

# **NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**

---

DEPARTAMENT ŚRODOWISKA, ROLNICTWA  
I ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

KSR-41010/06

Nr ewid. 158/2006/P06102/KSR

## **Informacja o wynikach kontroli**

**działalności Funduszu Promocji  
Mleczarstwa w latach 2004-2005  
oraz w I kwartale 2006 r.**

W a r s z a w a    s t y c z e ń    2 0 0 7    r .

**Misja** *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

**Wizja** *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

---

**Działalność Funduszu Promocji Mleczarstwa w latach 2004 – 2005 oraz w I kwartale 2006 r.**

---

Dyrektor Departamentu Środowiska, Rolnictwa  
i Zagospodarowania Przestrzennego:

*Tadeusz Bachleda-Curuś*

---

Zatwierdzam:

**Jacek Jeziński**

Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 5 stycznia 2007 r.

---

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
00-950 Warszawa  
tel./fax: 0-48-22 825 44 81  
[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

# Spis treści

<b>1. Wprowadzenie .....</b>	<b>5</b>
<b>2. Podsumowanie wyników kontroli .....</b>	<b>6</b>
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności.....	6
2.2. Synteza wyników kontroli .....	6
2.3. Uwagi końcowe i wnioski.....	8
<b>3. Ważniejsze wyniki kontroli.....</b>	<b>9</b>
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych .....	9
3.1.1. Charakterystyka stanu prawnego dotyczącego kontrolowanej działalności .....	9
3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczne.....	12
3.2. Istotne ustalenia kontroli .....	13
3.2.1. Fundusz Promocji Mleczarstwa .....	13
3.2.2. Plany finansowe FPM.....	14
3.2.3. Kontrola i egzekwowanie wpłat.....	16
3.2.4. Wydatki z FPM .....	17
3.2.5. Rozpatrywanie wniosków o przyznanie środków FPM .....	18
3.2.6. Realizacja kampanii promocyjno-reklamowej spożycia mleka i artykułów mleczarskich.....	19
3.2.7. Dopłaty do spożycia mleka i przetworów mlecznych w placówkach oświatowych.....	19
3.2.8. Realizacja wniosków pokontrolnych NIK.....	21
<b>4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli.....</b>	<b>23</b>
4.1. Przygotowanie kontroli .....	23
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	23
<b>5. Załączniki.....</b>	<b>24</b>
5.1. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność.....	24
5.2. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli .....	24

---

**Wykaz stosowanych skrótów i terminów używanych w informacji:**

<b>MRiRW</b>	- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
<b>Agencja, ARR</b>	- Agencja Rynku Rolnego
<b>Prezes, Prezes Agencji</b>	- Prezes Agencji Rynku Rolnego
<b>Komisja, Komisja Porozumiewawcza</b>	- Komisja Porozumiewawcza do Spraw Mleka i Przetworów Mlecznych
<b>Fundusz, FPM</b>	- Fundusz Promocji Mleczarstwa
<b>Szczegółowe zasady gospodarowania Funduszem Promocji Mleczarstwa</b>	- zasady określone w uchwale Komisji Porozumiewawczej do Spraw Mleka i Przetworów Mlecznych
<b>Rejestr podmiotów</b>	- rejestr podmiotów skupujących mleko prowadzony przez Prezesa Agencji Rynku Rolnego stosownie do przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o regulacji rynku mleka i przetworów mlecznych (Dz. U. z 2001 r. Nr 129, poz. 1446 ze zm.), obowiązującej do 30 kwietnia 2004 r. i ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 244, poz. 2081 ze zm.), obowiązującej od 1 maja 2004 r.
<b>Podmioty skupujące</b>	- podmioty skupujące mleko wpisane do ww. rejestru podmiotów
<b>Wnioskodawcy</b>	- osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mające siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą i mające miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, ubiegające się o przyznanie środków finansowych z Funduszu Promocji Mleczarstwa

# 1. Wprowadzenie

- Tytuł: Działalność Funduszu Promocji Mleczarstwa w latach 2004 – 2005 oraz w I kwartale 2006 r.
- Numer: Nr P/06/102
- Cel: Celem kontroli było dokonanie oceny, z punktu widzenia legalności, zasad działania Funduszu Promocji Mleczarstwa (FPM) oraz gospodarowania środkami Funduszu.

Tematyka kontroli obejmowała:

- organizację i funkcjonowanie Komisji Porozumiewawczej do Spraw Mleka i Przetworów Mlecznych, w tym m.in. sposób powołania członków Komisji, tryb i terminy uchwalenia regulaminu pracy, koszty obsługi techniczno – biurowej i prawnej Komisji;
- prawidłowość gospodarowania środkami FPM, przeznaczonymi na poszczególne cele ustawowe<sup>1</sup>, w tym w szczególności ustalenie i zatwierdzenie zasad gospodarowania Funduszem, sporządzanie planów finansowych Funduszu;
- terminowość wpłat na FPM i egzekwowanie zaległości we wpłatach;
- rozpatrywanie wniosków o przyznanie środków z FPM, w tym przestrzeganie ustalonych procedur, terminowość oraz zasadność rozpatrzenia negatywnego;
- realizację wniosków pokontrolnych NIK, w tym zmiany w zakresie uregulowań prawnych dotyczących procedur przy egzekwowaniu obowiązku wpłat na FPM.

Kontrola podjęta została z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli. Sugestię przeprowadzenia kontroli wyraziła także Sejmowa Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Kontrola miała również charakter sprawdzający w odniesieniu do wyników kontroli doraźnej w zakresie gospodarowania FPM, przeprowadzonej przez NIK w 2003 r.<sup>2</sup>.

Kontrola została przeprowadzona przez Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego od 18 kwietnia do 30 czerwca 2006 r. Badaniami kontrolnymi objęto okres od 1 stycznia 2004 r. do 31 marca 2006 r.

---

<sup>1</sup> Do 30 kwietnia 2004 r. obowiązywała ustawa z dnia 6 września 2001 r. o regulacji rynku mleka i przetworów mlecznych (Dz. U. Nr 129, poz. 1446 ze zm.). Od 1 maja 2004 r. obowiązuje ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 244, poz. 2081 ze zm.).

<sup>2</sup> Informacja o wynikach kontroli doraźnej gospodarowania Funduszem Promocji Mleczarstwa, Warszawa, KSR-411301-2003 grudzień 2003 r., Nr ewid. 189/2003/S/010/KSR.

## 2. Podsumowanie wyników kontroli

### 2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Funduszu Promocji Mleczarstwa w latach 2004-2005 oraz w I kwartale 2006 r.

Ustalenia kontroli wykazały, że gospodarowanie środkami Funduszu Promocji Mleczarstwa było zgodne z celami określonymi w ustawach<sup>3</sup>. Prezes ARR dysponował środkami tego Funduszu zgodnie ze „Szczegółowymi zasadami gospodarowania Funduszem Promocji Mleczarstwa”, ustalonymi przez Komisję Porozumiewawczą do Spraw Mleka i Przetworów Mlecznych.

### 2.2. Synteza wyników kontroli

1. Od początku funkcjonowania FPM, tj. od 2002 r. do końca I kwartału 2006 r. na konto FPM wpłynęło ogółem 48.361 tys. zł, a wydatki wyniosły 26.258 tys. zł, tj. 54,3% wpływów. W okresie objętym kontrolą na konto FPM wpłynęło 23.331 tys. zł, natomiast wydatki wyniosły 24.377 tys. zł, tj. 104,5% wpływów z tego okresu (str. 13).
2. Komisja Porozumiewawcza, ustalając roczne plany finansowe Funduszu, uwzględniała zgłaszane propozycje wydatkowania gromadzonych środków finansowych. Niezbilansowane środki Funduszu ujmowano w planach jako rezerwę. Zaplanowane wydatki oraz przewidziane rezerwy kształtowały się następująco: w 2004 r. wydatki wyniosły 25.596 tys. zł, a rezerwa 7.665 tys. zł, tj. 30,0% wydatków; w 2005 r. wydatki wyniosły 16.316 tys. zł, a rezerwa - 10.073 tys. zł, tj. 61,7% wydatków. W 2006 r. zaplanowane wydatki wyniosły 17.722 tys. zł, natomiast rezerwa 8.196 tys. zł, tj. 46,2% wydatków. W ocenie NIK, na wysoki poziom rezerw miało wpływ niedostateczne rozpowszechnianie informacji o możliwości skorzystania ze środków Funduszu (str. 14-16).  
W strukturze planowanych wydatków następowały zmiany. Wydatki na promocję spożycia mleka i przetworów mlecznych w 2004 r. stanowiły 64,6% zaplanowanych wydatków, w 2005 – 24,3%, a w 2006 r. już tylko 3,1%, co wynikało z niezaplanowania w 2006 r. kampanii promocyjnej. Z kolei zaplanowane wydatki na dofinansowanie spożycia mleka w placówkach oświatowych wzrosły z 18,4% w 2005 r.<sup>4</sup> do 67,7% w 2006 r. (str. 15-16).
3. Zgodnie z planami finansowymi Funduszu oraz ze „Szczegółowymi zasadami...”, Agencja Rynku Rolnego wypłaciła w 2004 r. kwotę 2.266 tys. zł, w tym 535 tys. zł na przedsięwzięcia z planu na 2003 r.; w 2005 r. wypłaciła 17.788 tys. zł, tym

---

<sup>3</sup> Do 30 kwietnia 2004 r. obowiązywała ustawa z dnia 6 września 2001 r. o regulacji rynku mleka i przetworów mlecznych (Dz. U. Nr 129, poz. 1446 ze zm.). Od 1 maja 2004 r. obowiązuje ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 244, poz. 2081 ze zm.).

<sup>4</sup> Wprowadzone do planu finansowego FPM Uchwałą Komisji Porozumiewawczej z dnia 26 września 2005 r.

14.699 tys. zł na przedsięwzięcia z planu na 2004 r. W I kwartale 2006 r. wypłaty wyniosły 4.323 tys. zł, z których 2.517 tys. zł dotyczyły przedsięwzięć z 2005 r. (str. 17-18).

Właściwe było przygotowanie oraz realizacja przedsięwzięć promocyjno-reklamowych, w tym kampanii promującej spożycie mleka i artykułów mleczarskich, przeprowadzonej w 2005 r. (str. 19).

Obowiązujący tryb ubiegania się o przyznanie i wypłatę środków z FPM na dopłaty do spożycia mleka w placówkach oświatowych był skomplikowany, co mogło zniechęcać szkoły do bezpośredniego ubiegania się o pomoc. Zgodnie z nim, podmiot ubiegający się o dopłaty obowiązany był do składania co dwa miesiące wniosku o przyznanie środków oraz wniosku o ich wypłatę (łącznie dwa wnioski). W przypadku analogicznych dopłat ze środków UE<sup>5</sup> wymagany był jeden wniosek za taki sam okres rozliczeniowy (str. 19-21).

4. W okresie od 1 stycznia 2002 r. do 31 marca 2005 r. kwoty wpłat na FPM naliczane były samodzielnie przez podmioty skupujące<sup>6</sup>. W okresie od 1 maja 2004 r. do 31 marca 2005 r., z obowiązku dokonania wpłat wywiązywało się około 70% podmiotów. Po wprowadzeniu zmian, tj. od 1 kwietnia 2005 r.<sup>7</sup>, naliczanie i dokonywanie wpłat odbywa się na podstawie decyzji wydawanych przez Prezesa ARR. Obecnie z obowiązku tego wywiązuje się około 99% podmiotów. W ocenie NIK, dokonane zmiany prawno - organizacyjne w zakresie naliczania i egzekwowania wpłat na FPM pozytywnie wpłynęły na skuteczność realizacji obowiązków przez podmioty zobowiązane do dokonywania tych wpłat (str. 16).
5. Funkcjonujący w ARR system nadzoru nad wydatkowaniem środków FPM był skuteczny. Rozpatrywanie wniosków o przyznanie i wypłatę środków odbywało się w terminie i zgodnie z ustalonymi procedurami ARR. W 2004 r. do ARR wpłynęło 146 wniosków na kwotę 2.196 tys. zł, w 2005 r. – 336 na kwotę 6.496 tys. zł i w I kwartale 2006 r. – 238 wniosków na kwotę 5.710 tys. zł. Zasadne było negatywnie rozpatrzenie w 2004 r. 28 wniosków na kwotę 172 tys. zł, w 2005 r. – 14 na kwotę 417 tys. zł oraz w I kwartale 2006 r. – 5 wniosków na kwotę 144 tys. zł (str. 14, 18-19 i 21).
6. Powoływanie członków Komisji Porozumiewawczej oraz zmiany w jej składzie dokonywane były przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi według zasad określonych w ustawie o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych. Ustalone przez Komisję Porozumiewawczą „Szczegółowe zasady gospodarowania Funduszem Promocji Mleczarstwa” ustalały sposób realizacji celów określonych ustawą o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych, a także kompetencje Komisji Porozumiewawczej i ARR w tym zakresie (str. 13).

---

<sup>5</sup> Dopłaty ze środków UE do spożycia mleka w placówkach oświatowych realizowane były przez inną jednostkę organizacyjną Agencji.

<sup>6</sup> Art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r., art. 52 ust. 3 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. (Dz. U. z 2004 r., Nr 53, poz. 469).

<sup>7</sup> Art. 1 ust. 38 ustawy z dnia 4 marca 2005 r. o zmianie ustawy organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych (Dz. U. z 2005 r., Nr 53, poz. 469).

7. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Komisja Porozumiewawcza oraz Prezes Agencji Rynku Rolnego zrealizowali wnioski NIK sformułowane po kontroli gospodarowania Funduszem Promocji Mleczarstwa, przeprowadzonej w 2003 r. (str. 21).

### **2.3. Uwagi końcowe i wnioski**

Wyniki obecnej kontroli wykazały zdecydowaną poprawę funkcjonowania FPM i gospodarowania jego środkami, w porównaniu z wynikami kontroli przeprowadzonej w 2003 r.

Zdaniem NIK, w celu pełniejszego wykorzystania środków Funduszu Promocji Mleczarstwa, zasadne byłoby rozważenie przez Prezesa Agencji Rynku Rolnego i Komisję Porozumiewawczą do Spraw Mleka i Przetworów Mlecznych podjęcia działań w zakresie:

- szerszego upowszechniania informacji o warunkach ubiegania się o środki FPM oraz składania propozycji do projektu planu finansowego FPM;
- uproszczenia postępowania dotyczącego przyznania i wypłaty środków FPM na dopłaty do spożycia mleka i przetworów mlecznych w placówkach oświatowych, na przykład według trybu wypłaty środków Unii Europejskiej na ten sam cel.

### **3. Ważniejsze wyniki kontroli**

#### **3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych**

##### **3.1.1. Charakterystyka stanu prawnego dotyczącego kontrolowanej działalności**

W okresie objętym kontrolą, działalność Funduszu Promocji Mleczarstwa regulowały przepisy: do dnia 30 kwietnia 2004 r. ustawy z dnia 6 września 2001 r. o regulacji rynku mleka i przetworów mlecznych<sup>8</sup>, od 1 maja 2004 r. ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych<sup>9</sup>.

Ustawa z 6 września 2001 r. określała zasady regulacji rynku mleka i przetworów mlecznych (art. 1 ust. 1), a także organizację i kompetencje Komisji Porozumiewawczej do Spraw Mleka i Przetworów Mlecznych (art. 1 ust. 2).

Z dniem 1 maja 2004 r. weszła w życie (z wyjątkiem przepisów wymienionych w art. 65 pkt 1 i 2) ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych. Ustawa ta określa zadania i właściwość jednostek organizacyjnych oraz organów w zakresie organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych, organizację i kompetencje Komisji Porozumiewawczej oraz zasady działania Funduszu Promocji Mleczarstwa.

Skład ilościowy członków Komisji Porozumiewawczej, tryb ich powoływania i odwoływania, długość kadencji Komisji, podstawa jej działania, częstotliwość posiedzeń, tryb podejmowania uchwał, a także źródła pokrywania kosztów działania i obsługi Komisji, określone w art. 50 ustawy, pozostały niezmienione w stosunku do uregulowań tych zagadnień zawartych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o regulacji rynku mleka i przetworów mlecznych.

Stosownie do art. 51 ustawy, do zadań Komisji Porozumiewawczej należy:

- 1) reprezentowanie interesów producentów, podmiotów skupujących i zakładów przetwórczych wobec ministra właściwego do spraw rynków rolnych lub innych organów administracji rządowej oraz Prezesa Agencji Rynku Rolnego;
- 2) ustalenie szczegółowych zasad gospodarowania Funduszem Promocji Mleczarstwa, ustalenie trybu rozdysponowania środków Funduszu oraz coroczne ustalanie planu finansowego tego Funduszu.

Ustalone przez Komisję Porozumiewawczą szczegółowe zasady gospodarowania Funduszem, zatwierdza minister właściwy do spraw rynków rolnych (art. 51 ust. 2).

---

<sup>8</sup> Dz. U. Nr 129, poz. 1446 ze zm.

<sup>9</sup> j.t. Dz. U. z 2005 r. Nr 244, poz. 2081 ze zm.

Zgodnie z art. 52 ust. 1 ustawy celem Funduszu Promocji Mleczarstwa jest:

- 1) promocja i dofinansowanie spożycia mleka lub przetworów mlecznych, w szczególności przez dzieci i młodzież;
- 2) dofinansowanie organizacji akcji promocyjnych i informacyjnych dotyczących mleka lub przetworów mlecznych w kraju i za granicą;
- 3) dofinansowanie organizacji wystaw i targów albo udziału w wystawach i targach związanych z hodowlą bydła mlecznego, produkcją lub przetwórstwem mleka w kraju i za granicą;
- 4) wspieranie prac badawczo – rozwojowych mających na celu poprawę jakości przetworów mlecznych oraz wzrost ich spożycia;
- 5) wsparcie działalności krajowych mleczarskich organizacji branżowych biorących udział w pracach specjalistycznych stałych i roboczych komitetów organizacji międzynarodowych, międzyrządowych i unijnych zajmujących się problemami mleczarstwa;
- 6) dofinansowanie szkoleń dostawców oraz podmiotów skupujących.

Źródłami finansowania Funduszu Promocji Mleczarstwa, w myśl art. 52 ust. 4 ustawy, są:

- 1) wpłaty przekazywane przez podmioty skupujące,
- 2) darowizny, zapisy, dotacje.

Podmioty skupujące są obowiązane do wpłat na Fundusz Promocji Mleczarstwa w wysokości 0,1 grosza od każdego skupionego przez nie kilograma mleka (art. 52 ust. 3).

Zgodnie z przepisem ust. 3a, dodanym do art. 52 ustawą z dnia 4 marca 2005 r.<sup>10</sup>, wpłaty te są naliczane kwartalnie, na podstawie decyzji wydawanej przez Prezesa Agencji Rynku Rolnego, na podstawie informacji o ilości mleka dostarczonego przez poszczególnych dostawców hurtowych, z podaniem średniej ważonej zawartości tłuszczu w tym mleku, wyrażonej w gramach na kilogram mleka, oraz ilości mleka przeliczonego na mleko o referencyjnej zawartości tłuszczu (art. 10 ust. 1 pkt 2 lit. c tiret drugi) i przekazywane na wyodrębniony rachunek bankowy Funduszu Promocji Mleczarstwa w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji.

Do podmiotów skupujących, które dokonują wpłat na Fundusz Promocji Mleczarstwa stosuje się przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja Podatkowa<sup>11</sup> (art. 52 ust 5). Uprawnienia organu podatkowego określone w Ordynacji Podatkowej przysługują Prezesowi Agencji Rynku Rolnego jako organowi pierwszej instancji oraz ministrowi właściwemu do spraw rynków rolnych jako organowi odwoławczemu od decyzji Prezesa Agencji (art. 52 ust. 6).

Do egzekucji należności z tytułu wpłat na Fundusz promocji Mleczarstwa, stosuje się przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (art. 52 ust. 7).

---

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 4 marca 2005 r. o zmianie ustawy o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych (Dz.U. Nr 53, poz. 469).

<sup>11</sup> Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.

Do ubiegania się o środki z Funduszu Promocji Mleczarstwa uprawnione są osoby prawne lub jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej, mające siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą i mające miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 52 ust. 2).

Środkami Funduszu Promocji Mleczarstwa, gromadzonymi na wyodrębnionym rachunku Agencji, dysponuje Prezes Agencji zgodnie z zasadami gospodarowania Funduszem, ustalonymi przez Komisję Porozumiewawczą do Spraw Mleka i Przetworów Mlecznych, zatwierdzonymi przez ministra właściwego do spraw rynków rolnych oraz w zakresie określanym corocznie przez Komisję w planie finansowym Funduszu. Prezes Agencji Rynku Rolnego przedstawia ministrowi właściwemu do spraw rynków rolnych oraz Komisji Porozumiewawczej roczne sprawozdanie z wykorzystania Funduszu Promocji Mleczarstwa (art. 52 ust. 8 i 9).

Stosownie do art. 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych, do działalności prowadzonej przez Agencję Rynku Rolnego w zakresie zadań określonych w przepisach wymienionych w załączniku do tej ustawy, nie stosuje się m.in. przepisów o zamówieniach publicznych, z wyłączeniem dysponowania przez Prezesa Agencji środkami Funduszu Promocji Mleczarstwa.

Zasady i tryb udzielania zamówień publicznych, środki ochrony prawnej, kontrolę udzielania zamówień publicznych oraz organy właściwe w tych sprawach w okresie objętym kontrolą regulowane były ustawą z 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych<sup>12</sup>, która utraciła moc z dniem 1 marca 2004 r., a następnie ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>13</sup>, która weszła w życie z dniem 2 marca 2004 r., z wyjątkiem niektórych przepisów, które zaczęły obowiązywać od 1 maja 2004 r. (art. 227).

---

<sup>12</sup> Dz. U. z 2002 r., Nr 72, poz. 664 ze zm.

<sup>13</sup> Dz. U. z 2006 r., Nr 164, poz. 1163 ze zm.

### 3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczne

System regulacji rynku mleka Unii Europejskiej powoduje, że produkcja dla krajów UE-15 utrzymuje się na stałym poziomie ok. 120.000 tys. ton i charakteryzuje się wysoką towarowością (dostawy do przemysłu stanowią ok. 95% produkcji). Produkcja mleka w UE-25 w latach 2004 i 2005 wyniosła odpowiednio 142.170 i 143.310 tys. ton i osiągnęła poziom zbliżony do granicy wyznaczonej przez kwoty mleczne, tj. 143.000-144.000 tys. ton<sup>14, 15</sup>.

Według GUS produkcja mleka w Polsce w 2005 r. wyniosła 11.905 tys. ton i była o 0,8% wyższa niż w 2004 r., z kolei skup mleka wyniósł 8.584 tys. ton i wzrósł o 10,5% kosztem zużycia mleka w gospodarstwach oraz sprzedaży bezpośredniej<sup>16, 17</sup>.

Spożycie mleka i jego przetworów w UE w tym samym okresie w przeliczeniu na mleko wynosiło rocznie około 300 kg/osobę (bez mleka przerobionego na masło)<sup>18</sup>.

Od 2000 r. utrzymuje się w Polsce spadkowa tendencja spożycia mleka i jego przetworów. W 2005 r. spożycie to wyniosło 178 kg/osobę i było mniejsze o 1 kg/osobę (0,6%), w porównaniu z 2004 r. Przyczynami tego procesu są przede wszystkim: zmniejszenie zużycia mleka na samozaopatrzenie w gospodarstwach rolnych, zwłaszcza rezygnujących z utrzymania krów oraz wzrost cen spowodowany zwiększonym eksportem przetworów mlecznych po akcesji Polski do UE w 2004 r.<sup>19</sup>.

---

<sup>14</sup> Rynek mleka. Stan i perspektywy. Analizy rynkowe Nr 30, kwiecień 2006, s. 6-8.

<sup>15</sup> Red. W. Rembisz: Rynki rolne, funkcjonowanie, regulacje i interwencja a informacja. Warszawa 2004 r., s.101.

<sup>16</sup> Pogłowie bydła i owiec w grudniu 2005 r. GUS Informacja sygnałna, 20 stycznia 2006 r.

<sup>17</sup> J. Seremak-Bulge: Rynek mleka w 2006 roku. Biuletyn informacyjny ARR, czerwiec 2006 r., Nr 6 (180), s. 33-41.

<sup>18</sup> Red. W. Rembisz: Rynki rolne, funkcjonowanie, regulacje i interwencja a informacja. Warszawa 2004 r., s.101.

<sup>19</sup> Rynek mleka. Stan i perspektywy. Analizy rynkowe Nr 30, kwiecień 2006, s. 6-8.

## 3.2. Istotne ustalenia kontroli

### 3.2.1. Fundusz Promocji Mleczarstwa

Od początku funkcjonowania FPM, tj. od 2002 do końca I kwartału 2006 r. na konto FPM wpłynęło ogółem 48.361 tys. zł, a wydatki wyniosły 26.258 tys. zł, tj. 54,3% wpływów. W okresie objętym kontrolą na konto FPM wpłynęło 23.331 tys. zł, a wydatki z tego konta wyniosły 24.377 tys. zł (104,5%). Ponadto odsetki od lokat<sup>20</sup> środków FPM w okresie objętym kontrolą wyniosły 2.659 tys. zł.

Dysponowanie środkami Funduszu Promocji Mleczarstwa przez Prezesa ARR odbywało się na podstawie „Szczegółowych zasad gospodarowania Funduszem Promocji Mleczarstwa”, uchwalonych przez Komisję Porozumiewawczą do Spraw Mleka i Przetworów Mlecznych i zatwierdzonych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (art. 38 ust. 1a ustawy z dnia 6 września 2001 r. oraz art. 51 ust. 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r.) w zakresie określonym corocznie przez Komisję Porozumiewawczą w planie finansowym Funduszu.

Komisja Porozumiewawcza składała się z 18 członków<sup>21</sup>. W okresie objętym kontrolą, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, zgodnie z art. 50 ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych, dokonał trzech zmian składu Komisji: w dniu 17 lutego 2004 r., w dniu 9 maja 2005 r. oraz w dniu 2 lutego 2006 r.<sup>22</sup>.

Komisja Porozumiewawcza działała na podstawie Regulamin pracy, który w okresie objętym kontrolą, został zmieniony uchwałą Nr 12/05 Komisji Porozumiewawczej z dnia 26 września 2005 r. Wprowadzone zmiany polegały na wykreśleniu postanowień określających zadania Komisji Porozumiewawczej. W dniu 7 kwietnia 2006 r. Uchwałą nr 05/2006 Komisji Porozumiewawczej II kadencji ww. regulamin został przyjęty bez zmian w stosunku do poprzednio obowiązującej wersji.

W okresie objętym kontrolą, „Szczegółowe zasady ...”, ustalone uchwałą nr 3/02 z dnia 24 września 2002 r. zmieniane były sześciokrotnie. Zmiany te polegały na dostosowaniu ustalonych zasad do obowiązującego prawa oraz na zwiększeniu uszczegółowienia warunków ubiegania się o środki FPM. W dniu 16 stycznia 2006 r. Komisja Porozumiewawcza II kadencji podjęła uchwałę nr 02/06, ustalając „Szczegółowe zasady...” bez zmian w stosunku do poprzednio obowiązującej wersji. Zasady te określały w sposób szczegółowy cele, na które przeznaczane były środki FPM, sposób ich przyznawania oraz kompetencje Komisji Porozumiewawczej i ARR przy ubieganiu się o środki Funduszu.

<sup>20</sup> Były to lokaty krótkoterminowe tzw. ON (overnight, „rachunek nocny” - po zamknięciu i podliczeniu salda na dany dzień, bank pobiera wszystkie lub część pieniędzy z konta bieżącego i lokuje na rachunku overnight. Do rana obraca nimi, a po otwarciu banku odsetki wpływają na rachunek bieżący).

<sup>21</sup> Dane szczegółowe dotyczące Komisji Porozumiewawczej podano w rozdziale 3.1.1.

<sup>22</sup> Zmiany składu Komisji Porozumiewawczej dokonywane były na wnioski organizacji, których przedstawiciele zasiadają w Komisji. Ostatnia zmiana wynikała z wygaśnięcia kadencji Komisji.

Początkowo, tj. w 2002 r. w ARR administrowaniem FPM zajmowało się Biuro Kwotowania Produkcji Mleka ARR, następnie od 2003 r. Biuro Mleka i wchodzący w jego skład Dział Obsługi Funduszu Promocji Mleczarstwa. W maju 2004 r. Prezes ARR powołał Zespół Administrowania Funduszem Promocji Mleczarstwa. Z kolei w czerwcu 2005 r. w ramach Biura Promocji i Pomocy Żywnościowej utworzono Dział Administrowania Funduszem Promocji Mleczarstwa funkcjonujący do czasu zakończenia kontroli.

W dziale Administrowania FPM zatrudnionych było:

- w 2004 r. – 15 osób;
- w 2005 r. - 13 osób (ilość zatrudnionych do dnia 30 czerwca 2005 r.);
- w 2005 r. – 10 osób (ilość zatrudnionych od dnia 1 lipca 2005 r.);
- w 2006 r. (I kwartał) – 10 osób.

Sprawozdanie z wykorzystania FPM w 2004 roku Agencja sporządziła w dniu 31 stycznia 2005 r. i przekazała do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w dniu 4 marca 2005 r. Sprawozdanie z wykorzystania FPM w 2005 roku Agencja sporządziła w dniu 23 lutego 2006 r. i przekazała do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w dniu 24 lutego 2006 r. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone prawidłowo.

### 3.2.2. Plany finansowe FPM

„Szczegółowe zasady...” (§5 ust.1), obowiązujące w okresie objętym kontrolą, stanowiły, że plan finansowy FPM na dany rok określa w szczególności:

- planowane przychody Funduszu na dany rok;
- planowane wydatki z Funduszu w danym roku, z wyszczególnieniem kwot przeznaczonych na poszczególne cele, ze wskazaniem trybu wydatkowania oraz w większości przypadków beneficjentów środków;
- środki przeznaczone na pokrycie dodatkowych kosztów, takich jak koszty zespołów eksperckich, ogłoszenia prasowe, związanych z finansowaniem celów Funduszu.

O możliwości i terminie składania propozycji do tworzonego projektu planu finansowego Komisja Porozumiewawcza informowała tylko głównych beneficjentów, tj. Krajowy Związek Spółdzielni Mleczarskich - Związek Rewizyjny, Związek Prywatnych Przetwórców Mleka, izby rolnicze, Federację Hodowców Bydła i Stowarzyszenie Mleczarzy. Przedsięwzięcia nieujęte w planie finansowym FPM nie mogły być dofinansowane z jego środków.

Plan finansowy FPM na 2004 r. przewidywał na realizację celów FPM kwotę 25.596 tys. zł, na 2005 r. kwotę 16.316 tys. zł (po zmianach) oraz na 2006 r. kwotę 17.722 tys. zł (po zmianach).

Plan finansowy FPM na 2004 r. ustalono uchwałą nr 05/2004 z 7 kwietnia 2004 r. Łączna kwota przeznaczona na realizację celów funduszu wynosiła 25.596 tys. zł, na rezerwę przeznaczono kwotę 7.665 tys. zł oraz 250 tys. zł na pokrycie dodatkowych kosztów, związanych z finansowaniem celów Funduszu, takich jak koszty zespołów eksperckich, koszty techniczne (np. ogłoszenia prasowe).

Plan finansowy FPM na 2005 r. został uchwalony przez Komisję Porozumiewawczą uchwałą Nr 14/04 z dnia 14 grudnia 2004 r. Na realizację celów FPM przeznaczono 13.241 tys. zł, na rezerwę przeznaczono kwotę 13.148 tys. zł, na pokrycie dodatkowych kosztów, związanych z finansowaniem celów Funduszu - kwotę 250 tys. zł oraz na pokrycie ewentualnych zobowiązań, które mogą powstać w wyniku niekorzystnych dla FPM orzeczeń sądowych - kwotę 150 tys. zł.

Planowane przychody FPM w 2005 r. przewidziano w wysokości 7.500 tys. zł. Wysokość zobowiązań FPM na dzień 30 listopada 2005 r. w wyniku realizacji przedsięwzięć w ramach planu finansowego FPM na 2004 r. przeniesionych na 2005 r. wynosiła 15.180 tys. zł. Wprowadzone zmiany w planie finansowym polegały m.in. na przeznaczeniu kwoty 3.000 tys. zł z rezerwy planu finansowego na dofinansowanie spożycia mleka i przetworów mlecznych w ramach mechanizmu WPR<sup>23</sup> „Dopłaty do spożycia mleka i przetworów mlecznych w placówkach oświatowych” oraz kwoty 75 tys. zł na wspieranie udziału w targach i dofinansowanie organizacji wystaw. Ostatecznie na realizację celów FPM w 2005 r. plan przewidywał kwotę 16.316 tys. zł.

Plan finansowy FPM na 2006 r. został uchwalony przez Komisję Porozumiewawczą uchwałą Nr 13/05 z dnia 21 listopada 2005 r. Na realizację celów FPM przeznaczono 16.413 tys. zł, na rezerwę przeznaczono kwotę 8.908 tys. zł, na pokrycie dodatkowych kosztów, związanych z finansowaniem celów Funduszu - kwotę 250 tys. zł oraz na pokrycie ewentualnych zobowiązań, które mogły powstać w wyniku niekorzystnych dla FPM orzeczeń sądowych - kwotę 150 tys. zł. Po zmianach, na realizację celów FPM, przewidziano w planie na 2006 r. kwotę 17.722 tys. zł, a na rezerwę przeznaczono kwotę 8.195,6 tys. zł.

Planowane przychody FPM w 2006 r. określono na 7.500 tys. zł. Wysokość zobowiązań FPM na dzień 31 października 2005 r. w wyniku przedsięwzięć w ramach planu finansowego FPM na 2005 r. przeniesionych na 2006 r. wynosiła 9.000 tys. zł.

W planach wydatków ze środków FPM w analizowanym okresie, Komisja Porozumiewawcza coraz mniejsze kwoty przeznaczała na promocję i dofinansowanie spożycia mleka i przetworów mlecznych. W planie finansowym na 2004 r. na ten cel przeznaczyła kwotę 16.529 tys. zł, tj. 64,6% planowanych wydatków, w 2005 r. 3.958 tys. zł, tj. 24,3% i w 2006 r. 544 tys. zł, tj. 3,1%. Zmniejszanie planowanych środków przeznaczanych na powyższy cel wynikało z ograniczenia przewidywanych przedsięwzięć w tym zakresie, a szczególnie kampanii promocyjnych.

---

<sup>23</sup> WPR – Wspólna Polityka Rolna.

Stwierdzono, że wysoki udział w planowanych wydatkach ze środków FPM stanowiło dofinansowanie organizacji wystaw i targów, albo udziału w wystawach i targach związanych z hodowlą bydła mlecznego, produkcją lub przetwórstwem mleka w kraju i za granicą. I tak na ww. cel w planie finansowym na 2004 r. przeznaczono 4.000 tys. zł, tj. 15,6% planowanych wydatków, w 2005 r. 5.095 tys. zł, tj. 31,2% planowanych wydatków po zmianach, w 2006 r. 3.789 tys. zł, tj. 21,4% planowanych wydatków po zmianach.

Na wspieranie prac badawczo - rozwojowych w 2004 r. przeznaczono kwotę 71,2 tys. zł, co stanowiło 0,3% zaplanowanych wydatków, w 2005 r. – 1.848 tys. zł (11,3%), a w 2006 r. – 66 tys. zł (0,4%), z kolei na finansowanie szkoleń dostawców i podmiotów skupujących w 2004 r. – 500 tys. zł (2,0%), w 2005 r. – 1.046 tys. zł (6,4%) i 2006 r. – 451,8 tys. zł (2,6%).

### 3.2.3. Kontrola i egzekwowanie wpłat

W okresie od 1 maja 2004 r. do 31 marca 2005 r. wpłaty na Fundusz Promocji Mleczarstwa naliczane były przez podmioty skupujące za okresy kwartalne i przekazywane na konto Funduszu w terminie miesiąca po upływie danego kwartału. Ponadto podmioty skupujące zostały zobowiązane do kwartalnego przesyłania oświadczeń o ilości skupionego mleka. Z obowiązku dokonania wpłaty na FPM wywiązywało się ok. 70% podmiotów. Od 1 kwietnia 2005 r., tj. od czasu nowelizacji ustawy szczególnej, wprowadzającej obowiązek wydawania przez Prezesa ARR decyzji dotyczących wpłat na FPM – z tego obowiązku wywiązywało się około 99% podmiotów.

W 2005 r. wobec 76 podmiotów, zalegających z wpłatami na FPM, Prezes ARR wszczął postępowania i wydał decyzje w trybie przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa. W tym zakresie Prezes ARR: wydał 65 decyzji w sprawie określenia wysokości zobowiązań na łączną kwotę 1.721 tys. zł, wydał 5 decyzji o umorzeniu należności, dokonał 4 zgłoszeń do masy upadłości podmiotów likwidowanych oraz wydał 2 decyzje o stwierdzeniu nadpłaty wynikającej ze zrealizowania wpłat w zawyżonej wysokości. W wyniku realizacji powyższych decyzji zobowiązane podmioty wpłaciły na konto FPM łącznie 874 tys. zł.

Wobec podmiotów, które nie wywiązały się z obowiązku wpłat na Fundusz za okres od II do IV kwartału 2005 r., wszczęto postępowanie egzekucyjne.

### 3.2.4. Wydatki z FPM

Dysponowanie środkami FPM odbywało się w ramach rocznych planów finansowych opracowanych przez Komisję Porozumiewawczą do Spraw Mleka i Przetworów Mlecznych.

W 2004 r. ARR wypłaciła beneficjentom środki finansowe z FPM w wysokości 2.266 tys. zł, w tym 535 tys. zł za przedsięwzięcia zrealizowane w 2003 r., w 2005 r. w wysokości 17.788 tys. zł, w tym 14.699 tys. zł na przedsięwzięcia wynikające z planu finansowego FMP na rok 2004, oraz 4.323 tys. zł w I kwartale 2006 r., w tym 2.517 tys. zł na przedsięwzięcia wynikające z ubiegłorocznego planu.

W okresie objętym kontrolą ARR przeprowadziła 3 postępowania o udzielenie zamówień publicznych finansowanych ze środków FPM i zleciła realizację przedsięwzięć będących przedmiotem tych zamówień. Dotyczyły one:

- wyboru wykonawcy kampanii informacyjno-promocyjnej spożycia mleka i artykułów mleczarskich;
- wykonania i rozpowszechnienia plakatu promującego spożycie mleka i przetworów mlecznych<sup>24</sup>;
- wyprodukowania i emisji spotu telewizyjnego promującego spożycie mleka i jego przetworów wśród dzieci w wieku przedszkolnym i szkolnym.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła przygotowanie i przebieg realizacji ww. zamówień.

Na powyższe kampanie promocyjne wydatkowano kwotę 17.477 tys. zł, w tym:

- 14.097 tys. zł z tytułu realizacji kampanii promocyjno reklamowej spożycia mleka i przetworów mlecznych;
- 3.200 tys. zł z tytułu realizacji kampanii telewizyjnej, obejmującej produkcję i wyemitowanie spotu reklamowego promującego spożycie mleka i jego przetworów wśród dzieci w wieku przedszkolnym i szkolnym<sup>25</sup>;
- 180 tys. zł z tytułu wykonania i rozpowszechnienia plakatu promującego spożycie mleka i przetworów mlecznych<sup>26</sup>.

Na podstawie złożonych wniosków w 2004 r. wypłacono kwotę 1.829 tys. zł, w 2005 r. 3.988 tys. zł i w I kwartale 2006 r. - 390 tys. zł. Na dofinansowanie organizacji wystaw i targów oraz udziału w wystawach i targach związanych z hodowlą bydła mlecznego, produkcją lub przetwórstwem mleka w kraju i za granicą w 2004 r. wydatkowano 1.479 tys. zł (80,9% wydatkowanych środków na podstawie złożonych wniosków), w 2005 r. 2.414 tys. zł (60,5%) i w I kwartale 2006 r.

---

<sup>24</sup> w ramach mechanizmu WPR „Dopłaty do spożycia mleka i przetworów mlecznych w placówkach oświatowych”.

<sup>25</sup> j.w.

<sup>26</sup> j.w.

102 tys. zł (26,1%). Krajowe organizacje branżowe<sup>27</sup> w 2004 r. z FPM otrzymały 248 tys. zł (13,6%), w 2005 r. – 990 tys. zł (24,8%) oraz w I kwartale 2006 r. – 323 tys. zł (82,6%).

### 3.2.5. Rozpatrywanie wniosków o przyznanie środków FPM

W 2004 r. do ARR wpłynęło 146 wniosków o przyznanie środków FPM. Kontrola wykazała, że pozytywnie rozpatrzono 118 wniosków (80,8% złożonych) opiewających łącznie na kwotę 2.196 tys. zł, przyznano zaś łącznie kwotę 2.024 tys. zł, tj. 92,2%. Negatywnie rozpatrzono 28 wniosków (19,2%) na kwotę 172 tys. zł (7,8%). W przypadku 3 wniosków negatywne rozpatrzenie spowodowane było faktem, że podmiot ubiegający się o przyznanie środków nie był podmiotem skupującym<sup>28</sup>, 8 wniosków rozpatrzono negatywnie z powodu złożenia po obowiązującym terminie oraz w przypadku 17 wniosków przyczynę stanowił brak w planie finansowym przedsięwzięć, o dofinansowanie których wnioskowano.

W 2005 r. do ARR złożono 336 wniosków o przyznanie środków FPM opiewających na łączną kwotę 6.496 tys. zł, w tym 92 wnioski o dofinansowanie spożycia mleka i przetworów mlecznych w placówkach oświatowych na kwotę 2.057 tys. zł (31,4%). Kontrola wykazała, że pozytywnie rozpatrzono 322 wnioski (95,8%) i przyznano kwotę 6.079 tys. zł (93,6%), w tym 1.902 tys. zł (31,3%) na dofinansowanie spożycia mleka i przetworów mlecznych w placówkach oświatowych. W 2005 r. 14 wniosków (4,2% złożonych) na kwotę 417 tys. zł (6,4%) rozpatrzono negatywnie: w przypadku 4 wniosków ze względu na złożenie po obowiązującym terminie, 1 wniosek – podmiot ubiegający się o dofinansowanie nie był podmiotem skupującym, 7 wniosków – wnioskodawcy nie dokonali wymaganych uzupełnień oraz 2 wnioski – wnioskodawcy zalegali z płatnościami na FPM.

W I kwartale 2006 r. do ARR wpłynęło 238 wniosków na kwotę 5.710 tys. zł, z których 233 (97,9%) wnioski na łączną kwotę 5.566 tys. zł (97,5%) rozpatrzono pozytywnie, a 5 wniosków (2,1% złożonych) na kwotę 144 tys. zł (2,5%) rozpatrzono negatywnie. Przyczyną negatywnego rozpatrzenia w jednym przypadku był brak ujęcia przedsięwzięcia w planie finansowym FPM, 3 wnioski złożono po terminie oraz w jednym przypadku wnioskodawca nie dokonał żądanych uzupełnień.

Badania kontrolne wykazały, że Agencja Rynku Rolnego przestrzegała procedur przyznawania i wypłaty środków, opracowanych zgodnie ze „Szczegółowymi zasadami...”. Wypłaty środków dokonywano po realizacji przedsięwzięcia, na podstawie wniosku z udokumentowaniem poniesionych wydatków. Weryfikacja

<sup>27</sup> tj. Krajowy Związek Spółdzielni Mleczarskich (KZSM), Związek Prywatnych Przetwórców Mleka (ZPPM) oraz Krajowe Stowarzyszenie Mleczarzy (KSM).

<sup>28</sup> Zgodnie ze zmianami wprowadzonymi w „Szczegółowych zasadach...” uchwałą Komisji Porozumiewawczej nr 04/04 z 29 marca 2004 r. wsparcie uczestnictwa polskich wystawców w targach krajowych i zagranicznych środkami FPM przysługiwało podmiotom skupującym i dokonującymi wpłat na Fundusz. Uchwałą Komisji Porozumiewawczej nr 08/05 z 5 lipca 2005 r. rozszerzono krąg beneficjentów, o podmioty współpracujące z podmiotami skupującymi lub pracującymi na rzecz mleczarstwa, które powinny uzyskać pozytywną opinię z jednej z ogólnokrajowych branżowych organizacji zrzeszających zakłady przetwórcze oraz podmioty skupujące.

wniosków pod względem formalno-prawnym oraz rachunkowym była przeprowadzana w Zespole Administrowania FPM. Następnie wnioski podlegały weryfikacji merytorycznej i formalno-prawnej przez Komisję Weryfikacyjną powołaną przez Prezesa ARR.

### 3.2.6. Realizacja kampanii promocyjno-reklamowej spożycia mleka i artykułów mleczarskich

W okresie od 1 marca 2005 r. do 13 listopada 2005 r., na podstawie umowy zawartej pomiędzy Agencją Rynku Rolnego a EURO RSCG DIALOG Sp. z o.o., zrealizowano kampanię promocyjno-reklamową spożycia mleka i artykułów mleczarskich, której celem była budowa nowego wizerunku mleka i produktów mleczarskich, zwiększenie świadomości zalet tych produktów oraz poziomu ich spożycia. Kampania była skierowana do dzieci w wieku 5-15 lat oraz kobiet posiadających rodziny i mieszkających w miastach w wieku 24-54 lata pod wspólnym hasłem „Nabiał wzmocni twoje kości i poczucie godności”. Ponadto poszczególne elementy kampanii łączyła postać mlecznego duszka – Mlekosława, pojawiającego się we wszystkich materiałach reklamowych. W czasie trwania kampanii wyprodukowano m.in.: filmy reklamowe, reklamy radiowe, billboardy, plakaty, ulotki reklamowe.

### 3.2.7. Dopłaty do spożycia mleka i przetworów mlecznych w placówkach oświatowych

W zakresie dofinansowania spożycia mleka w placówkach oświatowych realizowane były w Polsce następujące inicjatywy rządowe<sup>29</sup>:

- od 1967 r. do 1989 r. – realizowano rządowe programy pod hasłem „Szkłanka mleka dla każdego dziecka w wieku szkolnym”. Programy obejmowały wszystkie przedszkola, szkoły podstawowe i średnie,
- od 1989 r. do 2004 r. – takie programy były uruchamiane lokalnie w wybranych szkołach,
- od 2004 r. – został uruchomiony program „Szkłanka mleka dla każdego”<sup>30</sup>. Program ten obejmuje przedszkola, szkoły podstawowe i średnie oraz gimnazja.

W okresie objętym kontrolą, ARR realizowała dopłaty do spożycia mleka i przetworów mlecznych w placówkach oświatowych z dwóch źródeł, jako:

---

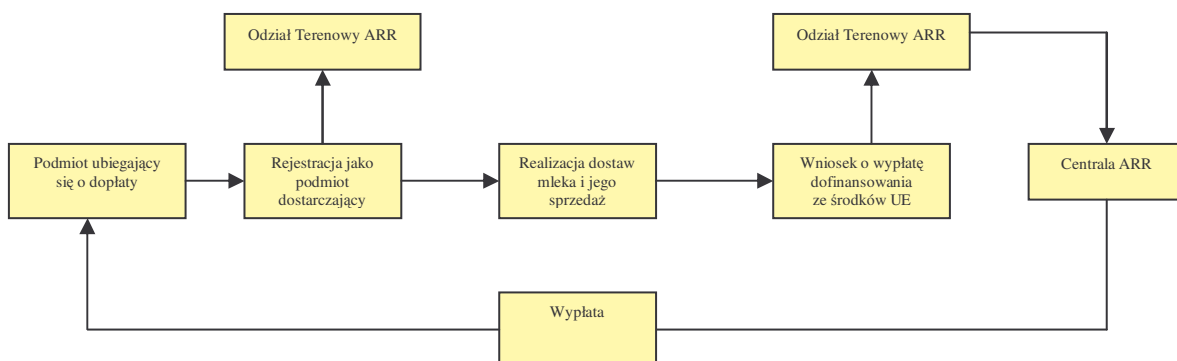
<sup>29</sup> Michael Sznajder, Peter Senkus: School milk promotion in Poland. Department of Agri-Food Economics Agricultural University of Poznan. Winnipeg 2004 r. - Prezentacja.

<sup>30</sup> Założenia programu dopłat do spożycia mleka i przetworów mlecznych w placówkach oświatowych zawarto w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1255/1999 ustanawiającym ogólne zasady regulacji rynku mleka i przetworów mlecznych oraz w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 2707 z 11 grudnia 2000 r. ustanawiającym szczegółowe zasady stosowania postanowień rozporządzenia Rady (WE) nr 1255/1999 odnośnie zasad udzielania dopłat do mleka i przetworów mlecznych dostarczanych dzieciom uczęszczającym do placówek oświatowych.

dofinansowanie ze środków Funduszu Promocji Mleczarstwa oraz ze środków Unii Europejskiej. Stwierdzono, że wypłaty powyższego dofinansowania były realizowane na podstawie dwóch odrębnych procedur przez dwie niezależne od siebie jednostki organizacyjne ARR, tj.: odpowiednio Biuro Promocji i Pomocy Żywnościowej oraz Biuro Mleka.

W przypadku ubiegania się o dopłatę ze środków UE postępowanie było jednoetapowe. Wnioskodawca po uprzednim zarejestrowaniu występował do Oddziału Terenowego ARR tylko o wypłatę środków po realizacji dostawy i sprzedaży mleka za okres 2 miesięcy (rys. 1).

W przypadku dopłat ze środków FPM postępowanie<sup>31</sup> było dwuetapowe (rys. 2): w pierwszym etapie ten sam podmiot występował do ARR w Warszawie z wnioskiem („A1”) o przyznanie środków. W drugim etapie, tj. po realizacji przedsięwzięcia, występował z wnioskiem („B1”) o wypłatę środków dla każdego dwumiesięcznego okresu rozliczeniowego<sup>32</sup>.

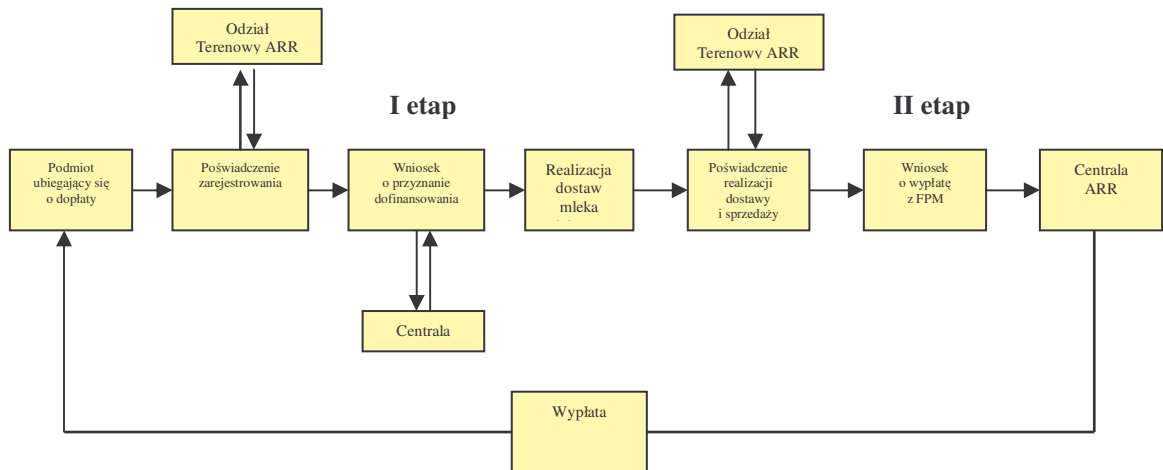


Rys. 1. Proces ubiegania się o środki UE w ramach dopłat do spożycia mleka i przetworów mlecznych w placówkach oświatowych.  
(opracowanie własne NIK)

Na dofinansowanie spożycia mleka i przetworów mlecznych w ramach mechanizmu Wspólnej Polityki Rolnej „Dofinansowanie spożycia mleka i przetworów mlecznych w placówkach oświatowych”, w 2005 r. (po zmianie planu finansowego) przeznaczono 3.000 tys. zł, tj. 18,4% planowanych wydatków, w 2006 r. kwotę 12.000 tys. zł, tj. 67,7% planowanych wydatków po zmianach.

<sup>31</sup> Tryb udzielania dofinansowania z Funduszu Promocji Mleczarstwa do spożycia mleka i przetworów mlecznych w placówkach oświatowych uchwalonym przez Komisję Porozumiewawczą Uchwałą Nr11/05 dnia 26 września 2005 r.

<sup>32</sup> j.w.



Rys. 2. Proces ubiegania się o środki FPM w ramach dopłat do spożycia mleka i przetworów mlecznych w placówkach oświatowych.  
(opracowanie własne NIK)

Ogółem z tytułu dofinansowania spożycia mleka i przetworów mlecznych w placówkach oświatowych z FPM wypłacono 622 tys. zł. Na podstawie wniosków z 2005 r. na ten cel wydatkowano kwotę 458 tys. zł (11,5% wydatkowanych środków na podstawie złożonych wniosków), a w I kwartale 2006 r. kwotę 164 tys. zł (42,0%).

### 3.2.8. Realizacja wniosków pokontrolnych NIK

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła w 2003 r. gospodarowanie Funduszem Promocji Mleczarstwa<sup>33</sup>. Wyniki kontroli wskazały na potrzebę poprawy gromadzenia i wykorzystania środków tego Funduszu. Sformułowane po tej kontroli wnioski systemowe zostały zrealizowane. I tak:

- Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi zainicjował zmiany w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych<sup>34</sup>, w wyniku których wprowadzono przepis stanowiący, że do podmiotów skupujących, które dokonują wpłat na FPM, stosuje się przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa<sup>35</sup>;
- W uchwale Komisji Porozumiewawczej, zmieniającej<sup>36</sup> „Szczegółowe Zasady Gospodarowania FPM”, określono, że środki FPM są środkami publicznymi;

<sup>33</sup> Informacja o wynikach kontroli doraźnej gospodarowania Funduszem Promocji Mleczarstwa, Warszawa, KSR-411301-2003 grudzień 2003 r., Nr ewid.189/2003/S/010/KSR.

<sup>34</sup> Dz. U. Nr 93, poz. 897 ze zm.

<sup>35</sup> Przepisy działu III ustawy Ordynacja podatkowa, do których odwołuje się w art. 52 ust. 5 ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych, regulują w zakresie objętym kontrolą m.in. powstanie i wygaśnięcie zobowiązań, zakres odpowiedzialności stron, terminy płatności, wysokość odsetek za zwłokę itp.

<sup>36</sup> Uchwała Komisji Porozumiewawczej Nr 03/2004 z dnia 18 lutego 2004 r.

- W ARR stworzono prawidłowo funkcjonujący system nadzoru i kontroli nad wydatkowaniem środków Funduszu. W tym m.in.:
  - wprowadzono dwuetapowe rozpatrywanie wniosków: po weryfikacji wniosku przez pracowników ARR były one rozpatrywane przez komisję weryfikacyjną i dopiero po jej pozytywnym zaopiniowaniu Prezes ARR podejmował decyzję o przyznaniu i wypłacie środków z Funduszu;
  - opracowano wewnętrzne procedury administrowania FPM, w tym dotyczące rozpatrywania wniosków o przyznanie środków oraz procesu windykacji należności od podmiotów skupujących.

## **4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli**

### **4.1. Przygotowanie kontroli**

Kontrola poprzedzona została analizą stanu prawnego oraz analizą dostępnych dokumentów, opracowań oraz wyników wcześniejszej kontroli NIK. Przeprowadzona w 2003 r. kontrola doraźna gospodarowania Funduszem<sup>37</sup> wykazała szereg nieprawidłowości, do powstania których przyczyniło się m. in. traktowanie środków FPM jako nie podlegających rygorom ustalonym dla środków publicznych.

### **4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli**

Kontrola została przeprowadzona w Agencji Rynku Rolnego w Warszawie na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

Ponadto w związku z kontrolą i w oparciu o dane uzyskane w jednostce kontrolowanej, w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, zasięgnięto informacji w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w Krajowym Związku Spółdzielni Mleczarskich - Związku Rewizyjnym, Związku Prywatnych Przetwórców Mleka oraz u Przewodniczącego Komisji Porozumiewawczej do Spraw Mleka i Przetworów Mlecznych.

Protokół kontroli został podpisany bez zastrzeżeń.

Sporządzono jedno wystąpienie pokontrolne, które skierowane zostało do Prezesa ARR. Wyniki kontroli pozwoliły na sformułowanie oceny pozytywnej.

---

<sup>37</sup> Informacja o wynikach kontroli doraźnej gospodarowania Funduszem Promocji Mleczarstwa, Warszawa, KSR-411301-2003, grudzień 2003 r., Nr ewid. 189/2003/S/010/KSR.

## **5. Załączniki**

### **5.1. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność**

W okresie objętym kontrolą funkcję Prezesa ARR pełnili:

- Pan Zbigniew Izdebski w okresie od 16 lipca 2003 r. do 28 czerwca 2004 r.,
- Pan Roman Wenerski od 29 czerwca 2004 r.

Przewodniczącym Komisji Porozumiewawczej do Spraw Mleka i Przetworów Mlecznych był Pan Stefan Bartela.

### **5.2. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli**

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
7. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi
9. Przewodniczący Senackiej Komisji Rolnictwa i Ochrony Środowiska
10. Przewodniczący Komisji Porozumiewawczej do Spraw Mleka i Przetworów Mlecznych
11. Prezes Agencji Rynku Rolnego