiada informacji, które by jednoznacznie i bez wątpliwości pozwoliły na udzielenie odpowiedzi dlaczego zgoda WZ została udzielona dopiero w dniu 12 października 2021 r. Wskazał, że z analizy posiadanych przez Spółkę dokumentów wynika, że prawdopodobną przyczyną tak uzgodnionego harmonogramu działania było uznanie, że zgoda WZ jest wymagana dopiero w przypadku *faktycznego rozpoczęcia prac*. Zdaniem Zarządu TZF Polfa przez „nabycie nieruchomości”, Spółka prawdopodobnie, w tamtym okresie, rozumiała również wybudowanie budynku. Taka wykładnia doprowadziła do uznania, że koniecznym jest uprzednie podjęcie przez WZ odpowiedniej uchwały, której podstawą prawną był wskazany wyżej paragraf Statutu Spółki. Zarząd TZF Polfa wskazał, że uchwała WZ została podjęta przed zawarciem umów dotyczących prac budowlanych⁹⁸, a *wcześniejsze działania podejmowane przez Spółkę miały charakter przygotowawczy, planistyczny oraz architektoniczny*. Podkreślił, że to *faktyczne rozpoczęcie prac budowlanych, w ówczesnej ocenie Spółki, wymagało uzyskania stosownych zgód korporacyjnych*, natomiast z uwagi na to, że osoby podejmujące decyzje w tej materii nie pracują już w Spółce, nie ma możliwości jednoznacznego potwierdzenia procesu decyzyjnego w tej materii.

Były Dyrektor Pionu Operacyjnego wyjaśnił m.in., że wszystkie decyzje dotyczące konieczności przedkładania wniosków na Zarząd zapadały na spotkaniach Komitetu Sterującego, a konieczność przedkładania wniosków na Zarząd była wskazywana przez Biuro Obsługi Władz Spółki lub Dział Prawny. Dodał, że nie potrafi powiedzieć, dlaczego decyzja o złożeniu wniosku do WZ zapadła we wrześniu 2021 r. Wskazał też, że proces projektowania został rozpoczęty, decyzją ówczesnego Prezesa Zarządu, przed podpisaniem umowy inwestycyjnej z uwagi na przedłużający się proces podpisywania tej umowy i dlatego we wniosku *nie znalazła się informacja o pracach projektowych, które rozpoczęto przed podpisaniem umowy inwestycyjnej*.

Były Prezes Zarządu Spółki odmówił złożenia wyjaśnień powołując się na przesłanki, o których mowa w art. 45 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o NIK.

⁹⁷ [REDAKTOWANO]

⁹⁸ Umowa z Generalnym Wykonawcą 1 została zawarta 10 listopada 2021 r. – przyp. własny.

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]⁹⁹.

(akta kontroli str. 64-67, 715-719, 1065-1067, 1079-1114, 1133-1142, 1160-1163, 1170, 1174, 1184-1194, 1281-1347, 1540-1557, 1581-1617, 1618-1621 *pliki 1, 24-70, 1638-1642 pliki 823-834, 1093-1097, 1666-1669*)

2. Z konta bankowego przeznaczonego do obsługi środków pochodzących z FR, 31 marca 2023 r. dokonano wydatku na podstawie faktury [REDACTED] w wysokości 2900 euro (13 679,30 zł według średniego kursu NBP z dnia płatności) na cel niezwiązany z realizacją PRS.

Według wyjaśnień Koordynatora Projektu, Głównego Księgowego oraz Kierownika Działu Kontrolingu płatność ta została dokonana omyłkowo.

Środki zostały zwrócone na rachunek prowadzony dla środków z FR w trakcie trwania kontroli (20 stycznia 2025 r.).

(akta kontroli str. 1074-1124, 1143-1144, 1533-1538, 1640 *plik 982*)

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli – uwzględniając podjęte przez Spółkę działania, w tym usunięcie nieprawidłowości w trakcie kontroli – nie formułuje uwag ani wniosków na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Departamentu Zdrowia. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 11 lutego 2025 r.

Kontrolerzy

Agnieszka Kałdunek
Główny specjalista kontroli
państwowej
/-/

Agnieszka Kalita
Doradca ekonomiczny
/-/

Najwyższa Izba Kontroli

Departament Zdrowia

p.o. Dyrektora
Marcin Stolarczyk
/-/

Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902) w związku z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2022 r. poz. 1233) Najwyższa Izba Kontroli wyłączyła jawność informacji podlegającej ograniczeniu ze względu na tajemnicę przedsiębiorstwa. Wyłączenia dokonano w interesie przedsiębiorcy (Tarchomińskie Zakłady Farmaceutyczne „Polfa” S.A.).