



Nr ewid. 1/2012/P/11/046/KGP
KGP-4101-04-00/2011

Informacja o wynikach kontroli

PROCESY PRYWATYZACJI W SEKTORZE FARMACEUTYCZNYM

MISJA

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

WIZJA

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

Dyrektor Departamentu
Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji


Andrzej Otrębski

Akceptuję:

Marian Cichosz


Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Jacek Jezierski


Prezes Najwyższej Izby Kontroli

dnia: 2.03......2012 r.

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

www.nik.gov.pl

| | |
|--|----|
| 1. WPROWADZENIE..... | 5 |
| 2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI..... | 6 |
| 2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności | 6 |
| 2.2. Synteza wyników kontroli..... | 6 |
| 2.3. Uwagi końcowe i wnioski | 8 |
| 3. UWARUNKOWANIA KONTROLI..... | 9 |
| 3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych | 9 |
| 3.2. Realizacja Strategii dla przemysłu farmaceutycznego w ustaleniach poprzednich kontroli NIK..... | 11 |
| 4. ISTOTNE USTALENIA KONTROLI..... | 12 |
| 4.1. Zaawansowanie prywatyzacji sektora farmaceutycznego | 12 |
| 4.2. Realizacja koncepcji konsolidacji sektora farmaceutycznego..... | 12 |
| 4.3. Monitorowanie cen leków | 13 |
| 4.4. Funkcjonowanie Polskiego Holdingu Farmaceutycznego SA po rezygnacji z konsolidacji | 13 |
| 4.5. Efekty działalności Polskiego Holdingu Farmaceutycznego SA | 15 |
| 4.6. Nieprawidłowości w trakcie prywatyzacji..... | 17 |
| 4.6.1. Sprzedaż akcji Przedsiębiorstwa Zaopatrzenia Farmaceutycznego Cefarm-Kraków SA..... | 17 |
| 4.6.2. Sprzedaż akcji Cefarm-Wrocław – Centrum Zaopatrzenia Farmaceutycznego SA..... | 17 |
| 4.6.3. Zlecenie oszacowania wartości Cefarm Rzeszów SA | 18 |
| 4.6.4. Pokrycie przez MSP kosztów prywatyzacji PZF..... | 18 |
| 4.6.5. Prywatyzacja Cefarm Białystok SA..... | 19 |
| 4.6.6. Zobowiązania inwestycyjne w Cefarm Białystok SA | 21 |
| 4.7. Nadzór Ministra Skarbu Państwa nad wykonaniem zobowiązań inwestorskich i nadzór właścicielski..... | 22 |
| 4.8. Restrukturyzacja Tarchomińskich Zakładów Farmaceutycznych Polfa SA..... | 23 |
| 4.8.1. Doraźne próby poprawy sytuacji Spółki..... | 24 |
| 4.8.2. Programy restrukturyzacji..... | 24 |
| 4.8.3. Restrukturyzacja zatrudnienia i uzyskanie pomocy publicznej..... | 25 |
| 4.8.4. Restrukturyzacja operacyjna | 25 |
| 4.8.5. Źródła finansowania restrukturyzacji, sprzedaż nieruchomości | 26 |
| 4.8.6. Regulowanie stanów prawnych i likwidacja zbędnych nieruchomości..... | 27 |
| 4.8.7. Zaawansowanie inwestycji..... | 27 |
| 4.8.8. Wyniki finansowe..... | 27 |
| 4.8.9. Nadzór PHF nad TZF..... | 28 |
| 4.9. Wykonanie wniosków z poprzednich kontroli NIK..... | 28 |
| 5. INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI | 29 |
| 5.1. Przygotowanie kontroli | 29 |
| 5.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli | 29 |
| 5.3. Finansowe rezultaty kontroli | 30 |
| 6. ZAŁĄCZNIKI..... | 31 |

Wykaz stosowanych skrótów

| | |
|-----------------------------|---|
| ARP | Agencja Rozwoju Przemysłu SA |
| Biomed | Wytwórnia Surowic i Szczepionek „Biomed” Spółka z o.o. |
| CefarmKraków SA | Przedsiębiorstwo Zaopatrzenia Farmaceutycznego Cefarm-Kraków SA |
| Cefarm Wrocław | Cefarm-Wrocław – Centrum Zaopatrzenia Farmaceutycznego SA |
| DNWiP III | Departament Nadzoru Właścicielskiego i Prywatyzacji III w MSP |
| DPR | Departament Prywatyzacji w MSP |
| MSP | Ministerstwo Skarbu Państwa |
| PZF | Pabianickie Zakłady Farmaceutyczne Polfa SA |
| PHF, Holding | Polski Holding Farmaceutyczny SA |
| TZF, Polfa Tarchomin | Tarchomińskie Zakłady Farmaceutyczne Polfa SA |
| WZF | Warszawskie Zakłady Farmaceutyczne Polfa SA |

Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 2 ust. 1 i ust. 3 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*¹, przeprowadziła kontrolę procesów prywatyzacji w sektorze farmaceutycznym. Kontrola została umieszczona w planie kontroli NIK pod nr P/11/046.

Celem kontroli była ocena działań prywatyzacyjnych Ministra Skarbu Państwa, Polskiego Holdingu Farmaceutycznego SA oraz ich efektów, a także działań zarządów dwóch spółek farmaceutycznych z punktu widzenia kryteriów określonych odpowiednio w art. 5 ust. 1 i ust. 3 *ustawy o NIK*, tj. legalności, celowości, rzetelności i gospodarności w MSP i PHF oraz legalności i gospodarności w spółkach.

Badaniami objęto:

- realizację przez Ministra Skarbu Państwa planów prywatyzacji, prawidłowość działań prywatyzacyjnych, monitorowanie wykonania zobowiązań przez inwestorów, a także nadzór nad podmiotami farmaceutycznymi (w tym PHF);

- działania Polskiego Holdingu Farmaceutycznego SA w odniesieniu do prywatyzacji Pabianickich Zakładów Farmaceutycznych SA, Warszawskich Zakładów Farmaceutycznych Polfa SA i Tarchomińskich Zakładów Farmaceutycznych Polfa SA;
- wykonanie przez Cefarm Białystok SA zobowiązań wynikających z umowy prywatyzacyjnej;
- restrukturyzację Tarchomińskich Zakładów Farmaceutycznych Polfa SA.

Kontrolę przeprowadzono od dnia 16 maja 2011 r. do dnia 16 września 2011 r., obejmując nią zdarzenia, działania i decyzje podejmowane w latach 2007–2011 (I półrocze) z uwzględnieniem zdarzeń mających miejsce do zakończenia kontroli. Wykaz skontrolowanych jednostek stanowi załącznik nr 1 do *Informacji*.

¹ Dz. U. z 2012 r. poz. 82, dalej *ustawa o NIK*.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości², oceniła przebieg procesów prywatyzacji w sektorze farmaceutycznym w latach 2007–2011 (I półrocze) oraz działania organów i podmiotów w nich uczestniczących. Od 2008 r. zintensyfikowano procesy prywatyzacji spółek farmaceutycznych mimo osłabienia koniunktury gospodarczej. Nie sprywatyzowano dwóch spółek będących w trudnej sytuacji ekonomicznej i obciążonych zbędnymi nieruchomościami. Nie znaleziono nabywcy na mniejszościowy pakiet akcji w jednej spółce. Inwestorzy realizowali na ogół zobowiązania wynikające z umów prywatyzacyjnych, a gdy nie zostały wykonane Minister Skarbu Państwa egzekwował należne kary.

Nieprawidłowości polegały m.in. na opóźnieniach i ponoszeniu nieuzasadnionych kosztów w procesach prywatyzacji, niepodjęciu próby podwyższenia ceny akcji jednej spółki oraz sprzedaży zbyt dużej ilości akcji innej.

Konsekwencją niepowodzenia konsolidacji spółek wniesionych na przełomie lat 2004–2005 do PHF było uchylene przez Radę Ministrów w dniu 15 października 2008 r. *Strategii dla przemysłu farmaceutycznego do roku 2008*. Mimo odstąpienia od koncepcji konsolidacji, którą miał realizować PHF, Minister Skarbu Państwa zdecydował o kontynuacji działania Holdingu, powierzając mu zadanie sprywatyzowania spółek zależnych do końca 2011 r. Niezrealizowanie tego zadania w wyznaczonym terminie uniemożliwiło planowane na 2011 r. postawienie PHF w stan likwidacji.

² NIK w przyjętych standardach kontroli (standard 15.3.) stosuje czterostopniową skalę ocen: pozytywna; pozytywna, pomimo stwierdzonych uchybień; pozytywna, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości; negatywna.

2.2 Synteza wyników kontroli

1. Od 2008 r., w wyniku zintensyfikowania działań, sprywatyzowano prawie wszystkie spółki sektora farmaceutycznego. Do sprzedania pozostały akcje dwóch spółek³, znajdujących się w trudnej sytuacji ekonomicznej spowodowanej m.in. kosztami utrzymania zbędnych nieruchomości [str.12, str. 26]. Nie znaleziono także nabywców na mniejszościowy pakiet akcji Cefarm Rzeszów SA, a właściciel pakietu większościowego nie zaoferował Skarbowi Państwa satysfakcjonujących warunków jego nabycia. W latach 2007–2011 (do 31 sierpnia) sprzedano akcje i udziały 14⁴ spośród 18 spółek sektora farmaceutycznego nadzorowanych przez Ministra Skarbu Państwa. Poziom przychodów z prywatyzacji, odpowiadał wynikom wykonanych wycen sprzedawanych akcji i udziałów i wynosił prawie 560 mln zł, przy bezpośrednich kosztach⁵ związanych z tymi prywatyzacjami wynoszących niespełna 3 mln zł [str. 12].

2. Nieprawidłowości stwierdzono w 5, spośród 16 skontrolowanych w Ministerstwie Skarbu Państwa, transakcji prywatyzacyjnych:

- sprzedano zbyt dużą liczbę akcji Przedsiębiorstwa Zaopatrzenia Farmaceutycznego Cefarm Kraków SA, w związku z czym konieczne było odkupienie przez MSP ze środków Funduszu Skarbu Państwa części akcji aby zapewnić pracownikom prawo do ich nieodpłatnego nabycia [str. 17],
- nie podjęto próby uzyskania wyższej ceny za akcje Cefarm – Wrocław – Centrum Zaopatrzenia Farmaceutycznego SA, chociaż wy-

³ Wytwórnia Surowic i Szczepionek Biomed Spółka z o.o., której 100% udziałów jest w posiadaniu Skarbu Państwa oraz TZF, których 69% akcji zostało wniesione przez MSP do PHF.

⁴ Po zakończeniu czynności kontrolnych podpisano dwie kolejne umowy prywatyzacyjne (WZF i Cefarm Warszawa).

⁵ Obejmujących głównie wynagrodzenia doradców prywatyzacyjnych, koszty wycen, analiz, ogłoszeń.

- cena i rekomendacje doradcy wskazywały na celowość jej podjęcia [str. 17],
- niecelowa i niegospodarna była decyzja o zleceniu powtórnej wyceny akcji Cefarm Rzeszów SA za kwotę 48,2 tys. zł [str. 18],
 - niecelowa i niegospodarna była także decyzja o zrefinansowaniu PHF kosztów prywatyzacji PZF w kwocie 1 246,5 tys. zł [str. 18],
 - opóźniono prywatyzację Cefarm Białystok SA [str. 19].

3. Wobec niepowodzenia koncepcji konsolidacji części firm sektora farmaceutycznego i niezrealizowania zakładanych celów, Rada Ministrów uchyliła w 2008 r. na wniosek Ministra Skarbu Państwa, rządowy program *Strategia dla przemysłu farmaceutycznego* [str. 12]. NIK oceniła, że po rezygnacji z konsolidacji sektora farmaceutycznego niecelowa i w konsekwencji niegospodarna była decyzja Ministra Skarbu Państwa o kontynuowaniu działalności PHF, który pełnił wobec spółek zależnych dokładnie taką samą rolę jaką pełni MSP wobec spółek, które nadzoruje Minister. Rozwiązanie Holdingu pozwoliłoby na uniknięcie kosztów poniesionych na jego funkcjonowanie jako odrębnego podmiotu, które w okresie 2007–2011 (I półrocze) wyniosły 18 815,2 tys. zł. Około 45% tych kosztów stanowiły płace, przy czym przeciętne wynagrodzenia w Holdingu były dwuipółkrotnie wyższe niż w MSP [str.14].

4. Niezależnie od oceny niezasadności kontynuowania działalności PHF, kontrola wykazała, że Holding korzystnie sprywatyzował PZF oraz prawidłowo prowadził prywatyzacje pozostałych spółek zależnych. Prywatyzacja WZF była we wrześniu 2011 r. w fazie końcowej, a prywatyzacja TZF nie powiodła się ze względu na trudną sytuację ekonomiczną i obciążenie Spółki zbędnymi nieruchomościami [str. 15, 26].

5. Poza powołaniem do rady nadzorczej PHF reprezentanta Ministra Skarbu Państwa zamiast osoby wskazanej przez Ministra Zdrowia, co NIK oceniła jako nierzetelne i niezgod-

ne ze Statutem PHF, kontrola nie wykazała nieprawidłowości w działaniach MSP wynikających z posiadania akcji i udziałów spółek farmaceutycznych [str. 23].

6. Inwestorzy na ogół prawidłowo wykonywali zobowiązania prywatyzacyjne, a MSP rzetelnie nadzorowało ich realizację. Od dwóch inwestorów wyegzekwowano kary umowne za niepełne wykonanie zobowiązań, a w jednym przypadku sąd uznał, że nie było podstaw do naliczenia kary [str. 22].

7. Podjęto negocjacje pomiędzy Farmacol SA oraz Skarbem Państwa w sprawie zawarcia aneksu do umowy prywatyzacyjnej Cefarm Białystok SA dotyczącego zmiany terminów i zakresu zobowiązań inwestycyjnych. Inwestor nie był w stanie wykonać niektórych zobowiązań, za co został obciążony karami umownymi. Niewykonalnym okazał się m.in. zakup lokali aptecznych za kwotę 3,5 mln zł w 2009 r. i 0,5 mln zł w 2010 r. Pozostałe zobowiązania prywatyzacyjne, w tym zobowiązania wobec pracowników, zostały wykonane [str. 21].

8. Mimo podjęcia od 2008 r. intensywnych działań restrukturyzacyjnych przez Tarchomińskie Zakłady Farmaceutyczne Polfa SA, nie osiągnięto celów zaplanowanych w programach restrukturyzacji. Wynikało to z przyjęcia zbyt optymistycznych założeń uzyskania znaczących wpływów ze sprzedaży nieruchomości, które faktycznie się nie potwierdziły. Brak tych wpływów i nieprzewidzenie w programach restrukturyzacji alternatywnych źródeł finansowania uniemożliwiły zrealizowanie zaplanowanych inwestycji. Potencjalnym skutkiem niepełnej realizacji inwestycji może być konieczność zwrotu uzyskanej przez Spółkę pomocy publicznej w kwocie 42,5 mln zł [str. 26].

9. Finansowe rezultaty kontroli wyniosły 1 934,9 tys. zł i dotyczyły kwot wydatkowanych z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami [str. 30].

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

Po uchyleniu *Strategii dla przemysłu farmaceutycznego*⁶ i zakończeniu prywatyzacji WZF Minister Skarbu Państwa powinien postawić w stan likwidacji Polski Holding Farmaceutyczny SA. Prywatyzacja TZF powinna być prowadzona przez MSP po rozważeniu ewentualnego wydzielenia ze Spółki części aktywów niezwiązanych ze statutowym przedmiotem działania. Podobną koncepcję restrukturyzacji, a następnie prywatyzacji należałoby rozważyć także wobec Wytwórni Surowic i Szczepionek Biomed Spółka z o.o.

Szczegółowe wnioski pokontrolne skierowane do:

- Ministra Skarbu Państwa m.in. w sprawach umów prywatyzacyjnych i likwidacji PHF,
- PHF wskazujące na potrzebę umorzenia akcji i sformalizowania procedury zakupów,
- TZF dotyczące kontynuowania restrukturyzacji,
- Cefarmu Białystok SA w sprawie realizacji zobowiązań,

przedstawiono w rozdziale 5.2. *Informacji*.

⁶ Dalej *Strategia*.

3.1 Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Kwestie prywatyzacji reguluje ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji⁷. Zgodnie z art. 1 ust. 2 tej ustawy prywatyzacja polega na: obejmowaniu akcji w podwyższonym kapitale zakładowym jednoosobowych spółek Skarbu Państwa powstałych w wyniku komercjalizacji przez podmioty inne niż Skarb Państwa lub inne niż państwowe osoby prawne; zbywaniu należących do Skarbu Państwa akcji w spółkach; rozporządzaniu wszystkimi składnikami materialnymi i niematerialnymi majątku przedsiębiorstwa państwowego lub spółki powstałej w wyniku komercjalizacji przez sprzedaż przedsiębiorstwa; wniesieniu przedsiębiorstwa do spółki bądź oddaniu przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania.

W myśl art. 32 *uokip*, w wersji obowiązującej do dnia 12 lutego 2009 r., przed zaoferowaniem do zbycia akcji Skarbu Państwa należało dokonać analizy mającej na celu ustalenie sytuacji prawnej majątku spółki, stanu i perspektyw rozwoju przedsiębiorstwa spółki, oszacowania wartości przedsiębiorstwa oraz realizacji obowiązków wynikających z tytułu wymagań ochrony środowiska. Od dnia 12 lutego 2009 r. do 2 marca 2011 r. obligatoryjne było zlecenie dokonania analizy mającej na celu ustalenie sytuacji prawnej majątku spółki oraz oszacowanie wartości przedsiębiorstwa, natomiast zlecenie pozostałych analiz było fakultatywne. Od dnia 3 marca 2011 r. Minister Skarbu Państwa dokonuje lub zleca dokonanie analizy mającej na celu oszacowanie wartości przedsiębiorstwa spółki, w tym ustalenie sytuacji prawnej majątku spółki. Zakres ustalenia sytuacji prawnej majątku spółki określa każdorazowo Minister Skarbu Państwa, uwzględniając specyfikę spółki oraz poziom zaangażowania kapitałowego Skarbu Państwa w spółce. Kwestię analiz przed-

prywatyzacyjnych szczegółowo regulowały: rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 czerwca 1997 r. w sprawie zakresu analizy spółki oraz przedsiębiorstwa państwowego, sposobu jego zlecenia, opracowania, zasad odbioru i finansowania oraz warunków w razie spełnienia których można odstąpić od opracowania analizy⁸ (uchylone z dniem 12 lutego 2009 r.), następnie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 lutego 2009 r. w sprawie analizy spółki, przeprowadzanej przed zaoferowaniem do zbycia akcji należących do Skarbu Państwa⁹ (weszło w życie w dniu 18 marca 2009 r. i obowiązywało do 2 czerwca 2011 r. – art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji oraz niektórych innych ustaw)¹⁰.

Zlecenie wykonania analizy następuje na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – *Prawo zamówień publicznych*¹¹.

Na podstawie art. 33 *uokip*, akcje należące do Skarbu Państwa są zbywane w trybie: oferty ogłoszonej publicznie, przetargu publicznego, negocjacji (przed 12 lutego 2009 r. – rokowań) podjętych na podstawie publicznego zaproszenia, przyjęcia oferty w odpowiedzi na wezwanie ogłoszone na podstawie art. 72 – 74 lub art. 91 ust. 6 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych¹², aukcji ogłoszonej publicznie (przed 12 lutego 2009 r. przedmiotem zbycia w aukcji mogły być akcje spółki, w której Skarb Państwa posiadał nie więcej niż 10% kapitału zakładowego, a cena sprzedaży nie była niższa od wartości księgowej akcji; do 3 marca 2011 r. cena wywoławcza nie mogła być niższa od wartości księgowej akcji), jeżeli cena wywoławcza nie

⁷ Dz. U. z 2002 r., Nr 171, poz. 1397 ze zm. – dalej *uokip*.

⁸ Dz. U. Nr 64, poz. 408 ze zm. – dalej *rozporządzenie ws. analiz*.

⁹ Dz. U. Nr 37, poz. 288 ze zm. – dalej *rozporządzenie ws. analiz*.

¹⁰ Dz. U. Nr 34, poz. 171.

¹¹ Dz. U. z 2010 r., Nr 113, poz. 759 ze zm.

¹² Dz. U. z 2009 r. Nr 185, poz. 1439 ze zm.

jest niższa od wartości księgowej akcji, sprzedaży akcji w obrocie zorganizowanym w rozumieniu ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi¹³ sprzedaży na podstawie oferty publicznej akcji objętych prospektem emisyjnym lub memorandum informacyjnym w rozumieniu ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych, sporządzonym w związku z tą ofertą lub dopuszczeniem tych akcji do obrotu na rynku regulowanym, stabilizacji pomocniczej na warunkach określonych w przepisach rozporządzenia Komisji (WE) nr 2273/2003 z dnia 22 grudnia 2003 r. wykonującej dyrektywę 2003/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do zwolnień dla programów odkupu i stabilizacji instrumentów finansowych¹⁴ oraz poprzez udzielanie pożyczek akcji w celu realizacji stabilizacji pomocniczej, sprzedaży akcji poza obrotem zorganizowanym w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi, z użyciem systemu kojarzącego oferty kupna i sprzedaży, zorganizowanego i prowadzonego przez spółkę prowadzącą rynek regulowany.

Szczegółowy tryb zbywania akcji oraz warunki, jakie powinna spełniać oferta zbycia akcji określało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowego trybu zbywania akcji Skarbu Państwa¹⁵ (uchylone z dniem 19 marca 2009 r.), a następnie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 lutego 2009 r. w sprawie szczegółowego trybu zbywania akcji Skarbu Państwa¹⁶.

Na podstawie art. 33 ust. 3 *uokip* Rada Ministrów może wyrazić zgodę na inny niż przedstawione wyżej tryby zbywania akcji.

W myśl art. 33 ust. 5 *uokip* akcje należące do Skarbu Państwa mogą być zbywane w trybie innym niż określony w ust. 1, bez obowiązku występowania o zgodę Rady Ministrów, jeżeli:

- 1) nabywca i cena są wskazane w umowie prywatyzacyjnej, a zbycie dotyczy akcji spółek, w których Skarb Państwa posiada mniej niż 50% kapitału zakładowego lub
- 2) zbycie dotyczy akcji spółek, w których Skarb Państwa posiada nie więcej niż 25% kapitału zakładowego.

Zbywanie akcji Skarbu Państwa następuje w trybie publicznym, który wymaga ogłoszenia oferty zbycia akcji, zaproszenia do składania ofert nabycia akcji w przetargu, zaproszenia do negocjacji lub zaproszenia do wzięcia udziału w aukcji ogłoszonej publicznie w co najmniej jednym dzienniku o zasięgu ogólnopolskim oraz w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa. Zbycie akcji z naruszeniem ww. przepisów jest nieważne (art. 34 *uokip*).

Zasady funkcjonowania spółek kapitałowych regulują przepisy ustawy z dnia 15 września 2000 r. *Kodeks spółek handlowych*¹⁷.

Na walnym zgromadzeniu uprawnienia w zakresie prawa z akcji i udziałów należących do Skarbu Państwa wykonuje minister właściwy do spraw Skarbu Państwa. Stanowi o tym art. 2 pkt 5 lit. a) ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa¹⁸.

Przedsiębiorcy korzystający z pomocy publicznej na ratowanie zobowiązani są do przestrzegania zasad jej wykorzystania określonych w *Wytycznych wspólnotowych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw*¹⁹.

¹³ Dz. U. z 2010 r. Nr 211, poz. 1384

¹⁴ Dz. Urz. UE L 336 z 23.12.2003, str. 33

¹⁵ Dz. U. Nr 286, poz. 2871 ze zm.

¹⁶ Dz. U. Nr 34, poz. 264 ze zm.

¹⁷ Dz. U. Nr 94, poz. 1037 ze zm.

¹⁸ Dz. U. Nr 106, poz. 493 ze zm.

¹⁹ Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C.04.244/2 z 1 października 2004 r.

3.2 Realizacja *Strategii dla przemysłu farmaceutycznego w ustaleniach poprzednich kontroli NIK*

W dniu 1 października 2002 r. Rada Ministrów przyjęła dokument *Strategia dla przemysłu farmaceutycznego do roku 2005*²⁰, który stanowił, że polski przemysł farmaceutyczny będzie objęty restrukturyzacją i prywatyzacją. W lipcu 2005 r. Rada Ministrów oceniła wdrożenie działań wynikających ze *Strategii*. Na 17 zadań wymienionych w *Strategii* zrealizowano zaledwie 3. Termin realizacji *Strategii* został przedłużony do 2008 r. Zmieniono również cele restrukturyzacji i prywatyzacji sektora farmaceutycznego. Zrezygnowano z jednego celu strategicznego jakim była prywatyzacja bez udziału inwestorów branżowych. Wprowadzono dwa nowe cele finansowe: (1) zwiększenie efektywności ekonomicznej, (2) wzrost atrakcyjności branżowej i wartości firm konsolidowanych oraz uruchomienie w Polsce produkcji nowej generacji leków generycznych w wyniku własnych prac badawczo-rozwojowych oraz pozyskania licencji zagranicznych. Rola Polskiego Holdingu Farmaceutycznego SA, miała polegać na realizacji funkcji planowania strategicznego, strategicznego zarządzania finansami, zarządzania właścicielskiego. PHF miał również koordynować badania i rozwój, inwestycje, strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi, strategię informatyczną, marketing leków, sprzedaż krajową leków i ich eksport oraz koordynować zarządzanie strategiczne.

Kontrola NIK, przeprowadzona w 2007 r. wykazała²¹, że działania konsolidacyjne nie po-

wiodły się ze względu na sprzeciw konsolidowanych spółek i ich pracowników oraz niewyposażenie PHF przez Ministra Skarbu Państwa w instrumenty, które pozwoliłyby na przeprowadzenie konsolidacji. Po kontroli, realizując wnioski NIK, Minister Skarbu Państwa odstąpił od konsolidacji.

NIK, jako działanie niecelowe, oceniła zawarcie w dniu 22 grudnia 2004 r. przez Zarząd PHF, jego spółki córki oraz działające w nich związki zawodowe *Umowy społecznej*. Zawarcie *Umowy* nie było poprzedzone analizami wpływu jej postanowień na proces konsolidacji ani zgodą strony społecznej dla planowanych w programie rządowym zmian. *Umowa* nie została także poprzedzona opracowaniem i wdrożeniem programu restrukturyzacji spółek wchodzących w skład holdingu. Opracowanie takich analiz przewidywał dokument *Działania Ministra Skarbu Państwa w celu realizacji programu restrukturyzacji sektora farmaceutycznego*²². Minister Skarbu Państwa, pomimo negatywnego wpływu założeń *Umowy społecznej* na wartość spółek i na możliwość przeprowadzenia ich restrukturyzacji nie podjął skutecznych działań, które zapobiegłyby zawarciu w *Umowie* postanowień niekorzystnych dla spółek. *Umowa społeczna* utrudniła przeprowadzenie restrukturyzacji zatrudnienia ze względu na wysokie koszty redukcji stanowisk, przenoszenia pracowników na inne stanowiska, zwalniania osób nieprzydatnych lub z nieodpowiednimi kwalifikacjami. Jednocześnie zawarcie *Umowy* nie spowodowało zmiany negatywnego stanowiska związków zawodowych i zarządów spółek do przeprowadzenia konsolidacji.

²⁰ Termin realizacji został następnie przedłużony do 2008 r.

²¹ Informacja o wynikach kontroli *prywatyzacji i restrukturyzacji sektora farmaceutycznego z maja 2008 r.* (KGP/41011/07, Nr ewid. 13/2008/P07049/KGP).

²² Przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 23 listopada 2003 r.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła jako celowe zintensyfikowanie przez MSP od 2008 r. działań prywatyzacyjnych w sektorze farmaceutycznym. Jednocześnie NIK wskazała, że nie wykorzystano koniunktury gospodarczej trwającej do połowy 2007 r. W niektórych transakcjach stwierdzono nieprawidłowości.

4.1 Zaawansowanie prywatyzacji sektora farmaceutycznego

W latach 2007–2011 (do 31 sierpnia) w 16 transakcjach, które wszystkie zostały zbadane w niniejszej kontroli, sprzedano akcje i udziały 14 spośród 18²³ spółek sektora farmaceutycznego nadzorowanych przez Ministra Skarbu Państwa, uzyskując przychody w wysokości 559 380,9 tys. zł. Bezpośrednie koszty prywatyzacji w tym okresie wyniosły 2 803,9 tys. zł (0,5% przychodów). Wpływy z dywidend w latach 2007–2011 ze spółek farmaceutycznych, nadzorowanych przez Ministra Skarbu Państwa, wyniosły 63 399,7 tys. zł. Minister Skarbu Państwa sprzedał akcje i udziały 13 spółek, w których Skarb Państwa posiadał mniej niż 50% udziału w kapitale zakładowym oraz jednej – Cefarm Białystok SA, w której Skarb Państwa posiadał 100% udziału w kapitale zakładowym. Jedna transakcja została zawarta w 2007 r. Pozostałe transakcje zawarto po przyjęciu przez Radę Ministrów w dniu 22 kwietnia 2008 r. *Planu prywatyzacji na lata 2008–2011*, w terminach wynikających²⁴ z przyjętego *Planu*.

Działania prywatyzacyjne wobec dwóch spółek z mniejszościowym udziałem Skarbu Państwa zakończyły się niepowodzeniem (Cefarm Rzeszów SA i Tarchomińskie Zakłady Far-

maceutyczne Polfa SA). W trakcie prywatyzacji znajdowały się dwie spółki ze 100% udziałem Skarbu Państwa w kapitale zakładowym (Wytwórnia Surowic i Szczepionek „Biomed” Spółka z o.o.²⁵, Centrala Farmaceutyczna Cefarm SA w Warszawie²⁶) i jedna z udziałem mniejszościowym (Warszawskie Zakłady Farmaceutyczne Polfa SA). W trzech spółkach, w których sprzedano akcje Skarbu Państwa trwał proces nieodpłatnego udostępniania akcji.

4.2 Realizacja koncepcji konsolidacji sektora farmaceutycznego

Cele rządowego programu dotyczącego sektora farmaceutycznego nie zostały zrealizowane, a w 2008 r. Rada Ministrów zdecydowała o uchyleniu *Strategii dla przemysłu farmaceutycznego do roku 2008*, nie przyjmując innego programu. Dalsza prywatyzacja spółek sektora farmaceutycznego uwzględniana była w kolejnych planach prywatyzacyjnych MSP.

NIK uznała za celowe i rzetelne działania Ministra Skarbu Państwa zmierzające do uchylenia *Strategii*, której cel nie został osiągnięty²⁷ – nie nastąpiła konsolidacja PZF, WZF i TZF. Wobec niepowodzenia konsolidacji, na posiedzeniu Kolegium MSP w dniu 18 stycznia 2008 r. zmieniono koncepcję funkcjonowania PHF. Postanowiono dokonać restrukturyzacji i odrębnej prywatyzacji spółek zależnych PHF, a następnie – po zakończeniu tych procesów – zlikwidować Holding. Przeszkodą formalną w realizacji tej koncepcji była obowiązująca *Strategia*. Postanowienia tego dokumentu uniemożliwiały przeprowadzenie procesów prywatyzacji spółek zależnych PHF w kształ-

²³ Według stanu na dzień 1 stycznia 2007 r. Z grupy nadzorowanych spółek wyłączono przeznaczoną do likwidacji spółkę Polski Holding Farmaceutyczny SA i włączono skomercjalizowaną w 2007 r. spółkę Wytwórnia Surowic i Szczepionek Biomed Spółka z o.o. w Warszawie.

²⁴ Wyjątek stanowiła sprzedaż akcji Pliva Kraków SA rozpoczęta w 2009 r., w terminie wynikającym z planu prywatyzacji, a zakończona ugodą z nabywcą zawartą w 2011 r.

²⁵ Do transakcji nie doszło, a czynnikiem utrudniającym znalezienie inwestora było obciążenie spółki zbędnymi nieruchomościami i niemożliwość zbycia niektórych z nich ze względu na stwierdzenie nieważności decyzji uwłaszczeniowej z 1994 r.

²⁶ Transakcję sfinalizowano już po zakończeniu kontroli.

²⁷ Przyczyny NIK opisała w *Informacji o wynikach kontroli prywatyzacji i restrukturyzacji sektora farmaceutycznego z maja 2008 r.* (KGP/41011/07, Nr ewid. 13/2008/P07049/KGP).

cie ustalonym w *Planie prywatyzacji na lata 2008–2011*. Minister Skarbu Państwa trzykrotnie zwracał się do Ministra Gospodarki o wystąpienie do Rady Ministrów z wnioskiem o zmianę *Strategii w części Program restrukturyzacji i prywatyzacji sektora farmaceutycznego* lub uchylenie *Strategii* w całości oraz dwukrotnie (bezsukutecznie) do Ministra Zdrowia o stanowisko w tej sprawie.

Po konsultacjach z Ministrem Gospodarki, Minister Skarbu Państwa złożył wniosek do Rady Ministrów o uchylenie *Strategii*, który został przyjęty w dniu 15 października 2008 r.

4.3 Monitorowanie cen leków

W *Strategii* określono, że społecznym celem restrukturyzacji i prywatyzacji sektora farmaceutycznego miała być m.in. realizacja rządowych założeń polityki społecznej (w szczególności ochrona najuboższych warstw społeczeństwa) poprzez zapewnienie powszechnej dostępności tanich leków. Tymczasem kontrola wykazała, że ani Ministerstwo Skarbu Państwa, ani Ministerstwo Zdrowia ani też Narodowy Fundusz Zdrowia nie monitorowały i nie oceniały skutków prywatyzacji przedsiębiorstw sektora farmaceutycznego w postaci cen oferowanych lub dystrybuowanych przez nie produktów. Wyjaśnienia uzyskane w tych organach wskazywały na formalny brak obowiązku prowadzenia takiego monitoringu. W ocenie NIK, konsekwencją tej sytuacji był brak podstaw wymiernej oceny społecznych skutków prywatyzacji sektora farmaceutycznego.

4.4 Funkcjonowanie Polskiego Holdingu Farmaceutycznego SA po rezygnacji z konsolidacji

Jako niecelową i niegospodarną oceniła NIK decyzję Ministra Skarbu Państwa o kontynuowaniu działalności PHF, po rezygnacji w 2008 r. z koncepcji konsolidacji PZF, WZF i TZF, do realizacji której początkowo był powołany Holding.

Na polecenie MSP Zarząd PHF przedstawił w 2007 r. *Strategiczny plan wieloletni Polskiego Holdingu Farmaceutycznego SA na lata 2007–2012*. Ten dokument pozostawiał – w ocenie MSP – wiele niejasności oraz nie gwarantował realizacji celów określonych w programie rządowym *Strategia dla przemysłu farmaceutycznego do roku 2008*. Decyzję o kontynuowaniu działania Holdingu podjęto po analizie rekomendacji przedłożonych Ministrowi Skarbu Państwa przez Zarząd PHF oraz kolejnych opracowań: tzw. due diligence, rekomendacji koncepcji i konsolidacji oraz biznes planu działań konsolidacyjnych. Dokumenty te, na zlecenie Holdingu, sporządziła za kwotę 688 tys. zł netto firma doradcza. Doradca wskazał cztery warianty konsolidacji. Wariant I – Holding bez zmian. Wariant II – Holding połączony z integracją funkcji – integracja w ramach struktury holdingowej z przeniesieniem części działalności operacyjnej do PHF na podstawie umów o świadczenie usług, zadania spółek podległych ograniczałyby się głównie do funkcji produkcyjnych. Wariant III – Holding w oparciu o WZF – integracja PHF z WZF i przejęcie przez taki podmiot działań operacyjnych takich samych jak w wariacie II, PZF i TZF realizowałyby funkcje produkcyjne. Wariant – IV pełna inkorporacja – połączenie wszystkich podmiotów grupy w jeden podmiot. Jako model docelowy doradca rekomendował pełną inkorporację. Zarząd PHF rekomendował indywidualną prywatyzację spółek Grupy Kapitałowej PHF, a alternatywnie – gdyby nie było zainteresowania ofertą prywatyzacyjną, sytuacja gospodarcza nie pozwalałaby na jej przeprowadzenie lub zaoferowana cena okazałaby się niesatysfakcjonująca – proponował konsolidację spółek przedstawioną przez doradcę, tj. stworzenie holdingu w oparciu o WZF.

Żaden z tych czterech wariantów nie został przez MSP zaakceptowany, gdyż uznano, że osiągnięcie założonego efektu, czyli sprywatyzowanie wszystkich spółek zależnych nie będzie możliwe przed 2012 r. Ówczesny Departa-

ment Nadzoru Właścielskiego i Prywatyzacji III przedstawił dwa własne warianty, tj. prywatyzację spółek zależnych w możliwie krótkim czasie i następnie likwidację PHF (wariant ten nie został przedstawiony przez doradcę, był natomiast zgodny z rekomendacją Zarządu PHF) oraz konsolidację spółek w oparciu o WZF, poprzez przejście PZF i TZF oraz likwidację PHF.

NIK wskazała, że żaden z rozpatrywanych wariantów nie przewidywał likwidacji PHF i kontynuowania prywatyzacji jego spółek zależnych przez MSP, bowiem intencją Ministra Skarbu Państwa było przyspieszenie prywatyzacji tych spółek, które miało zostać osiągnięte w efekcie działań Holdingu. Prywatyzacja trzech spółek zależnych PHF mogła być, według NIK, realizowana przez MSP, co pozwoliłoby na uniknięcie kosztów poniesionych na funkcjonowanie PHF jako odrębnego podmiotu. Koszty działalności Holdingu w okresie 2007–2011 (I półrocze) wyniosły 18 815,2 tys. zł, w tym koszty przeznaczone bezpośrednio na działania prywatyzacyjne²⁸ wyniosły 4 211,4 tys. zł (22,4%). Około 45% kosztów Holdingu (8 627 tys. zł) stanowiły płace, przy czym przeciętne wynagrodzenia w Holdingu było dwuipółkrotnie wyższe niż w MSP²⁹.

Dywidendy przekazywane przez spółki zależne na rzecz PHF, które w okresie 2007–2011 (za lata obrotowe 2006–2010) wyniosły 87 840 tys. zł, mogłyby trafiać bezpośrednio do Skarbu Państwa. Dla porównania, w analogicznym okresie Skarb Państwa otrzymał z tytułu dywidend od wszystkich spółek sektora farmaceutycznego kwotę 63 399,7 tys. zł (w tym od PHF 42 040,4 tys. zł). Różnica pomiędzy kwotami dywidendy otrzymanymi przez PHF ze spółek zależnych a kwotami dywidendy przekazanymi przez PHF na rzecz Skarbu Państwa podwyższyła kapitał zapasowy Holdingu

na mocy decyzji podejmowanych przez Walne Zgromadzenie Akcjonariuszy PHF, które stanowi Minister Skarbu Państwa.

Powierzenie Holdingowi zadania prywatyzacji spółek zależnych nie spowodowało przyspieszenia ich prywatyzacji. Sprywatyzowane zostały tylko PZF, będące w bardzo dobrej sytuacji ekonomicznej. Prywatyzacja WZF, której zakończenie planowano na lata 2010–2011, wciąż trwała ze względu na konieczność powtórzenia postępowania w związku z niesatysfakcjonującymi początkowo ofertami. Termin sprywatyzowania TZF (planowany początkowo przez PHF do końca I kwartału 2011 r.) nie został dotrzymany i z powodu braku zainteresowania Spółką był trudny do określenia. Oznacza to, że założona w *Planie prywatyzacji na lata 2008–2011* likwidacja PHF do końca 2011 r.³⁰ była nierealna.

Wobec niepowodzenia prywatyzacji TZF i uwzględniając ustalenie Kolegium MSP o kontynuowaniu prac nad koncepcją wydzielenia „nieruchomościowej” części TZF, Holding zlecił doradcom prywatyzacyjnym opracowanie nowego, alternatywnego wariantu przeprowadzenia prywatyzacji. Oznaczało to odroczenie terminu likwidacji Holdingu lub ewentualne – stosownie do przedstawionych Ministerstwu wariantów dalszego funkcjonowania PHF – jego przekształcenie i gospodarowanie przez Holding wydzielonymi nieruchomościami (dalsza sprzedaż nieruchomości, budowa centrum biurowego). NIK ocenia, że przyjęcie rozwiązania zawartego w drugim wariantcie byłoby niecelowe, gdyż PHF byłby w praktyce firmą o profilu działania całkowicie niezwiązanym z przemysłem farmaceutycznym. Należy też wskazać, że w strukturze MSP funkcjonuje Departament

²⁸ Koszty usług doradczych, prawnych, medialnych itp.

²⁹ Przeciętne płace w PHF wyniosły w latach 2007–2010 odpowiednio: 11,1 tys. zł; 10,6 tys. zł; 11,6 tys. zł; 12,6 tys. zł, a w MSP odpowiednio: 4,3 tys. zł; 4,5 tys. zł; 4,5 tys. zł; 4,7 tys. zł.

³⁰ W załączniku nr 4 do *Planu...* – *Lista spółek planowanych do likwidacji* założono likwidację PHF po zakończeniu procesów prywatyzacji spółek wchodzących w skład holdingu. Planowano likwidację Holdingu do roku 2011.

Mienia Skarbu Państwa³¹, którego zadaniem jest gospodarowanie nieruchomościami.

4.5 Efekty działalności Polskiego Holdingu Farmaceutycznego SA

NIK jako celowe, legalne, gospodarne i rzetelne oceniła działania prywatyzacyjne podejmowane przez PHF wobec PZF, TZF i WZF. Nieodtrzymanie planowanych początkowo terminów prywatyzacji tych spółek wynikało z warunkowań zewnętrznych i w przypadku PZF oraz WZF miało na celu uzyskanie najbardziej korzystnych dla Skarbu Państwa warunków transakcji.

Jako gospodarne NIK oceniła efekty prywatyzacji PZF uzyskane przez PHF oraz jako legalne, celowe i w większości rzetelne – działania podejmowane w trakcie tego procesu. Ocena ta dotyczyła sposobu prowadzenia negocjacji z potencjalnymi inwestorami oraz wynegocjowanej ceny akcji Spółki. Umowa sprzedaży 85,04% akcji PZF będących własnością PHF i Skarbu Państwa zawarta została 4 lutego 2010 r. Nabywca – Zakład Farmaceutyczny Adamed Pharma SA – zapłacił za zakupione akcje kwotę, która mieściła się w granicach wycen rekomendowanych przez doradcę prywatyzacyjnego. NIK nie wnosi uwag do postanowień umowy zawartej z inwestorem, to jest m.in. zobowiązania Zakładu Farmaceutycznego Adamed Pharma SA do zapłaty na rzecz PHF oraz Skarbu Państwa dywidendy w wysokości 40,5% zysku netto PZF za rok obrotowy 2009³² oraz dokonania do końca 2014 r. inwestycji w Spółce w łącznej kwocie 30 mln zł³³.

Działania PHF w celu prywatyzacji WZF prowadzone były legalnie, celowo, gospodarnie i zazwyczaj rzetelnie. Pierwsze niepubliczne zaproszenie do negocjacji sprzedaży akcji WZF, PHF wystosował w październiku 2009 r. W związku z niesatysfakcjonującymi ofertami, jakie złożyli potencjalni inwestorzy, w lipcu 2010 r. PHF podjął decyzję o zakończeniu procesu sprzedaży akcji WZF bez wyłaniania inwestora strategicznego. Kolejną próbę sprzedaży akcji WZF, PHF podjął we wrześniu 2010 r. W odpowiedzi na niepubliczne zaproszenie, oferty wstępne złożyło ośmiu potencjalnych inwestorów. Do badania Spółki PHF zaprosił pięciu z nich. Do dnia zakończenia kontroli PHF prowadził równoległe negocjacje z trzema potencjalnymi inwestorami.

NIK nie wnosi również uwag do prowadzenia prywatyzacji TZF, mimo że dwie próby zakończyły się niepowodzeniem. Niepubliczne zaproszenia do negocjacji sprzedaży akcji TZF, PHF wystosował w październiku 2009 r., a następnie w kwietniu 2011 r. Obie próby zakończyły się podjęciem przez PHF decyzji (pierwsza w grudniu 2010 r., a druga w sierpniu 2011 r.) o zakończeniu procesu sprzedaży akcji TZF bez wyłaniania inwestora. Decyzje te poddyktowane były – w pierwszym procesie zbyt niskimi cenami zaproponowanymi przez oferentów, a w drugim – brakiem dalszego zainteresowania zakupem akcji jedyne go potencjalnego inwestora. We wskazanym terminie nie złożył on oferty wiążącej.

NIK oceniła jako legalne i celowe działania PHF związane z wyborem doradców prywatyzacyjnych i prawnych w procesach zbywania akcji PZF, WZF i TZF. Postępowania na wybór tych doradców prowadzone były w trybie przetargu nieograniczonego, z wykorzystaniem

³¹ Do zadań DMSP należy m.in. prowadzenie zbiorczej ewidencji mienia ruchomego i nieruchomego przejętego przez SP, w stosunku do którego prawa majątkowe wykonuje Minister, opracowywanie zasad gospodarowania przejętym mieniem, oraz koordynowanie działań Delegatury Ministra Skarbu Państwa w tym zakresie.

³² 31 grudnia 2010 r. inwestor przełał na konto PHF i MSP dywidendę w łącznej kwocie 5 253,4 tys. zł.

³³ Inwestycje w obszarze produkcji, laboratoriów badawczo-rozwojowych i kontroli jakości, obejmujące wypo-

sażenie zaplecza produkcyjnego w celu uruchamiania produkcji nowych leków, wyposażenie laboratoriów badawczo-rozwojowych i kontroli jakości, prawidłowe utrzymanie infrastruktury produkcyjnej dla formy gotowej leku i syntezy substancji czynnej oraz inwestycje w obszarze informatyki i administracji.

procedur uregulowanych w *rozporządzeniach ws. analiz*. Przygotowane przez nich analizy oceniane i odbierane były przez powołane uchwałami Zarządu PHF zespoły, w skład których poza pracownikami PHF wchodził zatrudnieni eksperci zewnętrzni. Zespoły ds. odbioru dzieł działały rzetelnie i zgłaszały doradcom szereg uwag a dwukrotnie, w związku z nieuwzględnieniem uwag Zespołu w kolejnych wersjach wycen, rekomendowały Zarządowi PHF nieprzyjęcie przygotowanych przez doradców dzieł. Zdaniem NIK, zatrudnienie kompetentnych ekspertów zewnętrznych w celu weryfikacji analiz sporządzonych przez doradców, było dobrą praktyką służącą zapewnieniu jakości sporządzanych dzieł.

Ujawnione uchybienie dotyczyło braku w załącznikach do protokołów Komisji przetargowych na wybór doradców prywatyzacyjnych i prawnych informacji o ocenach częściowych przyznawanych przez poszczególnych członków Komisji składających się na punktację ogólną za kryterium merytoryczne³⁴ ocenianych ofert. Spowodowało to niejasność z czego wynikała duża, sięgająca nawet 29 punktów (na możliwych 85 do przyznania), rozbieżność pomiędzy członkami Komisji przetargowej w ocenie merytorycznej jednego z oferentów biorącego udział w przetargach na doradcę prywatyzacyjnego. Prezes PHF wyjaśnił³⁵, że rozbieżność ta wynikała z subiektywnej oceny złożonych ofert, dokonanej na podstawie przeprowadzonego przez każdego członka Komisji indywidualnego toku rozumowania, opartego na jego najlepszej wiedzy i doświadczeniu. Nie kwestionując prawa członków Komisji do subiektywnej oceny, zdaniem NIK, procedura wyboru powinna pozwolić na wskazanie, jakie czynniki wpłynęły na tak duże róż-

nice w ocenie oferenta przez poszczególnych członków Komisji.

PHF przekazał Skarbowi Państwa część środków uzyskanych ze sprzedaży akcji PZF, które wcześniej zostały wniesione przez Skarb Państwa do PHF jako pokrycie kapitału zakładowego. W tym celu 15 grudnia 2010 r. pomiędzy Skarbem Państwa a PHF zawarta została umowa nabycia akcji własnych w celu ich umorzenia. Akcje własne Spółki zakupione w dniu 15 grudnia 2010 r. na mocy umowy ze Skarbem Państwa, do dnia zakończenia kontroli nie zostały umorzone przez Holding. Prezes PHF wyjaśnił³⁶, że zgodnie z art. 359 § 1 *kodeksu spółek handlowych*³⁷ umorzenie dobrowolne nie może być dokonane częściej niż raz w roku obrotowym, więc PHF umorzy akcje własne zakupione na mocy tej umowy razem z akcjami własnymi zakupionymi od Skarbu Państwa po sprzedaży akcji WZF. Wobec niesfinalizowania prywatyzacji WZF w 2011 r., założenie to może pozostać nieaktualne. Oczekiwanie z umarzeniem nabytych w grudniu 2010 r. akcji na sfinalizowanie prywatyzacji WZF okazało się niecelowe bowiem akcje ostatecznie nie zostały umorzone, mimo że nabyto je w tym właśnie celu.

W PHF nie zostały wprowadzone procedury formalizujące zasady i tryb udzielania zamówień. Poza postępowaniami na wybór doradców prawnych i prywatyzacyjnych w procesach prywatyzacji przeprowadzonymi w trybie przetargu nieograniczonego, wszelkie inne zamówienia udzielane przez PHF nie podlegały żadnym regulaminowym rygorom. Prezes PHF wyjaśnił, że skala zamówień jest ograniczona i były one dokonywane w konkurencyjnych trybach. Lecz oprócz umów na doradztwo przy prywatyzacji, PHF zawarł w latach 2007–2011 co najmniej trzydzieści trzy umowy³⁸, w związku z którymi dokonał płatności na łączną kwo-

³⁴ Na ocenę merytoryczną oferty składały się oceny: koncepcji (0 – 10 punktów), prezentacji zespołu wykonującego umowę (0 – 50 punktów), znajomości branży (0 – 15 punktów), harmonogramu (0 – 10 punktów).

³⁵ Pismo nr PHF/64(52)/11/AP z dnia 9 sierpnia 2011 r.

³⁶ Pismo nr PHF/64(59)/11/HZ z dnia 23 sierpnia 2011 r.

³⁷ Dz. U. z 2000 r. nr 94, poz. 1037.

³⁸ Badano umowy o wartości przewyższającej 10 tys. zł.

tę 3 686 tys. zł. Prezes PHF zgodził się z oceną NIK i uznał celowość sformalizowania procedur związanych z zamówieniami.

W latach 2007–2011 PHF zawarł m.in. cztery umowy o świadczenie na rzecz PHF usług w zakresie public relations, w tym organizacji spotkań z przedstawicielami mediów, uczestnictwa w przygotowaniu materiałów prasowych, monitorowania mediów branżowych, z których dwa składały Zarządowi jedynie ustne raporty z prac zrealizowanych na rzecz Spółki. Mimo, że było to zgodne z umową, to w ocenie NIK brak dokumentacji uniemożliwiało określenie rzeczywistych działań wykonawców i efektów uzyskanych przez PHF w związku ze zleconymi pracami.

Brak dokumentacji dotyczącej ocen częściowych przy wyborze oferenta, brak formalnych procedur udzielania zamówień, a także niedokumentowanie czynności wykonanych w ramach udzielonego zamówienia zmniejszały przejrzystość udzielanych przez PHF zamówień. Zdaniem NIK, ze względu na zagrożenia korupcją występujące w sferze zamówień towarów i usług należy dążyć do zapewnienia pełnej transparentności procedur związanych z udzielaniem zamówień.

4.6 Nieprawidłowości w trakcie prywatyzacji

Niezależnie od pozytywnej oceny działań prywatyzacyjnych PHF i MSP, kontrola wykazała nieprawidłowości w 5 spośród 16 skontrolowanych transakcji prywatyzacyjnych przeprowadzonych przez MSP.

4.6.1 Sprzedaż akcji Przedsiębiorstwa Zaopatrzenia Farmaceutycznego Cefarm-Kraków SA

Minister Skarbu Państwa zbył inwestorowi zbyt dużą ilość akcji Przedsiębiorstwa Zaopatrzenia Farmaceutycznego Cefarm-Kraków SA. W konsekwencji pozostała niewystarczająca ilość akcji przeznaczonych dla pracowników

uprawnionych do ich nieodpłatnego nabycia w trybie art. 49 ust. 4 *uokip*. Minister Skarbu Państwa w dniu 27 czerwca 2008 r. sprzedał Polskiej Grupie Farmaceutycznej SA 312 000 akcji Cefarm Kraków (43,33% kapitału zakładowego). Ilość sprzedanych akcji była o 6 000 wyższa od ilości akcji, które mógł zbyć Minister Skarbu Państwa, z poszanowaniem prawa pracowników do nieodpłatnego nabycia do 15% akcji. Sprzedaż nadmiernej ilości akcji Cefarm-Kraków była wynikiem błędnego zapisu w systemie informatycznym MSP. W celu uzupełnienia puli akcji Cefarm Kraków przeznaczonych dla uprawnionych pracowników Minister Skarbu Państwa w dniu 5 maja 2009 r. odkupił 6 000 akcji za taką samą cenę za jaką akcje były sprzedane inwestorowi (za łączną kwotę 707,8 tys. zł pokrytą z Funduszu Skarbu Państwa).

4.6.2 Sprzedaż akcji Cefarm-Wrocław – Centrum Zaopatrzenia Farmaceutycznego SA

W ocenie NIK, Minister Skarbu Państwa powinien podjąć próbę uzyskania wyższej ceny za sprzedawany pakiet akcji Cefarm Wrocław niż cena, którą oferował uprawniony do ich nabycia inwestor. Postanowienia *Statutu* przyznające inwestorowi prawo pierwszeństwa nabycia nie wskazywały bowiem sposobu określenia ceny, a tym samym mogła ona być dowolnie kształtowana przez strony. Minister Skarbu Państwa w dniu 3 grudnia 2008 r. zaakceptował rekomendację Dyrektora DNWiP III sprzedaży przez Skarb Państwa pakietu 1 870 000 akcji Cefarm Wrocław za cenę zaoferowaną przez Farmacol SA. Minister Skarbu Państwa w dniu 18 grudnia 2008 r. zawarł z Farmacol SA umowę sprzedaży akcji Cefarm Wrocław (36,31% kapitału zakładowego) za cenę 15,9 zł za jedną akcję, czyli 29 733 tys. zł za sprzedawany pakiet.

Cena uzyskana za akcje Cefarm Wrocław była co prawda o 748 tys. zł (2,5%) wyższa od dolnego progu wyceny, ale doradca w procesie sprzedaży akcji Cefarm Wrocław rekomendo-

wał jeszcze wyższą cenę sprzedaży jednej akcji – na poziomie 17,48 zł, czyli o 2 954,6 tys. zł (9,9%) więcej za zbywany pakiet – niż cena uzyskana przez MSP. Dyrektor Departamentu Prywatyzacji³⁹ wyjaśnił, m.in. że Minister Skarbu Państwa uzyskał satysfakcjonującą cenę za pakiet akcji Skarbu Państwa zbywany w ramach pierwszeństwa, która była o ponad 700 tys. zł wyższa od dolnego proggu wyceny Spółki. Mimo tego wyjaśnienia, NIK uznaje, że celowe i rzetelne byłoby podjęcie negocjacji dla uzyskania wyższej ceny.

4.6.3 Zlecenie oszacowania wartości Cefarm Rzeszów SA

Niegospodarne i niecelowe było zlecenie przez Dyrektora DNWiPIII, na podstawie umowy z dnia 7 maja 2010 r., wykonania za kwotę 48,2 tys. zł nowego oszacowania wartości Cefarm Rzeszów SA, chociaż można było zażądać aktualizacji wykonanego wcześniej oszacowania od jego wykonawcy. Umowę na nowe oszacowanie Dyrektor DNWiPIII zawarł w okresie obowiązywania dotychczasowej umowy doradztwa z dnia 28 lipca 2009 r. W umowie tej wykonawca zobowiązał się do wykonania oszacowania wartości Cefarm Rzeszów SA oraz do jednokrotnej, bezpłatnej aktualizacji w okresie nie dłuższym niż 12 miesięcy od daty zawarcia umowy, czyli do dnia 28 lipca 2010 r.

NIK nie podzieliła argumentów MSP jako uzasadnienie zlecenia wykonania nowego oszacowania innej firmie w okresie obowiązywania umowy z dotychczasowym wykonawcą. Nieuzasadnione było podnoszenie argumentu zawyżenia wartości Spółki w pierwszej wycenie, gdyż w protokole jej odbioru potwierdzono m.in. metodologiczną poprawność oszacowania wartości Spółki. NIK nie podzieliła również argumentu, że niemożliwe było zlecenie aktualizacji oszacowania, ponieważ nie straciło ono jeszcze ważności.

4.6.4 Pokrycie przez MSP kosztów prywatyzacji PZF

Minister Skarbu Państwa uzyskał w dniu 3 grudnia 2010 r. zgodę Rady Ministrów na niepubliczny tryb sprzedaży przez Skarb Państwa akcji własnych PHF w celu ich umorzenia za wynagrodzeniem dla akcjonariusza. Celem tej transakcji było przekazanie Skarbowi Państwa środków uzyskanych przez Holding ze sprzedaży akcji PZF oraz zaliczenie ich do przychodów budżetowych roku 2010⁴⁰. Na podstawie umowy z dnia 15 grudnia 2010 r. Minister Skarbu Państwa przeniósł na PHF własność 15 578 930 sztuk akcji wraz ze wszystkimi wynikającymi z nich prawami i obowiązkami. Cena za jedną akcję wynosiła 15,97 zł, a łącznie Skarb Państwa za akcje otrzymał 248 795,5 tys. zł.

Jako niegospodarne i niecelowe NIK oceniła rozliczenie kosztów sprzedaży akcji PZF poniesionych przez PHF. Minister Skarbu Państwa zaakceptował w całości kwotę potrąceń z kwoty przychodów do rozliczenia przedstawioną przez PHF w wysokości 41 390,3 tys. zł⁴¹. W tej kwocie Minister Skarbu Państwa, bez weryfikacji faktycznej wysokości kosztów sprzedaży akcji przez komórki merytoryczne w MSP oraz związku z przeprowadzoną transakcją, zaakceptował do potrącenia bezpośrednio koszty prywatyzacji wykazane przez PHF w wysokości 1 246,5 tys. zł (m.in. koszty analiz prawnych i prywatyzacyjnych, mediów, reklamy). Minister Skarbu Państwa wskazał w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, że weryfikacji dokonali członkowie Rady Nadzorczej PHF. Niezależnie od tych wyjaśnień, NIK oceniła, że przedstawienie tej kwoty do potrącenia przez PHF było niecelowe i niegospodarne, bowiem Skarb

³⁹ Pismo z dnia 9 sierpnia 2011 r. znak: DPR-HS-426-70/11.

⁴⁰ Pismo Dyrektora Departamentu Nadzoru Właścicielskiego w MSP z dnia 14 września 2011 r. znak MSP/DNW/7113/Amar.

⁴¹ Na kwotę tę składały się przedstawione przez PHF koszty opracowania analiz prywatyzacyjnych 1 125,6 tys. zł, wydatki na media i reklamę w wysokości 112,3 tys. zł oraz inne koszty w wysokości 8,5 tys. zł, a także podatki związane z tą transakcją w wysokości 40 143,8 tys. zł.

Państwa zapewnił Holdingowi środki do funkcjonowania i pokrywania wszystkich kosztów, nie tylko bezpośrednich kosztów prywatyzacji. Oceny tej nie zmienia fakt, że taki sposób rozliczenia transakcji zbycia akcji PZF został określony w umowie pomiędzy Skarbem Państwa a Holdingiem.

NIK ocenia, że skoro Skarb Państwa wyposażył PHF w środki gwarantujące stabilność finansową, znacznie przekraczające bezpośrednie koszty procesów prywatyzacji, to niezasadne było powtórne pokrywanie tych kosztów przy okazji rozliczenia transakcji zbycia akcji.

Dyrektor Departamentu Nadzoru Właścielskiego w MSP argumentował, że pozostawienie w PHF środków rekompensujących koszty poniesione na analizy prawne i prywatyzacyjne miało zagwarantować Holdingowi funkcjonowanie do czasu otrzymania dywidendy od WZF w roku 2011⁴². NIK nie podziela tego argumentu, gdyż nie zobowiązano Holdingu do zwrotu kwoty 1 246,5 tys. zł po otrzymaniu przez PHF dywidendy. W Holdingu nie występował deficyt środków finansowych, bowiem dysponował on środkami z tytułu dywidendy od PZF już w dniu 31 grudnia 2010 r.⁴³ Nabywca akcji PZF przelał na konto PHF dywidendę należną za rok obrotowy 2009 w wysokości 4 942 tys. zł, powiększoną w dniu 28 stycznia 2011 r. o 49,9 tys. zł⁴⁴.

Prowadzenie procesów prywatyzacji spółek zależnych jest, po rezygnacji z koncepcji konsolidacji, podstawowym i w zasadzie jedynym zadaniem PHF. Aby umożliwić realizację tego zadania Skarb Państwa wniósł do PHF akcje PZF, WZF i TZF, co wiąże się z uzyskiwaniem przez Holding korzyści w postaci dywidendy z zysków tych spółek. W latach 2007–2010

PHF uzyskał przychody z dywidend w wysokości odpowiednio: 4 128 tys. zł, 8 248 tys. zł, 25 968 tys. zł i 19 504 tys. zł, a dywidendy przekazane na rzecz MSP w wyniku podziału zysku PHF wynosiły odpowiednio: 0 zł, 1 000 tys. zł, 21 040 tys. zł, 20 000 tys. zł. Różnica pomiędzy dywidendami otrzymanymi przez PHF a przekazanymi Skarbowi Państwa wyniosła w latach 2007–2010 łącznie 15 807,6 tys. zł.

4.6.5 Prywatyzacja Cefarm Białystok SA

Wstrzymując prywatyzację Cefarm Białystok SA, MSP nie wykorzystało koniunktury rynkowej, trwającej do połowy 2007 r., aby korzystniej sprzedać akcje. Wynegocjowana umowa prywatyzacyjna zawierała gwarancje pracownicze, które wobec fiaska negocjacji inwestora z reprezentacją pracowników, nie były z nią uzgodnione.

Odbiór analiz przedprywatyzacyjnych Spółki, opracowanych w sierpniu 2006 r., nastąpił w kwietniu 2007 r. Sprzedaż akcji, w trybie zaproszenia do rokowań, rozpoczęto ponad rok później, w sierpniu 2008 r., a zakończono podpisaniem umowy w dniu 23 lipca 2009 r.

NIK jako niecelowe i w konsekwencji niegospodarne oceniła wstrzymanie procesu prywatyzacji Cefarm Białystok SA⁴⁵. W 2007 r. Minister Skarbu Państwa wstrzymał proces prywatyzacji Cefarm Białystok SA i nie podjął decyzji w sprawie dalszego sposobu postępowania ze Spółką. Po odbiorze analiz przedprywatyzacyjnych nie podjęto działań prywatyzacyjnych, co Minister Skarbu Państwa tłumaczył rozpatrywaniem dwóch koncepcji dalszego funkcjonowania Spółki konsolidacji z innym podmiotem lub kontynuacji prywatyzacji w trybie zaproszenia do rokowań, której zakończenie przewidywano na 2009 r. Obowiązek dokonania prywatyzacji przedsiębiorstw sektora farmaceutyczne-

⁴² Pismo z 14 września 2011 r. znak: MSP/DNW/7113/Amar.

⁴³ W tym samym czasie na konto przychodów MSP wpłynęła dywidenda dla Skarbu Państwa w wysokości 314,5 tys. zł wpłacona w związku ze sprzedażą mniejszościowego pakietu akcji w PZF.

⁴⁴ Kwota podatku od czynności cywilnoprawnych potrącona pierwotnie przez nabywcę.

⁴⁵ Wystąpienie pokontrolne nr P/07/049, skierowane w dniu 18 stycznia 2008 r. do Ministra SP po kontroli restrukturyzacji i prywatyzacji sektora farmaceutycznego w okresie 2002 r. – I kw. 2007 r.

go nałożony został na Ministra Skarbu Państwa w *Strategiach*⁴⁶, a doradca prywatyzacyjny⁴⁷ zalecał jak najszybsze sfinalizowanie transakcji dla uzyskania optymalnych efektów.

Wskutek zwłoki proces prywatyzacji Cefarm Białystok SA był prowadzony w czasie kryzysu gospodarczego oraz w okresie intensywnych inwestycji Spółki powodujących zwiększenie jej zobowiązań. Przełożyło się to na zmniejszenie rekomendowanej wartości Spółki w aktualizacji wyceny⁴⁸ oraz skutkowało obniżeniem w trakcie rokowań ceny⁴⁹ oferowanej przez Farmacol SA. Dodatkowo Minister Skarbu Państwa przyjął warunek inwestora, który uzależnił zakup akcji Cefarm Białystok SA od rezygnacji Skarbu Państwa z poboru dywidendy z zysku w wysokości 5 981,2 tys. zł wypracowanego w roku obrotowym 2008. Skarb Państwa w poprzednich latach pobierał dywidendę na poziomie około 50%⁵⁰. Walne Zgromadzenie Akcjonariuszy Cefarm Białystok SA w całości przekazało zysk za 2008 r. na kapitał rezerwowy Spółki, z przeznaczeniem na cele rozwojowe.

Po bezskutecznych negocjacjach gwarancji pracowniczych i upływie okresu wyznaczonego na te negocjacje, Minister Skarbu Państwa zawarł umowę sprzedaży akcji Cefarm Białystok SA bez uzgodnienia z reprezentacją pracowników⁵¹ tzw. pakietu socjalnego. Przyczy-

ną braku porozumienia pomiędzy reprezentacją pracowników a inwestorem było jego negatywne stanowisko dotyczące personalnych gwarancji zatrudnienia dla pracowników Spółki. Minister Skarbu Państwa zdecydował o zawarciu umowy z gwarancjami socjalnymi niezgodzonymi z reprezentacją pracowników argumentując, w ocenie NIK zasadnie, że zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa podpisanie pakietu socjalnego nie jest warunkiem koniecznym do zawarcia umowy prywatyzacyjnej. Po trzech turach rozmów przeprowadzonych przez inwestora z reprezentacją pracowników Minister Skarbu Państwa ocenił, że strony nie osiągną kompromisu. Ewentualne podpisanie pakietu socjalnego na innych warunkach niż proponowane przez Farmacol SA oznaczałoby żądanie obniżenia ceny za nabywane od Skarbu Państwa akcje Spółki⁵². Gwarancje zatrudnienia oraz kwestie związane z wynagrodzeniami zostały zapisane bezpośrednio w umowie sprzedaży akcji Skarbu Państwa Cefarm Białystok SA. Farmacol SA zwiększył w umowie, w stosunku do oferty wiążącej okres gwarancji zatrudnienia o 12 miesięcy (do 24 miesięcy), utrzymał na poziomie z oferty gwarancje płacowe i socjalne na okres 12 miesięcy.

Mimo deklaracji inwestora, w ofercie wiążącej, gwarancji zakupu od pracowników akcji nabytych nieodpłatnie od Skarbu Państwa, umowa prywatyzacyjna takiego zapisu nie zawierała. W ten sposób, mając na względzie ryzyko niedojścia transakcji do skutku, praktycznie pozbawiono pracowników możliwości skorzystania z przywilejów płynących z nieodpłatnego nabycia akcji Spółki. Udział pracowników w kapitale, przy 85% udziale inwestora, nie daje im wpływu na decyzje dotyczące Spółki, w tym o wypłacie dywidendy, a ponadto pracownicy zostali pozbawieni gwarancji zbycia akcji.

⁴⁶ *Strategia dla przemysłu farmaceutycznego do roku 2005 oraz jej aktualizacja – Strategia dla przemysłu farmaceutycznego do roku 2008.*

⁴⁷ *Strategia prywatyzacji Cefarm Białystok SA* opracowana w kwietniu 2006 r.

⁴⁸ Dolny próg wyceny za akcje Skarbu Państwa ustalony metodą dochodową obniżył się o 9,6 mln zł do 68,9 mln zł, a górny próg wyceny ustalony metodą mnożników rynkowych obniżył się o 7,2 mln zł do 73,9 mln zł.

⁴⁹ Farmacol SA zapłacił o 19,1 mln zł mniej za sprzedane akcje Skarbu Państwa w stosunku do bezwarunkowej oferty wiążącej z listopada 2008 r.

⁵⁰ Za 2005 r. Skarb Państwa pobrał 77% dywidendy z zysku, za 2006 r. SP pobrał 48% dywidendy z zysku, a za 2007 r. Skarb Państwa pobrał 53% dywidendy z zysku.

⁵¹ Pracowników reprezentował Samorządny Niezależny Związek Zawodowy Pracowników Cefarm SA.

⁵² Pismo z dnia 15 września 2011 r. znak: MSP/DPR-428-25/11.

4.6.6 Zobowiązania inwestycyjne w Cefarm Białystok SA

Minister Skarbu Państwa rzetelnie, zgodnie z przepisami prawa i postanowieniami obowiązującej umowy nadzorował wykonanie zobowiązań pozacenowych wynikających z umowy sprzedaży akcji Cefarm Białystok SA. W 2010 r. naliczono i wyegzekwowano od inwestora karę umowną w wysokości 4 432,7 tys. zł wraz z odsetkami. Naliczona kara była równa wysokości niezrealizowanych w 2009 r. nakładów na budowę Centrum Logistycznego (planowano 4 500 tys. zł, a zrealizowano 3 745 tys. zł), wykup lokali aptecznych (planowano 3 500 tys. zł, nie wydatkowano żadnej kwoty na ten cel) oraz inwestycji w modernizację aptek (planowano 265 tys. zł, a zrealizowano 88 tys. zł). W związku z brakiem w 2010 r. nakładów inwestycyjnych na wykup lokali aptecznych Minister Skarbu Państwa w dniu 5 lipca 2011 r. wezwał Farmacol SA do zapłaty kary umownej w wysokości 500 tys. zł (100% kwoty niezrealizowanej inwestycji).

Łączne zobowiązania uznane za zrealizowane przez Farmacol SA w latach 2009–2010 wyniosły 3 833 tys. zł wobec kwoty 8 265 tys. zł wynikającej z umowy prywatyzacyjnej. Część faktycznie poniesionych nakładów inwestycyjnych została zrealizowana przez Spółkę po dniu zawarcia umowy prywatyzacyjnej, ale przed tzw. Dniem Zamknięcia i dlatego nie została zakwalifikowana jako realizacja gwarantowanych inwestycji. Nakłady wykonane przez Spółkę w 2009 r. w okresie pomiędzy podpisaniem umowy a Dniem Zamknięcia wyniosły 1 139 tys. zł. Ponadto w 2009 r., już po podpisaniu umowy, Spółka zrealizowała, na podstawie wcześniej wystawionych faktur, płatności związane z inwestycjami w wysokości 5 194 tys. zł. W 2010 r. Cefarm Białystok SA zrealizował wydatki inwestycyjne w wysokości wyższej o 1 365,4 tys. zł⁵³ od zaplanowanych,

⁵³ Zrealizowano nakłady w wysokości 3 165,4 tys. zł wobec planowanych w wysokości 1 800 tys. zł.

co nie zostało zaliczone do wykonania gwarantowanych inwestycji bowiem inwestor nie wystąpił do MSP o zgodę, a umowa prywatyzacyjna przewidywała, że zmiana wysokości i zakresu rzeczowego inwestycji wymaga zgody Ministra Skarbu Państwa⁵⁴.

Zarząd Cefarm Białystok SA wyjaśnił, że Spółka nie jest w stanie nabyć lokali aptecznych, do czego zobowiązywała ją umowa prywatyzacyjna, bowiem właściciele lokali nie byli zainteresowani ich sprzedażą. NIK nie kwestionując tego wyjaśnienia zauważyła, że korespondencję z właścicielami lokali aptecznych podjęto dopiero w maju 2010 r., a więc po sporządzeniu⁵⁵ dla MSP sprawozdania z realizacji zobowiązań umownych, w którym biegły rewident wskazał konieczność zapłaty kary umownej. Formalne polecenie realizacji zobowiązań wymienionych w umowie prywatyzacyjnej Spółka otrzymała od inwestora dopiero w lutym 2010 r. w trakcie rozmowy telefonicznej, w wyniku której przekazano Spółce drogą elektroniczną umowę wraz z załącznikiem nr 4 stanowiącym *Program Gwarantowanych Inwestycji w rzeczowe Aktywa i Wartości Niematerialne i Prawne oraz Inwestycji Rozwojowych Spółki CEFARM Białystok SA w latach 2009–2012*⁵⁶.

Przed podpisaniem umowy prywatyzacyjnej Spółka planowała zakup lokali aptecznych i umieszczała to przedsięwzięcie w planach inwestycyjnych już od 2005 r. Plany te były, w ocenie NIK, mało realne. Spółka nie dysponowała żadnymi umowami przedwstępnymi, listami intencyjnymi, ani pisemnymi deklaracjami właścicieli lokali wskazującymi na zamiar

⁵⁴ Nakłady w wysokości wyższej niż przewidywała umowa zrealizowano na zakup systemu informatycznego (przewidywano 1 000 tys. zł a zrealizowano 1 815 tys. zł) oraz w wyposażenie aptek (przewidywano 300 tys. zł, a zrealizowano 545 tys. zł). Dodatkowo poniesiono nakłady na budowę Centrum Magazynowo-Logistycznego w wysokości 939,3 tys. zł, nieprzewidywane na 2010 r.

⁵⁵ Zgodnie z umową prywatyzacyjną sprawozdanie na zlecenie Spółki sporządził biegły rewident.

⁵⁶ Wyjaśnienie Zarządu Spółki z dnia 30 maja 2011 r., znak: ABZ-66/2011.

ich sprzedaży. Spółka nie podjęła działań, które umożliwiłyby sfinalizowanie zakupu lokali w terminie realizacji tego zobowiązania zawartym w umowie prywatyzacyjnej.

Minister Skarbu Państwa i Zarząd Farmacol SA po wystąpieniu inwestora z dnia 12 kwietnia 2010 r. (a więc po sporządzeniu sprawozdania, z którego wynikała konieczność zapłaty kary umownej za 2009 r.) prowadzili rozmowy w sprawie zawarcia aneksu do umowy prywatyzacyjnej, modyfikującego zobowiązania inwestora. Do sierpnia 2011 r. nie doszło do podpisania aneksu bowiem inwestor oczekiwał anulowania naliczonej kary, m.in. za brak zakupu lokali aptecznych, proponując zaliczenie do wydatków inwestycyjnych nakładów na budowę Centrum Magazynowo-Logistycznego od dnia zawarcia umowy, na co nie zgadzało się MSP.

W interesie Inwestora było dokonanie oceny, czy możliwe jest wykonanie gwarantowanych inwestycji zawartych w umowie prywatyzacyjnej (m.in. zakupu aptek), zaś o ewentualną zmianę ich zakresu lub terminu wykonania Inwestor winien wystąpić przed datą zapadalności kary umownej. Jednocześnie NIK wskazuje, że zakup nieruchomości, stanowiący podstawowe niewykonane zobowiązanie, jest czynnością dwustronną, niemożliwą do zrealizowania bez zgody sprzedającego.

Inwestor przeprowadził, w procesie prywatyzacji, dwukrotnie badanie Spółki, ale nie podważał w rokowaniach zaprezentowanej w Memorandum Informacyjnym Cefarm Białystok SA strategii jej rozwoju, przewidującej zakup lokali aptecznych. Inwestor koncentrował się w rokowaniach na obniżeniu ceny za akcje oraz na obniżeniu wysokości kwot nakładów inwestycyjnych na budowę Centrum Magazynowo-Logistycznego. W stosunku do oferty wiążącej z listopada 2008 r., Farmacol SA uzyskał obniżenie ceny za akcje o 19,1 mln zł i nakładów inwestycyjnych na lata 2009 – 2012 o 37,7 mln zł oraz pozostawienie w spółce zysku netto za

2008 r. w wysokości 6 mln zł. Nie podnoszona była kwestia rezygnacji z wykupu lokali aptecznych lub zmiany wysokości kwot przeznaczonych na tę inwestycję albo terminów realizacji. Ostatnia aktualizacja wydatków na budowę Centrum została przekazana przez Zarząd Cefarm Białystok SA w połowie lipca 2009 r. i uwzględniona w umowie podpisanej przez Farmacol SA w dniu 23 lipca 2009 r.⁵⁷

NIK jako legalne i gospodarne, pomimo nieprawidłowości, polegających na niepełnym wykonaniu zobowiązań inwestycyjnych, oceniła działania podejmowane przez Spółkę w ramach wykonania zobowiązań wynikających z umowy prywatyzacyjnej. Wykonane zostały wszystkie zobowiązania dotyczące gwarancji pracowniczych, zachowania kapitału oraz własności akcji Spółki i kontynuowania jej działalności po prywatyzacji, określenia przeznaczenia zysku oraz obowiązków sprawozdawczych.

4.7 Nadzór Ministra Skarbu Państwa nad wykonaniem zobowiązań inwestorskich i nadzór właścicielski

Minister Skarbu Państwa rzetelnie nadzorował wykonanie zobowiązań wynikających z umów prywatyzacyjnych. Wykonanie zobowiązań było monitorowane przez Delegatury Ministra Skarbu Państwa. Inwestorzy na ogół wykonywali zobowiązania prywatyzacyjne, w przeciwnym razie MSP egzekwowało kary umowne. Z tytułu zasądzonych wyrokami sądów kar umownych (wraz z odsetkami i kosztami procesów) MSP otrzymało w okresie 2007–2011 (I półrocze) od 2 kontrahentów łączną kwotę 6 609,6 tys. zł. Z investorem Cefarm Białystok SA prowadzone były do dnia zakończenia kontroli rozmowy w sprawie zmiany zobowiązań umownych (str. 21). W sporze dotyczącym realizacji umowy prywatyzacyjnej Instytutu Biotechnologii Surowic i Szczepionek

⁵⁷ Parafowana w dniu 25 maja 2009 r. umowa sprzedaży akcji przewidywała nakłady inwestycyjne w latach 2009–2012 w wysokości 29,7 mln zł.

Biomed Spółka z o.o. w Krakowie sąd uznał, że inwestor nie odpowiada za niewykonanie zobowiązania, a więc nie było podstaw do obciążania go karą.

Rzetelny był także nadzór właścicielski pełniony przez MSP nad spółkami. Nieprawidłowość stwierdzono natomiast przy powoływaniu członków Rady Nadzorczej w PHF. W jej skład nie został powołany, wbrew *Statutowi Holdingu*, kandydat wskazany przez Ministra Zdrowia.

Zgodnie z § 30 *Statutu* jeden członek Rady Nadzorczej powoływany był spośród osób wskazanych przez ministra właściwego do spraw zdrowia i do końca 2006 r. skład Rady Nadzorczej był zgodny z tym postanowieniem.

Na prośbę Ministra Skarbu Państwa z dnia 6 grudnia 2007 r. Minister Zdrowia wyznaczył – jako swojego przedstawiciela – Dyrektora Generalnego Ministerstwa Zdrowia, spełniającego wymogi rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 września 2004 r. w *sprawie szkoleń i egzaminów dla kandydatów na członków Rad Nadzorczych spółek, w których Skarb Państwa jest jedynym akcjonariuszem*⁵⁸. Wskazany kandydat już wcześniej był członkiem Rady Nadzorczej PHF. Minister Skarbu Państwa nie zaakceptował tej kandydatury i w dniu 3 stycznia 2008 r. w skład Rady Nadzorczej powołano pracownika MSP.

Minister Skarbu Państwa wyjaśnił, że skoro PHF miał pełnić rolę holdingu operacyjnego, skupiającego trzy spółki farmaceutyczne należące do Skarbu Państwa wskazane było powołanie do składu Rady Nadzorczej osoby wyznaczonej przez ministra właściwego do spraw zdrowia, zaś od momentu uchylecia *Strategii* nie było uzasadnienia merytorycznego do ich powołania. NIK nie podziela tej argumentacji ponieważ w czasie dokonywania powyższych zmian składu Rady Nadzorczej *Strategia* jeszcze obowiązywała (zmiany Rady Nadzorczej dokonano w styczniu 2008 r., a *Strategię* uchy-

lono w październiku 2008 r.). Natomiast uchylene *Strategii* nie unieważniało postanowień *Statutu PHF*, który do dnia zakończenia kontroli w tym zakresie nie został zmieniony. Nawet dokonana w czerwcu 2010 r. modyfikacja *Statutu PHF* nie zniósła postanowienia powoływania do niej kandydata wskazanego przez ministra właściwego do spraw zdrowia i dotyczyła tylko wyłączenia ze składu Rady Nadzorczej osoby wybranej przez pracowników prywatyzowanej PZF.

4.8 Restrukturyzacja Tarchomińskich Zakładów Farmaceutycznych Polfa SA

Celowe było rozpoczęcie przez TZF działań restrukturyzacyjnych, mimo że podjęto je z opóźnieniem, a w kontroli stwierdzono nieprawidłowości dotyczące merytorycznej wartości programów restrukturyzacji i ich realizacji. Działania restrukturyzacyjne realizowane w Spółce w okresie 2008 r.–2011 r. (I półrocze), przyczyniły się do poprawy jej sytuacji ekonomiczno-finansowej i pozwoliły na kontynuację działalności, mimo zagrożenia z przełomu lat 2007–2008. Nie osiągnięto jednak planowanych wyników oraz nie przeprowadzono w pełni restrukturyzacji majątkowej, nie w pełni też wykonano planowane inwestycje.

Na przełomie lat 2007–2008 zagrożona była kontynuacja działalności TZF. W 2007 r. zobowiązania TZF wzrosły o 13,3%, a strata na koniec tego roku wyniosła 32 524,2 tys. zł. Zarządy Spółki nie podejmowały w 2007 r. działań w celu opracowania i wdrożenia do realizacji wieloletnich programów strategicznych oraz programów restrukturyzacyjnych, pomimo pogarszającej się sytuacji finansowej. Tym samym nie był realizowany § 23 *Statutu* Spółki stanowiący, iż Zarząd Spółki był obowiązany opracowywać i przedkładać Radzie Nadzorczej do zatwierdzenia roczne plany rzeczowo – finansowe oraz strategiczne plany wieloletnie. Pomimo wdrożenia części postanowień *Porozumienia w sprawie obniżenia kosztów pracy zawar-*

⁵⁸ Dz. U. z 2004 r. Nr 198, poz. 2038 ze zm.

tego pomiędzy Pracodawcą – Zarządem „Polfa” Tarchomin SA a Związkami Zawodowym z dnia 26 lipca 2007 r., które miało być jednym z elementów programu oszczędnościowego (ostatecznie nigdy niepowstałego), sytuacja finansowa Spółki nie polepszyła się. Jednocześnie wbrew założeniom programu od maja do listopada 2007 r. zatrudniono 17 nowych pracowników z tzw. Puli Prezesa na stanowiskach od kierowcy do pełnomocnika Zarządu. Do końca kwietnia 2008 r. spośród tych pracowników z pracy odeszło 12 osób, a łączny koszt ich wynagrodzeń wyniósł 511,7 tys. zł. Zatrudnienie tych osób NIK oceniła jako niegospodarne.

4.8.1 Doraźne próby poprawy sytuacji Spółki

Powołany w styczniu 2008 r. Zarząd Spółki⁵⁹ podjął gospodarne, w ocenie NIK, próby doraźnego poprawienia sytuacji finansowej oraz systematyczne działania restrukturyzacyjne, w tym w celu dokapitalizowania Spółki⁶⁰. W lutym 2008 r. przyjęto przejściowy *Plan ratunkowy dla „Polfy” Tarchomin SA oraz Kierunki restrukturyzacji Tarchomińskich Zakładów Farmaceutycznych „Polfa” Spółka Akcyjna*. W związku z groźbą złożenia przez wierzycieli wniosku o postawienie Spółki w stan upadłości zdecydowano o wstrzymaniu wypłaty 25% wynagrodzeń oraz rozpoczęciu redukcji zatrudnienia, a także o rezygnacji z produkcji nierentownych substancji i preparatów. Restrukturyzacja portfela produktowego była działaniem gospodarnym i kontynuowano ją w ramach działań restrukturyzacyjnych. Polegała na wycofywaniu z produkcji leków weterynaryjnych ze względu na malejącą ich sprzedaż⁶¹ oraz z powodu

decyzji Komisji Europejskiej, która jako warunek akceptacji udzielenia pomocy publicznej zobowiązała Spółkę do rezygnacji z produkcji takich leków.

4.8.2 Programy restrukturyzacji

We wrześniu 2008 r. przyjęto *Program restrukturyzacji Tarchomińskich Zakładów Farmaceutycznych „Polfa” Spółka Akcyjna*, który został zaktualizowany w dniu 17 czerwca 2009 r. w związku z koniecznością rolowania udzielonej Spółce pomocy publicznej⁶². Obydwa dokumenty, które przewidywały podjęcie przez Spółkę działań restrukturyzacyjnych w obszarach zarządzania zasobami ludzkimi, majątkowym, operacyjnym, finansowym i inwestycyjnym nie były wolne od wad, z których za najistotniejsze NIK uznała niepełne oszacowanie kosztów restrukturyzacji, założenie uzyskania znacznych przychodów ze sprzedaży nieruchomości w krótkim okresie oraz brak alternatywnych źródeł finansowania wydatków na restrukturyzację.

Programy, uznane przez Zarząd Spółki za poprawne, nie wskazywały sposobów realizacji niektórych celów restrukturyzacji i nie określały instrumentów nadzoru nad jej przebiegiem. Nie zawierały szczegółowych harmonogramów działań restrukturyzacyjnych (z wyjątkiem terminów sprzedaży nieruchomości) i nie wskazywały osób odpowiedzialnych za ich wykonanie. Obydwa programy restrukturyzacyjne zawierały oszacowania części kosztów restrukturyzacji i wskazywały źródła ich finansowania, jednakże nie przyporządkowywały kosztów restrukturyzacji do wszystkich jej obszarów oraz nie przewidywały alternatywnych

⁵⁹ Obradująca w dniach 7 i 8 stycznia 2008 r. Rada Nadzorcza dokonała zmiany Prezesa Zarządu.

⁶⁰ Poprzez dodatkową emisję akcji oraz starania o pomoc publiczną.

⁶¹ Przychody ze sprzedaży leków weterynaryjnych w okresie 2007 r. – I półrocze 2011 r. w poszczególnych latach: 1 298 tys. zł, 1 123 tys. zł, 807 tys. zł, 327 tys. zł, 0 zł.

⁶² W związku z otrzymaniem od ARP pożyczki na ratowanie w wysokości 20,5 mln zł oraz w związku z sześciomiesięcznym okresem jej spłaty, Spółka podjęła działania w celu wydłużenia okresu spłaty. Zdaniem Zarządu Spółki najlepszym sposobem jej prolongowania było uzyskanie z ARP pożyczki na restrukturyzację, co implikowało złożenie odpowiedniego wniosku wraz z zaktualizowanym planem restrukturyzacji Spółki.

źródeł finansowania. Nadzór nad realizacją restrukturyzacji odbywał się poprzez bieżące zarządzanie Spółką i sporządzanie cyklicznych sprawozdań dla ARP oraz doraźnych dla Rady Nadzorczej. W ocenie NIK, było to niewystarczające i skutkowało brakiem natychmiastowej reakcji Zarządu Spółki na odstępstwa w realizacji celów restrukturyzacyjnych. Nieokreślenie w programach restrukturyzacyjnych sposobów realizacji celów skutkowało również koniecznością zlecenia dalszych prac doradczych. Spółka wydała na opracowanie programów restrukturyzacji kwotę 250 tys. zł, a dodatkowo zlecono np. wykonanie projektu zarządzania zasobami ludzkimi za kwotę 83,8 tys. zł oraz planu optymalizacji procesów pracy, zakresu działania poszczególnych komórek organizacyjnych Spółki i posiadanego majątku za kwotę 165 tys. zł.

4.8.3 Restrukturyzacja zatrudnienia i uzyskanie pomocy publicznej

Gospodarne były działania w zakresie restrukturyzacji zatrudnienia i utrzymania wewnętrznych źródeł finansowania Spółki. Do *Programów dobrowolnych odejść* prowadzonych w latach 2009–2011 r. (I półrocze) przystąpiło 186 osób, którym wypłacono odszkodowania w łącznej kwocie 6 225,8 tys. zł. Zgodnie z aktualizacją programu restrukturyzacji z dnia 17 czerwca 2009 r. Spółka w latach 2009–2012 miała ponieść łączny koszt restrukturyzacji zatrudnienia w wysokości 7 470 tys. zł. W wyniku przeprowadzonej restrukturyzacji zatrudnienia na dzień 30 czerwca 2011 r. Spółka zatrudniała 1 355 osób wobec planowanych w programie restrukturyzacji na koniec 2011 r. – 1 370 osób.

Zarząd Spółki podjął skuteczne starania o pomoc publiczną w formie pożyczki na ratowanie w kwocie 20,5 mln zł, uzyskanej w dniu 13 lutego 2009 r. i zastąpionej w dniu 11 marca 2010 r. pożyczką na restrukturyzację w kwocie 42,5 mln zł. Jednocześnie utrzymano niezmińszonemu zaangażowanie banków w finansowanie działalności Spółki.

4.8.4 Restrukturyzacja operacyjna

Spółka realizowała założenia restrukturyzacji operacyjnej, jednakże koszt był nieadekwatny do uzyskanych efektów. Pomimo wydatkowania na restrukturyzację z zakresu działalności operacyjnej (w tym organizacyjnej) kwoty 22 447,1 tys. zł, Spółka nie w pełni uzyskała planowane wyniki w zakresie produkcji, sprzedaży i wyniku finansowego (omówione dalej w rozdziale 4.8.8.).

Nieoszacowane w programach restrukturyzacji, a poniesione przez Spółkę koszty restrukturyzacji w obszarze marketingu i sprzedaży były wysokie i nie spowodowały osiągnięcia zakładanych przychodów ze sprzedaży w 2010 r. Programy restrukturyzacji przewidywały dostosowanie służb marketingowo – sprzedażowych do potrzeb Spółki, jednakże nie określały kosztów restrukturyzacji. Faktycznie poniesione koszty restrukturyzacji służb marketingowo – sprzedażowych w okresie 2009 r. – I półrocze 2011 r. wyniosły łącznie 21 085,2 tys. zł. W ramach tej kwoty przeznaczono m.in.: 17 836,2 tys. zł na zakup usług outsourcingu, 2 038,2 tys. zł na zakup środków transportu, 1 127 tys. zł na zakup programów informatycznych i 83,8 tys. zł na zakup usług doradczych.

Niegospodarny był zakup przez Spółkę w okresie 2009 r.–2010 r. usług doradczych w trakcie postępowania przetargowego na wybór dostawcy zintegrowanego systemu zarządzania ERP⁶³. Usługi doradcze, których łączny koszt wynosił 128,5 tys. zł, nie przyczyniły się do zakupu i wdrożenia przez Spółkę systemu informatycznego. Ponowna analiza ofert przez Spółkę, wykazała iż wskazywana przez doradcę zewnętrznego i początkowo zatwierdzona przez Zarząd Spółki, oferta nie zawierała istotnych informacji o kosztach utrzymania systemu oraz referencji z wdrożeń. Wybrany początko-

⁶³ Z ang. Enterprise Resource Planning tłumaczenie: Planowanie Zasobów Przedsiębiorstwa.

wo system okazałyby się kosztowny we wdrożeniu i użytkowaniu oraz byłyby kłopotliwe we wdrożeniu w innych firmach produkcyjnych. Po ponownym przeprowadzeniu postępowania przetargowego bez udziału zewnętrznych firm doradczych, zakupiono licencję i usługi wdrożeniowe innego systemu.

4.8.5 Źródła finansowania restrukturyzacji, sprzedaż nieruchomości

Spółka nie wygospodarowała środków finansowych w kwocie 121 037 tys. zł, które – według zaktualizowanego programu restrukturyzacyjnego – miały stanowić jej wkład własny w finansowanie restrukturyzacji. Powodowało to zagrożenie realizacji programu restrukturyzacyjnego w części dotyczącej inwestycji.

Koszty restrukturyzacji Spółki do 2012 r. oszacowano na łączną kwotę 163 537 tys. zł⁶⁴, których głównymi źródłami finansowania miały być pożyczka na restrukturyzację w kwocie 42 500 tys. zł oraz wkład własny w wysokości 121 037 tys. zł⁶⁵. Wkład własny Spółki na dzień 30 czerwca 2011 r. wynosił 36 696,7 tys. zł, co stanowiło 30,3% planowanej kwoty. Było to konsekwencją niedokonania sprzedaży nieruchomości w przewidzianych harmonogramem terminach oraz braku starań o pozyskiwanie alternatywnych źródeł finansowania restrukturyzacji. Podjęte przez Zarząd Spółki starania o zawarcie umowy leasingu na sprzęt komputerowy oraz o kredyty inwestycyjne jak również próba sprzedaży nieruchomości, zdaniem NIK, nie gwarantowały znaczącego zwiększenia środków na inwestycje do końca 2011 r. oraz zakończenia realizacji wszystkich istotnych inwestycji do końca 2012 r. Do koń-

ca 2012 r. Spółka powinna wydatkować na inwestycje jeszcze 106 153 tys. zł. Według szacunków, w drodze leasingu Spółka może pozyskać 1 mln zł, z kredytów inwestycyjnych – ok. 20 mln zł, a sprzedaż nieruchomości do końca 2011 r. jest wątpliwa. Może to skutkować koniecznością zwrotu otrzymanej pomocy. Pkt 47 *Wytycznych wspólnotowych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw* stanowi bowiem, iż przedsiębiorstwo musi w pełni wdrożyć plan restrukturyzacji i musi wypełnić wszystkie inne zobowiązania ustanowione w decyzji Komisji Europejskiej zezwalającej na pomoc pod rygorem zwrotu pomocy.

Mimo intensywnych działań Zarząd Spółki nie zrealizował w pełni programu restrukturyzacji majątkowej, w którym nie doszacowano ryzyka wystąpienia czynników opóźniających możliwość jego realizacji. W latach 2007–2011 (I półrocze) Spółka uzyskała przychody netto ze sprzedaży majątku w wysokości 11,5 mln zł, w tym ze sprzedaży nieruchomości 10,2 mln zł. Zgodnie z programem restrukturyzacji z dnia 17 czerwca 2009 r. przychody ze sprzedaży nieruchomości do końca 2012 r. miały wynosić łącznie 77,3 mln zł, w tym do końca 2010 r. 62,3 mln zł. Do głównych przyczyn niepowodzenia restrukturyzacji majątkowej zaliczyć należy:

- zbyt optymistyczne terminy sprzedaży przyjęte w programie restrukturyzacji,
- zastój na rynku nieruchomości związany z kryzysem gospodarczym,
- niedokończenie regulacji stanów prawnych nieruchomości,
- brak aktualnego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym część terenów Polfy Tarchomin zmieniłoby funkcję z produkcyjno – usługowej na mieszkaniową.

⁶⁴ Z czego wydatki na inwestycje miały wynosić 135 067 tys. zł, koszty restrukturyzacji zatrudnienia 7 470 tys. zł, koszty uregulowania i zbycia majątku 500 tys. zł i 20 500 tys. zł miało zostać przeznaczone na spłatę pożyczki na ratowanie.

⁶⁵ Przychody ze sprzedaży majątku – 77 300 tys. zł, kredyty – 27 459 tys. zł oraz przychody z wynajmu pomieszczeń – 16 277 tys. zł.

4.8.6 Regulowanie stanów prawnych i likwidacja zbędnych nieruchomości

Działania podjęte w celu uregulowania stanów prawnych nieruchomości były zgodne z prawem. Na koniec 2007 r.⁶⁶ Spółka posiadała 28%⁶⁷ nieruchomości o uregulowanym stanie prawnym. Natomiast na koniec I półrocza 2011 r. już 90% nieruchomości miało uregulowany stan prawny. W latach 2008 – I półrocze 2011 łączny koszt sprzedaży i regulowania stanów prawnych nieruchomości wyniósł 1 521,8 tys. zł, a w latach 2009–2011 (I półrocze) łącznie 1 491,1 tys. zł, co stanowiło blisko trzykrotne przekroczenie kwoty przewidzianej w programie restrukturyzacji (planowano 500 tys. zł).

Gospodarne były działania polegające na rozbiórce nieużytkowanych i nieprzydatnych Spółce budynków i budowli. W okresie 2008 r. – I półrocze 2011 r. w związku z likwidacją 49 budynków i budowli Spółka poniosła łączny koszt wyburzeń w kwocie 650,7 tys. zł, uzyskała przychody ze sprzedaży aktywów po wyburzeniu w kwocie 249,1 tys. zł. Szacunkowe oszczędności na płatnościach z tytułu podatku od nieruchomości wyniosły 441 tys. zł⁶⁸.

4.8.7 Zaawansowanie inwestycji

Spółka nie zrealizowała niektórych zaplanowanych inwestycji, które tylko w latach 2009–2012 miały wynosić 135 067 tys. zł. W latach 2007 – I półrocze 2011 r. Spółka poniosła łączne nakłady inwestycyjne w wysokości 56 434 tys. zł, w tym w latach 2009 – I półrocze 2011 r. w kwocie 28 914,2 tys. zł, co stanowiło 21% zaplanowanych nakładów inwestycyjnych w programie restrukturyzacji z dnia 17 czerwca 2009 r.

Podstawową przyczyną niepełnej realizacji planów inwestycyjnych był brak środków

finansowych, spowodowany problemami ze sprzedażą nieruchomości. Skutkowało to przesuwaniem projektów inwestycyjnych w czasie i dezaktualizowało opłacalność podejmowania niektórych projektów inwestycyjnych, np. budowy nowego pawilonu ampułkarni przy budynku D31. Z zaplanowanych 17 zadań inwestycyjnych, których realizacja miała zakończyć się w 2012 r., Spółka rozpoczęła realizację 14 inwestycji, z których 4 zostały wstrzymane. Brak terminowej realizacji inwestycji rozwojowych a nawet odtworzeniowych, może negatywnie wpłynąć na poziom uzyskiwanych przez nią przyszłych wyników finansowych.

4.8.8 Wyniki finansowe

W okresie 2009 r. – 2011 r. Spółka uzyskiwała wyniki niższe od zaplanowanych w programach restrukturyzacji. Przychody ze sprzedaży wynosiły odpowiednio: 227 855,6 tys. zł, 214 947,5 tys. zł i 108 716 tys. zł (w I półroczu 2011 r.), przy planowanych odpowiednio: 221 949 tys. zł, 252 458 tys. zł i 268 024 tys. zł (w całym 2011 r.). NIK uwzględniła wyjaśnienia Zarządu Spółki, że popyt na część jej produkcji jest sezonowy i uzależniony od zachorowalności ludności, ale zauważa, że ryzyko wahań sprzedaży powinno być uwzględnione w programach restrukturyzacji i w prognozach wielkości sprzedaży.

Pomimo uzyskiwania przez Spółkę niższych przychodów ze sprzedaży (na koniec 2007 r. wynosiły 240 523,1 tys. zł, a na koniec 2010 r. – 214 947,5 tys. zł), w związku z przeprowadzeniem restrukturyzacji zatrudnienia wzrosła wydajność na jednego zatrudnionego ze 122,5 tys. zł w 2007 r. do 143,5 tys. zł w 2010 r. Rentowność w 2009 r. wyniosła 2%, w 2010 r. była ujemna (-8%), a w I półroczu 2011 r. wyniosła 4,8%, podczas gdy zgodnie z zaktualizowanym programem restrukturyzacji Spółka w latach 2009 – 2011 miała osiągnąć rentowność netto w wysokości 5%, 16,5% i 7,1%. Spółka miała także niską zdolność do regulowania

⁶⁶ W 2007 r. nie było zmian w zakresie uregulowania stanów prawnych.

⁶⁷ Biorąc pod uwagę powierzchnię nieruchomości.

⁶⁸ Wyliczone na podstawie stawek z 2011 r.

zobowiązań. Na koniec I półrocza 2011 r. wskaźnik płynności szybkiej wynosił 0,81, a przychody Spółki były w znacznym stopniu zależne od sprzedaży produktów sezonowych.

4.8.9 Nadzór PHF nad TZF

Działalność PHF związana z udziałem w restrukturyzacji spółek zależnych dotyczyła czynności wykonywanych w ramach uprawnień właścicielskich. Były to głównie rutynowe działania rad nadzorczych spółek. Działania wykraczające poza kodeksowe obowiązki organów spółek polegały na udziale PHF w staraniach TZF dotyczących pozyskania pożyczki na ratowanie oraz pożyczki na restrukturyzację z Agencji Rozwoju Przemysłu SA, co było realizowane między innymi poprzez uczestnictwo w spotkaniach roboczych z przedstawicielami ARP. Wykorzystanie środków z uzyskanych pożyczek było nadzorowane przez PHF przez przedstawicieli w Radzie Nadzorczej TZF.

4.9 Wykonanie wniosków z poprzednich kontroli NIK

W żadnej ze skontrolowanych jednostek, NIK nie miała uwag do wykonania wniosków pokontrolnych skierowanych do nich po kontroli *prywatyzacji i restrukturyzacji sektora farmaceutycznego (P/07/049)* przeprowadzonej w 2007 r.

Minister Skarbu Państwa podjął działania prywatyzacyjne w stosunku do wszystkich 6 spółek wskazanych we wnioskach pokontrolnych NIK i zakończył prywatyzację 4 z nich. Po konsultacjach z Ministrem Gospodarki, na wniosek Ministra Skarbu Państwa w październiku 2008 r. Rada Ministrów uchyliła *Strategię*. MSP podjęło również działania mające na celu zapewnienie rzetelnego i sprawnego opinowania umów prywatyzacyjnych, chociaż niniejsza kontrola wykazała przypadek nierzetelnego zaopiniowania umowy sprzedaży akcji Cefarm Kraków [str. 17].

Zarząd TZF podjął działania w celu realizacji wniosków pokontrolnych, Spółka podjęła restrukturyzację, renegocjowała umowę z firmą Dyadic oraz uregulowała w znacznej części stan prawny nieruchomości.

Rezygnacja z koncepcji konsolidacji spółek zależnych PHF spowodowała, że bezprzedmiotowe stało się dalsze postępowanie w tej sprawie. W Holdingu wprowadzono procedury dotyczące organizacji Spółki, a w dniu 31 grudnia 2007 r. – zgodnie z wnioskiem NIK – dokonano korekty kosztów uzyskania przychodów.

Wniosek skierowany do Cefarm Białystok SA stracił swoją aktualność.

5.1 Przygotowanie kontroli

Przygotowując kontrolę założono, że zostaną nią objęte dwie spółki farmaceutyczne oraz MSP i PHF jako podmioty prowadzące procesy prywatyzacji spółek farmaceutycznych, a w trakcie kontroli zostaną zbadane wszystkie przeprowadzone transakcje oraz wykonanie zobowiązań wszystkich inwestorów we wcześniej zawartych transakcjach. W jednej spółce założono zbadanie wykonania zobowiązań inwestycyjnych, a w drugiej – realizacji działań restrukturyzacyjnych.

5.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W dniu 26 sierpnia 2011 r. Międzyzakładowy Samorządny Niezależny Związek Zawodowy przy Cefarm Białystok SA zwrócił się do NIK z prośbą o kontrolę prywatyzacji tej Spółki, a Związek Zawodowy zwracał się także do MSP i parlamentarzystów z informacjami o nieprawidłowościach w procesie prywatyzacji.

W trakcie kontroli, trwającej w Cefarm Białystok SA w okresie od 16 maja 2011 r. do 15 września 2011 r., poinformowano reprezentantów związków zawodowych działających w Spółce o możliwości złożenia oświadczenia w sprawie realizacji pakietu socjalnego i efektów prywatyzacji dla ogółu pracowników Spółki. Do dnia zakończenia kontroli nie złożono takiego oświadczenia. Spółka nie prowadziła sporu z pracownikami, którego podłożem byłoby kwestie wykonania zobowiązań pakietu socjalnego.

W całości zostały uznane zastrzeżenia do protokołów kontroli złożone przez Prezesa PHF i Zarząd Cefarm Białystok SA oraz Zarząd TZF.

W wystąpieniu pokontrolnym do Ministra Skarbu Państwa NIK wniosowała o:

- 1) Rozważenie zasadności zawierania w umowach prywatyzacyjnych obowiązku zapłaty kar umownych w przypadku braku realizacji zobowiązań, których wykonanie

zależy nie tylko od inwestora, ale – jak w przypadku transakcji dotyczących nieruchomości – od osób trzecich lub zawieranie w takich przypadkach klauzul umożliwiających inwestorowi wykonanie alternatywnego zobowiązania wobec zobowiązań, które okażą się niewykonalne.

- 2) Wszczęcie likwidacji PHF po sfinalizowaniu sprzedaży WZF i przejęcie prowadzenia prywatyzacji TZF bezpośrednio przez MSP.
- 3) Wystąpienie do PHF o zwrot kwoty 1 246,5 tys. zł potrąconej przy rozliczeniu ze Skarbem Państwa przychodów ze sprzedaży akcji PZF.
- 4) Doprowadzenie do zgodności składu Rady Nadzorczej PHF z postanowieniami *Statutu PHF*.

Minister Skarbu Państwa w zastrzeżeniach do wystąpienia pokontrolnego nie zgodził się z oceną NIK, że niezasadne i niegospodarne było zlecenie za kwotę 48,2 tys. zł nowego oszacowania wartości Cefarm Rzeszów SA, zamiast wyegzekwowania jego bezpłatnej aktualizacji. Minister Skarbu Państwa argumentował w zastrzeżeniach, że aktualizacja mogła dotyczyć rekomendacji doradcy dotyczącej optymalnego przedziału wartości Spółki, a przedmiotem nowej wyceny było ustalenie ceny minimalnej. Kolegium NIK w dniu 30 listopada 2011 r. oddaliło to zastrzeżenie wskazując, że przedmiotem obydwu umów było wykonanie oszacowania wartości akcji Spółki.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Minister Skarbu Państwa poinformował, że MSP podejmie działania zmierzające do zrealizowania wniosków: 1, 2 i 4. Zwrot kwoty 1 246,5 tys. zł Minister Skarbu Państwa uznał obecnie za niemożliwy, ale wskazał, że wszystkie środki pozostałe po działalności PHF staną się własnością Skarbu Państwa po likwidacji Holdingu.

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Prezesa PHF NIK wnioskowała o:

- 1) Wprowadzenie w PHF procedur określających zasady i tryb udzielania zamówień oraz procedur określających zasady dokumentowania wykonania przez wykonawców usług zadań w zakresie public relations.
- 2) Podjęcie działań w celu umorzenia akcji własnych Spółki zakupionych od Skarbu Państwa po sprzedaży akcji PZF na mocy umowy ze Skarbem Państwa z dnia 15 grudnia 2010 r.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Prezes PHF poinformował, że podjęte zostaną działania zmierzające do realizacji wniosków.

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Zarządu Cefarm Białystok SA NIK wnioskowała o kontynuowanie realizacji zobowiązań zawartych w umowie prywatyzacyjnej. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Zarząd Spółki poinformował, że będzie podejmował działania w celu realizacji zobowiązań zawartych w umowie prywatyzacyjnej oraz, że istnieje konieczność dokonania weryfikacji zobowiązań i aktualizacji planów inwestycyjnych.

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Zarządu TZF NIK wnioskowała o zaktualizowanie programu restrukturyzacyjnego poprzez uwzględnienie uwarunkowań wynikających z uzyskanej pomocy publicznej oraz uzupełnienie go o pełny harmonogram i budżet działań restrukturyzacyjnych, a także o instrumenty nadzoru nad realizacją jego celów i osoby odpowiedzialne za jego wdrożenie. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Zarząd

TZF poinformował, że zostaną podjęte działania mające na celu aktualizację programu restrukturyzacji i harmonogramu budżetowych działań restrukturyzacyjnych.

5.3 Finansowe rezultaty kontroli

Finansowe rezultaty kontroli wyniosły 1 934,9 tys. zł i dotyczyły kwot wydatkowanych z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami.

- Zlecenie przez MSP wykonania za kwotę 48,2 tys. zł nowego oszacowania wartości Cefarm Rzeszów SA, chociaż można było zażądać aktualizacji wykonanego wcześniej oszacowania od jego wykonawcy [str. 18].
- Refundacja przez MSP bezpośrednich kosztów prywatyzacji PZF, wykazanych przez PHF w wysokości 1 246,5 tys. zł, bez weryfikacji ich faktycznej wysokości przez komórki merytoryczne w MSP oraz związku z przeprowadzoną transakcją [str. 18].
- Zatrudnienie wbrew programowi redukcji zatrudnienia 17 nowych pracowników w TZF z tzw. Puli Prezesa, spośród, których w krótkim czasie z pracy odeszło 12 osób, a łączny koszt ich zatrudnienia wynosił 511,7 tys. zł [str.24].
- Zakup za 128,5 tys. zł przez TZF usług doradczych w trakcie postępowania przetargowego na wybór dostawcy zintegrowanego systemu zarządzania ERP [str. 25].

Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole

| Jednostka NIK | Jednostka kontrolowana |
|---|---|
| Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji | Ministerstwo Skarbu Państwa |
| | Polski Holding Farmaceutyczny SA |
| | Tarchomińskie Zakłady Farmaceutyczne Polfa SA |
| | Cefarm Białystok SA |

ZAŁĄCZNIK NR 2

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Minister Finansów
6. Minister Gospodarki
7. Minister Skarbu Państwa
8. Minister Sprawiedliwości
9. Prezes Trybunału Konstytucyjnego RP
10. Prezes Narodowego Banku Polskiego
11. Rzecznik Praw Obywatelskich
12. Sejmowa Komisja Gospodarki
13. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
14. Sejmowa Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej
15. Sejmowa Komisja Skarbu Państwa
16. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
17. Sejmowa Komisja Ustawodawcza
18. Sejmowa Komisja Zdrowia
19. Senacka Komisja Gospodarki Narodowej
20. Senacka Komisja Zdrowia
21. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego
22. Centralne Biuro Antykorupcyjne

Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

1. Ministerstwo Skarbu Państwa – Aleksander Grad, Minister Skarbu Państwa.

2. Polski Holding Farmaceutyczny SA – Prezesi Zarządu:

- Artur Woźniak od 1 marca 2008 r.,
- Krzysztof Maślankowski oddelegowany do czasowego wykonywania czynności od 7 stycznia 2008 r. do 1 marca 2008 r.,
- Robert Czapla od 10 maja 2007 r. do 7 stycznia 2008 r. (od 6 marca 2007 r. do 9 maja 2007 r. był oddelegowany do czasowego wykonywania czynności),
- Jerzy Milewski od 25 września 2006 r. do 5 marca 2007 r.

3. Zakłady Farmaceutyczne Cefarm Białystok SA – Członkowie Zarządu:

- Jacek Ostaszewski – Wiceprezes od 9 grudnia 2009 r.,
- Joanna Izabela Bogdanowicz – Wiceprezes od 9 grudnia 2009 r.,
- Franciszek Zimnoch – Prezes Zarządu – Dyrektor Naczelny od 1 czerwca 2004 r. do 22 października 2009 r.,
- Robert Sapięha – Członek Zarządu – Dyrektor ds. Finansowych – Główny Księgowy od 19 maja 2006 r. do 13 października 2009 r.,
- Sławomir Dudek – Członek Zarządu – Dyrektor ds. Handlowych od 19 czerwca 2006 r. do 22 października 2009 r.,
- Krzysztof Mroczek – Członek Rady Nadzorczej delegowany do czasowego wykonywania czynności Członka Zarządu od 23 października 2009 r. do 26 października 2009 r.,
- Jan Stradowski – Prezes Zarządu od 23 października 2009 r. do 14 grudnia 2009 r.

4. Tarchomińskie Zakłady Farmaceutyczne Polfa SA – Członkowie Zarządu:

- Dariusz Sobczak – Prezes Zarządu do 25 kwietnia 2007 r.,
- Marian Anysz – Członek Zarządu do 25 kwietnia 2007 r.,
- Maciej Komosa – Członek Zarządu od 22 lutego 2007 r. do 18 października 2007 r.,
- Aurelia Ostrowska – Prezes Zarządu od 25 kwietnia 2007 r. do 7 stycznia 2008 r.,
- Małgorzata Kubiak – Członek Zarządu od 22 czerwca 2007 r. do 29 czerwca 2009 r.,
- Arkadiusz Ziarko – Członek Rady Nadzorczej delegowany do czasowego wykonywania czynności Członka Zarządu od 30 października 2007 r. do 29 stycznia 2008 r.,
- Stanisław Jakubowski – Prezes Zarządu od 8 stycznia 2008 r. do 9 czerwca 2010 r.,
- Halina Lachowska – Członek Zarządu od 2 czerwca 2008 r. do 25 lipca 2010 r., Prezes Zarządu od 26 lipca 2010 r.,
- Katarzyna Jasek – Członek Zarządu od 29 czerwca 2009 r.,
- Mirosława Dawidziuk – Członek Rady Nadzorczej delegowana do czasowego wykonywania czynności Prezesa Zarządu od 9 czerwca 2010 r. do 26 lipca 2010 r.,
- Andrzej Barna – Członek Zarządu od 26 lipca 2010 r.

Wykaz aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. *Kodeks spółek handlowych* (Dz. U. z 2000 r. Nr 94, poz. 1037 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. *o komercjalizacji i prywatyzacji* (Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości* (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny* (Dz. U. z Nr 16, poz. 93 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.).
6. 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 2009 r. Nr 185, poz. 1439 ze zm.).
7. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 czerwca 1997 r. *w sprawie zakresu analizy spółki oraz przedsiębiorstwa państwowego, sposobu jego zlecenia, opracowania, zasad odbioru i finansowania oraz warunków w razie spełnienia których można odstąpić od opracowania analizy* (Dz. U. Nr 64, poz. 408 ze zm. – uchylone z dniem 12 lutego 2009 r.), a następnie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 lutego 2009 r. *w sprawie analizy spółki, przeprowadzanej przed zaoferowaniem do zbycia akcji należących do Skarbu Państwa* (Dz.U. Nr 37, poz. 288 ze zm. – obowiązuje od dnia 18 marca 2009 r.).
8. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2004 r. *w sprawie szczegółowego trybu zbywania akcji Skarbu Państwa* (Dz.U. Nr 286, poz. 2871 ze zm. – uchylone z dniem 19 marca 2009 r.), a następnie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 lutego 2009 r. *w sprawie szczegółowego trybu zbywania akcji Skarbu Państwa* (Dz. U. Nr 34, poz. 264 ze zm. – obowiązywało od 19 marca 2009 r. do 2 czerwca 2011).
9. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2004 r. *w sprawie sposobu finansowania zbywania akcji oraz formy i warunków zapłaty za akcje nabywane od Skarbu Państwa* (Dz. U. Nr 269, poz. 2666 ze zm.).
10. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 sierpnia 1997 r. *w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu organizowania przetargu publicznego na sprzedaż majątku trwałego innym podmiotom przez spółkę powstałą w wyniku komercjalizacji oraz warunków, w których dopuszcza się odstąpienie od przetargu* (Dz. U. Nr 108, poz. 696 ze zm.– uchylone z dniem 29 stycznia 2007 r.), a następnie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lutego 2007 r. *w sprawie określenia sposobu i trybu organizowania przetargu na sprzedaż składników aktywów trwałych przez spółkę powstałą w wyniku komercjalizacji* (Dz. U. Nr 27, poz. 177 ze zm. – obowiązuje od 20 lutego 2007 r.).
11. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 1999 r. *w sprawie szczegółowych zasad ewidencjonowania majątku Skarbu Państwa* (Dz. U. Nr 77, poz. 864 ze zm.).
12. Komunikat Komisji – *Wytyczne wspólnotowe dotyczące pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw* (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C244/2 z 1 października 2004 r.).