



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Zasobów Naturalnych

KZN.410.1.8.2026

Pan
Henryk Smolarz
Dyrektor Generalny
Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa
ul. Karolkowa 30, 01-207 Warszawa

Wystąpienie pokontrolne

P/26/001 Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. Wykonanie planów finansowych Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa i Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, realizacja zadań finansowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej

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.

Okres objęty kontrolą

Rok 2025 oraz okres wcześniejszy i późniejszy, w którym miały miejsce działania lub zaniechania związane z planowaniem i wykonaniem ustawy budżetowej na rok 2025. W przypadku konieczności porównania niektórych danych z danymi za lata 2022-2024 okres kontroli obejmuje również te lata.

Podstawa prawna podjęcia kontroli

Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli, Departament Zasobów Naturalnych

Kontrolerzy

1. Małgorzata Czuchryta, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KZN/38/2026 z 9 stycznia 2026 r.
2. Dariusz Marszałek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KZN/37/2026 z 9 stycznia 2026 r.
3. Piotr Prokopczyk, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KZN/39/2026 z 9 stycznia 2026 r.

(akta kontroli str. 1-6, 901)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

II. Zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania w 2025 r. planu finansowego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa² oraz planu finansowego Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa³, a także realizacji zadań finansowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności.

Ocenie podlegały w szczególności:

- planowanie i realizacja przychodów, w tym działania związane z egzekucją należności,
- planowanie i wykonanie kosztów i wydatków majątkowych oraz efekty realizowanych zadań, w tym stopień ich realizacji,
- wykorzystanie otrzymanych dotacji i środków na realizację programów i projektów finansowanych z budżetu Unii Europejskiej,
- gospodarowanie wolnymi środkami,
- sporządzenie sprawozdań budżetowych (tj. rocznych, za grudzień 2025 r. i za IV kwartał 2025 r.) oraz wybranych sprawozdań za IV kwartał 2025 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań.

Zgodnie z założeniami kontroli wykonania budżetu państwa w 2025 r. odstąpiono od badania systemu rachunkowości i ksiąg rachunkowych oraz zamówień publicznych.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności.

(akta kontroli str. 771)

III. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planów finansowych w 2025 r. Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa i Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz ocenia pozytywnie realizację zadań finansowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Zrealizowane w 2025 r. przychody w planach finansowych KOWR i ZWRSP umożliwiły realizację ustawowych zadań KOWR. Osiągnięte zostały efekty rzeczowe prowadzonej działalności określone w rocznym planie działalności KOWR oraz planie finansowym w układzie zadaniowym KOWR i ZWRSP. Badanie próby należności przeterminowanych KOWR i ZWRSP nie wykazało nieprawidłowości. W wyniku szczegółowej kontroli 32,4% wydatków na zadania z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej stwierdzono, że w rezultacie ich wydatkowania osiągnięto cele Programu Fundusze Europejskie na Pomoc Żywnościową 2021-2027⁵. W wyniku kontroli

² Dalej: „KOWR” lub „Krajowy Ośrodek”.

³ Dalej: „Zasób WRSP” lub „ZWRSP”.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną albo ocenę negatywną. Jeśli nie zostały spełnione warunki do sformułowania oceny pozytywnej bądź negatywnej, Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej: „FEPŻ 2021-2027”.

36,7% wydatków Centrali podlegających badaniu w ramach planu finansowego KOWR oraz 98,5% wydatków Centrali podlegających badaniu w ramach planu finansowego ZWRSP stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶ i aktach wykonawczych. W 2025 r. prawidłowo gospodarowano wolnymi środkami w ramach planu finansowego KOWR i ZWRSP.

Stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niezapewnieniu możliwości rzetelnej i obiektywnej oceny zakresu realizacji przedmiotu 22 badanych umów zleceń oraz adekwatności wypłacanego w związku z ich realizacją wynagrodzenia do faktycznie wykonywanych czynności.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje sprawozdania budżetowe (roczne, za grudzień 2025 r. i za IV kwartał 2025 r.) oraz wybrane sprawozdanie w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2025 r. Jednostkowe sprawozdania Centrali KOWR i ZWRSP sporządzone zostały na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej zapewniały prawidłowe sporządzenie sprawozdań.

Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁷ kontrolowanej działalności

1. Wykonanie planu finansowego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa i planu finansowego Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa

1.1. Wykonanie planu finansowego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa

Opis stanu faktycznego

W planie finansowym KOWR na 2025 r. określonym w załączniku nr 11 (tabela 8) do ustawy budżetowej na rok 2025⁸ przychody zostały zaplanowane w wysokości 776 228 tys. zł, a koszty w wysokości 719 152 tys. zł. W ciągu roku plan finansowy był czterokrotnie zmieniony. Zmiany polegające na zmniejszeniu kosztów o kwotę 98 229 tys. zł wynikały m.in. z niższych niż planowano kosztów na restrukturyzację zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne (o kwotę 74 019 tys. zł) oraz niższych kosztów na wsparcie działań rozwojowych i inwestycyjnych (o kwotę 20 000 tys. zł). Zmniejszeniu uległy również koszty funkcjonowania KOWR, w szczególności koszty z tytułu zakupu materiałów i energii oraz usług obcych. Zmniejszenie planowanych kosztów związane było z niższymi niż zakładano przychodami o kwotę 96 277 tys. zł.

Zmian planu finansowego dokonano zgodnie z wymogami określonymi w art. 21 ust. 4 w związku z ust. 5 ufp, tj. po otrzymaniu zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi⁹ oraz pozytywnej opinii

⁶ Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, dalej: „ufp”.

⁷ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych przedstawionych w kolejnych punktach niniejszego rozdziału wystąpienia pokontrolnego. Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę częściową jako ocenę pozytywną albo ocenę negatywną. Jeśli nie zostały spełnione warunki do sformułowania oceny pozytywnej bądź negatywnej, Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę w formie opisowej.

⁸ Ustawa budżetowa na rok 2025 z dnia 9 stycznia 2025 r. (Dz. U. poz. 63), dalej: „ustawa budżetowa na rok 2025”.

⁹ Dalej: „Minister RiRW”.

sejmowej komisji właściwej do spraw finansów publicznych. W 2025 r. nie dokonywano zmian w planie finansowym KOWR na mocy art. 15zh ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem i zwalczaniem COVID-19 i innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych¹⁰.

(akta kontroli str. 558-636, 1101)

1.1.1 Wykonanie planu przychodów KOWR

Zrealizowane przychody wyniosły 685 694,8 tys. zł i były wyższe o 5743,8 tys. zł (o 0,8%) od planu po zmianach oraz wyższe o 19 723,6 tys. zł (o 2,9%) od przychodów z 2024 r. Uzyskanie wyższych przychodów w 2025 r. w porównaniu do 2024 r. wynikało ze wzrostu przychodów z tytułu środków z Zasobu WRSP, co opisano poniżej.

W strukturze zrealizowanych przychodów największy udział, tj. 96,7% miały przychody w pozycji „Pozostałe przychody” zrealizowane w kwocie 663 118,4 tys. zł. Stanowiły one 100,3% kwoty ujętej w planie po zmianach (661 429 tys. zł) oraz 102,6% przychodów w 2024 r. Głównym ich źródłem były środki pochodzące z Zasobu WRSP na funkcjonowanie KOWR, które w 2025 r. wyniosły 650 796 tys. zł i były wyższe w porównaniu do 2024 r. o 12 428 tys. zł (o 1,9%).

Przychody z prowadzonej działalności KOWR stanowiły 1,7% zrealizowanych przychodów ogółem i wyniosły 11 800,7 tys. zł. Przychody z tego tytułu były wyższe o 58,1%, tj. o 4334,7 tys. zł od kwoty ujętej w planie po zmianach (7466 tys. zł). Było to wynikiem uzyskania wyższych niż planowano przychodów z tytułu rozliczeń targów międzynarodowych z lat ubiegłych, w których uczestniczyła większa liczba przedsiębiorców w organizowanych przez KOWR targach międzynarodowych, wyższych od zaplanowanych przychodów z tytułu sprzedaży i likwidacji środków trwałych oraz z tytułu obsługi Funduszu Ochrony Rolnictwa. W porównaniu do przychodów osiągniętych w ww. zakresie w 2024 r. (7937,6 tys. zł) przychody te były wyższe o 48,7% (tj. o 3863,1 tys. zł).

Na wysokość uzyskanych przychodów KOWR miały również wpływy z tytułu przyznanych dotacji z budżetu państwa, które stanowiły 1,5% zrealizowanych przychodów i wyniosły 10 502,6 tys. zł. Były one o 280,4 tys. zł (o 2,6%) niższe od kwoty ujętej w planie po zmianach (10 783 tys. zł) i jednocześnie o 1131,5 tys. zł niższe (o 9,7%) od przychodów uzyskanych z tego tytułu w 2024 r. (11 634,1 tys. zł).

Dotacje z budżetu państwa w 2025 r. przyznane:

- z części 44 – Zabezpieczenie społeczne – przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej na pomoc techniczną w ramach FEPŻ 2021-2027 – zrealizowano w kwocie 8494,2 tys. zł¹¹;
- z części 33 – Rozwój wsi – przez Ministra RiRW na pomoc techniczną związaną z realizacją części zadań wynikających z art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata

¹⁰ Dz. U. z 2025 r. poz. 764.

¹¹ Dotacja została przyznana na podstawie umowy z 24 stycznia 2025 r. na współfinansowanie Operacji II, Operacji IIa w Podprogramie 2023 i 2024 oraz Operacji III – Pomoc techniczną w ramach Programu Fundusze Europejskie na Pomoc Żywnościową 2021-2027, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus.

2014-2020¹², w celu wsparcia procesu wdrażania działania 3 „Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych” w ramach poddziałania 3.1 „Wsparcie na przystępowanie do systemów jakości” i poddziałania 3.2 „Wsparcie działań informacyjnych i promocyjnych realizowanych przez grupy producentów na rynku wewnętrznym” – zrealizowano w kwocie 2008,4 tys. zł¹³.

Przychody ze środków otrzymanych z budżetu Unii Europejskiej¹⁴ stanowiły 0,04% zrealizowanych przychodów ogółem i wyniosły 273 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach. Zrealizowanie wyższych o 290% przychodów z tego tytułu – w porównaniu do wykonania w 2024 r. (70 tys. zł) – spowodowane było przyznaniem wyższych środków przez Ministra Rozwoju i Technologii, z części 20 - Gospodarka, na realizację projektu „Umiedzynarodowienie MŚP-BRAND HUB”¹⁵, tj. na koszty własne KOWR (wynagrodzenia wraz z pochodnymi i koszty podróży służbowych).

(akta kontroli str. 732-897, 1100, 1102, 1101-1105, 1118, 1452)

Stan należności długoterminowych i krótkoterminowych (netto), na dzień 31 grudnia 2025 r.¹⁶, wyniósł 30 237,5 tys. zł i był o 29 975,3 tys. zł (o 11 432,2%) wyższy od stanu należności na koniec 2024 r. (262,2 tys. zł).

Należności długoterminowe (netto) na koniec 2025 r. wyniosły 126,9 tys. zł i były wyższe o 1,3 tys. zł (o 1%) od należności długoterminowych na koniec 2024 r. (125,6 tys. zł). Były to należności z tytułu kaucji gwarancyjnych za najem pomieszczeń biurowych.

Należności krótkoterminowe (netto) na koniec 2025 r. wyniosły 30 110,5 tys. zł i były wyższe o 21 942,8% (o 29 973,9 tys. zł) od należności krótkoterminowych na koniec 2024 r. (136,6 tys. zł). Dotyczyły one głównie wpłaty do depozytu notarialnego kwoty 29 900 tys. zł, w związku z zawarciem przedwstępnej umowy na zakup nieruchomości na potrzeby Oddziału Terenowego¹⁷ KOWR w Lublinie.

Uwzględniając odpisy aktualizacyjne należności KOWR w 2025 r. w wysokości 11 971,7 tys. zł, kwota należności brutto na koniec 2025 r. wyniosła 42 209,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 922-1074. 1100, 1112, 1121-123, 1630-1632)

Należności przeterminowane (zaległości) KOWR, według stanu na 31 grudnia 2025 r., wyniosły 11 984,6 tys. zł i były o 138,4 tys. zł wyższe od kwoty zaległości na koniec 2024 r. (11 846,2 tys. zł). W wyniku podjętych działań w 2025 r. KOWR odzyskał należności w wysokości 512,7 tys. zł, z tego:

¹² Dz. U. z 2023 r. poz. 2298, dalej: „PROW 2014-2020”.

¹³ Na podstawie umowy z 1 kwietnia 2025 r. na realizację części zadań wynikających z art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, w celu wsparcia procesu wdrażania poddziałań 3.1 i 3.2 w ramach działania 3 „Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych”.

¹⁴ Dalej: „UE”.

¹⁵ Na podstawie umowy z 3 kwietnia 2024 r. o partnerstwie przy wspólnej realizacji projektu pozakonkursowego „Umiedzynarodowienie MŚP-BRAND HUB” w ramach działania 2.26 Programu „Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki 2021-2027” (FENG).

¹⁶ Zgodnie z danymi ujętymi w sprawozdaniu z wykonania planu dochodów i wydatków KOWR (Rb-35) za IV kwartał 2025 r. i w sprawozdaniu z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na rok 2025, planu finansowego KOWR (Rb-40) za grudzień 2025 r.

¹⁷ Dalej: „OT”.

398,6 tys. zł stanowiła należność główna, 74,6 tys. zł – odsetki, a kwota 39,5 tys. zł dotyczyła kosztów związanych z prowadzonymi postępowaniami windykacyjnymi.

Na kwotę odzyskanych należności składały się w szczególności wierzytelności dotyczące działalności administracyjnej, w tym m.in. z tytułu zasądzonych kosztów sądowych, wynajmu powierzchni biurowych KOWR, sprzedaży samochodu i odszkodowania za zniszczone mienie ruchome podczas wystaw i imprez masowych (201,9 tys. zł) oraz wierzytelności odzyskane od przedsiębiorców za udział w działaniach promocyjnych organizowanych przez KOWR (143,1 tys. zł).

Szczegółowym badaniem objęto 10 zaległości na łączną kwotę 65 tys. zł¹⁸ pozostających do zapłaty na koniec 2025 r. Ustalono, że w stosunku do wszystkich dłużników podejmowano działania windykacyjne w odpowiednim zakresie oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami, tj. ustawą z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁹ lub ustawą z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego²⁰. Działania te obejmowały analizę możliwości dochodzenia odpowiedzialności od osób trzecich, w tym od członków zarządu spółek oraz prowadzenie korespondencji z organem egzekucyjnym w celu ustalenia stanu spraw i zastosowanych środków egzekucyjnych.

W 2025 r., dokonywano okresowej oceny prowadzonych przez KOWR działań windykacyjnych oraz oceny zasadności ich kontynuacji z uwzględnieniem przesłanek ekonomicznych. Oceny tej dokonał Zespół ds. wierzytelności²¹, który na posiedzeniach w dniach: 7 lutego i 4 grudnia 2025 r. oraz 6 lutego 2026 r. zarekomendował wyksięgowanie należności z ewidencji bilansowej na ewidencję pozabilansową²² na łączną kwotę 1853,1 tys. zł oraz spisanie z ewidencji należności na łączną kwotę 22,1 tys. zł. Przeksięgowanie tych należności nastąpiło m.in. w związku ze stwierdzeniem, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty wyższej od kosztów dochodzenia egzekucji oraz z bezskutecznym postępowaniem egzekucyjnym i jego umorzeniem. W 2025 r. KOWR przedkładał Ministrowi RiRW kwartalne informacje o stanie realizacji prowadzonych działań windykacyjnych.

W trakcie realizacji były dwa wnioski sformułowane po kontroli P/25/034 „Zarządzanie należnościami finansowymi” przeprowadzonej w KOWR w 2025 r. W przypadku wniosku dotyczącego zaktualizowania procedury FKS_P13²³ w celu dostosowania jej do obowiązujących przepisów, p.o. Dyrektor Biura Kontroli Wewnętrznej poinformował m.in., że w KOWR podjęto działania celem opracowania projektu nowego zarządzenia, zmieniającego dotychczas

¹⁸ Badaniu nie podlegały działania windykacyjne dotyczące należności przeterminowanych objętych kontrolą w ramach kontroli P/25/034 „Zarządzanie należnościami finansowymi przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa”, w tym należności o największych kwotach.

¹⁹ Dz. U. z 2025 r. poz. 132.

²⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 1568, ze zm.

²¹ Zespół ds. wierzytelności powołano zarządzeniem Nr 04/2024/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 2 lutego 2024 r., które zostało zmienione zarządzeniem Nr 71/2024/W z dnia 20 listopada 2024 r.

²² Należności, wg stanu na koniec 2025 r., wyksięgowane dokumentem PK (polecenie księgowania) na podstawie protokołu Nr 1/2025 z 7 lutego 2025 r., protokołu Nr 2/2025 z 4 grudnia 2025 r. i protokołu Nr 1/2026 z 6 lutego 2026 r.

²³ Procedura FKS_P13 „Odzyskiwanie kwot w zakresie mechanizmów krajowych i działalności administracyjnej KOWR zaksięgowanych w systemie finansowo-księgowym FIX oraz odzyskiwania kwot dotyczących Kwotowania Produkcji Mleka z roku kwotowego 2014/2015 i lat wcześniejszych zaksięgowanych w systemie EGERIA WPR” stanowiła załącznik do zarządzenia Dyrektora Generalnego KOWR Nr 148/2017/KP z 15 listopada 2017 r. w sprawie wprowadzenia Księgi Procedur „Procesy finansowo-księgowe”, ze zm.

obowiązującą procedurę, którego termin wdrożenia zaplanowano na II kwartał 2026 r. W zakresie sposobu realizacji kolejnego wniosku dot. zintensyfikowania działań zmierzających do zmiany modułu „Windykacja należności” w ramach Zintegrowanego Systemu Informatycznego p.o. Dyrektor Biura Kontroli Wewnętrznej wyjaśnił m.in., że Biuro Finansowo-Księgowe wystąpiło 18 grudnia 2025 r. do oddziałów terenowych KOWR o przekazanie uwag i propozycji dotyczących funkcjonowania modułu „Windykacja należności”, wyznaczając termin ich przekazania do 23 stycznia 2026 r. Wyjaśnił również, że po zebraniu danych i ich wstępnej analizie planowane jest powołanie przez Dyrektora Generalnego KOWR zespołu, którego zadaniem będzie przygotowanie wytycznych dla wykonawcy odpowiedzialnego za wprowadzenie stosownych zmian w systemie informatycznym.

(akta kontroli str. 809, 922-1076, 1200, 1206-1280, 1630)

W 2025 r., nie zawarto umów o rozłożenie należności na raty, nie odraczano terminów ich spłaty i nie umarzano należności.

(akta kontroli str. 1206-1208)

1.1.2 Wykonanie planu kosztów KOWR

Opis stanu faktycznego

Koszty ogółem KOWR w 2025 r. wyniosły 570 056,3 tys. zł i były niższe o 50 866,7 tys. zł (o 8,2%) od kwoty określonej w planie po zmianach (620 923 tys. zł). W porównaniu do wykonania kosztów w 2024 r. (504 434 tys. zł), ich wykonanie w 2025 r. było wyższe o 65 622,3 tys. zł (o 13%) z uwagi na wzrost kosztów wynagrodzeń oraz kosztów realizacji zadań, co opisano w dalszej części wystąpienia.

Najwyższy udział w kosztach ogółem miały koszty funkcjonowania KOWR, które wyniosły 502 290,3 tys. zł i stanowiły 88,1% kosztów ogółem. Koszty poniesione na funkcjonowanie KOWR w 2025 r. były niższe o 33 230,7 tys. zł (o 6,2%) od kwoty ujętej w planie po zmianach (535 521 tys. zł) oraz wyższe od realizowanych w 2024 r. o 52 605,4 tys. zł (o 11,7%). Na wyższe wykonanie kosztów funkcjonowania w 2025 r., w porównaniu do 2024 r., wpływ miało podwyższenie wynagrodzeń, zgodnie z ustawą budżetową na rok 2025 o średnioroczny wskaźnik ich wzrostu w państwowej sferze budżetowej ustalony w wysokości 5% (zwiększenie o kwotę 13 893 tys. zł). Dodatkowo wzrost wydatków na wynagrodzenia osobowe o kwotę 5168 tys. zł wynikał ze zwiększenia liczby etatów (tj. o 60), a zwiększenie o kwotę 10 750 tys. zł nastąpiło w związku z przeznaczeniem na wypłatę w 2025 r. dodatku motywacyjnego dla pracowników KOWR.

Koszty realizacji zadań wyniosły 56 816,7 tys. zł i stanowiły 10% kosztów ogółem. Były one o 16 685,3 tys. zł (o 22,7%) niższe od kwoty ujętej w planie finansowym po zmianach (73 502 tys. zł) oraz wyższe o 12 803,2 tys. zł (o 29,1%) od poniesionych w 2024 r. Mniejsze niż przyjęto w planie finansowym koszty zadań wynikały głównie z niższych kosztów na restrukturyzację zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne. Natomiast wzrost kosztów w porównaniu do 2024 r. spowodowany był większym zainteresowaniem podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne restrukturyzacją zadłużenia oraz większym zainteresowaniem przedsiębiorców udziałem w targach zagranicznych i związaną z tym koniecznością zapewnienia

przez KOWR odpowiedniej powierzchni wystawienniczej (szczegółowy opis dotyczący poszczególnych zadań i sposobu ich realizacji opisano w części 1.4 wystąpienia).

Pozostałe koszty wyniosły 10 949,3 tys. zł, stanowiły 1,9% kosztów ogółem i dotyczyły utworzonych rezerw na odprawy emerytalno-rentowe pracowników KOWR.

(akta kontroli str. 1101-1109, 1120-1132, 1449-1451, 1453, 1634)

W 2025 r., wydatki majątkowe (inwestycyjne i zakupy inwestycyjne) w kwocie 81 824,1 tys. zł były niższe o 3275,9 tys. zł (o 3,8%) od kwoty ujętej w planie po zmianach (85 100 tys. zł).

W porównaniu do 2024 r. były wyższe o 50 984,7 tys. zł (o 165,3%), głównie w związku z zakupem nieruchomości na potrzeby dwóch oddziałów terenowych KOWR oraz rozbudową infrastruktury informatycznej KOWR. Ogółem w Planie rzeczowo-finansowym na rok 2025 przewidziano 47 zadań spośród których 46 wykonano w całości lub części.

W efekcie poniesionych wydatków majątkowych zakupiono środki trwałe na kwotę 64 566,4 tys. zł w szczególności: nieruchomości na potrzeby siedziby OT KOWR w Lublinie (29 921,5 tys. zł) i OT KOWR w Rzeszowie (9379,2 tys. zł), 57 samochodów osobowych z przeznaczeniem na potrzeby Centrali i oddziałów terenowych KOWR (8728,4 tys. zł) oraz urządzeń infrastruktury technicznej, w tym informatycznej (13 932 tys. zł). Efektami rzeczowymi poniesionych wydatków były również wartości niematerialne i prawne w zakresie IT oraz sprzętu informatycznego w łącznej wysokości 17 257,7 tys. zł, w tym oprogramowanie Microsoft (6596,7 tys. zł), oprogramowanie do ochrony sieci informatycznej (4191,8 tys. zł) oraz oprogramowanie antywirusowe (2744 tys. zł).

(akta kontroli str. 1105, 1124, 1300)

Szczegółowym badaniem objęto 51 zapisów księgowych dotyczących wydatków KOWR zrealizowanych w Centrali na kwotę 41 223,3 tys. zł, z tego 43 zapisy w zakresie wydatków bieżących (15 868,4 tys. zł, w tym 805,3 tys. zł finansowane z dotacji celowej) i osiem zapisów dotyczących wydatków majątkowych (25 354,9 tys. zł). Badana próba stanowiła 36,8% wydatków podlegających badaniu²⁴, poniesionych w Centrali KOWR (112 422,1 tys. zł).

Próba wylosowana za pomocą metody monetarnej MUS²⁵ odpowiadała 41 zapisom księgowym na kwotę 40 418 tys. zł, z tego 33 w grupie wydatków bieżących 15 063,1 tys. zł i ośmiu zapisom w grupie wydatków majątkowych na kwotę 25 354,9 tys. zł. Próba dobrana w sposób celowy (wg kryterium najwyższych wydatków finansowanych z dotacji celowej na pomoc techniczną FEPŻ 2021-2027) odpowiadała dziesięciu zapisom księgowym o wartości 805,3 tys. zł. Próba wydatków bieżących stanowiła 19% podlegających badaniu wydatków bieżących, w tym 5,3%

²⁴ Zgodnie z założeniami kontroli budżetu państwa w 2025 r. ze szczegółowego badania kosztów i wydatków wyłączono wynagrodzenia osobowe wraz z pochodnymi, odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych, amortyzację i koszty poniżej 1 tys. zł. Po przeprowadzeniu analizy ryzyka wystąpienia nieprawidłowości wyłączone zostały również powtarzalne grupy wydatków, takich jak np. opłaty eksploatacyjne i za media, a także wpłaty nadwyżki środków finansowych, która podlegała odrębnemu badaniu.

²⁵ MUS (ang. Monetary Unit Sampling) – metoda losowania wydatków z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

stanowiły wydatki finansowane z dotacji otrzymanej przez KOWR²⁶. Próba wydatków majątkowych stanowiła 82% podlegających badaniu wydatków majątkowych.

Zbadane wydatki poniesiono w sposób legalny, gospodarny, były one celowe i niezbędne dla prowadzonej działalności. Wynikały z realizacji zawartych umów, które zrealizowano zgodnie z zakresem rzeczowo-finansowym oraz terminowo. Zostały rzetelnie skalkulowane, zrealizowane i opłacone terminowo, udokumentowane oraz zaewidencjonowane zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami. W badaniu nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ponadto szczegółowym badaniem objęto 23 umowy zlecenia²⁷, które zostały dobrane z uwzględnieniem analizy ryzyka wystąpienia nieprawidłowości spośród umów zleceń zawartych przez jednostki organizacyjne Centrali KOWR. Łączna wartość zbadanych umów wyniosła 624,4 tys. zł, a łączna kwota wydatków poniesionych w 2025 r. z tytułu ich realizacji wyniosła 512 tys. zł. Umowy te zawierały elementy przewidziane we wzorze umów określonym w zarządzeniu Nr 133/2022/W Dyrektora Generalnego KOWR z 17 listopada 2022 r. w sprawie gospodarowania środkami zgromadzonymi na bezosobowym funduszu wynagrodzeń Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa. Ponadto, umowy oprócz opisu przedmiotu umowy, zawierały zapisy dotyczące: terminu wykonania zadania, terminu i warunków zapłaty oraz kar umownych za niewłaściwą czy nieterminową realizację zadania. W umowach przewidziano miesięczne wynagrodzenie o charakterze ryczałtowym, przy jednoczesnym wskazaniu możliwości proporcjonalnego ustalenia wynagrodzenia w przypadku realizacji umowy w węższym zakresie. Podstawą wypłaty wynagrodzenia był rachunek zawierający oświadczenie zleceniobiorcy o wykonaniu czynności dotyczących przedmiotu zamówienia. W części przypadków dokumentacja była uzupełniana o dodatkowe zestawienia lub opisy wykonanych czynności sporządzane przez zleceniobiorców. W przypadku 22 zbadanych umów zleceń ustalono kształtowanie mechanizmu ich realizacji i rozliczenia w sposób, który nie zapewniał rzetelnej weryfikacji rzeczywistego zakresu wykonanej pracy przez zleceniobiorcę ani ustalenia adekwatności jego wynagrodzenia do faktycznego wykonania świadczenia (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 763 płyta CD, 769-770, 902-919, 1134-1196, 1342-11445, 1660-2319, 2322)

W 2025 r. KOWR otrzymał środki z dotacji budżetu państwa, które zrealizowano w wysokości 10 502,6 tys. zł, tj. 97,4% planu po zmianach i 90,3% wykonania w 2024 r., z przeznaczeniem na:

- sfinansowanie wynagrodzenia wraz z pochodnymi, kosztów administracyjnych i działań promocyjnych w celu wsparcia realizacji programu FEPŻ 2021-2027 (pomoc techniczna) z części 44 – Zabezpieczenie społeczne środków; z dotacji celowej otrzymanej w kwocie

²⁶ Przychody z tytułu dotacji stanowiły 1,5% zrealizowanych przychodów KOWR.

²⁷ Dotyczy następujących umów zleceń: Nr 283-112/2025 z 25 września 2025 r. zawartej na rzecz Departamentu Innowacji, Nr 91-112/2025 z 28 lutego 2025 r. zawartej na rzecz Biura Finansowo-Księgowego, nr 127-112/2025 z 18 kwietnia 2025 r., Nr 343-112/2025 z 3 listopada 2025 r. zawartej na rzecz Departamentu Nadzoru nad Spółkami, Nr 150-112/2025 z 15 maja 2025 r. zawartej na rzecz Biura Zarządzania Kapitałem Ludzkim, Nr 34-112/2025 z 15 stycznia 2025 r. zawartej na rzecz Departamentu Wsparcia Konsumpcji, Nr 25-112/2025 z 13 stycznia 2025 r. zawartej na rzecz Biura Dyrektora Generalnego, pięciu umów zawartych na rzecz Departamentu Kształtowania Ustroju Rolnego (Nr 154-112/2025 z 21 maja 2025 r., Nr 206-112/2025 z 30 czerwca 2025 r., Nr 265-112/2025 z 21 sierpnia 2025 r., Nr 334-112/2025 z 27 października 2025 r. i Nr 344/112/2025 z 5 listopada 2025 r.) oraz 11 umów zawartych na rzecz Departamentu Rozwoju Rynku (Nr 7-112/2025 z 2 stycznia 2025 r., Nr 8-112/2025 z 2 stycznia 2025 r., Nr 28-112/2025 z 13 stycznia 2025 r., Nr 57-112/2025 z 14 stycznia 2025 r., Nr 58-112/2025 z 14 stycznia 2025 r., Nr 80-112/2025 z 20 lutego 2025 r., Nr 81-112/2025 z 20 lutego 2025 r., Nr 100-112/2025 z 17 marca 2025 r., Nr 106-112/2025 z 31 marca 2025 r., Nr 340-112/2025 z 17 listopada 2025 r. i Nr 341-112/2025 z 3 listopada 2025 r.).

8652 tys. zł KOWR wydatkował 8494,2 tys. zł (udział budżetu UE stanowił kwotę 7644,8 tys. zł, a środki z budżetu państwa – 849,4 tys. zł), tj. 98,2% zaplanowanych środków na ten cel; niewykorzystane środki w kwocie 157,8 tys. zł zwrócono w terminie na rachunek Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej²⁸;

- sfinansowanie wynagrodzenia wraz z pochodnymi na wspieranie procesu realizacji PROW 2014-2020 (pomoc techniczna); z dotacji celowej z części 33 – Rozwój wsi w kwocie 2131 tys. zł KOWR wydatkował 2008,4 tys. zł, tj. 94,2% zaplanowanych na ten cel środków; niewykorzystane środki w kwocie 122,6 tys. zł zwrócono w terminie na rachunek MRiRW²⁹.

W 2025 r. KOWR otrzymał poszczególne transze dotacji w terminach i kwotach określonych w umowach. Rozliczenia końcowe dotacji zostały zatwierdzone przez właściwych ministrów.

(akta kontroli str. 784, 1103, 111-1129, 1304-1341, 1466-1467)

Stan zobowiązań na koniec 2025 r.³⁰ wyniósł 86 799,3 tys. zł i był o 46,5% niższy od zobowiązań na koniec 2024 r. (162 201 tys. zł). Kwota zobowiązań na koniec 2025 r. dotyczyła wyłącznie zobowiązań krótkoterminowych, z których najwyższy udział (46,3%) miały zobowiązania z tytułu nadwyżki środków finansowych KOWR za 2025 r.

Na dzień 31 grudnia 2025 r. kwotę nadwyżki środków finansowych za 2025 r. ustalono w wysokości 40 173,4 tys. zł, tj. o 74,1% niższą niż na koniec 2024 r. (155 341 tys. zł). Niższa wartość nadwyżki w 2025 r. w stosunku do roku ubiegłego wynikała ze zwiększenia poziomu wydatków KOWR w 2025 r. o 28,5% – przy uzyskaniu dochodów na podobnym poziomie w obu latach. Nadwyżka ta, ustalona została zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 sierpnia 2017 r. w sprawie sposobu ustalania nadwyżki środków finansowych Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa³¹ i stanowiła dodatnią różnicę między stanem środków finansowych na koniec 2025 r. a stanem zobowiązań krótkoterminowych ustalonych na dzień 31 grudnia 2025 r.³² Zgodnie z art. 22 ust. 2 ufp wpłata nadwyżki KOWR za 2025 r. na rachunek dochodów MRiRW nastąpi do 30 czerwca 2026 r.

Nadwyżkę środków finansowych KOWR za rok 2024 w wysokości 155 341 tys. zł KOWR przekazał na rachunek dochodów MRiRW 30 czerwca 2025 r.

Zobowiązania wymagalne na koniec 2025 r. nie wystąpiły. W 2025 r. Krajowy Ośrodek nie zaciągnął w 2025 r. kredytów bankowych lub pożyczek oraz nie otrzymał od Prezesa Rady Ministrów polecenia dokonania wpłaty środków pieniężnych na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 lub Fundusz Pomocy.

(akta kontroli str. 700, 1081, 1468, 1635-1658)

²⁸ Dalej: „MRPiPS”.

²⁹ Dalej: „MRiRW”.

³⁰ Zgodnie z danymi ujętymi w sprawozdaniu Rb-35 z wykonania planu dochodów i wydatków za IV kwartał 2025 r. zobowiązania KOWR oraz sprawozdaniu Rb-40 o wykonaniu finansowego KOWR za grudzień 2025 r.

³¹ Dz. U. poz. 1549.

³² Przy ustalaniu nadwyżki, środki podlegające rozliczeniu – niewykorzystane do 31 grudnia 2025 r. – pomniejszone zostały o zobowiązania krótkoterminowe m.in. z tytułu: podatków, ceł, ubezpieczeń i innych świadczeń, dostaw i usług oraz wynagrodzeń.

Stwierdzona nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W 22 z 23 zbadanych umów zleceń ustalono kształtowanie mechanizmu ich realizacji i rozliczenia w sposób, który nie zapewniał rzetelnej weryfikacji rzeczywistego zakresu wykonanej pracy przez zleceniobiorcę ani ustalenia adekwatności jego wynagrodzenia do faktycznego wykonania świadczenia. Ustalono bowiem, że:

- umowy przewidywały miesięczne wynagrodzenie o charakterze ryczałtowym, przy jednoczesnym wskazaniu możliwości proporcjonalnego ustalenia wynagrodzenia w przypadku realizacji umowy w węższym zakresie, jednak bez określenia mierników ani narzędzi umożliwiających ustalenie zakresu faktycznie wykonanych czynności;
- podstawą rozliczenia wynagrodzenia był rachunek zawierający oświadczenie zleceniobiorcy o wykonaniu czynności, bez obowiązku przedstawienia dokumentów pozwalających na weryfikację zakresu wykonanych prac, ich intensywności ani efektów. Ustalono, że w przypadku tych umów, KOWR dokonał rozliczenia w oparciu o rachunek zawierający oświadczenie zleceniobiorcy, a w przypadku jednej umowy dodatkowo w oparciu o notatki sporządzone przez zleceniobiorców z opisem wykonanych w danym okresie czynności, co jednak również nie pozwalało na weryfikację czasu pracy ani adekwatności wynagrodzenia do nakładu pracy.

W konsekwencji, zdaniem NIK, przyjęty model realizacji i rozliczenia umowy opierał się na uznaniowej ocenie wykonania czynności, bez zastosowania obiektywnych i weryfikowalnych kryteriów, co nie zapewniało możliwości rzetelnej oceny wydatkowania środków publicznych, zgodnie z zasadami określonymi w art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp.

Zastępca Dyrektora Generalnego KOWR wyjaśnił, że weryfikacja wykonania czynności była prowadzona na bieżąco przez osoby upoważnione, poprzez zatwierdzanie rachunków oraz ocenę zgodności wykonanych prac z zakresem umowy. Wskazał, że z uwagi na zróżnicowany i często ekspercki charakter zadań nie było możliwe wprowadzenie jednolitych mierników oceny, a weryfikacja miała charakter dostosowany do specyfiki danego zadania. Podkreślił również, że limit godzin miał charakter pomocniczy, a mechanizm proporcjonalnego obniżenia wynagrodzenia pełnił funkcję zabezpieczającą i miał zastosowanie wyjątkowo.

Wskazana w ww. wyjaśnieniach „bieżąca weryfikacja” nie miała charakteru sformalizowanego ani udokumentowanego i w praktyce sprowadzała się do akceptacji rachunków zawierających oświadczenia zleceniobiorców, co nie stanowiło obiektywnego narzędzia oceny wykonania umowy.

Podnoszona różnorodność i ekspercki charakter zadań, zdaniem NIK, nie uzasadnia braku jakichkolwiek mierzalnych kryteriów lub standardów dokumentowania ich wykonania. Przeciwnie, w takich przypadkach konieczne jest zapewnienie choćby minimalnych, adekwatnych do charakteru świadczeń mechanizmów pozwalających na weryfikację ich wykonania. Również wskazywany limit godzin nie pełnił funkcji kontrolnej, ponieważ nie był powiązany z wysokością wynagrodzenia, a mechanizm proporcjonalnego jego obniżenia – wobec braku narzędzi pozwalających ustalić czas wykonania umowy – miał charakter wyłącznie formalny i nie mógł być zastosowany w praktyce.

W konsekwencji przyjęty sposób ukształtowania i weryfikacji umów prowadził do sytuacji, w której ocena wykonania świadczeń miała charakter uznaniowy. W zapisach umów brakowało podstaw do rzetelnej weryfikacji zakresu pracy oraz adekwatności wypłacanego wynagrodzenia dla zleceniobiorców.

(akta kontroli str. 1134-1196, 1704-2319, 2322, 2328-2329)

1.2. Wykonanie planu finansowego Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa

Opis stanu faktycznego

W planie finansowym Zasobu WRSP określonym w załączniku nr 11 (tabela nr 8) ustawy budżetowej na rok 2025 przychody ustalone zostały w kwocie 1 606 900 tys. zł, a koszty w kwocie 2 075 683 tys. zł. Plan finansowy ZWRSP był pięciokrotnie zmieniany z zachowaniem zasad określonych w art. 21 ust. 5 ufp, tj. po otrzymaniu zgody Ministra RiRW oraz w przypadkach tego wymagających, otrzymaniu pozytywnej opinii sejmowej komisji właściwej do spraw finansów publicznych. Zmniejszenie kwoty planu kosztów związane było m.in. ze zmniejszeniem zobowiązania KOWR wobec Funduszu Rekompensacyjnego³³, zmniejszeniem kwoty na usługi obce, podatki i opłaty oraz niższej niż planowano wartości rezerw oraz naliczenia odpisów aktualizujących. W wyniku tych zmian plan przychodów został zwiększony do kwoty 1 607 340 tys. zł, a plan kosztów zmniejszony do kwoty 1 606 666 tys. zł.

(akta kontroli str. 7-104)

1.2.1 Wykonanie planu przychodów ZWRSP

Opis stanu faktycznego

W 2025 r. przychody ogółem Zasobu WRSP, stanowiące przychody własne, zrealizowane w wysokości 1 815 404,3 tys. zł były wyższe o 12,9% (tj. o 208 064,3 tys. zł) od kwoty ujętej w planie po zmianach (1 607 340 tys. zł), z tytułu wyższych od planowanych przychodów finansowych oraz z tytułu odpłatnego korzystania z mienia ZWRSP, co opisano w dalszej części wystąpienia. W porównaniu do 2024 r. przychody były niższe o 1,4% (tj. o 25 555,9 tys. zł). Głównym źródłem przychodów Zasobu WRSP były w 43,2% przychody z odpłatnego korzystania z mienia Zasobu WRSP, w 35,4% przychody ze sprzedaży mienia ZWRSP, a w 16,2% przychody finansowe. Przychody z tytułu odpłatnego korzystania z mienia Zasobu WRSP stanowiły m.in. przychody z umów dzierżawy i najmu, z tytułu przekazania mienia w zarząd i w użytkowanie wieczyste, a także z tytułu bezumownego użytkowania nieruchomości oraz ustanowienia służebności. Zrealizowane w 2025 r. przychody z tego tytułu wyniosły 784 954,9 tys. zł i były o 9,6% wyższe od wielkości przewidzianej w planie po zmianach (715 900 tys. zł). W porównaniu z rokiem 2024, zrealizowane przychody były niższe o 101 957,6 tys. zł, tj. o 11,5%. Niższa niż planowano realizacja przychodów była wynikiem m.in. zmian cen skupu pszenicy stanowiących podstawę do ustalenia wysokości czynszu dzierżawnego w danym roku (uzyskane przychody zostały określone na podstawie cen skupu pszenicy za 11 kwartałów poprzedzających półrocze,

³³ Fundusz utworzony na podstawie art. 16 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2017 r. poz. 2097), dalej: „Fundusz”.

dla którego naliczany jest czynsz zgodnie z art. 39a ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa³⁴).

Planowane przychody ze sprzedaży mienia Zasobu WRSP zostały uzyskane m.in. z tytułu realizowanych umów sprzedaży gruntów oraz z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego, a także sprzedaży pozostałych nieruchomości i majątku obrotowego. Uzyskane w 2025 r. przychody ze sprzedaży mienia Zasobu WRSP, w kwocie 642 841 tys. zł, były wyższe o 3841 tys. zł, tj. o 0,6% od ustalonego w tym zakresie planu po zmianach (639 000 tys. zł). W porównaniu z rokiem 2024, zrealizowane przychody ze sprzedaży mienia ZWRSP były wyższe o 107 262,3 tys. zł, tj. o 20%. Główną przyczyną uzyskania wyższych w porównaniu do 2024 r. przychodów było większe zainteresowanie gruntami rolnymi inwestycyjnymi (nierolnymi). Ceny uzyskane za 1 hektar gruntów nierolnych w latach 2024-2025 pozostały na zbliżonym poziomie.

W 2025 r. Zasób WRSP uzyskał przychody finansowe w kwocie 293 361,3 tys. zł, które były wyższe o 90 921,3 tys. zł (tj. o 44,9%) od kwoty ujętej w planie po zmianach (202 440 tys. zł). Było to spowodowane przede wszystkim uzyskaniem wyższych przychodów w formie odsetek od należności z tytułu sprzedaży i odpłatnego korzystania z mienia ZWRSP. Wyższe wykonanie przychodów w stosunku do planu wynikało również z przeszacowania należności z tytułu sprzedaży mienia Zasobu WRSP do aktualnej wartości, rozwiązania odpisów aktualizujących wartość naliczonych odsetek i oprocentowania od należności, a także z rezerw utworzonych w ciężar kosztów finansowych. W porównaniu z 2024 r., zrealizowane w 2025 r. przychody z tego tytułu były niższe o 40 893,1 tys. zł (tj. o 12,2%). Spowodowane to było m.in. uzyskaniem niższych w porównaniu do 2024 r. odsetek od należności z tytułu sprzedaży i odpłatnego korzystania z mienia Zasobu WRSP oraz odsetek od środków na rachunkach bankowych, a także uzyskaniem niższych dywidend.

Inne przychody z gospodarowania mieniem Zasobu WRSP wyniosły 94 247 tys. zł i były wyższe o 44 247 tys. zł (tj. o 88,5%) od kwoty ujętej w planie po zmianach (50 000 tys. zł). Wyższe wykonanie w stosunku do planu w tej pozycji wynikało również z osiągniętych przychodów z tytułu naliczonych odszkodowań (m.in. z tytułu niewłaściwego użytkowania przekazanego nieodpłatnie mienia) i kar (np. naliczonych w związku z koniecznością zwrotu aktualnej wartości nieodpłatnie przekazanej nieruchomości), rozwiązania części rezerw na postępowania wytoczone przeciwko KOWR, przypadków wadiów, zasądzonych kosztów sądowych, rozwiązania odpisów aktualizujących należności, które są tworzone na koniec okresu sprawozdawczego dla należności przeterminowanych lub nieprzeterminowanych o znacznym stopniu prawdopodobieństwa ich nieściągalności. Zrealizowane z tego tytułu przychody były wyższe w porównaniu z 2024 r. o 10 032,4 tys. zł, tj. o 11,9%.

(akta kontroli str. 180-217, 439-557, 1471-1472, 1475-1477)

Stan należności netto ZWRSP na dzień 31 grudnia 2025 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-35 z wykonania planu dochodów i wydatków ZWRSP za IV kwartał 2025 r., wyniósł 2 818 755,1 tys. zł i był niższy o 8,5 % (tj. o 263 444,1 tys. zł) od stanu należności na koniec 2024 r. 3 082 199,2 tys. zł). Zmniejszenie należności netto w 2025 r. wynikało z rozdysponowania mienia

³⁴ Dz. U. z 2025 r. poz. 826, zm., dalej: u.o.g.n.r.S.P.

Zasobu WRSP, ze zmniejszenia obciążenia z tytułu podatku VAT za miesiąc grudzień w stosunku do roku poprzedniego oraz rozliczenia wyniku finansowego za rok 2024. W 2025 r. kwota należności brutto Zasobu WRSP, uwzględniająca odpisy aktualizujące należności dokonane w tym roku (w wysokości 3 808 503 tys. zł), wyniosła 6 627 258,1 tys. zł.

Należności przeterminowane (zaległości) brutto ZWRSP według stanu na dzień 31 grudnia 2025 r. wyniosły 3 789 433,9 tys. zł i były wyższe od kwoty zaległości na koniec 2024 r. (3 570 380,6 tys. zł). W wyniku podjętych działań, w 2025 r. KOWR odzyskał 167 382,2 tys. zł zaległości ogółem (w 2024 r. 167 684,5 tys. zł).

(akta kontroli str. 195-202, 437-438)

W KOWR podejmowano przewidziane prawem czynności w zakresie dochodzenia należności ZWRSP. Ustaleń w tym zakresie dokonano na podstawie badania próby, stanowiącej 100% zaległości windykowanych przez Centralę. W 2025 r. KOWR kontynuował działania w celu dochodzenia wierzytelności, z tytułu udzielonej Spółdzielni Mleczarskiej „Bielmlek”³⁵ gwarancji, w ramach toczącego się postępowania upadłościowego Spółdzielni. W 2025 r. w ramach ostatecznego planu podziału funduszy masy upadłości na rachunek KOWR wpłynęło 1203 tys. zł, w tym 1191,5 tys. zł dotyczyło należności ZWRSP. Postanowieniem z 28 maja 2025 r., Sąd Rejonowy w Białymstoku zakończył postępowanie upadłościowe prowadzone wobec SM Bielmlek w upadłości. Z dniem 27 września 2025 r. uprawomocniło się wykreślenie SM Bielmlek z Krajowego Rejestru Sądowego. Należność główna przysługująca od SM Bielmlek na 31 grudnia 2025 r. wynosiła 22 548,3 tys. zł, a odsetki ustawowe – 2118,2 tys. zł. Należność powstała z tytułu toczącego się postępowania przeciwko bankowi BOŚ S.A. dotyczącego odszkodowania za poniesione przez KOWR szkody w wyniku naruszenia przez BOŚ S.A. przepisów prawa bankowego. Do czasu jego zakończenia wstrzymano podjęcie decyzji dotyczącej umorzenia ww. należności Zasobu WRSP na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 31 października 2017 r. w sprawie szczegółowych przesłanek odroczenia, rozłożenia na raty i umorzenia należności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa oraz trybu postępowania w tych sprawach³⁶.

(akta kontroli str. 109-110, 128)

Postanowieniem Sądu Okręgowego w Białymstoku z 11 czerwca 2025 r. uchylono postępowanie układowe oraz umorzono postępowanie sanacyjne wobec Eskimos S.A. w restrukturyzacji. Postanowieniem Sądu Rejonowego w Białymstoku z 20 listopada 2025 r. została ogłoszona upadłość Eskimos S.A. Na 31 grudnia 2025 r. wartość zaległości ZWRSP od Eskimos S.A. wynosiła 67 780,8 tys. zł, w tym należność główna 43 574,5 tys. zł, a odsetki ustawowe za opóźnienie 24 206,4 tys. zł. Z tytułu zawartej pomiędzy KOWR, a zarządcą masy sanacyjnej Eskimos S.A. ugody z 9 czerwca 2021 r. dotyczącej opłat za bezumowne korzystanie z optycznego systemu sortowniczego oraz instalacji chłodniczej, Eskimos S.A. wpłacił w 2025 r. na rzecz KOWR 76,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 110-111, 125-136)

³⁵ Dalej: „SM Bielmlek”.

³⁶ Dz. U. poz. 2117.

Na koniec 2025 r., należności Zasobu WRSP od Spółki TAB Sp. z o.o. wyniosły 1019,2 tys. zł, z tego: 878,6 tys. zł – należność główna oraz 140,6 tys. zł – odsetki. Należność powstała z tytułu odszkodowania za utratę 177 310 kg koncentratu jabłkowego, stanowiącego własność KOWR, przejętego w ramach zastawu rejestrowego ustanowionego przez spółkę ESKIMOS S.A. na rzecz KOWR. Wierzytelność KOWR została uznana w całości na uzupełniającą liście wierzytelności i zatwierdzona postanowieniem Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy z 17 grudnia 2025 r.³⁷ W 2025 r. KOWR nie odzyskał kwot z tytułu zgłoszonej wierzytelności a postępowanie upadłościowe było nadal w toku.

(akta kontroli str. 112, 126)

W 2025 r., w KOWR odroczono spłatę należności z tytułu dzierżawy i sprzedaży mienia ZWRSP, użytkowania bezumownego oraz użytkowania wieczystego nieruchomości Zasobu WRSP w kwocie 9452,2 tys. zł, a na raty rozłożono spłatę należności ZWRSP w kwocie 25 808,7 tys. zł. Kwota umorzonych należności z tytułu dzierżawy, sprzedaży nieruchomości, ruchomych środków trwałych i majątku obrotowego, bezumownego użytkowania nieruchomości i wieczystego użytkowania w 2025 r. wyniosła 6883,3 tys. zł. W 2025 r. KOWR udzielił ulgi w spłacie należności poprzez obniżenie płatności z tytułu czynszu dzierżawnego na podstawie art. 700 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny³⁸. Kwota należności obniżonych na podstawie ww. przepisu wyniosła 23 514,8 tys. zł i w porównaniu do 2024 r. (57 147,4 tys. zł) była o 33 632,6 tys. zł niższa, tj. o 58,9%.

Należności z tytułu rozdysponowania mienia Zasobu WRSP w formie dzierżawy, sprzedaży nieruchomości rolnych, ruchomych środków trwałych i majątku obrotowego oraz z tytułu wieczystego użytkowania i bezumownego użytkowania nieruchomości – nie uległy przedawnieniu w 2025 r.

Badanie 10 należności w łącznej kwocie 17 496,4 tys. zł (co stanowiło 100% podlegających umorzeniu w 2025 r. należności Zasobu WRSP w wysokości przekraczającej 100 tys. zł) wykazało, że Centrala KOWR prowadziła postępowania zgodnie z przepisami prawa i wewnętrznymi regulacjami obowiązującymi w KOWR³⁹. Należności dotyczyły bezumownego korzystania z mienia ZWRSP, użytkowania wieczystego nieruchomości oraz kar i odszkodowań z tytułu nieodpłatnego przekazania nieruchomości. Dyrektorzy OT KOWR przekazywali wnioski o umorzenie wraz z kartami informacyjnymi o dłużniku, w celu udzielenia pełnomocnictwa Dyrektora Generalnego KOWR do umorzenia należności. Dokumentacja ta była weryfikowana zgodnie z ww. regulacjami wewnętrznymi przez Centralę KOWR, tj. weryfikacja była poprzedzona wyjaśnieniem okoliczności sprawy oraz analizą formalno-prawną w zakresie przesłanek zastosowania ulgi. Po uzyskaniu akceptacji Dyrektora Generalnego KOWR, wnioski zostały przesłane do Ministra RiRW. Badanie wniosków o wyrażenie zgody na umorzenie należności KOWR powyżej 100 tys. zł, wykazało, że do dnia zakończenia kontroli, KOWR nie otrzymał informacji o sposobie rozpatrzenia ww.

³⁷ Sygn. akt XVIII GUp 1/23 Apl.

³⁸ Dz. U. z 2025 r. poz. 1071, ze zm., dalej: „k.c.”.

³⁹ Zarządzenie Nr 171/2017/W Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z 20 grudnia 2017 r. w sprawie odraczania, rozkładania na raty lub umarzania należności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa zmienione zarządzeniem nr 8/2019/W z 15 stycznia 2019 r., a następnie zarządzeniem Nr 51/2020/W z 24 kwietnia 2020 r.

10 wniosków o umorzenie należności złożonych do Ministra RiRW w 2025 r. na łączną kwotę 17 496,4 tys. zł. Ponadto według stanu na koniec 2025 r. KOWR nie otrzymał informacji o sposobie rozpatrzenia wniosków o umorzenie należności KOWR powyżej 100 tys. zł złożonych do Ministra RiRW w latach 2023-2024 na łączną kwotę 1729,9 tys. zł. W tej sprawie KOWR skierował pisma do Ministra RiRW w dniach: 4 listopada 2025 r.⁴⁰ i 26 stycznia 2026 r.⁴¹ W odpowiedzi z 9 lutego 2026 r. MRiRW poinformowało⁴², że wnioski są analizowane pod względem stanu faktycznego w nich opisanego i pod względem prawnym oraz że nie jest możliwe określenie terminu rozpatrzenia wniosków.

(akta kontroli str. 113-139)

Stwierdzona nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.2.2 Wykonanie planu kosztów ZWRSP

Opis stanu faktycznego

Koszty ogółem Zasobu WRSP w 2025 r. wyniosły 1 259 044,9 tys. zł i były niższe o 341 621,1 tys. zł (o 21,3%) od określonych w planie po zmianach (1 600 666 tys. zł), z uwagi na niższe od planowanych koszty gospodarowania mieniem ZWRSP i koszty zasilenia Funduszu Rekompensacyjnego, co opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego. W porównaniu do 2024 r. (1 535 457,2 tys. zł) koszty były niższe o 276 412,3 tys. zł, tj. o 18%. Na realizację niższych kosztów ZWRSP w 2025 r. w porównaniu do 2024 r. miało wpływ głównie przekazanie niższej składki na zasilenie Funduszu oraz zmniejszenie kosztów gospodarowania mieniem zasobu. W strukturze kosztów ogółem największe pozycje stanowiły koszty gospodarowania mieniem ZWRSP w kwocie 460 941,1 tys. zł (36,6% ogółu kosztów), koszty funkcjonowania KOWR w kwocie 650 796 tys. zł (51,7% ogółu kosztów) oraz środki na zasilenie Funduszu w kwocie 119 436,8 tys. zł (9,5% kosztów ogółem Zasobu WRSP). Koszty realizacji zadań wynosiły 2,2% kosztów ogółem Zasobu.

Koszty gospodarowania mieniem Zasobu WRSP poniesione zostały w kwocie 460 941,1 tys. zł i były o 203 558,9 tys. zł (o 30,6%) niższe od kwoty ujętej w planie po zmianach. Niższe koszty gospodarowania mieniem Zasobu WRSP – w stosunku do kwoty ujętej w planie po zmianach – poniesiono m.in. w ramach następujących pozycji planu finansowego:

- „pozostałe koszty” – 311 308,1 tys. zł, co stanowiło 69,2% kwoty ujętej w planie po zmianach (450 000 tys. zł); niższe wykonanie planu było spowodowane niższą niż planowano kwotą utworzonych rezerw na pewne lub prawdopodobne straty oraz niższym naliczeniem odpisów aktualizujących należności od dłużników zalegających ze spłatą,
- „usługi obce” – 75 883,3 tys. zł, co stanowiło 75,9% kwoty ujętej w planie po zmianach (100 000 tys. zł); na niższe wykonanie tej pozycji wpłynęły m.in. brak wyłonienia wykonawców w ramach postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, odstąpienie od realizacji części

⁴⁰ Znak: CEN.BFK.WNRZ.6512.12.2025.KKA.1.

⁴¹ Znak: CEN.BFK.WNRZ.6512.3.2026.KKA.1.

⁴² Znak: DNI.mr.073.142.2025.

zadań, zmniejszenie zakresu realizowanych zadań, przeniesienie części zadań do realizacji w 2026 r., uzyskanie różnic (oszczędności) pomiędzy szacowaną wartością zamówienia określoną na podstawie kosztorysu a wartością rozstrzygniętych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,

- „podatki i opłaty” – 46 176,6 tys. zł, co stanowiło 57,7% kwoty ujętej w planie po zmianach (80 000 tys. zł); niższe wykonanie było spowodowane m.in. odwołaniem się od decyzji dotyczącej opłaty planistycznej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości oraz poniesieniem mniejszych niż planowano wydatków z tytułu podatków lokalnych naliczonych od nieruchomości Zasobu WRSP oczekujących na zagospodarowanie,
- „amortyzacja” – 24 445,4 tys. zł, co stanowiło 81,5% kwoty ujętej w planie po zmianach (30 000 tys. zł),
- „materiały i energia” – 3127,7 tys. zł, co stanowiło 69,5% kwoty ujętej w planie po zmianach (4500 tys. zł); niższe wykonanie planu było wynikiem przede wszystkim mniejszego zapotrzebowania na dostawy energii elektrycznej w związku z rozdysponowaniem nieruchomości i sprzyjającymi warunkami pogodowymi (ze względu na trudności przewidzenia zużycia i cen energii na etapie planowania przyjęto wielkości wyższe niż w roku poprzednim), dodatkowo wystąpiło mniejsze zapotrzebowanie na materiały służące zabezpieczeniu obiektów przejmowanych i pozostających w Zasobie.

Koszty gospodarowania mieniem Zasobu WRSP poniesione w kwocie 460 941,1 tys. zł, były niższe o 33,6%, tj. o 233 680,4 tys. zł w porównaniu do kosztów z tego tytułu zrealizowanych w 2024 r. (694 621,5 tys. zł). Wynikało to głównie z poniesienia niższych kosztów na utworzenie rezerw na pewne lub prawdopodobne straty z operacji gospodarczych (utworzenie rezerw na sprawy sądowe, w których trudno określić prawdopodobieństwo ich rozstrzygnięcia) oraz odpisów aktualizujących wartość należności. Ponadto zmniejszenie kosztów związane było z dokonaniem w 2024 r. przez OT KOWR w Częstochowie jednorazowej opłaty planistycznej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości.

Pochodzące z ZWRSP środki na pokrycie kosztów funkcjonowania KOWR wyniosły 650 796 tys. zł i stanowiły 100% wielkości ujętej w planie po zmianach. W porównaniu z 2024 r. (638 368 tys. zł) koszty były wyższe o 1,9% (o 12 428 tys. zł).

Koszty zasilenia Funduszu zostały zrealizowane w 2025 r. w kwocie 119 436,8 tys. zł, co stanowiło 48,3% kwoty ujętej w planie po zmianach (247 370 tys. zł). Wynikało to ze sposobu rozliczenia Funduszu, tj. w planowanych kosztach zasilenia Funduszu na 2025 r. ujęto kwartalne zaliczki na Fundusz, natomiast w wykonaniu ujmuje się kwartalne zaliczki (w wysokości wynikającej z planu finansowego ZWRSP na dany rok) oraz rozliczenie rocznego zobowiązania wobec Funduszu za rok 2025 (nadpłaty). Koszty Zasobu WRSP dotyczące zasilenia Funduszu były o 61 001,2 tys. zł (o 33,8%) niższe od wykonania tych kosztów w 2024 r. (180 438 tys. zł). Wpływ na wysokość zobowiązania wobec Funduszu w 2025 r. w stosunku do 2024 r. miał w szczególności inny sposób jego wyliczania, tj. w 2025 r. nastąpiła zmiana, wprowadzona na podstawie rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 16 grudnia 2024 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa⁴³. W 2025 r. roczne zobowiązanie ZWRSP wobec Funduszu obliczane było jako suma 10% wpływów

⁴³ Dz. U. z 2024 r. poz. 1880.

ze sprzedaży w przetargach w danym roku obrotowym gruntów Zasobu z ich częściami składowymi oraz 10% wpływów z tytułu odpłatnego korzystania z mienia Zasobu. Podczas gdy w 2024 r. roczne zobowiązanie Zasobu z ww. tytułu wpłat obliczane było jako suma: iloczynu 25% powierzchni gruntów sprzedanych w przetargach w danym roku obrotowym i średniej ceny sprzedaży jednego hektara gruntu Zasobu z jego częściami składowymi, uzyskanej w przetargach oraz 10% wpływów z tytułu odpłatnego korzystania z mienia Zasobu.

Koszty realizacji zadań w 2025 r. dotyczyły bezzwrotnej pomocy finansowej udzielonej m.in. gminom, klubom jeździeckim oraz związkom, stowarzyszeniom i fundacjom wyniosły 27 870,9 tys. zł. Koszty te były o 10 129,1 tys. zł (o 26,7%) niższe od kwoty ujętej w planie finansowym po zmianach (38 000 tys. zł). Spowodowane to było wykonaniem zadań inwestycyjnych w niższych kwotach niż planowano, a także przeniesieniem części zadań do realizacji na 2026 r. W porównaniu do 2024 r. koszty realizacji zadań (22 029,6 tys. zł) były wyższe o 5841,3 tys. zł (o 26,5%), z uwagi na większe zainteresowanie bezzwrotną pomocą finansową, w szczególności ze strony gmin.

(akta kontroli str.184-220, 439-557, 1471-1472, 1475-1477)

Zrealizowane wydatki na inwestycje, remonty i rozbiórki dotyczące mienia Zasobu WRSP wyniosły 282 277,8 tys. zł i stanowiły 91,6% kwoty ujętej w planie po zmianach (308 000 tys. zł). Wydatki te były o 90 964,8 tys. zł (o 47,5%) wyższe niż w 2024 r. (191 313 tys. zł), w szczególności z uwagi na wyższe wydatki dotyczące dokapitalizowania spółek.

Wydatki związane z realizacją zadań określonych w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego⁴⁴ zrealizowano w wysokości 71 666,6 tys. zł, tj. 54,3% kwoty ujętej w planie po zmianach (132 000 tys. zł). Niższe niż w planie po zmianach wykonanie wydatków wynikało głównie z faktu, że KOWR nie ustalał planu rzeczowego dotyczącego powierzchni nieruchomości rolnych nabywanych w ramach realizacji u.k.u.r. Wiedza o tym, że ma nastąpić lub nastąpił na rynku prywatnym obrót nieruchomościami rolnymi, w stosunku do których KOWR przysługuje prawo pierwokupu lub prawo nabycia, pozyskiwana była przede wszystkim z aktów notarialnych, powiadomień i zawiadomień, które wpływały do KOWR. Jednocześnie, zgodnie z art. 598 k.c., KOWR może zastosować prawo pierwokupu nieruchomości w ciągu miesiąca od otrzymania zawiadomienia o sprzedaży. W związku z powyższym, w planie finansowym ZWRSP na dany rok kalendarzowy ustalana jest rezerwa w celu zabezpieczenia środków na realizację zadań wynikających z u.k.u.r.

(akta kontroli str. 184-193, 203-217)

Szczegółowym badaniem objęto 12 zapisów księgowych dotyczących wydatków majątkowych i bieżących ZWRSP realizowanych w Centrali KOWR na łączną kwotę 227 090,9 tys. zł, z tego wydatki majątkowe stanowiły kwotę 226 163,5 tys. zł, a wydatki bieżące kwotę 927,4 tys. zł.

⁴⁴ Dz. U. z 2025 r. poz. 1653, dalej: „u.k.u.r.”.

Badana próba stanowiła 98,5% wydatków ZWRSP podlegających badaniu⁴⁵, poniesionych w Centrali KOWR (230 448,8 tys. zł).

Próba wylosowana metodą MUS odpowiadała 11 zapisom księgowym na łączną kwotę 226 170,9 tys. zł, z tego jeden wydatek bieżący – 7,4 tys. zł i 10 wydatków majątkowych – 226 163,5 tys. zł. W sposób celowy dobrano wydatek bieżący na kwotę 920 tys. zł.

Próba wydatków bieżących stanowiła 22% podlegających badaniu wydatków bieżących ZWRSP Centrali KOWR, a próba wydatków majątkowych – 100% podlegających badaniu wydatków majątkowych.

Zbadane wydatki poniesiono w sposób legalny, gospodarny, były one celowe i niezbędne dla prowadzonej działalności. Wynikały z realizacji zawartych umów, które zrealizowano zgodnie z zakresem rzeczowo-finansowym oraz terminowo. Zostały rzetelnie skalkulowane, zrealizowane i opłacone terminowo, udokumentowane oraz zaewidencjonowane zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami. W badaniu nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 253-403, 407)

Zobowiązania ogółem ZWRSP na koniec 2025 r., według sprawozdania Rb-35 z wykonania planu dochodów i wydatków ZWRSP za IV kwartał 2025 r., wyniosły 672 641,9 tys. zł i były niższe o 23,3% (tj. o 203 893,5 tys. zł) od zobowiązań na koniec 2024 r. (876 535,4 tys. zł). Niższe zobowiązania w stosunku do 2024 r. wynikały z rozliczenia kwoty nadwyżki środków finansowych Zasobu WRSP za 2025 r. Na koniec 2025 r. 99,9% stanowiły zobowiązania krótkoterminowe (672 615,7 tys. zł), wśród których największy udział miały zobowiązania wobec budżetu państwa z tytułu rozliczenia nadwyżki środków finansowych w kwocie 464 749,6 tys. zł, (69% zobowiązań ogółem) oraz zobowiązania z tytułu wadium od uczestników postępowań przetargowych i kaucji stanowiących zabezpieczenie umów, w szczególności umów dzierżawy (w kwocie 134 806 tys. zł, tj. 20% zobowiązań ogółem). Zobowiązania z tytułu dostaw i usług w kwocie 2081 tys. zł stanowiły 0,3% zobowiązań ogółem, a z tytułu podatków – 11 375,5 tys. zł (1,7% zobowiązań ogółem). Zobowiązania długoterminowe Zasobu WRSP na koniec 2025 r. wyniosły 26,2 tys. zł i były niższe o 8,3 tys. zł, tj. o 24%, w stosunku do stanu na dzień 31 grudnia 2024 r. (34,5 tys. zł). Zmniejszenie kwoty tych zobowiązań wynikało z przeksięgowania zobowiązań długoterminowych na krótkoterminowe. Na koniec 2025 r. ZWRSP nie posiadał zobowiązań wymagalnych ani zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów lub pożyczek.

Nadwyżka środków finansowych Zasobu WRSP za 2025 r. w wysokości 484 749,6 tys. zł⁴⁶ została ustalona na podstawie § 5 rozporządzenia MRiRW z dnia 8 września 2017 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa⁴⁷.

Nadwyżkę środków finansowych ZWRSP stanowiła dodatnia różnica między stanem środków finansowych na koniec roku obrotowego, a stanem zobowiązań krótkoterminowych z tytułu

⁴⁵ Zgodnie z założeniami kontroli budżetu państwa w 2025 r. ze szczegółowego badania kosztów i wydatków wyłączono wynagrodzenia osobowe wraz z pochodnymi, odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych, amortyzację i koszty poniżej 1 tys. zł. Po przeprowadzeniu analizy ryzyka wystąpienia nieprawidłowości wyłączone zostały również powtarzalne grupy wydatków, takich jak np. opłaty eksploatacyjne i za media, a także wpłaty nadwyżki środków finansowych, która podlegała odrębnemu badaniu.

⁴⁶ Kwota wynikająca z kwoty rozliczenia nadwyżki do przekazania w roku następnym (464 749,6 tys. zł) oraz wpłaconych zaliczek w kwocie 20 000 tys. zł.

⁴⁷ Dz. U. poz. 1746.

podatków, ceł ubezpieczeń i innych świadczeń, dostaw i usług, innych zobowiązań krótkoterminowych, ustalonych na dzień 31 grudnia danego roku. KOWR przekazał również na rachunek dochodów MRiRW, zgodnie z art. 20 ust. 5c u.o.g.n.r.S.P. oraz z planem finansowym Zasobu WRSP na rok 2025, cztery zaliczki w łącznej kwocie 20 000 tys. zł na poczet nadwyżki środków finansowych ZWRSP za rok 2025 r.: 29 kwietnia 2025 r. kwotę 2000 tys. zł, 30 lipca 2025 r. kwotę 4000 tys. zł, 30 października 2025 r. kwotę 4000 tys. zł oraz 10 grudnia 2025 r. kwotę 10 000 tys. zł. Zgodnie z art. 22 ust. 5c ufp nadwyżka ZWRSP za rok 2025 zostanie przekazana na rachunek dochodów MRiRW do dnia 30 czerwca 2026 r.

KOWR przekazał środki nadwyżki za 2024 r., w kwocie 612 732,8 tys. zł, na rachunek dochodów Ministerstwa RiRW 30 czerwca 2025 r.

(akta kontroli str. 193-202, 406-425, 437-438, 1654-1657)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.3. Gospodarowanie wolnymi środkami KOWR i ZWRSP

Opis stanu faktycznego

Stan wolnych środków pieniężnych KOWR przekazanych w zarządzanie lub depozyt u Ministra Finansów wyniósł, na dzień 31 grudnia 2025 r., 54 004,1 tys. zł i był wyższy o 44 854,1 tys. zł (490,2%) od planu po zmianach, z uwagi na uzyskanie wyższych od planowanych dochodów i zrealizowaniem wydatków na poziomie 94,4% planu po zmianach. Skutkiem niewydatkowania wolnych środków pozostających w dyspozycji KOWR w 2025 r. było ich przekazanie w wyższej niż planowano wysokości w zarządzanie Ministrowi Finansów (od 24 lipca 2025 r. Ministrowi Finansów i Gospodarki). W porównaniu do stanu wolnych środków na koniec 2024 r. (160 025,9 tys. zł) był on niższy o 106 021,8 tys. zł. (o 66,3%), z uwagi na niższe wolne środki, którymi dysponowano w 2025 r.

Na dzień 1 stycznia 2025 r. KOWR posiadał 20 czynnych depozytów (na lokatach typu overnight⁴⁸) w łącznej wysokości 160 018,9 tys. zł⁴⁹.

W ciągu 2025 r. utworzono 4806 depozytów na łączną kwotę 29 059 418,2 tys. zł, które były automatycznie przedłużane – w przypadku dni ustawowo wolnych od pracy nawet do kilku dni przez cały 2025 r. i posiadały oprocentowanie zmienne (najwyższe 5,25% i najniższe 3,75%). Średnia wartość depozytu w okresie całego roku 2025 wynosiła 6046,5 tys. zł. Najwyższa kwota lokat wyniosła 241 627 tys. zł, a najniższa – 5,7 tys. zł.

Na dzień 31 grudnia 2025 r. było utworzonych 20 depozytów OVN o wartości 54 004,1 tys. zł na dwa dni (od 31 grudnia 2025 r. do 2 stycznia 2026 r.) z oprocentowaniem 3,75%. Uzyskane w 2025 r. przychody z tytułu depozytów OVN wyniosły 5552,4 tys. zł.

⁴⁸ Dalej: „OVN”.

⁴⁹ Depozyty zostały założone 31 grudnia 2024 r. na okres dwóch dni, z oprocentowaniem 5,25%.

Stan wolnych środków pieniężnych Zasobu WRSP przekazanych w zarządzanie lub depozyt u Ministra Finansów, na dzień 31 grudnia 2025 r., wyniósł 537 525,7 tys. zł i był wyższy o 269 740,7 tys. zł (100,7%) od planu po zmianach 267 785 tys. zł, z uwagi na uzyskanie wyższych od planowanych wpływów i zrealizowanie wydatków na poziomie 93% planu po zmianach. Pozyskanie wyższych środków i ich niewydatkowanie w planowanej wysokości skutkowało przekazaniem wolnych środków, jakie miał do dyspozycji ZWRSP w 2025 r., w zarządzanie Ministrowi Finansów (od 24 lipca 2025 r. Ministrowi Finansów i Gospodarki). W porównaniu do stanu wolnych środków na koniec 2024 r. (764 861,7 tys. zł) był on niższy o 227 336 tys. zł (29,7%), ze względu na niższe wolne środki, którymi dysponowano w 2025 r. w porównaniu do 2024 r.

Zgromadzone na rachunkach ZWRSP w 2025 r. wolne środki pieniężne lokowane były w formie depozytów OVN u Ministra Finansów oraz depozytów terminowych. Średnia z 12 miesięcy, kwota środków Zasobu WRSP lokowanych w 2025 r., w formie depozytów OVN u Ministra Finansów, wynosiła 16 730,5 tys. zł. Depozyty terminowe w 2025 r. były zakładane przez trzy oddziały terenowe KOWR (Rzeszów, Kielce, Kraków) i dotyczyły środków obcych. Średnia kwota środków oddanych w depozyt terminowy wynosiła w 2025 r. 57 tys. zł w ramach 21 lokat założonych na okres 6 m-cy. W 2025 r. nie wystąpiły przypadki wcześniejszego zerwania lokat terminowych. Z tytułu lokowania wolnych środków (OVN oraz lokat terminowych) ZWRSP uzyskał przychody z odsetek w łącznej kwocie 37 820,7 tys. zł.

Lokowanie wolnych środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych KOWR i ZWRSP odbywało się zgodnie z art. 48 ust. 2 ufp i rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie⁵⁰, a także nie zagrażało terminowej realizacji zadań KOWR i ZWRSP oraz ich płynności finansowej.

(akta kontroli str. 162-179, 218-228, 1082-1090, 2323)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.4. Realizacja zadań KOWR i ZWRSP

Opis stanu faktycznego

W KOWR, na rok 2025 opracowywano plany rzeczowe i wkłady do planów finansowych dotyczące realizacji ustawowych celów i zadań, w tym Plan działalności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa na rok 2025⁵¹, Informację o celach operacyjnych Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa na 2025 r., a także prognozy wydatków i wpływów oraz wartości mierników w układzie zadaniowym (lata 2025-2028).

W KOWR w 2025 r. funkcjonowały wewnętrzne procedury odnośnie realizacji celów i zadań jednostki określonych w planach. Stopień realizacji celów i zadań, w tym określonych w planie działalności jednostki podlegał monitorowaniu. W KOWR opracowywano raporty i sprawozdania

⁵⁰ Dz. U. poz. 1864.

⁵¹ Dalej: „Plan działalności KOWR”.

dotyczące realizacji celów i zadań jednostki w 2025 r., wskazujące efekty działań, na podstawie których dokonywano ocen efektywności zadań KOWR.

(akta kontroli str. 3372-3378, płyta CD 3379-3382)

W planie finansowym KOWR w układzie zadaniowym w 2025 r. w ramach funkcji 4. Zarządzanie finansami państwa i mieniem państwowym realizowano po jednym zadaniu, podzadaniu i działaniu a w ramach funkcji 21. Polityka rolna i rybacka realizowano dwa zadania, cztery podzadania i pięć działań. Trzy spośród siedmiu mierników określających stopień realizacji celów zostało przekroczonych, a najwyższe wykonanie w stosunku do planu ilościowo (906 wobec planowanej 576) dotyczyło miernika pn. „liczba przedsięwzięć promocyjnych i informacyjnych”⁵². Na wyższe wykonanie wartości miernika miało wpływ zrealizowanie w kraju większej liczby działań promocyjnych, informacyjnych, edukacyjnych i kulturalnych dotyczących m.in. produktów rolnych i żywnościowych, metod ich produkcji, a także systemów jakości produktów rolnych i żywnościowych o skali regionalnej. Ponadto pozytywne przekroczenie planowanej wartości miernika wynikało ze zrealizowania pod wspólnym hasłem „Poland tastes good” większej liczby wcześniej niezaplanowanych działań, mających na celu wspieranie rozwoju współpracy handlowej sektora rolno-spożywczego z zagranicą.

Niższe od planowanego wykonanie dotyczyło miernika:

- pn. „liczba decyzji skutkujących płatnością”⁵³; wartość miernika osiągnęła 299 wobec planowanej 416; niższe wykonanie wartości miernika wynikało głównie z faktycznie procedowanej liczby wniosków o płatność na koniec 2025 r.;
- pn. „liczba wydanych decyzji w zakresie administrowanych mechanizmów”⁵⁴; wartość miernika osiągnęła 14 200 wobec planowanej 15 429; na niższe wykonanie wartości miernika niż planowano miała wpływ m.in. mniejsza liczba decyzji wydanych (o 8%) na rzecz producentów tytoniu, a także mniejsza liczba wytwórców oraz podmiotów sprowadzających (rynek biokomponentów i biopaliw ciekłych) wpisanych do rejestrów niż założono w prognozie;
- pn. „wskaźnik ważony bezwzględnych zmian cen skupu podstawowych produktów rolnych (w %)”⁵⁵; wartość osiągnęła 6,3% wobec planowanej 10%; na niższe wykonanie wartości tego miernika miał wpływ m.in. spadek w 2025 r. cen skupu żywca wieprzowego (na koniec 2025 r. poziom cen skupu żywca wieprzowego był o 17% niższy od uzyskanego w grudniu 2024 r.),

⁵² Miernik dla podzadania 21.5.8. Promocja żywności, systemy jakości żywności, żywność regionalna i tradycyjna. Na wartość tego miernika składały się wartości uzyskane w ramach działania 21.5.8.4. Promocja produktów rolnych i rolno-spożywczych (planowana wartość 367, osiągnięta wartość 683) oraz działania 21.5.8.5. Wspieranie rozwoju współpracy handlowej sektora rolno-spożywczego z zagranicą (planowana wartość 209, osiągnięta wartość 223).

⁵³ Miernik dla podzadania 21.5.3. Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich oraz działania 21.5.3.1. Wsparcie finansowe w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).

⁵⁴ Miernik dla podzadania 21.5.4. W Pomoc krajowa i unijna inna niż WPR oraz działania 21.5.4.9 Pozostałe działania w ramach pomocy krajowej i unijnej innej niż WPR.

⁵⁵ Miernik dla zadania 21.6. Regulacja i stabilizacja rynków rolnych i żywnościowych.

spadek średnio-rocznej ceny pszenicy w porównaniu z poprzednim rokiem o 0,4% oraz utrzymywanie się wysokiego poziomu cen skupu mleka;

- pn. „liczba wydanych decyzji w zakresie administrowanych mechanizmów”⁵⁶; wartość miernika osiągnęła 11 542 wobec planowanej 12 167; na niższe wykonanie wartości tego miernika miała wpływ m.in. mniejsza liczba wydanych decyzji (o 5%) z powodu braku zainteresowania mechanizmami zakupów interwencyjnych towarów rolno-spożywczych WPR przez potencjalnych beneficjentów oraz złożenia przez beneficjentów mniejszej liczby wniosków w ramach mechanizmów WPR regulujących handel zagraniczny z krajami spoza UE na rynkach: mleka, ryżu, lnu i konopi oraz zbóż.

W sprawozdaniu Rb-BZ2 z wykonania planu finansowego KOWR w układzie zadaniowym za 2025 r. wykazano zrealizowane wydatki w kwocie 618 589,3 tys. zł, tj. 93% kwoty ujętej w planie po zmianach (665 041 tys. zł)⁵⁷.

(akta kontroli str. 1460-1462, 1648-1651)

W planie finansowym Zasobu WRSP w układzie zadaniowym w 2025 r. w ramach funkcji 4. Zarządzanie finansami państwa i mieniem państwowym realizowano po jednym zadaniu, podzadaniu i działaniu. Przyjęty miernik pn. „udział powierzchni rozdysponowanej w powierzchni gruntów pozostających w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa (w %)”⁵⁸ osiągnął wartość 87,03% wobec planowanej 85,6%.

W sprawozdaniu Rb-BZ2 z wykonania planu finansowego Zasobu WRSP w układzie zadaniowym za 2025 r. wykazano zrealizowane wydatki w kwocie 594 428,1 tys. zł, tj. 78,2% kwoty wydatków ujętej w planie po zmianach (760 500 tys. zł)⁵⁹. Niższe wydatki w 2025 r. w porównaniu do planu po zmianach wynikały z poniesienia niższych niż zaplanowano wydatków m.in. na pomoc bezzwrotną oraz niższą realizację wydatków z tytułu u.k.u.r i związanych z rozdysponowaniem mienia ZWRSP.

(akta kontroli str. 1644-1651)

W ramach realizacji celów określonych w Planie działalności na rok 2025, KOWR wykonywał zadania, na które przeznaczono środki ujęte w planach finansowych KOWR i ZWRSP.

W 2025 r. na realizację 223 przedsięwzięć promocyjnych na wspieranie rozwoju współpracy handlowej sektora rolno-spożywczego z zagranicą⁶⁰ wydatkowano 26 958,9 tys. zł. Realizowane

⁵⁶ Miernik dla podzadania 21.6.1. Regulacja i stabilizacja rynków rolnych i żywnościowych oraz działania 21.6.1.1. Realizacja działań w zakresie regulacji i stabilizacji rynków rolnych i żywnościowych.

⁵⁷ W sprawozdaniu RB-BZ2 dla KOWR wykazano wydatki z części 33 – Rozwój wsi. W sprawozdaniu nie wykazano: wydatków dotyczących części 44 – Zabezpieczenie społeczne (pomoc techniczna FEPŻ 2021-2027 w kwocie 8494,2 tys. zł, wydatków dotyczących części 20 – Gospodarka w kwocie 105,4 tys. zł, kwoty nadwyżki w wysokości 155 341 tys. zł za rok 2024 oraz przelewów redystrybucyjnych (§ 2960) w kwocie 1,3 tys. zł.

⁵⁸ Miernik dla zadania 4.4.W Zarządzanie mieniem państwowym i ochrona interesów Skarbu Państwa, podzadanie 4.4.1.W Zarządzanie mieniem państwowym oraz działanie 4.4.1.5 Gospodarowaniem mieniem Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

⁵⁹ W sprawozdaniu RB-BZ2 dla ZWRSP wykazano wydatki ze sprawozdania Rb-40 Zasobu WRSP za grudzień 2025 r. w pozycji III, tj. Wydatki ogółem pomniejszone o przekazy zewnętrzne w kwocie 953 820,8 tys. zł oraz o środki na koszty funkcjonowania KOWR w kwocie 650 796 tys. zł.

⁶⁰ Na podstawie art. 9 ust. 2 pkt 17 ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz. U. z 2025 r. poz. 294) – dalej: „ustawa o KOWR”.

działania promocyjno-informacyjne obejmowały m.in. zorganizowanie pod hasłem „Poland tastes good” 24 kompleksowych działań (wobec 23 działań w 2024 r.) powiązanych z organizacją stoisk narodowych (w tym pokazy kulinarne i degustacje polskiej żywności) podczas zagranicznych wydarzeń targowych w 20 krajach, a także dwie misje handlowe polskich przedsiębiorców. Zrealizowane wydatki stanowiły 87% kwoty ujętej w planie finansowym KOWR po zmianach (31 000 tys. zł).

W 2025 r. KOWR w ramach działań promocyjnych, informacyjnych, edukacyjnych i kulturalnych (w tym w formie: wystaw, pokazów oraz konkursów) dotyczących produktów rolnych i żywnościowych, metod ich produkcji, a także systemów jakości produktów rolnych i żywnościowych⁶¹ – w celu propagowania w kraju patriotyzmu konsumenckiego i żywności wysokiej jakości – zrealizował łącznie 683 przedsięwzięcia. W 2025 r. kontynuowano działania skierowane zarówno do konsumentów, jak i producentów rolnych z wykorzystaniem np.: strony internetowej www.kupujswiadomie.gov.pl, telewizji, radia, prasy, Internetu (w tym mediów społecznościowych), kin i innych działań online, konferencji, spotkań, warsztatów, wykładów, olimpiad i konkursów, konkursu kulinarnego „Bitwa Regionów”. Na organizację tych przedsięwzięć wydatkowano 14 581,2 tys. zł.

Ponadto KOWR w ramach działań promocyjnych, informacyjnych, edukacyjnych i kulturalnych (w tym w formie: wystaw, pokazów oraz konkursów) dotyczących upowszechniania postępu biologicznego w rolnictwie w zakresie hodowli roślin ogrodniczych oraz zwierząt gospodarskich⁶² przeprowadził trzy przedsięwzięcia (w tym stoiska informacyjne z udziałem spółek KOWR podczas wydarzeń o tematyce rolniczej), tj.: XLVII Narodowy Pokaz Koni Arabskich Czystej Krwi oraz stoisko informacyjno-promocyjne wraz ze strefą biznesową podczas Ogólnopolskich Dożynek Jasnogórskich i XXXIV Krajowej Wystawy Rolniczej. Na realizację tych przedsięwzięć wydatkowano 3576,1 tys. zł.

Łączne wydatki poniesione przez KOWR na powyższe działania promocyjne, informacyjne, edukacyjne i kulturalne w 2025 r. wniosły 18 157,2 tys. zł i stanowiły 94,2% kwoty ujętej w planie finansowym KOWR po zmianach (19 277 tys. zł).

Po kontroli „Wykonania budżetu państwa w 2024 r. Wykonanie planów finansowych Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa i Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, realizacja zadań finansowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej” (P/25/001) NIK sformułowała wniosek dotyczący dokonywania rzetelnej analizy potrzeb i określania wymiernych wskaźników dla przeprowadzonych kampanii w ramach działań informacyjno-promocyjnych.

W ramach realizacji wniosku w KOWR utworzono Zespół do spraw działań informacyjno-promocyjnych realizowanych przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa⁶³. Powyższy Zespół był organem opiniotwórczo-doradczym Dyrektora Generalnego KOWR. Do jego zadań należało przede wszystkim inicjowanie rozwiązań w zakresie usprawnienia oraz właściwej koordynacji wykonywania w KOWR zadań z zakresu działań informacyjno-promocyjnych, dokonywanie analiz i ocen wpływających do KOWR propozycji, próśb, wniosków i innych inicjatyw zewnętrznych,

⁶¹ Na podstawie art. 9 ust. 2 pkt 16a ustawy o KOWR.

⁶² Na podstawie art. 9 ust. 2 pkt 16b ustawy o KOWR.

⁶³ Zespół został powołany zarządzeniem Dyrektora Generalnego KOWR Nr 54/2025/W z 11 września 2025 r., zmienionym zarządzeniem nr 57/2025/W z 1 października 2025 r.

dotyczących prowadzenia lub wsparcia działań informacyjno-promocyjnych a także udzielanie Dyrektorowi Generalnemu KOWR rekomendacji w zakresie rozpatrywania wniosków. Ponadto we wnioskach dotyczących prowadzenia lub wsparcia działań informacyjno-promocyjnych kierowanych przez komórki organizacyjne KOWR zamieszczano szacowane wskaźniki efektywności, które podlegały analizie przed akceptacją działania. Po zakończeniu realizacji działania osiągnięte zasięgi przedstawiano w formie sprawozdania. Uwzględniając powyższe działania ww. wniosek został przez KOWR zrealizowany.

W zakresie wsparcia działań na rzecz odnawialnych źródeł energii, w szczególności w rolnictwie⁶⁴ KOWR zrealizował 146 przedsięwzięć, na które wydatkował 2498,6 tys. zł. Wydatkowana w 2025 r. kwota stanowiła 99,9% kwoty ujętej w planie finansowym KOWR po zmianach (2500 tys. zł).

W ramach działań związanych z przejęciem przez KOWR długu gospodarstw rolnych w zamian za przeniesienie własności nieruchomości rolnej na rzecz Skarbu Państwa⁶⁵, w 2025 r. wpłynęły do oddziałów terenowych KOWR 52 wnioski dotyczące przejęcia długu podmiotu prowadzącego gospodarstwo rolne. Po uwzględnieniu dokonanych przez wierzycieli umorzeń w 2025 r. dokonano spłaty z budżetu KOWR przejętych zobowiązań w łącznej kwocie 9995,4 tys. zł oraz nabyto do Zasobu WRSP 100,9 ha na podstawie dziewięciu umów, natomiast rozdysponowano poprzez dzierżawę dotychczasowym właścicielom 88,2 ha na podstawie ośmiu umów. Kwota poniesionych wydatków stanowiła 49,9% kwoty ujętej w planie finansowym KOWR po zmianach (20 000 tys. zł).

W 2025 r. ze środków ujętych w planie finansowym KOWR finansowano obsługę⁶⁶ Funduszu Ochrony Rolnictwa⁶⁷. W 2025 r. do oddziałów terenowych KOWR wpłynęło 636 wniosków o przyznanie rekompensat producentom rolnym, którzy nie otrzymali zapłaty za produkty rolne zbyte podmiotowi skupującemu, który stał się niewypłacalny. Ze środków finansowych funduszu dokonano wypłat z tytułu 396 rozstrzygnięć administracyjnych przyznających rekompensaty na kwotę 31 880 tys. zł (uwzględniając rekompensaty przyznane i wypłacone w procesie odwoławczym ostatecznie wydatkowano 31 945 tys. zł⁶⁸). W 2025 r. w oddziałach terenowych KOWR zarejestrowano ponad 11 tys. deklaracji oraz dokonano wpłat na rachunek funduszu w wysokości 47 816 tys. zł⁶⁹.

W 2025 r. ze środków ujętych w planie finansowym KOWR finansowano obsługę⁷⁰ 10 branżowych funduszy promocji produktów rolno-spożywczych⁷¹. W 2025 r. z funduszy wydatkowano łącznie

⁶⁴ Na podstawie art. 9 ust. 2 pkt 10 ustawy o KOWR.

⁶⁵ Na podstawie art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne (Dz. U. z 2026 r. poz. 82).

⁶⁶ KOWR zapewniał obsługę merytoryczną, organizacyjno-prawną, techniczną i kancelaryjno-biurową Funduszu Ochrony Rolnictwa.

⁶⁷ Na podstawie ustawy z dnia 9 maja 2023 r. o Funduszu Ochrony Rolnictwa (Dz. U. z 2025 r. poz. 308).

⁶⁸ Powyższe wydatki nie uwzględniają kosztów związanych z obsługą Funduszu Ochrony Rolnictwa (tj. kosztów związanych z realizacją przez KOWR zadań, o których mowa w art. 6 ust. 1 ustawy o Funduszu Ochrony Rolnictwa pokrywanych z jego środków w ryczałtowej wysokości 2,5% sumy wpłat na fundusz w danym roku).

⁶⁹ Od 2025 r. podmioty skupujące naliczają i dokonują wpłat na fundusz za okresy roczne, w terminie do dnia 14 lutego roku następującego po roku, za który dokonuje się naliczania tych wpłat (tj. deklaracja roczna za 2025 r. składana jest w 2026 r.).

⁷⁰ KOWR zapewniał obsługę prawną oraz techniczno-biurową funduszy promocji produktów rolno-spożywczych.

⁷¹ Na podstawie art. 9 ust. 2 pkt 13 ustawy o KOWR oraz art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 22 maja 2009 r. o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych (Dz. U. z 2025 r. poz. 683).

106 235,6 tys. zł w celu finansowania przez poszczególne branże działań wspierających marketing rolny, wzrost spożycia oraz wzmocnienie wizerunku polskich produktów rolno-spożywczych⁷².

W 2025 r. KOWR realizował również zadania finansowane ze środków pochodzących z funduszy UE oraz krajowych środków publicznych przeznaczonych na współfinansowanie wydatków realizowanych z tych funduszy, które nie były ujęte w planie finansowym KOWR⁷³.

W 2025 r. KOWR zakończył realizację Podprogramu 2023 oraz rozpoczął Podprogram 2024 w ramach programu FEPŻ 2021-2027 jako instytucja pośrednicząca i beneficjent⁷⁴. W ramach realizacji wskazanego programu żywnościowego KOWR jako beneficjent był odpowiedzialny za przygotowanie i przeprowadzanie przetargów na dostawy artykułów spożywczych do magazynów organizacji partnerskich o zasięgu ogólnopolskim lub ponadregionalnym⁷⁵, natomiast jako instytucja pośrednicząca odpowiadał za nadzór nad dostawami żywności przez wykonawców oraz nad dystrybucją żywności i działaniami na rzecz włączenia społecznego realizowanymi przez OPO. W ramach realizacji Podprogram 2024 KOWR zawarł umowy na dostawę 48,9 tys. ton 18 artykułów spożywczych o wartości 343 mln zł dla około 1 mln najbardziej potrzebujących osób.

W 2025 r. w ramach Programu FEPŻ 2021-2027 Podprogram 2023 (Operacja I, II i IIa) i Podprogramu 2024 realizowano dostawy do magazynów OPO, w celu dystrybucji artykułów spożywczych wśród osób najbardziej potrzebujących. Na realizację powyższego celu KOWR wypłacił w 2025 r. środki w kwocie 394 053,6 tys. zł (354 648,3 tys. zł sfinansowano z budżetu środków europejskich, a 39 405,4 tys. zł z budżetu państwa), z tego:

- 343 103,1 tys. zł wykonawcom za artykuły spożywcze dostarczone od lutego do października 2025 r. do magazynów OPO – w ramach Operacji I – Podprogram 2024;
- 47 939,1 tys. zł na rzecz OPO (tj. 23 969,6 tys. zł z tytułu kosztów administracyjnych, transportu i magazynowania oraz 23 969,6 tys. zł z tytułu kosztów środków towarzyszących) – w ramach Operacji II – Podprogram 2024;
- 2769,5 tys. zł na rzecz OPO (tj. 1384,8 tys. zł z tytułu kosztów administracyjnych, transportu i magazynowania oraz 1384,8 tys. zł z tytułu kosztów środków towarzyszących) – w ramach Operacji II – Podprogram 2023;
- 241,9 tys. zł na rzecz OPO z tytułu kosztów dystrybucji żywności z darowizn oraz kosztów bezpośrednio z tym związanych w ramach Operacji IIa – Podprogram 2023.

Krajowy Ośrodek w ramach Podprogramu 2025 zawarł 24 umowy z wybranymi w przetargu wykonawcami na dostawy artykułów spożywczych do magazynów OPO. Pierwsze dostawy artykułów spożywczych rozpoczęły się 27 stycznia 2026 r. Docelowo do magazynów organizacji partnerskich trafi 63 tys. ton 24 artykułów spożywczych o wartości 430 mln zł dla około 1,3 mln osób dostarczanych w okresie od stycznia do sierpnia 2026 r.

⁷² Wydatki nie uwzględniają kosztów związanych z obsługą funduszy promocji i z obsługą komisji zarządzających przez KOWR (tj. 3,5% rocznych wpływów na poszczególne fundusze promocji) oraz pozostałych kosztów niezwiązanych z bezpośrednimi działaniami określonymi w art. 2 ust. 2 ustawy o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych.

⁷³ Na podstawie art. 11 ust. 2b ustawy o KOWR.

⁷⁴ Na podstawie art. 9 ust. 2 pkt 23 ustawy o KOWR oraz art. 134o. ust. 1, 2, 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2025 r. poz. 1214, ze zm.).

⁷⁵ Dalej: „OPO”.

Szczegółowym badaniem objęto prawidłowość realizacji przez KOWR wydatków poniesionych na pomoc żywnościową w ramach FEPŻ 2021-2027 w łącznej kwocie 114,9 tys. zł, co stanowiło 32,4% wydatków z budżetu środków europejskich KOWR w tym zakresie (354 648,3 tys. zł). W wyniku badania próby obejmującej 47 dowodów księgowych, wylosowanej metodą monetarną MUS stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z przepisami prawa oraz na zakupy produktów wskazanych w umowach. Zaległości z tytułu realizacji FEPŻ 2021-2027 na koniec 2025 r. wyniosły łącznie 4370,2 tys. zł, w tym do zaległości w wysokości 3383,8 tys. zł zostały złożone odwołania, które na dzień 31 grudnia 2025 r. nie zostały rozpatrzone przez MRPiPS.

Ponadto, według stanu na 31 grudnia 2025 r., kwota zaległości w ramach realizowanego przez KOWR do końca 2023 r. PO PŻ 2014-2020 wyniosła 2348,9 tys. zł. Kwota 2348,5 tys. zł – zgodnie z decyzją MRPiPS z 4 kwietnia 2023 r. – została rozłożona na raty. W 2025 r. KOWR odzyskał 328,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 773-776 płyta CD, 780, 925, 963, 5118-5139)

Krajowy Ośrodek w 2025 r. kontynuował realizację działań w ramach sektorowego programu promocji sektora spożywczego⁷⁶ na podstawie zawartej z Ministerstwem Rozwoju i Technologii w kwietniu 2024 r. umowy o partnerstwie przy wspólnej realizacji projektu pn. „Umieędzynarodowienie MŚP – BRAND HUB”. Na organizację przedsięwzięć promocyjnych i informacyjnych w ramach sektorowego programu promocji w 2025 r. wypłacono z budżetu środków europejskich (bez kosztów wynagrodzeń i podróży służbowych ujętych w planie finansowym KOWR) 1206,9 tys. zł.

W 2025 r. KOWR realizował również zadania w ramach Wspólnej Polityki Rolnej⁷⁷ (finansowane z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji i Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich) delegowane z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa⁷⁸, która – jako agencja płatnicza – dokonywała płatności w oparciu o dokumenty otrzymane z KOWR. Z tytułu realizacji zadań delegowanych w 2025 r. KOWR wystawił ARiMR dokumenty płatnicze na kwotę ogółem 269 255,3 tys. zł, z tego 138 177,9 tys. zł dotyczyło płatności z budżetu środków europejskich i 131 077,3 tys. zł z budżetu państwa. Zrealizowane w 2025 r. płatności w ramach zadań delegowanych z ARiMR dotyczyły poniżej opisanych mechanizmów i działań⁷⁹.

W ramach „Programu dla szkół”, na rzecz dostarczania dzieciom w placówkach oświatowych świeżych i przetworzonych owoców i warzyw oraz mleka i przetworów mlecznych⁸⁰, KOWR wystawił ARiMR zlecenia płatności i faktury na kwotę ogółem 225 230,7 tys. zł (101 805,5 tys. zł

⁷⁶ Na podstawie art. 10 ust. 2 ustawy o KOWR.

⁷⁷ Dalej: „WPR”.

⁷⁸ Dalej: „ARiMR”.

⁷⁹ Poza zadaniami WPR delegowanymi z ARiMR skutkujących płatnościami, KOWR realizował również mechanizmy nieskutkujące płatnościami dla beneficjentów.

⁸⁰ Wsparcia udzielano na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/791 z dnia 11 maja 2016 r. zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1308/2013 i (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do programu pomocy dotyczącej dostarczania owoców i warzyw, bananów oraz mleka w placówkach oświatowych (Dz. Urz. UE L 135 z 24.05.2016, str. 1).

płatne z budżetu środków europejskich i 123 425,2 tys. zł ze środków z budżetu państwa), w tym z tytułu m.in.:

- dostaw produktów – 207 100,7 tys. zł (85 995,8 tys. zł z budżetu środków europejskich oraz 121 104,9 tys. zł z budżetu państwa),
- realizacji zadań towarzyszących o charakterze edukacyjnym – 13 307,7 tys. zł (11 588,1 tys. zł z budżetu środków europejskich oraz 1719,6 tys. zł z budżetu państwa),
- oceny programu – 369 tys. zł (300 tys. zł z budżetu środków europejskich oraz 69 tys. zł z budżetu państwa),
- realizacji działań promocyjnych – 4453,3 tys. zł (3921,6 tys. zł z budżetu środków europejskich i 531,7 tys. zł z budżetu państwa).

W programie w roku szkolnym 2024/2025 uczestniczyło 1,79 mln dzieci (88% grupy docelowej – ponad 40 tys. więcej niż w poprzednim roku szkolnym) z 11,8 tys. szkół podstawowych. Ogółem w roku szkolnym 2024/2025 udostępniono około 157 mln porcji owocowo-warzywnych i mlecznych. W ramach realizacji działań edukacyjnych KOWR zorganizował 2 tys. wycieczek edukacyjnych oraz 4,7 tys. warsztatów edukacyjnych oraz szereg działań promocyjnych propagujących założenia programu.

W ramach mechanizmu WPR „Wsparcie działań promocyjnych i informacyjnych na rynkach wybranych produktów rolnych” realizowano 16 programów informacyjnych lub promocyjnych (programów prostych), prowadzonych przez organizacje branżowe i międzybranżowe na pięciu kontynentach w 24 krajach UE i poza UE. W ramach ośmiu programów KOWR wystawił ARIMR dokumenty płatnicze na kwotę 22 984,9 tys. zł, dotyczące budżetu środków europejskich.

W ramach działania 3. „Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020” kontynuowano wspieranie producentów rolnych przystępujących do systemów jakości oraz grupy producentów realizujące inicjatywy informacyjne i promocyjne na rynku wewnętrznym w zakresie certyfikowanych produktów żywnościowych wysokiej jakości. W ramach tego działania KOWR wydał ogółem 299 decyzji skutkujących płatnością na kwotę 21 039,7 tys. zł (13 387,6 tys. zł – budżet środków europejskich i 7652,1 tys. zł – budżet państwa). W ramach poddziałania 3.1. „Wsparcie na przystępowanie do systemów jakości” kwota wypłat wyniosła 373,6 tys. zł, z tego 237,7 tys. zł z budżetu środków europejskich i 135,9 tys. zł z budżetu państwa. W ramach poddziałania 3.2. „Wsparcie działań informacyjnych i promocyjnych realizowanych przez grupy producentów na rynku wewnętrznym” kwota wypłat wyniosła 20 666,1 tys. zł, z tego 13 149,9 tys. zł z budżetu środków europejskich i 7516,3 tys. zł z budżetu państwa.

W 2025 r. KOWR prowadził również działania polegające na rozliczeniu należnej opłaty w związku z przekroczeniem produkcji mleka w roku kwotowym 2013/2014 i 2014/2015. W 2025 r. odzyskano 55,3 tys. zł.

KOWR – w zakresie działań Zasobu WRSP – w 2025 r. wydzierżawił około 64,9 tys. ha (o 50% więcej niż w 2024 r.) na podstawie ponad 3,5 tys. zawartych umów dzierżaw. W tym celu przeprowadził 4,3 tys. przetargów na dzierżawę oferując 53,1 tys. ha, rozstrzygnięto 3 tys. przetargów na powierzchnię 37,6 tys. ha. W 2025 r. przedłużono również 8 tys. umów dzierżawy na powierzchnię 119,1 tys. ha. Liczba przedłużonych umów dzierżawy była większa o 1,8 tys. (o 29% więcej) w porównaniu z 2024 r. Jednocześnie KOWR kontynuował proces przejmowania, restrukturyzacji

i zagospodarowania nieruchomości z tytułu wygasania umów dzierżawy (w tym w ramach procedury wyłączania 30% gruntów z wieloletnich dzierżaw KOWR). W dzierżawie wg stanu na 31 grudnia 2025 r. pozostawało 1,05 mln ha na podstawie 70,9 tys. umów (powierzchnia pozostająca w dzierżawie była o 3,4 tys. ha wyższa, a liczba umów o 0,6 tys. większa w porównaniu z końcem 2024 r.).

Sprzedaż gruntów ZWRSP przez KOWR w 2025 r. wyniosła 5,2 tys. ha (zrealizowano 94,6% planu rzeczowego), przeprowadzono 16,4 tys. przetargów na sprzedaż. Ponadto w 2025 r. KOWR nieodpłatnie przekazał z Zasobu WRSP około 3,8 tys. ha. Powierzchnia gruntów do rozdysponowania na koniec 2025 r. wynosiła 171,5 tys. ha i była o 6,8 tys. ha mniejsza w porównaniu z 31 grudnia 2024 r.

KOWR w 2025 r. udzielił w ramach limitu pomocy de minimis w rolnictwie pożyczek na kwotę ogółem 3091 tys. zł (sfinansowanych ze środków Zasobu WRSP), z tego: 900 tys. zł dla rolników indywidualnych mających okresowe problemy z płynnością finansową w związku z wystąpieniem niekorzystnych zjawisk gospodarczych i losowych oraz 2191 tys. zł na wsparcie przedsięwzięć mających na celu rozwój obszarów wiejskich (w tym na innowacje)⁸¹.

Ponadto KOWR obniżał, na podstawie art. 700 k.c., czynsz dzierżawny w związku z wystąpieniem niekorzystnych zjawisk przyrodniczych i poniesieniem strat z tego tytułu przez dzierżawców nieruchomości rolnych Zasobu WRSP. Ulgi z tego tytułu udzielone w 2025 r. wyniosły 23 515 tys. zł (miały one charakter pomocy de minimis w rolnictwie).

KOWR w 2025 r. kontynuował prace w ramach realizacji następujących projektów innowacyjno-rozwojowych⁸²: „System satelitarnego monitorowania upraw rolnych – S2MUR”, „Paszportyzacja polskiej żywności” oraz „Bezzałogowe statki powietrzne w KOWR”.

(akta kontroli str. 2812-2831, 2912-2992, 3000-3027, 3383-3400,
płyty CD 3401-3404, 3897-3901, 5141-5189)

KOWR w 2025 r.⁸³ wykonywał prawa z udziałów w stosunku do 31 spółek hodowli roślin uprawnych oraz hodowli zwierząt gospodarskich wymienionych 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 narodowej⁸⁴. Wśród tych spółek znajdowała się jedna spółka hodowli roślin oraz 13 spółek hodowli koni i 17 spółek hodowli zwierząt. Skarb Państwa reprezentowany przez KOWR w powyższych spółkach, prowadzonych w formie spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, posiadał 100% udziałów.

⁸¹ Na podstawie art. 24 ust. 11 u.o.g.n.r.S.P.

⁸² Na podstawie art. 9 ust. 2 pkt 24 ustawy o KOWR.

⁸³ Wg stanu na 31 grudnia 2025 r.

⁸⁴ Dz. U. poz. 1525, ze zm.

Wśród powyższych spółek osiem spółek uzyskało ujemny wynik finansowy netto w 2025 r.⁸⁵, w łącznej wysokości – 11 272,9 tys. zł, a pozostałe 23 spółki uzyskały dodatni wynik finansowy netto w 2025 r.⁸⁶, w łącznej wysokości 120 731,8 tys. zł.

Dodatkowo KOWR⁸⁷ wykonywał prawa z udziałów i akcji w stosunku do 15 spółek, których udziały i akcje nabyto na podstawie przepisów u.k.u.r. (dziewięć spółek) oraz ustawy o KOWR (sześć spółek). Skarb Państwa reprezentowany przez KOWR w powyższych spółkach, prowadzonych w formie spółek akcyjnych (dwie spółki) oraz spółek z ograniczoną odpowiedzialnością (13 spółek), posiadał od 0,28% do 100% udziałów lub akcji, w tym pięć spółek ze 100% udziałem, cztery spółki z większościovym udziałem oraz sześć spółek z mniejszościowym udziałem. Wśród powyższych spółek trzy spółki znajdowały się w likwidacji⁸⁸, trzy inne spółki uzyskały ujemny wynik finansowy netto za 2025 r.⁸⁹ w łącznej wysokości – 308 635,1 tys. zł⁹⁰, a dziewięć spółek uzyskało dodatni wynik finansowy netto za 2025 r.⁹¹ w łącznej wysokości 88 055,8 tys. zł.

KOWR w 2025 r. dokonał dokapitalizowania 10 spółek na łączną kwotę 222 930 tys. zł, z tego:

- spółkę hodowli roślin – PlantiCo – Hodowla i Nasiennictwo Ogrodnicze Zielonki Sp. z o.o. w kwocie 25 000 tys. zł;
- spółkę POLGRUNT Sp. z o.o. w kwocie 20 000 tys. zł;
- osiem spółek hodowli koni i zwierząt:
 - Stadnina Koni Nowielice Sp. z o.o. w kwocie 35 000 tys. zł;
 - Stado Ogierów Starogard Gdański Sp. z o.o. w kwocie 31 730 tys. zł;
 - Ośrodek Hodowli Zarodowej „Gajewo” Sp. z o.o. w kwocie 30 000 tys. zł;
 - „Mścice” Ośrodek Hodowli Zarodowej Sp. z o.o. w kwocie 25 500 tys. zł;
 - Stadnina Koni „Iwno” Sp. z o.o. w kwocie 23 340 tys. zł;
 - Stadnina Koni „Pępowo” Sp. z o.o. w kwocie 11 700 tys. zł;
 - Ośrodek Hodowli Zwierząt Zarodowych Sp. z o.o. w Chodczku w kwocie 11 000 tys. zł;
 - Ośrodek Hodowli Zarodowej w Osieku Sp. z o.o. w kwocie 9660 tys. zł.

Powyższe dokapitalizowanie odbywało się poprzez podwyższenie kapitału zakładowego spółek i objęcie przez KOWR nowych udziałów w tych spółkach. Podwyższenie kapitału poprzedziły wnioski poszczególnych spółek do KOWR, analizy w zakresie sytuacji finansowej spółek oraz zgody Ministra RiRW na objęcie nowych udziałów. Przeprowadzone dla poszczególnych spółek testy prywatnego inwestora wykluczyły możliwość udzielenia przez KOWR niedozwolonej pomocy publicznej. Uzyskiwane przez spółki środki, zgodnie z wnioskami o podwyższenie kapitału, przeznaczano na inwestycje (przede wszystkim na budowę i modernizację budynków) lub na

⁸⁵ Wstępne wyniki finansowe netto za 2025 r., na podstawie sprawozdań F-01 za IV kwartał 2025 r.

⁸⁶ Jw.

⁸⁷ Wg stanu na 31 grudnia 2025 r.

⁸⁸ Rolno-Spożywcza Spółka Inwestycyjna Sp. z o.o. w likwidacji (100% udziału), VITRA TRADE Sp. z o.o. w likwidacji (100% udziału) oraz Terminal Intermodalny Bydgoszcz Emilianowo Sp. z o.o. w likwidacji (87,91% udziału).

⁸⁹ Wstępne wyniki finansowe netto za 2025 r., na podstawie sprawozdań F-01 lub danych ze wstępnych bilansów na dzień 31 grudnia 2025 r.

⁹⁰ Gospodarstwo Agro-Turystyczne KUTY Sp. z o.o. (46% udziału), Stacja Hodowli i Unasienienia Zwierząt Sp. z o.o. (29,02% udziału) oraz Krajowa Grupa Spożywcza SA (0,28% udziału).

⁹¹ Wstępne wyniki finansowe netto za 2025 r., na podstawie sprawozdań F-01 lub danych ze wstępnych bilansów na 31 grudnia 2025 r.

zakupy inwestycyjne (maszyny rolnicze). Przedmiotowe inwestycje, po otrzymaniu dokapitalizowania, ujmowano w wieloletnich programach inwestycyjnych spółek.

Ponadto KOWR w związku ze zobowiązaniem wynikającym z umowy o współpracy z dnia 25 października 2023 r. zawartej z GPW Ventures Asset Management Sp. z o.o. KOWR Ventures Alternatywna Spółka Inwestycyjna spółka komandytowo-akcyjna KOWR – wystąpił do Ministra RiRW w dniu 17 czerwca 2025 r. z wnioskiem o zgodę na objęcie 50 tys. akcji imiennych o wartości nominalnej 1 zł każda i łącznej wartości nominalnej 50 000 tys. zł powyższej spółki. Minister RiRW pismem z dnia 16 lipca 2025 r. nie wyraził zgody na objęcie przez KOWR przedmiotowych akcji imiennych. Nieobjęcie przez KOWR akcji nie skutkowało wystąpieniem roszczeń z tego tytułu. Jednocześnie Dyrektor Departamentu Nadzoru nad Spółkami KOWR poinformował o podjęciu kierunkowej decyzji zmierzającej do likwidacji spółki GPW Ventures Asset Management Sp. z o.o. KOWR Ventures Alternatywna Spółka Inwestycyjna spółka komandytowo-akcyjna oraz przyjętym złożeniu zwrotu całości środków przekazanych na pokrycie kapitału zakładowego tej spółki.

W 2025 r. KOWR zrealizował dwa wnioski pokontrolne NIK, z których jeden dotyczył wzmocnienia mechanizmów kontroli zarządczej w zakresie realizacji zadań dedykowanych funduszom inwestycyjnym, w szczególności poprzez zarządzanie ryzykiem oraz opracowanie wytycznych lub procedur, a drugi dotyczył podjęcia działań w celu oceny zasadności nabywania przez KOWR udziałów i akcji oraz bieżące monitorowanie przyjętych założeń dla takich inwestycji. Wnioski sformułowano po kontroli „Wykonania 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” (P/24/001).

Krajowy Ośrodek realizując ww. wnioski wprowadził do Rejestru ryzyka operacyjnego KOWR na 2024 r. (poz. 46) oraz do Rejestru ryzyka operacyjnego KOWR na 2025 r. (poz. 33) ryzyko utraty części lub całości środków przez KOWR. Wprowadzono również zarządzenie Dyrektora Generalnego KOWR nr 48/2025/W z dnia 25 lipca 2025 r. w sprawie powołania zespołu do opracowania strategii KOWR dotyczącej zarządzania ryzykiem w procesie objęcia lub nabywania udziałów lub akcji spółek prawa handlowego oraz tworzenia spółek prawa handlowego. Ponadto zastosowano opiniowanie przez Departament Kształtowania Ustroju Rolnego spraw, w przypadku których oddział terenowy chce skorzystać z prawa pierwokupu lub nabycia udziałów lub akcji w spółce kapitałowej posiadającej nieruchomości rolne o powierzchni większej niż 10 ha⁹². W proces opiniowania zaangażowano Departament Nadzoru nad Spółkami oraz Biuro Finansowo-Księgowe, a w razie konieczności Biuro Prawne i Zamówień Publicznych.

(akta kontroli str. 2330-2336, płyta CD 2337-2364, 3028-3228, 3248-3286, 3405-4712, 4797-4947)

Krajowy Ośrodek w 2025 r., podobnie jak w roku poprzednim, podejmował działania mające na celu uzyskanie zgody Ministra RiRW, niezbędnej do kontynuowania prac nad Systemem IT

⁹² Zarządzenie Dyrektora Generalnego KOWR nr 50/2025/W z 29 lipca 2025 r. w sprawie nabywania udziałów i akcji w spółce kapitałowej na podstawie art. 3a ust. 1 i art. 4 ust. 6 u.k.u.r.

monitorującym proces produkcji żywności w Polsce w ramach drugiej fazy projektu „Paszportyzacja polskiej żywności”⁹³. Zgody tej, Minister RiRW udzielił 18 lipca 2025 r.⁹⁴

Jednocześnie KOWR na rok 2025 r. zaplanował⁹⁵ środki finansowe w wysokości 20 000 tys. zł na wsparcie działań rozwojowych i inwestycyjnych w zakresie innowacyjności w sektorze rolno-spożywczym (pozycja 3.5 w części III Wydatki). Podstawą określania powyższej wartości było zestawienie prognoz wydatków oraz planowanych wartości mierników przewidywanych do realizacji w latach 2025-2028 wraz z uzasadnieniem przygotowane przez Departament Innowacji KOWR, w którym założono kwotę 15 000 tys. zł, zwiększoną na etapie planowania do kwoty 20 000 tys. zł. Następnie w wyniku zmian planu finansowego KOWR na rok 2025 dokonano zmniejszenia planowanych środków finansowych w tej pozycji z kwoty 20 000 tys. zł do kwoty 18 038 tys. zł (plan po zmianach z dnia 5 sierpnia 2025 r.) a następnie do kwoty 0 zł (plan po zmianach z 6 listopada 2025 r.).

Najwyższa Izba Kontroli – dostrzegając podejmowane działania mające na celu uzyskanie decyzji Ministra RiRW w celu zainicjowania prac nad Systemem IT w ramach PPŻ – zauważa, że KOWR przyjął zbyt optymistyczne założenia planistyczne na rok 2025 w odniesieniu do możliwości wydatkowania środków finansowych w wysokości 20 000 tys. zł przeznaczonych na wsparcie działań rozwojowych i inwestycyjnych w zakresie innowacyjności w sektorze rolno-spożywczym – pozycja 3.5 w części III Wydatki w Planie finansowym KOWR na 2025 r. (przed zmianami). Tym bardziej, że w wyniku podejmowanych przez KOWR w II połowie 2024 r. działań doszło do zmiany formuły realizacji projektu budowy i wdrożenia docelowego Systemu IT monitorującego proces produkcji żywności w Polsce (PPŻ) poprzez dzielenie projektu na cztery etapy, których realizację założono w kolejnych latach.

W trakcie realizacji⁹⁶ pozostaje wniosek pokontrolny NIK dotyczący rzetelnego planowania wydatków zgłaszanych na etapie opracowania planu finansowego KOWR sformułowany po kontroli „Wykonania budżetu państwa w 2024 r. Wykonanie planów finansowych Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa i Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, realizacja zadań finansowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej” (P/25/001).

W związku z realizacją powyższego wniosku, 30 maja 2025 r. Dyrektor Generalny KOWR skierował do dyrektorów biur, departamentów i oddziałów KOWR pismo⁹⁷, w którym wydano zalecenie, żeby „każda zgłaszana kwota wydatków, która finalnie składa się na plan finansowy Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa oraz Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa była poprzedzona opracowaniem szczegółowego planu finansowo-rzeczowego już na etapie planowania przez każdą komórkę organizacyjną KOWR”. Departament Innowacji sporządził Kalkulację kosztów na działania rozwojowe i inwestycyjne w zakresie innowacyjności w sektorze rolno-spożywczym na 2026 r., którą wraz z tabelą – Wydatki/mierniki-plan KOWR na lata 2026-2029 i uzasadnieniem planowanych kosztów przekazał do Biura Analiz i Strategii 12 czerwca 2025 r. Dodatkowo Biuro

⁹³ Dalej: „PPŻ”.

⁹⁴ Znak: DIW.wbc.071.13.2024.

⁹⁵ Plan finansowy KOWR na rok 2025, przed zmianami.

⁹⁶ Wg stanu na 4 lutego 2026 r.

⁹⁷ Znak: CEN.BFK.WPL.0910.1.2025.ERO.155.

Finansowo-Księgowe, na etapie opracowywania planów finansowych na lata 2026-2029, przeprowadziło analizę zgłaszanych potrzeb wydatkowych jednostek organizacyjnych KOWR.

(akta kontroli str. 2812-2819, 2823-2831, 2912-2984, 3000-3027, 4713-4796, 4948-5027)

Krajowy Ośrodek w 2025 r. realizował zadania z zakresu audytu wewnętrznego na podstawie Planu Audytu na rok 2025 w Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa⁹⁸. W ramach realizowanych zadań audytowych przeprowadzono m.in. pięć zadań zapewniających. Ponadto w KOWR w 2025 r.⁹⁹ przeprowadzano sześć audytów zewnętrznych, w tym: Audyt gospodarowania środkami publicznymi w 2023 r. realizowany przez Izbę Administracji Skarbowej w Białymstoku. W wyniku powyższego audytu sformułowano trzy wnioski dotyczące: nabywania przez KOWR udziałów/akcji i wykonywania z nich praw, wsparcia w ramach bezzwrotnej pomocy finansowej oraz dokonywania wydatków na realizację przedsięwzięć informacyjno-promocyjnych, medialnych itp. KOWR podjął działania w celu ich realizacji.

(akta kontroli str. 2365-2807, płyta CD 2808-2811, 5111-5114)

KOWR w 2025 r. realizował kontrole wewnętrzne na podstawie Planu kontroli wewnętrznej na 2025 r.¹⁰⁰ W ramach tego planu przeprowadzono 24 kontrole w oddziałach terenowych oraz Centrali KOWR. Przeprowadzono również w dwóch oddziałach terenowych KOWR kontrole doraźne. Ponadto w KOWR w 2025 r.¹⁰¹ przeprowadzono 10 kontroli zewnętrznych, w tym kontrolę w zakresie przygotowania i zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości w miejscowości Zabłotnia w kontekście planów inwestycyjnych związanych z budową Centralnego Portu Komunikacyjnego oraz działań następczych KOWR w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 27 listopada 2025 r. (przeprowadzaną przez MRiRW). W wyniku tej kontroli sformułowano wnioski dotyczące: przeprowadzenia analizy informacji zamieszczonych w wykazie nieruchomości, o którym mowa w art. 99 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym¹⁰²; dokonania zmian procedur wewnętrznych, w szczególności dotyczących sprzedaży nieruchomości i nieodpłatnego przekazywania nieruchomości rolnych na rzecz Centralnego Portu Komunikacyjnego; aktualizacji porozumienia o współpracy z Centralnym Portem Komunikacyjnym; uwzględnienie w analizie ryzyka zagrożeń związanych z prawidłową realizacją zadań przez KOWR wynikających z ww. ustawy. Krajowy Ośrodek w dniu 3 kwietnia 2026 r. przedstawił MRiRW informację w zakresie realizacji powyższych wniosków.

(akta kontroli str. 2812-2822, 2832-2911, płyta CD 3000-3001, 5103-5114)

⁹⁸ Plan audytu na rok 2025 został zatwierdzony 19 kwietnia 2025 r. i zmieniony 10 lipca 2025 r.

⁹⁹ Wg stanu na 22 stycznia 2026 r.

¹⁰⁰ Zatwierdzony 17 grudnia 2024 r.

¹⁰¹ Jw.

¹⁰² Dz. U. z 2024 r. poz. 1747.

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego KOWR oraz ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego ZWRSP w 2025 r. i realizację zadań finansowanych z udziałem środków Unii Europejskiej.

Zrealizowane w 2025 r. przychody w planach finansowych KOWR i ZWRSP umożliwiły realizację ustawowych zadań KOWR. Osiągnięte zostały efekty rzeczowe prowadzonej działalności określone w rocznym planie działalności KOWR oraz planie finansowym w układzie zadaniowym KOWR i ZWRSP. Badanie próby należności przeterminowanych KOWR i ZWRSP nie wykazało nieprawidłowości. W wyniku szczegółowej kontroli 32,4% wydatków na zadania z udziałem środków z budżetu UE stwierdzono, że w rezultacie ich wydatkowania osiągnięto cele FEPŻ 2021-2027. W wyniku kontroli 36,7% wydatków Centrali podlegających badaniu w ramach planu finansowego KOWR oraz 98,5% wydatków Centrali podlegających badaniu w ramach planu finansowego ZWRSP stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ufp i aktach wykonawczych. W 2025 r. prawidłowo gospodarowano wolnymi środkami w ramach planu finansowego KOWR i ZWRSP.

Stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niezapewnieniu możliwości rzetelnej i obiektywnej oceny zakresu realizacji przedmiotu 22 badanych umów zleceń oraz adekwatności wypłacanego w związku z ich realizacją wynagrodzenia do faktycznie wykonywanych czynności.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje sprawozdania budżetowe za grudzień 2025 r. i za IV kwartał 2025 r. oraz wybrane sprawozdanie w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2025 r. Jednostkowe sprawozdania Centrali KOWR i ZWRSP sporządzone zostały na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej zapewniały prawidłowe sporządzenie sprawozdań.

2.1. Sprawozdania

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania łącznych sprawozdań sporządzonych na podstawie sprawozdań jednostkowych Centrali i oddziałów terenowych KOWR:

- z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na rok 2025, planu finansowego agencji wykonawczej (Rb-40) KOWR, za grudzień 2025 r.; data sporządzenia sprawozdania 20 lutego 2026 r.;
- z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na rok 2025, planu finansowego agencji wykonawczej (Rb-40) ZWRSP, za grudzień 2025 r.; data sporządzenia sprawozdania 20 lutego 2026 r.;
- z wykonania planu dochodów i wydatków agencji wykonawczej (Rb-35) KOWR, za IV kwartał 2025 r.; data sporządzenia sprawozdania 20 lutego 2026 r.;
- z wykonania planu dochodów i wydatków agencji wykonawczej (Rb-35) ZWRSP, za IV kwartał 2025 r.; data sporządzenia sprawozdania 21 lutego 2026 r.;

- z wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym (Rb-BZ2), za 2025 r. KOWR; data sporządzenia sprawozdania 12 marca 2026 r.;
- z wykonania planu finansowego w układzie zadaniowym (Rb-BZ2), za 2025 r. ZWRSP; data sporządzenia sprawozdania 12 marca 2026 r.

Kontrolą poprawności sporządzania objęto również sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z), za IV kwartał 2025 r. z 23 lutego 2026 r. Sprawozdania łączne zostały sporządzone na podstawie sprawozdań jednostkowych Centrali i oddziałów terenowych KOWR. Kwoty wykazane w jednostkowych sprawozdaniach budżetowych oraz sprawozdaniu w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2025 r. sporządzanych dla Centrali KOWR były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone i przekazane do MRiRW terminowo oraz prawidłowo sporządzone pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym¹⁰³.

Stosowany system kontroli zarządczej w KOWR zapewniał kontrolę prawidłowości sporządzanych sprawozdań.

(akta kontroli str. 705-706 płyta CD, 1454-1465, 1469-1625)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez KOWR sprawozdania z wykonania planu finansowego oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych. Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań. Zostały one opracowane terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

IV. Wniosek

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujący wniosek:

Wprowadzenie w zawieranych umowach cywilnoprawnych mechanizmów zapewniających weryfikowalność realizacji świadczeń, poprzez:

¹⁰³ Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 29 stycznia 2025 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 133), rozporządzeniem Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. 2023 r. poz. 652) oraz rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1731).

- określenie adekwatnych do charakteru zadań kryteriów lub mierników ich wykonania,
- wprowadzenie obowiązku dokumentowania zakresu wykonanych czynności oraz ich efektów,
- powiązanie zasad ustalania wynagrodzenia z możliwym do zweryfikowania zakresem faktycznie wykonanych prac.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie¹⁰⁴ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Zasobów Naturalnych Najwyższej Izby Kontroli. 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.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań. Zgodnie z art. 98 ustawy o NIK, kto nie informuje bądź niezgodnie z prawdą informuje o wykonaniu wniosków pokontrolnych, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3.

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.

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

Warszawa, 22 kwietnia 2025 r.

Kontrolerzy

Główny specjalista kp.
Małgorzata Czuchryta
/podpisano elektronicznie/

Główny specjalista kp.
Dariusz Marszałek
/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Zasobów Naturalnych
p.o. Dyrektor
Paweł Trzaskowski
/podpisano elektronicznie/

¹⁰⁴ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym na adres do doręczeń elektronicznych NIK, o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz. U. z 2026 r. poz. 3), w przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie, w miarę możliwości, skanu tych zastrzeżeń na adres mailowy jednostki kontrolnej NIK przeprowadzającej postępowanie kontrolne.

Warszawa, 2026-05-15

Zgodnie z art. 35c ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623, ze zm.) w tekście wystąpienia pokontrolnego z dnia 22 kwietnia 2026 r., znak: KZN.410.1.8.2026, sporządzonego w związku z kontrolą P/26/001 „Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. Wykonanie planów finansowych Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa i Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, realizacja zadań finansowych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej”, dokonano w dniu 15 maja 2026 r. sprostowania oczywistej omyłki rachunkowej poprzez zastąpienie na str. 13 w wierszu 18 od góry liczby „1 606 666” liczbą „1 600 666”.

p.o. Dyrektor Departamentu
Departament Zasobów Naturalnych

Paweł Trzaskowski
/podpisano elektronicznie/