



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi

KRR.410.4.1.2024

**Pan
Leszek Hądzlik
Prezydent
Polskiej Federacji Hodowców Bydła
i Producentów Mleka
ul. Żurawia 22 lok. 102
00-515 Warszawa**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.5.2025
Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 21 lutego 2025 r.

S/24/002/KRR – Sposób wykorzystania środków pochodzących z dotacji przedmiotowej na realizację przez Polską Federację Hodowców Bydła i Producentów Mleka zadań z zakresu postępu biologicznego w produkcji zwierzęcej

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Rolnictwa
i Rozwoju Wsi

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Polska Federacja Hodowców Bydła i Producentów Mleka, ul. Żurawia 22 lok. 102, 00-515 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Leszek Hądzlik Prezydent Polskiej Federacji Hodowców i Producentów Mleka od 26 kwietnia 2003 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Prawidłowość wykorzystania i rozliczenia przez Polską Federację Hodowców Bydła i Producentów Mleka dotacji przedmiotowej na dofinansowanie kosztów postępu biologicznego w produkcji zwierzęcej.
Okres objęty kontrolą	Od dnia 1 stycznia 2020 r. do dnia zakończenia kontroli, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeśli miały wpływ na kontrolowaną działalność.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Kontrolerzy	1. Małgorzata Czuchryta, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KRR/60/2024 z dnia 30 września 2024 r. 2. Joanna Rogulska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KRR/61/2024 z dnia 30 września 2024 r.

(akta kontroli str. 1-2, 42)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Federacja rozliczyła dotacje przedmiotowe za lata 2020-2024 udzielone z budżetu państwa przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w łącznej kwocie 200 mln zł na zadania w zakresie prowadzenia ksiąg oraz oceny wartości użytkowej bydła ras mlecznych, z wyłączeniem białogrzebkiej, a także organizacji wystaw bydła hodowlanego.

Największą część dotacji tj. 93% stanowiła dotacja na prowadzenie oceny wartości użytkowej bydła mlecznego, co średniorocznie stanowiło kwotę 40 mln zł, z czego średnio 80% tej kwoty³ stanowiły koszty wynagrodzeń pracowników wraz z pochodnymi.

Objęte badaniem wydatki w kwocie 32,8 mln zł wykazane przez Federację jako rozliczenie dotacji na prowadzenie ksiąg oraz oceny wartości użytkowej bydła ras mlecznych, znalazły potwierdzenie w księgach rachunkowych prowadzonych przez Federację. W księgach rachunkowych Federacji wyodrębniono środki z dotacji, a dokumenty potwierdzające poniesione wydatki spełniały wymogi ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Federacja wystarczająco weryfikowała status hodowców będących mikroprzedsiębiorcą albo małym lub średnim przedsiębiorcą⁵ (dalej także MŚP), w kontekście wymogów warunkujących przyznanie dotacji, określonych w § 4 ust. 2 w zw. z ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 29 lipca 2015 r. w sprawie stawek dotacji przedmiotowej dla różnych podmiotów wykonujących zadania na rzecz rolnictwa⁶.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Prawidłowość wykorzystania i rozliczenia przez Polską Federację Hodowców Bydła i Producentów Mleka dotacji przedmiotowej na dofinansowanie kosztów postępu biologicznego w produkcji zwierzęcej

Opis stanu faktycznego

1. Polska Federacja Hodowców Bydła i Producentów Mleka (dalej Federacja lub PFHBiPM) jest organizacją zrzeszającą Okręgowe, Wojewódzkie i Rasowe Związki Hodowców Bydła, działającą na podstawie przepisów ustawy z dnia 8 października

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

³ Koszty wynagrodzeń wraz z pochodnymi (z podatkiem VAT) wyniosły: w 2020 r. 22,7 mln zł (co stanowiło 78,3% przyznanej na ten rok dotacji), w 2021 i 2022 roku – po 30,4 mln zł (co stanowiło 80,9% przyznanej w każdym roku dotacji) oraz w 2023 i 2024 roku – po 32,8 mln zł (co stanowiło 80,1% przyznanej w każdym roku dotacji).

⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 120.

⁵ Zgodnie z art. 2 ust. 1 załącznika n1 do rozporządzenia Komisji (UE) 2022/2472 z dnia 14 grudnia 2022 r. uznające niektóre kategorie pomocy w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. L 327 z 21.12.2022) do kategorii mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) należą przedsiębiorstwa, które zatrudniają mniej niż 250 pracowników i których roczny obrót nie przekracza 50 mln EUR lub których całkowity bilans roczny nie przekracza 43 mln EUR.

⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 1170, ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie stawek dotacji lub rozporządzenie.

⁷ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

1982 r. o społeczno-zawodowych organizacjach rolników⁸. Zakres przedmiotowy działalności Federacji został określony w Statucie,⁹ zgodnie z którym, za jej cel przyjęto m.in. podejmowanie strategicznych działań związanych z hodowlą bydła i produkcją mleka, a także przyjmowanie programów hodowlanych oraz koordynowanie ich realizacji. Zgodnie ze Statutem, cele Federacji były realizowane m.in. poprzez prowadzenie ksiąg bydła i prowadzenie oceny wartości użytkowej bydła oraz organizację wystaw.

Federacja w zakresie swojej działalności świadczyła m.in.: usługi dotyczące oceny wartości użytkowej bydła w zakresie cech produkcji mięsa; usługi Laboratorium Genetyki Bydła; specjalistyczne usługi doradcze (z zakresu żywienia bydła i paszoznawstwa, hodowli bydła mlecznego, ekonomiki chowu bydła, dobrostanu zwierząt); usługi laboratoryjne z zakresu analityki składu i jakości pasz oraz usługi z zakresu kompetencji Centrum Genetycznego.

W latach 2020-2024¹⁰, PFHBiPM otrzymała od Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej Minister RiRW lub Minister) decyzje na dotacje przedmiotowe w kwocie ogółem 208 428,5 tys. zł, która dotyczyła zadań z zakresu postępu biologicznego w produkcji zwierzęcej, z tego na:

- refundację kosztów usług polegających na prowadzeniu ksiąg hodowlanych bydła,
- dofinansowanie kosztów usług polegających na prowadzeniu oceny wartości użytkowej bydła ras mlecznych, z wyłączeniem białogrzbietej,
- pokrycie kosztów organizacji dwóch ogólnopolskich wystaw bydła hodowlanego, w tym wypłaconych nagród za osiągnięcia w hodowli przyznanych na tych wystawach.

PFHBiPM rozliczyła w ramach powyższych decyzji kwotę 199 931,2 tys. zł (co stanowi kwotę netto 186 156,3 tys. zł). Wypłacona dotacja stanowiła rozliczenie poniesionych kosztów kwalifikowanych realizacji zadań dotowanych.

Udział dotacji (netto) w przychodach Federacji ogółem wyniósł w: 2020 r. – 19,4%, w 2021 r. – 23%, w 2022 r. – 20,6%, 2023 r. – 19,4% i 2024 r. (do 30 listopada) – 20,2%.

(akta kontroli str. 13-35, 8603, 8604, 8606, 8344-8345, 8621)

2. W latach 2020-2024¹¹ Federacja złożyła do Ministerstwa RiRW 12 wniosków o udzielenie dotacji na zadania z zakresu postępu biologicznego bydła na łączną kwotę 208 428,5 tys. zł, w których określono w szczególności: przeznaczenie i wysokość środków z dotacji oraz termin jej wykorzystania. Ponadto, Federacja złożyła jeden wniosek o zmianę decyzji Ministra RiRW w zakresie wysokości udzielonej dotacji.

Do wszystkich wniosków na prowadzenie ksiąg hodowlanych bydła i oceny wartości użytkowej załączono wymagane § 4 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia w sprawie stawek dotacji załączniki (tj. wstępną kalkulację kosztów kwalifikujących się do objęcia dotacją oraz oświadczenie, że koszty kwalifikujące się do objęcia dotacją podane we wstępnej kalkulacji na dany rok uwzględniają wyłącznie koszty subsydiowanych usług, które będą wykonane na rzecz hodowców MŚP. Do wniosków załączono również informację o planowanej liczbie hodowców MŚP, na rzecz których będzie

⁸ Dz.U. z 2024 r. poz. 263.

⁹ W okresie objętym kontrolą w Federacji obowiązywał Statut wprowadzony uchwałą Nr 15/2019 na XII Zejeździe Walnego Nadzwyczajnego Delegatów Polskiej Federacji Hodowców Bydła i Producentów Mleka z dnia 14 marca 2019 r., a następnie Statut wprowadzony uchwałą Nr 7/2024 XV Walnego Nadzwyczajnego Zjazdu Delegatów Polskiej Federacji Hodowców Bydła i Producentów Mleka z dnia 18 lipca 2024 r. - dalej Statut.

¹⁰ Do 30 listopada.

¹¹ Do 30 listopada.

wykonywana określona we wniosku usługa, jak również oświadczenie o nie otrzymywaniu środków finansowych z innych źródeł na realizację zadań z zakresu postępu biologicznego¹².

W przypadku wniosków o udzielenie dotacji na pokrycie kosztów organizacji ogólnopolskiej wystawy bydła hodowlanego załączono wymagane przepisem § 3 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia w sprawie stawek dotacji dokumenty (tj. wstępną kalkulację kosztów kwalifikujących się do objęcia dotacją oraz oświadczenie, że Federacja jest podmiotem uprawnionym do ubiegania się o środki z dotacji). Wraz z wnioskami przedkładano kosztorys ww. przedsięwzięcia.

Wszystkie powyższe wnioski zostały rozpatrzone pozytywnie, o czym Federacja była każdorazowo informowana przez Ministra RiRW. W żadnym z przypadków nie wymagano od Federacji składania uzupełnień czy dodatkowych wyjaśnień, a przyznanie dotacji następowało w drodze decyzji administracyjnych.

W Federacji obowiązywały zasady rozliczania dotacji przedmiotowych, które określone zostały w Polityce rachunkowości¹³. Zgodnie z przyjętymi zasadami, dla przyznanej dotacji, w zakładowym planie kont wyodrębniono konta księgowe do ewidencji kosztów dotacji, operacji dokonywanych z konta bankowego dotacji oraz do rozliczenia dotacji. Do rozliczenia dotacji wyodrębniono konto 741 – Dotacje przedmiotowe, a do analitycznej ewidencji kosztów ustalono konta: 502 – Koszty działalności dotacyjnej i 552 – Koszty zarządu działalności dotacyjnej (służące do ewidencjonowania kosztów wg kategorii ujętych we wstępnej kalkulacji). Do ewidencji kosztów kwalifikowanych ustalono dodatkowo konto pozabilansowe 095.

Zasady rozliczania dotacji nie były uzgadniane z Ministerstwem. Z wyjaśnień Dyrektora Federacji wynika, że Ministerstwo nigdy nie występowało odrębnie o przekazanie wypracowanych w Federacji zasad rozliczania dotacji określonych w polityce rachunkowości oraz, że zasady te są co roku szczegółowo kontrolowane przez Krajowe Centrum Hodowli Zwierząt.

Federacja nie otrzymywała od Ministerstwa wytycznych, instrukcji ani wskazówek dotyczących sposobu rozliczania dotacji. Z wyjaśnień Dyrektora Federacji wynika m.in., że zasady planowania, rozliczania i dokumentowania kosztów kwalifikujących się do objęcia dotacjami zostały wypracowane m.in. w oparciu o przepisy rozporządzenia oraz coroczne kontrole Krajowego Centrum Hodowli Zwierząt (dalej także KCHZ).

(akta kontroli str. 204, 213-214, 472-945, 947-1735)

W latach objętych kontrolą KCHZ przeprowadziło cztery kontrole, którym podlegały roczne rozliczenia otrzymanych przez PFBiPM dotacji w latach 2020-2023.

Krajowe Centrum Hodowli Zwierząt nie stwierdziło nieprawidłowości w sposobie wykorzystania środków dotacji otrzymanych przez Federację w 2020 roku. W wyniku trzech kontroli stwierdzono nieprawidłowości skutkujące zawyżeniem środków dotacji w latach 2021-2023 na łączną kwotę 1709,04 zł¹⁴. W związku z powyższym, Federacja dokonała zwrotu pobranych w nadmiernej wysokości środków dotacji w ww. kwocie wraz z odsetkami (tj. łącznie 1930,04 zł).

Wykorzystanie dotacji do czasu zakończenia kontroli NIK, nie było również przedmiotem kontroli przeprowadzanych bezpośrednio przez Ministerstwo RiRW.

¹² Oświadczenie o nie otrzymywaniu pomocy w rolnictwie w odniesieniu do tych samych kosztów kwalifikujących się do objęcia pomocą, na pokrycie których ma być przeznaczona pomoc ze środków budżetowych na postęp biologiczny w produkcji zwierzęcej.

¹³ Zasady (polityka) rachunkowości PFHBiPM zostały wprowadzone zarządzeniem nr 6/2021 Dyrektora PFHBiPM z dnia 11 lutego 2021 w sprawie wprowadzenia Polityki rachunkowości Polskiej Federacji Hodowców Bydła i Producentów Mleka ze zm. (dalej Polityka rachunkowości). Wcześniej obowiązywała Polityka rachunkowości wprowadzona zarządzeniem nr 10/2019 z dnia 28 marca 2019 r.

¹⁴ Największa kwota nieprawidłowości została stwierdzona podczas kontroli dotacji na prowadzenie ksiąg bydła ras mlecznych otrzymanej przez Federację w 2023 r.

W okresie objętym kontrolą do Federacji nie wpłynęły skargi na realizację przez PFBiPM zadań w zakresie postępu biologicznego, finansowanych i dofinansowanych z dotacji przekazywanych przez Ministra RiRW.

(akta kontroli str. 11-12, 83, 87-88, 947-1038)

3. W odniesieniu do realizacji zadania polegającego na prowadzeniu oceny wartości użytkowej bydła oraz na prowadzeniu ksiąg, wprowadzone rozwiązania prawne dotyczące dotacji nie zobowiązywały Federacji do przekazywania Ministrowi informacji o efektach rzeczowych. Zgłaszanie szacunkowych danych w tym zakresie przewidziano wyłącznie na etapie ubiegania się o dotację, ponieważ wraz z wnioskiem o dotację przekazywano „Informacje o planowanej liczbie hodowców”, z których wynikało, że oceną objętych zostanie: w 2020 r. – 19 050, w 2021 r. - 18 150 hodowców MŚP, w 2022 r. - 17 600 hodowców, 2023 r. - 17 300 hodowców i w 2024 r. - 17 250 hodowców.

Według informacji przekazanych przez Federację, w latach 2020-2023 oceną objęto większą niż planowano liczbę hodowców, tj. odpowiednio: w 2020 r. - 20 492 hodowców, w 2021 r. - 18 430, w 2022 r. - 17 985, a w 2023 r. - 17 544 hodowców. Dyrektor PFBiPM potwierdził, że przepisy nie przewidywały obowiązku raportowania o efektach rzeczowych wyjaśniając m.in., że o efektach rzeczowych uzyskanych w wyniku realizacji zadań dotowanych ze środków na dofinansowanie kosztów postępu biologicznego w produkcji zwierzęcej Ministerstwo jest corocznie informowane w postaci odpowiedzi na kierowane przez nie zapytania, jak również podczas publikacji wyników osiągniętych przez populację aktywną w ramach realizacji zadań z zakresu oceny wartości użytkowej bydła i programów hodowanych dla bydła ras mlecznych.

(akta kontroli str. 212-213, 1226, 1296, 1352, 1434, 1476, 1526, 1558, 1607, 1637, 1710)

4. W latach objętych kontrolą stawka dotacji na organizację Ogólnopolskiej Wystawy Bydła Hodowlanego, wynosiła 300 tys. zł. W 2022 i 2024 roku Federacja wnioskowała do Ministra RiRW o dotację w łącznej kwocie 600 tys. zł na pokrycie kosztów organizacji dwóch wystaw.

Zgodnie z § 3 ust. 5 pkt 1 rozporządzenia wypłata środków odbywała się w dwóch ratach: pierwsza część dotacji wypłacana była w terminie trzech dni przed dniem rozpoczęcia wystawy, w kwocie przeznaczonej na jej organizację, natomiast druga część wypłacona została po przedłożeniu w terminie do 30 września danego roku rozliczenia dotacji oraz dokumentacji potwierdzającej przekazanie nagród.

W latach objętych kontrolą Federacja rozliczyła przyznane na ww. cel środki. Podstawą rozliczenia dotacji było zestawienie kosztów, w którym wyszczególniono numery ewidencyjne dowodów księgowych. Zgodnie z postanowieniami Polityki rachunkowości PFHBiPM, środki dotacji zostały poniesione na: nagrody finansowe i rzeczowe dla hodowców za osiągnięcia w hodowli, wynagrodzenia (m.in. wynagrodzenie sędziego głównego, sędziego i konferansjera), podróże służbowe (m.in. usługa hotelowa dla pracowników oddelegowanych do obsługi wystawy), usługi (m.in. koszty z tytułu opłat za uczestnictwo w wystawie, wynajem pomieszczeń wystawowych, koszty montażu stanowisk wystawowych), pozostałe koszty (m.in. ubezpieczenie zwierząt na czas pobytu na wystawie, obsługa weterynaryjna).

W strukturze kosztów poniesionych na organizację wystaw największy udział stanowiły nagrody finansowe w kwocie 257,1 tys. zł, tj. 42,9% oraz usługi w kwocie 242,2 tys. zł, tj. 40,4% przyznanych w latach objętych kontrolą dotacji. Pozostałe koszty wyniosły 34,9 tys. zł, tj. 5,8%, podróże służbowe 33,7 tys. zł, tj. 5,6%, wynagrodzenia 27 tys. zł, a nagrody rzeczowe 5,1 tys. zł, tj. 0,9%. Przyznaną w 2022 r. dotację rozliczono w kwocie 299,9 tys. zł, a w 2024 r. w kwocie 299,8 tys. zł.

5. W latach objętych kontrolą Federacja złożyła do Ministra RiRW pięć wniosków o udzielenie dotacji na refundację kosztów usług polegających na prowadzeniu ksiąg bydła ras mlecznych (z wyjątkiem rasy białogrzbiętej), na łączną kwotę 13 371,5 tys. zł. Wnioski zostały złożone w terminie określonym w § 4 ust. 3 rozporządzenia w sprawie stawek dotacji. We wszystkich wnioskach podano informacje, że środki dotacji zostaną wykorzystane na refundację kosztów administracyjnych związanych z ustanowieniem i utrzymaniem ksiąg hodowlanych w wysokości do 100% kosztów kwalifikujących się do objęcia dotacją.

Wypłata dotacji następowała w transzach na zasadach określonych w decyzjach Ministra RiRW o ich przyznaniu, po złożeniu przez Federację wniosków o wypłatę, do których dołączano rozliczenie kosztów kwalifikowanych poniesionych na realizację zadania. W poszczególnych latach 2020-2022 i 2024 roku, Federacja złożyła od czterech do siedmiu wniosków¹⁵, a w 2023 r. jeden wniosek. Stosownie do § 4 ust. 8 rozporządzenia w sprawie stawek dotacji do każdego wniosku o wypłatę dołączone było rozliczenie dotacji (sporządzone zgodnie ze wzorem nr 6 określonym w załączniku nr 2 do ww. rozporządzenia) oraz oświadczenie wnioskodawcy, że koszty kwalifikujące się do objęcia dotacją ujęte w rozliczeniu dotacji uwzględniają wyłącznie refundację kosztów subsydiowanych usług wykonanych na rzecz hodowców MŚP.

Rozliczenie dotacji dotyczyło kosztów kwalifikujących się do objęcia dotacją w podziale na: wynagrodzenia, pochodne od wynagrodzeń, usługi, zużycie materiałów i energia oraz pozostałe koszty – na podstawie zestawienia dowodów księgowych odpowiadających każdemu z ww. rodzajów kosztów. Rozliczeń dokonywano w oparciu o zestawienie dowodów księgowych dokumentujących koszty zrealizowane ww. grupach kosztowych. Federacja nie składała korekt lub wyjaśnień do złożonych wniosków o płatność. Rozliczenia nie obejmowały kosztów niekwalifikowalnych.

W latach objętych kontrolą Federacja otrzymała dotację stanowiącą równowartość rocznej stawki dotacji na prowadzenie ksiąg hodowlanych określonej w załączniku nr 3 rozporządzenia w sprawie stawek dotacji, która w latach 2020-2022 wyniosła 2304,5 tys. zł, a od 2023 r. – 3229 tys. zł. Otrzymane środki, Federacja wykorzystwała w pełnej wysokości, tj. łącznie 13 371,5 tys. zł. W strukturze kosztów największy udział stanowiły wynagrodzenia i pochodne, które wyniosły ogółem 9120 tys. zł, tj. 68,2% otrzymanych w latach objętych kontrolą dotacji. Usługi wyniosły 3682,5 tys. zł, tj. 27,5%, materiały i energia 481 tys. zł, tj. 3,6%, a pozostałe koszty 88 tys. zł, tj. 0,7%.

Działania związane z realizacją dofinansowanego zadania wykonywane były m.in. przez pracowników z Działu Hodowli oraz pracowników administracyjno-biurowych.

Szczegółowym badaniem objęto rozliczenie kwoty 2015,9 tys. zł (za miesiąc styczeń każdego roku objętego kontrolą), co stanowiło 15,1% dotacji otrzymanej ogółem przez Federację. W wyniku analizy dokumentacji stwierdzono, że koszty rozliczne w związku z realizacją dotowanego zadania poniesiono głównie na: wynagrodzenia pracowników Działu Hodowli, czynsze za najem pomieszczeń biurowych, obsługę systemów komputerowych, usługi telekomunikacyjne, pocztowe, internetowe i hotelowe, co było zgodne z zasadami określonymi w Polityce rachunkowości.

(akta kontroli str. 713-719, 1288-1337, 1425-1465, 1517-1550, 1599-1628, 1699-2225, 8604-8605, 8610, 8613)

¹⁵ W 2020 i 2021 roku Federacja złożyła do Ministra RiRW po siedem wniosków, w 2022 r. – sześć wniosków, a w 2024 r. cztery wnioski.

6. W poszczególnych latach objętych kontrolą Federacja złożyła do Ministra RiRW łącznie sześć wniosków o udzielenie dotacji na dofinansowanie kosztów wykonania subsydiowanych usług na rzecz hodowców MŚP polegających na prowadzeniu oceny wartości użytkowej bydła ras mlecznych na łączną kwotę 194 457 tys. zł. Wnioski o udzielenie dotacji – odpowiednio na rok: 2020, 2021, 2022 i 2024 zostały złożone w terminie określonym w § 4 ust. 3 rozporządzenia w sprawie stawek dotacji, tj. do 30 czerwca. W 2020 r. wniosek o dotację został zmieniony, co opisano w dalszej części wystąpienia.

W 2023 r. Federacja uzyskała dotację na podstawie wniosku złożonego do Ministra RiRW w dniu 28 sierpnia 2023 r., tj. w terminie określonym w § 3 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi zmieniającego rozporządzenie w sprawie stawek dotacji przedmiotowych dla różnych podmiotów wykonujących zadania na rzecz rolnictwa z dnia 27 lipca 2023 r.¹⁶ Dyrektor PFBiPM wyjaśnił, że Federacja nie była informowana przez Ministerstwo o terminie złożenia wniosku o dotację na 2023 r. Wyjaśnił również, że wiedzę w tym zakresie Federacja pozyskiwała analizując stronę Rządowego Centrum Legislacji w zakresie prac nad projektem rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie stawek dotacji przedmiotowych dla różnych podmiotów wykonujących zadania na rzecz rolnictwa.

Na prowadzenie oceny wartości użytkowej bydła, Federacja otrzymała dotację w wysokości 70% kosztów kwalifikujących się do objęcia dotacją, co było zgodne z wymogami określonymi w § 4 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie stawek dotacji, zgodnie z którymi na prowadzenie oceny wartości użytkowej bydła, wyłącznie w przypadku prowadzenia księgi hodowlanej dla tych zwierząt, może być udzielona dotacja na dofinansowanie kosztów wykonania tych usług na rzecz hodowców MŚP, w wysokości do 70% kosztów kwalifikujących się do objęcia dotacją, lecz nie wyższej niż ustalona według stawek określonych w załączniku nr 3 ww. rozporządzenia w sprawie stawek dotacji. Na realizację ww. zadania:

- w latach 2020-2022 kwota kosztów kwalifikujących się do objęcia dotacją ogółem wyniosła 53 750 tys. zł, w tym udział Ministra RiRW w kosztach kwalifikujących się do objęcia dotacją wyniósł 37 527 tys. zł,
- w latach 2023-2024 kwota kosztów kwalifikujących się do objęcia dotacją ogółem wyniosła 58 645 tys. zł, w tym udział Ministra RiRW w kosztach kwalifikujących się do objęcia dotacją wyniósł 40 938 tys. zł.

Środki dotacji były wypłacane Federacji na podstawie rozliczeń kosztów kwalifikujących się do objęcia dotacją poniesionych na zadania związane z oceną wartości użytkowej bydła – przedkładanych Ministrowi RiRW wraz z wnioskiem o wypłatę dotacji i oświadczeniem, że koszty kwalifikujące się do objęcia dotacją ujęte w rozliczeniu dotacji uwzględniają wyłącznie koszty subsydiowanych usług, które będą wykonywane na rzecz hodowców MŚP. W większości przypadków wnioski o wypłatę dotacji były składane w terminie określonym w § 4 ust. 1, tj. w terminie do 20 dnia następnego miesiąca za poprzedni miesiąc w którym poniesiono koszty kwalifikujące się do objęcia dotacją. Federacja złożyła w latach 2020-2022 i w 2024 roku od siedmiu do 10 wniosków o wypłatę dotacji¹⁷. W 2023 r. całość dotacji została wypłacona na podstawie jednego wniosku, który został złożony przez PFBiPM do Ministra RiRW w dniu 16 października 2023 r.

Złożone do Ministra RiRW wnioski o wypłatę dotacji nie wymagały uzupełnień lub korekt, a wnioskowane kwoty były zgodne z podziałem wynikającym ze wstępnej kalkulacji kosztów.

¹⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 1562.

¹⁷ W 2020 r. Federacja złożyła do Ministra RiRW osiem wniosków, w 2021 i 2022 roku po 10 wniosków, a w 2024 r. wniosków.

(akta kontroli str. od 1216-1287, 1342-1424, 1466-1516, 1551-1598, 1629-1697, 8604-8606, 8608-8609, 8611-8612)

Stopień wykorzystania rozliczonych przez Federację środków dotacji na ocenę wartości użytkowej wyniósł odpowiednio: w 2021 r. - 100% (37 527 tys. zł), w 2022 r. - 100% (37 527 tys. zł) w 2023 r. - 100% (40 938 tys. zł), w 2024 r. - 100% (40 938 tys. zł), a w 2020 r. – 71,4% (29 031 tys. zł).

W 2020 r. dotacja w kwocie 18 768,8 tys. zł¹⁸ została wypłacona Federacji na podstawie sześciu wniosków o płatność za zadania zrealizowane od 1 stycznia do 30 września 2020 r. W związku z wprowadzeniem wyższej stawki dotacji na prowadzenie oceny wartości użytkowej bydła ras mlecznych określonej w załączniku nr 3 do rozporządzenia w sprawie stawek dotacji¹⁹, w dniu 18 listopada 2020 r. Federacja wystąpiła do Ministra RiRW z wnioskiem o podwyższenie pierwotnie przyznanej kwoty dotacji z 18 768,8 tys. zł do 37 527 tys. zł²⁰. W dniach 16 i 21 grudnia 2020 r. złożono do Ministra RiRW wnioski o przyznanie dotacji w łącznej kwocie 10 262,1 tys. zł, co oznacza, że nie wykorzystano 45,3% (tj. 8496 tys. zł z kwoty 18,8 tys. zł). Z wyjaśnień Dyrektora Federacji, wynika, że dopiero e-mail od pracownika Ministerstwa RiRW z dnia 8 grudnia 2020 r. zawierał informację, z której Federacja mogła domniemywać, że rozliczeniu będą podlegały koszty za miesiące listopad i grudzień 2020 r. oraz, że w dniu 16 listopada 2020 r. PFBiPM otrzymała z Ministerstwa RiRW informację (e-mailem) o planowanej zmianie obowiązującego rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi polegającej m.in. na wprowadzeniu wyższych stawek w 2020 roku, ale nie zawierającej wytycznych dotyczących przedziału czasowego do kwalifikowania poniesionych kosztów realizacji zadania dotowanego.

Łącznie w latach objętych kontrolą Federacja złożyła rozliczenia poniesionych kosztów kwalifikowanych w ramach realizacji zadania z zakresu oceny wartości użytkowej bydła, na pokrycie których otrzymała środki dotacji w kwocie 185 961 tys. zł (co stanowi kwotę netto 172 186 tys. zł). W rozliczeniach dotacji wykazano koszty kwalifikujące się do objęcia dotacją w podziale na: wynagrodzenia (126 583,5 tys. zł), pochodne (22 469,2 tys. zł), usługi (18 251,6 tys. zł), materiały i energię (14 833,3 tys. zł), amortyzację (1607,9 tys. zł) oraz pozostałe koszty (2215,5 tys. zł). Najwyższy udział w strukturze kosztów oceny miały koszty na wynagrodzenia wraz z pochodnymi stanowiące 80,1% łącznych kosztów na ocenę oraz koszty zakupu usług stanowiących 9,8% oraz koszty zużycia materiałów i energii – 8%.

(akta kontroli str. 83-86, 90-91, 1342-1424, 8612, 8604-8605))

W Polityce rachunkowości Federacji wskazano, że koszty kwalifikujące się do sfinansowania z dotacji na usługę ustalane zostaną w oparciu o wskaźniki podziału kosztów opracowanych dla Działu Oceny Wartości Użytkowej Bydła funkcjonujących w każdym z regionów²¹. Jak przyjęto, kalkulacja wskaźnika uwzględnia podział kosztów według rodzajów działalności (dotowana i nie dotowana) i miejsca ich powstawania (poszczególne regiony), przy jednoczesnym wyłączeniu sztuk bydła dla których nie jest prowadzona księga hodowlana oraz sztuk niepodlegających wpisowi do ksiąg hodowlanych. Przyjęto również, że przy kwalifikacji kosztów do dotacji stosuje się zasadę, że jeśli kategorii kosztu nie można jednoznacznie, tj. w 100% przyporządkować do zadania dotowanego, wówczas podziału kosztów dokonuje się za pomocą wskaźników podziału kosztów. W związku z powyższym, całkowita kwota kosztów kwalifikujących się do objęcia dotacją wskazywana we wnioskach o dotację

¹⁸ W dniu 21 maja 2020 r. Minister RiRW wydał decyzję na podstawie której udzielił Federacji dotacji na 2020 r.

¹⁹ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 17 listopada 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie stawek dotacji przedmiotowych dla różnych podmiotów wykonujących zadania na rzecz rolnictwa (Dz. U. z 2020 r. poz. 2016).

²⁰ W dniu 8 grudnia 2020 r. Minister wydał decyzję dotacji na kwotę 37 527 tys. zł.

²¹ Region Oceny Północ, Region Oceny Centrum, Region Oceny Zachód i Region Oceny Wschód.

stanowi wyliczony udział procentowy kosztów ponoszonych przez Federację w związku z zadaniami dotowanymi.

(akta kontroli str. 713-719)

Badanie dokumentacji stanowiącej rozliczenie dotacji²², pod względem prawidłowości dokumentowania i ewidencjonowania, wykazało, że:

- kwoty podane w rozliczeniach były zgodne z danymi z zestawień obrotów i sald dla tych kont analitycznych za okres objęty rozliczeniem,
- kwalifikowalne wydatki ponoszone w związku z realizacją zadania były dokumentowane za pomocą dowodów księgowych, spełniających wymagania określone dla dowodu księgowego w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości,
- wykazane w ww. rozliczeniach dane (numery ewidencyjne) były zgodne z dokumentami potwierdzającymi wykorzystanie środków dotacji (np. fakturami lub rachunkami),
- dowody księgowe były rzetelne, to jest zgodne z rzeczywistym przebiegiem operacji gospodarczej, którą dokumentowały, kompletne oraz wolne od błędów rachunkowych.

Potwierdzono, że rozliczane koszty mieściły się w katalogu określonymi w ad. 2 załącznika nr 5 do Polityki rachunkowości, który odpowiadał rodzajom kosztów wynikających ze wstępnej kalkulacji. Ustalono również, że w ramach usługi rozliczono m.in. wydatki poniesione na zakup usług informatycznych i pocztowych związanych z wysyłką skrzynek z próbami mleka. Do kosztów materiałów i energii zaliczono wydatki poniesione głównie na zakup: paliwa, części do aparatów należących do laboratoriów oceny mleka oraz wydatki na zakup urządzeń biurowych oraz skrzynek. Ponadto potwierdzono, że koszty zakwalifikowane do dotacji (wykazane w rozliczeniu kosztów za badane miesiące) w poz. „usługa” oraz „materiały i energia” – obliczone zostały na podstawie przyjętych przez Federację wskaźników. Ustalono również, że największą część stanowiły koszty wynagrodzeń wraz z pochodnymi dla pracowników Działu Oceny realizujących zadania związane z prowadzeniem oceny wartości użytkowej bydła, w tym przede wszystkim zootechników, pracowników wykonujących zadania w zakresie dokumentacji i przetwarzania, inspektorów nadzoru, metrologów oraz doradców. Jak ustalono łączne koszty wynagrodzeń wraz z pochodnymi, stanowiły 80,2% (tj. 24 873,3 tys. zł).

(akta kontroli str. 713-719, 8608-8612, 8617-8620, 8622 8613)

Ww. usługi z zakresu prowadzenia ksiąg hodowlanych oraz oceny wartości użytkowej bydła ras mlecznych, stanowiące podstawę otrzymania przez Federację dotacji, świadczone były przez Federację na rzecz hodowców posiadających status MŚP na podstawie umowy zlecenia. W rezultacie, to hodowcy MŚP byli pośrednimi beneficjentami pomocy w formie tych usług. Zgodnie z założeniem wynikającym z § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie stawek dotacji, dotacja otrzymana przez Federację powinna urzeczywistniać się w opłatach, jakie ponosi hodowca MŚP za usługę.

Opłaty za usługę polegającą na prowadzeniu ksiąg hodowlanych oraz oceny wartości użytkowej bydła ras mlecznych ponoszone były przez każdego hodowcę korzystającego z usługi, według stawek ustalonych przez Federację w ramach

²² Badaniem według doboru losowego objęto rozliczenia dotacji sporządzonej w latach 2020-2024 za jeden miesiąc (tj. styczeń) oraz sporządzonej w dwóch miesiącach 2020 r. (tj. za listopad i grudzień). Badana próba stanowiła 16,5% (tj. 30 775 tys. zł) dotacji otrzymanej na ocenę w latach objętych kontrolą.

pakietów, w tym zwanego „Ocena i hodowla bydła”²³. W ramach tego pakietu, oferowano takie same usługi – hodowcom MŚP, a w innym wariantcie hodowcom niedotowanym.

W ramach każdego z wariantów ww. pakietu przewidziano stawkę jednorazową za usługę od sztuki bydła, przy czym jej wysokość uzależniono od wielkości stada oraz od metody oceny bydła. Przy najczęściej wybieranej przez hodowców metodzie oceny²⁴ stawka jednorazowa (netto) za jedną sztukę bydła ustalona dla hodowcy dotowanego wynosiła od 12,17 zł do 9,73 zł²⁵, natomiast dla hodowcy niedotowanego wynosiła w analogicznych uwarunkowaniach od 13,50 zł do 12,27 zł²⁶. Powyższe oznacza, że różnica pomiędzy stawką za jedną sztukę bydła ustaloną dla hodowcy dotowanego, a stawką za jedną sztukę bydła dla hodowcy niedotowanego wynosiła zaledwie: od 1,33 zł do 2,54 zł, w zależności od wielkości stada. W przypadku stada liczącego 100 sztuk bydła przy zastosowaniu metody oceny AT4 – hodowca dotowany poniósłby koszt usługi w kwocie 1217 zł, natomiast hodowca niedotowany – w kwocie 1350 zł. Tak więc, hodowca MŚP (dotowany) poniósłby koszt usługi jedynie o 133 zł niższy niż hodowca niedotowany.

W umowie na prowadzenie oceny wartości użytkowej bydła mlecznego w gospodarstwie hodowcy oraz udziału w realizacji programów hodowlanych PFHBiPM zawieranej pomiędzy hodowcą, a Federacją nie przewidziano wymogu składania oświadczenia o statusie MŚP. Oświadczenia takie przekazywano hodowcy do podpisu przy zawarciu umowy lub w związku z jej zmianą, a ponadto co dwa lata. W dokumencie tym hodowca oświadczał, że działalność gospodarczą prowadzi jako mikroprzedsiębiorstwo, małe przedsiębiorstwo, średnie przedsiębiorstwo (tj. MŚP) lub jako duże przedsiębiorstwo. Oświadczał ponadto, że przekazane dane są zgodne ze stanem faktycznym, a w przypadku ich zmiany zobowiąże się do ich niezwłocznej aktualizacji.

(akta kontroli str. 8142-8235, 8302-8312, 8380-8526)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

IV. Wnioski

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

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

²³ Z dniem 1 stycznia 2020 r. obowiązywały opłaty wprowadzone uchwałą nr 6/2019 z 26 listopada 2019 r. Zarządu Polskiej Federacji Hodowców Bydła i Producentów Mleka dotyczące wysokości opłat za usługi świadczone przez Federację. Z dniem 1 stycznia 2021 r. opłaty te były corocznie waloryzowane o prognozowany średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych ustalony w projekcie ustawy budżetowej.

²⁴ AT4 dla stad wyposażonych we własne skalibrowane urządzenia pomiarowe obejmujące również roboty udojowe z własnym urządzeniem do automatycznego pobierania prób.

²⁵ Zależnie od ilości bydła w stadzie, i tak: do 300 sztuk włącznie - 12,17 zł, od 301 do 500 sztuk -10,95 zł, od 501 do 1000 sztuk - 10,34 zł, od 1000 sztuk - 9,73 zł.

²⁶ Zależnie od ilości bydła w stadzie, tj.: do 300 sztuk włącznie -13,50 zł, od 301 do 500 sztuk -12,89 zł, od 501 do 1000 sztuk - 12,64 zł, od 1000 sztuk - 12,27. zł.

zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Warszawa, 10 grudnia 2024 r.

Kontrolerzy
Małgorzata Czuchryta
Główny specjalista kp.

/-/

Joanna Rogulska
Specjalista kp.

/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Rolnictwa
i Rozwoju Wsi
p.o. Dyrektor
Rafał Ostrowski

/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał p.o. Dyrektor Departamentu Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

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