



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT ROLNICTWA
I ROZWOJU WSI

KRR.410.2.1.2024

Pan
Henryk Smolarz
Dyrektor Generalny
Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa
ul. Karolkowa 30
01-207 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.172.2024 Zespołu Orzekającego
Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 11 października 2024 r.

P/24/037 Funkcjonowanie spółek z większościovym udziałem Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa
i nadzór nad ich działalnością

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Rolnictwa
i Rozwoju Wsi

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
tel. 48224445511, krr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, ul. Karolkowa 30, 01-207 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Henryk Smolarz, Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, od 10 stycznia 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Waldemar Humięcki, Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, od 1 kwietnia 2022 r. do 9 stycznia 2024 r., Małgorzata Gośniowska-Koła, p.o. Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, od 29 października 2020 r. do 31 marca 2022 r., Grzegorz Pięta, p.o. Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, od 6 marca 2019 r. do 28 października 2020 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa zadań w zakresie nadzoru właścicielskiego nad spółkami z większościovym udziałem Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa nabytymi w ramach realizacji przepisów ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa i ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa
Okres objęty kontrolą	Okres od 2020 r. do dnia 2 sierpnia 2024 r., z uwzględnieniem dowodów powstałych przed okresem objętym kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Kontrolerzy	1. Kinga Salach, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KRR/20/2024 z 23 kwietnia 2024 r. 2. Paweł Wąsowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KRR/22/2024 z 23 kwietnia 2024 r. 3. Małgorzata Grzegorczyk, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KRR/21/2024 z 23 kwietnia 2024 r. 4. Piotr Mach, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KRR/23/2024 z 23 kwietnia 2024 r.

(akta kontroli str. 1-12)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia opisowo realizację przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (dalej KOWR lub Krajowy Ośrodek) zadań w zakresie nadzoru właścicielskiego nad spółkami z większościowym udziałem KOWR (dalej spółki), nabytymi w ramach realizacji przepisów ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (dalej ukur)³, ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (dalej gnrsp)⁴ i ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (dalej ustawa o KOWR)⁵.

Złożone przez Dyrektora Generalnego KOWR w okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2020-2024, wnioski o nabycie lub objęcie akcji i udziałów w spółkach⁶, zostały w większości przypadków pozytywnie rozpatrzone odpowiednio przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi lub Ministra Aktywów Państwowych. Stwierdzono natomiast nieprawidłowości dotyczące niezetelności i niecelowości prowadzenia przez KOWR działań w zakresie objęcia udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym spółki GPW Ventures Asset Management sp. z o.o. KOWR Ventures Alternatywna Spółka Inwestycyjna S.K.A. oraz w odniesieniu do sposobu procedowania wniosku o utworzenie spółki Hubertus Biały Bór sp. z o.o.

Dyrektor Generalny KOWR zapewnił organizację nadzoru właścicielskiego nad spółkami tworząc komórki organizacyjne odpowiedzialne za nadzór. W KOWR funkcjonowały wewnętrzne regulacje w tym m.in. dotyczące kontroli przeprowadzanych w ramach sprawowania nadzoru bezpośredniego w spółkach, które odnosiły się do tzw. spółek strategicznych. Natomiast dopiero w dniu 28 grudnia 2023 r. Dyrektor Generalny KOWR wydał zarządzenie nr 110/2023/W dotyczące wprowadzenia Zasad nadzoru właścicielskiego nad wszystkimi spółkami kapitałowymi nadzorowanymi przez KOWR, które weszło w życie z dniem podpisania, a z mocą obowiązującą – ostatecznie od dnia 1 lipca 2024 r. W ocenie NIK, brak zasad nadzoru oraz szczegółowej strategii dla spółek, w których KOWR posiadał większościowy udział, miał wpływ na realizację zadań stawianych tym spółkom.

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa w zakresie wykonywania praw z akcji i udziałów w spółkach z większościowym udziałem KOWR, podjął działania mające na celu określenie, w statucie lub akcie założycielskim spółki, że zgody organu nadzorczego lub uchwały zgromadzenia wspólników wymagają działania określone w art. 17 ust. 1-6 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym⁷ (dalej uzmp). Określił również zasady polityki dywidendowej, które były stosowane w spółkach kapitałowych z większościowym udziałem KOWR. W spółkach kapitałowych z większościowym udziałem KOWR prawidłowo powoływano członków zarządów tych spółek. Do statutów i aktów założycielskich wszystkich spółek kapitałowych z większościowym udziałem KOWR wprowadzono wymagania dla członków zarządu wynikające z art. 22 uzmp. W badanym okresie Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników/Nadzwyczajne Walne Zgromadzenie Akcjonariuszy prawidłowo

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

³ Dz. U. z 2024 r. poz. 423.

⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 589, ze zm..

⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 700.

⁶ Na podstawie art. 1 pkt 3 i art. 5 pkt 4 ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1933, ze zm.), która weszła w życie w dniu 5 października 2023 r. odpowiednio w art. 32a gnrsp i art. 17 ust. 1 ustawy o KOWR wyrazy „spółka prawa handlowego” zastąpiono wyrazami „spółka handlowa”. Natomiast zgodnie z art. 3a ust. 1 ukur (prawo pierwokupu), art. 4 ust. 6 ukur (nabycie akcji) i art. 4b ust. 2 ukur (objęcie lub nabycie udziałów i akcji) w ustawie mowa jest o spółkach kapitałowych.

⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 125, ze zm.

podejmowało uchwały m. in.: o zmianie umowy spółki, podwyższeniu kapitału zakładowego, o wyrażeniu zgody na zbycie lub zawarcie umowy dzierżawy nieruchomości rolnych oraz o wyrażeniu zgody na ustanowienie ograniczonego prawa rzeczowego w postaci służebności przesyłu. Zmiana organizacyjna w strukturze spółek, dotycząca ich połączenia oraz proces dokapitalizowania jednej ze spółek zostały przeprowadzone prawidłowo.

Przedstawiciele KOWR rozpatrywali i głosowali jako Zgromadzenie Wspólników/Walne Zgromadzenie Akcjonariuszy za podjęciem uchwał dotyczących zatwierdzenia sprawozdań zarządów, sprawozdań finansowych oraz głosowali za podjęciem uchwał dotyczących absolutorium dla członków zarządów nadzorowanych spółek.

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa prawidłowo podejmował działania w celu ukształtowania w spółkach zasad wynagradzania członków organów zarządzających zgodnie z ustawą z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami⁸ (dalej uzkw), za wyjątkiem spółki Terminal Intermodalny Bydgoszcz Emilianowo sp. z o.o., w przypadku której w okresie od lipca 2020 r. do lipca 2022 r. Prezesowi Zarządu wyznaczono cele zarządcze w większości niezgodne z przedmiotem działalności spółki i tym samym niemożliwe do zrealizowania.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości w zakresie bieżącego nadzoru nad spółkami z większościowym udziałem KOWR dotyczyły m.in.: przedłużającego się procesu powołania Rady Nadzorczej Rolno-Spożywczej Spółki Inwestycyjnej sp. z o.o. pomimo wyłączenia w Akcie Założycielskim spółki indywidualnej kontroli Wspólnika oraz niepowołania do dnia zakończenia kontroli Rady Nadzorczej w GPW Ventures Asset Management sp. z o.o. KOWR Ventures Alternatywna Spółka Inwestycyjna S.K.A.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że dotychczas KOWR nie nabywał i nie obejmował akcji w alternatywnych spółkach inwestycyjnych, jak również nie posiada żadnego doświadczenia w segmencie rynków kapitałowych. Zważywszy na fakt, że KOWR nie stworzył odpowiednich warunków do realizacji zadań związanych z finansowaniem działań innowacyjnych i rozwojowych na rzecz rolnictwa w drodze inwestycji kapitałowych, NIK zauważa, że realizacja przedsięwzięcia polegającego na objęciu akcji KOWR Ventures, docelowo na kwotę 225 mln zł, może nie przynieść oczekiwanych efektów, a także może skutkować utratą całości lub części środków publicznych, co w konsekwencji stanowić może ryzyko naruszenia zasad wydatkowania środków publicznych, określonych w art. 44 ust. 3 lit. a i b ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁹.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2020-2024 KOWR posiadał 100% lub większościowy udział w kapitale zakładowym w 12 spółkach, w których udziały i akcje objęto lub nabyto w ramach realizacji przepisów ustawy o KOWR, ukur i gnrsp.

W dziewięciu spółkach, tj.: ELEWARR sp. z o.o., Krajowa Spółka Owocowo Warzywna Polowoc sp. z o.o. (dalej KSOW Polowoc sp. z o.o.), Kwaciarski Zakład Doświadczalny Instytutu Ogrodnictwa – Nowy Dwór sp. z o.o. (dalej KZD Nowy Dwór sp. z o.o.), Polgrunt sp. z o.o., Rolno-Spożywcza Spółka Inwestycyjna sp. z o.o. (dalej RSSI sp. z o.o.), TDM ARRTRANS S.A. w likwidacji, Vitra Trade sp. z o.o. w likwidacji, Wesola sp. z o.o., Widawa sp. z o.o., KOWR posiadał 100% udział w kapitale

⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 1907, ze zm.

⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.

zakładowym. Krajowy Ośrodek posiadał większościowy udział w trzech spółkach, tj.: GPW Ventures Asset Management sp. z o.o. KOWR Ventures Alternatywna Spółka Inwestycyjna S.K.A (dalej KOWR Ventures) – 99,93%, Terminal Intermodalny Bydgoszcz Emilianowo sp. z o.o. (dalej TIBE sp. z o.o.) – 88% oraz Jurajski Agro Fresh Park S.A. (dalej JAFP S.A.) – 67%. W 2021 r. Krajowy Ośrodek zbył nieodpłatnie udziały w spółce ELEWARR sp. z o.o., a ponadto nastąpiło połączenie spółki PlantiCo – Hodowla i Nasiennictwo Ogrodnicze Zielonki sp. z o.o. (tzw. spółki strategicznej¹⁰) ze spółką KZD Nowy Dwór sp. z o.o. Jednocześnie, w 2021 r. zlikwidowana została spółka KSOW Polowoc sp. z o.o.¹¹ W okresie objętym kontrolą działalności nie prowadziły spółki Vitra Trade sp. z o.o. w likwidacji oraz TDM ARRTRANS S.A. w likwidacji.

(akta kontroli str. 2283-2296, 4108-4113, 5795-5808)

Krajowy Ośrodek realizował prawo pierwokupu oraz nabywał lub obejmował udziały i akcje w spółkach kapitałowych na podstawie: art. 3a ust. 1 ukur (prawo pierwokupu udziałów i akcji), art. 4b ust. 2 ukur (objęcie lub nabycie udziałów i akcji), art. 32a ust. 1 gnrsp (objęcie lub nabycie udziałów i akcji) oraz art. 17 ust. 1 ustawy o KOWR (tworzenie, przystępowanie do spółki handlowej, posiadanie, obejmowanie lub nabywanie udziałów i akcji). W KOWR obowiązywały regulacje wewnętrzne dotyczące pierwokupu, nabywania lub obejmowania udziałów i akcji oraz sprawozdawczości, w tym przekazywanej przez Oddziały Terenowe KOWR (dalej OT KOWR), tj.:

- zarządzenie nr 60/2019/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 25 czerwca 2019 r. w sprawie nabywania udziałów i akcji w spółce kapitałowej na podstawie art. 3a ust. 1 i art. 4 ust. 6 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (dalej zarządzenie nr 60/2019/W),
- zarządzenie nr 63/2019/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 25 czerwca 2019 r. w sprawie sprawozdań, informacji sygnałnych i doraźnych dotyczących wybranych zadań Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w zakresie kształtowania ustroju rolnego¹²,
- zarządzenie nr 103/2021/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 24 września 2021 r. w sprawie wytycznych w zakresie obejmowania i nabywania odpłatnie albo nieodpłatnie przez KOWR udziałów/akcji w spółkach prawa handlowego na własność Skarbu Państwa oraz tworzenia spółek (dalej zarządzenie nr 103/2021/W). Zarządzenie dotyczyło nabywania i obejmowania udziałów i akcji na podstawie art. 4b ukur, art. 32a gnrsp oraz art. 17 ustawy o KOWR.

Zgodnie z zarządzeniem nr 60/2019/W, wytyczne dotyczące realizacji przez KOWR prawa pierwokupu udziałów i akcji w spółce kapitałowej, o którym mowa w art. 3a ust. 1 ukur, realizują we własnym zakresie OT KOWR, z zastrzeżeniem przypadków, w których spółki kapitałowe są właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości rolnych o powierzchni większej niż 10 ha. W odniesieniu do tych spółek kapitałowych, dyrektor OT KOWR przed podjęciem decyzji o skorzystaniu bądź rezygnacji z przysługującego KOWR prawa pierwokupu nie później niż na 10 dni

¹⁰ Spółka wyszczególniona w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 lipca 2018 r. w sprawie wykazu jednoosobowych spółek hodowli roślin uprawnych lub hodowli zwierząt gospodarskich o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1525, ze zm.).

¹¹ Spółka KSOW Polowoc sp. z o.o. zakończyła swoją działalność i została wykreślona z Krajowego Rejestru Sądowego w związku z niespełnieniem celu, do którego została powołana, co zostało opisane w Informacji o wynikach kontroli *Wykonanie w 2021 r. planów finansowych Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa i Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, realizacja zadań finansowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej* (KRR.430.004.2022, Nr ewid. 100/2022/P/22/001/KRR) oraz w Wystąpieniu pokontrolnym I/22/001 Zagospodarowanie przejętego przedmiotu zastawu rejestrowego przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa stanowiącego zabezpieczenie udzielonego poręczenia spółce Eskimos S.A. (KRR.411.011.01.2022).

¹² Zmienione zarządzeniem nr 120/2019/W z dnia 11 października 2019 r. oraz zarządzeniem nr 137/2022/W z dnia 25 listopada 2022 r.

przed upływem terminu do złożenia oświadczenia, występuje na piśmie o opinię Centrali KOWR. Pismo w tym zakresie, zawierające stanowisko dyrektora OT KOWR wraz z uzasadnieniem oraz kopią posiadanej przez OT KOWR dokumentacji sprawy, kierowane jest do Dyrektora Departamentu Kształtowania Ustroju Rolnego (dalej DKUR).

(akta kontroli str. 2832-2849, 4119-4121, 4187-4249)

Spośród spółek z większościovym udziałem KOWR, w trybie art. 3a ust. 1 ukur, w ramach realizacji prawa pierwokupu, KOWR nabył 100% udziałów w spółkach: Widawa sp. z o.o., Vitra Trade sp. z o.o. w likwidacji i Polgrunt sp. z o.o. oraz 58,38% udziałów w spółce „Wesoła” sp. z o.o.¹³ W okresie objętym kontrolą KOWR nie nabył większościovych udziałów w spółkach na podstawie art. 4 ust. 6 ukur.

(akta kontroli str. 4108-4113)

Krajowy Ośrodek nabył w 2022 r., na podstawie wynikającego z ukur prawa pierwokupu udziały w spółce Polgrunt sp. z o.o. Przed skorzystaniem przez KOWR z prawa pierwokupu, spółka zawarła do 31 października 2022 r. umowę dzierżawy, obejmującą wszystkie jej nieruchomości rolne o łącznej powierzchni 424,495 ha. Pełniący obowiązki Dyrektora OT KOWR w Szczecinie pismem z dnia 24 sierpnia 2022 r. wystąpił do Centrali KOWR o opinię w odniesieniu do zamiaru rezygnacji z prawa pierwokupu udziałów w Polgrunt sp. z o.o.¹⁴, a następnie pismem z dnia 19 września 2022 r. poinformował o zmianie wcześniejszego stanowiska w sprawie. Pełniący obowiązki Zastępcy Dyrektora Generalnego KOWR w dniu 20 września 2022 r. pozytywnie zaopiniował zamiar skorzystania przez OT KOWR z prawa pierwokupu oraz zwrócił uwagę, że była to kolejna sprzedaż udziałów w spółce posiadającej nieruchomości rolne, które były w całości wydzielone nabywcy udziałów lub podmiotowi z nim powiązanemu. Pełniący obowiązki Dyrektora DKUR wskazał, że KOWR realizuje wszystkie cele ukur, dlatego nieprawidłowym byłoby przyjęcie założenia, że uzasadnieniem do wykonania przez KOWR prawa pierwokupu może być wyłącznie możliwość najszybszego przekazania do rozdysponowania nieruchomości albo osiągnięcie konkretnej i znaczącej korzyści finansowej. Ponadto, p.o. Dyrektor DKUR wyjaśnił, że nabycie wszystkich udziałów w Polgrunt sp. z o.o. było działaniem prewencyjnym, które miało również zapobiec rozprzestrzenianiu się negatywnego zjawiska, jakim było zawieranie umów dzierżawy obejmujących wszystkie nieruchomości będące własnością danej spółki tuż przed sprzedażą udziałów lub akcji, aby utrudnić KOWR wykonanie uprawnień ustawowych. Jednocześnie, w wyniku zgłaszanych przez KOWR do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej MRiRW) uwag w odniesieniu do realizacji ukur, od 5 października 2023 r. dodano nowe uregulowanie w art. 8 ust. 4 tej ustawy¹⁵ w zakresie warunków i terminu wygasania zawartych umów dotyczących władania nieruchomościami rolnymi stanowiącymi własność lub użytkowanie wieczyste spółek w związku z ich wejściem w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (dalej ZWRSP lub Zasoób).

(akta kontroli str. 4112, 4149, 4419-4437, 4448-4499, 4533-4536, 5812-5834)

¹³ KOWR nabył 58,38% udziałów spółki w trybie art. 3a ust. 1 ukur oraz 41,62% udziałów na podstawie art. 4b ust. 2 pkt 1 ukur.

¹⁴ Protokół z posiedzenia komisji do spraw opiniowania celowości skorzystania przez KOWR z prawa pierwokupu z dnia 22 sierpnia 2022 r., zatwierdzony przez p.o. Dyrektora OT KOWR w Szczecinie zawierał negatywną opinię w zakresie skorzystania przez KOWR z prawa pierwokupu udziałów w Polgrunt sp. z o.o., natomiast przedstawiał zarówno argumenty przemawiające za wykonaniem przez KOWR prawa pierwokupu oraz za niewykonaniem tego prawa.

¹⁵ Na podstawie ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1933).

Stwierdzona
nieprawidłowość

Krajowy Ośrodek posiadając wiedzę o złej sytuacji ekonomicznej i majątkowej spółki Vitra Trade sp. z o.o., skorzystał z prawa pierwokupu, w wyniku którego dokonano nabycia 100% udziałów spółki, która nie posiadała ponadto odpowiedniego potencjału do realizacji celu określonego w ukur, jakim jest poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych. W opinii Dyrektora OT KOWR należało zrezygnować z wykonania prawa pierwokupu udziałów w Vitra Trade sp. z o.o. Spółka posiadała zaniedbane, rozproszone nieruchomości rolne o powierzchni około 100 ha, zlokalizowane w kilku województwach, obciążone hipotekami wykazanymi w księgach wieczystych, a ostatnie sprawozdanie finansowe zostało złożone do Krajowego Rejestru Sądowego za rok obrotowy 2013. W akcie notarialnym wskazano, że KOWR zna stan prawny i faktyczny Vitra Trade sp. z o.o., a Dyrektor Generalny KOWR stwierdził zasadność skorzystania z prawa pierwokupu z uwagi na fakt, że sprzedawane udziały stanowią 100% kapitału zakładowego spółki. Dyrektor Generalny KOWR wyjaśnił, że zgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami KOWR, rozpatrywanie spraw związanych z nabyciem udziałów i akcji w spółce kapitałowej na podstawie prawa pierwokupu, o którym mowa w art. 3a ust. 1 ukur, powierzono OT KOWR, stosownie do właściwości terytorialnej według siedziby spółki. Dyrektor Generalny KOWR wyjaśnił, że ostateczną decyzję w zakresie wykonania przysługującego KOWR prawa pierwokupu podejmuje Dyrektor OT KOWR. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że pomimo przeniesienia odpowiedzialności za podejmowane decyzje w zakresie pierwokupu udziałów i akcji w spółkach kapitałowych na dyrektorów OT KOWR, w odniesieniu do sprawy dotyczącej pierwokupu udziałów w spółce Vitra Trade sp. z o.o., ostateczna decyzja o skorzystaniu przez KOWR z prawa pierwokupu była zgodna z opinią Centrali KOWR, natomiast była sprzeczna ze stanowiskiem Dyrektora OT KOWR, prezentowanym w korespondencji do KOWR w sprawie wydania opinii.

Nieprawidłowość w powyższym zakresie została stwierdzona również w wystąpieniu pokontrolnym P/24/001 Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. Wykonanie planów finansowych Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa i Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, realizacja zadań finansowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej (dalej Wystąpienie pokontrolne P/24/001)¹⁶.

(akta kontroli str. 3937-3963, 4419-4446, 4500-4536, 5812-5905)

Opis stanu
faktycznego

2. Krajowy Ośrodek na podstawie art. 4b ust. 2 pkt 1 ukur dwukrotnie nabył odpłatnie na własność Skarbu Państwa udziały w spółce kapitałowej, na wniosek Dyrektora Generalnego KOWR złożony do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej Minister RiRW).

Badaniem objęto dwa, tj. 100%, wniosków w tym zakresie złożonych w okresie objętym kontrolą, które dotyczyły wyrażenia zgody na:

- zakup 759 udziałów „Wesoła” sp. z o.o. o wartości 4 344 750,93 zł, uzasadnieniem złożenia wniosku było uzyskanie większej kontroli nad spółką w wyniku posiadania 90% głosów na Zgromadzeniu Wspólników;
- zakup 240 udziałów „Wesoła” sp. z o.o. o wartości 1 373 824,80 zł, uzasadnieniem złożenia wniosku było nabycie brakujących udziałów do uzyskania przez KOWR 100% udziałów w kapitale zakładowym spółki i uzyskania pełnej kontroli nad spółką.

Złożone przez Dyrektora Generalnego KOWR wnioski uzyskały zgodę Ministra RiRW, a transakcje których dotyczyły zostały sfinalizowane.

¹⁶ Nr KRR.410.1.4.2024.

W okresie objętym kontrolą KOWR nie obejmował i nie nabywał akcji i udziałów w spółkach kapitałowych na wniosek MRiRW na podstawie art. 4b ust. 2 pkt 2 ukur.

(akta kontroli str. 4119-4132, 4146, 4537-4540, 4641-4653)

3. W okresie objętym kontrolą Dyrektor Generalny KOWR złożył trzy wnioski do Ministra RiRW na podstawie art. 32a ust. 1 pkt 1 gnrsp. Badaniem objęto 100% wniosków, które dotyczyły wyrażenia zgody na:

- nieodpłatne nabycie 100% akcji (tj. 19 648 szt.) TDM ARRTRANS S.A. w likwidacji, uzasadnieniem złożenia wniosku była konsolidacja spółek z sektora rolno-spożywczego, w tym spółki ELEWARR sp. z o.o. przez Ministra Aktywów Państwowych, warunkiem przekazania spółki ELEWARR sp. z o.o. do Ministerstwa Aktywów Państwowych (dalej MAP) było wcześniejsze wyłączenie TDM ARRTRANS S.A. w likwidacji ze struktury tej spółki,
- objęcie 225 000 000 akcji imiennych spółki, a następnie w wyniku zmiany wniosku, objęcie w 2023 r. 75 000 000 akcji imiennych spółki, działającej pod firmą GPW Ventures Asset Management sp. z o.o. Alternatywna Spółka Inwestycyjna Spółka Komandytowo Akcyjna z siedzibą w Warszawie, o łącznej wartości nominalnej 75 000 000 zł, spółka będzie inwestować aktywa w fundusze inwestycyjne (w tym alternatywne fundusze inwestycyjne) typu Privat Equity i Ventures Capital, które będą finansowały rozwój małych i średnich przedsiębiorstw rolnych, a także bezpośrednio w same małe i średnie przedsiębiorstwa rolne. Przyjęte założenia inwestycyjne zakładały, że środki będą finansowały rozwój małych i średnich przedsiębiorstw skupionych na innowacyjnych rozwiązaniach technologicznych, produktowych, procesowych i marketingowych oraz funkcjonujących w szeroko pojętym obszarze rolnictwa lub takich, które oferują lub będą oferowały produkty i usługi, technologie lub rozwiązania, które mogą być zastosowane w szeroko pojętym obszarze rolnictwa lub sektorze rolno-spożywczym,
- objęcie 50 000 000 akcji imiennych spółki, działającej pod firmą GPW Ventures Asset Management sp. z o.o. KOWR Ventures Alternatywna Spółka Inwestycyjna Spółka Komandytowo-Akcyjna¹⁷, o łącznej wartości nominalnej 50 000 000 zł. Wniosek został złożony w 2024 r. w celu wypełnienia zobowiązania KOWR wynikającego z umowy o współpracy zawartej w dniu 25 października 2023 r., w brzmieniu nadanym jej aneksem z dnia 22 listopada 2023 r.

Dwa złożone przez Dyrektora Generalnego KOWR wnioski uzyskały zgodę Ministra RiRW, a transakcje których dotyczyły zostały sfinalizowane. Złożony w 2024 r. wniosek dotyczący objęcia przez Krajowy Ośrodek 50 000 000 akcji imiennych KOWR Ventures nie został dotychczas rozpatrzony przez Ministra RiRW.

W okresie objętym kontrolą KOWR nie obejmował i nie nabywał akcji i udziałów w spółkach handlowych na wniosek Ministra RiRW na podstawie art. 32a gnrsp.

(akta kontroli str. 4119-4132, 4147-4148, 4537-4540, 4656-4667, 5440-5808, 5910-5911, 6302-6311b, 6226-6272, 7364-7390)

W dniu 14 lipca 2020 r. Krajowy Ośrodek oraz GPW Ventures ASI S.A. podpisały list intencyjny w celu utworzenia spółki, która będzie działać jako alternatywna spółka inwestycyjna, o której mowa w art. 8a ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi¹⁸ (dalej uofi). Transakcja nabycia akcji, jak również wszelkie towarzyszące jej uzgodnienia prowadzone były z udziałem KOWR, GPW Ventures

¹⁷ Uchwałą Nadzwyczajnego Walnego Zgromadzenia GPW Ventures Asset Management sp. z o.o. ASI S.K.A z dnia 23 listopada 2023 r. dokonano zmiany nazwy spółki na GPW Ventures Asset Management spółka z ograniczoną odpowiedzialnością KOWR Ventures ASI spółka komandytowo-akcyjna.

¹⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 1034.

ASI S.A. i MRiRW. W dniu 25 października 2023 r. podpisana została umowa o współpracy dotycząca spółki GPW Ventures Asset Management sp. z o.o. Alternatywna Spółka Inwestycyjna Spółka Komandytowo Akcyjna z siedzibą w Warszawie, która zakładała objęcie przez KOWR akcji za 225 000 000 zł, w tym 75 000 000 zł w 2023 r. oraz po 50 000 000 zł w latach 2024-2026. W dniu 21 listopada 2023 r. został zawarty aneks nr 1 do ww. umowy, w którym wskazano, że umowa o współpracy wejdzie w życie poprzez uzyskanie zgody Ministra RiRW na objęcie 75 000 000 akcji imiennych. W 2023 r. KOWR objął na rzecz Skarbu Państwa, w trybie art. 431 §2 pkt 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych¹⁹ (dalej ksh), tj. w trybie subskrypcji prywatnej, łącznie 75 000 000 akcji imiennych Serii B o łącznej wartości nominalnej i cenie emisyjnej 75 000 000 zł.

(akta kontroli str. 5440-5811)

W notatce służbowej z dnia 17 lipca 2023 r. radca prawny KOWR wskazał, że ustalona cena objęcia jako cena nominalna wartości akcji, odpowiadała wartości rynkowej akcji, gdyż akcje nie mogą być obejmowane poniżej wartości nominalnej, co wynika z brzmienia art. 309 § 1 w związku z art. 126 § 1 pkt 2) ksh. Powyższa notatka została zaakceptowana przez Dyrektora Generalnego KOWR (brak daty). W toku kontroli nie otrzymano innej dokumentacji potwierdzającej przeprowadzenie w KOWR przez komórki organizacyjne KOWR lub podmioty zewnętrzne ustalenia wartości rynkowej akcji funduszu. W związku z tym objęcie przez KOWR w 2023 r. 75 000 000 akcji w podwyższonym kapitale zakładowym KOWR Ventures nie zostało poprzedzone wyceną wartości rynkowej sporządzoną przez profesjonalny podmiot. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że z wydanej na wniosek KOWR w dniu 5 września 2023 r. opinii Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (dalej PGRP lub Prokuratura Generalna) dotyczącej interpretacji m.in. art. 32a gnrsp wynika, że art. 32a ust. 2 gnrsp nie precyzuje metody ani sposobu ustalenia wartości rynkowej, natomiast Prokuratura Generalna stoi na stanowisku, że nabycie lub objęcie akcji bądź udziałów przez KOWR powinno zostać poprzedzone wyceną wartości rynkowej ww. praw, sporządzoną przez profesjonalny podmiot świadczący usługi w tym zakresie. Jak podano w powyższej opinii, niezależnie od faktu, że z treści art. 32a ust. 2 gnrsp nie wynika obowiązek przeprowadzenia przez KOWR wyceny celem ustalenia wartości nabywanych bądź obejmowanych praw udziałowych, PGRP rekomenduje każdorazowo jej przeprowadzenie, w związku z tym, że to KOWR ponosi pełną odpowiedzialność za rynkowość ceny po jakiej nabył bądź objął akcje lub udziały.

Były Dyrektor Generalny KOWR, Waldemar Humięcki zeznał, że „*Ustawa GNRSP w art. 32a nie wskazuje na konieczność dokonania wyceny wartości planowanych do nabycia akcji. Z uwagi na to, jak i na koszty z tym związane odstąpiono od zlecenia sporządzenia wykonania wyceny przez profesjonalny podmiot zewnętrzny świadczący usługi w tym zakresie. Przepis ten wskazuje natomiast, że odpłatne objęcie lub nabycie akcji powinno nastąpić po cenie odpowiadającej wartości rynkowej tych akcji. W notatce służbowej z dnia 17 lipca 2023 r. radca prawny (...) przedstawił ocenę, że ustalona cena objęcia akcji KOWR Ventures jako cena nominalna wartości akcji, odpowiada wartości rynkowej tych akcji, gdyż akcje nie mogą być obejmowane poniżej wartości nominalnej, co wynika z Kodeksu Spółek Handlowych. Wskazuję, że KOWR planował objąć w pierwszej transzy 75 mln akcji, po cenie nominalnej 1 zł. Łączny koszt miał wynieść 75 mln złotych. Zaakceptowałem tę notatkę również w zakresie ww. ustalenia wartości rynkowej akcji KOWR Ventures.*”

W związku ze złożonym w 2024 r. wnioskiem do Ministra RiRW dotyczącym objęcia 50 000 000 akcji imiennych KOWR Ventures o łącznej wartości nominalnej

¹⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 18, ze zm.

50 000 000 zł, KOWR zlecił opracowanie dotyczące oszacowania wartości rynkowej nabywanych akcji tej spółki, z którego wynika, że wartość akcji KOWR Ventures, przy wartości nominalnej 1 zł, mieści się w przedziale od 0,94 zł za jedną akcję do 1,04 zł za jedną akcję.

(akta kontroli str. 5440-5808, 6230-6272, 6302-6311b, 6323-6350, 7189-7215, 7308-7309)

W ramach Testu wiedzy, doświadczenia i ryzyka klienta GPW Ventures Asset Management Sp. z o.o., sporządzonego w ramach procedury kwalifikowania KOWR jako klienta profesjonalnego, osoba uprawniona do reprezentowania KOWR złożyła oświadczenie o treści: „*Jestem w stanie zaakceptować straty do wysokości zainwestowanego kapitału.*”

Ówczesny Dyrektor Generalny KOWR zeznał, że „*Podpisanie wymienionego w pytaniu testu w grudniu 2022 r. było wymogiem dalszego procedowania tego typu inwestycji przez KOWR. Po rozmowach z pracownikiem m.in. Departamentu Prawnego i Zamówień Publicznych otrzymałem informację że w powyższym teście, w podanym zakresie, należy zaznaczyć odpowiedź TAK. Wskazuję również że zapisy ostatecznej umowy o współpracy z GPW Ventures niwelowały ryzyka określone w powyższym teście (...).*”

Wynagrodzenia kierujących spółką KOWR Ventures zostały ukształtowane postanowieniami wynikającymi z art. 13 pkt. 8 jej statutu. [...] ²⁰.

NIK wskazuje, że z działalnością alternatywnej spółki inwestycyjnej, zarządzanej przez komplementariusza, związane są nie tylko wysokie koszty za zarządzanie spółką, ale przede wszystkim ryzyko utraty części, a nawet całości wydatkowanych przez KOWR środków publicznych pochodzących z ZWRSP, co stanowi ryzyko naruszenia zasad określonych w art. 44 ust. 3 lit. a i b ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej ufp), zgodnie z którym wydatki ze środków publicznych powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Ówczesny Dyrektor Generalny KOWR Waldemar Humięcki zeznał, że „*W mojej ocenie umowa o współpracy gwarantowała odzyskanie całości zainwestowanego kapitału w akcje KOWR Ventures. W tym zakresie zgłaszane były uwagi w trakcie prac nad tą umową. Zagadnieniem tym zajmował się Departament Prawny. Mec. (...) działający na rzecz KOWR, miał dopilnować tych zapisów i zabezpieczyć zapis w umowie o współpracy z GPW, że zwrot wkładu jest zagwarantowany. W mojej ocenie interes Skarbu Państwa był zabezpieczony, poprzez zagwarantowanie zwrotu całości lub części wkładu w nabycie akcji KOWR Ventures. Na chwilę obecną nie jestem przytoczyć fragmentu umowy w którym zawarto takie zapisy.*”

NIK wskazuje, że w dotychczasowej praktyce KOWR nie nabywał, nie obejmował akcji w alternatywnych spółkach inwestycyjnych, nie inwestował również w alternatywne fundusze inwestycyjne. KOWR nie posiada żadnego doświadczenia w segmencie rynków kapitałowych. Podkreślenia wymaga, że KOWR nie jest przedsiębiorcą, a ponadto z zaangażowaniem przez KOWR środków publicznych w alternatywną spółkę inwestycyjną wiąże się także ryzyko utraty nadzoru nad tymi środkami.

(akta kontroli str. 3396-3431, 5440-5808, 6979-7327, 7364-7390)

²⁰ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902), w zw. z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1233). Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie spółek z większościowym udziałem KOWR.

Na pytanie, czy KOWR, jako akcjonariusz spółki KOWR Ventures jest zainteresowany kontynuowaniem działalności tej spółki, Dyrektor Generalny KOWR poinformował, że: *„Kwestia dalszego udziału KOWR w funkcjonowaniu Spółki jest obecnie przedmiotem analizy po otrzymaniu dokumentów w postaci Testu Prywatnego Inwestora i wyceny akcji Spółki oraz będzie uwzględniała stanowisko drugiego akcjonariusza spółki zależnej od GPW S.A.”*

(akta kontroli str. 5906-5911)

Stwierdzona
nieprawidłowość

KOWR objął akcje na własność Skarbu Państwa w podwyższonym kapitale zakładowym KOWR Ventures, pomimo że nie był w pełni przygotowanym do realizacji zadań w zakresie obejmowania akcji w alternatywnej spółce inwestycyjnej, o której mowa w art. 8a ust. 2 pkt 2 uofi, ze względu na nieokreślenie warunków i trybu obejmowania przez Skarb Państwa akcji w spółkach komandytowo-akcyjnych w regulacjach wewnętrznych KOWR, jak też nieprzeprowadzenie analiz uzasadniających przystąpienie do tego przedsięwzięcia i niezidentyfikowanie występujących w tym zakresie ryzyk oraz brak przygotowania zasobów ludzkich do realizacji tego rodzaju zadań.

Na podstawie obowiązującego w 2020 r. Regulaminu organizacyjnego KOWR, wprowadzonego zarządzeniem Dyrektora Generalnego KOWR nr 145/2018/W, do zadań Wydziału Projektów w Departamencie Innowacji (dalej DI) należało prowadzenie analiz procesów innowacyjno-rozwojowych sektora gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich oraz reprezentowanie KOWR w realizacji projektów innowacyjno-rozwojowych. Na tej podstawie ówczesny Zastępca Dyrektora Generalnego KOWR zlecił DI prowadzenie spraw dotyczących KOWR Ventures. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że z załącznika nr 2 do Regulaminu organizacyjnego KOWR, wprowadzonego zarządzeniem nr 14/2021/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 26 stycznia 2021 r. wynikało, że zadaniem Wydziału Wykonywania Praw z Udziałów i Akcji (dalej Wydział WPzUiA) w DNS było m.in. nabywanie akcji lub udziałów w spółkach prawa handlowego na podstawie art. 32a gnrsp. Ponadto, do zadań DNS należy wykonywanie praw z udziałów i akcji w spółkach. KOWR objął akcje w podwyższonym kapitale zakładowym KOWR Ventures w dniu 23 listopada 2023 r., natomiast dokumentacja dotycząca KOWR Ventures została przekazana do DNS w dniu 5 czerwca 2024 r. Dyrektor Generalny KOWR wyjaśnił, że do czasu objęcia akcji w spółce projekt realizowany był pod bezpośrednim nadzorem ówczesnego Kierownictwa KOWR. Pełniący obowiązki Dyrektora DNS wyjaśnił, że *„(...) DNS za każdym razem podkreślał, że nie posiada odpowiednich kwalifikacji i kompetencji do prowadzenia spraw polegających na procedowaniu ofert objęcia akcji w spółkach uregulowanych ustawą o funduszach inwestycyjnych, będących Alternatywnymi Spółkami Inwestycyjnymi.”*

Podejmując w 2020 r. współpracę z Giełdą Papierów Wartościowych w sprawie utworzenia funduszu inwestycyjnego KOWR Ventures, Krajowy Ośrodek nie posiadał dokumentu odzwierciedlającego przeprowadzenie identyfikacji i analizy ryzyka. Nie zostały przez to określone ryzyka związane z realizacją – nowego dla KOWR – przedsięwzięcia, w tym jego mocne i słabe strony, potencjalne ryzyka ekonomiczno-finansowe i prawne oraz nie zostały określone potrzeby kadrowe niezbędne do realizacji tego zadania. Jednocześnie w 2023 r., jak i latach poprzedzających nabycie akcji KOWR Ventures – nie zdefiniowano i nie zgłoszono żadnych ryzyk celem ujęcia ich w rejestrze ryzyka operacyjnego lub rejestrze ryzyka strategicznego KOWR. Jedynymi udokumentowanymi czynnościami podjętymi przez KOWR w związku z analizą ryzyka w tym obszarze było określenie ryzyk prawnych w drugiej połowie 2023 r., tj. na etapie pracy nad treścią umowy o współpracy. Powyższe ryzyka zostały zminimalizowane poprzez zwrócenie się do Prokuratury Generalnej RP o opinię do

projektu tej umowy²¹. Ponadto, pomimo prowadzenia prac przygotowawczych od 2020 r., Krajowy Ośrodek nie był także w posiadaniu dokumentów (ekspertyz i szczegółowych analiz) potwierdzających zasadność zaangażowania KOWR w powołanie funduszu kapitałowego, w tym przede wszystkim powierzenia przez KOWR pod zarządzanie GPW Ventures Asset Management sp. z o.o. środków finansowych w łącznej wysokości 225.000 tys. złotych. Dopiero na końcowym etapie prac związanych z objęciem akcji GPW Ventures, został opracowany dokument obejmujący analizy w zakresie oceny rynkowości wsparcia kapitałowego (dokapitalizowania przez KOWR). Dokument ten (tj. Test Prywatnego Inwestora), opracowany przez podmiot zewnętrzny, KOWR otrzymał w dniu 6 czerwca 2023 r. W KOWR nie wprowadzono również regulacji wewnętrznych określających warunki i tryb obejmowania przez Skarb Państwa akcji w spółkach komandytowo-akcyjnych.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że pomimo, iż Regulamin organizacyjny KOWR nie odnosił się wprost do spółek komandytowo-akcyjnych, zadania dotyczące obejmowania przez KOWR udziałów i akcji w spółkach, niezależnie od ich rodzaju, nie powinny być procedowane z pominięciem departamentu, który odpowiada za obejmowanie i nabywanie udziałów i akcji w spółkach, w tym na podstawie art. 32a gnrsp, a następnie również za nadzór właścicielski nad spółkami.

Zdaniem NIK, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa nie stworzył odpowiednich warunków do realizacji zadań związanych z finansowaniem działań innowacyjnych i rozwojowych na rzecz rolnictwa w drodze inwestycji kapitałowych, co było działaniem nierzetelnym i niecelowym. W związku z tym NIK zauważa ryzyko, że przedsięwzięcie polegające na objęciu akcji KOWR Ventures docelowo za kwotę 225 000 000 zł, co prawda zgodne z założeniami strategicznymi KOWR²², może nie przynieść oczekiwanych efektów.

Nieprawidłowość dotycząca niepełnego przygotowania KOWR do realizacji zadań związanych z objęciem w 2023 r. akcji KOWR Ventures na podstawie art. 32a gnrsp została również stwierdzona w wystąpieniu pokontrolnym Najwyższej Izby Kontroli P/24/001.

(akta kontroli str. 2260-2261, 2832-2849, 5440-5808, 6226-6229a, 7496-7536)

Opis stanu
faktycznego

4. W okresie objętym kontrolą Dyrektor Generalny KOWR złożył osiem wniosków na podstawie art. 17 ust. 1 ustawy o KOWR, w tym dwa do Ministra RiRW²³ i sześć do Ministra Aktywów Państwowych. Badaniem objęto osiem, tj. 100%, wniosków złożonych przez Dyrektora Generalnego KOWR, które dotyczyły wyrażenia zgody na:

- utworzenie spółki celowej KSOW Polowoc sp. z o.o. poprzez objęcie 20 000 udziałów o wartości 10 000 000 zł, w celu zagospodarowania towaru przejętego na własność KOWR od Eskimos S.A., wniosek uzyskał akceptację Ministra RiRW,
- utworzenie spółki celowej TIBE sp. z o.o. poprzez objęcie 4 000 udziałów o wartości 2 000 000 zł, uzasadnieniem złożenia wniosku było wsparcie eksportu produktów rolnych, wniosek został zaakceptowany przez Ministra RiRW, a następnie w związku ze zmianą ustawy o KOWR został złożony do Ministra

²¹ Przekazanie warunkowej umowy o współpracy do Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa celem uzyskania opinii, która została wydana w dniu 11 października 2023 r.

²² Utworzenie KOWR Ventures zostało wpisane w Strategię Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w zakresie innowacyjności w rolnictwie, w pkt 6 (fundusze innowacji) celu strategicznego „Tworzenie konkurencyjnego, nowoczesnego i dynamicznego sektora rolnego”.

²³ Na podstawie ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1080) art. 17 ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa otrzymał z dniem 26 czerwca 2019 r. brzmienie: „Krajowy Ośrodek, za zgodą ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, może tworzyć lub przystępować do spółki prawa handlowego oraz posiadać, obejmować lub nabywać akcje lub udziały w spółkach. (...)”. Przepis ten został zmieniony z dniem 29 lutego 2020 r. ustawą z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 284), tj. zgody udziela zamiast ministra właściwego do spraw rozwoju wsi – minister właściwy do spraw aktywów państwowych.

Aktywów Państwowych, który wskazał, że zgoda wydana przez Ministra RiRW zachowała ważność i nie ma potrzeby wyrażania takiej zgody przez Ministra Aktywów Państwowych,

- utworzenie spółki celowej JAFP S.A. wspólnie z Regionalnym Funduszem Gospodarczym S.A. (dalej RFG S.A.) i objęcie 93 434 318 akcji o wartości 93 434 318 zł pokrytych wkładem niepieniężnym w postaci nieruchomości ZWRSP, uzasadnieniem złożenia wniosku była budowa rynku hurtu rolno-spożywczego²⁴,
- nieodpłatne nabycie 100% akcji (tj. 19 648 szt.) TDM ARRTRANS S.A. w likwidacji, uzasadnieniem złożenia wniosku była konsolidacja spółek z sektora rolno-spożywczego, w tym spółki ELEWARR sp. z o.o. przez Ministra Aktywów Państwowych, warunkiem przekazania spółki ELEWARR sp. z o.o. do MAP było wcześniejsze wyłączenie TDM ARRTRANS S.A. w likwidacji ze struktury tej spółki,
- utworzenie spółki RSSI sp. z o.o. i objęcie 200 000 udziałów o wartości 200 000 zł, przedmiotem działalności spółki miało być m.in. nabywanie spółek prawa handlowego, przedsiębiorstw lub ich zorganizowanych części lub mienia podmiotów działających w sektorze rolno-spożywczym,
- utworzenie spółki Hubertus Biały Bór sp. z o.o. i objęcie w dwóch transzach: 50 000 udziałów o wartości 5 000 000 zł oraz nieokreślonej na moment składania wniosku liczby udziałów w zamian za aport w postaci mienia wchodzącego w skład ZWRSP, które ma zostać wycenione w późniejszym terminie, przedmiotem działalności spółki miało być m.in. prowadzenie obiektów turystyczno-gastronomicznych oraz sportowo-rekreacyjnych,
- utworzenie spółki Hubertus Biały Bór sp. z o.o., prośba o ponowne rozpoznanie przez Ministra Aktywów Państwowych pierwszego wniosku w tej sprawie.

Wnioski złożone przez Dyrektora Generalnego KOWR, z wyjątkiem wniosków dotyczących utworzenia spółki Hubertus Biały Bór sp. z o.o., uzyskały zgodę odpowiednio Ministra RiRW lub Ministra Aktywów Państwowych, a transakcje których dotyczyły zostały sfinalizowane.

(akta kontroli str. 2156-2158, 4119-4132, 4144-4145, 4537-4667, 5270-5275, 5296-5302, 6010-6051, 6397-6973, 7344-7363)

Krajowy Ośrodek w dniu 17 września 2019 r. zawarł porozumienie o współpracy przy podejmowaniu działań na rzecz powstania terminala intermodalnego w Emilianowie k/Bydgoszczy. Aktem Założycielskim z dnia 10 czerwca 2020 r. utworzono TIBE sp. z o.o., której 100% udziałowcem został KOWR. W odniesieniu do kwestii dotyczącej przyczyny nieprzeprowadzenia Testu Prywatnego Inwestora przez KOWR przed utworzeniem TIBE sp. z o.o., Zastępca Dyrektora Generalnego KOWR wyjaśnił, że *„(...) celem powołanej przez KOWR spółki TIBE było przygotowanie i przeprowadzenie inwestycji budowy i oddania do użytkowania Terminala Intermodalnego w Emilianowie k/Bydgoszczy we współpracy z Polskimi Kolejami Państwowymi SA i Bydgoskim Parkiem Przemysłowo – Technologicznym Sp. z o.o. Terminal ma być inwestycją infrastrukturalną, ogólnodostępną i własną Skarbu Państwa, w związku z powyższym nie ma charakteru pomocy publicznej. Dokumentacja dotycząca powołania spółki TIBE sp. z o.o., przygotowana i opiniowana przez radców prawnych (...) nie wskazywała potrzeby przeprowadzenia testu, a Notariusz sporządzający akt notarialny nie zażądał takiego dokumentu (...).”*

Następnie, w dniu 29 lipca 2020 r. pomiędzy Polskimi Kolejami Państwowymi S.A. (dalej PKP S.A.), Bydgoskim Parkiem Przemysłowo-Technologicznym sp. z o.o. (dalej BPPT sp. z o.o.) oraz KOWR zawarta została warunkowa umowa inwestycyjna (dalej

²⁴ Ustalenia dotyczące działalności JAFP S.A., w tym stwierdzone nieprawidłowości zostały zawarte w wystąpieniu pokontrolnym z kontroli I/22/005 – Działalność Regionalnego Funduszu Gospodarczego S.A. oraz spółki Jurajski Agro Fresh Park S.A. (KRR.411.005.02.2022).

WUI), której przedmiotem było uregulowanie zasad współpracy na etapie przygotowania oraz realizacji inwestycji. Po dokonaniu w dniu 29 kwietnia 2021 r. podwyższenia kapitału zakładowego TIBE sp. z o.o., KOWR pozostał większościowym udziałowcem (88%), a nowo ustanowione udziały, odpowiednio za 25 000 zł oraz 250 000 zł, zostały przeznaczone dla PKP S.A. i BPPT sp. z o.o. Zgodnie z WUI, na etapie prac przygotowawczych rola PKP S.A. miała polegać przede wszystkim na zapewnieniu wsparcia osób posiadających kompetencje oraz doświadczenie w realizacji podobnych projektów, [...] ²⁰. Z korespondencji prowadzonej przez KOWR z Prezesem TIBE sp. z o.o., w dniu 24 września 2021 r. KOWR powziął informację o zmianie pierwotnych ustaleń określonych w WUI dotyczących terenów, na których miała być realizowana inwestycja. W fazie przygotowawczej projektu okazało się, że powierzchnia części działki zadeklarowanej przez PKP S.A., jest za mała i konieczne jest pozyskanie działek od Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe. Zastępca Dyrektora Generalnego KOWR wyjaśnił m.in., że od września 2021 r. trwały intensywne rozmowy dotyczące aneksowania WUI, KOWR przygotował kompleksowy projekt aneksu, na którego podpisanie nie zgodziło się jednak PKP S.A. Ponadto, Zastępca Dyrektora Generalnego KOWR wskazał, że w drugiej połowie 2022 r., po bezskutecznej próbie wypracowania aneksu, który uzyskalby aprobatę wszystkich stron, rozpoczęto koordynowane przez KPRM rozmowy o przystąpieniu do inwestycji spółki Centralny Port Komunikacyjny sp. z o.o. (dalej CPK sp. z o.o.) Oficjalne zaproszenie do rozmów przekazano do KOWR w maju 2023 r. i rozmowy te toczyły się do jesieni 2023 r. Rozmowy były objęte tajemnicą przedsiębiorstwa spółki CPK sp. z o.o.

Zastępca Dyrektora Generalnego KOWR wyjaśnił, że w ramach prac poprzedzających utworzenie spółki, KOWR wskazywał, że ze względu na brak doświadczenia w realizacji przedsięwzięć z zakresu infrastruktury transportowej i kolejowej, udział KOWR w planowanej inwestycji powinien dotyczyć zaangażowania kapitałowego.

Zdaniem NIK, ze względu na charakter inwestycji, dotyczący infrastruktury transportowej i kolejowej, wiodącą rolę w projekcie od momentu utworzenia spółki powinien pełnić podmiot posiadający doświadczenie w realizacji podobnych przedsięwzięć. Dyrektor Generalny KOWR wyjaśnił, że były brane pod uwagę rozwiązania alternatywne, jednak w toku pracy, radcy prawni stron ustalili, że ze względu na procedury organizacyjne, w celu przyspieszenia prac w pierwszym etapie projektu budowy terminala intermodalnego, KOWR powinien utworzyć spółkę celową, z kapitałem pozwalającym na wykonywanie prac przygotowawczych i projektowych. Krajowy Ośrodek zadeklarował powołanie spółki celowej, pod warunkiem wsparcia przez kompetentne instytucje i osoby. Takie wsparcie zadeklarowało PKP S.A., co znalazło odzwierciedlenie w zapisach WUI.

Pełniący obowiązki Dyrektora DNS w notatce służbowej z lutego 2024 r. zwrócił się do Dyrektora Generalnego KOWR o podjęcie decyzji co do dalszego funkcjonowania TIBE sp. z o.o., w tym m.in. ustalenia sposobu dofinansowania spółki, ponieważ w przypadku braku pozyskania środków, konieczne będzie postawienie spółki w stan likwidacji. Do dnia 18 lipca 2024 r. nie podjęta została decyzja w tym zakresie. Zastępca Dyrektora Generalnego KOWR wyjaśnił m.in., że KOWR nie jest jedynym współnikiem spółki, a ponadto zrealizował już swoje obowiązki wynikające z WUI. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Generalnego KOWR, podjęcie decyzji co do dalszego funkcjonowania spółki powinno nastąpić do końca sierpnia 2024 r. i w tym czasie, przy obecnym poziomie obciążeń, TIBE sp. z o.o. nie powinna utracić możliwości regulowania swoich wymagalnych zobowiązań pieniężnych. Najwyższa Izba Kontroli zauważa jednak, że przedłużające się uzgodnienia pomiędzy Wspólnikami mogły generować ryzyko wystąpienia trudności w bieżących działaniach prowadzonych

przez Prezesa spółki oraz dla dalszego funkcjonowania TIBE sp. z o.o. w związku ze zmniejszającym się stanem środków pieniężnych spółki.

(akta kontroli str. 161-162, 4533-4536, 4930-5269, 6057-6073, 6312-6318)

Spółka JAFP S.A. utworzona została w dniu 16 listopada 2020 r. przez KOWR oraz RFG S.A. Zgodnie z Aktem Założycielskim spółki, kapitał zakładowy wynosi 140 301 458,00 zł i dzieli się na 140301458 akcji imiennych o wartości nominalnej po 1,00 zł każda o tej samej wartości emisyjnej. KOWR objął 93434318 akcji imiennych serii A2, a RFG S.A. 46867140 akcji imiennych serii A1, które to są akcjami uprzywilejowanymi co do głosu w taki sposób, że na jedną akcję przypadają dwa głosy na Walnym Zgromadzeniu. Ponadto, z §21 ust. 1 ww. statutu wynika, że Zarząd składa się z trzech osób, a KOWR jest uprawniony do powołania i odwołania jednego członka Zarządu. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że Krajowy Ośrodek pomimo wniesienia do JAFP S.A. większej wartości wkładów, posiadając 66,6% akcji imiennych zaakceptował zapisy Aktu Założycielskiego JAFP S.A. pozbawiające KOWR decydującego wpływu na organy reprezentacji spółki i w konsekwencji na ustalanie strategicznych planów jej funkcjonowania oraz decyzyjności w sprawach związanych z bieżącym zarządzaniem spółką. Zastępca Dyrektora Generalnego KOWR wyjaśnił, że założyciele JAFP S.A. pozycje akcjonariuszy w procesie prowadzenia inwestycji określili w liście intencyjnym z dnia 12 lipca 2019 r. Z dokumentu wynikało m.in., że ograniczenie uprawnień KOWR w zakresie wpływu na bieżące zarządzanie spółką celową, jak i na skład jej organu zarządzającego oraz na decyzje co do strategii rozwoju spółki celowej, skompensowane zostanie poszerzonymi uprawnieniami w zakresie praw do dywidendy, jak i zabezpieczeniem wniesionych przez KOWR wkładów niepieniężnych przed zagospodarowaniem w sposób sprzeczny z celami, dla których KOWR został powołany. W odniesieniu do celu spółki, którym było stworzenie unikalnego, innowatorskiego rynku rolno-spożywczego, Zastępca Dyrektora Generalnego KOWR wyjaśnił, że obecny etap prac nie jest zgodny z oczekiwaniami KOWR. Ponadto, Zastępca Dyrektora Generalnego KOWR poinformował, że w dniu 11 sierpnia 2023 r. złożony został wniosek o pozwolenie na budowę wraz z projektem budowlanym i planem zagospodarowania terenu inwestycji, w odniesieniu do którego Starostwo Powiatowe w Częstochowie wydało postanowienie dotyczące m.in. uzupełnienia braków w projekcie poprzez dostarczenie odpowiednich dokumentów. Braki w projekcie nie zostały jeszcze w pełni usunięte.

(akta kontroli str. 1176-1210, 4533-4536, 5270-5275, 5296-5302)

Minister RiRW pismem z dnia 8 marca 2022 r. zwrócił się do p.o. Dyrektora Generalnego KOWR o niezwłoczne podjęcie prac nad utworzeniem przez KOWR na podstawie art. 17 ust. 1 ustawy o KOWR spółki prawa handlowego, której celem byłoby reagowanie na bieżąco, na panującą sytuację na rynkach rolno-spożywczych m.in. poprzez nabywanie spółek prawa handlowego, przedsiębiorstw lub ich zorganizowanych części. Złożenie przez KOWR wniosku do Ministra Aktywów Państwowych nie zostało poprzedzone sporządzeniem Testu Prywatnego Inwestora oraz biznesplanu zgodnie z wymogami zarządzenia nr 103/2021/W Dyrektora Generalnego KOWR. Dokumenty te zostały przedłożone na dalszym etapie procedowania wniosku przez MAP. Dyrektor Generalny KOWR wyjaśnił, że: „Proces powołania spółki w trybie wydania polecenia przez Ministra RiRW nie był wcześniej procedowany przez KOWR, a zważywszy na fakt, iż Zarządzenie 103/2021/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 24 września 2021 r. nie przewidywało takiego trybu postępowania, Departament Nadzoru nad Spółkami Centrali KOWR z dbałości w kwestii wydatkowania znacznych środków na sporządzenie TPI oraz Biznesplanu, w pierwszej kolejności wystąpił do Ministra Aktywów Państwowych o zgodę kierunkową na utworzenie spółki.”. Pełniący obowiązki Dyrektora DNS wyjaśnił m.in.,

że „(...) po otrzymaniu polecenia podjęcia niezwłocznych prac nad utworzeniem spółki, KOWR realizował działania (...) w sposób, który co do zasady miał na celu realizację polityki państwa w oparciu o przepisy regulujące działalność KOWR oraz przepisy ogólne, w tym dotyczące wydatkowania środków publicznych.” Akt Założycielski RSSI sp. z o.o. został podpisany w dniu 14 października 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że dopiero prawie miesiąc po wydaniu przez Ministra RiRW dyspozycji odnośnie do utworzenia spółki opracowano w KOWR dokumenty określające przedmiot jej działania i źródła finansowania, w tym m.in. *Zarys koncepcji utworzenia Spółki prawa handlowego, realizującej zadania z zakresu pozyskania aktywów niezbędnych do realizacji zadań wspierania rolnictwa*. Powyższe wskazuje na brak uprzedniej analizy KOWR co do zasadności utworzenia spółki.

W ramach prac przygotowawczych do utworzenia spółki, pracownicy KOWR odbywali wyjazdy studyjne/wizytacje przedsiębiorstw rozważanych do nabycia na potrzeby nowo utworzonej spółki. Minister RiRW w dniu 6 lipca 2022 r. wyraził zgodę na nabycie przez KOWR, na podstawie art. 32a ust. 1 gnrsp, na własność Skarbu Państwa, części upadłych przedsiębiorstw: King Fruit sp. z o.o. oraz Roja sp. z o.o., w postaci nieruchomości oraz ich wyposażenia. Za zakup ww. obiektów magazynowych w Regnowie oraz w Stanisławowie KOWR zapłacił syndykom 67 884 100 zł. Obiekty zostały wydierżawione spółce RSSI sp. z o.o. Umowy dzierżawy początkowo zawarto na okres od 4 stycznia 2023 r. do 31 grudnia 2023 r., a następnie zostały przedłużone do dnia 31 grudnia 2024 r.

W związku z powyższymi informacjami o nieprawidłowościach w działalności RSSI sp. z o.o. w 2023 r., co zostało opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, Dyrektor Generalny KOWR w dniu 21 marca 2024 r. podjął decyzję o postawieniu spółki w stan likwidacji. Dyrektor Generalny KOWR wyjaśnił, że „Skala niekorzystnych zagadnień wskazywała na zagrożenie wydatkowania dodatkowych środków oraz uzasadniała skoncentrowanie działań RSSI na rozpoczęciu jej likwidacji (zabezpieczenie interesów RSSI i windykację należności)”.

(akta kontroli str. 1304-1315, 2832-2849, 4533-4536, 6099-6182, 6273-6294, 6351-6372, 6974-6977, 7344-7363)

W opinii Centrali KOWR z 2020 r., nie miało uzasadnienia merytorycznego dalsze procedowanie przez OT KOWR w Koszalinie sprawy dotyczącej zagospodarowania mienia powstałego po byłym Państwowym Stadzie Ogierów w Białym Borze poprzez utworzenie spółki. KOWR w 2023 r. zmienił decyzję w tej sprawie i ówczesny Zastępca Dyrektora Generalnego KOWR udzielił pełnomocnictwa Dyrektorowi OT KOWR w Koszalinie m.in. do zawązania w imieniu KOWR spółki Hubertus Biały Bór sp. z o.o. Dyrektor OT KOWR pismem z dnia 15 maja 2023 r. złożył do Ministra Aktywów Państwowych wniosek na podstawie art. 17 ust. 1 ustawy o KOWR wraz z Testem Prywatnego Inwestora, biznesplanem oraz projektem Aktu Założycielskiego spółki. Zastępca Dyrektora Departamentu Nieruchomości i Infrastruktury Wsi w MRiRW we wrześniu 2023 r. zwrócił się do KOWR o przedstawienie stanowiska Centrali KOWR w sprawie utworzenia spółki Hubertus Biały Bór sp. z o.o. W ocenie KOWR złożony przez OT KOWR wniosek o wyrażenie zgody na utworzenie spółki był przedwczesny. Minister Aktywów Państwowych nie wyraził zgody na utworzenie wnioskowanej spółki, zwracając uwagę, że przedłożone materiały i analizy pozostawiały szereg wątpliwości co do możliwości osiągnięcia założonych w projekcie inwestycyjnym celów ekonomicznych. Dyrektor OT KOWR w Koszalinie w dniu 29 listopada 2023 r. zwrócił się do Ministra Aktywów Państwowych o ponowne rozpoznanie wniosku. Dyrektor Generalny KOWR wyjaśnił, że w KOWR brak jest dokumentacji w przedmiocie rozpatrzenia przez Ministra Aktywów Państwowych wniosku Dyrektora OT KOWR w Koszalinie.

(akta kontroli str. 4577-4585, 6010-6051, 6312-6322, 6397-6973)

Stwierdzona
nieprawidłowość

Ówczesny Zastępca Dyrektora Generalnego KOWR udzielił pełnomocnictwa Dyrektorowi OT KOWR w Koszalinie m.in. do zawiązania w imieniu KOWR spółki pod firmą Hubertus Biały Bór sp. z o.o. W związku z tym OT KOWR w Koszalinie podjął działania w celu utworzenia spółki, w tym m.in. opracowano Test Prywatnego Inwestora, co było niezgodne z obowiązującym w KOWR zarządzeniem 103/2021/W, z którego wynika, że za jego realizację odpowiadają właściwe Departamenty oraz Biura w Centrali KOWR, nie Dyrektorzy OT KOWR, a nadzór merytoryczny nad realizacją zarządzenia sprawuje DNS. Dyrektor Generalny KOWR wyjaśnił m.in., że „(...) brak jest w Oddziale dokumentów, ale i korespondencji mailowej, wskazującej na jakiej podstawie Centrala KOWR odstąpiła od zasad określonych w zarządzeniu Dyrektora Generalnego KOWR nr 103/2021/W (...). Z § 7 tego Zarządzenia wynika wprost, że sprawy z ww. zakresu winny być prowadzone wyłącznie przez Departament Nadzoru nad Spółkami w Centrali KOWR (...)”. Pełniący obowiązki Dyrektora DNS wyjaśnił, że Departament nie monitorował stanu sprawy, ponieważ na etapie udzielenia pełnomocnictwa Dyrektorowi OT KOWR w Koszalinie nie został do tego zobowiązany. Decyzja o udzieleniu pełnomocnictwa stanowiła w ocenie DNS odstępstwo od zasad wynikających z zarządzeń Dyrektora Generalnego KOWR. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że pełnomocnictwo udzielone Dyrektorowi OT KOWR w Koszalinie nie zawierało zapisów odsyłających do zarządzenia nr 103/2021/W jako obowiązującego OT KOWR do stosowania na potrzeby zawiązania w imieniu KOWR spółki.

(akta kontroli str. 2832-2849, 6010-6051, 6273-6277, 6312-6322, 6397-6973)

Opis stanu
faktycznego

5. W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2020-2024, zgodnie z art. 9 ust. 2 pkt 9 ustawy o KOWR, do zadań Krajowego Ośrodka należało wykonywanie praw z udziałów i akcji. Zgodnie z §2 pkt 7 Regulaminu organizacyjnego KOWR²⁵, w Centrali KOWR w skład Pionu Nadzoru nad Spółkami wchodził DNS, do którego zadań należało m. in. wykonywanie ww. praw, przy udziale pracowników Wydziału Nadzoru Bezpośredniego oraz Wydziału WPzUiA. Jednocześnie, od 28 stycznia 2020 r. do 20 sierpnia 2021 r. w ramach Centrali KOWR funkcjonował Departament Zagospodarowania Przejętego Mienia, którego zadaniem było m.in. wykonywanie praw z udziałów w spółce KSOW Polowoc sp. z o.o.²⁶

(akta kontroli str. 777-813, 866-981, 5789-5794)

W DNS w 2020 r. zatrudnione były 24 osoby, a na dzień 1 stycznia 2024 r. – 28 osób. W Wydziale WPzUiA oraz Wydziale Nadzoru Bezpośredniego w 2020 r. zatrudnionych było łącznie 10 pracowników, według stanu na dzień 1 stycznia 2024 r. – 12 osób. Na dzień 5 czerwca 2024 r. w obu Wydziałach zatrudnionych było 11 pracowników. Każda z osób posiadała kilkuletni staż pracy oraz posiadała wykształcenie wyższe kierunkowe. Pracownicy uczestniczyli w szkoleniach z zakresu realizowanych zadań, a część z nich ukończyła studia podyplomowe.

Pracownicy Wydziału Nadzoru Bezpośredniego sprawowali stały nadzór nad spółkami w oparciu o zatwierdzaną przez Dyrektora DNS tzw. Strukturę opieki nad Spółkami KOWR, na podstawie której byli przypisani do konkretnych spółek. Natomiast w Wydziale WPzUiA przydział spółek pracownikom nie miał charakteru sformalizowanego. W ramach zadań tego Wydziału realizowano również zadania związane z nabywaniem i obejmowaniem akcji i udziałów w spółkach handlowych

²⁵ Zarządzenie nr 98/2023/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 2 listopada 2023 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa.

²⁶ Departament został powołany zarządzeniem nr 24/2020/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 28 stycznia 2020 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, a następnie zarządzeniem nr 91/2021/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 20 sierpnia 2021 r. departament ten został zlikwidowany.

oraz współpracowano z DKUR w zakresie nabywania udziałów lub akcji spółek na podstawie ukur.

(akta kontroli str. 814-865, 982-1019)

W okresie objętym kontrolą w KOWR obowiązywały następujące regulacje wewnętrzne dotyczące nadzoru właścicielskiego:

- zarządzenie nr 195/2018/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu kontroli²⁷ (dalej *Regulamin kontroli*),
- zarządzenie nr 194/2018/Z Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie wprowadzenia *Regulaminu postępowania kwalifikacyjnego*²⁸ (dalej zarządzenie nr 194/2018/Z)²⁹,
- zarządzenie nr 98/2020/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 10 lipca 2020 r. w sprawie sprawowania nadzoru właścicielskiego nad spółką Terminal Intermodalny Bydgoszcz Emilianowo sp. z o.o. oraz wprowadzenia „Regulaminu postępowania kwalifikacyjnego w celu wyłonienia kandydata na stanowisko członka zarządu w spółce Terminal Intermodalny Bydgoszcz Emilianowo sp. z o.o.”³⁰ (dalej zarządzenie nr 98/2020/W),
- zarządzenie nr 110/2023/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie wprowadzenia Zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami nadzorowanymi przez KOWR³¹ (dalej zarządzenie nr 110/2023/W), które weszło w życie z dniem podpisania, a z mocą obowiązującą – ostatecznie od dnia 1 lipca 2024 r.

(akta kontroli str. 777-813, 1020-1021, 5272-5295, 5924-5972)

Ponadto, zadania związane z realizacją nadzoru właścicielskiego KOWR sprawował w oparciu o opracowane przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów (dalej KPRM), we wrześniu 2017 r., a następnie w listopadzie 2022 r., Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa (dalej Wytyczne KPRM).

(akta kontroli str. 866-981, 2272a-2274, 6066-6067)

6. Krajowy Ośrodek w zakresie wykonywania praw z akcji i udziałów w spółkach z większościowym udziałem KOWR, podjął działania mające na celu określenie, w statucie lub akcie założycielskim spółki, że zgody organu nadzorczego lub uchwały

²⁷ Zarządzenie w sprawie wprowadzenia Regulaminu kontroli przeprowadzanych w ramach sprawowania nadzoru bezpośredniego w spółkach wymienionych w wykazie jednoosobowych spółek hodowli roślin uprawnych lub hodowli zwierząt gospodarskich o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej, w których prawa z udziałów albo akcji wykonuje Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, stanowiącym załącznik do rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 lipca 2018 r. w sprawie wykazu jednoosobowych spółek hodowli roślin uprawnych lub hodowli zwierząt gospodarskich o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej (Dz. U. poz. 1525) oraz w spółkach, w których Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa nabył udziały lub akcje na podstawie art. 3a ust. 1 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1405, z późn. zm.).

²⁸ Zarządzenie w sprawie wprowadzenia regulaminu postępowania kwalifikacyjnego w celu wyłonienia kandydata na stanowisko członka zarządu w spółkach wymienionych w wykazie jednoosobowych spółek hodowli roślin uprawnych lub hodowli zwierząt gospodarskich o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej, w których prawa z udziałów albo akcji wykonuje Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, stanowiącym załącznik do rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 lipca 2018 r. w sprawie wykazu jednoosobowych spółek hodowli roślin uprawnych lub hodowli zwierząt gospodarskich o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej (Dz. U. poz. 1525) oraz w spółkach, w których Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa nabył udziały lub akcje na podstawie art. 3a ust. 1 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1405, z późn. zm.).

²⁹ Zarządzenie zostało uchylone zarządzeniem Dyrektora Generalnego KOWR nr 32/2023/W z dnia 14 kwietnia 2023 r. w sprawie ogłoszenia listy Zarządzeń Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa.

³⁰ Zarządzenie zostało uchylone zarządzeniem Dyrektora Generalnego KOWR nr 178/2020/W z dnia 20 grudnia 2020 r. w sprawie sprawowania nadzoru właścicielskiego nad spółką Terminal Intermodalny Bydgoszcz Emilianowo Sp. z o.o. oraz wprowadzenia „Regulaminu postępowania kwalifikacyjnego w celu wyłonienia kandydata na stanowisko członka zarządu w spółce Terminal Intermodalny Bydgoszcz Emilianowo Sp. z o.o.”

³¹ Zarządzenie zostało zmienione zarządzeniem Dyrektora Generalnego KOWR nr 02/2024/W z dnia 31 stycznia 2024 r. zmieniającym Zarządzenie w sprawie wprowadzenia Zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami nadzorowanymi przez KOWR.

Zgromadzenia Wspólników wymagają działania określone w art. 17 ust. 1-6 uzm. Wymagane zapisy wprowadzono w dziewięciu statutach i umowach spółek z większościowym udziałem KOWR. Przy czym, w spółce Wesola sp. z o.o., KOWR zapisy wynikające z ww. przepisu wprowadził w 2021 r., po nabyciu w ramach prawa pierwokupu pozostałych udziałów spółki i objęciu finalnie 100% jej udziałów. Zapisów wynikających z art. 17 ust. 1-6 uzm nie wprowadzono w statucie spółki TDM ARRTRANS S.A. w likwidacji w upadłości po nabyciu 100% jej udziałów w dniu 3 września 2021 r. oraz w Akcie Założycielskim spółki Vitra Trade sp. z o.o. w likwidacji po nabyciu jej udziałów w 2018 r. w ramach wykonania przez KOWR prawa pierwokupu. Wniosek o ogłoszenie upadłości spółki TDM ARRTRANS S.A. został złożony w dniu 8 kwietnia 2021 r., czyli jeszcze przed nabyciem jej akcji przez KOWR. Jak wyjaśnił p.o. Zastępca Dyrektora DNS „(...) na etapie zbycia przez Elewarr sp. z o.o. 100% akcji spółki TDM „Arrtrans” S.A. w likwidacji, spodziewano się, że rozstrzygnięcie sądu w przedmiocie ogłoszenia upadłości nastąpi bez zbędnej zwłoki. Tym samym za niecelowe należałoby uznać wydatkowanie środków na koszty zmiany Statutu spółki przed wydaniem przez Sąd orzeczenia w przedmiocie upadłości, zwłaszcza w sytuacji, gdy w postępowaniu został ustanowiony tymczasowy nadzorca sądowy, co jest formą zabezpieczenia majątku dłużnika – wymagana jest zgoda tymczasowego nadzorca sądowego na czynności przekraczające zwykły zarząd (art. 38a ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. prawo upadłościowe)”. Brak wprowadzenia zapisów wynikających z art. 17 ust 1-6 uzm w umowie spółki Vitra Trade sp. z o.o. w likwidacji wynikał z faktu, że spółka ta nie dysponuje żadnymi środkami pieniężnymi, które pozwoliłyby na opłacenie kosztów zmiany umowy spółki, a w chwili nabycia udziałów spółki przez KOWR nie prowadziła już działalności gospodarczej. Organ spółki podejmował działania mające na celu ogłoszenie upadłości, jednak wnioski w tej sprawie były już dwukrotnie oddalane przez Sąd³².

(akta kontroli str. 2078-2091, 2724-2749, 2757-2770, 2776- 2807, 2811-2830, 3503-3522, 3545-3557, 3614-3640)

Zarządzeniem Dyrektora Generalnego KOWR nr 85/2021/W z dnia 8 sierpnia 2021 r.³³ utworzony został Zespół problemowy do spraw likwidacji spółki Vitra Trade sp. z o.o. Zadaniem zespołu było przeprowadzenie wszelkich czynności mających doprowadzić do sformułowania rekomendacji co do wyboru ścieżki prowadzącej do likwidacji spółki oraz zakończenia jej spraw. Na posiedzeniu Zespołu w dniu 4 lipca 2022 r. zarekomendowano wystąpienie za pośrednictwem Ministra RiRW do Rady Ministrów z wnioskiem o zgodę na zbycie udziałów spółki. Dyrektor Generalny KOWR wyjaśnił, że wniosek ten nie został zrealizowany, ponieważ ówczesny Dyrektor Generalny KOWR podjął decyzję o nawiązaniu współpracy z kancelarią adwokacką w zakresie przeprowadzenia analiz sytuacji prawnej spółki. W latach 2022-2024 sporządzone zostały cztery opracowania prawne, na które wydatkowano 84 931,50 zł. W ocenie byłego Dyrektora Generalnego KOWR, Waldemara Humięckiego, nie zachowano rzetelności przy podjęciu decyzji o zakupie udziałów Vitra Trade sp. z o.o., w związku z czym w celu dokładnego wyjaśnienia sprawy, analizę i ustalenia wartości majątku spółki przeprowadził podmiot zewnętrzny. W odniesieniu do aktualnej koncepcji w zakresie rozwiązania problemowej sytuacji Vitra Trade sp. z o.o. w likwidacji, Dyrektor Generalny KOWR wyjaśnił m.in., że DNS będzie rekomendował wystąpienie za pośrednictwem MRiRW z wnioskiem o zgodę na zbycie udziałów spółki, bez zbędnej zwłoki. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że aktualna

³² Sąd oddalił wnioski spółki o upadłość złożone w grudniu 2019 r. oraz w grudniu 2020 r., ponieważ w obu przypadkach uznał, że spółka nie posiada majątku wystarczającego na pokrycie kosztów postępowania upadłościowego oraz stan ten ma charakter trwały.

³³ Zmienionym zarządzeniem nr 38/2022/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 28 marca 2022 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie utworzenia Zespołu problemowego ds. likwidacji spółki Vitra Trade sp. z o.o.

rekomendacja w zakresie wyboru ścieżki prowadzącej do likwidacji spółki i zakończenia jej spraw jest tożsama z propozycją przedłożoną przed dwoma laty przez Zespół problemowy do spraw likwidacji spółki Vitra Trade sp. z o.o.

(akta kontroli str. 3937-3963, 5812-5905, 6057-6098, 7311-7312)

7. Krajowy Ośrodek corocznie opracowywał i przekazywał spółkom, w których posiadał 100% udziałów, wytyczne dotyczące zasad sporządzania biznesplanów oraz wieloletnich programów inwestycyjnych. Celem było m.in. ujednolicenie sposobu przedstawiania danych i opracowywania dokumentów.

Zarządy spółek, na podstawie Wytycznych KPRM, zobligowane były do przyjęcia dokumentacji planistycznej w formie uchwały zarządu. Zgromadzenie Wspólników, zatwierdzało w formie uchwały złożoną przez zarząd dokumentację planistyczną.

(akta kontroli str. 206-594)

Na bieżącą sprawozdawczość spółek składały się: miesięczne sprawozdania z działalności (dot. TIBE sp. z o.o., JAFP S.A., RSSI sp. z o.o.), kwartalne kwestionariusze informacyjne (dot. TIBE sp. z o.o., JAFP S.A., Widawa sp. z o.o., Wesola sp. z o.o., RSSI sp. z o.o.) oraz sprawozdania F-01³⁴ (dot. TIBE sp. z o.o., JAFP S.A., Widawa sp. z o.o., Wesola sp. z o.o., Polgrunt sp. z o.o., RSSI sp. z o.o.).

Pełniący obowiązki Dyrektora DNS wyjaśnił m.in., że „Objęcie nadzorem nowo powołanej spółki w znamienity sposób zostało pod względem formalno-prawnym ograniczone w wyniku zapisów w akcie założycielskim RSSI par 16 ust 15, gdzie wyłączono indywidualną kontrolę wspólnika. Zapis ten skutecznie uniemożliwił kontrolowanie racjonalnego wykorzystywania zasobów majątku nowo powołanej Spółki. Organem wskazanym do kontroli była rada nadzorcza. Mając na uwadze okres powołania Spółki Departament Nadzoru miał formalną możliwość rozliczenia podmiotu z jego działalności po raz pierwszy na Walnym Zgromadzeniu w czerwcu 2024 roku.”

Zdaniem NIK nadzór właścicielski nad RSSI sp. z o.o. był w istotny sposób ograniczony z powodu niepowołania przez ponad rok Rady Nadzorczej przy jednoczesnym wyłączeniu w Akcie Założycielskim indywidualnej kontroli Wspólnika. Ponadto, jak wyjaśnił p.o. Dyrektor DNS „W przypadku RSSI sprawozdania z działalności były przekazywane z inicjatywy własnej Spółki.”

(akta kontroli str. 595-724, 6004-6007)

DNS przyjął jednakowy zestaw wskaźników do oceny sytuacji ekonomiczno-finansowej nadzorowanych spółek. Oceny sytuacji finansowej spółki Widawa sp. z o.o., Wesola sp. z o.o. i Polgrunt sp. z o.o. dokonywano na podstawie: Sprawozdań Zarządu z działalności Spółki, Sprawozdania finansowego, Informacji dodatkowej na Zwyczajne Zgromadzenie Wspólników dotyczącej działalności Spółki, Sprawozdania (opinii) biegłego rewidenta z badania rocznego sprawozdania finansowego, za poszczególne lata.

W spółkach, w których nie ustanowiono Rady Nadzorczej, wyboru firmy audytorskiej badającej sprawozdania dokonywało Zgromadzenie Wspólników. W spółkach, w których powołano Radę Nadzorczą, wybór dokonywany był uchwałą Rady.

Prowadzona w DNS ocena sytuacji finansowej TIBE sp. z o.o. następowała na podstawie dokumentów przedłożonych przez spółkę na Zwyczajne Zgromadzenie Wspólników oraz opinii biegłego rewidenta. Sprawozdania były zatwierdzane na Zwyczajnych Zgromadzeniach Wspólników. Oceniana była płynność finansowa spółki. Wyznacznikiem sytuacji finansowej spółki był stan środków pieniężnych na

³⁴ Sprawozdanie o przychodach, kosztach i wyniku finansowym oraz o nakładach na środki trwałe na potrzeby Głównego Urzędu Statystycznego.

koncie, w tym umieszczonych na lokatach. Wynikiem oceny sytuacji finansowej TIBE sp. z o.o. było zatwierdzenie sprawozdania finansowego i udzielenie absolutorium Zarządowi za lata 2020-2023.

Ocena sytuacji finansowej JAFP S.A. za poszczególne lata obrotowe odbywała się na podstawie dokumentów przedkładanych przez Zarząd spółki na Zwyczajne Walne Zgromadzenia oraz opinii biegłego rewidenta, a także na podstawie opinii Rady Nadzorczej. Departament Nadzoru nad Spółkami przeprowadzał analizy płynności oraz stopnia realizacji inwestycji, dokonywane na podstawie danych przekazywanych przez spółkę w comiesięcznych raportach. Wynikiem oceny sytuacji finansowej JAFP S.A. było zatwierdzenie sprawozdania finansowego i udzielenie absolutorium Zarządowi za lata 2020-2023.

W przypadku utworzonej w dniu 14 października 2022 r. spółki RSSI sp. z o.o., zgodnie z §31 ust. 2 umowy spółki, pierwszy rok obrotowy skończył się 31 grudnia 2023 r.

(akta kontroli str. 58-205, 4889-4922, 6004-6007)

W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2020-2024, wyniki finansowe spółek podlegały wahaniom. Sumarycznie przychody na koniec 2023 r. wyniosły 165 824,6 tys. zł i spadły o 42,5% względem 2020 r., w którym wyniosły 288 558,0 tys. zł. Koszty na koniec 2023 r. wyniosły 186 882,2 tys. zł i spadły o 35,6% względem 2020 r. (tj. 290 180,1 tys. zł). W porównaniu do 2022 r. (tj. 16 685,5 tys. zł), koszty w 2023 r. wzrosły ponad 11-krotnie. Zysk netto w 2023 r. wyniósł [...] tys. zł³⁵, wzrósł o 10,7% względem 2020 r. (tj. 2 521,8 tys. zł)³⁶ i był ponad dwa razy mniejszy niż w 2022 r. (tj. 6 464,7 tys. zł). W porównaniu do 2020 r., w którym strata nadzorowanych spółek wyniosła łącznie 4 138,2 tys. zł³⁷, na koniec 2023 r. wzrosła ona o prawie sześć razy uzyskując wartość 24 011,3 tys. zł³⁸.

(akta kontroli str. 13-20)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w 2023 r. uległy pogorszeniu wyniki finansowe spółek. Pełniący obowiązki Dyrektora DNS wyjaśnił m.in., że „W spółkach prowadzących działalność rolniczą często występuje fluktuacja wyniku finansowego, ponieważ ich działalność jest determinowana wieloma czynnikami zewnętrznymi takimi jak: sytuacja na rynku i ceny skupu czy warunki pogodowe w danym regionie. (...) W przypadku spółki Widawa (...) strata występowała w okresie objętym kontrolą sporadycznie tj. w 2019 r. (...) i 2023 r. W przypadku spółek inwestycyjnych straty wynikają z faktu, że spółki te nie prowadzą działalności operacyjnej, a ewentualne przychody pochodzą z właściwego, tymczasowego zagospodarowania aktywów, to jest są to przychody z np. lokat lub dzierżaw. Spółki zostały wyposażone w kapitał mający im umożliwić realizowanie inwestycji, a podjęcie działalności operacyjnej ma docelowo nastąpić, kiedy spółki te osiągną zdolność do jej podjęcia.”

(akta kontroli str. 5924-5972, 6008-6009)

W latach 2020-2024 przedstawiciele KOWR rozpatrywali i głosowali jako Zgromadzenie Wspólników/Walne Zgromadzenie Akcjonariuszy za podjęciem uchwał dotyczących zatwierdzenia sprawozdań zarządów, sprawozdań finansowych oraz głosowali za podjęciem uchwał dotyczących absolutorium dla członków zarządów Spółek nadzorowanych. Przedstawiciele KOWR działając jako Zwyczajne

³⁵ W 2023 r. zysk odnotowały: Wesola sp. z o.o. ([...] tys. zł), JAFP S.A. (365,2 tys. zł), Polgrunt sp. z o.o. (2 096,8 tys. zł).

³⁶ W 2020 r. zysk odnotowały: Widawa sp. z o.o. (144,1 tys. zł), Wesola sp. z o.o. (700,8 tys. zł), ELEWARR sp. z o.o. (1 676,9 tys. zł).

³⁷ W 2020 r. straty odnotowały: Polgrunt sp. z o.o. (246,5 tys. zł), KSOW Polowoc sp. z o.o. (422,2 tys. zł), KZD Nowy Dwór sp. z o.o. (3 469,5 tys. zł).

³⁸ W 2023 r. straty odnotowały: TIBE sp. z o.o. (462,2 tys. zł), Widawa sp. z o.o. ([...] tys. zł), RSSI sp. z o.o. ([...] tys. zł).

Zgromadzenie Wspólników/Zwyczajne Walne Zgromadzenie Akcjonariuszy podejmowali uchwały o podziale zysku zgodnie z art. 231 §2 pkt 2 i art. 395 §2 pkt 1 ksh. Przy podziale zysku KOWR kierował się „Wytycznymi dla Spółek z udziałem Skarbu Państwa sporządzających sprawozdanie finansowe za dany rok obrotowy”, wydawanymi co roku przez KPRM. Na ich podstawie sporządzano również Wytyczne dla Spółek KOWR sporządzających sprawozdania finansowego za dany rok obrotowy, przy uwzględnieniu wniosku Zarządu danej Spółki co do sposobu podziału zysku finansowego netto za dany rok obrotowy, jak również uwzględniając stanowisko pozostałych udziałowców/akcjonariuszy w spółkach, w których taka sytuacja miała miejsce.

(akta kontroli str. 725-776a)

Zwyczajne Zgromadzenie Wspólników RSSI sp. z o.o. w likwidacji oraz Zwyczajne Walne Zgromadzenie KOWR Ventures nie podjęło uchwały w zakresie zatwierdzenia sprawozdań finansowych ww. spółek za rok obrotowy 2023 oraz nie podjęło uchwał w zakresie udzielenia absolutorium członkom Zarządu/komplementariuszowi z wykonania przez nich obowiązków. Zatwierdzenie ww. sprawozdań nie mogło zostać dokonane w terminach określonych w art. 231 §1 i 2 ksh oraz art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³⁹ (dalej ustawa o rachunkowości) ze względu na przedłużające się prace nad tymi dokumentami.

Pełniący obowiązki Dyrektora DNS wyjaśnił, że „W dwóch spółkach (...) tj. Rolno Spożywczej Spółce Inwestycyjnej Sp. z o.o. oraz GPW Ventures Management Sp. z o.o. KOWR Ventures ASI S.K.A w terminie do dnia 30 czerwca 2024 r. nie zostały rozpatrzone sprawozdania finansowe, sprawozdania z działalności Zarządu oraz sprawozdanie z działalności Rady Nadzorczej w RSSI Sp. z o.o. ze względu na ogłoszoną przerwę w Zgromadzeniach.” W przypadku RSSI sp. z o.o. w likwidacji przerwa została ogłoszona do dnia 29 lipca 2024 r., a następnie do 13 sierpnia 2024 r., a w KOWR Ventures – do dnia 23 lipca 2024 r. Ponadto, p.o. Dyrektora DNS wyjaśnił, że podczas Zwyczajnego Zgromadzenia Wspólników RSSI sp. z o.o. w likwidacji, które odbyło się w dniu 28 czerwca 2024 r. zostało przedłożone sprawozdanie finansowe za ubiegły rok i sprawozdanie Rady Nadzorczej. Nie przedłożono natomiast opinii biegłego rewidenta, ponieważ, jak wyjaśnił p.o. Dyrektora DNS, konieczne było dokonanie zmiany uprzednio wybranej firmy audytorskiej „(...) ze względu na ryzyko, że niezależność kluczowego biegłego lub firmy audytorskiej może być zagrożona, Rada Nadzorcza Spółki w dniu 28 czerwca 2024 roku podjęła uchwałę o wyborze firmy audytorskiej do przeprowadzenia badania sprawozdania finansowego.” W odniesieniu do sprawozdania Zarządu z działalności RSSI sp. z o.o., p.o. Dyrektora DNS wskazał, że Rada Nadzorcza spółki poinformowała, że „(...) sprawozdanie nie zostało sporządzone przez Zarząd Spółki, który przestał sprawować swój mandat wobec postawienia Spółki w stan likwidacji z dniem 03.04.2024 r. Rada Nadzorcza w swoim sprawozdaniu, stwierdziła że nie może wyrazić jakiegokolwiek opinii w sprawie sprawozdania Zarządu i oceni negatywnie działalność Zarządu w 2023 r.” Zgodnie z uchwałą Nr 3/ZW/2024 Zwyczajnego Zgromadzenia Wspólników RSSI sp. z o.o. w likwidacji z dnia 28 czerwca 2024 r. powziętą w dniu 29 lipca 2024 r. po przerwie zarządzonej uchwałą nr 2 Zwyczajnego Zgromadzenia Wspólników z dnia 28 czerwca 2024 r., w dniu 29 lipca 2024 r. zostało przygotowane sprawozdanie likwidatora z działalności RSSI sp. z o.o. w likwidacji za okres od 14 października 2022 r. do grudnia 2023 r., które zostanie przedłożone do opiniowania Radzie Nadzorczej. W odniesieniu do KOWR Ventures, w dniu 23 lipca 2024 r. ZWZ podjęło uchwały o zatwierdzeniu sprawozdania finansowego za 2023 r. i sprawozdania komplementariusza z działalności Spółki w 2023 r., udzieleniu

³⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.

absolutorium komplementariuszowi z wykonania obowiązków w 2023 r. oraz o pokryciu straty netto Spółki za 2023 r. w wysokości 2.849,1 tys. zł środkami z zysków z lat przyszłych.

(akta kontroli str. 5993-6003, 6373-6396)

8. Zasady polityki dywidendowej zostały określone w dokumencie *Wytyczne dla spółek KOWR sporządzających sprawozdanie finansowe za rok 2020 w których KOWR wykonuje uprawnienia właścicielskie*⁴⁰, zaakceptowanym przez Dyrektora Generalnego KOWR w dniu 10 grudnia 2020 r., które w rozdziale II *Gospodarka Kapitałami własnymi spółki* wskazywały zasady podziału zysku netto za rok 2020. Analogiczne dokumenty zostały opracowane i zatwierdzone przez Dyrektora Generalnego KOWR na kolejne lata sprawozdawcze, tj. na lata: 2021, 2022 i 2023. W Wytycznych, w zakresie reguł poboru dywidendy wynikającej z uzyskanego zysku zastrzeżono, że Zgromadzenie Wspólników przy podejmowaniu uchwały odnośnie jego podziału, będzie się kierować następującymi zasadami: koniecznością pokrycia nierozliczonej straty z lat ubiegłych, planami inwestycyjnymi spółki, poziomem zadłużenia oraz potrzebami kapitałowymi spółki. Zastrzeżono, że Zwyczajne Zgromadzenie odstępuje od poboru dywidendy w sytuacji, gdy suma strat z lat poprzednich wykazana w bilansie spółki jest wyższa od kwoty osiągniętego zysku netto za rok obrotowy. Wspólnik może odstąpić od poboru dywidendy w całości lub części w uzasadnionym przypadku, w szczególności, gdy organy spółki wnioskuje o przeznaczenie całości lub części zysku netto na kapitał zapasowy lub kapitał rezerwowy, z wyraźnym przeznaczeniem na cele rozwojowe. W spółce JAFP S.A., w której KOWR posiadał mniej niż 100 % akcji i udziałów, zasady polityki dywidendowej zostały określone w umowie z dnia 16 listopada 2020 r. w sprawie zasad głosowania za wypłatą dywidendy w przypadku wypracowania przez spółkę zysku. Po przystąpieniu do spółki TIBE sp. z o.o. dwóch nowych wspólników nie był przyjmowany dokument regulujący zasady polityki dywidendowej wykraczający poza treść umowy spółki, która kompetencje w zakresie podziału zysku przekazywała Zgromadzeniu Wspólników. W odniesieniu do KOWR Ventures zobowiązano się do niedokonywania wypłaty dywidendy ani zaliczki na poczet dywidendy w czasie istnienia spółki.

W latach 2020-2023 cztery⁴¹ z 11 spółek z większościovym udziałem KOWR osiągnęło zysk, przy czym najlepsze wyniki finansowe odnotowała Wesola sp. z o.o., która co roku, w latach 2020-2023, osiągała dodatni wynik finansowy. Wypracowany przez spółki zysk był przeznaczany na kapitał zakładowy, pokrycie straty z lat ubiegłych (dotyczy spółki JAFP S.A.), na kapitał zapasowy oraz zasilenie Zakładowego Funduszu Świadczeń Pracowniczych⁴² lub na kapitał zapasowy i wypłatę dywidendy. Wypłata dywidendy w Polgrunt sp. z o.o. z zysku wypracowanego za 2023 r. ma nastąpić w lipcu i we wrześniu 2024 r.⁴³ Zarząd Polgrunt sp. z o.o. przedłożył wniosek w sprawie podziału zysku za rok obrotowy 2023 proponując przeznaczenie całego zysku netto, tj. 2 096,82 tys. zł na kapitał zapasowy spółki, jednak Wydział WPzUiA w DNS zaproponował przeznaczenie większości z wypracowanego zysku netto tj. 1,5 mln zł na wypłatę dywidendy dla Wspólnika (tj.

⁴⁰ Dla TIBE sp. z o.o. został wydany osobny dokument, tj. *Wytyczne dla spółki Terminal Intermodalny Bydgoszcz Emilianowo sp. z o.o. sporządzającej sprawozdanie finansowe za rok 2020*.

⁴¹ Widawa sp. z o.o. osiągnęła zysk za lata 2020-2022, Wesola sp. z o.o. osiągnęła dodatni wynik finansowy w latach 2020-2023, spółka JAFP S.A. dodatni wynik uzyskała w 2022 r. i 2023 r. oraz spółka Polgrunt sp. z o.o. która zysk odnotowała za rok obrotowy 2021, 2022 i 2023.

⁴² Dotyczy przeznaczenia zysku w spółce Widawa sp. z o.o. za 2022 r. Zysk netto za 2022 r. został podzielony i w części przeznaczony na kapitał zapasowy (4 008 019,75 zł) a w części na zasilenie Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych (14 000 zł), zgodnie z wnioskiem Zarządu w sprawie podziału zysku za rok obrotowy 2022.

⁴³ Spółka Polgrunt sp. z o.o. zwróciła się do KOWR o zgodę na wypłatę dywidendy w dwóch transzach z uwagi na termin kończących się lokat bankowych, na których spółka ulokowała nadwyżkę środków.

KOWR). Jako uzasadnienie wskazano na specyfikę działalności spółki, która w wyniku wydzierżawienia wszystkich gruntów rolnych na okres 20 lat zakończyła działalność w zakresie produkcji rolnej i w związku z tym nie planuje wydatków inwestycyjnych. Zwyczajne Zgromadzenie Wspólników postanowiło przychylić się do opinii Wydziału WPzUiA i podzielić zysk netto przeznaczając 1,5 mln zł na wypłatę dywidendy dla Wspólnika a kwotę 596,9 tys. zł na kapitał zapasowy. Pełniący obowiązki Dyrektora DNS wyjaśnił, że „(...) przeznaczenie kwoty 1 500 000 zł zysku na wypłatę dywidendy dla KOWR nie doprowadzi do drenowania Spółki, a wręcz przeciwnie pozwoli optymalnie zagospodarować środki finansowe, które nie byłyby wykorzystane przez Spółkę”.

(akta kontroli str. 2305-2310, 2513-2723, 2968-2971, 3643-3645, 5989-5991)

W kontrolowanym okresie Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników, a w przypadku spółki JAFP S.A. Nadzwyczajne Walne Zgromadzenie Akcjonariuszy, podejmowało uchwały m.in.: o podwyższeniu kapitału zakładowego i przeznaczeniu ustanowionych w ten sposób udziałów dla nowych wspólników, o zmianie umowy spółki, o wyrażeniu zgody na notarialne ustanowienie ograniczonego prawa służebności przesyłu oraz o wyrażeniu zgody na wydzierżawienie lub zbycie nieruchomości. Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników spółki TIBE sp. z o.o. w dniu 29 kwietnia 2021 r. podjęło uchwałę o podwyższeniu kapitału zakładowego spółki oraz o przeznaczeniu nowo ustanowionych udziałów dla nowych wspólników, tj. BPPT sp. z o.o. oraz PKP S.A. Dokonano zmiany Aktu Założycielskiego w związku z podwyższeniem kapitału i dołączeniem do TIBE sp. z o.o. dwóch Wspólników. Powyższe działanie było następstwem postanowień WUI, zawartej pomiędzy PKP S.A., BPTT sp. z o.o. a KOWR w 2020 r., której przedmiotem była realizacja przedsięwzięcia inwestycyjnego polegającego na wybudowaniu terminala intermodalnego w miejscowości Emilianowo koło Bydgoszczy. W spółce JAFP S.A. w dniu 28 września 2022 r. NWZW podjęło uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie umowy dzierżawy kompleksu gruntów niezabudowanych, użytkowanych rolniczo, o łącznej powierzchni 84,9508 ha na okres trzech lat oraz uchwałę o zmianie statutu spółki, w szczególności poprzez zmianę przedmiotu działalności spółki i doprecyzowanie niektórych postanowień dotyczących Rady Nadzorczej i Walnego Zgromadzenia Akcjonariuszy. W spółce Polgrunt sp. z o.o. Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników podjęło uchwałę o zmianie umowy spółki i przyjęciu jednolitego tekstu Aktu Założycielskiego spółki, co było następstwem nabycia 100% jej udziałów przez KOWR w 2022 r. oraz uchwałę o wyrażeniu zgody na ustanowienie ograniczonego prawa rzeczowego w postaci służebności przesyłu na nieruchomościach gruntowych spółki znajdujących się w dzierżawie⁴⁴. W spółce Wesola sp. z o.o., NWZW podjęło uchwałę w sprawie zmiany Aktu Założycielskiego spółki i przyjęciu jego tekstu jednolitego po nabyciu 100% udziałów spółki, a następnie uchwałę o zmianie umowy spółki polegającą na doprecyzowaniu zapisów dotyczących Zarządu spółki oraz zasad zbywania składników aktywów trwałych. Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników spółki Widawa sp. z o.o. w badanym okresie podjęło cztery uchwały dotyczące wyrażenia zgody na zbycie nieruchomości oraz dwie uchwały o zmianie umowy spółki. We wszystkich przypadkach kiedy była zmieniana umowa spółki uchwały wspólników były umieszczone w protokole sporządzonym przez notariusza oraz dokonano odpowiednich wpisów do rejestru.

(akta kontroli str. 2513-2518, 2724-2831)

W dniu 1 lutego 2021 r.⁴⁵ została dokonana zmiana organizacyjna w strukturze spółek z większościowym udziałem KOWR, w wyniku której nastąpiło połączenie spółki KZD

⁴⁴ Zgoda dotyczyła położenia na działce dwutorowej linii kablowej energetycznej wraz z kablem światłowodowym.

⁴⁵ Zgodnie z postanowieniem Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy, dnia 1 lutego 2021 r. nastąpiło połączenie spółek PlantiCo i KZD Nowy Dwór sp. z o.o., gdzie spółką przejmującą była PlantiCo.

Nowy Dwór sp. z o. o. ze spółką PlantiCo – Hodowla i Nasiennictwo Ogrodnicze Zielonki sp. z o.o.⁴⁶ Połączenie dokonane zostało poprzez przejęcie w trybie art. 492 §1 pkt 1 ksh całego majątku Spółki Przejmowanej w zamian za udziały w podwyższonym kapitale Spółki Przejmującej, wydane Wspólnikowi Spółki Przejmowanej, tj. KOWR. Rozliczenie połączenia spółek nastąpiło metodą łączenia udziałów, zgodnie z art. 44c ustawy o rachunkowości. Połączenie spółek zostało poprzedzone analizą, której efektem końcowym było opracowanie Planu połączenia. Minister RiRW wydał zgodę na połączenie ww. spółek oraz na objęcie przez KOWR nowych udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym spółki PlantiCo. Uchwały dotyczące połączenia obydwu spółek zostały podjęte przez Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników spółki PlantiCo oraz KZD Nowy Dwór sp. z o.o. w dniu 28 października 2020 r.

(akta kontroli str. 1908-1961, 2018-2077)

W kontrolowanym okresie dokonano dokapitalizowania, w formie wkładu pieniężnego, jednej spółki z większościowym udziałem KOWR, tj. KZD Nowy Dwór sp. z o.o. w wysokości 5 999 931 zł. Dokapitalizowanie zostało przeprowadzone w ramach art. 4b ukur oraz na podstawie art. 257 §2 ksh. Podwyższenie kapitału zakładowego było poprzedzone sporządzeniem Testu Prywatnego Inwestora, który wykazał, że planowane dokapitalizowanie nie stanowi pomocy publicznej. Po wydaniu zgody przez Dyrektora Generalnego KOWR na rozpoczęcie procesu podwyższenia kapitału zakładowego spółki wystąpiono do Ministra RiRW o wyrażenie zgody na dokapitalizowanie. Środki z dokapitalizowania miały przyczynić się do wzrostu efektywności działania spółki, a ponadto we wniosku do Ministra RiRW wskazano m.in., że z uwagi na prowadzoną działalność (produkcja ozdobnego materiału szkółkarskiego i roślin ozdobnych) dokapitalizowanie KZD Nowy Dwór sp. z o.o. mogłoby docelowo wesprzeć działalność innych spółek ogrodniczych podlegających pod KOWR. Krajowy Ośrodek uzyskał zgodę Ministra RiRW w dniu 12 lipca 2019 r. Środki na dokapitalizowanie zostały przewidziane w planie finansowym ZWRSP. W sprawie dotyczącej podwyższenia kapitału zakładowego spółki KZD Nowy Dwór sp. z o.o. została podjęta uchwała nr 1 z dnia 26 marca 2020 r. Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników spółki KZD Nowy Dwór sp. z o.o., zawarta w protokole Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników w formie aktu notarialnego zgodnie z art. 246 §1 ksh. Jak wynika z treści uchwały, kapitał zakładowy spółki został podwyższony o kwotę 5 999 931 zł do kwoty 15 414 508 zł poprzez wydanie jednemu Wspólnikowi, tj. KOWR 48 801 nowych udziałów, o wartości nominalnej 131 zł każdy. W KOWR nie wprowadzono sformalizowanej procedury procesu dokapitalizowania spółek. Pełniący obowiązki Dyrektora DNS wyjaśnił, że dokapitalizowania „(...) miały charakter indywidualny i okazjonalny, a zakres składanych wniosków o dokapitalizowanie zależał przede wszystkim od potrzeb inwestycyjnych i planowanych efektów danej spółki”.

W latach 2020-2024 Krajowy Ośrodek nie dokonywał innych transferów majątku Skarbu Państwa do spółek z większościowym udziałem KOWR.

(akta kontroli str. 1906-1907, 2513-2518, 2724-2831, 2972-2976, 3235-3277, 3641-3645, 3647-3660)

W dniu 15 października 2021 r. KOWR przekazał do MAP na podstawie art. 17 ust. 2 ustawy o KOWR 100% udziałów w spółce ELEWARR sp. z o.o. Przekazanie udziałów odbyło się na wniosek Ministra Aktywów Państwowych z dnia 31 grudnia 2020 r.

(akta kontroli str. 2513-2518, 2850-2884)

⁴⁶ W chwili połączenia spółka PlantiCo była wymieniona w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 lipca 2018 r. w sprawie wykazu jednoosobowych spółek hodowli roślin uprawnych lub hodowli zwierząt gospodarskich o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej (Dz. U. 2018 r. poz. 1525 ze zm.), której 100% udziałów należy do KOWR.

9. W Krajowym Ośrodku od 2019 r. obowiązywała „Strategia Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa”⁴⁷ (dalej Strategia KOWR). W dokumencie tym, w celu strategicznym nr III „Efektywne zarządzanie mieniem Skarbu Państwa”, w obszarze 2 „Rozwój nadzorowanych spółek, w tym o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej” skoncentrowano się na określeniu strategii dla nadzorowanych przez KOWR tzw. spółek strategicznych, zaś cele dotyczące pozostałych spółek sprowadzono do osiągnięcia: długoterminowego wzrostu wartości majątku narodowego realizowanego przez zwiększenie wartości spółek z udziałem Skarbu Państwa, funkcjonowanie nadzoru w oparciu o obowiązujące przepisy oraz zapisów aktów założycielskich spółek jak również poprzez prowadzenie bieżącego monitoringu sytuacji ekonomiczno-finansowej oraz hodowlanej, jak również oparcie nadzoru o kontrole planowe i doraźne. Realizacja tych działań miała zapewnić kompleksową wiedzę o bieżącej sytuacji spółek, jak również umożliwić zidentyfikowanie i wyeliminowanie potencjalnych nieprawidłowości. W 2021 r. dokonano aktualizacji⁴⁸ Strategii KOWR, zamieszczając zapisy w szerszym zakresie odnoszące się do nadzorowanych przez KOWR spółek, innych niż spółki strategiczne. Zgodnie ze zaktualizowanym brzmieniem Strategii KOWR, oprócz określenia dotychczasowych celów, zadeklarowano, że w ramach wykonywania praw z udziałów i akcji wobec spółek o charakterze rolnym, nabytych w ramach realizacji przepisów ukur przed dokonaniem zakupu nadal przeprowadzana będzie analiza ekonomiczna dotycząca jego zasadności. Do zadań KOWR w zakresie wykonywania praw z udziałów i akcji miało należeć:

- prowadzenie ewidencji udziałów i akcji spółek zakupionych w ramach realizacji prawa pierwokupu na podstawie ukur,
- wykonywanie praw z udziałów i akcji w czasie zgromadzeń wspólników lub akcjonariuszy w spółkach, w których KOWR posiada całość udziałów,
- przeprowadzanie w spółkach kontroli doraźnych i planowych oraz ich koordynacja,
- opiniowanie i kontrolowanie programów inwestycyjnych w spółkach ze 100% udziałem KOWR,
- wybór biegłych rewidentów do corocznych badań spółek, w których KOWR posiada większość udziałów,
- opiniowanie sprawozdań zarządów spółek nabytych z pakietem 100% udziałów w ramach wykonywania ww. ustawy,
- przygotowywanie, opiniowanie i nadzorowanie procesów restrukturyzacji w spółkach, w których KOWR posiadał wszystkie udziały,
- analiza procesów oraz danych ekonomicznych w nabytych spółkach,
- przygotowywanie okresowych informacji i analiz na temat sytuacji ekonomicznej spółek, których udziały zostały zakupione,
- opracowywanie projektów zmian organizacyjnych i kapitałowych w nadzorowanych spółkach.

Powyższe dokumenty zostały opracowane we współpracy z DNS oraz w konsultacji z Departamentem Strategii i Rozwoju w MRiRW.

(akta kontroli str. 1022-1028, 2260-2265)

Dyrektor Generalny KOWR w dniu 28 grudnia 2023 r. wydał zarządzenie nr 110/2023/W dotyczące wprowadzenia Zasad nadzoru właścicielskiego nad wszystkimi spółkami kapitałowymi nadzorowanymi przez KOWR, które weszło w życie z dniem podpisania, a z mocą obowiązującą – ostatecznie od dnia 1 lipca 2024 r.

(akta kontroli str. 1020-1028, 2266-2274, 5270-5295, 5924-5972, 6066-6067)

⁴⁷ Wprowadzona zarządzeniem nr 91/2019/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 7 sierpnia 2019 r.

⁴⁸ Zarządzeniem nr 43/2021/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 21 kwietnia 2021 r.

Stwierdzona
nieprawidłowość

Do grudnia 2023 r. jedynym dokumentem określającym działania podejmowane w odniesieniu do spółek, w których KOWR posiadał większościowe udziały lub akcje była obowiązująca od dnia 7 sierpnia 2019 r., zaktualizowana w 2021 r. Strategia KOWR, która przede wszystkim koncentrowała się na zadaniach spółek o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej. Dopiero w dniu 28 grudnia 2023 r. Dyrektor Generalny KOWR wydał zarządzenie nr 110/2023/W w sprawie wprowadzenia Zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami nadzorowanymi przez KOWR, które miało regulować m.in. cele nadzoru właścicielskiego sprawowanego nad wszystkimi spółkami nadzorowanymi przez KOWR, metody i warunki ich osiągnięcia oraz wskazać odpowiedzialnych za nadzór nad działalnością nadzorowanych spółek. Zarządzenie nr 110/2023/W weszło w życie z dniem podpisania, z mocą obowiązującą od 1 lutego 2024 r., ale w styczniu 2024 r.⁴⁹ termin ten został zmieniony. Powyższa zmiana została dokonana na wniosek DNS, w opinii którego dokument wymagał dalszej poprawy i uzupełnienia. Ostatecznie, zarządzenie zaczęło obowiązywać w dniu 1 lipca 2024 r. Dyrektor Generalny KOWR wyjaśnił, że nie poddano zmianom treści zarządzenia.

Dyrektor Generalny KOWR wyjaśnił, że „(...) żadna z kontroli zewnętrznych przeprowadzanych w KOWR, w tym także przez NIK, nie zgłaszała zastrzeżeń do samego modelu nadzoru nad spółkami”. Przedstawione uzasadnienie pozostaje bez wpływu na nieprawidłowość. Zgodnie z wyjaśnieniami byłego Dyrektora Generalnego KOWR, Waldemara Humięckiego, wprowadzenie takich regulacji było potrzebne, natomiast trwało długo „(...) głównie ze względu na opór komórek organizacyjnych KOWR, zajmujących się nadzorem na spółami strategicznymi i innymi spółkami prawa handlowego nabywanymi przez KOWR”.

Ponadto Dyrektor Generalny KOWR wyjaśnił, że: „W roku 2024 zostanie przyjęta strategia KOWR na kolejne lata i merytoryczny Departament Nadzoru nad Spółkami planuje uwzględnić w swoim wkładzie także cele strategiczne dla spółek pozyskanych w trybie art. 17 ustawy o KOWR i art. 32a ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.”

W opinii Najwyższej Izby Kontroli, tak późne podjęcie przez KOWR inicjatywy w zakresie wprowadzenia regulacji porządkującej oraz szczegółowo określającej zasady nadzoru nad wszystkimi spółkami, w których KOWR posiadał większościowe udziały, było działaniem nierzetelnym. Jednocześnie, sytuacja nadzorowanych przez KOWR w latach 2020-2024 spółek, w tym postawienie w stan likwidacji dwóch z nich (KSOW Polowoc sp. z o.o. oraz RSSI sp. z o.o.), wskazują na fakt, iż istniała konieczność podjęcia działań w zakresie opracowania szczegółowej strategii oraz zasad nadzoru dla tego typu spółek, w szczególności pozyskanych w trybie art. 17 ustawy o KOWR i art. 32a gnrsp.

(akta kontroli str. 1020-1028, 2266-2274, 2283-2296, 4595-4602, 5270-5295, 5924-5972, 6066-6067, 6099-6114, 6974-6977, 7302-7314)

Opis stanu
faktycznego

Działalność podstawowa poszczególnych spółek była analizowana przez KOWR na etapie ich tworzenia lub nabywania w nich udziałów, co przekładało się na zapisy dotyczące przedmiotu działalności w aktach założycielskich tych spółek lub ich statutach. Ponadto, w celu określenia podstawowych parametrów funkcjonowania spółki, jak również jej umiejscowienia w otoczeniu gospodarczym i ekonomicznym dla poszczególnych spółek opracowywano następujące dokumenty o charakterze strategiczno-inwestycyjnym:

- biznesplany, w których dla spółki określano m.in.: charakterystykę spółki, założenia planistyczne w zakresie prowadzonej działalności, planowaną restrukturyzację majątkową, planowane inwestycje na dany okres, zewnętrzne źródła finansowania oraz poziom zobowiązań;

⁴⁹ Zarządzeniem nr 02/2024/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 31 stycznia 2024 r.

- testy prywatnego inwestora, określające, czy wsparcie finansowe podmiotu ze środków publicznych jest dokonywane na warunkach, które byłyby akceptowalne przez inwestora lub wierzyciela prywatnego, działającego w normalnych warunkach gospodarki rynkowej;
- wieloletni program inwestycyjny, określający listę zadań inwestycyjnych założonych i zatwierdzonych przez zarząd spółki w okresie pięciu lat.

Zarówno biznesplany jak i wieloletnie programy inwestycyjne opracowywane były w oparciu o akceptowane co roku przez Dyrektora Generalnego KOWR „wytczne dla spółek KOWR do sporządzania dokumentów planistycznych – wieloletnich programów inwestycyjnych na lata (...) i biznesplanów na rok (...)”⁵⁰. Zgodnie z założeniami, przyjęcie wymienionych dokumentów w spółce było dokonywane w formie uchwały zarządu spółki, natomiast ich zatwierdzenie następowało w formie uchwały zgromadzenia wspólników. Ponadto, w uchwałach zgromadzenia wspólników lub walnego zgromadzenia akcjonariuszy w sprawie kształtowania wynagrodzeń członka organu zarządzającego, formułowane były cele zarządcze, stawiane do realizacji poszczególnym członkom organu zarządzającego. Ocena realizacji wyznaczonych spółce celów dokonywana była przynajmniej raz w roku, podczas podejmowania przez zgromadzenie wspólników lub walne zgromadzenie akcjonariuszy uchwał w sprawie przyjęcia sprawozdań finansowych spółki, sprawozdań zarządu z działalności spółki oraz podczas udzielenia absolutorium poszczególnym członkom zarządu.

(akta kontroli str. 207-594, 1020-2160, 4699-4829, 5957-5972)

Spółki, w których KOWR posiadał w kontrolowanym okresie większość udziałów, były powoływane lub nabywane (udziały/akcje) w dwóch celach:

- realizacji zadań związanych z kształtowaniem przez państwo określonej w ukur polityki rolnej, których głównym celem nie jest odnoszenie korzyści ekonomicznych, lecz podejmowanie w imieniu Skarbu Państwa interwencji mających na celu przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych (Widawa sp. z o.o., Vitra Trade sp. z o.o., Wesola sp. z o.o., Polgrunt sp. z o.o., KZD Nowy Dwór sp. z o.o.);
- realizacji zadań zmierzających do osiągnięcia określonego celu oraz korzyści (JAFP S.A., RSSI sp. z o.o., TIBE sp. z o.o., KSOW Polowoc sp. z o.o., KOWR Ventures).

Celami spółek, które miały w swoich założeniach przynieść określone korzyści, zgodnie z ich aktami założycielskimi oraz z opracowanymi na ich potrzeby dokumentami o charakterze strategicznym, było:

- JAFP S.A., zrealizowanie inwestycji w postaci budowy rynku hurtu rolno-spożywczego;
- RSSI sp. z o.o., wykonywanie zadań w zakresie wspierania i rozwoju sektora rolno-spożywczego, jak również innej działalności z branży rolnej, m.in. poprzez: 1) nabywanie przedsiębiorstw lub ich zorganizowanych części lub mienia podmiotów działających w obszarze rynków rolno-spożywczych, a także nabywanie udziałów i akcji w spółkach prawa handlowego oraz innej działalności prowadzącej i niezbędnej do zrealizowania tego celu, w tym podmiotów wymagających restrukturyzacji, zmierzające do uzyskania korzyści w postaci dywidend i wzrostu wartości zakupionych aktywów, 2) dokonywanie zakupów inwestycyjnych w oparciu o kapitał własny i wypracowane w przyszłości własne środki finansowe oraz budowanie na tej bazie Grupy Kapitałowej, 3) bycie podmiotem dominującym w Grupie Kapitałowej, w której spółki portfelowe

⁵⁰ Wieloletnie programy inwestycyjne przygotowywane były na okres pięciu lat, zaś biznesplany na poszczególne lata.

stanowiąc będą udziały nabytych spółek lub aktywa wnoszone po ich zakupie do funkcjonujących już w Grupie spółek portfelowych, 4) skuteczną restrukturyzację podmiotów zależnych, prowadzącą do wzrostu wartości nabytych aktywów finansowych i rzeczowych;

- TIBE sp. z o.o., zrealizowanie inwestycji w postaci budowy terminala intermodalnego;
- KSOW Polowoc sp. z o.o., zagospodarowanie towaru przejętego na własność przez KOWR w ramach czynności windykacyjnych, w tym administrowania, przetworzenia, sprzedaży bądź innych czynności wymaganych dla celowego i racjonalnego zagospodarowania towaru, oraz innej działalności prowadzącej i niezbędnej dla zrealizowania celu;
- KOWR Ventures, zbieranie aktywów od wielu inwestorów w celu ich lokowania w interesie tych inwestorów zgodnie z określoną polityką inwestycyjną (w rozumieniu art. 8a ust. 3 uofi).

Do dnia zakończenia kontroli cele spółek JAFP S.A., RSSI sp. z o.o., TIBE sp. z o.o. i KSOW Polowoc sp. z o.o. nie zostały osiągnięte.

(akta kontroli str. 1022-2160, 2251-2259, 2283-2296, 2508-2512, 2776-2807, 2811-2829, 3396-3430, 3545-3557, 3779-3794, 4419-4437, 4595-4602, 6099-6114, 6974-6977)

10. Dyrektor Generalny KOWR powierzył Dyrektorowi DNS realizację zarządzenia nr 195/2028/W w sprawie wprowadzenia *Regulaminu kontroli*. Dokument ten w zasadach ogólnych przywołuje art. 212 ksh, na podstawie którego KOWR jako wspólnik wykonujący prawa z udziałów i akcji, ma prawo kontroli w spółkach KOWR, o ile zapisy umowy spółki bądź aktu założycielskiego spółki nie stanowią inaczej. Zgodnie z §6 ust. 1 *Regulaminu kontroli*, DNS ustala roczny plan kontroli, który zatwierdza Zastępca Dyrektora Generalnego KOWR nadzorujący DNS. W okresie objętym kontrolą pracownicy DNS, na podstawie ww. zarządzenia, przeprowadzili dwie kontrole planowe w spółkach: Widawa sp. z o.o. (w dniach 25-27 lipca 2022 r.) i Wesola sp. z o.o. (w dniach 24-25 listopada 2022 r.). *Plan kontroli planowych Departamentu Nadzoru nad Spółkami na rok 2023* zakładał przeprowadzenie kontroli TIBE sp. z o.o.

(akta kontroli str. 3807-3814, 3868-3936)

Stwierdzone
nieprawidłowości

1. KOWR nie przeprowadził zaplanowanej na 2023 r. kontroli spółki TIBE sp. z o.o., a ponadto nie dokonano aktualizacji *Planu kontroli planowych Departamentu Nadzoru nad Spółkami na 2023 r.* w odniesieniu do zakresu kontroli w TIBE sp. z o.o., która umożliwiłaby przeprowadzenie tej kontroli w 2023 r., jak również nie dokonano aktualizacji ww. *Planu* w związku z odstępniem od kontroli TIBE sp. z o.o., co było niezgodne z §6 ust. 2 *Regulaminu kontroli*. Dyrektor Generalny KOWR wyjaśnił, że kontrola ta nie została zrealizowana „(...) ponieważ zaplanowany zakres kontroli był niemożliwy do zrealizowania ze względu na przedmiot działalności i specyfikę spółki TIBE sp. z o.o. W planie przewidziano m.in. kontrolę stanu budynków i budowli spółki (spółka nie jest właścicielem żadnej nieruchomości) oraz produkcji roślinnej (spółka nie prowadzi produkcji rolniczej). Sytuacja spółki była na bieżąco monitorowana, (...)”

Pełniący obowiązki Dyrektora DNS wyjaśnił m.in., że „Spółka do końca 2023 r. prowadziła prace obejmujące przedwstępną fazę procesu inwestycyjnego. W tym okresie Spółka nie uzyskiwała przychodów z działalności operacyjnej, ponosząc koszty płac oraz koszty związane z opracowaniem wariantowego rachunku efektywności planowanej inwestycji. Majątek Spółki to stan środków pieniężnych na rachunku bankowym, koszty to koszty płac oraz wykonana dokumentacja objęta stosownymi umowami. W związku z powyższym dla

zapewnienia stałego nadzoru nad spółką Terminal Intermodalny Bydgoszcz Emilianowo sp. z o.o. nie było konieczne przeprowadzenie kontroli w siedzibie spółki - spółka przekazywała raporty i sprawozdania finansowe, które pozwalały na bieżącą kontrolę działalności Spółki."

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela przedstawionej argumentacji. Jeżeli przeprowadzenie kontroli w siedzibie spółki TIBE sp. z o.o. nie było konieczne w 2023 r., *Plan kontroli planowych Departamentu Nadzoru nad Spółkami na 2023 r.* nie powinien uwzględniać kontroli w tej spółce. Jednocześnie, zaplanowanie kontroli w spółce TIBE sp. z o.o. w 2023 r. w zakresie niemożliwym do zrealizowania ze względu na przedmiot działalności i specyfikę spółki może wskazywać na nierzetelne przygotowanie założeń kontroli przy sporządzaniu ww. dokumentu. Powyższe potwierdza również odniesienie się w *Planie kontroli planowych Departamentu Nadzoru nad Spółkami na 2023 r.* oraz w *Planie (...)* na 2024 r. w przypadku kontroli dotyczącej TIBE sp. z o.o. – do spółki, w której zakupiono udziały lub akcje w ramach realizacji ukur, natomiast TIBE sp. z o.o. została utworzona na podstawie art. 17 ust. 1 ustawy o KOWR. Pełniący obowiązki Dyrektora DNS wyjaśnił, że w dokumentach tych „(...) *wkradła się oczywista omyłka, w Planie powinno być odniesienie do spółki, która została utworzona na podstawie art. 17 ust. 1 ustawy o KOWR.*”

(akta kontroli str. 3807-3814, 3874-3877, 3922-3983, 4415-4418)

2. Pełniący obowiązki Dyrektora DNS po kontroli planowej przeprowadzonej w 2022 r. w spółce Widawa sp. z o.o. nie skierował do Prezesa Zarządu Widawa sp. z o.o. zaleceń pokontrolnych pomimo, że *Regulamin kontroli* nie zakładał odstępstw w tym zakresie i zgodnie z §21 ust. 1 tego *Regulaminu*, na podstawie ustaleń dokonanych w toku kontroli planowych i doraźnych w przypadku ujawnienia uchybień i nieprawidłowości Dyrektor DNS kieruje do Zarządu Spółki KOWR zalecenia pokontrolne. Pełniący obowiązki Dyrektora DNS wyjaśnił, że został sporządzony protokół z kontroli, który „(...) *zawierał zalecenia pokontrolne Zespołu kontrolującego powołanego przez Dyrektora Generalnego KOWR. Protokół wraz zaleceniami pokontrolnymi został podpisany również przez Prezesa Zarządu Spółki. Jeden egzemplarz protokołu z kontroli wraz zaleceniami pokontrolnymi został przekazany Spółce do wiadomości i do realizacji zaleceń pokontrolnych.*”

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela przedstawionej argumentacji. Sporządzenie i popisanie przez kontrolowanego protokołu z kontroli, zgodnie z §17 i §18 *Regulaminu kontroli*, nie zwalnia z obowiązku przekazania kontrolowanej spółce zaleceń pokontrolnych na podstawie §21 ust. 1 tego *Regulaminu*. Protokół, zgodnie z §17 ust. 4 pkt 7 *Regulaminu kontroli*, zawiera wnioski z przeprowadzonego postępowania kontrolnego, a nie jak wyjaśnił p.o. Dyrektora DNS zalecenia pokontrolne. Zalecenia pokontrolne na podstawie §21 ust. 1 *Regulaminu kontroli* kierowane są przez Dyrektora Departamentu Nadzoru nad Spółkami do Zarządu spółki, natomiast protokół z kontroli, który zawiera wnioski, podpisują kontrolujący i kontrolowany.

(akta kontroli str. 3872-3873, 3878, 3922-3933, 4415-4418)

Opis stanu
faktycznego

Regulamin kontroli, wprowadzony zarządzeniem Dyrektora Generalnego KOWR nr 195/2018/W, od wejścia w życie, tj. od dnia 4 grudnia 2018 r., nie był aktualizowany. *Regulamin kontroli* obejmuje wyłącznie kontrole przeprowadzane w ramach sprawowania nadzoru bezpośredniego w tzw. spółkach strategicznych KOWR oraz w spółkach, w których KOWR nabył udziały i akcje na podstawie art. 3a ust. 1 ukur i nie dotyczy kontroli w spółkach, w których udziały i akcje KOWR nabywa lub obejmuje w ramach realizacji innych przepisów prawa (tj. art. 4 ust. 6 ukur, art. 4b ust. 2 ukur, art.

32a ust. 1 gnrsp, art. 17 ust. 1 ustawy o KOWR). Ponadto, *Regulamin kontroli* odwołuje się do prowadzenia rejestru kontroli przez Wydział Wsparcia i Promocji Hodowli, który nie funkcjonuje w aktualnej strukturze organizacyjnej DNS⁵¹. Pełniący obowiązki Dyrektora DNS wyjaśnił, że Departament nie wnioskował o zmianę zarządzenia nr 195/2018/W, ponieważ spółki z większościowym udziałem KOWR, których akcje lub udziały zostały objęte na podstawie art. 17 ust. 1 ustawy o KOWR, posiadały swoje organy kontroli w postaci rady nadzorczej, w skład której wchodziły osoby reprezentujące KOWR. Pełniący obowiązki Dyrektora DNS wskazał ponadto, że do kompetencji rady nadzorczej należy stały nadzór nad działalnością spółki we wszystkich dziedzinach jej działalności, a wyjątkiem w tym zakresie jest TIBE sp. z o.o. Jednocześnie, p.o. Dyrektora DNS wyjaśnił, że podstawą procedury przyjętej w *Regulaminie kontroli* jest art. 212 ksh, przyznający prawo kontroli każdemu wspólnikowi spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Prawo to może zostać wyłączone w umowie spółki, tak jak miało to miejsce w przypadku RSSI sp. z o.o. Pełniący obowiązki Dyrektora DNS wskazał, że art. 212 ksh „(...) jest samodzielną podstawą kontroli wspólnika, która pozwala na przeprowadzanie kontroli niezależnie od przyjętych przez wspólnika aktów wewnętrznych. Tym samym przeprowadzenie kontroli w spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością mogło nastąpić na podstawie tego przepisu pomimo braku uwzględnienia innych podstaw nabycia i objęcia udziałów w treści Regulaminu kontroli obowiązującego w KOWR.”

(akta kontroli str. 3922-3933, 4415-4418, 5789-5794, 5974-5988)

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje możliwości przeprowadzenia przez przedstawicieli KOWR jako Wspólnika, kontroli w spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością w związku z art. 212 ksh niezależnie od przyjętych aktów wewnętrznych, w tym *Regulaminu kontroli*. Najwyższa Izba Kontroli zwraca natomiast uwagę na fakt niespójnego podejścia do przeprowadzania kontroli, tj. występowania sytuacji, w której jedynie w przypadku części spółek z ograniczoną odpowiedzialnością kwestie dotyczące tych kontroli, w tym m.in. planowanie i przeprowadzanie czynności kontrolnych oraz postępowanie pokontrolne, określa *Regulamin kontroli*, a w pozostałych brak jest takich regulacji. Najwyższa Izba Kontroli jednocześnie zauważa, że w przypadku spółki RSSI sp. z o.o., w której wyłączone zostało prawo indywidualnej kontroli wspólnika, rada nadzorcza została ustanowiona dopiero po upływie ponad roku od utworzenia spółki. Nieprawidłowość w tym zakresie została opisana w dalszej części wystąpienia pokontrolnego. Były Dyrektor Generalny KOWR, Waldemar Humięcki zeznał „*Nie pamiętam szczegółowych okoliczności dotyczących wyłączenia indywidualnej kontroli wspólnika w akcie założycielskim RSSI, natomiast założenia nadzoru właścicielskiego nad RSSI wynikały z ogólnie przyjętej polityki właścicielskiej KOWR w odniesieniu do spółek innych niż strategiczne, hodowlane. Wyłączenie indywidualnej kontroli wspólnika łączyło się z powołaniem w akcie założycielskim Rady Nadzorczej jako organu nadzorującego działalność zarządu spółki.*”

Pracownicy Biura Kontroli Wewnętrznej w KOWR (dalej BKW) przeprowadzili w 2020 r. w sześciu Oddziałach Terenowych KOWR (w Krakowie, Opolu, Szczecinie, Koszalinie, Częstochowie i Poznaniu) kontrolę w zakresie realizacji prawa pierwokupu oraz prawa nabycia, przysługującego KOWR na podstawie ukur. Zalecenia wydane w wyniku kontroli dotyczyły przede wszystkim wyeliminowania stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości w realizacji wytycznych dotyczących odpowiednio nabywania nieruchomości rolnych oraz udziałów i akcji w spółce prawa handlowego oraz stosowania postanowień obowiązującej w KOWR Instrukcji Kancelaryjnej w

⁵¹ Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym KOWR wprowadzonym zarządzeniem nr 98/2023/W Dyrektora Generalnego z dnia 2 listopada 2023 r., rejestr kontroli przeprowadzanych przez DNS prowadzi Wydział Nadzoru Bezpośredniego.

stosunku do wszystkich wytwarzanych dokumentów. Dyrektorzy OT KOWR poinformowali o podjętych działaniach naprawczych. W 2021 r. w OT KOWR w Krakowie przeprowadzona została kontrola planowa, która wykazała realizację przez Dyrektora OT KOWR zaleceń pokontrolnych wydanych w wyniku kontroli przeprowadzonej w 2020 r. W wyniku kontroli sformułowano zalecenie dotyczące rozpatrywania spraw przez pracowników posiadających stosowne zapisy w zakresach obowiązków. Realizacja tego zalecenia została potwierdzona w 2021 r. w toku kontroli planowej. Ponadto, w 2022 r. pracownicy BKW przeprowadzili kontrolę doraźną obejmującą ustalenie przebiegu procesu nabycia spółki Vitra Trade sp. z o.o. w likwidacji, w wyniku której nie wydano zaleceń.

Biuro Audytu Wewnętrznego w KOWR przeprowadziło w 2023 r. na zlecenie Dyrektora Generalnego KOWR czynności doradcze dotyczące sprawowania przez KOWR nadzoru nad spółkami i wykonywania praw z udziałów i akcji w kontekście oceny adekwatności dokumentacji wewnętrznej KOWR (regulującej ww. obszar) i na potrzeby jej ewentualnego uzupełnienia o dodatkowe strategie/polityki/instrukcje (w tym opisujące przeprowadzanie i udział pełnomocników KOWR w zwyczajnych zgromadzeniach wspólników oraz zwyczajnych walnych zgromadzeniach spółek). Notatka z czynności audytowych – czynności doradczych została przekazana Dyrektorowi Generalnemu KOWR oraz p.o. Dyrektorowi DNS w dniu 4 września 2023 r. W ramach przeprowadzonych czynności stwierdzono m.in., że wskazane jest opracowanie i wdrożenie do stosowania regulacji wewnętrznych KOWR dotyczących działań w obszarze nadzoru nad spółkami. W dniu 28 grudnia 2023 r. Dyrektor Generalny KOWR wydał zarządzenie nr 110/2023/W dotyczące wprowadzenia Zasad nadzoru właścicielskiego nad wszystkimi spółkami kapitałowymi nadzorowanymi przez KOWR, które weszło w życie z dniem podpisania, a z mocą obowiązującą – ostatecznie od dnia 1 lipca 2024 r.

(akta kontroli str. 2273-2274, 3807-3867, 3964-4107, 5270-5295, 6066-6067)

Obowiązek powołania organu nadzorczego, w okresie objętym kontrolą, powstał w przypadku czterech spółek, w których KOWR w tym czasie posiadał większość udziałów lub akcji, tj.: JAFP S.A., RSSI sp. z o.o., KOWR Ventures oraz TDM ARRTRANS S.A.

(akta kontroli str. 1176-1210, 1304-1315, 2078-2091, 3396-3431)

W JAFP S.A. obowiązek ustanowienia w spółce Rady Nadzorczej wynikał z mocy prawa (jako spółki akcyjnej) i został potwierdzony poprzez zamieszczenie stosownych postanowień w Statucie Spółki, zgodnie z którym, Rada Nadzorcza sprawuje stały nadzór nad działalnością spółki we wszystkich dziedzinach jej działalności. Od momentu powołania w dniu 16 listopada 2020 r., do dnia 31 marca 2024 r. Rada Nadzorcza JAFP S.A. odbyła łącznie 13 posiedzeń i podjęła w sumie 76 uchwał, realizując statutowy wymóg spotykania się przynajmniej raz na trzy miesiące. Również prawidłowo realizowane były obowiązki sprawozdawcze Rady Nadzorczej wynikające z punktu II.3.2 Zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa, opracowanymi przez KPRM. Rada Nadzorcza JAFP S.A. prawidłowo wykonywała swoje zadania wynikające z postanowień Statutu Spółki, w szczególności poprzez: ocenę sprawozdań finansowych spółki oraz ocenę sprawozdań Zarządu z działalności spółki za poszczególne lata, udzielanie Walnemu Zgromadzeniu Akcjonariuszy rekomendacji co do udzielenia członkowi Zarządu Spółki absolutorium z wykonywania przez niego obowiązków, opiniowanie planów rzeczowo-finansowych oraz strategii spółki na poszczególne lata, wybór firmy audytorskiej do badania sprawozdania finansowego spółki, formułowanie celów zarządczych dla poszczególnych członków Zarządu na poszczególne lata, jak również wyrażanie opinii w sprawie wniosków Zarządu o zawieranie niektórych umów.

W okresie objętym kontrolą Rada Nadzorcza JAFP S.A. interweniowała wobec działań podejmowanych przez Zarząd RFG S.A., będącego akcjonariuszem spółki, posiadającym (zgodnie z § 21 pkt. 1 Statutu Spółki) prawo do wyboru dwóch spośród trzech członków Zarządu. W okresie od grudnia 2022 r. do stycznia 2023 r. podjęto działania zmierzające do uzupełnienia przez RFG S.A. składu Zarządu JAFP S.A., gdyż w okresie od 27 listopada 2022 r. do 16 stycznia 2023 r. Zarząd spółki funkcjonował w niepełnym, dwuosobowym składzie, zaś od 30 listopada do 11 grudnia 2022 r. w spółce działał jednoosobowy Zarząd, składający się wyłącznie z członka Zarządu wskazanego przez KOWR.

(akta kontroli str. 1167-1168, 1176-1210, 2344-2399)

W RSSI sp. z o.o. obowiązek ustanowienia w spółce Rady Nadzorczej wynikał z postanowień zawartych w Akcie Założycielskim. Pomimo tego, została ona powołana przez jedynego Wspólnika spółki, tj. KOWR, dopiero w dniu 27 października 2023 r., ponad rok po powołaniu spółki. Nieprawidłowość w tym zakresie została opisana w dalszej części wystąpienia pokontrolnego. Do dnia 30 marca 2024 r. Rada Nadzorcza RSSI sp. z o.o. odbyła osiem protokołowanych posiedzeń w siedzibie Spółki (trzy w 2023 roku oraz pięć w 2024 r.) oraz dwukrotnie podejmowała uchwały w trybie obiegowym. W posiedzeniach Rady Nadzorczej Spółki uczestniczyli wszyscy członkowie Rady Nadzorczej. Zgodnie z przedłożonym do KOWR sprawozdaniem ze swojej działalności, Rada Nadzorcza realizowała określone w statucie spółki zadania m. in. poprzez: opiniowanie i rekomendowanie jednemu Wspólnikowi biznesplanu spółki (wraz z jego aktualizacją), omawianie bieżącej działalności i kierunków rozwoju Spółki (w tym: operacyjnej, inwestycyjnej), omawianie bieżącej kondycji finansowej oraz wyników działalności, opiniowanie spraw związanych m. in. z wyborem firmy audytorskiej do przeprowadzenia badania sprawozdania finansowego spółki za 2023 i 2024 r., monitorowanie stanu majątku spółki i jej sytuacji płynnościowej, przeprowadzenie postępowania kwalifikacyjnego na stanowisko wiceprezesa Zarządu jak również przedłożenie rekomendacji w tej sprawie Zgromadzeniu Wspólników spółki oraz zawarcie umowy o świadczenie usług zarządzania, analizowanie stanu realizacji przez spółkę zawartych umów, udzielenie rekomendacji w zakresie opracowania i przyjęcia szczegółowego regulaminu organizacyjnego spółki z uwzględnieniem struktury organizacyjnej, udzielenie rekomendacji Zarządowi w zakresie zwołania Walnego Zgromadzenia w sprawie dokonania zmian w umowie spółki w zakresie m. in. zgód korporacyjnych na zawieranie umów, udzielenie rekomendacji Zarządowi w zakresie opracowania procedur zakupowych spółki i przedstawienie tych procedur do akceptacji Rady Nadzorczej, oraz zabezpieczenie interesu Spółki na skutek umów zawartych przed powołaniem Rady Nadzorczej.

W wyniku prowadzonej działalności, Rada Nadzorcza RSSI sp. z o.o. zwróciła uwagę na brak zgody zarówno Rady Nadzorczej, jak i Wspólnika na zawieranie umów (w okresie od 14 października do 31 grudnia 2023 r.) bez jakichkolwiek wewnętrznych procedur wyboru kontrahentów (i w większości na wzorach kontrahentów), a także bez należytego zabezpieczenia interesów majątkowych spółki. W konsekwencji, w przekazanym do Zgromadzenia Wspólników sprawozdaniu Rada Nadzorcza oceniła kondycję spółki jako złą, zagrażającą płynności finansowej i z wieloma problemami wynikającymi ze złych decyzji biznesowych Zarządu (zawarciem niekorzystnych umów). Właściciel był informowany o powyższym w dwóch notatkach służbowych członków Rady Nadzorczej skierowanych do KOWR z lutego 2024 r. W ocenie Rady Nadzorczej w RSSI sp. z o.o. zostały zawarte umowy, których wynikiem jest wykazana w sprawozdaniu finansowym za 2023 r. księgowa strata, w wysokości [...] tys. zł. Zdaniem Rady Nadzorczej interes spółki nie został odpowiednio zabezpieczony przez byłą Zarząd, na co Rada Nadzorcza nie miała wpływu z powodu braku powołania organu nadzorczego w czasie zawierania tych umów. Rada

Nadzorcza wyraziła również opinię, iż do nieprawidłowości powodujących negatywne skutki dla Spółki mogło dojść w innych zawartych przez Zarząd umowach, tj. umowie na zakup i sprzedaż pszenicy konsumpcyjnej oraz umowie operatorskiej. W konsekwencji powyższych działań, w dniu 21 lutego 2024 r. członkowie Rady Nadzorczej, złożyli do Prokuratury Okręgowej w Warszawie zawiadomienia o możliwości podejrzenia popełnienia przestępstwa przez były Zarząd RSSI sp. z o.o., tj., możliwości dopuszczenia się przestępstwa działania na szkodę spółki poprzez zawarcie niekorzystnych umów skutkujących wyrządzeniem szkody majątkowej spółce - art. 296 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny⁵² (dalej kk).

W odniesieniu do podjętych przez Radę Nadzorczą działań i rekomendacji, Dyrektor Generalny KOWR, wyjaśnił, że uzyskana informacja o możliwych nieprawidłowościach odnośnie do funkcjonowania Zarządu RSSI sp. z o.o. była znana KOWR już w styczniu 2024 r. i została poddana analizie, co skutkowało złożeniem przez kierownictwo KOWR w dniu 5 lutego 2024 r. zawiadomienia do prokuratury o podejrzeniu popełnienia przez Zarząd RSSI sp. z o.o. przestępstwa stypizowanego w art. 296 kk. W ocenie Dyrektora Generalnego KOWR, w świetle podjętych przez KOWR działań, odnoszenie się do zaleceń Rady Nadzorczej było już bezprzedmiotowe. W dniu 21 marca 2024 r. podjęta została decyzja o postawieniu RSSI sp. z o.o. w stan likwidacji. Dyrektor Generalny KOWR wyjaśnił m.in., że *„Zagadnieniami będącymi podstawą do postawienia RSSI w stan likwidacji były pisemne informacje zarządu Spółki (oraz jej prawnika), potwierdzone pisemną informacją członków Rady Nadzorczej. W sytuacji wielkości i różnorodności informacji na temat skali niekorzystnych zdarzeń w działalności RSSI, w tym skali straty za 2023 rok i potencjalnej dalszej straty, nie było konieczności podejmowania przez Dyrektora Generalnego KOWR dalszych działań weryfikujących powyższy stan przed podjęciem natychmiastowych decyzji w celu zabezpieczenia bieżącej działalności Spółki, powstrzymania niekorzystnych zjawisk w jej działalności oraz skoncentrowanie się na windykacji należności. W interesie Spółki zasadne było podjęcie decyzji o jej likwidacji.”*

(akta kontroli str. 1304-1315, 2400-2497, 4668-4922, 6099-6114)

W spółce KOWR Ventures nie została ustanowiona Rada Nadzorcza, pomimo takiego wymogu określonego w statucie spółki. Nieprawidłowość w tym zakresie została opisana w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 3396-3431, 5795-5808)

W TDM ARRTRANS S.A. obowiązek ustanowienia Rady Nadzorczej wynikał z postanowień zawartych w Statucie Spółki, jednakże w okresie objętym kontrolą Rada Nadzorcza nie zbierała się ani nie funkcjonowała. Pełniący obowiązki Dyrektora DNS wyjaśnił, że sytuacja ta miała miejsce, ponieważ w momencie kiedy KOWR nabył spółkę, był już zgłoszony do sądu wniosek o ogłoszenie upadłości spółki. W konsekwencji, za niecelowe uznano wydatkowanie na ten cel środków przed wydaniem przez sąd orzeczenia w przedmiocie upadłości, zwłaszcza w sytuacji, gdy w postępowaniu został ustanowiony tymczasowy nadzorca sądowy, a spółka nie prowadziła działalności.

(akta kontroli str. 2078-2091, 3503-3507)

Dla spółki TIBE sp. z o.o. obowiązek powołania Rady Nadzorczej został określony w WUI zawartej pomiędzy PKP S.A., BPPT sp. z o.o. oraz KOWR⁵³. Zgodnie z postanowieniami umowy, po pierwszym dokapitalizowaniu spółki miała zostać powołana Rada Nadzorcza. Do chwili zakończenia kontroli dokapitalizowanie spółki

⁵² Dz. U. z 2024 r. poz. 17, ze zm.

⁵³ Podpisany w dniu 10 czerwca 2020 r. Akt Założycielski TIBE sp. z o.o. nie przewidywał ustanowienia Rady Nadzorczej.

nie nastąpiło, w związku z czym Rada Nadzorcza w TIBE sp. z o.o. nie została powołana.

(akta kontroli str. 1024-1028, 1030-1043, 1098-1105)

Dla żadnej z pozostałych kontrolowanych spółek KOWR, nie wystąpiły przesłanki powołania organu nadzoru na podstawie postanowień zawartych w ich aktach założycielskich ani z mocy powszechnie obowiązującego prawa. Dyrektor Generalny KOWR wyjaśnił, że ponieważ umowy spółek w momencie nabywania udziałów nie przewidywały funkcjonowania organu nadzorczego w postaci Rady Nadzorczej, KOWR nie widział konieczności zmiany tych zapisów w świetle art. 213 §2 ksh. Brak ustanowienia organu nadzorczego, wynikał również „z małego zakresu działalności podmiotów oraz małego kapitału własnego”. Ponadto, Dyrektor Generalny KOWR wyjaśnił, że „w przypadku braku organu nadzorczego w spółce, Wspólnik sprawował nadzór zgodnie z art. 212 ksh.”

Wykonywanie przez KOWR nadzoru w spółkach w których, w badanym okresie nie ustanowiono Rady Nadzorczej, sprowadzało się do podejmowania przez Wspólnika działań polegających m. in. na analizie: miesięcznych raportów finansowych, kwartalnych sprawozdań F-01, kwartalnej informacji o spółce. Ponadto, w spółkach prowadzono kontrole obejmujące przegląd ksiąg i dokumentów spółki oraz rozmowy z pracownikami. Nadzór prowadzono także poprzez bieżący, roboczy kontakt telefoniczny lub e-mailowy z zarządem spółki lub jej głównym księgowym. Dodatkowo, w okresie od grudnia 2022 r. do sierpnia 2023 r. zarządy spółek zostały zobowiązane do comiesięcznego przesyłania do KOWR raportów o swojej sytuacji ekonomiczno-finansowej. W 2022 r., w spółkach Widawa sp. z o.o. oraz Wesoła sp. z o.o. w ramach przysługujących uprawnień Wspólnika, KOWR przeprowadził kontrole m.in. następujących obszarów działalności spółki: przestrzeganie ładu korporacyjnego w zakresie postanowień aktu założycielskiego, zawieranie umów na usługi rolnicze oraz analiza sytuacji finansowej Spółki (w tym realizacja zadań inwestycyjnych zaplanowanych w biznesplanie i wieloletnim programie inwestycyjnym, w zakresie finansowym).

(akta kontroli str. 2275-2282, 2501-2512)

W okresie objętym kontrolą do KOWR nie wpłynęły skargi oraz wnioski dotyczące działalności spółek z większościowym udziałem KOWR, wpłynęła natomiast jedna skarga w sprawie realizacji prawa pierwokupu i nabycia udziałów i akcji w spółkach kapitałowych. Skarga odnosiła się do deklaracji PIT-8C przesłanej przez OT KOWR, dotyczącej dochodu uzyskanego przez osobę fizyczną z tytułu odpłatnego zbycia papierów wartościowych. Skarga została rozpatrzona przez KOWR w ramach swojej właściwości. Postępowanie KOWR z badaną skargą było zgodne z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków⁵⁴.

(akta kontroli str. 21-57)

11. W KOWR nie określono wewnętrznych zasad powoływania i odwoływania członków organów nadzorczych spółek z większościowym udziałem KOWR. Dyrektor Generalny KOWR wyjaśnił, że „Powoływanie i odwoływanie członków organów nadzorczych jest osobistym uprawnieniem wspólnika w spółkach, w których KOWR takie uprawnienia posiada, odbywa się na zasadach określonych w art. 19a ust. 1 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym”. Kwalifikacje i doświadczenie kandydatów do rad nadzorczych były weryfikowane przez Radę do spraw spółek z udziałem Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych (dalej Rada ds. spółek), o której mowa w art. 24 pkt 1 uzmp, a przed przesłaniem wniosku do Rady również

⁵⁴ Dz. U. nr 5, poz. 46.

przez pracowników DNS⁵⁵. Przy czym, tylko w czterech spółkach z większościowym udziałem KOWR została ustanowiona w akcie założycielskim/statucie spółki rada nadzorcza, tj. w spółce: TDM ARRTRANS S.A., RSSI sp. z o.o., KOWR Ventures oraz w JAFP S.A.⁵⁶ Zgodnie ze statutem spółki JAFP S.A., KOWR był uprawniony do powołania i odwołania trzech członków Rady Nadzorczej na pięcioletnią kadencję. Skład Rady Nadzorczej spółki JAFP S.A. ze strony KOWR był jednorazowo zmieniany. W dniu 24 czerwca 2024 r. KOWR powołał do składu Rady Nadzorczej trzy osoby które uzyskały pozytywną opinię Rady ds. spółek. W TDM ARRTRANS S.A. Rada Nadzorcza nie funkcjonowała, ponieważ spółka nie prowadziła działalności gospodarczej, a w momencie jej nabycia przez KOWR, był już zgłoszony do sądu wniosek o ogłoszenie upadłości spółki. Rada Nadzorcza nie została powołana w spółce KOWR Ventures, pomimo takiego wymogu określonego w statucie Spółki. W dniu 24 maja 2024 r. odbyło się NWZ spółki, w trakcie którego miała zostać podjęta uchwała w sprawie powołania członków Rady Nadzorczej, jednakże pełnomocnik akcjonariusza KOWR złożył wniosek o wykreślenie tego punktu z porządku obrad, co nastąpiło. Jako uzasadnienie do złożonego wniosku wskazano „przedłużający się proces wyboru kandydatów spełniających wszystkie wymagane prawem oraz umową o współpracy kryteria, tym kryterium niezależności”. Członkowie Rady Nadzorczej RSSI sp. z o.o. zostali powołani uchwałą Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników dopiero 27 października 2023 r., czyli przeszło rok od momentu powołania spółki. Dwóch członków Rady Nadzorczej RSSI sp. z o.o. złożyło rezygnację z dniem 11 grudnia 2023 r. i 1 stycznia 2024 r. czyli po półtora i po dwóch miesiącach od momentu powołania. Po rezygnacji członków Rady Nadzorczej, KOWR nie uzupełnił jej składu, wskazując, że: „zgodnie z § 20.1 Aktu założycielskiego Spółki Rada Nadzorcza składa się z 3 do 5 członków. W wyniku złożonych rezygnacji Rada Nadzorcza liczyła trzech członków, w związku z czym wskazane postanowienie było wypełnione a organ nadzorczy był zdolny do podejmowania uchwał”. Pozostali trzej z pięciu członków Rady Nadzorczej RSSI złożyli rezygnację z członkostwa z końcem czerwca 2024 r., wobec czego KOWR w dniu 7 czerwca 2024 r. złożył wniosek do Rady ds. spółek o zaopiniowanie kandydatów na członków Rady Nadzorczej RSSI. W piśmie z dnia 18 czerwca 2024 r. p.o. Dyrektora DNS wyjaśnił, że: „Po otrzymaniu opinii Rady dotyczącej zgłoszonych kandydatów KOWR niezwłocznie powoła nowych członków w skład rady nadzorczej RSSI przed upływem okresu wypowiedzenia obecnych członków”. Uchwałą Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników RSSI sp. z o.o. w likwidacji z dniem 29 czerwca 2024 r. uzupełniony został skład Rady Nadzorczej spółki.

(akta kontroli str. 3293-3431)

Stwierdzone
nieprawidłowości

1. Członkowie Rady Nadzorcza RSSI sp. z o.o. zostali powołani uchwałą Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników RSSI sp. z o.o., tj. KOWR dopiero ponad rok od ustanowienia spółki, tj. 27 października 2023 r. DNS nie posiadał wiedzy o przyczynach niewskazania przez Wspólnika kandydatów na członków organu nadzorczego przez tak długi okres. Z wyjaśnień pozyskanych od KOWR wynika, że DNS wielokrotnie w bieżących rozmowach z kierownictwem KOWR, podnosił konieczność powołania organu nadzorczego w spółce RSSI. Niepowołanie Rady Nadzorczej oraz brak ustanowiona innych form nadzoru nad spółką, mogło doprowadzić do niekorzystnego zarządzania spółką i nadużyć ze strony Zarządu. Były Dyrektor Generalny KOWR, Waldemar Humięcki, zeznał, że „Z mojej wiedzy wynika iż spółka długo pozostawała w organizacji, miał być

⁵⁵ Zgodnie z informacją zawartą we wniosku Wspólnika o wydanie opinii dotyczącej kandydatów na członków organu nadzorczego, skierowanym do Rady do spraw spółek z udziałem Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych.

⁵⁶ Radę nadzorczą powołuje się obligatoryjnie w spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością, w których kapitał zakładowy przewyższa kwotę 500,000 tys. zł, a wspólników jest więcej niż 25 (art. 213 § 2 ksh).

wniesiony aport do spółki w formie mienia zasobu WRSP po upadłych podmiotach (...). Działalność spółki uruchomiono w II połowie 2023 r. zatem w tym okresie pojawiła się konieczność jak najszybszego powołania Rady Nadzorczej, wtedy podjęto procedurę powołania Rady, którą osobiście zleciłem.” W związku z tym, że w Akcie Założycielskim została wyłączona indywidualna kontrola Wspólnika⁵⁷ w okresie od utworzenia spółki, tj. od dnia 14 października 2022 r., do powołania Rady Nadzorczej w dniu 27 października 2023 r., spółka pozostawała bez nadzoru.

(akta kontroli str. 3293-3431, 3673-3741, 6298-6301, 7302-7303)

2. W okresie od objęcia przez KOWR akcji KOWR Ventures (tj. od dnia 23 listopada 2023 r.) do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie została powołana Rada Nadzorcza spółki KOWR Ventures, pomimo wymogu w tym zakresie określonego w art. 11B statutu spółki. W dniu 24 maja 2024 r. odbyło się NWZ spółki, w trakcie którego miała zostać podjęta uchwała w sprawie powołania członków Rady Nadzorczej, jednakże pełnomocnik akcjonariusza KOWR złożył wniosek o wykreślenie tego punktu z porządku obrad, co nastąpiło. Jako uzasadnienie do złożonego wniosku wskazano „przedłużający się proces wyboru kandydatów spełniających wszystkie wymagane prawem oraz umową o współpracy kryteria, tym kryterium niezależności”. Dyrektor Generalny KOWR wyjaśnił, że „Spółka jest na początkowym etapie funkcjonowania. Kluczowe decyzje w ASI wymagają zgody wszystkich akcjonariuszy. Przedmiotowe zagadnienie jest rozpatrywane w rozmowach z drugim akcjonariuszem Spółki”. Najwyższa Izba Kontroli przyjmuje powyższe wyjaśnienia, natomiast zauważa, że niepowołanie Rady Nadzorczej ograniczało nadzór nad działalnością KOWR Ventures.

(akta kontroli str. 5795-5808, 5906, 6311a)

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą nabór na członków zarządów spółek z większościowym udziałem KOWR, prowadzony był w oparciu o uzmp, uregulowania wewnętrzne, tj. zarządzenie Dyrektora Generalnego KOWR nr 194/2018/Z, a w przypadku TIBE sp. z o.o. na podstawie zarządzenia Dyrektora Generalnego KOWR nr 98/2020/W i nr 178/2020/W oraz w oparciu o postanowienia statutów i umów spółek. Zarządzeniem Dyrektora Generalnego KOWR nr 32/2023/W z dnia 14 kwietnia 2023 r. ww. zarządzenia utraciły moc prawną i nie wprowadzono w ich miejsce nowych aktów regulujących kwestię powoływania zarządów spółek z większościowym udziałem KOWR. Jak wyjaśnił p.o. Dyrektora DNS „Ponieważ powołania i odwołania składów Zarządów spółek odbywają się w oparciu o zapisy ustawy uzmp, nie ma konieczności tworzenia w KOWR wewnętrznych regulacji w przedmiotowej sprawie.” Do statutów i aktów założycielskich wszystkich spółek z większościowym udziałem KOWR wprowadzono wymagania dla członków zarządu wynikające z przepisu art. 22 uzmp. Pełniący obowiązki Zastępcy Dyrektora DNS wskazał, że nie ma wiedzy co do tego czy było weryfikowane w KOWR spełnianie przez kandydatów na członków zarządu wymogów określonych w art. 22 uzmp. Ponadto Zastępcy Dyrektora DNS wyjaśnił, że „Obecnie DNS praktykuje, przy zmianie członków zarządu spółek, odbieranie oświadczeń, których treść wynika z art. 22 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym”. W 2021 r. przeprowadzono jedno postępowanie kwalifikacyjne na Prezesa Zarządu Widawa sp. z o.o., które zostało zakończone wyłonieniem kandydata. Postępowanie zostało przeprowadzone na podstawie zarządzenia nr 194/2018/Z. Obecnie tylko postanowienia Aktu Założycielskiego spółki RSSI sp. z o.o. przewidują przeprowadzenie postępowania kwalifikacyjnego przez Radę Nadzorczą celem wyłonienia kandydata na członka Zarządu. W pozostałych umowach spółek, członkowie zarządu są powoływani i odwoływani przez Zgromadzenie Wspólników,

⁵⁷ §16 ust. 5 Aktu Założycielskiego RSSI sp. z o.o.

bez konieczności powadzenia postępowania. W spółkach objętych kontrolą nie ustanowiono kadencyjności zarządu, z wyjątkiem JAFP S.A., gdzie członkowie Zarządu powoływani są na 5-letnią kadencję⁵⁸ oraz TIBE sp. z o.o. i RSSI sp. o.o., gdzie kadencja zarządu trwa trzy lata obrotowe. W spółce Wesola sp. z o.o., KSOW Polowoc sp. z o.o. oraz JAFP S.A.⁵⁹ miała miejsce jedna zmiana na stanowisku Prezesa lub Wiceprezesa Zarządu. W spółce Widawa sp. z o.o. dokonano dwukrotnej zmiany na stanowisku Prezesa Zarządu, a ostatnia miał miejsce w dniu 4 czerwca 2024 r. Z kolei w spółkach TIBE sp. z o.o. oraz Polgrunt sp. z o.o. nie dokonywano zmian na stanowisku Prezesa Zarządu. W spółkach TDM ARRTRANS S. A. w likwidacji w upadłości, Vitra Trade sp. z o.o. w likwidacji, RSSI sp. z o.o. w likwidacji oraz KSOW Polowoc sp. z o.o. w likwidacji ostatecznie w miejsce zarządu został ustanowiony likwidator. W przypadku KOWR Ventures zarządzanie było sprawowane przez komplementariusza⁶⁰. W spółce RSSI sp. z o.o. Zarząd został powołany Aktem Założycielskim w dniu 14 października 2022 r. Pełniący obowiązki Dyrektora DNS wyjaśnił, że wskazanie imiennie członków Zarządu spółki w Akcie Założycielskim⁶¹, było podyktowane tym, żeby spółka mogła rozpocząć działalność bez zbędnej zwłoki, posiadając pełną reprezentację. W spółce miała miejsce jedna zmiana na stanowisku Wiceprezesa. Po złożeniu rezygnacji przez Prezesa Zarządu w dniu 8 maja 2023 r. władze spółki, nie podjęły działań w celu obsadzenia stanowiska Prezesa Zarządu, w konsekwencji czego Spółka do dnia postawienia jej w stan likwidacji działała bez Prezesa. Spółka RSSI sp. z o.o., przez ponad 10 miesięcy⁶² zarządzana była jednoosobowo przez Wiceprezesa Zarządu. Pełniący obowiązki Dyrektora DNS wyjaśnił, że „Zgodnie z § 27.1 Aktu założycielskiego Spółki zarząd składa się z 1 do 3 członków. W wyniku złożonych rezygnacji Zarząd liczył jednego członka, w związku z czym wskazane postanowienie było wypełnione a organ po powołania Prokurenta był zdolny do pełnienia funkcji”.

Zdaniem NIK, jednoosobowe zarządzanie RSSI sp. z o.o. przez tak długi okres w pierwszym roku jej działalności przy braku powołania Rady Nadzorczej i wyłączeniu indywidualnej kontroli wspólnika nie wpływało korzystnie na jakość zarządzania Spółką, której zadaniem było utworzenie grupy kapitałowej składającej się z 10 podmiotów z sektora rolno-spożywczego, a także prowadzenie działalności handlowej w zakresie skupu i sprzedaży artykułów rolnych, w tym malin i pszenicy.

W okresie objętym kontrolą w spółkach z większościowym udziałem KOWR składy zarządów były stałe i nie dokonywano częstych zmian kadrowych na stanowisku Prezesa Zarządu. Odwoływania członków zarządu dokonywano na podstawie przepisów ksh oraz zapisów zawartych w umowach spółek i statutach. Decyzje dotyczące odwołania członka zarządu były podejmowane na podstawie uchwał Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników lub jak w przypadku JAFP S.A. na podstawie indywidualnej decyzji Wspólnika. W badanym okresie nie wystąpiły przypadki nieudzielenia absolutorium Prezesowi/Komplementariuszowi spółki z większościowym udziałem KOWR, z wyjątkiem Prezesa i Wiceprezesa RSSI sp. z o.o., gdzie uchwała w tym zakresie do zakończenia kontroli nie została podjęta z uwagi na zarządzenie przerwy w obradach ZZW.

(akta kontroli str. 3673-3680, 3383-3431, 3742-3745, 7411-7427)

⁵⁸ KOWR ma prawo powołania i odwołania jednego członka Zarządu JAFP S.A., z kolei RFG S.A. jest uprawniony do powołania i odwołania dwóch członków Zarządu.

⁵⁹ W JAFP S.A. dokonano zamiany na stanowisku Wiceprezesa Zarządu w dniu 17 czerwca 2024 r.

⁶⁰ GPW Ventures Asset Management sp. z o.o.

⁶¹ Co jest zgodne z art. 167 § 1 pkt 3 ksh.

⁶² Okres od dnia kiedy Prezes Zarządu przestał pełnić funkcję, tj. 15 maja 2023 r. do dnia 3 kwietnia 2024 r. kiedy Spółka została postawiona w stan likwidacji.

12. Zasady kształtowania wynagrodzeń w nadzorowanych przez KOWR spółkach, które prowadziły działalność gospodarczą, zostały określone i wprowadzane uchwałami Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników oraz Walnego Zgromadzenia Akcjonariuszy, zgodnie z art. 2 ukw. KOWR jako wspólnik posiadający większość lub całość udziałów/akcji w tych spółkach brał udział w podejmowaniu uchwał, a w konsekwencji był odpowiedzialny za prawidłowy przebieg procesu kształtowania wynagrodzeń członków organów zarządzających.

W okresie objętym kontrolą, obowiązek podjęcia uchwał o zasadach kształtowania wynagrodzeń oraz uchwał w sprawie wynagrodzeń członków organu zarządzającego został spełniony wobec ośmiu spółek. Przyjęte w uchwałach wynagrodzenie członków organu zarządzającego, w oparciu o art. 4 ust. 1 ukw, składało się z części stałej (stanowiącej wynagrodzenie miesięczne podstawowe, określonej kwotowo), ukształtowane w badanym okresie na następującym poziomie:

- Polgrunt sp. z o.o. - 6605,67 zł (co stanowiło 1,5-krotność podstawy wymiaru o której mowa w art. 1 ust. 3 pkt 11 ukw⁶³),
- KZD Nowy Dwór sp. z o.o. – 8807,56 zł (co stanowiło 2-krotność podstawy wymiaru o której mowa w art. 1 ust. 3 pkt 11 ukw),
- Widawa sp. z o.o., Wesoła sp. z o.o., TIBE sp. z o.o., JAFP S.A.- 13 211,34 zł oraz KSOW Polowoc sp. z o.o. – 13 200 zł (określone jako 3-krotność podstawy wymiaru o której mowa w art. 1 ust. 3 pkt 11 ukw),
- RSSI sp. z o.o. – od 21 578,52 zł (wynagrodzenie Wiceprezesa Zarządu, stanowiące 4,9-krotność podstawy wymiaru o której mowa w art. 1 ust. 3 pkt 11 ukw), do 22 018,90 zł (wynagrodzenie Prezesa Zarządu, stanowiące 5-krotność podstawy wymiaru o której mowa w art. 1 ust. 3 pkt 11 ukw).

Część stała wynagrodzenia ustalana była zgodnie z założeniami przyjętymi w art. 4 ust. 2 ukw. Wyjątkiem była RSSI sp. z o.o., w której do ustalenia wynagrodzenia członków organu zarządzającego przyjęto przesłanki określone w art. 4 ust 3 ukw, zgodnie z którymi projekt uchwały w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego może przewidywać inną wysokość części stałej wynagrodzenia członka organu zarządzającego niż określona zgodnie z art. 4 ust. 2 ukw. Zgodnie z zastosowanym przepisem, możliwość taka istniała, jeżeli przemawiają za tym wyjątkowe okoliczności dotyczące spółki albo rynku, na którym działa dana spółka. Pełniący obowiązki Dyrektora DNS wyjaśnił, że w przypadku RSSI sp. z o.o. sytuacja taka miała miejsce, za czym przemawiał zakres i wielkość założeń biznesplanu, który miał być realizowany przez zarząd RSSI sp. z o.o. oraz fakt, że spółka funkcjonowała krócej niż rok (przesłanka wymieniona w otwartym katalogu określonym w art. 4 ust. 3 ukw). Ponadto, Dyrektor Generalny KOWR wyjaśnił, że „*Spółka, w momencie podjęcia uchwał w sprawie zasad wynagradzania i wysokości wynagrodzenia członków zarządu, funkcjonowała krócej niż rok (...). Nie ma to związku z czasem, na jaki została powołana.*”

Poza częścią stałą, na całkowite wynagrodzenie członków organu zarządzającego składała się część zmienna, stanowiąca wynagrodzenie uzupełniające za rok obrotowy spółki, którego wysokość nie przekraczała 50% wysokości wynagrodzenia stałego. Kwota części zmiennej wynagrodzenia, zgodnie z przyjętymi zasadami ustalania wynagrodzenia była określona uchwałą Zgromadzenia Wspólników lub Walnego Zgromadzenia Akcjonariuszy, po zatwierdzeniu sprawozdania Zarządu z działalności spółki i sprawozdania finansowego za ubiegły rok obrotowy oraz po

⁶³ Z dniem 1 stycznia 2018 r. weszła w życie ustawa o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na 2018 r. Od 2018 r. do chwili obecnej przepisy ustaw ołobudżetowych wskazują, iż podstawę wymiaru, o której mowa w art. 1 ust. 3 pkt 11 ukw, stanowi przeciętne miesięczne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale 2016 r., tj. kwota 4403,78 zł.

udzieleniu członkowi organu zarządzającego absolutorium z wykonania przez niego celów zarządczych określonych indywidualnie uchwałą o ustaleniu wynagrodzenia.

(akta kontroli str. 1020-1021, 2311-2343n, 3383-3388, 3432-3502, 3673-3677, 5916-5923, 5957-5972)

W odniesieniu do TIBE sp. z o.o. pierwotnie wyznaczone do zrealizowania przez Prezesa Zarządu cele zarządcze zostały określone w uchwale nr 1 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników z dnia 20 lipca 2020 r. i dotyczyły: 1) uzyskania dobrego lub bardzo dobrego wskaźnika efektywności gospodarowania (wskaźnik Gabrusewicz powoływany 1), 2) uzyskania co najmniej dobrych wyników produkcyjnych i hodowlanych, 3) terminowego regulowania zobowiązań o charakterze publiczno-prawnym, 4) uzyskania zatwierdzenia sprawozdania finansowego oraz otrzymanie absolutorium za okres sprawozdawczy, 5) realizowania strategii rozwoju przyjętej przez Zgromadzenie Wspólników, efektywnego wdrażania planu restrukturyzacji i rozwoju, 6) osiągnięcia albo zmiany określonych wskaźników, w szczególności rentowności, płynności finansowej, efektywności zarządzania lub wypłacalności, 7) realizacji szczególnych określonych przez Zgromadzenie Wspólników zadań o charakterze inkorporacyjnym, restrukturyzacyjnym lub podejmowanie zadań szczególnych w obszarze hodowli. W notatce służbowej przekazanej do Dyrektora Generalnego KOWR w dniu 14 lipca 2022 r. kierownictwo DNS wskazało, że cele zarządcze 1-2 oraz 5-7 nie były możliwe do zrealizowania przez Zarząd TIBE sp. z o.o. (cele 3 i 4 uznano za zrealizowane), co w konsekwencji doprowadziło do podjęcia w dniu 22 lipca 2022 r. uchwały nr 5 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników TIBE sp. z o.o. w sprawie ustalenia wysokości wynagrodzenia uzupełniającego dla Prezesa Zarządu za rok 2020 w wysokości 20% wynagrodzenia podstawowego w tym roku obrotowym. Jednocześnie, w tym samym dniu, uchwałą nr 4 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników zostały zmienione cele zarządcze Prezesa TIBE sp. z o.o.

(akta kontroli str. 2724-2744, 3388, 3457-3462, 5916-5923)

Stwierdzona
nieprawidłowość

Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników TIBE sp. z o.o., tj. KOWR jako jedyny Wspólnik, w uchwale nr 1 z dnia 20 lipca 2020 r. w sprawie ustalenia zasad wynagradzania i wysokości wynagrodzenia członka Zarządu TIBE sp. z o.o., podjętej przez jedynego wówczas wspólnika, tj. KOWR, spośród siedmiu celów zarządczych określonych do realizacji wskazało pięć, które nie były możliwe do realizacji ze względu na przedmiot działalności spółki lub jej nie dotyczyły. Cele te zostały zmienione dopiero uchwałą nr 4 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników z dnia 22 lipca 2022 r.

Dyrektor Generalny KOWR wyjaśnił, że „W KOWR nie zidentyfikowano dokumentacji dotyczącej przedstawionego zagadnienia”, ale nie wskazał przyczyny powyższego.

(akta kontroli str. 2724-2744, 3388, 3457-3462, 5916-5923)

IV. Uwagi i wnioski

Uwaga

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski: Zważywszy na okoliczność, że KOWR nie stworzył odpowiednich warunków do realizacji zadań związanych z finansowaniem działań innowacyjnych i rozwojowych na rzecz rolnictwa w drodze inwestycji kapitałowych, w tym nabywania i obejmowania akcji w alternatywnych spółkach inwestycyjnych, Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że realizacja przedsięwzięcia polegającego na objęciu akcji KOWR Ventures, docelowo na kwotę 225 mln zł, może nie przynieść oczekiwanych efektów, a także może skutkować utratą całości lub części środków publicznych, co w konsekwencji stanowić może ryzyko naruszenia zasad wydatkowania środków publicznych, określonych w art. 44 ust. 3 lit. a i b ufp.

Wnioski

1. Podjęcie działań w celu oceny zasadności obejmowania przez KOWR akcji w alternatywnej spółce inwestycyjnej określonej w uofi, mając na uwadze ryzyko utraty całości lub części środków publicznych oraz wyniki analizy uwzględniającej relację nakładów do spodziewanych korzyści ekonomicznych.
2. Podjęcie działań w zakresie opracowania szczegółowej strategii dla spółek pozyskanych przez KOWR w trybie art. 17 ustawy o KOWR i art. 32a gnrsp.
3. Podjęcie działań w celu pełnej realizacji planów kontroli w nadzorowanych przez KOWR spółkach.
4. Kierowanie do zarządów skontrolowanych przez KOWR spółek zaleceń pokontrolnych w przypadku ujawnienia uchybień i nieprawidłowości, stosownie do postanowień §21 ust. 1 *Regulaminu kontroli*.

Uwzględniając podjęte w toku kontroli działania, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków w zakresie pozostałych nieprawidłowości.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwagi
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, 2 sierpnia 2024 r.

Kontrolerzy
Kinga Salach
specjalista kp.

/-/

Paweł Wąsowski
główny specjalista kp.

/-/

Małgorzata Grzegorzczak
starszy inspektor kp.

/-/

Piotr Mach
starszy inspektor kp.

/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Rolnictwa
i Rozwoju Wsi
p.o. Dyrektor
Marek Adamiak

/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał Rafał Ostrowski p.o. Dyrektor Departamentu Rolnictwa i Rozwoju Wsi w Najwyższej Izbie Kontroli.

p.o. Dyrektor Departamentu
Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Rafał Ostrowski
/-/

Na podstawie art. 35c ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623) w powyższym tekście dokonano sprostowania oczywistych omyłek pisarskich i rachunkowych poprzez:

1. skreślenie użytego na str. 5 w wierszu 13 od dołu wyrazu „w likwidacji”;
2. dodanie na str. 6 w wierszu 19 od dołu po wyrazie „W” wyrazów „przesłanej do Centrali KOWR”;
3. dodanie na str. 7 w wierszu dziewiątym od góry po wyrazie „sp. z o.o.” wyrazów „podjęta przez Oddział”;
4. zastąpienie na str. 17 w wierszu pierwszym od góry wyrazu „w 2020 r.” wyrazami „na dzień 1 stycznia 2020 r.”;
5. zastąpienie na str. 17 w wierszu trzecim od góry cyfry „10” cyfrą „8”;
6. zastąpienie na str. 19 w wierszu drugim od góry wyrazu „majtku” wyrazem „majątku”;
7. dodanie na str. 20 w przypisie 34 w wierszu ósmym od dołu po liczbie „[...]”²⁰ tys. zł” wyrazów „według F01 za IVq2023”;
8. dodanie na str. 20 w przypisie 37 w wierszu drugim od dołu po liczbie „[...]”²⁰ tys. zł” wyrazów „według F01 za IVq2023”;
9. zastąpienie na str. 21 w wierszu 16 od dołu wyrazu „oceni” wyrazem „ocenia”;
10. zastąpienie na str. 24 w wierszu 12 od góry daty „12 lipca 2019 r.” datą „4 marca 2020 r.”;
11. zastąpienie na str. 24 w wierszu 20 od góry liczby „48 801” liczbą „45 801”;
12. zastąpienie na str. 27 w wierszu dziewiątym od dołu numeru „195/2028/W” numerem „195/2018/W”;
13. zastąpienie na str. 29 w wierszu drugim od góry wyrazu „popisanie” wyrazem „podpisanie”;
14. zastąpienie na str. 30 w wierszu 22 od góry liczby „2021” liczbą „2022”;
15. dodanie na str. 35 w wierszu 17 od dołu po wyrazie „uzmp” wyrazów „w spółkach, których założenia nie procedował”;
16. zastąpienie użytego na str. 35 w wierszu siódmym od dołu wyrazu „powadzenia” wyrazem „prowadzenia”;

Kontroler
Kinga Salach
specjalista kontroli państwowej
/-/

Kontroler
Piotr Mach
starszy inspektor kontroli państwowej
/-/

Warszawa, dnia 30 sierpnia 2024 r.