



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi

KRR.411.001.01.2021

Pani
Małgorzata Gośniowska-Kola
p.o. Dyrektor Generalny
Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa
ul. Karolkowa 30
01-207 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/21/001 Realizacja przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa prawa pierwokupu i nabycia akcji
w Krajowej Spółce Cukrowej S.A.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa ul. Karolkowa 30, 01-207 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Małgorzata Gośniowska-Kola, p.o. Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, od 29 października 2020 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Grzegorz Pięta, p.o. Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, od 6 marca 2019 r. do 28 października 2020 r. Piotr Serafin, p.o. Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, od 3 lipca 2018 r. do 5 marca 2019 r. Witold Strobel, Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, od 1 września 2017 r. do 2 lipca 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Przygotowanie przez Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa realizacji prawa pierwokupu i nabycia udziałów i akcji w spółkach kapitałowych.2. Działania Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w zakresie analizy zasadności realizacji prawa pierwokupu i nabycia akcji w Krajowej Spółce Cukrowej S.A.3. Działania Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w zakresie ustalenia ceny akcji Krajowej Spółki Cukrowej S.A.4. Nadzór Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa nad realizacją przez oddział terenowy KOWR prawa pierwokupu lub nabycia akcji w Krajowej Spółce Cukrowej S.A.
Okres objęty kontrolą	Od 1 września 2017 r. do dnia zakończenia kontroli, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, mających istotny wpływ na działalność objętą kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Kontroler	Artur Witek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr KRR/3/2021 z 13 kwietnia 2021 r.

(akta kontroli str. 1-3)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa prawidłowo przygotował i nadzorował realizację przez Oddział Terenowy Krajowego Ośrodka

¹ Dz. U. z 2020 poz.1200 dalej: ustawa o NIK.

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

Wsparcia Rolnictwa w Bydgoszczy prawa pierwokupu i nabycia akcji w Krajowej Spółce Cukrowej S.A.:

- ustalił wytyczne w zakresie pierwokupu i nabycia udziałów i akcji w spółkach kapitałowych, które określały sposób korzystania z prawa pierwokupu lub nabycia tych udziałów i akcji, oraz określały zasady podejmowania działań na drodze sądowej w zakresie ustalania ich ceny;
- prowadził nadzór nad realizacją przez Oddział Terenowy Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w Bydgoszczy prawa pierwokupu lub nabycia akcji Krajowej Spółki Cukrowej S.A. oraz działaniami w zakresie ustalenia ceny akcji Krajowej Spółki Cukrowej S.A. Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa uczestniczył w działaniach mających na celu wprowadzenie zmian w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego³ dotyczących pierwokupu i nabycia udziałów i akcji spółek kapitałowych.

Realizując prawo pierwokupu akcji spółki o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa jaką jest Krajowa Spółka Cukrowa S.A., w przypadkach, gdy zachodzą wątpliwości co do ceny rażąco odbiegającej od wartości rynkowej, w celu zabezpieczenia interesu Skarbu Państwa, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa na podstawie art. 3 ust. 8 ukur wystąpił w odniesieniu do każdej umowy warunkowej nabycia akcji do sądu o ustalenie ceny tych akcji w terminie określonym w ukur. W sytuacji masowego wykupu akcji spółki Krajowej Spółki Cukrowej S.A. wiązało się to z koniecznością poniesienia kosztów sądowych.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że działania Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w 2019 r. stanowiły próbę ograniczenia zakresu i sposobu wykonywania pracy audytora wewnętrznego w ramach zadania audytowego w obszarze pierwokupu i nabycia udziałów i akcji spółek kapitałowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie przez Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa realizacji prawa pierwokupu i nabycia udziałów i akcji w spółkach kapitałowych.

Opis stanu faktycznego

Realizacja prawa pierwokupu i nabycia akcji w spółkach kapitałowych na podstawie ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (dalej ukur) przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (dalej KOWR) powierzona została oddziałom terenowym KOWR (dalej OT KOWR) stosownie do właściwości terytorialnej według siedziby spółki kapitałowej⁵. Zgodnie z § 36 regulaminu organizacyjnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (dalej regulamin organizacyjny) wprowadzonego Zarządzeniem Nr 01/2017/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 1 września 2017 r. oddziały terenowe KOWR realizowały zadania w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi i innymi składnikami majątku Skarbu Państwa użytkowymi na cele rolne. Departament Kształtowania Ustroju Rolnego (dalej DKUR) w Centrali KOWR na

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1655, ze zm.

⁴ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁵ Struktura organizacyjna KOWR została określona w regulaminie organizacyjnym KOWR wprowadzonym Zarządzeniem Nr 01/2017/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 1 września 2017 r. i Zarządzeniem Nr 145/2018/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 13 września 2018 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa.

podstawie § 13 pkt 5 i 7 współpracował w realizacji zadań z oddziałami terenowymi KOWR w zakresie spraw związanych z wykonaniem uprawnień przysługujących KOWR w zakresie nabycia nieruchomości rolnych, w tym prawa pierwokupu oraz udziałów i akcji w spółkach, a także sprawował nadzór nad realizacją zadań wynikających z ukur.

Zgodnie z zarządzeniem Nr 145/2018/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 13 września 2018 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa oddziały terenowe KOWR realizowały zadania w zakresie spraw związanych z wykonaniem uprawnień przysługujących KOWR w zakresie nabycia udziałów lub akcji spółek prawa handlowego na podstawie art. 3a ust. 1 i art. 4 ust. 6 ukur, a do zadań DKUR należało m. in. opiniowanie spraw w zakresie realizacji prawa pierwokupu lub prawa nabycia udziałów lub akcji spółek prawa handlowego, które są właścicielami nieruchomości rolnych o powierzchni powyżej 10 ha.

Dyrektor Generalny KOWR określił przepisy wewnętrzne regulujące działalność KOWR w zakresie prawa pierwokupu i nabycia akcji w spółkach kapitałowych w zarządzeniach⁶ (dalej wytyczne) wprowadzającymi wytyczne w sprawie nabywania udziałów i akcji w spółce prawa handlowego na podstawie art. 3a i art. 4 ust. 6 ukur. Wytyczne określały wymogi wewnętrzne dotyczące sposobu postępowania przy realizacji powyższych zadań, w tym dokonania wstępnej i rozszerzonej analizy celowości skorzystania z przysługującego KOWR prawa.

W przypadku spółek posiadających nieruchomości rolne o powierzchni mniejszej niż 10 ha dyrektor oddziału terenowego KOWR realizował prawo pierwokupu lub nabycia udziałów i akcji spółek prawa handlowego na podstawie wytycznych i pełnomocnictw ogólnych. W przypadku spółek posiadających nieruchomości rolne o powierzchni większej niż 10 ha dyrektor oddziału terenowego KOWR występował na piśmie do Dyrektora Departamentu Kształtowania Ustroju Rolnego (dalej DKUR) w Centrali KOWR o opinię w powyższej sprawie na podstawie § 17 wytycznych. Dyrektor DKUR dokonywał analizy nadesłanej dokumentacji, w razie potrzeby, w uzgodnieniu z Biurem Prawnym i Zamówień Publicznych, Biurem Zarządzania Należnościami i Windykacji (od dnia 29 listopada 2018 r. Biurem Finansowo-Księgowym) i Departamentem Nadzoru Właścicielskiego, (od dnia 29 listopada 2018 r. Departamentem Nadzoru nad Spółkami). Dyrektor DKUR przekazywał opinie w sprawie realizacji prawa pierwokupu i nabycia akcji w spółkach kapitałowych dyrektorowi oddziału terenowego KOWR, a od 23 maja 2018 r. Zastępca Dyrektora Generalnego KOWR nadzorującego Pion Gospodarowania Nieruchomościami lub Dyrektor Generalny KOWR.

Zadania wynikające z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w Centrali KOWR przypisane zostały Departamentowi Kształtowania Ustroju Rolnego, który miał za zadanie współpracować z jednostkami terenowymi KOWR w powyższym zakresie, a także opiniować i monitorować działania podejmowane na poziomie OT KOWR. W oddziałach terenowych KOWR wyodrębnione zostały komórki organizacyjne realizujące zadania wynikające z ukur dotyczące wykonywania uprawnień przysługujących KOWR w zakresie nabycia udziałów lub akcji spółek kapitałowych, tj. Wydział Kształtowania Ustroju Rolnego i Gospodarowania Zasobem, w którym utworzono Sekcję Kształtowania Ustroju Rolnego.

Dyrektor Generalny KOWR w regulacjach wewnętrznych nie określił sposobu ustalania poziomu cen rynkowych akcji lub udziałów spółek kapitałowych.

⁶ Postępowania w odniesieniu do umów zawartych przed dniem 26 czerwca 2019 r. regulowało Zarządzenie nr 99/2017/W z dnia 06 października 2017 r., zmienione zarządzeniami: nr 82/2018/W z dnia 23 maja 2018 r., a w odniesieniu do umów zawartych po dniu 26 czerwca 2019 r. regulowało Zarządzenie nr 60/2019/W z dnia 25 czerwca 2019 r. zmienione nr 190/2018/W z dnia 29 listopada 2018 r., nr 59/2019/W z dnia 25 czerwca 2019 r. i Zarządzenie nr 87/2020/W z dnia 1 lipca 2020 r.,

Jak stwierdził p.o. Dyrektor Generalny KOWR, obowiązujące przepisy dotyczące prawa pierwokupu nie upoważniały Dyrektora Generalnego KOWR do określenia zasad ustalania cen rynkowych akcji spółek kapitałowych.

Pracownicy Centrali KOWR zajmujący się zadaniami w zakresie pierwokupu i nabycia udziałów i akcji spółek kapitałowych posiadali odpowiednie wykształcenie i przygotowanie zawodowe.

(dowód: akta kontroli str. 30-42, 161-192, 462-470, 476-480, 616-617)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Dyrektor Generalny KOWR przygotował proces realizacji prawa pierwokupu i nabycia udziałów i akcji w spółkach kapitałowych, określił wewnętrzne uregulowania określające sposób korzystania z prawa pierwokupu lub nabycia udziałów i akcji w spółkach prawa handlowego oraz okoliczności występowania do sądów o ustalenie ceny udziałów i akcji. Odpowiednim komórkom organizacyjnym w Centrali i OT KOWR przypisane zostały zadania w zakresie pierwokupu i nabywania udziałów i akcji spółek kapitałowych. Zapewniona została stabilność kadr związanych z wykonywaną działalnością.

OBSZAR

2. Działania Dyrektora Generalnego KOWR w zakresie analizy zasadności realizacji prawa pierwokupu i nabycia akcji w Krajowej Spółce Cukrowej S.A.

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą do Oddziału Terenowego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w Bydgoszczy (dalej OT KOWR w Bydgoszczy lub Oddział) złożono 2 656 warunkowych umów sprzedaży akcji Krajowej Spółki Cukrowej S.A. (dalej KSC lub Spółka), które dotyczyły 8 252,8 tys. akcji. W 2018 r. złożono 1 844 warunkowych umów sprzedaży, które dotyczyły 4 339,2 tys. akcji KSC. Istotne zwiększenie liczby wpływających do KOWR warunkowych umów sprzedaży akcji KSC nastąpiło w drugiej połowie 2018 r.

Dyrektor DKUR, a od 23 maja 2018 r., Dyrektor Generalny KOWR lub Zastępca Dyrektora Generalnego KOWR nadzorującego Pion Gospodarowania Nieruchomościami przekazywali opinie o w sprawie wykonywania prawa pierwokupu akcji KSC dyrektorowi OT KOWR w Bydgoszczy określone w §17 pkt 1 wytycznych. Z wnioskami o opinie występował dyrektor OT KOWR w Bydgoszczy do dyrektora DKUR w Centrali KOWR przed podjęciem decyzji o skorzystaniu bądź rezygnacji z przysługującego KOWR prawa pierwokupu akcji w KSC. W okresie objętym kontrolą wpłynęło 27 pism dyrektora OT KOWR w Bydgoszczy w tej sprawie. Opinie Dyrektora Generalnego KOWR dotyczące skorzystania z prawa pierwokupu były przekazywane do OT KOWR w Bydgoszczy terminowo.

Dyrektor Generalny KOWR rekomendował dyrektorowi OT KOWR w Bydgoszczy realizację prawa pierwokupu akcji KSC, w związku z zaleceniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej Minister RiRW) w sprawie zasadności korzystania przez KOWR z prawa pierwokupu. Uzasadnieniem do skorzystania z prawa pierwokupu akcji KSC było stanowisko Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi⁷ wyrażone w piśmie

⁷ Minister RiRW wykonywał prawa z akcji KSC w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 7 grudnia 2019 r. na podstawie rozporządzenia z dnia 3 stycznia 2017 r. w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonują inni niż Prezes Rady Ministrów członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne (Dz. U. poz. 10, ze zm) i następnym, wydanego na podstawie art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 735, ze zm.). Zgodnie z rozporządzeniem z dnia 5 grudnia 2019 r. w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonują inni niż Prezes Rady Ministrów członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne, w tym jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (Dz.U. poz. 2369) od dnia 7 grudnia 2019 r. prawa z akcji KSC wykonywał Minister Aktywów Państwowych.

z 8 sierpnia 2018 r.⁸, w którym Minister RiRW zalecał dalsze realizowanie prawa pierwokupu akcji KSC mając na uwadze zaliczenie KSC do spółek o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa⁹.

Dyrektor Generalny KOWR w październiku 2018 r. zwolnił Dyrektora OT KOWR w Bydgoszczy, z określonego wytycznymi, z obowiązku występowania o opinię Centrali KOWR w odniesieniu do warunkowych umów sprzedaży akcji KSC S.A. z uwagi na wypracowane stanowisko KOWR dotyczące korzystania z prawa pierwokupu akcji tej Spółki. Dyrektor OT w Bydgoszczy jeszcze dwukrotnie (w 2019 i 2020 r.) informowany był o tym, aby wobec kolejnych napływających do Oddziału warunkowych umów sprzedaży akcji KSC, nie występował o opinię Centrali KOWR, z uwagi na powyższe stanowisko KOWR.

(dowód: akta kontroli str. 481-516)

Jak wyjaśnił p.o. Dyrektor Generalny KOWR, celem realizacji przez KOWR prawa pierwokupu akcji KSC było zapobieganie transakcjom kupna pozwalającym na posiadanie ponad 5% akcji KSC przez jednego nabywcę. Jak wskazał w piśmie z dnia 24 stycznia 2017 r. Zarząd KSC, zakup ponad 5% akcji przez jednego nabywcę może wpłynąć na funkcjonowanie Spółki, a taka transakcja skutkowałaby uzyskaniem przez ten podmiot istotnych uprawnień mających wpływ na decyzję Walnego Zgromadzenia. Zarząd KSC wskazywał również, że jeżeli umowy warunkowe wejdą w życie, to podmiot zagraniczny stanie się drugim pod względem liczby posiadanych akcji akcjonariuszem KSC po Skarbie Państwa. Stosownie do § 45 pkt 1 statutu Krajowej Spółki Cukrowej S.A. w Toruniu¹⁰ Walne Zgromadzenie zwołuje Zarząd Spółki na żądanie akcjonariusza lub akcjonariuszy reprezentujących co najmniej jedną dwudziestą kapitału zakładowego oraz zgodnie z § 47 pkt 2 Statutu akcjonariusz lub akcjonariusze, reprezentujący co najmniej jedną dwudziestą kapitału zakładowego mogą żądać umieszczenia poszczególnych spraw w porządku obrad najbliższego Walnego Zgromadzenia. KOWR nie korzystał z prawa pierwokupu akcji KSC w przypadkach nabywania akcji przez osoby fizyczne będące plantatorem buraków cukrowych lub pracownikiem Spółki.

W piśmie z 17 września 2018 r.¹¹ Dyrektor Oddziału zwrócił się do Ministra RiRW o rozważenie celowości dalszej realizacji prawa pierwokupu akcji KSC, wskazując na dużą liczbę transakcji dotyczących akcji KSC, ekonomiczny sens korzystania z prawa pierwokupu, znaczenie korzystania z tego prawa dla strategicznych interesów Skarbu Państwa oraz potencjalnie znaczne koszty prowadzenia spraw sądowych. Minister RiRW zalecił realizowanie prawa pierwokupu akcji KSC jedynie w sytuacjach szczególnych, dotyczących transakcji z udziałem nowych podmiotów innych niż osoby fizyczne nieposiadających dotychczas statusu akcjonariusza Spółki oraz umów warunkowych obejmujących znaczne pakiety akcji powyżej 1% w kapitale zakładowym KSC. Pismem z 21 listopada 2018 r. Dyrektor Oddziału poinformował p.o. Dyrektora Generalnego KOWR o zaprzestaniu wykonywania prawa pierwokupu akcji KSC¹².

(dowód: akta kontroli str. 48-55, 59-62, 226-228, 462-470)

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

Stwierdzone
nieprawidłowości

⁸ Pismo nr Nw.nw.073.211.2018

⁹ Wykaz spółek o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa został określony w Załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2017 r. w sprawie określenia wykazu spółek o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa (Dz. U. poz. 95), w którym wskazano Krajową Spółkę Cukrową S.A. z siedzibą w Toruniu.

¹⁰ Uchwalonego uchwałą Nadzwyczajnego Walnego Zgromadzenia

¹¹ Pismo nr: BYD.WKUR.540.41.2018.MM/DH.20

¹² Pismo nr: BYD.WKUR.540.77.2018.WK.4.

OCENA CZĄSTKOWA

Dyrektor Generalny KOWR prawidłowo wydawał opinie przed podjęciem decyzji o skorzystaniu bądź rezygnacji z przysługującego KOWR prawa pierwokupu oraz prawa nabycia akcji KSC w związku z zaleceniem Ministra RiRW sprawującego nadzór właścicielski nad KSC, a w uzasadnionych przypadkach odstąpił od ich wydania.

W okresie objętym kontrolą zasadność wykonania lub rezygnacji z prawa pierwokupu czy nabycia akcji w KSC S.A. była przedmiotem analiz i opinii prowadzonych w Centrali KOWR i OT KOWR. Na ich podstawie Dyrektor Generalny KOWR wydawał ogólne zalecenia w zakresie korzystania z prawa pierwokupu lub nabycia akcji KSC S.A.

OBSZAR

3. Działania Dyrektora Generalnego KOWR w zakresie ustalenia ceny akcji Krajowej Spółki Cukrowej S.A.

Opis stanu faktycznego

W zakresie ustalenia wartości rynkowej akcji KSC Dyrektor Generalny KOWR informował dyrektora OT KOWR w Bydgoszczy o konieczności kierowania powództwa o ustalenie ceny akcji do sądu na podstawie art. 3 ust. 8 ukur w sytuacji, gdy cena sprzedaży określona przez strony w umowie warunkowej nabycia akcji KSC rażąco odbiegała od jej wartości rynkowej. Za analizę, czy wartość nabywanych przez KOWR akcji KSC odpowiadała realnej wartości Spółki odpowiedzialny był dyrektor OT KOWR w Bydgoszczy na podstawie § 9 pkt 3 lit. g w związku z § 5 i § 14 wytycznych. Dyrektor OT KOWR w Bydgoszczy skierował do Dyrektora Generalnego KOWR w tej sprawie pisma o zajęcie stanowiska w sprawie zasadności występowania do sądu ze względu na potencjalne koszty sądowe¹³. Dyrektor Generalny KOWR w odpowiedziach przekazanych do OT KOWR w Bydgoszczy wskazywał na konieczność wystąpienia do sądu o ustalenie ich ceny rynkowej w przypadku, gdy cena akcji KSC była rażąco zawyżona w stosunku do poziomu cen rynkowych¹⁴.

Działania KOWR dotyczące wystąpienia przez OT KOWR w Bydgoszczy do sądów z pozwami o ustalenie ceny akcji KSC na podstawie art. 3 ust. 8 ukur podjęte zostały w związku z podejrzeniem popełnienia przestępstwa na szkodę Skarbu Państwa określonego w art. 286 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny¹⁵, polegającym na doprowadzeniu do niekorzystnego rozporządzenia mieniem przez OT KOWR w Bydgoszczy. W dniu 21 sierpnia 2018 r. zostało skierowane przez Oddział zawiadomienie do Prokuratury Okręgowej w Bydgoszczy w tej sprawie, w którym wskazano, że wyczerpanie znamion czynu zabronionego było związane z wpisaniem w umowach nabycia akcji KSC ceny za akcję w kwocie 2,45 zł, która nie odpowiadała cenie faktycznie otrzymywanej przez zbywców (1,1 zł za akcję). Różnica w cenie akcji wynikającej z umowy warunkowej w odniesieniu do ceny faktycznie otrzymywanej przez zbywców wynikała z zawieranych w związku z umową warunkową umów cesji wierzytelności z tytułu zapłaty ceny za akcje na rzecz podmiotu zależnego od nabywcy akcji. W powyższej sprawie postanowieniem z 24 listopada 2020 r. prokurator umorzył śledztwo z uwagi na brak znamion czynu zabronionego.

W związku ze stanowiskiem Dyrektora Generalnego KOWR Oddział występował do sądów z pozwami o ustalenie ceny akcji KSC w terminie określonym w art. 3 ust. 8 ukur, tj. 14 dni od dnia złożenia oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu. Zgodnie ze stanowiskiem Centrali KOWR wyrażonym w piśmie z 5 września 2018 r.,

¹³ Np. pismo Dyrektora OT KOWR w Bydgoszczy z 24 maja 2018 r. nr: BYD.WOP.540.15.2018.MM, 17 lipca 2018 r. nr: BYD.WOP.540.18.2018.MM, 5 września 2018 r. BYD.WOP.540.2018.

¹⁴ Np. pisma Dyrektora Generalnego KOWR: z 14 czerwca 2018 r. nr: CEN.DKUR.WIN.540.61.2018.MJ, z 5 września 2018 r. nr: CEN.DKUR.WIN.540.94.2018.AB oraz 14 września 2018 r. nr: CEN.DKUR.WIN.540.100.2018.MJ.

¹⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 1444, ze zm.

Dyrektor OT KOWR w Bydgoszcz poinformował p.o. Dyrektora Generalnego KOWR o każdorazowym wystąpieniu do sądu z pozwem o ustalenie ceny akcji, w przypadku jednoczesnego zawierania umów warunkowych i umów cesji oraz o poniesionych opłatach sądowych w kwocie 120,1 tys. zł i szacunkowych kosztach dotyczących wnoszonych pozwów (ok. 814,7 tys. zł¹⁶).

W związku z prowadzonymi postępowaniami sądowymi dotyczącymi ustalenia ceny rynkowej akcji Spółki, OT KOWR w Bydgoszcz w pierwszym kwartale 2019 r. zlecił przygotowanie wyceny wartości rynkowej akcji przez podmiot zewnętrzny. Zgodnie z wyceną wartość rynkowa jednej akcji KSC została określona na dzień 30 września 2018 r. i w zależności od przyjętej metody wyceny wynosiła od 2,16 zł do 2,52 zł.

W pismach z 19 kwietnia 2019 r.¹⁷ oraz 17 maja 2019 r.¹⁸ Dyrektor OT w Bydgoszcz wniósł o podjęcie decyzji przez p.o. Dyrektora Generalnego KOWR w sprawie kontynuacji prowadzonych postępowań lub cofnięcie pozwów. Dyrektor Oddziału w piśmie z 19 kwietnia 2019 r. poinformował, że wartość akcji KSC wyceniona przez podmiot zewnętrzny odpowiada cenie akcji wykazanych w pozwach, w związku z tym sądy nie będą miały żadnych podstaw do uwzględnienia powództw KOWR. Ponadto wskazał, że kontynuowanie procesów doprowadzi do zwiększenia tych kosztów, tj. poza kosztami zastępstwa procesowego pełnomocnika pozwanych, KOWR będzie musiał ponieść także koszty biegłych sądowych powoływanych przez poszczególne sądy oraz koszt własnej obsługi prawnej. Pismem z 17 maja 2019 r. Dyrektor OT w Bydgoszcz wskazał, że dokonane przez podmioty zewnętrzne wyceny akcji KSC „bezzasadność roszczeń KOWR”. Jednocześnie wskazał na opinię prawną potwierdzającą na zasadność cofnięcia pozwów oraz na znaczne koszty zastępstwa procesowego¹⁹.

W związku z pismem z 20 maja 2019 r. zawierającym pozytywną rekomendację Dyrektora Biura Prawnego i Zamówień Publicznych KOWR²⁰ p.o. Dyrektor Generalny KOWR zaakceptował wniosek o cofnięcie pozwów.

Jak wyjaśnił p.o. Dyrektor Generalny KOWR, pomimo, że wśród ustawowych przesłanek umożliwiających korzystanie z przepisów art. 3 ust. 8 i art. 3a ust. 4 ukur dających podstawę występowania do sądu o ustalenie ceny sprzedaży nie wskazano przesłanek finansowych, w Centrali KOWR dokonywano analizy wysokości i zasadności poniesionych wydatków z tytułu występowania do sądu o ustalenie ceny, na podstawie pism otrzymywanych w korespondencji z OT KOWR Bydgoszcz. Skutkowało to zarekomendowaniem w maju 2019 r. przez Dyrektora Generalnego KOWR cofnięcia pozwów przez OT KOWR w Bydgoszcz.

W okresie objętym kontrolą Dyrektor OT KOWR Bydgoszcz podjął decyzję o wycofaniu 900 pozwów o ustalenie ceny akcji Spółki, w tym w 21 przypadkach zawarto ugody pozasądowe. Wycofane pozwy dotyczyły 2 845,4 tys. akcji.

Realizując prawo pierwokupu akcji spółki o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa, jaką jest KSC, w przypadkach, gdy zachodzą wątpliwości co do ceny rażąco odbiegającej od wartości rynkowej, w celu zabezpieczenia interesu Skarbu Państwa, przepisy prawa, tj. art. 3 ust. 8 ukur zobowiązują KOWR, aby wystąpił w odniesieniu do każdej umowy warunkowej nabycia akcji do sądu o ustalenie ceny

¹⁶ Pismo nr: BYD.WOP.540.77.2018.DH

¹⁷ Pismo nr: BYD.WOP.540.1.2019.MM

¹⁸ Pismo nr: BYD.WOP.540.1.2019.MM

¹⁹ Pismo nr: BYD.WOP.024.13.2019.MM1 z 26 kwietnia 2019 r. oraz pismo nr: BYD.WOP.024.1.13.2019.MB2 z 26 kwietnia 2019 r.

²⁰ Pismo nr: CEN.BPZP.WPR.024.52.2019.JWM

tych akcji w terminie 14 dni od złożenia oświadczenia przez KOWR o wykonaniu prawa pierwokupu tych akcji. W sytuacji masowego wykupu akcji spółki KSC w okresie kilku miesięcy wiązało się to z koniecznością poniesienia kosztów sądowych.

(dowód: akta kontroli str. 44-47, 226-228)

Stwierdzone
nieprawidłowości
OCENA CZĄSTKOWA

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

W okresie objętym kontrolą działania w zakresie ustalenia wartości rynkowej i ceny akcji Krajowej Spółki Cukrowej S.A. prowadzone były prawidłowo i rzetelnie. Dyrektor Generalny KOWR analizował zasadność działań OT KOWR w Bydgoszczy dotyczących ustalenia wartości rynkowej akcji KSC i udzielał akceptacji dla podejmowanych działań.

OBSZAR

4. Nadzór Dyrektora Generalnego KOWR nad realizacją przez oddział terenowy KOWR prawa pierwokupu lub nabycia akcji w Krajowej Spółce Cukrowej S.A.

Opis stanu
faktycznego

Dyrektor Generalny KOWR realizował nadzór nad realizacją działań w zakresie realizacji prawa pierwokupu oraz nabycia akcji poprzez bieżący monitoring działań prowadzonych w jednostkach terenowych (sprawozdania okresowe, miesięczne informacje sygnalne²¹), które zawierały dane dotyczące realizacji prawa pierwokupu lub nabycia akcji KSC, jak również poprzez bezpośrednie kontrole, narady i szkolenia.

W 2019 r. rozpoczęto badanie audytowe w ramach zadania audytowego zapewnającego o nr 0920.3.2019 w obszarze „Wykonanie prawa pierwokupu/nabycia udziałów i akcji spółek handlowych będących właścicielami nieruchomości rolnych.” P.o. Dyrektor Generalny KOWR, w związku z pismem skierowanym przez Dyrektora Departamentu Kształtowania Ustroju Rolnego, w piśmie z dnia 15 kwietnia 2019 r. zwrócił uwagę Dyrektor BAK, że planowane działania w ramach zadania audytowego zapewnającego o nr 0920.3.2019 w obszarze „Wykonanie prawa pierwokupu/nabycia udziałów i akcji spółek handlowych będących właścicielami nieruchomości rolnych” w istotny sposób wykraczały poza zakres zadania audytowego, a ponadto spowodowałyby konieczność znacznego zaangażowania pracy pracowników Centrali i 10 OT KOWR, co mogłoby zakłócić terminowe realizowanie zadań. Dyrektor Generalny KOWR wskazał, że zaplanowane przez BAK działania można byłoby uznać za próbę przeprowadzenia niezatwierdzonej szczegółowej kontroli wewnętrznej oraz zobowiązał Dyrektor BAK do przeanalizowania zasadności planowanych działań w ramach powyższego zadania audytowego, przygotowania propozycji niezbędnych korekt oraz przedłożenia stosownych wyjaśnień. Dyrektor Generalny KOWR wskazał, że podejmowanie dalszych działań związanych z realizacją powyższego zadania audytowego wymagać będzie wcześniejszego uzgodnienia z kierownictwem KOWR.

Stosownie do pkt 1110.A1 „Międzynarodowych standardów praktyki zawodowej audytu wewnętrznego” będących załącznikiem do komunikatu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 12 grudnia 2016 r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych²² pkt V.3 „Karty audytu wewnętrznego” będącej załącznikiem do Zarządzenia Nr 160/2018/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 8 października 2018 r. audytor wewnętrzny nie może być narażony na

²¹ Zarządzenie nr 97/2017/W Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 6 października 2017 r. w sprawie sprawozdań, informacji sygnalnych i doraźnych dotyczących wybranych zadań KOWR w zakresie kształtowania ustroju rolnego. Zmienione zarządzeniami: nr 174/2017/W z dnia 28 grudnia 2017 r., nr 120/2019/W z dnia 11 grudnia 2019 r.

²² Dz. Urz. MRiF.2016.28 z dnia 16 grudnia 2016 r.

próby narzucenia zakresu audytu, wpływania na sposób wykonywania pracy i przekazywania wyników.

W odpowiedzi z dnia 24 kwietnia 2019 r. Dyrektor BAK przedłożyła Dyrektorowi Generalnemu KOWR stosowne wyjaśnienia, w których wskazała, że przedmiotowe zadanie wynika z „Planu audytu na rok 2019” sporządzonego zgodnie z przepisami regulującymi obszar audytu wewnętrznego, działanie należące do badanego obszaru otrzymało średni poziom ryzyka, a działania BAK w zakresie realizacji zadania nie wykraczały poza prowadzone zadanie audytowe i odbywały się w sposób profesjonalny, z zachowaniem obiektywizmu i z należytą starannością zawodową audytora wewnętrznego. Zwróciła się o akceptację dotychczasowego zakresu i sposobu realizacji zadania audytowego, a jeśli w ocenie Dyrektora Generalnego KOWR przeprowadzenie zadania w powyższym zakresie było niecelowe, proponowała jego zamknięcie na obecnym etapie, gdyż w przypadku ograniczenia zakresu lub dokumentacji Zespół Audytowy nie będzie mógł przedstawić oceny adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej w obszarze objętym zadaniem.

Dyrektor BAK podała, że nie otrzymała odpowiedzi (dalszej korespondencji) od Dyrektora Generalnego KOWR na pismo z dnia 24 kwietnia 2019 r. Jak wyjaśniła, Zespół Audytowy nie zidentyfikował istotnych ryzyk lub nieprawidłowości, które spowodowałyby konieczność dalszego procedowania zadania audytowego bez porozumienia z kierownikiem jednostki, co w praktyce byłoby utrudnione lub niemożliwe ze względu na niechęć komórek audytowanych do przekazywania dokumentów i udzielania wyjaśnień. ZA w 2019 r. uzyskał informację, że badany obszar objęty był kontrolą przeprowadzoną przez Najwyższą Izbę Kontroli w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi (P/18/042)²³, w wyniku której nie stwierdzono nieprawidłowości z zakresu obrotu nieruchomościami rolnymi oraz o procedowaniu projektu ustawy o zmianie ukur, która miała wprowadzić istotne zmiany w zakresie audytowego obszaru. Wniosek ZA z 8 maja 2019 r. o zamknięcie powyższego zadania audytowego został zaakceptowany przez p.o. Dyrektora Generalnego KOWR w dniu 10 maja 2019 r.

P.o. Dyrektor Generalny KOWR wyjaśniła, że przesłanki merytoryczne zakwestionowania przedmiotowych działań BAK zostały zawarte w piśmie p.o. Dyrektora Generalnego KOWR z dnia 15 kwietnia 2019 r.

Zauważyć należy, że powyższe działanie Dyrektora Generalnego KOWR w 2019 r. było próbą ograniczenia zakresu i sposobu wykonywania pracy audytora wewnętrznego w ramach realizacji zadania audytowego.

Na wniosek dyrektora DKUR w 2020 r. Centrala KOWR przeprowadziła kontrolę wewnętrzną w sześciu Oddziałach Terenowych KOWR²⁴ pn.: *„Realizacja przez oddziały terenowe KOWR prawa pierwokupu oraz prawa nabycia przysługującego KOWR na podstawie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w odniesieniu do nieruchomości rolnych o powierzchni do 10 ha oraz w odniesieniu do udziałów i akcji spółek kapitałowych będących właścicielami nieruchomości rolnych o powierzchni do 10 ha.”* Wnioski i zalecenia przedstawione w wystąpieniach pokontrolnych dotyczyły głównie wyeliminowania stwierdzonych uchybień w realizacji wytycznych dotyczących nabywania nieruchomości rolnych oraz udziałów i akcji w spółkach kapitałowych.

Do Centrali KOWR nie wpłynęły skargi dotyczące realizacji przez KOWR prawa pierwokupu i nabycia akcji w KSC.

²³ Kontrola nr P/18/042 pn. „Obrót nieruchomościami rolnymi”.

²⁴ W OT KOWR w Szczecinie, Poznaniu, Opolu, Krakowie, Koszalinie i Częstochowie.

Dyrektor Generalny KOWR uczestniczył w opracowaniu w 2019 r. propozycji zmian w ukur dotyczących wykonywania przez KOWR prawa pierwokupu i nabycia udziałów i akcji w spółkach kapitałowych. Wprowadzone ustawą z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw²⁵, która weszła w życie w dniu 26 czerwca 2019 r., zmiany w ukur w zakresie wykonywania przez KOWR prawa pierwokupu i nabycia udziałów i akcji w spółkach kapitałowych dotyczyły doprecyzowania dotychczasowych zapisów oraz określenia szerszych wymogów dotyczących zawiadamiania KOWR o przysługującym prawie pierwokupu i prawie nabycia udziałów lub akcji spółek kapitałowych.

Powyższą zmianą ukur zostało przyznane KOWR nowe uprawnienie, o którym mowa w art. 4b ust. 2 ukur, dotyczące obejmowania i nabywania odpłatnie lub nieodpłatnie, na własność Skarbu Państwa, akcji i udziałów w spółkach prawa handlowego, jeżeli wymaga tego realizacja zadań wynikających z polityki państwa w zakresie wdrażania i stosowania instrumentów wsparcia rolnictwa, aktywnej polityki rolnej oraz rozwoju obszarów wiejskich.

KOWR nie nabywał akcji KSC na podstawie art. 4b ust. 2 ukur oraz art. 32a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa²⁶. Dyrektor Generalny KOWR nie wydał zarządzenia w sprawie wytycznych w zakresie obejmowania i nabywania odpłatnie albo nieodpłatnie przez KOWR udziałów i akcji w spółkach prawa handlowego na własność Skarbu Państwa oraz tworzenia spółek na podstawie art. 4b ust. 2 ukur. Dyrektor Departamentu Nadzoru nad Spółkami w Centrali KOWR podał, że wprowadzenie przedmiotowego zarządzenia jest cały czas w trakcie procedowania.

KOWR był w posiadaniu 3 300 195 sztuk akcji KSC, co stanowiło 0,33% kapitału zakładowego KSC. W ramach nadzoru właścicielskiego KOWR prowadził bazę danych ekonomiczno-finansowych KSC, monitorował sytuację ekonomiczno-finansową KSC i prowadził ewidencję posiadanych akcji KSC. KOWR nie podejmował decyzji o zbyciu akcji KSC.

(dowód: akta kontroli str. 210-225, 233-294, 295-439, 571-585)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą Dyrektor Generalny KOWR sprawował nadzór nad realizacją prawa pierwokupu lub nabycia akcji KSC poprzez stały monitoring realizacji powyższych zadań na podstawie otrzymywanych sprawozdań z OT KOWR i przeprowadzonej kontroli wewnętrznej w oddziałach terenowych KOWR. Dyrektor Generalny KOWR wykonywał prawa z akcji KSC, poprzez realizację nadzoru właścicielskiego w oparciu o prowadzoną bazę danych ekonomiczno-finansowych i monitorowanie sytuacji Spółki. Działania Dyrektora Generalnego KOWR w 2019 r. w ramach zadania audytowego w obszarze pierwokupu i nabycia udziałów i akcji spółek kapitałowych stanowiły próbę ograniczenia zakresu i sposobu wykonywania pracy audytora wewnętrznego.

²⁵ Dz. U. poz. 1080.

²⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 2243.

IV. Uwagi

Uwaga W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych. Zwraca jednak uwagę na konieczność zapewnienia przez Dyrektora Generalnego KOWR niezależności audytu wewnętrznego w odniesieniu do zakresu i sposobu wykonywania zadań audytowych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Rolnictwa i Rozwoju Wsi 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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag.

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

Warszawa, czerwca 2021 r.

Kontroler
Artur Witek
Główny specjalista kp.

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

.....
podpis

.....
podpis

