



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi

KRR.410.001.05.2021

Pan  
Prof. dr hab.  
Marian Podstawka  
Dyrektor  
Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki  
Żywnościowej - Państwowego Instytutu  
Badawczego  
ul. Świętokrzyska 20  
00-002 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/001 Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. - wykorzystanie dotacji z budżetu państwa przez  
Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - Państwowy Instytut Badawczy

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - Państwowy Instytut Badawczy, ul. Świętokrzyska 20, 00-002 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Prof. dr hab. Marian Podstawka, Dyrektor Instytutu od 1 października 2019 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Kontroler	Dariusz Marszałek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr KRR/62/2020 z 30 grudnia 2020 r. (akta kontroli str. 1-2, 527)

## II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	<p>Celem kontroli było dokonanie oceny pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności wykorzystania w 2020 r. przez Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - Państwowy Instytut Badawczy (dalej: IERiGŻ - PIB lub Instytut) dotacji celowych z budżetu państwa część 32 – Rolnictwo, udzielonych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na realizację dwóch zadań:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- „System zbierania i wykorzystywania danych rachunkowych z gospodarstw rolnych (FADN<sup>2</sup>)”,</li><li>- „Wsparcie analityczne Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi w zakresie przygotowania Planu strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2021–2027”</li></ul>
Zakres kontroli	<p>Zakres kontroli obejmował:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Wykorzystanie dotacji celowych udzielonych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.</li><li>2. Efekty i rezultaty zadań finansowanych z dotacji celowych udzielonych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.</li><li>3. Sporządzanie sprawozdań z wykorzystania dotacji celowych udzielonych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz rozliczenie tych dotacji.</li></ol> <p>Podstawą sformułowania oceny były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- analiza wykorzystania dotacji celowych,</li><li>- szczegółowa kontrola wybranej próby wydatków finansowanych z dotacji celowych,</li><li>- analiza wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,</li><li>- analiza efektów realizacji zadań, w tym wykonania wskaźników rzeczowych,</li><li>- kontrola poprawności sporządzania sprawozdań z realizacji zadań i rozliczenia dotacji.</li></ul> <p>Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV „Opis ustalonego stanu faktycznego”.</p>

<sup>1</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

<sup>2</sup> Farm Accountancy Data Network to europejski system zbierania danych rachunkowych z gospodarstw rolnych.

### III. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

#### OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykorzystanie dotacji celowych przez Instytut otrzymanych w 2020 r. z budżetu państwa w ramach części 32 – Rolnictwo.

#### Uzasadnienie oceny ogólnej

Dotacje celowe wydatkowano na zadania wynikające z dwóch umów o udzielenie dotacji, z zachowaniem zasad prawidłowego gospodarowania środkami publicznymi. Badanie próby wydatków wykazało, że otrzymane środki dotacji zostały wykorzystane gospodarnie, zgodnie z przeznaczeniem, tj. na zadania wynikające z umów o udzielenie dotacji. Niewykorzystane kwoty dotacji zwrócono terminowo na rachunek bankowy Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej: MRiRW).

Zadania w ramach umów o udzielenie dotacji zostały zrealizowane przez Instytut w terminie i zgodnie z zawartymi umowami. Dyrektor Instytutu sporządzał i terminowo przekazywał do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi rozliczenia z wykonania zadań i wykorzystania dotacji celowych.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa jednak, że w skontrolowanych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego nie w pełni stosowano ustalony przez Dyrektora Instytutu regulamin udzielania zamówień publicznych.

### IV. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### Opis stanu faktycznego

W 2020 r. Instytut otrzymał od Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej: Minister RiRW) z części 32 – Rolnictwo dotacje celowe w ramach następujących umów o udzielenie dotacji:

- nr WR.fin.442.8.2020 z 29 maja 2020 r. na realizację zadania „System zbierania i wykorzystywania danych rachunkowych z gospodarstw rolnych (FADN)” (dalej: umowa FADN) na kwotę 38 702 tys. zł,
- nr WPR.ssp.070.1.2020 z 12 maja 2020 r. na realizację zadania „Wsparcie analityczne Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi w zakresie przygotowania Planu strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2021–2027” (dalej: umowa na wsparcie analityczne WPR) na kwotę 7 000 tys. zł.

Zgodnie z ww. umowami, do rozliczenia zadań mogły być wliczone koszty poniesione na ich realizację od 1 stycznia 2020 r.

(akta kontroli str. 118-165, 215)

Do umowy FADN zostały podpisane dwa aneksy – 7 i 21 grudnia 2020 r., na podstawie których dokonano zwiększenia wysokości planowanych kosztów o kwotę 973 tys. zł przeznaczonych na wypłatę posiadaczom gospodarstw rolnych zryczałtowanych kosztów prowadzenia rachunkowości rolnej na potrzeby FADN za 2019 r. Koszty te nie zostały w całości wypłacone przez Instytut w 2019 r. z powodu zablokowania przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi planowanych wydatków przeznaczonych na dotację celową dla Instytutu na realizację zadań w ramach FADN. Zwiększenie ww. kosztów nie spowodowało zmiany kwot ogólnych przyznanych środków dotacji i było możliwe dzięki poniesieniu przez Instytut niższych o 973 tys. zł kosztów na inne cele, w tym związanych z wydatkami na prace badawcze, wynagrodzenia wraz z pochodnymi dla pracowników, wypłatą niższych nagród, niższymi niż zakładano kosztami eksploatacji samochodu, zakupu usług obcych oraz oszczędnościami związanymi z zakupem urządzenia wielofunkcyjnego oraz komputerów.

(akta kontroli str. 110-139, 747-748, 752)

<sup>3</sup> W kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

Zakres rzeczowy umowy FADN obejmował realizację 15 zadań, w tym m.in. zbieranie danych rachunkowych w gospodarstwach rolnych osób fizycznych, wykonanie obliczeń statystycznych dla zbiorów gospodarstw rolnych, organizowanie szkoleń, seminariów i warsztatów dla pracowników Instytutu i biur rachunkowych, opracowanie dokumentów do zbierania danych rachunkowych dotyczących 2019 r., opracowanie sprawozdania z realizacji planu wyboru gospodarstw prowadzących rachunkowość rolną w 2020 r. oraz dokumentów do zbierania danych rachunkowych z indywidualnych gospodarstw rolnych.

W celu realizacji umowy FADN, Instytut m.in. podpisał z ośrodkami doradztwa rolniczego (ODR), jako biurami rachunkowymi, 16 umów na zbieranie danych rachunkowych oraz 16 umów na dostarczenie danych rachunkowych dla potrzeb FADN. Na realizację tych umów Instytut wypłacił ODR w 2020 r. kwotę 31 079 tys. zł. Ponadto ze środków dotacji Instytut wypłacił zryczałtowane koszty prowadzenia rachunkowości rolnej FADN za 2020 r. dla 10 685 posiadaczy gospodarstw rolnych na kwotę 2 137 tys. zł oraz dla 9 379 posiadaczy gospodarstw rolnych za prowadzenie rachunkowości rolnej FADN w 2019 r. na kwotę 1 875,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 124-125, 747-748, 911-912)

Odnosnie do podstaw finansowania z dotacji celowych w ramach umowy FADN wypłaty zryczałtowanych kosztów dla posiadaczy gospodarstw rolnych za prowadzenie ksiąg rachunkowych, Dyrektor Instytutu wyjaśnił, że „Instytut corocznie składa do MRiRW na początku roku szczegółową kalkulację kosztów zadania pn. „System zbierania i wykorzystywania danych rachunkowych z gospodarstw rolnych (FADN)”, w której przedstawia propozycję wszystkich wydatków związanych z realizacją zadania w tym, również wykazuje płatność zryczałtowanego zwrotu kosztów prowadzenia rachunkowości rolnej dla rolników (bieżąca, jak i zaległa jeśli taka miała miejsce). Informacje te przygotowywane są na wniosek MRiRW i przekazywane do właściwego departamentu odpowiedzialnego za realizację zadania FADN po stronie Ministerstwa. Na podstawie przygotowanego budżetu MRiRW przygotowuje umowę. Agencja zatem realizuje zadania, zgodne z umową.” Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że w zakresie rzeczowym umowy o udzielenie dotacji na FADN nie zostało wyszczególnione zadanie wypłaty zryczałtowanych kosztów dla posiadaczy gospodarstw rolnych za prowadzenie ksiąg rachunkowych.

(akta kontroli str. 753-783, 805-806)

Ponadto, Dyrektor Instytutu na okoliczność wypłaty stawki zryczałtowanych kosztów dla posiadaczy gospodarstw rolnych w wysokości 200 zł oraz terminu dokonywania płatności z tego tytułu, poinformował m.in.: „Zgodnie z wytycznymi UE dotacja może być przeznaczona na wypłatę rekompensat rolnikom z tytułu prowadzenia rachunkowości rolnej na potrzeby FADN. Uczestniczący w systemie FADN rolnicy otrzymują płatności finansowe (według różnych stawek) w 11 państwach członkowskich. Płatności rzeczowe w formie kompletu wypełnionych rachunków są realizowane w 14 państwach członkowskich. Uczestniczący rolnicy otrzymują dane porównawcze z 21 państw członkowskich, a w tych państwach członkowskich, w których dane są gromadzone przez doradców, rolnicy również korzystają ze specjalnych porad opartych na ich udokumentowanych wynikach. Podsumowując, rolnicy uczestniczący w programie otrzymują różne zachęty, ale nie jest jasne, w jakim stopniu są one faktycznie potrzebne, aby zachęcić do współpracy lub poprawić utrzymywanie próby. Można jednak przypuszczać, że wycofanie istniejących zachęt ograniczy zainteresowanie rolników uczestnictwem w systemie FADN. Należy nadmienić, że w polskim systemie prawnym rolnicy nie mają obowiązku prowadzenia rachunkowości rolnej. Jedyńm systemem, który gromadzi

*dane o wynikach finansowych gospodarstw rolnych jest System Polski FADN. W związku z tym priorytetem dla Polskiego FADN jest wywiązanie się z obowiązku zapłaty w pierwszej kolejności rolnikom kwot zryczałtowanego zwrotu kosztów prowadzenia rachunkowości rolnej”.*

W 2020 r. Instytut nie wypłacił zryczałtowanych kosztów dla 1247 posiadaczy gospodarstw rolnych prowadzących rachunkowość rolną na potrzeby FADN w 2020 r. na łączną kwotę 249,4 tys. zł.

Jak wyjaśnił Dyrektor Instytutu „powstała zaległość wynika z okrojonego budżetu na realizację zadania (...) FADN w 2019 r., co spowodowało konieczność pokrycia zaległych (za 2019 r.) rolnikom kwot z budżetu z roku 2020.” Ponadto dodał, że płatność dla posiadaczy gospodarstw rolnych z tytułu prowadzenia rachunkowości rolnej na potrzeby FADN w 2020 r. jest planowana do realizacji z dotacji na 2021 r.

Należy zauważyć, że wypłata kwot zryczałtowanego zwrotu kosztów w ramach realizacji zadania FADN powinna być priorytetowa, gdyż dane rachunkowe pochodzące od posiadaczy gospodarstw rolnych są podstawą funkcjonowania tego systemu w Polsce.

(akta kontroli str. 747-748, 805-806)

W 2020 r. w związku z prowadzeniem rachunkowości rolnej na potrzeby FADN nie były zawierane umowy pomiędzy biurem rachunkowym (ODR), a posiadaczami gospodarstw rolnych uczestniczącymi w FADN. Pełnomocnik Dyrektora Instytutu ds. FADN wyjaśniła: „Umowy, zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o zbieraniu i wykorzystywaniu danych rachunkowych z gospodarstw rolnych, nie były podpisywane z rolnikami. Na podstawie rozmów i ustaleń z Ministerstwem zamiast umów rolnik corocznie podpisuje dwa oświadczenia w obecności doradcy (pracownika biura rachunkowego), w ramach których, wyraża on zgodę na zbieranie i udostępnianie danych osobowych i rachunkowych w jego gospodarstwie. Zakres danych zawierają książki<sup>4</sup> (w których znajduje się pełen zakres gromadzonych danych), które są dostarczane razem z oświadczeniami. Pierwsze oświadczenie zawiera warunki ochrony danych rachunkowych i osobowych z gospodarstwa rolnego, drugie wyrażenie zgody na przyjęcie lub odmowę zryczałtowanego zwrotu kosztów prowadzenia rachunkowości rolnej. Oświadczenia te wraz z kompletem dostarczanych książek traktowane są jako umowa, na podstawie której następuje zwrot zryczałtowanego kosztu prowadzenia rachunkowości rolnej”.

Należy zauważyć, że ustalenia z Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi o niepodpisywaniu umów z rolnikami przez ośrodki doradztwa rolniczego nie mogą być wiążące, w sytuacji, jeśli z przepisów taki obowiązek wynika. Zgodnie bowiem z art. 6 ust. 1 ustawy dnia 29 listopada 2000 r. o zbieraniu i wykorzystywaniu danych rachunkowych z gospodarstw rolnych<sup>5</sup> dane rachunkowe zbierane są z gospodarstw rolnych, których posiadacze wyrażą na to zgodę i podpiszą z biurem rachunkowym umowę o zbieranie danych rachunkowych w danym roku obrachunkowym.

(akta kontroli str. 118-138, 277-278, 551-570, 820, 905-912)

Zakres rzeczowy umowy na analityczne wsparcie WPR obejmował pięć obszarów tematycznych: wsparcie analityczne prac nad WPR w Polsce na okres 2021–2027, ekonomiczne implikacje europejskiego zielonego ładu, rachunkowość rolnicza i ocena ekonomiczna gospodarstw, strategię rozwoju rynków rolnych lub sektorów oraz inne obszary i analizy.

(akta kontroli str. 140-166)

<sup>4</sup> Książki składają się z sześciu egzemplarzy zawierających instrukcje, zapisy zdarzeń gospodarczych, wpływów i wydatków oraz informacje o stanie zobowiązań i aktywów.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 3 poz.20, ze zm.

Dotację celową na realizację umowy FADN, Instytut otrzymał w kwotach i terminach określonych w umowie o udzielenie dotacji oraz na wskazany rachunek bankowy Instytutu: po podpisaniu umowy – 17 055,6 tys. zł, w terminie do 10 czerwca 2020 r. – 500 tys. zł, w terminie do 6 lipca 2020 r. – 8 100 tys. zł, w terminie do 7 sierpnia 2020 r. – 500 tys. zł, w terminie do 10 września 2020 r. – 2 379 tys. zł, w terminie do 9 października 2020 r. – 500 tys. zł oraz do 6 listopada 2020 r. – 9 667,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 118-119, 215, 918)

Dotację celową na realizację umowy na wsparcie analityczne WPR Instytut otrzymał w kwotach i terminach określonych w umowie o udzielenie dotacji, na wskazany rachunek bankowy Instytutu: po podpisaniu umowy – 2 330 tys. zł, w terminie do 8 lipca 2020 r. – 2 320 tys. zł, po zatwierdzeniu rozliczenia półrocznego – 1 850 tys. zł oraz w terminie do 15 listopada 2020 r. – 500 tys. zł.

(akta kontroli str. 141, 215)

Instytut, na realizację umowy FADN, poniósł ze środków dotacji celowej koszty w kwocie 38 667,3 tys. zł, co stanowiło 99,9% wysokości przyznanej dotacji celowej. Dotację wykorzystano na zakup usług obcych w kwocie 31 408,6 tys. zł, w tym na realizację umów zawartych pomiędzy Instytutem a ODR (31 079 tys. zł), pozostałe koszty – 4 645,2 tys. zł, w tym 4 012,8 tys. zł na wypłatę zryczałtowanych kosztów prowadzenia rachunkowości rolnej na potrzeby FADN dla posiadaczy gospodarstw rolnych, wynagrodzenia i pochodne w kwocie 2 545,4 tys. zł oraz zakup materiałów, wyposażenia i środka trwałego (urządzenie wielofunkcyjne) – 68,1 tys. zł. Zgodnie z terminem przewidzianym w umowie, niewykorzystaną kwotę dotacji celowej (30,7 tys. zł) zwrócono na rachunek MRiRW 15 stycznia 2021 r. Ponadto, w związku z korektą rozliczenia końcowego z wykonania zadania i wykorzystania dotacji na FADN, złożoną do MRiRW 17 lutego 2021 r., Instytut dokonał zwrotu dotacji w kwocie 4 tys. zł wraz z odsetkami (29,03 zł) na rachunek MRiRW.

(akta kontroli str. 215, 249-277, 524, 837-865, 911-912, 927)

Na realizację zadań określonych w umowie na wsparcie analityczne WPR, Instytut poniósł koszty w kwocie 6 431,7 tys. zł, co stanowiło 91,9% kwoty przyznanej dotacji.

Środki finansowe przeznaczono głównie na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń osób zaangażowanych w realizację zadań (5210,2 tys. zł), zakup usług obcych (118,1 tys. zł) oraz zakup materiałów (10 tys. zł). Zgodnie z postanowieniami umowy niewykorzystaną kwotę 513,1 tys. zł zwrócono na rachunek MRiRW: 29 grudnia 2020 r. oraz 15 stycznia 2021 r. Ponadto, w związku z korektą rozliczenia końcowego z wykonania zadania i wykorzystania dotacji na wsparcie analityczne WPR, złożoną do MRiRW 17 lutego 2021 r., Instytut dokonał zwrotu, na rachunek MRiRW, dotacji w kwocie 55,2 tys. zł wraz z należnymi odsetkami (399,30 zł).

Niewykorzystanie środków dotacji w kwocie 568,3 tys. zł związane było z brakiem możliwości wydatkowania środków na wynagrodzenia wobec wykorzystania zaplanowanej kwoty środków na pochodne od wynagrodzeń. Wzrost wydatków na pochodne od wynagrodzeń w 2020 r. spowodowany był ustaleniem wyższej kwoty rocznego ograniczenia podstawy składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe oraz składki ze strony pracodawcy na pracownicze plany kapitałowe. Ponadto z powodu pandemii nie była realizowana współpraca zagraniczna, delegacje zagraniczne oraz udział w konferencjach zagranicznych.

(akta kontroli str. 215, 272-277, 279-520, 579)

W związku z realizacją umowy FADN i umowy na wsparcie analityczne WPR, Instytut uzyskał odsetki od środków finansowych zgromadzonych na rachunkach bankowych IERiGŻ - PIB prowadzonych dla dotacji celowych w kwocie łącznej 0,3 tys. zł. Zgodnie z postanowieniami ww. umów, odsetki były na bieżąco przekazywane na rachunek MRiRW.

(akta kontroli str. 216-217, 579)

Stosownie do wymagań określonych w umowach o udzielenie dotacji, dla każdej z dotacji prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową otrzymanych środków finansowych oraz wydatków dokonywanych z tych środków. Określone przez Instytut procedury dotyczące zasad prowadzenia ewidencji księgowej<sup>6</sup>, zgodnie z art. 152 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>7</sup> (dalej: ufp), umożliwiały identyfikację poszczególnych operacji księgowych i ustalenie przepływów pieniężnych związanych z dotacjami.

Na podstawie analizy zapisów na rachunkach bankowych prowadzonych dla dotacji celowych stwierdzono, że ewidencjonowano na nich środki dotacji i wydatki z tych środków na realizację zadań określonych w umowie FADN i w umowie na wsparcie analityczne WPR. Nie wystąpiły przypadki finansowania ze środków dotacji odsetek lub kar umownych z tytułu nieterminowych płatności lub niewywiązywania się z realizowanych zadań przez Instytut.

(akta kontroli str. 52-95)

Szczegółowym badaniem objęto próbę 20 wydatków odpowiadających zapisom księgowym na kwotę 2415,9 tys. zł, w tego:

- dziewięć wydatków na kwotę 2068 tys. zł, tj. 5,3% wydatków poniesionych w ramach umowy FADN,
- 11 wydatków na kwotę 347,9 tys. zł, tj. 5,4% wydatków poniesionych w ramach umowy na wsparcie analityczne WPR.

Dobór próby do losowania dokonany został w sposób celowy, m.in. ze względu na największe kwoty wydatków oraz wydatki ponoszone w poszczególnych obszarach umów, spośród wydatków przedstawionych w rozliczeniach z wykonania dotacji, z wyłączeniem wynagrodzeń osobowych i pochodnych. W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatki ze środków dotacji celowych były zgodne z postanowieniami umów, celami i z zadaniami, na jakie zostały przyznane oraz zgodne z art. 44 ust. 3 ufp, tj. dokonywano ich w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Instytut wydatkował środki dotacji w sposób umożliwiający terminową realizację zadań oraz w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Badane wydatki odpowiadały operacjom gospodarczym dotyczącym realizacji zadań finansowanych z dotacji celowych i ujęte były w ewidencji księgowej prowadzonej zgodnie z art. 152 ust.1 ufp.

(akta kontroli str. 256- 276, 492-519, 918)

<sup>6</sup> Zarządzenie nr D.021.23.2019 Dyrektora Instytutu z 30 grudnia 2019 r. w sprawie zasad (polityki) rachunkowości w Instytucie oraz zarządzenie nr D.021.24.2019 Dyrektora Instytutu z 30 grudnia 2019 r. w sprawie obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 305.

Szczegółowym badaniem objęto trzy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na łączną kwotę wydatków poniesionych w 2020 r. w wysokości 225,8 tys. zł:

- zakup usługi wsparcia przetwarzania danych w polskim FADN, na którą poniesiono wydatki w kwocie 117,7 tys. zł ze środków dotacji celowej w ramach umowy FADN;
- zakup danych GUS – wydatek finansowany z dotacji celowej w ramach umowy na wsparcie analityczne WPR w wysokości 73,5 tys. zł;
- zakup usługi aktualizacji kursów e-learningowych – wydatek sfinansowany w ramach środków dotacji celowej z umowy FADN w wysokości 34,6 tys. zł.

W wyniku analizy ww. postępowań stwierdzono, że prawidłowo wyłączono stosowanie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych<sup>8</sup>, tj. zgodnie z art. 4 pkt 8 tej ustawy. Zamówienia były realizowane na podstawie zarządzenia Dyrektora Instytutu z 12 grudnia 2016 r. w sprawie regulaminu udzielania zamówień publicznych w IERiGŻ - PIB. Realizacja zamówienia następowała m.in. po: określeniu wartości szacunkowej przedmiotu zamówienia, rozeznaniu rynku i kierowaniu zapytań ofertowych, przygotowaniu wniosku wewnętrznego o wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz nadzorowania zgodności zamówienia z wnioskiem oraz zawartą umową. Skontrolowane zamówienia zostały wykonywane terminowo i służyły wykonywaniu zadań Instytutu w ramach umów o udzielenie dotacji.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa jednak, że w badanych postępowaniach nie w pełni stosowano ww. wewnętrzne przepisy dotyczące zamówień publicznych, tj. m.in. nie wskazywano daty złożenia podpisu, nie sporządzano protokołów z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz nie przekazywano do Sekcji Zamówień Publicznych Instytutu uzasadnienia wyboru jednego wykonawcy.

(akta kontroli str. 172-202, 830-833, 882-888, 919-920, 923)

Dyrektor Instytutu, zgodnie z postanowieniami umów o udzielenie dotacji, terminowo sporządzał i przekazywał do MRiRW: rozliczenia z wykonania zadań i wykorzystania dotacji oraz informacje o wykonaniu miernika zadania FADN.

Rozliczenia z wykonania zadania i wykorzystania dotacji w ramach umowy FADN złożono w MRiRW 14 lipca 2020 r. (rozliczenie półroczne) oraz 14 stycznia 2021 r. (rozliczenie końcowe). Ponadto, w dniu 2 lipca 2020 r. Dyrektor Instytutu przekazał informacje o wykonaniu miernika, tj. liczby gospodarstw prowadzących rachunkowość na potrzeby FADN.

Do rozliczenia dotacji za I półrocze 2020 r. przekazanego przez Instytut, MRiRW wniosło uwagi 23 i 28 lipca 2020 r., 15 września 2020 r., 29 października 2020 r. oraz 6 listopada 2020 r. Uwagi te dotyczyły m.in. zakwalifikowania wydatków do niewłaściwych grup kosztów, braku podstaw do przyznania nagród, oraz nieprawidłowych opisów dokumentów księgowych. Dyrektor Instytutu – pismami z 24 i 29 lipca 2020 r., 21 września 2020 r., 30 października 2020 r. oraz 9 listopada 2020 r. udzielił w tym zakresie wyjaśnień. Korekty rozliczenia dotacji za I półrocze 2020 r. przekazane zostały przez Instytut do MRiRW pismami: z 24 lipca 2020 r., 30 października 2020 r. oraz z 9 listopada 2020 r.

(akta kontroli str. 223-244, 523-524, 528-550, 748)

<sup>8</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm., uchylona z dniem 1 stycznia 2021 r. na mocy art. 89 ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. poz. 2020).



Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, pismami z 27 stycznia 2021 r. oraz 9 i 15 lutego 2021 r. przekazało uwagi do rozliczenia końcowego z wykonania zadania FADN. Uwagi te dotyczyły m.in. kwalifikowania wydatków do odpowiedniej grupy kosztów, dokumentowania wydatków, stosowania jednolitego nazewnictwa, zasadności niektórych wydatków. Dyrektor Instytutu udzielił wyjaśnień pismami z 1 i 10 lutego 2021 r. Następnie w dniu 17 lutego 2021 r. przesłał do MRiRW korektę rozliczenia końcowego z wykonania zadania FADN. W związku ze złożoną korektą rozliczenia końcowego dotacji Instytut dokonał zwrotu dotacji w kwocie 4 tys. zł wraz z odsetkami (29,03 zł) na rachunek MRiRW.

(akta kontroli str. 245-271, 783-789, 809-821, 835-865, 893-897)

Zgodnie z rozliczeniem końcowym z wykonania zadania i wykorzystania dotacji w ramach umowy FADN, przekazanych do MRiRW, Instytut zrealizował zadania wskazane w tej umowie, w tym zebrano dane rachunkowe dla potrzeb FADN, dla gospodarstw osób prawnych udostępniono System Rejestracji Danych Rachunkowych do gromadzenia danych dotyczących 2019 r. oraz przekazano do Komisji Europejskiej sprawozdania z gospodarstw rolnych FADN zawierające dane rachunkowe z 2019 r. Baza danych FADN została wykorzystana do opracowania 41 różnych zestawień tabelarycznych, wyników standardowych na zlecenia wewnętrzne i zewnętrzne, w tym na potrzeby wieloletnich programów badawczych. W ramach umowy FADN, jako miernik wykonania zadania, określono liczbę 12 100 gospodarstw. Liczba ta wynikała z załącznika II do rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 2015/220 z 3 lutego 2015 r. ustanawiającego zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1217/2009 ustanawiającego sieć zbierania danych rachunkowych o dochodach i działalności gospodarczej gospodarstw rolnych w Unii Europejskiej<sup>9</sup>. W załączniku ustalono liczbę gospodarstw rolnych przekazujących dane dla FADN w ramach poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej, w tym dla Polski. Miernik został zrealizowany na poziomie 12 151, tj. w 100,4%. Wykonanie miernika w wyższej wartości związane było z koniecznością zapewnienia planowanej i wymaganej przepisami Unii Europejskiej liczby gospodarstw. Instytut zbierał dane z większej liczby gospodarstw na wypadek losowych zdarzeń wykluczenia gospodarstw i rezygnacji posiadaczy gospodarstw rolnych ze współpracy z FADN.

(akta kontroli str. 225-254)

Rozliczenie dotacji w ramach umowy na wsparcie analityczne WPR złożono do MRiRW 8 lipca 2020 r. (rozliczenie półroczne) oraz 15 stycznia 2021 r. (rozliczenie końcowe).

Do rozliczenia dotacji za I półrocze 2020 r. MRiRW wniosło uwagi 27 lipca 2020 r., 31 sierpnia 2020 r. oraz 8 października 2020 r. Uwagi dotyczyły m.in. dostosowania przesłanego rozliczenia do wzoru określonego załącznikiem nr 3 do umowy o udzielenie dotacji, dostosowania opisu realizacji zadania do postawionych celów, uzyskanych efektów prac i ich rezultatów. Korekty rozliczenia za I półrocze 2020 r. z realizacji dotacji na wsparcie analityczne WPR, Dyrektor Instytutu przekazał do MRiRW 18 sierpnia 2020 r., 15 września 2020 r. i 9 października 2020 r.

(akta kontroli str. 524-525, 571-742)

<sup>9</sup> Dz. Urz. UE L 46 z 19.02.2015, str. 1, ze zm.

Pismami z 1 i 15 lutego 2021 r. MRiRW przekazało Instytutowi uwagi do rozliczenia końcowego z realizacji zadania oraz wykorzystania dotacji w ramach umowy na wsparcie analityczne WPR. Uwagi dotyczyły m.in. zasadności oraz sposobu kwalifikowania poniesionych wydatków, w tym zasadności poniesionych wydatków na zakup dziesięciu komputerów przenośnych oraz niejednolitej prezentacji wyników oraz danych. Dyrektor Instytutu udzielił w tym zakresie wyjaśnień pismami z 3, 8, 11 i z 15 lutego 2021 r., a następnie w dniu 17 lutego 2021 r. przekazał do MRiRW korektę rozliczenia rocznego z realizacji zadania i wykorzystania dotacji na wsparcie analityczne WPR. Jednocześnie Dyrektor Instytutu poinformował Ministra RiRW o wysięgowaniu z kosztów zadania w ramach umowy na wsparcie analityczne WPR zakupu dziesięciu komputerów przenośnych oraz dokonaniu zwrotu na rachunek MRiRW środków dotacji wykorzystanych na ten cel.

(akta kontroli str. 790-802, 866-879, 899-903)

W rozliczeniu końcowym z wykonania zadania i wykorzystania dotacji na wsparcie analityczne WPR, Instytut poinformował MRiRW o zrealizowaniu zadań wskazanych w umowie o udzielenie dotacji, tj. w ramach pięciu obszarów<sup>10</sup>, które dotyczyły m.in.: uzupełnienia i wprowadzenia poprawek do kolejnych wersji dokumentów dla poszczególnych celów WPR, dokonania analizy i oceny zmian strukturalnych w produkcji rolnej, dokonania wstępnej analizy funkcjonalności aplikacji do generowania wskaźników efektywności, dokonania wyboru podstawowych mierników kondycji finansowej producentów rolnych, wybrania mierników efektywności technicznej, sporządzenia harmonogramu prac na lata 2021 i 2022 badania dochodów w gospodarstwach rolnych oraz przygotowania opracowania założeń do strategii rozwoju rolno-spożywczych rynków hurtowych w Polsce.

Rozliczenia były przedstawione przez Instytut do akceptacji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, zgodnie z terminem określonym w umowie.

Głównym celem wykonania zadania, określonym w umowie o przyznanie dotacji, było wsparcie analityczne Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi w zakresie przygotowania Planu strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2021–2027 oraz kształtowania rozwoju polskiego sektora rolno-żywnościowego. Do monitorowania celu zadania przyjęto mierniki: główny – stopień realizacji potrzeb wsparcia analitycznego MRiRW w zakresie przygotowania Planu WPR oraz kształtowania rozwoju sektora rolno-żywnościowego (wyrażony w %) oraz szczegółowy, tj. liczbę wykonanych ekspertyz i opracowań w każdym z pięciu obszarów (wyrażoną w wartościach bezwzględnych). Miernik główny został zrealizowany w 100%. Instytut wykonał 97 ekspertyz i opracowań, wobec 59 zaplanowanych. W związku z wykonaniem większej liczby ekspertyz i opracowań, w stosunku do ustalonego planu, Dyrektor Instytutu wyjaśnił m.in.: „Wykonanie miernika dowodzi, że realizacja Programu przekroczyła przyjęte założenia i dowodzi wyższego zaangażowania Instytutu w prace na rzecz MRiRW.”

Dane wykazane w rozliczeniach z realizacji obu umów o udzielenie dotacji były zgodne z danymi zawartymi w tych umowach i w ewidencji księgowej Instytutu.

(akta kontroli str. 149-150, 279-520, 882-887)

## V. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

<sup>10</sup> Obszar I: Wsparcie analityczne prac nad WPR w Polsce na okres 2021–2027, obszar II: Ekonomiczne implikacje europejskiego zielonego ładu, obszar III: Rachunkowość rolnicza i ocena ekonomiczna gospodarstw, obszar IV: Strategie rozwoju rynków rolnych lub sektorów oraz obszar V: Inne obszary i analizy.

## VI. 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<sup>11</sup> umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Departamentu Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61 b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

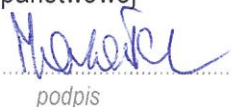
Warszawa, 18 marca 2021 r.

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



.....  
podpis

Kontroler  
Dariusz Marszałek  
Główny specjalista kontroli  
państwowej



.....  
podpis

<sup>11</sup> Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.

